

Betreft: Bijdrage CDON ontwerpbesluiten Wet dieren

Amstelveen, 10 april 2011

Geachte heer, mevrouw,

Graag maakt de Coalitie DierenwelzijnsOrganisaties Nederland (CDON) in het kader van de consultatieronde gebruik van de mogelijkheid een reactie te geven op het ontwerpbesluit Gezelschapsdieren.

Dienaangaande hebben wij:

- een aantal algemene punten. Deze betreffen de kaders van het ontwerpbesluit;
- specifieke opmerkingen en vragen bij een serie artikelen. Deze zijn bedoeld als opbouwende kritiek, maar laten onverlet dat wij fundamentele bezwaren tegen het ontwerpbesluit hebben.

Verder verwijzen wij graag naar de inbreng van individuele organisaties die lid zijn van de CDON, zoals de Dierenbescherming, de Hondenbescherming en Stichting AAP.

Uiteraard zijn wij gaarne bereid een en ander nader toe te lichten.

Bovendien willen wij nog kanttekeningen maken over de procedure. Inmiddels is het meer dan een jaar geleden dat wij uitgebreid commentaar leverden op het Ontwerpbesluit houders van dieren. Wij hebben sindsdien hierover niets meer vernomen. Wij zouden het kortom op prijs stellen over het proces beter geïnformeerd te worden, ook als dat wellicht vertraging heeft ondervonden.

Belangrijker is echter nog het volgende. In de toelichting bij de internetconsultatie wordt gesteld dat de reikwijdte van het besluit in beginsel niet meer voor wijziging vatbaar is. Als motivatie wordt gesteld: 'Er is veelvuldig overleg geweest met betrokken sectoren over de reikwijdte van het ontwerp-besluit [...].' Wij moeten helaas constateren dat dit niet correct is: met de CDON is op geen enkel moment hierover overleg geweest.

Comité Anti Stierenvechten • Compassion In World Farming Nederland • Dierenbescherming
Hondenbescherming • IFAW (International Fund for Animal Welfare) • Milieudefensie • Nederlandse
Vegetariërsbond
Nederlandse Vereniging voor Veganisme • Sophia-Vereeniging tot Bescherming van Dieren • Stichting
AAP
Stichting Bont voor Dieren • Stichting Brooke Hospital for Animals Nederland • Stichting Comité
Dierennoodhulp
Stichting Dier en Recht • Stichting De Faunabescherming • Stichting Rechten voor al wat leeft
Stichting Varkens in Nood • Stichting Vier Voeters • Stichting Vissenbescherming • Stichting Wakker
Dier
Wilde Dieren De Tent Uit • World Animal Net • WSPA Nederland • Zeehondencreche Lenie 't Hart

Deze lacune komt ook aan het licht in de Memorie van Antwoord *Wet dieren* (31 389, 2009-2010, EK nr. C, p. 34), ontvangen op 30 augustus 2010. Daarin stelt de minister dat over het Besluit gezelschapsdieren 'momenteel overleg plaats [vindt] met *alle* betrokken partijen.' (cursivering CDON). Verderop deelt zij de Eerste Kamer bovendien mee:

'Belangenorganisaties zijn vanaf april 2009 betrokken geweest bij de werkzaamheden ten behoeve van het opstellen van de onderscheiden algemene maatregelen van bestuur. Zij zijn in de gelegenheid gesteld suggesties en voorstellen te doen. Mede op basis van overleg met hen daarover zijn een aantal ontwerpbesluiten voorbereid.' (p.48). Alweer, dit is geen juiste voorstelling van zaken: de CDON was hierbij *niet* betrokken en is *niet* in de gelegenheid gesteld suggesties en voorstellen te doen.

De zorgen over de procedure die wij in ons commentaar op de eerdere conceptbesluiten nadrukkelijk naar voren hebben gebracht (d.d. 29 maart 2010), zijn hiermee eerder toe- dan afgenomen.

In dit licht willen wij er op aandringen ons bijgaand commentaar met extra grondigheid te verdisconteren.

Met vriendelijke groet,



Dirk-Jan Verdonk
Voorzitter CDON

Conceptbesluit gezelschapsdieren

“De regering acht het thans echter van belang gelet op het belang dat zij hecht aan het dierenwelzijn in het algemeen en het bestrijden van misstanden in fokkerij en handel [lees: illegale handel in exotische diersoorten] in het bijzonder, voortvarend met maatregelen te komen”, NvT p. 2

Inhoud:

[A] Algemeen commentaar

- [1] Ambitie en evaluatie
- [2] Streven naar zelfregulering
- [3] Effect in casu: onduidelijke doelvoorschriften
- [4] Gebrek aan basis: wetenschappelijke rapporten, adviezen, veldonderzoek
- [5] Gebrek aan basis: ethische uitgangspunten
- [6] Gebrek aan basis: wetssystematiek
- [7] Plaats gezelschapsdieren in (nieuwe) wet- en regelgeving
- [8] Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren (Raad van Europa)

[B] Artikelsgewijs commentaar

[A] Algemene punten

[1] Ambitie en evaluatie

Het onderhavige Besluit gezelschapsdieren wordt onderdeel van een door de toenmalige minister van LNV als ‘ambitieuw’ gekarakteriseerd beleidsprogramma: het ‘drieluik dieren’.¹ De *Wet dieren* en onderliggende besluiten moesten hiervan zelfs de bekroning vormen. (Kamerstukken II 2007/08, 28286, nr. 76; 31389, nr. 2, Handelingen 2009/10, nr. 11, p. 781). Al verscheidene malen hebben wij aangegeven die ambitie niet terug te vinden in de *Wet dieren*. Het Ontwerpbesluit gezelschapsdieren vormt hierop geen uitzondering.

