

Vergaderjaar 2001–2002

28 048

Verbod op de pelsdierhouderij

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

§ 1 Inleiding

Op 1 juli 1999 aanvaardde de Tweede Kamer de motie Swildens-Rozendaal c.s. (kamerstukken II 26 200 XIV, nr. 63, hierna te noemen: de motie), zich daarmee uitsprekend tegen voortzetting van de nertsenhouderij in Nederland. Letterlijk luidt de motie als volgt: «De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende, dat nertsen van nature solitair levende roofdieren zijn die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden aangetast; overwegende, dat het bedrijfsmatig houden van nertsen is gericht op bontproductie; overwegende, dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige nertsenhouderij niet rechtvaardigt; verzoekt de regering zo spoedig mogelijk een groeistop op het bedrijfsmatig houden van nertsen af te kondigen; verzoekt de regering maatregelen voor te bereiden teneinde het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen en de Kamer daarover op korte termijn te berichten, en gaat over tot de orde van de dag».

Hoewel de motie refereert aan de gevolgen van de nertsenhouderij voor het welzijn van die dieren, is duidelijk dat de problematiek met name zijn grondslag vindt in ethische en morele opvattingen ten aanzien van deze vorm van landbouw. Het kabinet ziet daarin de overtuiging dat het houden van nertsen met als doel het verkrijgen van hun – in economische zin waardevolle – pels, niet aanvaardbaar is en ondersteunt die opvatting. De productie van bont onderscheidt zich in die zin van de productie van voedingsmiddelen dat daarmee geen eerste levensbehoefte van de mens wordt gediend.

Het onderhavige wetsvoorstel vormt het resultaat van de gedachtevorming die de afgelopen maanden heeft plaatsgevonden rondom deze principiële invalshoek. Het beoogt in het algemeen het houden en doden van dieren met het oog op hun pels te verbieden. Het wetsvoorstel beperkt zich dus niet tot de nertsenhouderij, maar heeft de bredere invalshoek van de bontproductie in Nederland. Alleen op die wijze kan naar het oordeel van het kabinet invulling worden gegeven aan de geschetste

morele opvatting die immers niet primair wordt ingegeven door de aard van de betrokken diersoort maar door het doel van de houderij.

Overigens is het kabinet zich er van bewust dat de meningen over de aanvaardbaarheid van het houden van dieren voor de bontproductie binnen en buiten de Staten-Generaal verdeeld zijn. De parlementaire besprekingen van dit onderwerp geven hiervan duidelijk blijk. De afgelopen jaren zijn enkele malen opinie-onderzoeken uitgevoerd naar de mening van de Nederlander over de bontproductie. In 1999 constateerde het Bureau Intomart bijvoorbeeld, in een in opdracht van de Stichting Bont voor Dieren uitgevoerd onderzoek, dat 88% van de ondervraagden bont geen verantwoord product vindt en dat 86% van de ondervraagden het wenselijk zou vinden als er een verbod op de nertsenhoudery zou komen. In datzelfde jaar constateerde het NIPO, in een onderzoek in opdracht van de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierhouders, dat 64% van de ondervraagden het niet belangrijk vindt voor welk doel dieren worden gehouden zolang maar rekening wordt gehouden met het welzijn van het dier. Dat in deze onderzoeken de wijze van vraagstelling van invloed kan zijn geweest op de gevonden resultaten, behoeft geen betoog. Feit is dat het voortduren van de discussie over het al dan niet acceptabel zijn van het houden van dieren voor de bontproductie voor de nertsenhouders grote onzekerheid tot gevolg heeft. Ook hierin is een reden gelegen om onderhavig wetsvoorstel in procedure te brengen. Aan de hand van dit wetsvoorstel kan de discussie over de aanvaardbaarheid van de pelsdierhoudery in het parlement worden afgerond.

§ 2 Inhoud van het wetsvoorstel

Om uitvoering te geven aan de motie bevat artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel een verbod op het houden en doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van hun pels.

In Nederland worden drie diersoorten uitsluitend gehouden voor de bontproductie. De nertsenhoudery vormt, met zo'n 200 bedrijven, de grootste tak. Op een klein aantal bedrijven kunnen, ingevolge het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, nog tot uiterlijk 1 april 2008 vossen en chinchilla's worden gehouden. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarom met name voor de nertsenhoudery de grootste gevolgen; deze categorie houders is tot dusverre niet geconfronteerd geweest met wettelijke maatregelen, specifiek gericht op beëindiging.

Teneinde tegemoet te komen aan de belangen van de bestaande pelsdierhouders en hen aldus in staat te stellen hun investeringen alsnog terug te verdienen, is in artikel 4 voorzien in uitgebreid overgangsrecht. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de houders van vossen, chinchilla's en andere dieren, niet zijnde nertsen, en anderzijds de nertsenhouders. Voor de eerste categorie houders is daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat die vorm van houderij van de verboden uit artikel 2 is uitgezonderd tot 1 april 2008, daarmee het bestaande overgangsregime van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren respecterend.

Voor de nertsenhouders is gekozen voor een ander overgangsregime omdat daarbij sprake is van een duidelijk andere situatie. Zo is in het traject tussen de aanvaarding van de motie en het onderhavige wetsvoorstel op 14 april 2000 in een mededeling in de Staatscourant gewaarschuwd dat, mocht het tot een wettelijk verbod op de nertsenhoudery komen, slechts die nertsenhouders in aanmerking zouden komen voor een overgangstermijn die op die datum reeds nertsen hielden of over de benodigde vergunningen beschikten en reeds investeringsverplichtingen waren aangegaan. Mede gelet op die mededeling is er geen aanleiding nertsenhouders, die eerst na 14 april 2000 met het houden van nertsen

zijn gestart of eerst na die datum daadwerkelijk investeringen zijn aangegaan met het oog op een op te starten nertsenhouderschap, uit te zonderen van de onmiddellijke werking van de verboden uit artikel 2. Daarom is gekozen voor een overgangsregime dat uitsluitend van toepassing is op de, in de mededeling in de Staatscourant bedoelde, nertsenhouders en dat hen als nertsenhouder uitzondert van de werking van artikel 2 tot het tijdstip waarop 10 jaar zijn verstreken na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Ook hier echter betreft het geen ongeclausuleerde uitzondering. De nertsenhouders die onder de uitgestelde werking van de verboden van artikel 2 vallen, zullen slechts zijn uitgezonderd voor zover het aantal gehouden nertsen niet meer bedraagt dan het aantal dat gehouden werd op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Bovendien dienen zij zich te houden aan de minimale huisvestingsvoorschriften zoals opgenomen in artikel 4, tweede lid, onderdeel c. Aldus wordt voorkomen dat tijdens de overgangsperiode sprake zal zijn van een onacceptabele welzijnsverslechtering. De nertsen moeten tenslotte op dezelfde plaats worden gehouden als waarop zij werden gehouden op 14 april 2000. Met betrekking tot de bedoelde «plaatsgebondenheid» geldt slechts één uitzondering: die gevallen waarin na 14 april 2000 de nertsenhouderschap werd verplaatst en op de oude plaats niet langer sprake is van een nertsenhouderschap, vallen eveneens onder het overgangsregime.

