

Vergaderjaar 2001–2002

28 048

Verbod op de pelsdierhouderij

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 mei 2001 en het nader rapport d.d. 12 oktober 2001, aangeboden aan de Koningin door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 februari 2001, no. 01.000955, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende een verbod op de pelsdierhouderij.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 februari, nr. 01 000955, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 mei 2001, nr. W11.01.0104/V, bied ik U hierbij aan.

Het wetsvoorstel strekt ertoe het houden en doden van dieren met het oog op hun pels te verbieden op grond van ethische overwegingen. Daarmee wordt, zij het met een uitbreiding naar alle pelsdieren, uitvoering gegeven aan de motie Swildens-Rozendaal c.s. (Kamerstukken II 26 200 XIV, nr. 63) waarin de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich uitsprak tegen voortzetting van de nertsenhouderij in Nederland. In verband met de reeds geregelde beëindiging op termijn van het houden van vossen en chinchilla's op grond van specifieke welzijnsoverwegingen in het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, bevat het wetsvoorstel twee verschillende overgangsregelingen. De Raad van State mist een uitdrukkelijke ethische verantwoording van het verbod met het oog op de verenigbaarheid daarvan met het Europees Unie-recht. Voorts heeft het college opmerkingen over het overgangsrecht.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Op de opmerkingen van de Raad wordt in het navolgende ingegaan.

1. Verenigbaarheid met EU- recht

In paragraaf 6, onder a, van de memorie van toelichting wordt de vraag behandeld of het voorgestelde verbod is te beschouwen als een verboden in- of uitvoerbeperkende maatregel als bedoeld in de artikelen 28 en 29 van het EG-Verdrag. Daarbij wordt erop gewezen dat het verbod op zichzelf niet discriminatoir is. De noodzaak van het verbod is gelegen in de steeds sterker

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordende overtuiging dat dieren in Nederland niet voor de productie van bont behoren te worden gebruikt. Ter bereiking van dit doel is, zo vervolgt de toelichting, het verbod proportioneel, omdat er geen andere maatregel mogelijk is die op minder verstrekkende wijze hetzelfde effect zou kunnen bereiken. Daarom wordt geoordeeld dat de maatregel gerechtvaardigd wordt door de «rule of reason», zoals die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) is vastgelegd. Mocht een beroep op de «rule of reason» niet slagen, dan kan het verbod volgens de toelichting worden beschouwd als een invoerbelemmerende maatregel waarop artikel 28 van het EG-Verdrag van toepassing is en, voegt de Raad hieraan toe, een uitvoerbeperkende maatregel waarop artikel 29 van het EG-Verdrag van toepassing is. In dat geval kan, aldus de toelichting, het verbod echter nog worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 30 van het EG-Verdrag dat het stellen van invoerbeperkende maatregelen (en uitvoerbeperkende maatregelen) toestaat wanneer dat ter bescherming van een aantal belangen noodzakelijk is, waaronder de openbare zedelijkheid. In dat verband wordt gewezen op rechtspraak van het HvJ EG waaruit kan worden opgemaakt dat iedere lidstaat op basis van eigen waarden en normen mag bepalen welke vereisten zij uit hoofde van de openbare zedelijkheid nodig oordeelt. De Raad stelt voorop dat toetsing aan het «rule of reason»-beginsel in dit geval dient te geschieden in het licht van artikel 30 van het EG-Verdrag en dat daarbij een grondslag moet worden gevonden in een duidelijke en consistente motivering van het standpunt dat het houden en doden van pelsdieren vanwege hun pels in strijd is met de moraal. Met het oog daarop verwijst het college naar de beschouwingen over het gecompliceerde karakter van de maatschappelijke discussie over toetsing van de aanvaardbaarheid van het houden van dieren voor productiedoelen in het rapport van het Rathenau Instituut «Toetsing van de morele aanvaardbaarheid van productiedoelen in de dierhouderij. Ethische, rechtsfilosofische en bestuurlijke aspecten».¹ Daaruit blijkt dat de opvattingen sterk uiteenlopen omtrent de beantwoording van de vraag in hoeverre bepaalde doelen en belangen van mensen van zo weinig gewicht of zo triviaal (kunnen) zijn dat zij worden «overruled» hetzij door welzijnsoverwegingen, hetzij door ethische bezwaren (van andere aard dan de bezwaren gerelateerd aan het welzijn van dieren). Bij het aanvaarden van het postulaat van een verbod op ethische gronden om pelsdieren, te houden kan de principiële vraag niet onbeantwoord blijven waarom het fokken van vleeskippen en de daaraan verbonden destructie van miljoenen mannetjeskuikens, het houden van varkens in de bio-industrie voor zo goedkoop mogelijk vlees, of het houden van circusdieren voor menselijk vermaak, wèl een zodanig groot moreel gewicht of belang in de schaal legt, dat het gerechtvaardigd is om de onmiskienbaar met deze praktijken gepaard gaande nadelen voor dieren en morele bezwaren te rechtvaardigen, aldus het rapport. De Raad adviseert de grondslagen voor het beroep op de «rule of reason» en het beroep op de «openbare zedelijkheid» als rechtvaardigingsgrond in onderling verband te hanteren en in het licht van het vorenstaande nader toe te lichten.