Zoals wij in ons commentaar op vorige conceptbesluiten al schreven, is bij de behandeling van de *Wet dieren* forse kritiek geuit op het feit dat er nieuwe wetgeving tot stand komt zonder evaluatie van de huidige wetgeving. Tijdens de parlementaire behandeling is geopperd dat die evaluatie ook kan plaatsvinden vóór de opstelling van de uitvoeringsregelgeving (Handelingen 2009/10, nr. 10, p. 698). Dat de *Wet dieren* is aangenomen door de Tweede Kamer, lijkt in niet onbelangrijke mate aan deze gedachte te danken te zijn. Echter, van enige evaluatie van de ‘gecontinueerde’ regelgeving ontbreekt ook in het Ontwerpbesluit gezelschapsdieren elk spoor.

Bovenstaande doet de vraag rijzen welke concrete beleidsdoelen worden gesteld, op welke grond, wat de tijdshorizon is en welke rol daarin voor de onderhavige regelgeving is voorzien.

[2] Streven naar zelfregulering

Het Besluit gezelschapsdieren steunt in belangrijke mate op het geloof dat zelfregulering het welzijn van gezelschapsdieren effectief kan borgen.

In de Nota van Toelichting wordt dit in historisch perspectief geplaatst:

‘Het voornemen om het Honden- en kattenbesluit 1999 in te trekken werd mede ondersteund door een advies van een ambtelijke werkgroep in het kader van het project Bruikbare rechtsorde, als onderdeel van het toenmalige kabinetsprogramma Andere Overheid (Kamerstukken II 2003/2004, 28 286, nr. 5). Deze werkgroep heeft gekeken naar de effectiviteit en doelmatigheid van wettelijke instrumenten om het welzijn van gezelschapsdieren te borgen. De werkgroep adviseerde in haar rapport “Naar een effectieve borging van dierenwelzijn” te komen tot een vrijwillige certificering door de sector en te komen tot een verminderd aantal wettelijke bepalingen en wettelijke bepalingen alleen aan

¹ Dit conceptbesluit is weliswaar vooralsnog gebaseerd op de *Gwwd*, maar zal t.z.t. worden ‘omgehangen’ naar de *Wet dieren* (art. 2).

bod te laten komen als zelfregulering de welzijnsproblemen onvoldoende oplost.
(Kamerstukken II 2005/2006, 28 286 en 29 279, nr. 25).’ [NvT p. 1]

Sinds de aankondiging van de minister het HKB1999 in te trekken zijn acht jaar verstreken en in al die tijd is geen deugdelijk certificatiestelsel tot stand gebracht. Gevoeglijk mag worden geconcludeerd dat het advies van de ambtelijke werkgroep inmiddels obsoleet is. Die slotsom wordt verderop versterkt in de Nota van Toelichting, als wordt gesteld:

‘Vertegenwoordigers van de (detail) handelsbranche in gezelschapsdieren, de honden en kattenpensions en hondenfokkers hebben in augustus 2010 aangegeven vooralsnog geen grote deelname aan een certificatiestelsel door hun achterban te verwachten.’ De toevoeging ‘Het opzetten van een vrijwillig certificatiestelsel achten zij echter wel blijvend mogelijk en haalbaar, mede gezien het werk dat hiertoe inmiddels is verzet, en het stadium waarin het proces zich bevindt’ klinkt evenmin bemoedigend.² Bovendien, de ‘import- en groothandel in overige diersoorten’ staat hierbij al niet meer vermeld als partij die, ‘gezien het werk dat hiertoe inmiddels is verzet’, blijft volharden in de mogelijkheid van een dergelijk certificatiestelsel. Dat doet vrezen dat van uitstel afstel komt.

Uiteraard, dat regelgeving niet alle problemen met gezelschapsdieren kan voorkomen is een doorddoener (NvT, p.2). Vanzelfsprekend dienen houders van dieren zich van hun eigen verantwoordelijkheid ten opzichte van het dier bewust te zijn. Maar waar burgers vaak dieren aanschaffen zonder zich van te voren goed te (laten) informeren over dat bepaalde dier, het ras of de soort, geldt voor handelaren en fokkers ‘die dieren verhandelen of fokken onder omstandigheden die het welzijn van dieren schaden of die dieren verhandelen of fokken met kenmerken die nadelig voor welzijn van dieren zijn of die hun gezondheid kunnen schaden’ per definitie dat ze dat bij volle bewustzijn doen.

Tot dusverre is het opstellen van regels steeds gerelateerd aan het opzetten van een certificatiestelsel: ‘Ter ondersteuning van het certificeringsstelsel wordt een AMvB opgesteld.’ (*Voortgangsrapportage Nota Dierenwelzijn*, februari 2010, p.40, zie ook TK 28 286 nr. 436 van 22 september 2010). Maar bij gebleken gebrek aan effectieve actie vanuit de sector zijn krachtige regels gewenst.

De historische context die in de Memorie van Toelichting wordt geschetst, verdient in dit verband zelf enige historische context. De roep om zelfregulering rond 2000 was conform een toen in zwang zijnde bestuurlijke ideologie die niet alleen het toenmalige ministerie van LNV, maar grote delen van het openbaar bestuur in de greep had – in Nederland en in de rest van de wereld. De financiële en economische crisis die van deze ideologie het gevolg is geweest – en die tot het faillissement van hele landen heeft geleid – zou reden mogen geven de ideologische dogma’s van destijds met enige terughoudendheid tegemoet te treden. Ook op het specifieke vlak van de bescherming van dieren zijn pogingen tot zelfregulering op een fiasco uitgelopen. Een recent voorbeeld zijn de circusdieren. In verband met de *Wet dieren* heeft de minister steeds geprobeerd Kamerleden gerust te stellen als zij hierover vragen stelden, maar overtuigende gronden waarop zijn/haar vertrouwen was gebaseerd heeft de

² Begin 2010 rapporteerde de Minister nog dat het ‘in lijn van der verwachting’ lag om zowel certificering als AMvB in 2010 in werking te doen laten treden (*Voortgangsrapportage Nota Dierenwelzijn*, februari 2010).

minister daarbij nooit geleverd. Kort samengevat, een in 2011 tot stand te brengen uitvoeringsregelgeving dient niet gestoeld te worden op een failliet bestuurlijk geloofsartikel uit de jaren 1990.