De bovenbeschreven eis dat de nertsenhouder sedert 14 april 2000 nertsen moet hebben gehouden om voor een overgangstermijn in aanmerking te komen, heeft tot gevolg dat de overdracht van een nertsenhouderschap aan een andere houder niet meer mogelijk is. In bijzondere gevallen waarin de nertsenhouder door buiten zijn schuld gelegen omstandigheden wordt gedwongen de nertsenhouderschap te beëindigen en van de hand te doen kan dit voor de individuele nertsenhouder tot onbillijke financiële gevolgen leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan overlijden, echtscheiding, invaliditeit of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In deze bijzondere gevallen kan de opvolgend houder, onder voorwaarden, toch gedurende de overgangstermijn nertsen houden, ingevolge artikel 4, vierde lid.

Bepalend voor het antwoord op de vraag of een nertsenhouder een beroep kan doen op de overgangstermijn, is of het houderschap voor of op 14 april 2000 in zijn handen is overgegaan. De houder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon of samenwerkingsverband zijn. Niet relevant is welke vorm het bedrijf heeft en of in het bedrijf nog andere takken van landbouw worden beoefend.

Overtreding van het verbod op het houden en doden van dieren ter verkrijging van hun pels is als overtreding strafbaar gesteld onder de Wet op de economische delicten.

§ 3 Voorgeschiedenis

Reeds bij de totstandkoming van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren was de bontproductie onderwerp van zorg voor de Tweede Kamer. Daarna is de pelsdierhouderij meerdere malen in de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de orde geweest. Het zwaartepunt is in de kamer in de loop der jaren verschoven van zorgen over het welzijn van de dieren naar de opvatting dat het houden van dieren voor de productie van bont hoe dan ook ongewenst is.

In 1994 zijn onderzoeken afgerond naar de welzijnssituatie van een drietal voor de bontproductie gehouden diersoorten: vossen, chinchilla's en nertsen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek zijn de vossen en chinchilla's niet opgenomen op de lijst van diersoorten die

ingevolge artikel 34 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, voor de productie mogen worden gehouden. Voor de nertsen luidde de uitkomst van het onderzoek dat zij, na doorvoering van enkele verbeteringen, zonder onaanvaardbare welzijnsproblemen gehouden kunnen worden. In februari 1995 (Handelingen II 1994/95, blz. 2963) kreeg een motie van het lid Huys waarin werd aangedrongen op een verbod op het houden van pelsdieren, geen meerderheid. De heer Van der Vlies stelde hier een motie naast waarin van de sector en de minister werd gevraagd te komen tot een plan van aanpak om een verdere verbetering van het welzijn van gehouden nertsen mogelijk te maken (Kamerstukken II 23 900 XIV, nr. 36). Laatstgenoemde motie werd met algemene stemmen aangenomen. Ter uitvoering van de motie heeft de sector in 1995, in overleg met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een plan van aanpak opgesteld met daarin een traject om tot verbeteringen op het gebied van huisvesting en verzorging te komen. Aan het plan van aanpak ligt het rapport van prof. P.R. Wiepkema uit 1994, getiteld «Advies omtrent het houden van nertsen» ten grondslag. Na bespreking in de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 12 december 1995 is het plan van aanpak, na advisering door prof. Dr. B.M. Spruit, nog verder aangescherpt.

Het plan van aanpak houdt het volgende in:

1. Alle dieren dienen in 1998 te beschikken over een nestbox van minimaal 20 bij 20 cm met strooisel;
2. Voor 1998 werkt de sector toe naar een nieuwe voerstrategie in de winterperiode, resulterend in een voerinstructie voor de nertsenhouders;
3. De jonge dieren dienen in groepen te worden gehuisvest. Het aantal dieren dat bij elkaar wordt gehouden, bepaalt het vloeroppervlak. De speenleeftijd van 11 weken wordt als minimum vastgesteld. Indien de aanwezigheid van andere volwassen dieren wordt geaccepteerd wordt ook buiten deze periode groepshuisvesting toegepast. In 1998 zal elk bedrijf minimaal 25% van de dieren in groepen houden, in 2000 50% en in 2005 100%;
4. Bij solitaire huisvesting geldt een minimale vloeroppervlakte van 2550 cm² per dier. Bij groepshuisvesting geldt dat voor twee dieren 2550 cm² vloeroppervlakte beschikbaar wordt gesteld plus 850 cm² voor ieder volgend dier. In 1998 wordt in ieder geval 25% van de dieren volgens deze norm gehouden, in 2000 50% en in 2005 100%;
5. Voor bestaande kooien wordt een minimum hoogte van 40 cm aangehouden. Bij vervanging of nieuwbouw, doch uiterlijk in 2005, bedragen de minimumafmetingen van een kooi lengte 85 cm, breedte 30 cm en hoogte 45 cm;
6. In 1998 dient iedere kooi te zijn voorzien van een platform of een cilinder;
7. In het fokdoel moeten naast de gebruikelijke doeleinden ook gedragsaspecten als nieuwsgierigheid en rustigheid worden opgenomen.

Uit de evaluatie van het plan van aanpak in 1998, dat bij brief van 3 februari 1999, aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, is gezonden, is gebleken dat de eerste fase door vrijwel alle nertsenhouders is uitgevoerd. In deze brief wordt geconcludeerd dat:

- het plan van aanpak een duidelijk positief effect heeft op het welzijn van de nertsen. Het vermindert het voorkomen van afwijkend gedrag en bevordert het optreden van positief sociaal gedrag en spelgedrag bij met name de jonge dieren;
- de eerste fase van het plan van aanpak door vrijwel alle nertsenhouders is uitgevoerd. Dit betekent dat de huisvesting en de wijze van verzorging van de dieren op bijna alle bedrijven ingrijpend gewijzigd is;

- niet al het afwijkend gedrag van de nertsen volledig is uitgebannen en het vertonen van ander positief gedrag verder kan worden gestimuleerd.

Ter gelegenheid van de parlementaire bespreking van de evaluatie op 1 juli 1999 heeft de Tweede Kamer zich door middel van de motie Swildens-Rozendaal c.s. uitgesproken tegen een verdere voortzetting van de nertsenhouderij.

