

Naar een effectieve borging van dierenwelzijn

Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren

Ten geleide

Het voorliggende rapport is in opdracht van het ministerie van Justitie uitgevoerd. Dit onderzoek is onderdeel van het programma Bruikbare Rechtsorde. Dit programma beoogt departementale reguleringsmodellen aan en projecten om deze modellen toe te passen.

Een overzicht van overige publicaties van Bruikbare Rechtsorde vindt u achterin deze rapportage. Voor informatie over het programma en het downloaden van publicaties kunt u terecht op de www.bruikbaarerechtsorde.nl. Voor vragen over het programma kunt u zich wenden tot het programmabureau Bruikbare Rechtsorde van het Ministerie van Justitie, dhr. drs. D.P. (Dick) van den Bosch (070 - 370 68 25) en dhr. mr. L.J. (Leo) Vester (070 - 370 67 21).

Inhoudsopgave

Ten geleide	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	7
Hoofdstuk 2: Beschrijving van het te onderzoeken onderwerp, welzijn van gezelschapsdieren	11
2.1 Afbakening van het onderwerp “welzijn van gezelschapsdieren”	11
2.2 Welke actoren spelen op dit terrein een rol?	12
2.3 Relevante nationale regelgeving	15
2.4 Relevante internationale regelgeving	23
2.5 Nationale regelgeving omringende landen	26
2.6 Handhaving in Nederland van het verbod op dierenmishandeling en verzorgingsplicht	28
Hoofdstuk 3: Knelpunteninventarisatie en -analyse	31
3.1 Analytisch kader	31
3.2 Inventarisatie van knelpunten	33
3.3 Samenvatting knelpunten	41
3.4 Voorgestelde aanpak	42
Hoofdstuk 4: Voorgestelde oplossingen	45
4.1 Uitgangspunten voor een nieuw stelsel ter borging van het dierenwelzijn	45
4.2 Oplossingsrichtingen	52
4.3 Falende oplossingsrichtingen	55
4.4 Gemiste oplossingsrichtingen	56
4.5 Uitwerking van de gepresenteerde oplossingsrichtingen	59
4.6 Voorstellen voor regelgeving en de consequenties voor het huidige regelgevingcomplex	66
4.7 Conclusies en aanbevelingen	71
Bijlage 1: Samenstelling Interdepartementale Werkgroep Dierenwelzijn	73
Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen	75
Bijlage 3: Nadere uitwerking knelpunten	77
Bijlage 4: Certificatie in het kader van dierenwelzijn	87

Bijlage 5:	Overzicht van de dierenwelzijnsregelgeving in omringende landen	93 93
Bijlage 6:	Europeesrechtelijke aspecten aan de hand van rechtspraak toegelicht	95
Bijlage 7:	Aantallen huisdieren in Nederland	97
Bijlage 8:	Overzicht liefhebbersverenigingen	99
Bijlage 9:	Lijst met uitgaven	101

Hoofdstuk 1: Inleiding

Aanleiding voor het project Welzijn gezelschapsdieren

De minister van Justitie heeft namens het kabinet op 21 april 2004 de nota Bruikbare rechtsorde aangeboden aan de Tweede Kamer¹. Tegen de achtergrond van het kabinetsstreven kritisch en terughoudend te zijn met wat er wordt geregeld, wordt in deze nota een analyse gegeven van de oorzaken van regelgroei en regeldruk en wordt aangegeven wat daaraan kan worden gedaan. In dit verband beschrijft de nota alternatieve reguleringsmodellen en kondigt zij een aantal interdepartementale projecten aan om die modellen uit te werken. Een van de projecten betreft de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd), meer in het bijzonder de regelgeving met betrekking tot het welzijn van gezelschapsdieren. Het voorliggende rapport van de interdepartementale werkgroep Dierenwelzijn vormt het resultaat van dit project².

Het project tegen de achtergrond van het Hoofdlijnenakkoord en de nota Bruikbare rechtsorde

Het Hoofdlijnenakkoord uit 2003 van het kabinet Balkenende II heeft als motto “Meedoen, meer werk, minder regels”. Daarbij betekent “meedoen”, aldus het akkoord, dat niet alles van een ander of van de overheid moet worden verwacht, maar dat zelf verantwoordelijkheid moet worden genomen. Mensen kunnen veel zelf als zij daarvoor de vrijheid krijgen³.