[3] Effect in casu: onduidelijke **doelvoorschriften**

Tegen bovenstaande achtergrond lijken doelvoorschriften ons te zwak. Interessant genoeg is in de toelichting herhaaldelijk sprake van (aanvullende) regels ‘buiten’ het besluit: de minimumnormen voor leefruimtes uit het HKB99 (dat zal worden ingetrokken) en (handhavings- en beleids-)richtsnoeren, zoals die nu zijn opgenomen in de toelichting bij het HKB99 (NvT p. 4). Dit lijkt ons niet erg overzichtelijk. Bovendien gaat het dan alleen om honden en katten, terwijl het Besluit gezelschapsdieren veel breder beoogt te zijn. Voor al die andere dieren zijn dan ook minimumnormen en/of richtsnoeren wenselijk. De redenering dat dit tot teveel regeldruk zou leiden druist in tegen het ‘nee, tenzij’-principe van de wet en wordt bovendien ontkracht door landen als Duitsland en Zwitserland waar dit wel kan.

Doelvoorschriften zoals bijvoorbeeld opgesomd in artikel 9 zijn ronduit vaag en de NvT biedt geen systematische verduidelijking. Ook: de onderdelen i en j van dit artikel worden in de toelichting weliswaar op invoelende wijze nader geduid, maar uit de tekst van het besluit is dat niet af te leiden: om reden van duidelijkheid is deze invulling daarom beter op te nemen *in de tekst van het besluit*.

De nadruk op doelvoorschriften – en de angst voor teveel regeldruk – lijkt ten minste deels ingegeven door gebrek aan handhaving capaciteit. Echter, handhavingskosten kunnen prima in de aanschafkosten geïnternaliseerd worden. Daarmee ontstaat bovendien, anders dan bij het certificeringssysteem, een *level playing field*.

[4] Gebrek aan basis: **wetenschappelijke rapporten, adviezen, veldonderzoek**

Van een nieuw Besluit gezelschapsdieren mag minimaal verwacht worden dat het up to date is. Daarvan is echter geen sprake. Aan het recente wetenschappelijke rapport over ongerief bij gezelschapsdieren van Wageningen Universiteit/Universiteit Utrecht, in september 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden, wordt zelfs niet gerefereerd. Evenmin wordt er verwezen naar recente adviezen/zienswijzen/rapporten van de RDA over o.a. verantwoord houden en fokken. Ook een verwijzing naar het lopende onderzoek van de AID naar (illegale/malafide) hondenhandel ontbreekt.³ Onderzoeken verricht door leden van de CDON blijven eveneens ongenoemd.

Anders gezegd, de situatie is als volgt:

³ De AID is in 2007 gestart met het project Internetrecherche voor de opsporing van illegale handel in exoten en gezelschapsdieren op het internet. Het Team Internet Recherche telde begin 2009 drie fulltime rechercheurs die het internet afzochten (Kamervragen II, 2008-2009, 1793 (Ouwehand)).

- De overheid laat wetenschappelijk onderzoek doen waaruit een hele reeks (schrijnende) problemen naar voren komt. 'Bij veel diersoorten komt door verschillende oorzaken ernstig ongerief voor bij een relatief groot deel van de populatie.' (Leenstra et al, *Ongerief bij gezelschapsdieren*, 2010, samenvatting).
- De overheid houdt er een adviescollege op na dat klemmende problemen signaleert.
- De overheid laat haar inspectiedienst onderzoek doen naar gesignaleerde problemen.
- *Civil society* documenteert schrijnende problemen en informeert daarover de overheid.
- Maar het belangrijkste beleidsinstrument dat de overheid kan ontwikkelen om deze problemen te bestrijden, slaat op deze al bevindingen geen acht.

De CDON vraagt zich af wat daarvoor de reden is.

[5] Gebrek aan basis: **ethische uitgangspunten**

Ook een normatieve basis ontbreekt. Blijkens p. 15 van de toelichting is bepalend voor de reikwijdte van het begrip gezelschapsdieren 'het gebruik waarvoor het betreffende dier bestemd is'. De opsteller gaat dus stilzwijgend uit van de legitimiteit van het gebruik van dieren 'voor liefhebberij of gezelschap': er is kennelijk geen ethische afweging voorafgegaan aan deze conceptregelgeving.

Dit strookt niet met toezeggingen die de voormalige minister en de huidige staatssecretaris hebben gedaan in verband met de *Wet dieren*. Minister Verburg heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat 'per AMvB zal worden aangegeven hoe de verschillende belangen van de dieren en van de maatschappij en de economische belangen zich tot elkaar verhouden en hoe zij tegen elkaar zijn gewogen' (Handelingen 2 december 2009, 32-2963).

Ook aan de Eerste Kamer is dit beloofd. 'Doorwerking van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier zal tot uitdrukking komen in de uitvoeringsregelgeving en daarop te nemen besluiten en in het overige overheidshandelen', aldus minister Verburg in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer over de *Wet dieren* (Kamerstukken I, 2009-2010, 31 389, nr. C, p. 5). Zij voegde daaraan toe dat het voorgesteld artikel 1.3 'meer dan thans ertoe noodzaakt de afweging op dit punt meer expliciet tot uitdrukking te laten komen en meer zichtbaar te maken, mede met het oog op het afleggen van verantwoording over beleidskeuzen.'

In de Nadere Memorie van Antwoord herhaalde staatssecretaris Bleker deze zienswijze aangaande artikel 1.3: 'Dit artikel verplicht ertoe de afweging, die aan een besluit op grond van dit wetsvoorstel ten grondslag ligt, meer zichtbaar te maken.' (Eerste Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 31 389, E, p.2).

De CDON zou graag zien dat aan deze verplichting op een adequate manier gehoor wordt gegeven.⁴ Hier zij er alvast op gewezen dat bij een afweging de beschikbaarheid van

⁴ Zie in dit verband ook de zienswijze van de RDA, *Agenda voor het dierbeleid. Morele vraagstukken en*

alternatieven van belang is (Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 389, C, p.6). Het *niet* houden van (*niet* fokken met) bepaalde (soorten) dieren kan als serieus alternatief hierbij niet buiten beschouwing blijven.