Ter voorbereiding van de besluitvorming over de motie heeft de heer J. van Noord op verzoek van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een onderzoek gedaan naar de gevolgen van uitvoering van de motie. Zijn rapport van 20 september 1999 getiteld «De gevolgen van een verbod op het bedrijfsmatig houden van nertsen in Nederland» wordt in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting besproken. Om recht te doen aan de rechtsfilosofische aspecten van het vraagstuk heeft het Rathenau Instituut een discussiebijeenkomst belegd. Het Rathenau Instituut heeft naar aanleiding van deze bijeenkomst een rapport doen verschijnen, getiteld: «Toetsing van de morele aanvaardbaarheid van productiedoelen in de dierhouderij. Ethische, rechtsfilosofische en bestuurlijke aspecten». (bijlage bij de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 23 februari 2000). In het algemeen overleg over de nertsenhouderij dat op 30 maart 2000 (Kamerstuk II 1999/2000, 26 800 XIV, nr. 110) heeft plaatsgevonden is onder meer dit rapport besproken. De in het rapport verwoorde twijfels over de haalbaarheid van een verbod op ethische gronden werden door een meerderheid van de leden van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet ondersteund.

§ 4 Onderzoek door de heer Van Noord naar de gevolgen van uitvoering van de motie

Om inzicht te krijgen in de sociaal-economische gevolgen van een verbod voor de bedrijfsmatige pelsdierhouderij heeft de heer Van Noord hiernaar een onderzoek gedaan. Zijn bevindingen zijn samengevat in «De gevolgen van een verbod op het bedrijfsmatig houden van nertsen in Nederland». (bijlage bij de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 21 september 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal).

Ter uitvoering van zijn onderzoek heeft de heer Van Noord gesproken met vertegenwoordigers van de nertsenhouders, met tegenstanders van de bontproductie, de toeleverende industrie, het handel- en veilingwezen, LTO-Nederland, Rabobank Nederland, de Landbouw Voorlichting en met enkele wetenschappers.

De heer Van Noord adviseert om vanuit het perspectief van de weerstand tegen de bontproductie invulling te geven aan de motie en de welzijns-overwegingen buiten beschouwing te laten. Hij adviseert voorts om in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een algemeen artikel op te nemen waarin wordt aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur het houden van dieren kan worden verboden als het productiedoel waarvoor deze dieren worden gehouden moreel niet aanvaardbaar wordt geacht. Zoals in paragraaf 7 van deze memorie van toelichting is uiteengezet, is deze laatste suggestie van de heer Van Noord niet overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

De heer Van Noord doet voorts enkele aanbevelingen over de overgangstermijn. Hij is van mening dat het niet rechtvaardig is de nertsenhouderij in minder dan 10 jaar te beëindigen gelet op de investeringen die veel nertsenhouders recent hebben gedaan en de investeringsverplichtingen die zij deels reeds zijn aangegaan voor de uitvoering van de tweede fase

van het plan van aanpak. In een periode van 10 jaar kunnen naar zijn mening de gedane investeringen met een grote mate van zekerheid worden terugverdiend met een redelijke vergoeding voor arbeid en geïnvesteerd kapitaal. Deze aanbeveling van de heer Van Noord is in artikel 4 overgenomen.

Om het welzijn van de gehouden nertsen gedurende de overgangstermijn zo goed mogelijk te waarborgen en de nertsenhouders in de gelegenheid te stellen de gemaakte afspraken zo veel mogelijk na te komen, stelt de heer Van Noord voor te komen tot een gedifferentieerde overgangstermijn waarbij rekening wordt gehouden met de mate waarin de nertsenhouder het plan van aanpak heeft uitgevoerd. Hij stelt voor de nertsenhouder die het plan van aanpak conform afspraak voor 2005 volledig geïmplementeerd heeft, in de gelegenheid te stellen de houderij tot 2015 voort te zetten. De nertsenhouder die in 2005 het plan van aanpak niet volledig heeft geïmplementeerd zou een overgangstermijn tot 2010 kunnen krijgen. In het onderhavige wetsvoorstel is echter voorzien in een uniforme overgangstermijn van 10 jaar na inwerkingtreding van de wet. Verreweg de meeste nertsenhouders zullen, indien zij in 2005 het plan van aanpak volledig geïmplementeerd willen hebben, nog forse investeringen moeten doen. In het zicht van de naderende bedrijfsbeëindiging zal de behoefte om nog nadere grote investeringen te doen vermoedelijk gering zijn. Het welzijn van de nertsen in het algemeen is slechts gebaat bij een gedifferentieerde overgangstermijn indien een groot aantal nertsenhouders verder uitvoering zou geven aan het plan van aanpak. Nu dit naar verwachting niet het geval zal zijn, is in het onderhavige wetsvoorstel niet voorzien in een gedifferentieerde overgangstermijn.

Om te voorkomen dat het welzijn van de nertsen gedurende de overgangstermijn zal verslechteren, zijn in artikel 4, tweede lid, onderdeel c, normen opgenomen waaraan de huisvesting en verzorging van de dieren moet blijven voldoen.

De vertegenwoordigers van de Nederlandse vereniging van fokkers van edelpelsdieren hebben in de gesprekken met de heer Van Noord aangegeven te verwachten dat een verbod ondanks de overgangperiode al na enkele jaren verstrekkende gevolgen zal hebben omdat een ondernemer voortdurend moet investeren in zijn bedrijf en de infrastructuur van aanleverende en afnemende industrie naar zij verwachten, zal verdwijnen. Bij een gedifferentieerde overgangstermijn waarbij na 10 jaar nog slechts een gedeelte van de bedrijven blijft functioneren, zal dit bezwaar in verhoogde mate spelen. Zij hebben daarom uitgesproken de voorkeur te geven aan een financiële bijdrage om op zeer korte termijn tot beëindiging van de bedrijven over te gaan.

§ 5. Verplichting tot schadevergoeding in het licht van artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM

Bezien is of er, gegeven de voorgenomen overgangstermijn van 10 jaar, nog een verplichting bestaat tot schadeloosstelling van de nertsenhouders. In dit verband zijn artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) van belang.

Artikel 14 van de Grondwet ziet op onteigening en de daaraan te verbinden schadevergoeding. Het verbod op het houden van pelsdieren kan niet worden aangemerkt als onteigening maar wel als een beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht als bedoeld in het derde lid van artikel 14 van de Grondwet. Ingevolge dat artikellid bestaat in het geval van beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht slechts een verplichting tot schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade in gevallen bij of krachtens de wet bepaald. Gelet op de overgangstermijn

van 10 jaar is in het onderhavige wetsvoorstel niet voorzien in een schadeloosstelling van de nertsenhouders.