Juist deze notie is van groot belang voor het hier aan de orde zijnde beleidsveld, het welzijn van gezelschapsdieren. Zoals uit dit rapport blijkt⁴ heeft de wetgever met de Gwwd te veel verantwoordelijkheden naar zich toegehaald. Dit uit zich op verschillende wijzen:

- in gedelegeerde regelgeving die ruim twaalf jaar na de inwerkingtreding van de Gwwd voor een belangrijk deel nog steeds niet gerealiseerd is; en
- in onvoldoende effectieve handhaving van regels door de overheid, waar regels wel tot stand zijn gekomen.

Gevolg hiervan is dat in de loop van de tijd een wezenlijk verschil is ontstaan tussen de papieren werkelijkheid van de Gwwd en de huidige praktijk.

Op de punten “meedoen” en “minder regels” geeft de nota Bruikbare rechtsorde uit 2004 verdere uitwerking aan het Hoofdlijnenakkoord. Het kabinet geeft aan hoe de verhouding tussen overheid en samenleving verbeterd kan worden door onder meer de regeldruk te beperken. Het kabinet wil daarbij, aldus de nota, tot bestendige resultaten komen en de problemen aanvaarden door een fundamentele benadering te kiezen. Die weg is niet die van beperking van regels zonder meer, maar de meer principiële aanpak, die inhoudt dat de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers anders moeten worden verdeeld en de

1) Kamerstukken II 2003-04, 29 279, nr 9.

2) Zie voor de samenstelling van deze werkgroep bijlage 1 van dit rapport.

3) Pag. 4 van het Hoofdlijnenakkoord; Kamerstukken II 2002-03, 28 637, nr. 19.

4) Zie in vervolg op hoofdstuk 2 vooral ook par. 1 van hoofdstuk 4.

burgers in de gelegenheid worden gesteld zoveel en zo goed mogelijk zelf hun problemen op te lossen. Waar mensen samenleven zijn regels nodig om dat samenleven te ordenen. In het maatschappelijk verkeer beschermen regels het gerechtvaardigd vertrouwen dat mensen nodig hebben om met elkaar om te gaan. Ons dagelijks leven en het maatschappelijk verkeer worden niet primair bepaald door wetten of transacties, maar door samenwerking, gemeenschappelijke belangen, zorg voor elkaar en algemene opvattingen over hoe het hoort. Wetgeving is een vorm, maar niet de enige manier om orde in het samenleven te scheppen, aldus de nota.

Dit vooropgesteld, onderscheidt de nota drie lijnen, waarlangs wetgeving én de toepassing daarvan beter bruikbaar gemaakt kunnen worden:

- de principiële aanpak

De wetgever moet niet vertrekken vanuit het belang van de overheid, maar vanuit het idee, dat de belanghebbende burgers hun belangen tot hun recht moeten kunnen laten komen en dat kwetsbare belangen daarbij bescherming behoeven. De wetgeving moet het in bepaalde gevallen kunnen doen met abstracte normen die door uitvoerders worden toegepast in een permanente open communicatie met het veld. Wettelijke normen moeten zo worden geformuleerd, dat in de uitvoering recht kan worden gedaan aan veranderingen in maatschappelijke omstandigheden. Toezicht en handhaving moeten daarop worden toegesneden. Maatschappelijke organisaties kunnen een belangrijke rol vervullen. De wetgeving kan beter geschikt worden gemaakt voor zelfregulering in bepaalde domeinen. Daarvoor moeten bestaande instituties worden benut en nieuwe concepten ontwikkeld. Wat het eerste betreft, moeten we denken aan bijv. het benutten van afspraken tussen werkgevers en werknemers bij c.a.o.'s, aan convenanten en aan certificatie. Wat het laatste betreft valt te denken aan de hantering van zorgplichten als dragers van bepaalde handelingsdomeinen en aan het vervangen van direct toezicht door toezicht op het zelfregulerende systeem (metatoezicht).

- betere bruikbaarheid van het bestaande

Regulerende en gedragsbeïnvloedende regelingen kunnen verbeterd worden door deze te toetsen op noodzaak, evenredigheid van de gebruikte middelen, effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit kan er toe leiden, dat sommige regels worden afgeschaft, bijv. omdat de desbetreffende markt geëmancipeerd is, vergunningen vervangen worden door algemene regels, middelvoorschriften vervangen worden door doelvoorschriften, verboden vervangen worden door lichtere beïnvloedingsmiddelen, procedures worden gestroomlijnd, regelingen die op dezelfde objecten betrekking hebben, geharmoniseerd of beter op elkaar afgestemd worden en regelingen van verschillende bestuurlijke niveaus op hetzelfde niveau worden gebracht.