Overigens hebben wij in ons commentaar op de vorige conceptbesluiten (d.d. 29 maart 2010) al zeer nadrukkelijk gewezen op het gebrek aan ethische afweging. Het is teleurstellend dat onze inbreng, althans voor het opstellen van onderhavig conceptbesluit, geheel is veronachtzaamd.

[6] Gebrek aan basis: wetssystematiek

Er wordt niet verwezen naar lopende, met dit onderwerp samenhangende regelgevingsprojecten, in het bijzonder de zogenaamde positieflijst (criteria voor ‘opname’ op die lijst zijn voorgesteld in het Conceptbesluit houders van dieren, het is ons nog niet bekend of en hoe de commentaren op dat voorstel zijn verwerkt). Ook aan de artikelen over het scheiden van dieren en het doden van gezelschapsdieren (in datzelfde concept) wordt niet gerefereerd, terwijl deze in deze context uitermate relevant zijn. Dit werkt verwarring in de hand, en dat terwijl een belangrijk subdoel van de *Wet dieren* en onderliggende besluiten juist was: vereenvoudiging van bestaande regelgeving (Kamerstukken II, 2007–2008, 28 286, nr. 100, p. 57).

In de MvA aan de Eerste Kamer is uitdrukkelijk gesteld dat het voorstel voor de *Wet dieren* voor het dierenwelzijn enkele in het oog springende winstpunten heeft. ‘Ik noem dan een werkbare regeling voor een lijst van dieren die mogen worden gehouden en een regeling die meer dan thans handen en voeten geeft aan het uitgangspunt dat dieren niet mogen worden gedood, tenzij dit is toegestaan’, aldus minister Verburg (Kamerstukken I, 31 389, C, p. 2). Wij zouden graag vernemen hoe het staat met die verwante regelgeving, en of er ooit zal worden voorzien in verwijzingen die de interne samenhang duidelijk maken.

[6] Plaats gezelschapsdieren in (nieuwe) wet- en regelgeving

Het conceptbesluit sterkt ons in onze overtuiging dat gezelschapsdieren binnen de *Wet dieren* op dit moment niet goed op hun plaats zijn. Verspreiding over verschillende wetten (*Gwwd*, *Wet dieren*, *Flora- en faunawet*) en verschillende (plaatsen in) amvb’s bevordert de duidelijkheid en transparantie niet. Exotische dieren, die veelal onder de CITES-regelgeving

speerpunten voor het dierbeleid in Nederland (2010) en Ministerie van ELI, *Ethiek in Beleid. Waarden wegen met gevoel en verstand* (2011). Overigens, in de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer is ook de volgende passus opgenomen: ‘Het fundament van een ethisch afwegingskader is met dit wetsvoorstel bepaald bij artikel 1.3, waar het gaat om besluitvorming in kwesties die alleen of mede de positie van het gehouden dier aangaan. Hierin ligt, zoals uit de beantwoording van eerdere vragen moge blijken, als ethisch en normatief perspectief *verborgen* dat er grenzen zijn in hetgeen toelaatbaar is ten aanzien van dieren.’ Eerste Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 389, C, p.6 (cursivering CDON). Het zou aanbeveling verdienen dit niet verborgen te houden, maar te expliciteren.

vallen⁵, horen als per definitie *gehouden* dieren ook niet thuis in de *Flora- en faunawet* (of op termijn in een 'Natuurwet'). Er zijn kunstmatige grenzen aangebracht, die historisch misschien te verklaren vallen – maar juist een algehele herziening van wetgeving met betrekking tot dieren biedt de kans, een besluit op te stellen dat (onderdelen van) nu gescheiden regelgeving bijeenbrengt. Anders gezegd, het is wellicht beter om alle regelgeving betreffende gezelschapsdieren in één amvb samen te brengen. Dat is kennelijk echter nooit overwogen.

Ook voor een consequente handhaving zou het bevorderlijk zijn. Er kunnen bijvoorbeeld verschillende administraties samengevoegd worden.⁶

Tot slot schiet het huidige concept sowieso ernstig tekort als het gaat om andere gezelschapsdieren dan honden en –katten. Zie ook onze opmerking bij artikel 29.

[7] Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren (Raad van Europa)

Blijkens de NvT wordt 'een deel van de Overeenkomst [tot bescherming van kleine huisdieren van de Raad van Europa met dit besluit] geïmplementeerd' (p.14) (cursivering CDON). Voor de goede orde, deze overeenkomst bestaat al sinds 1987 en is in 1992 in werking getreden. Aan volledige implementatie wordt dus nog verder gewerkt, zoals de toelichting uitlegt. Toch willen wij alvast graag wijzen op enkele bepalingen uit de overeenkomst die we tot nu toe nergens hebben teruggevonden:

* artikel 3, lid 1: "Niemand mag een klein huisdier⁷ (... of) angst aanjagen."

* artikel 4, lid 3, aanhef en onder b: "Een dier mag niet als klein huisdier worden gehouden, indien ondanks dat aan (bepaalde) voorwaarden wordt voldaan, het dier zich niet aan gevangenschap kan aanpassen."

Dit is ook relevant in samenhang met de nog op te stellen positieflijst; het kan voor hele soorten of ondersoorten gelden.

* artikel 9, "Kleine huisdieren mogen niet worden gebruikt voor reclame, amusement, tentoonstellingen, wedstrijden en soortgelijke evenementen, tenzij (....)"

⁵ Voor bijvoorbeeld de volgende dieren, die nu vallen onder de begripsbepaling van 'gezelschapsdier', is CITES van toepassing: Tarantula, Mexicaanse grijze tarantula, gehele genus *Brachypelma* (vogelspinnen), Krulhaarvogelspin, Dictatorschorpioen, Senegalese reuzenschorpioen en Keizerschorpioen. Voor laatstgenoemde en voor de Krulhaarvogelspin is op het moment een schorsing bij invoer uit bepaalde landen onder bepaalde voorwaarden van toepassing. Een van de medewerkers aan dit commentaar, Rudolf van de Wetering, is de samensteller van een regelmatig geactualiseerd bestand met al deze gegevens, dat hij desgewenst ook aan het ministerie ter beschikking wil stellen.