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) geeft iedere natuurlijk of rechtspersoon het recht op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Het bepaalt dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter niet het recht van een Staat aan om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In de jurisprudentie van het Europese hof voor de rechten van de mens is hieraan verder uitwerking gegeven. In dit kader is het van belang of een maatregel moet worden beschouwd als ontneming of als regulering van eigendom. Bij ontneming van eigendom is de overheid in het algemeen verplicht om in schadevergoeding te voorzien, terwijl dat bij regulering van eigendom alleen het geval is indien het individu een onevenredig zware last moet dragen ter bereiking van het met de regulerende maatregel beoogde algemeen belang. Het algemeen belang is in dit geval gelegen in de maatschappelijke weerstand tegen de bontproductie. In het onderhavige geval is geen sprake van ontneming van eigendom. De in artikel 2 van het wetsvoorstel opgenomen verboden kunnen worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Er is derhalve niet per definitie een verplichting tot schadeloosstelling. In dit verband is van belang dat de invoering van het verbod op de pelsdierhouderij gepaard gaat met een overgangstermijn van 10 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat disproportionaliteit ontstaat tussen de belangen van de nertsenhouders en het algemeen belang.

§ 6. Europeesrechtelijke aspecten

a. Verenigbaarheid met het EU-recht

Een verbod op het houden en doden van dieren om hun vacht kan gevolgen hebben voor de in- en uitvoer van pelsdieren en heeft derhalve Europeesrechtelijke implicaties. De vraag is aan de orde of het verbod is te beschouwen als een verboden in- of uitvoerbeperkende maatregel als bedoeld in de artikelen 28 en 29 van het EG-verdrag.

Van een uitvoerbeperkende maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 29 EG-Verdrag is geen sprake indien, zoals in het onderhavige geval, de maatregel objectief op de productie van een product van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of voor de uitvoer (Hof van Justitie, zaak 15/79: Groeneveld).

Voor invoerbeperkende maatregelen van gelijke werking als bedoeld in artikel 28 van het EG-Verdrag geldt volgens de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat alle maatregelen die (potentieel) handelsbelemmerend zijn door het verbod van artikel 28 worden getroffen (Hof van Justitie, zaak 8/74: Dassonville), tenzij de maatregel gerechtvaardigd wordt door de «rule of reason» (Hof van Justitie, zaak 120/78: Cassis de Dijon). In dat arrest en de er op volgende rechtspraak heeft het Hof aangegeven dat een maatregel met een beroep op de «rule of reason» kan worden gerechtvaardigd indien het een niet-discriminatoire maatregel betreft, de maatregel niet-economisch van aard is en voldaan is aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit.

Het verbod op het houden en doden van dieren voor de bontproductie zal geen onderscheid maken naar land van herkomst van de dieren noch naar land waarvoor de dieren bestemd zouden zijn en is derhalve aan te merken als niet-discriminatoire. Het verbod heeft de bescherming van

dieren tegen een ethisch ongewenst gebruik door de mens ten doel en is daarom niet-economisch van aard. De noodzaak van het verbod is gelegen in de steeds sterker wordende maatschappelijke overtuiging dat dieren in Nederland niet voor de productie van bont behoren te worden gebruikt. Ter bereiking van dit doel is het verbod proportioneel. Er is immers geen andere maatregel mogelijk die op minder verstrekkende wijze hetzelfde effect zou kunnen bereiken. Gelet op het bovenstaande zal een beroep op de «rule of reason» naar alle waarschijnlijkheid slagen. Mocht een beroep op de «rule of reason» niet slagen dan is het verbod te beschouwen als een invoerbelemmerende maatregel waarop artikel 28 EG-Verdrag van toepassing is. In dat geval kan het verbod echter worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 30 van het EG-Verdrag dat het stellen van invoerbeperkende maatregelen toestaat als dat voor de bescherming van een aantal in dat artikel genoemde belangen noodzakelijk is. De in dit geval met name in aanmerking komende rechtvaardigingsgrond betreft de openbare zedelijkheid. In de schaarse gevallen waarin het Hof van Justitie oordeelde over beroepen op de rechtvaardigingsgrond «openbare zedelijkheid», ging het om nationale regelingen op gebieden, die in de meeste Europese samenlevingen doorgaans uitgebreid ter discussie staan. Een met het onderhavige verbod vergelijkbare maatregel werd voor zover bekend nog niet aan het Hof voorgelegd. Uit de rechtspraak met betrekking tot de «openbare zedelijkheid» volgt dat iedere lidstaat op basis van zijn eigen waarden en normen mag bepalen welke vereisten zij uit hoofde van de openbare zedelijkheid nodig oordeelt. (Hof van Justitie, zaak 34/79 en zaak C-23/89). Uiteraard moet zijn voldaan aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat aan deze eisen wordt voldaan.

De reeds bestaande richtlijn nr. 98/58/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoel-einden gehouden dieren (PbEG L 221), die mede betrekking heeft op het houden van pelsdieren, ziet uitsluitend op de wijze waarop de dieren worden gehouden en heeft geen betrekking op de vraag of het doel waarvoor de dieren gehouden worden acceptabel is. Deze richtlijn staat het onderhavige wetsvoorstel derhalve niet in de weg.

In het kader van de Raad van Europa zijn, op basis van artikel 9 van de op 10 maart 1976 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (Trb. 1980, 154 en 188), in juni 1999 aanbevelingen tot stand gekomen over het houden en doden van pelsdieren. Deze aanbevelingen komen waar het de voorschriften voor het houden van nertsen betreft grotendeels overeen met de in het plan van aanpak nertsenhoudery geformuleerde doelstellingen. De aanbevelingen bevatten evenmin een uitspraak over de morele aanvaardbaarheid van het houden en doden van dieren om de waarde van hun pels.

De pelsdierhouderij staat sinds enige tijd in meerdere Europese landen ter discussie. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft een, inmiddels tot wet geworden, wetsvoorstel voorbereid waarin het slachten en houden van pelsdieren wordt verboden. Dit voorstel is in december 1999 bij de Europese Commissie genotificeerd als technisch voorschrift in het kader van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is gewacht op de uitkomsten van deze notificatieprocedure om zo goed mogelijk rekening te kunnen houden met de in Europa levende opvattingen.

Enkele lidstaten hebben op het Britse wetsvoorstel gereageerd. De Europese Commissie heeft na het verstrijken van de zogenaamde stand still

periode enkele opmerkingen van algemene aard gemaakt. De opvatting van de Commissie komt erop neer dat lidstaten op zichzelf de bevoegdheid hebben om maatregelen, als door het Verenigd Koninkrijk afgekondigd, te treffen. Nadelige gevolgen voor het intracommunautaire handelsverkeer zouden volgens de Commissie waarschijnlijk gerechtvaardigd kunnen worden met een beroep op de openbare zedelijkheid, binnen de grenzen die hiervoor uit hoofde van het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gelden.

Wel geeft de Commissie aan dat er een studie gaande is naar het voorbereiden van toekomstige EU-regelgeving die moet voorzien in gemeenschappelijke regels voor het welzijn van dieren die omwille van hun bont worden gehouden en dat het om die reden de voorkeur zou verdienen dat alle lidstaten de uitkomst van deze studie zouden afwachten in plaats van eenzijdig maatregelen te treffen. Tot slot onderstreept de Commissie nogmaals het economisch belang van de bontsector.