1 Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is in paragraaf 1 van de memorie van toelichting nader ingegaan op de achtergronden van het wetsvoorstel.

De verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het Europese recht is aan de orde gekomen in de procedure tot notificatie als technisch voorschrift in het kader van richtlijn 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 (PbEG L 204). In reactie op de notificatie van het wetsvoorstel hebben enkele lidstaten en de Europese Commissie opmerkingen gemaakt. Na bestudering van deze opmerkingen is er geen aanleiding om te veronderstellen dat het Europese recht geen ruimte zou bieden voor een wetsvoorstel als het onderhavige dat op morele gronden het houden van pelsdieren verbiedt.

De Raad van State mist in de memorie van toelichting een motivering van het standpunt dat het houden en doden van dieren omwille van hun pels in strijd is met de moraal. Waarom, zo vraagt de Raad, met een verwijzing naar het rapport van het Rathenau-instituut, wordt er wel een verbod voorgesteld op de pelsdierhouderij terwijl andere handelingen met dieren, die eveneens als moreel verwerpelijk zouden kunnen worden gezien, toegestaan blijven.

¹ Bijlage bij de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 23 februari 2000; Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XIV, nr. 110, blz. 11.

De door de Raad aangehaalde veehouderijpraktijken zouden eveneens als moreel verwerpelijk kunnen worden geclassificeerd. Tot op heden echter is er geen reden om aan te nemen dat deze praktijken in Nederland als zodanig onacceptabele uitingen van de dierhouderij worden gezien dat zij tot een volledig verbod van de betrokken houderij zouden moeten leiden. Dit ligt anders bij de pelsdierhouderij. Aanleiding voor het wetsvoorstel is de motie waarmee een meerderheid van de Tweede Kamer de regering heeft verzocht om een verbod op de pelsdierhouderij. De vraag of de opvattingen in Nederland omtrent de pelsdierhouderij in het algemeen zo sterk zijn dat zij een verbod noodzakelijk maken, zal in ultimo in de volksvertegenwoordiging worden beantwoord. Indien de volksvertegenwoordiging in meerderheid instemt het onderhavige wetsvoorstel zijn daarmee de Nederlandse bezwaren tegen de pelsdierhouderij, voor zover het het Europees kader betreft, een gegeven.

2. Overgangsregeling voor overdrachtssituaties

Het wetsvoorstel bevat voor overdracht van nertsenhouders slechts overgangsrecht in gevallen van bijzondere omstandigheden, waaronder plotselinge arbeidsongeschiktheid van de overdragende houder (artikel 3, vierde lid, juncto artikel 4, vierde lid en vijfde lid). Daarbij geldt dat de minister een verklaring terzake van de bijzondere omstandigheden moet hebben afgegeven (artikel 4, vierde lid, onder a). Voor deze gevallen blijft de overgangperiode gelden die voor de oorspronkelijke houder zou hebben gegolden, als er geen overdracht zou hebben plaatsgevonden. Deze regeling wijkt af van het stelsel dat in artikel 3 is neergelegd in het Besluit aanwijzing voor productie gehouden dieren, waarin reeds op grond van welzijnsoverwegingen een verbod op het houden van vossen en chinchilla's is neergelegd. Anders dan die overgangsregeling, houdt het wetsvoorstel onnodige beperkingen in voor economisch verantwoorde overdrachten binnen de gestelde overgangperiode. Daarom adviseert de Raad deze regeling ten principale nader te bezien.