⁶ Met het oog op I&R van honden zal de betreffende regelgeving worden aangepast (NvT p. 12); ook hierbij vragen wij ons af of dat logisch en overzichtelijk is (de *Regeling identificatie en registratie van dieren* is nu, gelet op de beperking tot landbouwhuisdieren, ook sterk Europees bepaald).

⁷ Een 'klein huisdier' wordt in artikel 1, lid 1, omschreven als: een dier dat door de mens, in het bijzonder thuis voor zijn genoegen en gezelschap, wordt gehouden of bedoeld is gehouden te worden.

Wordt daarin op grond van de *Wet dieren* afdoende in voorzien? In de MvA aan de Eerste Kamer heeft de minister gezegd dat zij het stellen van grenzen (in de vorm van een verbod) aan het vertonen van dieren in media-, kunst- en amusementsuitingen overbodig acht: 'Naar mijn oordeel bieden de regels inzake verzorging en het verbod op dieren mishandeling als bedoeld in artikel 2.1 van het wetsvoorstel wet dieren, thans artikel 36 *Gwwd*, voldoende waarborgen ter bescherming van het dier.' (p. 40).

Recente tv-programma's als 'Echte meisjes in de jungle' en 'Total black out' doen echter vermoeden dat een verbod bitter nodig is. Zie voor een voorproefje met ratten in dit laatste programma: http://www.youtube.com/watch?v=yiBBsm6T_JY&feature=related. Om de bijgaande aanprijzing te citeren: 'De kandidaat bevindt zich in een pikdonkere ruimte en krijgt de opdracht om door een tunnel te kruipen en twee kazen te zoeken. De kandidaat weet echter niet dat er ook nog 50 ratten in de tunnel lopen...'

Het 'tenzij' uit de Overeenkomst zou binnen het systeem van de *Wet dieren* goed kunnen worden ingevuld.

* artikel 11, Het doden – zie bij artikel 11/12.

[B] Artikelsgewijs

Artikel 1

Het begrip 'gezelschapsdier'

Het rijtje 'hond, kat, fret, konijn, klein knaagdier, volière- of kooivogel, vis, reptiel, amfibie, en spinachtige' komt ons hoogst merkwaardig voor – het is een mix tussen heel ruime en vrij beperkte categorieën.

Het is bijvoorbeeld opmerkelijk dat gesproken wordt over een volière- of kooivogel. Daarmee worden de kenmerken van een vogel bepaald door de *manier* waarop deze wordt gehouden. In welke categorie valt een papegaai die niet in een volière en niet in een kooi wordt gehouden? En hoe zit het dan met ganzen of kippen in de achtertuin?

In het rapport *Ongerief bij gezelschapsdieren* wordt (beredeneerd) gedifferentieerd naar:

- Zoogdieren: katten, honden, fretten, cavia's, kleine knaagdieren als groep, chinchilla's en Konijnen.
- Vogels: papegaaien, kanaries, zebra's, duiven, kippen, park- en watervogels, roofvogels en uilen.
- Reptielen: moerasschildpadden, kousenbandslangen, groene leguanen, baardagamen.
- Amfibieën: Koreaanse vuurbuikpadden, salamanders.
- Vissen: goudvissen, steuren, tropische zoetwatervissen met als voorbeeld de tetra's en tropische zoutwatervissen met als voorbeeld anemoonvissen.

Deze indeling laat ook veel dier(soort)en buiten beschouwing, bijvoorbeeld reptielen en de naar verluidt zeer populaire gifkikkertjes, maar geeft door soorten specifiek te benoemen toch een betere indruk van de vele verschillende soorten waarom het hier gaat. Waarom is deze indeling niet overgenomen? Park- en watervogels vallen niet onder de definitie in dit conceptbesluit – betekent dat, dat ze niet mogen worden gehouden? En roofvogels en uilen in kooien wel, terwijl daar vanuit het gezichtspunt van intrinsieke waarde en welzijn ernstige bezwaren tegen bestaan?

Ook andere 'hobbydieren' ontbreken: hoefdieren zoals schapen, geiten, pony's etc. Aan de ene kant zijn er hobbyboeren die jaarlijks een paar schaapjes, geiten, pony's of paardjes fokken om de kosten wat te drukken – dat is misschien niet bedrijfsmatig volgens de 'definitie' in dit besluit. Aan de andere kant wordt er ook om andere redenen gefokt, bijvoorbeeld om rassen in stand te houden – misschien niet met winstoogmerk, maar wel op een bepaalde schaal. Het gaat daarbij absoluut niet om productiedieren in de zin van de *Wet dieren* (ze worden *niet* 'gefokt of gehouden voor landbouwdoeleinden', p. 3 NvT) – ze vallen op deze manier (weer) tussen wal en schip.

En nogmaals: is er enige relatie gedacht tot de beloofde positieflijst, althans waar het – in eerste instantie – zoogdieren betreft, en zo nee, waarom niet? Ons inziens bestaat hier toch

een logisch verband. Graag willen wij hierbij de preambule van de Europese *Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren* in herinnering roepen, waarin staat: 'Overwegend dat het houden van exemplaren van in het wild levende diersoorten als huisdier niet aangemoedigd zou moeten worden [et cetera].'

De manier waarop de 'niet-zoogdieren', die in art. 1 worden genoemd, verderop in het besluit worden behandeld, doet het vermoeden rijzen dat nog niet serieus is nagedacht over de consequenties van de uitbreiding van het HKB99 tot andere diersoorten. Dit bezwaar komt bij verschillende artikelen terug, maar uit de eisen die worden gesteld is bijvoorbeeld duidelijk dat er bij het bepalen daarvan volstrekt geen rekening is gehouden met vogels, reptielen, amfibieën en vissen als gezelschapsdieren. De vage eis van goede voeding is absoluut niet voldoende, de eis van voldoende bewegingsvrijheid wordt ten aanzien van deze dieren niet eens gesteld.