Bij een analyse van de door de Commissie gemaakte opmerkingen moet de conclusie luiden dat er thans geen andere Europeesrechtelijke overwegingen spelen dan hierboven uiteengezet. De opmerkingen van de Commissie vormen in feite een ondersteuning van de conclusie dat de kans klein is dat het Europese recht ten principale een verbod op de pelsdierhouderij in de weg staat. Het enkele feit dat de Commissie de lidstaten verzoekt tot terughoudendheid bij het treffen van nationale maatregelen in afwachting van een studie naar de welzijnsaspecten, doet hier niets aan af. Zelfs indien de Commissie naar aanleiding van bedoelde studie met een richtlijn terzake zou willen komen, betekent dit nog allerminst dat een dergelijke richtlijn een verbod op ethische gronden onmogelijk zal maken. Dit zal zich slechts voordoen indien een eventuele richtlijn volledige harmonisatie terzake van het houden en doden van dieren omwille van hun pels beoogt. In dit verband is van belang dat de Europese Commissie slechts heeft aangegeven een studie te doen naar de welzijnsaspecten van de pelsdierhouderij en derhalve niet naar de aanvaardbaarheid van het houden van dieren voor de productie van bont.

b. Notificatie van het onderhavige wetsvoorstel

Het voorstel van wet is op 30 januari 2001 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204) zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Door Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland en Spanje zijn opmerkingen gemaakt, evenals, na het verstrijken van de termijn, door de Europese Commissie. Op de opmerkingen van de genoemde lidstaten is gereageerd bij brief van 10 juli 2001. Op de opmerkingen van de Europese Commissie, die later werden ontvangen, is gereageerd bij brief van 20 augustus 2001. De opmerkingen van de lidstaten en de Europese Commissie vormden geen aanleiding om tot aanpassing van het wetsvoorstel over te gaan.

In zijn reactie herhaalt de Europese Commissie zijn standpunt zoals dat uiteen is gezet ter gelegenheid van de notificatie van het Britse wetsvoorstel en voegt daar enkele opmerkingen aan toe. De Commissie erkent dat lidstaten een zekere mate van vrijheid hebben in het nemen van maatregelen teneinde wettige, niet aan de landbouw gerelateerde doelstellingen te bereiken, zelfs als deze niet overeenkomen met de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten. De belemmering van de intracommunautaire handel die voortvloeit uit een verbod op de pelsdierhouderij kan worden gerechtvaardigd om ethische redenen, mits deze binnen

de door het EG-verdrag en de jurisprudentie van het Hof gestelde beperkingen vallen.

De Europese Commissie verzoekt de Nederlandse regering om bewijsstukken waaruit blijkt dat in Nederland het houden van dieren om de waarde van hun vacht niet strookt met algemene ethische normen, ongeacht het welzijnsniveau van de dieren. De Commissie verwijst in dit verband naar het, in paragraaf 1 van deze memorie van toelichting genoemde, NIPO onderzoek, waarin 64% van de ondervraagden het geheel of gedeeltelijk eens was met de stelling dat het in principe niet uitmaakt waarvoor dieren worden gehouden als maar rekening wordt gehouden met het welzijn van de dieren.

In het antwoord aan de Commissie is het, eveneens in paragraaf 1 beschreven, onderzoek van Bureau Intomart aangehaald waarin 86% van de ondervraagden aangaf een fokverbod voor nertsen wenselijk te vinden. Benadrukt is echter dat de Nederlandse regering meer dan aan deze opinie-onderzoeken, vooral waarde hecht aan de mening van het democratisch gekozen parlement in deze.

De Europese Commissie wijst er op dat het aandeel van de Nederlandse nertsenhouders in de productie van nertsenvacht mogelijk zal worden overgenomen door andere landen waar de welzijnsregelgeving minder streng is, hetgeen het welzijn van nertsen niet ten goede zou komen. In het antwoord aan de Commissie is dit risico erkend. Benadrukt is echter dat dit probleem in een groot aantal dossiers speelt, ook en met name, in dossiers waarin het bevorderen van het welzijn van de dieren voorop staat. De zorg hierover mag echter geen reden zijn om in Nederland of Europa niet de maatregelen te treffen die nodig worden geacht.

Tot slot gaat de Commissie in op de eisen die in het wetsvoorstel aan de huisvesting van nertsen worden gesteld in artikel 4, tweede lid, onderdeel c. De Commissie wijst er op dat de aanbevelingen met betrekking tot het houden van pelsdieren in het kader van de op 10 maart 1976 te Straatsburg tot stand gekomen Europese overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (Trb. 1980. 154) niet in het wetsvoorstel zijn overgenomen. De Commissie verzoekt om de eisen uit de aanbevelingen alsnog op te nemen in het wetsvoorstel. In het antwoord aan de Commissie is uiteengezet dat Nederland instemt met deze aanbevelingen uit 1999 en dat Nederlandse nertsenhouders reeds voor de totstandkoming van de aanbevelingen bezig waren met de verbetering van de huisvesting van de nertsen. Overeenkomstig het Plan van aanpak nertsenhouders hadden in 2005 alle nertsenhouders moeten voldoen aan de in de aanbevelingen opgenomen eisen, daarmee zes jaar vooruitlopend op het in de aanbevelingen gehanteerde tijdschema. Na de motie hebben de nertsenhouders echter begrijpelijkerwijs in grote meerderheid afgezien van verdere investeringen. Aan de Europese Commissie is geantwoord dat van de nertsenhouders redelijkerwijs niet gevergd kan worden dat zij in het zicht van de naderende bedrijfsbeëindiging nog tot verdere grootschalige vervanging van kooien overgaan. De huisvestingsvoorschriften in het wetsvoorstel zijn slechts bedoeld om een verslechtering van de welzijnssituatie van nertsen gedurende de overgangstermijn tegen te gaan. De normen uit de aanbevelingen zijn derhalve niet overgenomen in het wetsvoorstel. Nadat dit wetsvoorstel tot wet is geworden zal worden bekeken wat daarvan de consequenties zijn voor de Nederlandse deelname aan de aanbevelingen met betrekking tot het houden van pelsdieren.

§ 7. Verhouding tot andere regelgeving

Op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (verder GWWD) kunnen onder andere regels worden vastgesteld die de gezond-

heid en het welzijn van dieren op het oog hebben. Blijkens de considerans van die wet hebben ook ethische overwegingen ten aanzien van dieren en handelingen met dieren een plaats in dat wettelijk kader. Een expliciet ethisch afwegingskader heeft echter uitsluitend in het hoofdstuk over biotechnologie bij dieren een plaats gevonden. Een bepaling waarin het wordt verboden dieren met een bepaald doel te houden omdat tegen dat doel ethische bezwaren bestaan, past daarom minder goed in die wet. Om recht te doen aan de eigen aard van de onderhavige materie voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een regeling bij aparte wet.

