9 juni 2014

De juridische context

In artikel 2.2, lid 1 van de 'Wet dieren' is vastgelegd:

> "*Het is verboden dieren te houden die niet behoren tot door Onze Minister aangewezen diersoorten of diercategorieën*."

Deze wetstekst werd door de Tweede Kamer vastgesteld nadat het Europese Hof zich op 19 juni 2008 in het Andibel-arrest uitsprak over de regels die in acht te nemen zijn bij het uitvaardigen van een verbod tot het houden van een soort. De tekst is in zoverre strijdig met het Europese recht dat de minister weliswaar te houden soorten kan aanwijzen, maar letterlijk elke te verbieden soort binnen de kaders van het Andibel-arrest zal moeten motiveren.

In haar conclusies stelt het Europese Hof dat een houderijverbod (en dus een handelsbelemmering) slechts is toegestaan

> " *….., indien de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten vermeld in de punten 27 tot en met 29 van het onderhavige arrest niet even doeltreffend kan worden gewaarborgd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken*."

Onderzoek naar die 'andere maatregelen' om de gestelde doelen te bereiken, vond nooit plaats. In de opdracht van 1 juli 2009 van het toenmalige ministerie van LNV aan de WUR lezen we, dat het stellen van eisen aan de houderijomstandigheden 'om pragmatische redenen' niet aan de orde is. Ook het herhaald verzoek vanuit de sector, om de mogelijkheden te onderzoeken om een systematiek gebaseerd op houderijvoorschriften in gang te zetten, werd structureel genegeerd. Het lijkt gepast die optie nogmaals onder de aandacht te brengen, temeer omdat die houderijvoorschriften in de hier voorgestelde methodiek worden gegenereerd.

Met het voorgaande in gedachten concluderen we:

- het aanwijzen van soorten die zonder specialistische kennis en vaardigheden kunnen worden gehouden (art. 1.4, Besluit 'Houders van dieren') levert geen enkel juridisch probleem op; wèl natuurlijk een probleem voor het borgen van welzijn omdat de overheid voor die soorten geen enkele soortspecifieke randvoorwaarde wenst op te leggen;

- het opleggen van adequate houderijvoorwaarden teneinde het welzijn van gehouden dieren te borgen, mag gezien worden als een legitieme maatregel in het licht van de doelstelling; een eventueel 'houderijverbod' dat daar uit voortvloeit, heeft geen betrekking op de soort, maar op de houder die niet kan of wil voldoen aan de welzijnseisen die de soort stelt;

- zodra voor een specifieke soort een verbod of een vergunningsplicht wordt ingevoerd, is juridische toetsing noodzakelijk; niet alleen om daarmee de eerder ingebrachte interpretatie van de afzonderlijke punten van het Andibel-arrest tot helderheid te brengen, ook omdat de hier voorgestelde methode ruimte laat voor subjectieve belevingen die de uitkomst kunnen bepalen; mocht het tot juridische toetsing komen, dan vormen uiteraard de toegelaten soorten (vooral die zonder houderijvoorwaarden) het referentiekader.

De uiteindelijke aanpak

Het doel van de gepresenteerde methodiek is vast te stellen welke soorten dusdanig 'lage' eisen aan hun leefomstandigheden stellen, dat ze door leken kunnen worden gehouden, zonder dat er grote en onaanvaardbare welzijnsschade voor de dieren ontstaat. Het gaat om het aanwijzen van de 'groene' soorten. Daarvoor wordt een beoordelingsmethode voorgesteld die omslachtig is, die deels leunt op 'het middelen van subjectiviteit', die daarbij voorbij gaat aan een aantal elementen in het Andibel-arrest en die bij integrale toepassing onnodig kostbaar is.