Het begrip 'bedrijfsmatig'

Waarom is 'bedrijfsmatig' niet opgenomen in de begripsbepalingen? Nu is in artikel 3 sprake van een zekere omvang en een zekere regelmaat. Bij andere diersoorten dan honden en katten komt daar nog een criterium bij, namelijk winstoogmerk – dit is misschien ingegeven door de Europese *Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren*, die 'aanzienlijke aantallen' en winstoogmerk in de begripsomschrijving van 'handel', art. 1, lid 2, aan elkaar koppelt. De NvT heldert niet veel op, 'De vaststelling of sprake is van het in zekere omvang en met een zekere regelmaat handelen, is afhankelijk van de diersoort', p. 4. Kan de minister voorbeelden geven?

Het begrip 'inrichting'

Dit begrip is vermoedelijk ontleend aan het HKB99 en het is natuurlijk ook bekend uit EU-regelgeving, maar het is een zeer open definitie die blijkens de NvT (p. 3) ook tuinentra omvat. Ons inziens verdient het aanbeveling om de in artikel 3 bedoelde activiteiten niet toe te staan in 'inrichtingen' waar ze per definitie geen core business zijn. Op die manier wordt de verleiding tot (door alle betrokkenen ongewenste) impulsaankopen verder ingeperkt en het risico ingeperkt dat de betreffende dieren zijn overgeleverd aan onbekwaam personeel.

Blijkens art. 4 lid 2 kan de eigen woon- of verblijfplaats een inrichting zijn – dat wijst toch ook meer op nevenactiviteiten? Kan men daar aan alle eisen voldoen?

Het begrip 'socialisatie'

Deze begripsbepaling behoeft grondige herziening. In tegenstelling tot wetenschappelijke inzichten én het beleden beleid van achtereenvolgende kabinetten, is ze geheel vanuit de mens gedacht: 'Het leren ontwikkelen en tonen van aangepast gedrag aan houderijomstandigheden, gedurende de periode waarin het dier daar ontvankelijk voor is.' Sinds de Beleidsnota dierenwelzijn (2002) hebben de verantwoordelijk bewindspersonen echter steeds volgehouden dat het natuurlijke gedrag het streven was: houderijsystemen dienen aangepast aan het natuurlijk gedrag, het gedrag niet aan het houderijsysteem (zie

o.a. *Nota dierenwelzijn*, 2008). Dit betekent ook dat als het natuurlijk gedrag niet past in een houderij, we het dier niet zouden moeten (willen) houden.

Primair is socialisatie (en in het verlengde daarvan habituatie) het leerproces dat de jonge dieren doormaken in aanwezigheid van de ouders (hier is de leeftijd waarop het dier van de ouders mag worden gescheiden cruciaal). Jonge dieren leren van de ouders en van andere soortgenoten wat normaal gedrag is voor de soort, hoe het beste kan worden gereageerd in conflictsituaties, wanneer angstgedrag normaal is en wanneer niet oftewel waar ze bang voor moeten zijn en waarvoor niet. Bij gezelschapsdieren komt daar bij dat tijdens de socialisatieperiode wordt geleerd dat de mens primair geen reden is voor angst/onzekerheid en gaat het dier ook leren hoe te reageren in de context van een menselijke omgeving. Echter, als het belang van het aandeel van de ouderdieren niet wordt onderkend, wordt in feite de intrinsieke waarde ontkend.

Ook blijkt het al eerder genoemde rapport *Ongerief bij gezelschapsdieren* kan gebrekkige socialisatie leiden tot ongerief bij alle diersoorten die van nature in een sociaal verband leven en waar ouders de jongen verzorgen. De jongen zijn voor hun lichamelijke en geestelijke gezondheid afhankelijk van de (op)voeding door de ouder(s). Scheiden van jongen en ouders moet op een adequate leeftijd van de jongen geschieden. Daarnaast moeten gezelschapsdieren op jonge leeftijd (ook al bij de fokker) kennismaken met mensen en de omstandigheden in de mensenwereld. Voor diverse zoogdieren en vogels geldt dat, als zij niet goed gesocialiseerd zijn binnen de soort en met de mensenwereld, dit tot permanente en onherstelbare gedragsafwijkingen, angst en stress leidt.

Artikel 2

Dit artikel laat ons inziens goed zien dat de gelaagde opbouw van de *Wet dieren* niet tot grotere transparantie leidt. Redelijkerwijs mag niet van normadressaten verwacht worden dat zij hier wijs uit kunnen worden.

Artikel 3

Ons is het begrip 'in bewaring nemen' niet geheel duidelijk. Wij zouden graag zeker weten dat inrichtingen voor in beslag genomen dieren, hoewel ze helemaal niet onder de definitie van 'bedrijfsmatig' vallen (wel van 'activiteiten'), en andere inrichtingen voor opvang wel aan de hier gestelde minimumeisen voor huisvesting en verzorging moeten voldoen.

'Ook voor zover het gaat om in bewaring neming van gezelschapsdieren, is dit besluit slechts van toepassing als *gehandeld* wordt met een zekere omvang en regelmaat. Het is niet relevant of al dan niet met winstoogmerk gezelschapsdieren in bewaring worden genomen. Opvang van dieren vindt vaak plaats zonder winstoogmerk, maar met een ideëel doel.' (NvT, p. 4). In deze context is 'gehandeld' niet echt duidelijk, wellicht is bedoeld 'handelingen verrichten'?

Artikel 3 en 4

‘Straat- en markthandel in gezelschapsdieren is dan ook op grond van dit besluit niet toegestaan. In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de gevolgen hiervan voor beurzen en tentoonstellingen.’ (NvT p. 15). Is het niet handiger om dat met zoveel woorden *in het besluit* te vermelden?