- handhaving en sanctiëring

Het strafrecht kan terugtreden ten behoeve van het bestuursrecht of het aansprakelijkheidsrecht. Zelfregulerende systemen kunnen gebruik maken van alternatieve geschillenbeslechting.

Het project Welzijn gezelschapsdieren

De meer concrete aanleiding om het onderwerp "Welzijn van gezelschapsdieren" te kiezen als project in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde komt voort uit het gegeven dat het welzijn van gezelschapsdieren al sinds jaar en dag een onderwerp is, waaraan enerzijds vanuit de samenleving veel belang wordt gehecht, maar waarbij anderzijds het steeds weer moeilijk blijkt te zijn een effectieve regulering te vinden die op voldoende draagvlak bij betrokkenen kan rekenen.

Over de bestaande regels (op basis) van de Gwvd wordt vaak geklaagd vanwege hun complexiteit en gedetailleerdheid. Uit een aantal van die regels vloeien onnodige lasten voor het bedrijfsleven voort en doet gebrekkige naleving en handhaafbaarheid van de bestaande regels ernstig afbreuk aan de effectiviteit. Tevens is opvallend dat belangrijke delen van deze wet, ruim twaalf jaar na de totstandkoming daarvan, nog steeds niet in werking zijn getreden. In veel gevallen heeft dit te maken met problemen om een werkbare invulling te kunnen geven aan de nog abstract geformuleerde gebods- of verbodsnormen in de wet.

Het voorgaande roept de vraag op of de manier van reguleren zoals in de Gwvd gekozen, nog wel aansluit bij de mogelijkheden, wensen en opvattingen van de hedendaagse praktijk. Is het niet mogelijk een effectiever borging van het dierenwelzijn te realiseren door sterker gebruik te maken van de krachten in de samenleving zelf?

Tegen de achtergrond van deze vraagstelling merkt de minister van Justitie in de nota Bruikbare rechtsorde op dat een beroep op de verantwoordelijkheden bij de betrokkenen hier wel eens veel beter zou kunnen werken dan het bestaande regelgevingscomplex. Daarom dient het anders inrichten daarvan met als uitgangspunt dat meer verantwoordelijkheden bij de sector worden gelegd, nader te worden onderzocht. Speerpunten daarbij, aldus de minister, zijn de rol en functie van certificatiemodellen, andere vormen van toezicht, ook door de sector zelf en zorgplichten.

Follow up

Nadat de nota Bruikbare rechtsorde in het voorjaar van 2004 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, is de uitvoering van het daarin opgenomen programma ter hand genomen. Voor het project Welzijn gezelschapsdieren is een interdepartementale werkgroep geformeerd, met deelname van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties, Economische Zaken, Justitie en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bij het project is de in opdracht van de minister van LNV georganiseerde werkconferentie van 11 oktober 2004 zeer behulpzaam geweest⁵. Bij deze conferentie

5) Een verslag van de conferentie is door de minister van LNV op 11 nov. 2004 toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer; Kamerstukken II 2004-05, 28 286 nr. 22.

waren, naast vertegenwoordigers van diverse departementen, circa 40 (koepel-)organisaties aanwezig, waaronder liefhebbers- en dierenbeschermingsorganisaties, vertegenwoordigers vanuit de handel (ook fokkers en kennelhouders), asielen, opvangcentra, wetenschappers, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie. Op basis van een inventarisatie van problemen zijn bij die gelegenheid aan de hand van praktijkervaringen de kansen en risico's verkend die zijn verbonden aan de oplossingsrichtingen zoals deze in het voorgaande zijn aangegeven. Ook is daarbij gesproken over de mogelijkheden en onmogelijkheden van identificatie- & registratiesystemen en over een nieuw te introduceren vorm van gezondheidsverzekering voor gezelschapsdieren. De werkgroep heeft deze oplossingsrichtingen bij de ontwikkeling van haar voorstellen meegenomen.

Opbouw rapport

Dit rapport van de werkgroep Dierenwelzijn is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst een feitelijke beschrijving gegeven van het onderzoeksobject, het welzijn van gezelschapsdieren; tevens wordt daarbij de relevante regelgeving - zowel die welke in werking is getreden als die waarvoor dat (nog) niet geldt - geïnventariseerd. Vervolgens geeft de werkgroep in hoofdstuk 3 aan welke knelpunten gesignaleerd worden en vindt op basis van deze inventarisatie een knelpuntenanalyse plaats. In hoofdstuk 4 komen op basis van die analyse de oplossingsrichtingen en de verdere uitwerking daarvan aan bod, waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van de aanbevelingen van de werkgroep.