De basis voor het beoordelingsproces ligt in de centrale database waarin alle relevante literatuur per soort (wetenschap en praktijk) bijeen wordt gebracht. Die informatie wordt (is voor veel soorten al) samengevat in een '**excerpt**' (een houderijvoorschrift dus) waarin recht dient te worden gedaan aan de welzijnsbelangen van het dier (en daarmee impliciet en expliciet aan het gestelde in art. 1.4 van het besluit 'Houders van dieren'). Waar dat aan de orde is, geeft het excerpt tevens aanwijzingen over het omgaan met een mogelijk gevaar.

De **Expertcommissie** (EC) onderzoekt of er essentiële informatie ontbreekt in de database en stelt vast of in het excerpt in voldoende mate recht wordt gedaan aan de eisen die de soort stelt. Daarna wordt het (eventueel bijgestelde) excerpt voorzien van een advies (wèl of niet 'groen') aangeboden aan de **Positieflijst Advies Commissie** (PAC) voor een definitief standpunt.
Daar waar de EC eensgezind is, betreft het voor de PAC een hamerstuk, in het geval van onoplosbare verdeeldheid binnen de EC, zal de PAC een eindoordeel moeten geven.

De voorgestelde methode om risico's te kwantificeren kan, daar waar de 'gevoelens en meningen' van de EC-leden ver uiteen liggen, een nuttig hulpmiddel zijn om een gezamenlijke basis voor overleg te vinden. Daar moet echter bij worden aangetekend:

- gezien de veelheid aan te beoordelen soorten (zelfs na clustering) dreigt een proces in gang te worden gezet, dat vele duizenden manuren gaat vergen zonder dat dit tot wezenlijke wijzigingen in de excerpten (en dus de borging van het welzijn) van de meeste beoordeelde soorten leidt,
- waar het gaat om de beoordeling en eventuele aanpassing van het excerpt, zullen de EC-leden elkaar snel vinden op basis van redelijkheid en billijkheid en ontbreekt voor de meeste soorten de noodzaak een dergelijke academische sessie in gang te zetten,
- en mocht een van de gesprekspartners 'mordicus tégen' het houden van elke soort zijn, dan zal die ook in het voorgestelde afwegingsproces niet tot redelijkheid en billijkheid te brengen zijn en per onderdeel het zwartste doemscenario inbrengen,
- de uitkomst van deze nogal theoretiserende aanpak zal wijziging (meestal verzwaring) van het houderijvoorschrift zijn, de vraag is òf en hoe een dergelijke uitkomst uitlegbaar gaat blijken tegenover de houder, die zich beroept op vaak vele tientallen jaren ervaring in de praktijk.

Na de beschrijving van de methode, die gericht is op het verkrijgen van consensus, volgt er een verrassende wending. De EC wordt geacht niveaus van kansen en gevolgen aan te wijzen, die het opstellen van houderijvoorschriften noodzakelijk maken (?!?).
In het hier doorlopen proces worden die voorschriften voor alle soorten gegenereerd. Welke goede reden is er, om ze vervolgens voor een deel van de soorten niet toe te passen? PVH is van mening dat er voor letterlijk èlke soort een bindend houderijvoorschrift hoort te zijn (voor de 'groene' soorten wordt deze informatie 'algemeen bekend' verondersteld).

Tot slot, maatschappelijk aanvaardbare risico's, subjectief beoordeeld in het licht van de belangen, inclusief de maatschappelijke moraal, leiden vrijwel zeker tot niet-slagvaste conclusies in het licht van het Andibel-arrest. Het is niet ondenkbaar dat hier de conclusie wordt bereikt dat de ene of de andere soort moet worden verboden. Het mag, gezien de eerdere juridische overwegingen, duidelijk zijn dat dergelijke conclusies vrijwel zeker ter toetsing aan de bestuursrechter zullen worden voorgelegd.

Overigens, met adequate houderijvoorschriften komt er dat houdverbod dat de politiek wenst, echter niet op soort-niveau maar op houders-niveau. Daarmee wordt recht gedaan aan de welzijnsbelangen van gehouden dieren.