Artikel 7

De bepalingen van de *Flora- en faunawet* over de handel in beschermde soorten blijven onverkort gelden, zoals ook al in hoofdstuk 2 uiteengezet is (NvT, p. 15/16). De herkomst van de dieren moet in administratie worden opgenomen (ibid.) – maar de ‘deugdelijke administratie’ uit artikel 7 wordt niet expliciet gekoppeld aan of geïntegreerd met de *Ffw*-administratie, terwijl dat voor vele soorten gezelschapsdieren heel handig kan zijn (zie ook ons commentaar onder Algemeen [6]).

Wij zouden in elk geval graag een nadere toelichting willen vragen over een mogelijke ‘dubbele’ administratie en de voor- en/of nadelen voor toezicht en handhaving van de keuze voor één of meer, kennelijk niet samenhangende systemen.

De volgende zin verdient bovendien taalkundige verbetering: ‘Indien in een inrichting gezelschapsdieren activiteiten worden verricht met gezelschapsdieren, gelden de administratieverplichtingen op grond van de *Flora- en faunawet* onverkort.’ (NvT, p.16).

Artikel 8

De opleidingen dierverzorging of diermanagement zijn vermoedelijk geen ‘inrichtingen’ in de zin van dit besluit, maar het is te hopen dat ze wel aan de eisen voor huisvesting moeten voldoen. Kan dat expliciet worden vermeld, of wordt dat elders geregeld?

Artikel 9

‘Huisvesting en verzorging’ biedt treffende voorbeelden van vage doelvoorschriften, die bovendien (weer) laten zien dat andere diersoorten bij het opstellen van dit concept ‘verwaarloosd’ of gewoon genegeerd zijn.

Wat is voldoende bewegingsruimte voor een papegaai, voor een uil, voor een slang? Dat wordt wellicht mede bepaald met behulp van die ‘richtsnoeren’ – zijn daar al ideeën over? Op p. 16 en 17 van de toelichting worden, zoals reeds vermeld, zinnige eisen geformuleerd – waarom staan die niet in de tekst van het besluit? Met name de noodzaak tot al dan niet solitaire huisvesting (p. 17) moet ons inziens, om ernstig ongerief te voorkomen, duidelijk *in* de tekst worden opgenomen.

Komen de hierboven genoemde eisen elders zwart op wit en zo ja, waar dan? Blijkens de uitspraak in de zaak van kunstenaar Tinkebell en de 95 hamsters⁸ hanteren

⁸ Rechtbank Amsterdam 21 januari 2011, LJN-nummers BP1587 en BP1583.

fokkers/groothandels bepaalde normen voor de afmetingen van kooitjes, maar wie heeft die normen ooit getoetst op diervriendelijkheid?

In dit verband verdient het wellicht ook opmerking dat klaarblijkelijk verwacht wordt dat ‘dit besluit geen gevolgen heeft voor de concurrentiepositie in Nederland en in het buitenland van in Nederland gevestigde inrichtingen die onder de werking van dit besluit vallen’ (NvT, p. 11), maar dat, op grond van wat wij weten over huisvesting bij groothandelaren, evenzeer verwacht mag worden dat dit besluit groothandelaren verplicht tot betere huisvesting en verzorging. Verder is de CDON benieuwd naar de bron van de formulering ‘Er bestaat geen noemenswaardige export van dieren vanuit asielen en pensions.’ (NvT, p.11). Naar ons bekend bestaat een dergelijke export namelijk in het geheel niet.

Artikel 11, of 12

Misschien moet hier toch ook een bepaling worden opgenomen over doden c.q. euthanaseren van gezelschapsdieren, want artikel 11 van de *Overeenkomst ter bescherming van kleine huisdieren* is in de wet noch in het Conceptbesluit houders van dieren afdoende ingevuld, dat wil zeggen: voor alle soorten gezelschapsdieren.

Duidelijkheid op dit punt is gewenst. Vergelijk de aanbeveling in het advies RDA 2010/2, Fokkerij & Voortplantingstechnieken:

‘Bij het fokken van dieren worden ook dieren geboren die niet voldoen aan het fokdoel. Deze dieren worden uitgeselecteerd: er wordt niet mee verder gefokt. *Fokkers dienen een maatschappelijk aanvaardbare oplossing te hebben hoe om te gaan met ‘overtollige’, uitgeselecteerde dieren. Deze zijn immers inherent aan de fokkerij.*’ (p. 34, cursivering CDON)

Artikel 13

Inenting is ook van belang bij andere gezelschapsdieren, bijvoorbeeld vogels en knaagdieren.⁹

Artikel 14

Tijd buiten doorbrengen is ook van belang voor andere gezelschapsdieren, bijvoorbeeld papegaaien. Als reden voor dit vooralsnog tot honden beperkte gebod wordt naast lichaamsbeweging overigens opgegeven ‘behoefte van honden aan contact met mensen en soortgenoten’ (NvT, p. 7), maar de formulering garandeert die contacten natuurlijk geenszins.

Artikel 15

⁹ O.a. *Ongerief bij gezelschapsdieren*, 2010, p.46: ‘Tegen een aantal infectieziektes kunnen kanaries gevaccineerd worden.’

Blijkens de NvT (p. 10) wordt het verstrekken van schriftelijke informatie aan de koper van dieren, over de verzorging, huisvesting, en gedrag van het dier en kosten die gemoeid zijn met het houden van het dier, puur bekeken in termen van lasten en kosten: 'Voor het verstrekken van schriftelijke informatie over de verzorging, huisvesting en het gedrag van het dieren is voldoende gratis materiaal digitaal beschikbaar dat uitgeprint en verstrekt kan worden. *De gemiddelde kosten hoeven per verkocht dier niet meer dan 0,25 euro te bedragen.*' (cursivering CDON).

Deze opmerking versterkt onze vrees dat er bij een eventuele belangenafweging (waar zoals gezegd niets van blijkt) weer eens niet werkelijk aan de dieren is gedacht. Vele diersoorten die onder de ruime begripsbepaling vallen, vergen specialistische kennis. Het opdoen daarvan vergt misschien niet veel geld, maar wel veel tijd en betrokkenheid!