In het op artikel 34, eerste lid, van de GWWD gebaseerde Besluit aanwijzing voor de productie te houden dieren zijn diersoorten en categorieën aangewezen waarvan dieren mogen worden gehouden met het oog op de productie van de van die dieren afkomstige producten. Onder meer door de Stichting Bont voor Dieren is naar voren gebracht dat een verbod op de nertsenhouderij zou kunnen worden geëffectueerd door de nertsen te schrappen van de lijst van voor de productie te houden dieren. Dit zou echter een ruimere interpretatie van artikel 34 van de GWWD vergen dan in de nota van toelichting bij genoemd besluit is uiteengezet. Het gaat hier om het beëindigen van een tot op heden legale bedrijfstak. Een beslissing over het niet langer toestaan van het houden van dieren voor een bepaald productiedoel op morele gronden, grijpt zo diep in de maatschappij in dat volledige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluitvorming, zoals die bij de totstandkoming van een wet bestaat, reeds daarom is aangewezen. Regeling op basis van artikel 34 zou voorts geen recht doen aan de bezwaren die bestaan tegen de bontproductie in het algemeen. Op de interpretatie van artikel 34 behoeft in de onderhavige memorie van toelichting derhalve niet verder te worden ingegaan.

De Meststoffenwet stelt regels over het gebruik van dierlijke en andere meststoffen en beoogt een onverantwoorde uitbreiding van de productie van dierlijke meststoffen te voorkomen. Ter beheersing van de mestproblematiek voorziet hoofdstuk V van de Meststoffenwet in een stelsel van mestproductierechten voor een aantal in het kader van die wet aangewezen diersoorten, waaronder nertsen. De nertsenhouder kan zijn mestproductierechten behalve voor het houden van nertsen ook aanwenden voor het houden van rundvee, schapen, geiten, eenden en konijnen. In het onderhavige wetsvoorstel is aangesloten bij het begrip bedrijf uit de Meststoffenwet. Als nertsenhouderij wordt aangemerkt dat gedeelte van een bedrijf dat daadwerkelijk gebruikt wordt voor het houden van nertsen. In het geval waarin het bedrijf van een nertsenhouder in de zin van de Meststoffenwet zich op verschillende geografische locaties bevindt, kan hij, ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdeel b, gedurende de overgangstermijn in principe slechts nertsen houden op die locaties waar hij sinds 14 april 2000 reeds daadwerkelijk nertsen hield. In het onderhavige wetsvoorstel is de mogelijkheid om nog gedurende een periode van 10 jaar na inwerkingtreding van de wet nertsen te houden, gekoppeld aan de persoon van de nertsenhouder en de plaats waar de dieren daadwerkelijk worden gehouden. Bij beëindiging van zijn nertsenhouderij-activiteiten heeft de nertsenhouder de mogelijkheid zijn bedrijf in zijn geheel over te dragen aan een nieuwe eigenaar zonder dat dit ten koste gaat van de omvang of de benuttingsmogelijkheden van het mestproductierecht. De nieuwe eigenaar kan, ingevolge het onderhavige wetsvoorstel, op het bedrijf in principe geen nertsen meer houden. De nertsenhouder kan tevens het niet-gebonden mestproductierecht, dat is het deel van het mestproductierecht dat de hoeveelheid van 125 kilogram fosfaat per jaar per hectare gemiddeld in dat jaar tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond te boven gaat, geheel of gedeeltelijk laten overgaan naar een ander bedrijf.

In dat geval vindt, krachtens de Wet verplaatsing mestproductierechten een korting van 25% plaats, ten laste van het ontvangende bedrijf.

Een nertsenhoudersrij is een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Voor de exploitatie van een nertsenhoudersrij is een milieuvergunning noodzakelijk, die wordt verleend door de gemeente. Of een wijziging van de milieuvergunning nodig is indien de nertsenhoudersrij wordt beëindigd en vervangen door andere activiteiten is sterk afhankelijk van de vergunning waarover de betreffende nertsenhoudersrij beschikt.

§ 8. Handhavingsaspecten

Hoewel het voor de toepassing van artikel 2 op zichzelf niet van belang is of de aldaar bedoelde activiteit bedrijfsmatig plaatsvindt of niet, vindt in de praktijk het houden en doden van dieren, uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van de van die dieren afkomstige pels, louter bedrijfsmatig plaats. Gelet daarop is ervoor gekozen overtredingen van voorschriften gesteld in het onderhavige wetsvoorstel strafbaar te stellen als economische delict, gekwalificeerd als overtreding. Artikel 6 van het onderhavige wetsvoorstel bevat daartoe een wijziging van artikel 1 van de Wet op de economische delicten.

Met het oog op de handhaving is in artikel 3 van het wetsvoorstel voorzien in een meldingsplicht voor degene die op het tijdstip van inwerkingtreding reeds vossen, chinchilla's of andere dieren, niet zijnde nertsenhoudersrij. Deze houdersrij zullen binnen vier weken na inwerkingtreding van de wet moeten aangeven waar de desbetreffende dieren worden gehouden en het aantal dieren dat op dat tijdstip wordt gehouden. Daarnaast is voorzien in een meldingsplicht voor de nertsenhoudersrij die vanaf 14 april 2000 – het tijdstip van eerdergenoemde mededeling in de Staatscourant – voortdurend nertsenhoudersrij houdt. Deze moeten aangeven hoeveel dieren worden gehouden, waar zij op 14 april 2000 nertsenhoudersrij hielden en, indien de houdersrij sedertdien is verplaatst, waar de dieren bij inwerkingtreding van de wet worden gehouden. Ook voor houdersrij die op 14 april reeds beschikten over de benodigde vergunningen en tevens investeringsverplichtingen waren aangegaan geldt een meldingsplicht. Zij kunnen slechts gebruik maken van de overgangstermijn indien zij ten tijde van de inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk nertsenhoudersrij zijn gaan houden. Aldus ontstaat een goed beeld van de startsituatie en wordt een goede basis verkregen voor een gedegen controle op de houdersrij. Bij wijze van uitzondering is het krachtens artikel 4, vierde lid, in bijzondere omstandigheden mogelijk om de nertsenhoudersrij over te dragen. De nertsenhoudersrij dient daartoe een verklaring van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te hebben verkregen inhoudende dat de bedoelde bijzondere omstandigheden zich hebben voorgedaan. Voor de opvolgende houdersrij geldt eveneens een meldingsplicht. Hij kan niet meer nertsenhoudersrij houden dan zijn voorganger op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet hield.