De Positieflijst in perspectief

Het uitgangspunt luidt, zo wordt gemeld:

> "*Voor het welzijn en de gezondheid van een dier is de houder in eerste instantie verantwoordelijk, maar de wetgever kijkt wel mee. Zo luidt in het kort het beleid van de overheid. ……..*"

Daarna volgen er zinsneden over de wijze waarop de sector haar verantwoordelijkheid zou kunnen nemen bij de borging van het welzijn van gehouden dieren. Dat vraagt om enige toelichting.

- Het blijft een wat merkwaardige ervaring. De sector pleit al jaren voor bindende houderijvoorschriften (PVH al meer dan tien jaar) en vond daarvoor geen gehoor bij de meekijkende overheid. En nu wordt er zwaar ingezet om de veelal integere houders van minder gehouden soorten aan regels te binden, terwijl er nauwelijks regels zijn voor de massaal gehouden honden, katten en hobbydieren.

- Houderijvoorschriften vormen een basis-kennisniveau, ze zijn het startpunt voor verdere ontwikkeling, dragen bij aan normbesef, zijn de 'norm' voor sociale controle en zijn een belangrijk hulpmiddel voor handhavers. Kortom, het gaat om een zeer belangrijk instrument om dierenwelzijn te borgen en de houderij van goed naar beter te helpen.

- De houderijvoorschriften zoals wij die nu kennen, hebben echter geen enkele juridische of maatschappelijke status. Ze hebben het karakter van 'vrijblijvende adviezen', eventueel bindend voor leden van de ene of de andere vereniging. De overheid is hier aan zet om ervoor te zorgen dat die normen het juridische en maatschappelijke gewicht krijgen dat nodig is om er consequenties aan te kunnen verbinden.

- De houderijverenigingen hebben al veel bijgedragen aan het vergroten van het welzijn van de gehouden dieren. Kennis en ervaringen worden gedeeld in tijdschriften en de laatste decennia natuurlijk ook via internet. Er zijn verenigingen die commissies hebben die belast zijn met welzijnsvraagstukken van de door hen gehouden dieren. Zo kent de Nederlandse Bond van Vogelliefhebbers een Commissie Welzijn en de Nederlandse Postduivenhouders Organisaties een werkgroep Wetenschappelijk Onderzoek Welzijn Duiven. Deze laatste, een groep wetenschappers, verricht zelf onderzoek of laat dat verrichten. In het verleden heeft de WUR diverse onderzoeken verricht in opdracht van deze werkgroep, maar ook is er samengewerkt met de universiteit te Luik en met het Van Hal Instituut.

- Het beschikbaar maken van kennis is overigens een statutair doel van het PVH: "het bevorderen van een verantwoorde relatie tussen de mens en het gezelschapsdier alsmede het beschikbaar maken van de benodigde kennis, zodat gezelschapsdieren op een verantwoorde wijze worden gehouden."

- Daar waar de overheid 'zicht' wil hebben op de sector, de organisaties beschikken over een ledenadministratie (de georganiseerde houders) en soms ook over redelijk betrouwbare aannames over het aantal gehouden dieren en jaarlijks aantal nakomelingen. De ongeorganiseerde houders zijn uiteraard niet in beeld bij de organisaties.

- Wat precies bedoeld wordt met de "verantwoordingsplicht van de verenigingen" is niet helemaal duidelijk. Verenigingen kunnen de houderijvoorschriften tot norm maken voor hun leden. Ze kunnen leden, die in de ogen van het bestuur hun dieren apert onjuist houden, royeren. Maar dat draagt niet bij aan dierenwelzijn als diezelfde dierhouders daarna als ex-lid hun handelswijze voorzetten.

- Bij het opstellen en implementeren van de houderijvoorschriften kunnen de houders (verenigingen) een belangrijke rol kunnen spelen. Dat kan echter pas effectief, nadat die voorschriften een 'bindende' status krijgen. Bij vrijblijvende adviezen blijft de vrijblijvendheid van naleven. Pas bij wettelijk dwingende eisen, staat de urgentie van naleving ook voor de minder gemotiveerde houder niet meer ter discussie.

Ton Ebben, voorzitter PVH
www.huisdieren.nu