Aan de opzet van de voorgestelde overgangsregeling kleeft naar het oordeel van de Raad nog een aantal andere bezwaren:

a. Tot de «bijzondere omstandigheden» mag niet worden gerekend het bereiken van een bepaalde leeftijd waarop de nertsenhouder zijn bedrijf wil beëindigen (artikel 4, vijfde lid, laatste volzin). In de toelichting op deze bepaling wordt doorslaggevend gevonden dat het bereiken van een bepaalde leeftijd meer voorzienbaar is dan de in artikel 4, vijfde lid, als voorbeeld genoemde bijzondere omstandigheden: plotseling opkomende invaliditeit en noodzaak van verdeling van een gemeenschap waar de nertsenhouders deel van uitmaakt. Hierbij wordt onvoldoende gewicht gehecht aan het bereiken van een bepaalde oudere leeftijd als onontkoombare omstandigheid en aan de noodzaak van een ondernemer uit de verkoop van het bedrijf een aanvullende pensioenvoorziening te halen. Bovendien brengt deze regeling in samenhang met het gehanteerde begrip houderschap (toelichting op de artikelen 3 en 4) mee dat ondernemers ongelijk worden behandeld al naar gelang zij zelf eigenaar van de onderneming zijn dan wel deze uitoefenen via een naamloze of besloten vennootschap. In dat laatste geval is aandelenoverdracht zonder belemmering mogelijk bij het bereiken van de leeftijd waarop de ondernemer in feite met werken wil ophouden.

b. Als één van de voorwaarden voor overdracht van een nertsenhouders binnen de overgangperiode geldt dat de ondernemer «tot een algehele overdracht van zijn rechten op de tot de nertsenhouders behorende grond en activa is overgegaan tegen een prijs die overeenkomt met de marktwaarde» (artikel 4, vierde lid, onderdeel a, derde gedachtestreepje). Met de eis dat ook de onderliggende grond en gebouwen worden overgedragen wordt geen ruimte gegeven voor overdrachten van nertsenhouders zonder verkoop van grond en gebouwen, bijvoorbeeld op basis van een huurovereenkomst. Nu met de overgangsregeling wordt beoogd de voortzetting van een nertsenhouders als zodanig te regelen, houdt de koppeling met de overdracht van de grond en de gebouwen naar de mening van de Raad een onnodige beperking in van het economische verkeer. Voorts rijst in dit verband de vraag hoe het mogelijk zal zijn vast te stellen wat als marktwaarde van de grond en de activa

geldt zonder dat rekening wordt gehouden met de waarde die de nertsenhouderij als zodanig gedurende de resterende overgangsperiode nog zal hebben.

c. In de overgangsregeling staat het begrip «nertsenhouderij» centraal. De nertsenhouderij zal geheel door opvolgende houders moeten zijn verkregen. Het is niet duidelijk wat daaronder dient te worden verstaan, te minder nu in paragraaf 7 van de memorie van toelichting, waarin de verhouding van het wetsvoorstel tot andere wetgeving wordt behandeld, erop wordt gewezen dat bij ministeriële regeling «een nadere afbakening» van de in het wetsvoorstel gehanteerde begrippen ten opzichte van die in de mestwetgeving zal worden gegeven. De Raad acht wettelijke definiëring van dat voor het voorstel van wet zo essentiële begrip geboden. Daarbij heeft het college zich de vraag gesteld hoe het begrip zich verhoudt tot het begrip «inrichting» in de milieuwetgeving. De Raad verwijst in dit verband naar hetgeen hiervoor onder b is opgemerkt.