Zoals gezegd, heeft deze rapportage betrekking op het welzijn van gezelschapsdieren. Denkbaar is dat hieraan een vervolg wordt gegeven met een project gericht op het welzijn van productiedieren. Indien hiertoe het initiatief wordt genomen, moet wel worden bedacht dat de invloed van EG-regelgeving op het terrein van het welzijn van de productiedieren groter is dan die op het terrein van de gezelschapsdieren. Dit heeft tot gevolg dat de mogelijkheden om op nationaal niveau tot een herinrichting van de relevante regelgeving te komen, beperkter zijn.

Hoofdstuk 2: Beschrijving van het te onderzoeken onderwerp, welzijn van gezelschapsdieren

2.1 Afbakening van het onderwerp “welzijn van gezelschapsdieren”

In ruim 3 miljoen Nederlandse huishoudens worden één of meer gezelschapsdieren gehouden. Hoeveel huisdieren zich in Nederland bevinden, is niet exact bekend, omdat er geen officiële cijfers van worden bijgehouden. Geschat wordt dat er in Nederland tussen de 13,3 en 16,8 miljoen gezelschapsdieren worden gehouden. In bijlage 7 zijn deze naar diersoort gespecificeerd.

In de Gwwd wordt de term ‘gezelschapsdieren’ niet gedefinieerd. In Van Dale⁶ is ‘gezelschapsdier’ gedefinieerd als huisdier dat gehouden wordt voor de gezelligheid. Het begrip gezelschapsdier wordt daarbij afgezet tegenover ‘landbouwhuisdier’. Ook de term ‘welzijn’ is niet gedefinieerd in de toepasselijke regelgeving.

Bij gezelschapsdieren zal men denken aan honden, katten, cavia's, konijnen en dergelijke. Maar ook exotische dieren als slangen, hagedissen en dergelijke worden steeds vaker als gezelschapsdier gehouden.

Het is dus niet op voorhand duidelijk of een bepaalde diersoort een gezelschapsdier is. Dat is afhankelijk van het doel waarvoor het dier wordt gehouden.

Dieren die in ieder geval niet als gezelschapsdieren worden aangemerkt zijn productiedieren. In artikel 34 van de Gwwd worden productiedieren als volgt omschreven: dieren die worden gehouden met het oog op de productie van van die dieren afkomstige producten. Ook proefdieren en dieren die in dierentuinen en circussen worden gehouden, worden voor dit project niet als gezelschapsdieren aangemerkt.

Voor de vraag of een dier een gezelschapsdier is, is niet van belang of het dier bedrijfsmatig wordt gehouden. Ook een hond die bij een fokker of in een asiel of pension wordt gehouden, wordt als gezelschapsdier beschouwd.

Verder worden steeds vaker uitheemse dieren als gezelschapsdier gehouden.

Het CITES-verdrag⁷ heeft als doel de bescherming van beschermde planten- en diersoorten. CITES heeft op zich geen betrekking op dierenwelzijn. Wel kan uit dit verdrag een verbod op het houden van bepaalde diersoorten voortvloeien.

De Gwwd bevat bepalingen over zowel de gezondheid als het welzijn van dieren. Het project Welzijn gezelschapsdieren richt zich alleen op de artikelen die zijn opgenomen in het welzijnshoofdstuk van de Gwwd. Dat hoofdstuk bevat onder meer bepalingen over het houden en verzorgen van dieren, het verbod van dierenmishandeling en het verbod bepaalde lichamelijke ingrepen bij dieren te verrichten. In paragraaf 2.3 wordt nader op het welzijnshoofdstuk ingegaan.

6) Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal, dertiende herziene uitgave, 1999.

7) Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

Uit het voorgaande volgt dat dit project niet gericht is op het deel van de Gwwd dat betrekking heeft op de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten. Als er echter ziekten, erfelijke afwijkingen of gedragsstoornissen ontstaan door fokken, is dat wel relevant voor dit project.

‘Welzijn’ is een begrip dat moeilijk wetenschappelijk te operationaliseren valt. Wat in het belang van het welzijn van dieren is, is voor discussie vatbaar. Zo zal de één van mening zijn dat het welzijn van een gezelschapsdier niet in het geding is, als deze maar op tijd eten en drinken krijgt, terwijl een ander zal vinden dat het welzijn van dieren per definitie wordt geschaad als deze in een kooi worden gehouden.