Met het toezicht op de naleving van de wet en de opsporing van overtredingen zullen in de eerste plaats de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn belast. Aangezien het wetsvoorstel slechts op ongeveer 200 bedrijven van toepassing is, is een beperkte inzet van de AID noodzakelijk. Met name in het tijdvak tot 10 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de AID controleren of een nertsenhoudersrij voldoet aan de voorwaarden van het overgangsregime zoals neergelegd in artikel 4. Daarna zal het niet langer toegestaan zijn een pelsdierhoudersrij in werking te hebben en kan de inzet van de AID zich beperken tot optreden tegen eventuele overtreders van dit verbod.

De wet wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de werklust van de rechterlijke macht zullen echter, alleen al gezien de omvang van de sector waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, beperkt zijn.

§ 9. Gevolgen voor het bedrijfsleven

De in het navolgende weergegeven gegevens zijn merendeels ontleend aan het, in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting beschreven, rapport van de heer Van Noord.

In Nederland zijn naar schatting 200 nertsenhouders die als hoofdtak nertsen houden. De nertsen worden op het bedrijf van de nertsenhouder gedood. Mondiaal worden jaarlijks 25 miljoen pelzen geproduceerd. Denemarken is met ongeveer 40% van de wereldproductie verreweg de grootste producent van nertsenbont. Nederland en de Verenigde Staten produceren ieder ongeveer 10% van het nertsenbont. Om aan de wereldvraag naar bont te kunnen blijven voldoen zal de nertsenhouderij in andere landen waarschijnlijk toenemen indien de nertsenhouderij in Nederland wordt gestaakt. In hoeverre Nederlandse nertsenhouders overwegen om hun bedrijf in het buitenland voort te zetten is niet bekend. De bruto productiewaarde van de Nederlandse nertsenhouderij bedraagt 125 tot 150 miljoen gulden per jaar. Jaarlijks worden 2,5 tot 3 miljoen pelzen geproduceerd. De opbrengst van een pels bedraagt 30 tot 70 gulden, afhankelijk van kwaliteit, vraag en aanbod. De kostprijs per pels, exclusief de beloning voor arbeid en bedrijfsleiding, bedraagt ruim 36 gulden. In de nertsenhouderij werken ongeveer 600 mensen. Op de circa 200 nertsenhouderijen vinden naast de bedrijfshoofden nog circa 300 anderen emplooi (100 gezinsleden en 200 derden). Daarnaast biedt de nertsenhouderij aan ongeveer 100 seizoensarbeiders voor een deel van het jaar werk. Naar schatting staat 20% van de bedrijven als maatschap te boek, waarbij ouder (meestal de vader) en kind samen een maatschap vormen en waarbij de vader ouder is dan 50. Op eveneens 20% van de bedrijven is het bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar. Op de resterende bedrijven is het bedrijfshoofd jonger dan 50 jaar.

In de toeleverende en afnemende industrie zijn ongeveer 450 arbeidsplaatsen afhankelijk van de nertsenhouderij. De heer Van Noord verwacht dat de werknemers in de toeleverende industrie elders emplooi zullen kunnen vinden. Hij schat tevens in dat de werkgelegenheid in de afnemende en verwerkende industrie slechts ten dele zal verdwijnen. Met name voor de internationale veilinghuizen die in Nederland gevestigd zijn, verwacht hij dat de gevolgen kleiner zullen zijn dan voor de Nederlandse bonthandel.

Uit de evaluatie van het plan van aanpak in 1998 is gebleken dat de eerste fase van het plan van aanpak door vrijwel alle nertsenhouders is uitgevoerd. Volgens het rapport van de heer Van Noord bedroegen de hiervoor door de bedrijven gepleegde investeringen 60 miljoen gulden (gemiddeld 300 000 gulden per bedrijf). Hij wijst er voorts op dat daarnaast op vrijwel alle bedrijven recent is geïnvesteerd in het plaatsen van emissiearme mestsystemen, waarmee nogmaals 60 miljoen gulden was gemoeid. In totaal kom dit overeen met gemiddeld 210 gulden per fokteef. De heer Van Noord verwacht dat de gedane investeringen bij de huidige opbrengstprijzen (1999) in 10 jaar kunnen worden terugverdiend. Hij wijst er echter wel op dat de prijzen onvoorspelbaar zijn en worden gekenmerkt door een cyclisch verloop. De huidige periode met hoge opbrengstprijzen zou derhalve gevolgd kunnen worden door een periode met lagere opbrengsten.

De bedrijven die de inrichting voor nertsenhouderijen verzorgen, voelen volgens het rapport van de heer Van Noord reeds de gevolgen van de

motie. Deze bedrijven hebben geanticipeerd op de tweede fase van het plan van aanpak. Veel nertsenhouders hebben echter, gelet op de motie, afgezien van verdere investeringen.

Pluimveeslachterijen en de visverwerkende industrie die de grondstof voor het nertsenvoeder aanleveren, zullen bij een algeheel verbod op het houden van pelsdieren hun afzet elders moeten vinden. Blijkens het rapport van de heer Van Noord lopen de schattingen over de hieraan verbonden kosten uiteen van 2 tot 5 miljoen gulden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de begripsomschrijvingen. Centraal begrip in het overgangsrecht van dit wetsvoorstel is het begrip «nertsenhoudery». Op de bedrijven die nertsen houden is de Meststoffenwet van toepassing. Om de zaken niet nodeloos ingewikkeld te maken is voor de omschrijving van nertsenhoudery zoveel mogelijk aangesloten bij het begrip «bedrijf» uit die wet, met dien verstande dat onder de nertsenhoudery slechts wordt verstaan dat gedeelte van het bedrijf dat daadwerkelijk wordt gebruikt voor het houden van nertsen. De beoordeling welk gedeelte van het bedrijf tot de nertsenhoudery behoort, zal worden gemaakt op grond van de feitelijke omstandigheden. Indien op het bedrijf in de zin van de Meststoffenwet andere activiteiten tot uitoefening van de landbouw worden verricht, kunnen gedurende de overgangsperiode slechts nertsen worden gehouden in dat gedeelte van het bedrijf waar op en vanaf 14 april 2000 nertsen worden gehouden. Dit is met name van belang indien het bedrijf op meerdere locaties is gevestigd.

Of op een bedrijf nog nertsen mogen worden gehouden nadat dit wetsvoorstel tot wet is geworden, hangt er tevens vanaf of de houder reeds nertsen hield op 14 april 2000.

Artikel 2

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op het houden en doden van dieren ter verkrijging van hun pels. Met het wetsvoorstel is niet beoogd het houden van dieren waarvan de pels als bijproduct van bijvoorbeeld de vleesproductie wordt gewonnen, te verbieden. De verboden in het eerste en tweede lid van artikel 2 zijn daarom beperkt tot die dieren die in hoofdzaak of uitsluitend om hun pels gehouden worden. De rest van het dier zal in dat geval vaak als afval worden beschouwd. Onder pels wordt, voor zover hier van belang, volgens Van Dale's groot woordenboek van de Nederlandse taal verstaan: «dichtbehaarde huid van verschillende dieren, vooral van schapen of roofdieren» en tevens «dierenhuid die met haren erop toebeleid is». Schapen worden onder meer gehouden omwille van hun wol. Zij worden echter gedood tevens omwille van hun vlees. Hun vacht kan derhalve worden beschouwd als een bijproduct van de productie van vlees. Evenzo wordt de huid van varkens en runderen aangewend voor de productie van leer. In deze gevallen is er geen sprake van het doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak om hun pels te verkrijgen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft dan ook geen betrekking op de hier beschreven voorbeelden.