d. Letterlijk wordt in de overgangsregeling in de artikelen 3, vierde lid, en 4, vierde en zesde lid, gesproken van een «verklaring» van de minister dat bijzondere omstandigheden de overdragende houder van de nertsenhouderij noodzaken de nertsenhouderij te beëindigen en tot algehele overdracht van zijn rechten op de tot de nertsenhouderij behorende grond en activa over te gaan. In paragraaf 8 van de toelichting wordt evenwel opgemerkt dat er «toestemming» van de minister moet zijn voor de desbetreffende overdracht. Dat impliceert een verdergaande bevoegdheid, wat niet de bedoeling zal zijn. Aan de andere kant zou uit de toelichting op de artikelen 3 en 4 kunnen worden opgemaakt dat zelfs een «verklaring» van de minister niet noodzakelijk is. Daarin wordt opgemerkt dat de betrokken bijzondere omstandigheid(heden) «ten genoegen» van de minister moet worden aangetoond. Een declaratoire beschikking, als vereist in artikel 4, vierde lid, is naar de mening van het college uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsbescherming aangewezen.

2 De nertsenhouderij is blijkens de motie door een meerderheid van de leden van de Tweede Kamer aangemerkt als een activiteit die niet door zijn doel wordt gerechtvaardigd en de regering ondersteunt deze opvatting. Van de huidige nertsenhouders wordt daarom gevraagd dat zij ophouden met het houden van nertsen. Logisch uitvloeisel hiervan is dat er geen nieuwe nertsenhouders bijkomen in de periode die aan de bestaande nertsenhouders wordt gegund om hun activiteiten af te bouwen. In de Staatscourant van 14 mei 2000 is hierover reeds een mededeling gedaan. Dat hiermee economisch verantwoorde overdrachten binnen de gestelde overgangsperiode worden beperkt, is een beoogd effect.

2a Artikel 4, vijfde lid, van het wetsvoorstel alsmede de memorie van toelichting zijn naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangepast.

2b Zoals onder 2 is gezegd is het de bedoeling dat er gedurende de overgangsperiode geen nieuwe nertsenhouders bijkomen. Bestaande nertsenhouders krijgen echter nog een periode van 10 jaar om de nertsenhouderij af te bouwen. In bepaalde gevallen kan de nertsenhouder zich echter door externe factoren gedwongen zien om de nertsenhouderij eerder te beëindigen én grond en activa te gelde te maken. De omstandigheid dat de nertsenhouder zich gedwongen ziet tot verkoop over te gaan, kan er toe leiden dat de opbrengst vele malen lager is dan hij geweest zou zijn als de nertsenhouderij als zodanig overgedragen zou kunnen worden. Het vijfde lid van artikel 4 beoogt daarom om in die gevallen waarin de onmogelijkheid om zulks te doen tot bijzonder schrijnende situaties zou leiden, het overdragen van een nertsenhouderij gedurende de overgangstermijn bij wijze van uitzondering mogelijk te maken door de overgangstermijn ook open te stellen voor de opvolgend houder. Het artikel is nadrukkelijk niet bedoeld om in alle mogelijke overdrachten van een nertsenhouderij te voorzien.

De Raad merkt terecht op dat de marktwaarde van grond en activa onder meer wordt beïnvloed door de vraag of de nertsenhouderij gedurende de overgangstermijn nog als nertsenhouderij kan blijven functioneren. Dit is een element dat bij de bepaling van de marktwaarde dan ook zeker zal worden meegenomen.

2c Mede naar aanleiding van deze opmerking van de Raad van State is in artikel 1 van het wetsvoorstel een omschrijving van het begrip «nertsenhoudery» opgenomen.

2d Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is nadere aandacht besteed aan de gebruikte terminologie.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

3. De redactionele kanttekening is verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 29 mei 2001,
no. W11.010104/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- De regeling van de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren in artikel 5 en de aanvulling van de Wet op de economische delicten in artikel 6 heeft ook betrekking op de naleving van de ministeriële regels waarnaar in het tweede en derde lid van artikel 3 wordt verwezen en die op grond van artikel 3, vijfde lid, zullen worden vastgesteld. Aangezien ook in de overgangsregeling van artikel 3, vierde lid, naar de ingevolge het vijfde lid gestelde ministeriële regels wordt verwezen, zal ook dat artikellid in artikel 5, eerste lid, en in artikel 6 moeten worden vermeld.