Artikel 18

Goed dat er aandacht wordt besteed aan het 'verpakken' van dieren, maar kennelijk wordt er alleen gedacht aan geschikt verpakkingsmateriaal en een notatie als 'deze zijde boven' (NvT p. 17). Gelet op de ruime begripsbepaling van 'gezelschapsdier' willen wij de staatssecretaris aanraden, de richtlijnen en plaatjes op de CITES-site eens te bekijken – ook constructie, afmetingen en dergelijke zijn van belang: <http://www.cites.org/eng/resources/transport/index.shtml>. Het is immers geenszins uitgesloten dat zojuist aangeschafte gezelschapsdieren over een langere afstand worden vervoerd. De Europese transportverordening (EG) nr. 1/2005 en de Live Animals Regulations van de IATA zullen daarbij betrokken moeten worden. Ook voor de groothandel is dit een relevant aspect.

In hoeverre de term 'verpakken' gelukkig gekozen is, valt overigens te bezien. Het roept associaties op als zou het hier gaan om een product, terwijl er natuurlijk gewoon sprake is van diertransport.

Artikel 19

De opmerking over etalageruimten doet ons goed. Niet in een etalage zitten is bevorderlijk voor het welzijn van de koopwaar en het gaat impulsaankopen tegen (NvT p. 7). Hetgeen dan nogmaals de vraag opwerpt: waarom mogen tuincentra, waar je in principe helemaal niet heen gaat om konijnen of andere knaagdieren aan te schaffen, gezelschapsdieren verkopen?

Artikel 20

Lid 1 en aanhef lid 2 zijn rijkelijk vaag geformuleerd. De NvT stelt op p. 7: 'Het is niet toegestaan gericht te fokken met dieren die gebreken of afwijkingen hebben of kunnen krijgen die hun welzijn of gezondheid schade of die ernstige gedragsproblemen bij de dieren kunnen veroorzaken.' Dit is veel duidelijker. Waarom is niet gekozen voor een verbod op fokken met dierkwellende raskenmerken en dergelijke in het besluit zelf? Deze vraag klemmt temeer, nu in dit verband de 'intrinsieke waarde' wordt vermeld (ibid.). Nergens blijkt echter

dat er een belangenafweging heeft plaatsgevonden, die zeker op grond van de *Wet dieren* toch noodzakelijk is.

Een citaat uit het reeds genoemde Advies RDA 2010/2: 'In de fokkerij doen we iets met dieren in het belang van mensen. We selecteren dieren om hen – al dan niet met gebruikmaking van bepaalde technieken – een volgende generatie te laten voortbrengen die beter past bij een doel dat wij mensen hebben gesteld'(p. 19). Daarom heeft de Raad een compleet (ethisch) afwegingsmodel ontworpen. Waarom wordt daar niet naar verwezen? In dat advies worden overigens ook veel meer actoren aangesproken, bijvoorbeeld fokkerijorganisaties en rasverenigingen; zij hebben alle eigen taken en verantwoordelijkheden (zie aanbevelingen, p. 33 vv).

De aanbevelingen aan de overheid betreffen, voor zover het om regelgeving gaat, het Fokkerijbesluit; inzicht in de relatie tussen dat besluit (nu nog op grond van de *Gwwd*) en dit conceptbesluit en/of eventuele andere nog (definitief) op te stellen besluiten lijkt gewenst. Wordt het Fokkerijbesluit (dat toeziet op landbouwhuisdieren), of corresponderende regelgeving op grond van de *Wet dieren*, nog aangevuld met het oog op gezelschapsdieren, of blijft het bij dit artikel 20?

Overigens heeft artikel 20 in principe consequenties die de CDON zou toejuichen.

Lid 1 onder d: (In ieder geval wordt bij het fokken voor zover mogelijk voorkomen dat) voortplanting op onnatuurlijke wijze plaatsvindt – dat betekent in elk geval voor papegaaien en parkieten¹⁰: geen eieren in een broedmachine, geen handopfok, geen voortplanting zonder zonlicht.

Lid 1 onder e: idem dito. Dit vindt verder bevestiging naar analogie van het gestelde in lid 3 en 4 .

Overigens, lid 3 en 4 kunnen ons inziens beter anders worden geformuleerd, zodat je ze 'los' van lid 1 onder e kunt lezen. De toelichting op dit punt, waar nota bene sprake is van erkende misstanden (p. 1,2 en 7 NvT), is trouwens uiterst summier.

Artikel 21

In dit artikel wordt voortgebordurd op de foutieve definitie van socialisatie uit artikel 1, zonder een relatie te leggen met de leeftijd waarop jonge dieren van de ouderdieren (mogen) worden gescheiden en zonder verdere voorwaarden te stellen aan die 'socialisatie'.

In de NvT wordt wel een relatie gelegd met overlast voor de toekomstige leefomgeving van het dier (p. 8) – daar blijkt ook dat vooral aan honden en katten is gedacht. Wij onderschrijven dat niet alle dieren 'ontvankelijk zijn' voor socialisatie, maar met name vele soorten vogels zijn dat wel. Beperking tot honden en katten is in dit besluit niet beoogd, maar dat vraagt dan ten aanzien van dit voor dieren zelf uitermate belangrijke aspect van

¹⁰ De mogelijke uitzondering, genoemd op p. 18 van de toelichting, dat voortplanting 'alleen op onnatuurlijke wijze kan plaatsvinden', gaat voor deze vogels niet op.

hun leven en welzijn om gerichte aandacht voor en betere uitsplitsing naar andere diersoorten.

Artikel 29, bij wijze van samenvatting

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit gezelschapsdieren.

Het onderhavige concept wordt eigenlijk alleen ingevuld voor honden en katten. Voor de overige, gedefinieerde gezelschapsdieren is dit besluit volstrekt ontoereikend. Dat is wetshistorisch wellicht te verklaren - en bijzondere aandacht voor honden en katten is menselijkerwijs gesproken ook begrijpelijk -, maar nu er kennelijk niet eens is *geprobeerd* om na te gaan of andere soorten gezelschapsdieren misschien ook specifieke voorschriften verdienen, verdient dit concept zijn citeertitel voorlopig niet.