In het algemeen zal duidelijk zijn of een dier wordt gehouden ter verkrijging van de pels omdat meestal de houder zelf degene zal zijn die de pels verkrijgt of hoopt te verkrijgen. Daarnaast is echter ook sprake van houden als bedoeld in artikel 2, eerste lid, indien de houder niet zelf voornemens is de pels te winnen maar het houden geschiedt met het oog op de winning van de pels door een opvolgend houder. Het gaat hierbij niet om het subjectieve oogmerk van de houder maar om de objectieve strek-

king van de gedraging: het houden was – gelet op alle omstandigheden van het geval – gericht op de productie van bont.

Artikelen 3 en 4

Om gebruik te kunnen maken van de overgangstermijn dient de pelsdierhouder zich binnen vier weken na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel te melden bij de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Op deze wijze wordt een overzicht verkregen waar de pelsdierhouderijen gevestigd zijn en hoeveel dieren zij houden. Ingevolge het vijfde lid van artikel 3 zal in voorschriften met betrekking tot de wijze waarop de melding dient plaats te vinden, worden voorzien.

In hoofdzaak kan slechts de nertsenhouder die op 14 april 2000 nertsen hield, gedurende de overgangsperiode nog nertsen houden. Een gelijke voorziening staat open voor de nertsenhouder die bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel daadwerkelijk nertsen houdt en tevens op 14 april 2000 reeds beschikte over alle benodigde vergunningen en investeringsverplichtingen was aangegaan.

Indien een houder die aan alle voorwaarden voldoet de houderij onder bijzondere titel aan een derde overdraagt, kan die derde geen gebruik maken van de overgangstermijn. Dit geldt ook indien van ouder op kind wordt overgedragen. Doorslaggevend criterium is in alle gevallen of er sprake is van een wijziging van het houderschap. Met betrekking tot de veel gehanteerde constructie van de maatschap betekent dit het volgende. In geval een nertsenhouderij in zijn geheel wordt overgedragen aan een maatschap valt een dergelijke overdracht niet onder artikel 4. In dat geval is er immers sprake van een nieuwe houder. Ditzelfde geldt indien iemand na 14 april 2000 is toegetreden tot een maatschap. Alsdan wordt het houderschap immers uitgebreid. Indien daarentegen sprake is van een bestaande maatschap die voor gezamenlijke rekening en risico wordt geëxploiteerd waarbij één van de maten (bijvoorbeeld de vader) uit de maatschap treedt dan vindt ten aanzien van de overige maten (waaronder bijvoorbeeld de andere echtgenoot of kinderen) geen overdracht van de het houderschap plaats. De overgebleven maten oefenden immers reeds het gezamenlijk houderschap uit. Ook ingeval van ontbinding van een maatschap onder gelijktijdige overdracht van de houderij aan één of meer van de oorspronkelijke maten, is van een wijziging van het houderschap geen sprake. Wordt de maatschap daarentegen ontbonden en vindt overdracht plaats aan iemand die niet in de maatschap zat dan is er wél sprake van een overdracht van het houderschap en geldt de overgangstermijn niet. Eén en ander is uiteraard mede afhankelijk van de inrichting van de maatschap.

Indien sprake is van een besloten of naamloze vennootschap, kan de vennootschap als houder worden aangemerkt. Overdracht van de aandelen in de vennootschap na 14 april 2000 brengt dan geen wijziging in het houderschap. Uiteraard geldt één en ander alleen indien de pelsdierhouderij reeds voor of op 14 april in de vennootschap was ingebracht. De houder die na 14 april 2000 onder algemene titel een houderij heeft verkregen, bijvoorbeeld door vererving, treedt in de rechten van zijn voorganger en heeft derhalve dezelfde aanspraken op een overgangstermijn als zijn voorganger had.

Door omstandigheden kan een nertsenhouder, die gedurende de overgangstermijn nertsen mag houden, worden gedwongen de nertsenhouderij op korte termijn te beëindigen én de tot het bedrijf behorende grond en gebouwen van de hand te doen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de omstandigheid dat de nertsenhouderij deel uitmaakt van een te verdelen gemeenschap na echtscheiding, overlijden of faillissement, de omstandigheid dat de nertsenhouder door invaliditeit wordt getroffen of dat hij

wegens het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd het bedrijf gedurende de overgangstermijn van de hand wil doen en voor zijn pensioenvoorziening afhankelijk is van de verkoop van het bedrijf. In deze gevallen kan voor de nertsenhouder een groot financieel nadeel voortvloeien uit het niet als nertsenhouderij kunnen overdragen van zijn bedrijf terwijl hij daartegen niet of slechts in beperkte mate voorzorgsmaatregelen kan treffen. Om het financieel nadeel voor deze houders te beperken is in het vierde lid van artikel 4 voorzien in de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden de nertsenhouderij toch over te dragen. Uiteraard gaat het hier om overdracht tegen een prijs conform de marktwaarde. Het doel van de hier beschreven uitzondering is immers het beperken van financieel nadeel bij de nertsenhouder.

Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen dient de nertsenhouder een verklaring van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te verkrijgen waaruit blijkt dat hij naar het oordeel van de Minister heeft aangetoond dat hij door omstandigheden is gedwongen tot bedrijfsbeëindiging over te gaan en het bedrijf te gelde te maken. In het vijfde lid zijn enkele bijzondere omstandigheden beschreven. Bij ministeriële regeling kunnen eventueel nog andere bijzondere omstandigheden worden aangewezen. Van deze mogelijkheid zal zeer terughoudend gebruik worden gemaakt.

Het zou onwenselijk zijn indien in de periode na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het welzijn van de nertsen nog belangrijk zou verslechteren doordat de verbeteringen die ter uitvoering van het plan van aanpak zijn aangebracht weer ongedaan worden gemaakt. In het tweede lid, onderdeel c, van artikel 4 zijn daarom normen opgenomen waaraan de huisvesting en verzorging van de nertsen in ieder geval moet blijven voldoen gedurende de overgangstermijn. Omdat de nertsenhouders naar alle waarschijnlijkheid geen mogelijkheden meer hebben om extra investeringen ten behoeve van de huisvesting van de dieren nog terug te verdienen is uitgegaan van de situatie zoals die blijktens de evaluatie van het plan van aanpak op de meeste bedrijven bestond in 1998.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
L. J. Brinkhorst