2.2 Welke actoren spelen op dit terrein een rol?

De belangen van particuliere liefhebbers, de dierenbranche en dierenbeschermers worden behartigd door een grote variëteit aan verenigingen, brancheorganisaties en stichtingen. Deze verschillen onderling sterk in grootte, spankracht en representativiteit ten opzichte van de achterban. Het enige bindmiddel tussen deze actoren is dat zij een zekere mate van dierenwelzijn nastreven.

Van oudsher wordt de sector gekenmerkt als ‘divers en emotioneel’ (Nota Rijksoverheid en dierenbescherming⁸). Dierenwelzijn is een onderwerp dat regelmatig tot intensieve inhoudelijke maatschappelijke discussie leidt.

Hierna wordt ingegaan op de verschillende actoren die een rol spelen met betrekking tot het welzijn van gezelschapsdieren.

Houders van gezelschapsdieren

Naar schatting is ongeveer 10% van de particuliere houders van gezelschapsdieren georganiseerd binnen een groot aantal verschillende liefhebbersverenigingen. De belangen van de georganiseerde liefhebbers worden dus niet door één organisatie gedekt. De verenigingen verschillen sterk in grootte, spankracht en representativiteit ten opzichte van de achterban. In bijlage 8 wordt een overzicht gegeven van de liefhebbersverenigingen.

Fokkers en overige handel

De organisatiegraad van fokkers en andere handelaars is laag.

Fokkers van honden en katten

In 1996/97 werden door ruim 18.000 fokkers en handelaars pups aangeboden. Het aantal bedrijfsmatige fokkers van en handelaars in honden wordt geschat op circa 1100.

De Vereniging Beroepsmatige Kennelhouders omvat ongeveer 18 grotere kennelhouders. Het aantal kattenfokkers bedraagt circa 2500, waarvan circa 125-150 bedrijfsmatig.

8) Kamerstukken II 1980-81, 16 966, nr. 1-2.

Landelijke organisatie Dierenbenodigdheden en voeders (Dibevo)

De Dibevo is de brancheorganisatie van bedrijven in de huisdiersector. Zij vertegenwoordigt fabrikanten, groothandelaars, importeurs, detailhandelaars, dierenpensions, trimsalons. De Dibevo komt op voor de belangen van ondernemers in de gehele huisdierenbranche, dat wil zeggen dat de gehele bedrijfskolom in de Dibevo is verenigd. Ongeveer 50% van de bedrijven in deze branche is aangesloten bij Dibevo.

Dibevo heeft via de onafhankelijke Stichting Dierbaar een erkenningenregeling voor dierspecialzaken ontwikkeld. Zo tracht zij het imago van de branche te verbeteren en zich te onderscheiden van supermarkten e.d.

Asielen, pensions en opvangcentra

In het Honden- en kattenbesluit 1999 (Hkb, dat verder wordt beschreven in paragraaf 2.3) wordt onder een asiel verstaan een perceelsgebonden ruimte bestemd of gebruikt voor het in bewaring houden van honden of katten die zwerfend zijn aangetroffen, dan wel waarvan door de eigenaar permanent afstand is gedaan⁹. Onder pension wordt in het Hkb verstaan een perceelsgebonden ruimte of ruimtes, niet zijnde een asiel, bestemd of gebruikt voor het in bewaring houden van honden of katten¹⁰.

In Nederland zijn ongeveer 120 dierenasiels waarin honden en katten worden opgevangen. Het grootste deel van deze asiels is aangesloten bij de Dierenbescherming.

Opvangcijfers worden niet officieel bijgehouden. Bij opvang van honden en katten gaat het naar schatting om 50.000 – 60.000 dieren per jaar. Van overige diersoorten zijn helemaal geen cijfers bekend.

Er is geen wettelijke definitie van opvangcentrum. De werkgroep verstaat hieronder een instelling waar dieren worden opgevangen, niet zijnde honden of katten. Daarbij kan worden gedacht aan de opvang van vogels, zeehonden, apen, egels, reptielen enzovoort.

Er zijn ongeveer 150 opvangcentra in Nederland, grotendeels op basis van particulier initiatief. Er is een overkoepelende organisatie Vereniging van Opvangcentra van Niet-gedomesticerde dieren. Bij deze vereniging is een zestal grotere opvangcentra aangesloten.

Rijksoverheid

Het ministerie van LNV is vanuit de rijksoverheid de belangrijkste actor. De minister van LNV is verantwoordelijk voor het beleidsterrein gezelschapsdieren.

Beperkte raakvlakken bestaan met het ministerie van Justitie (opsporing en vervolging), het ministerie van Economische Zaken (vestigingseisen van de detailhandel), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (proefdieren en de relatie dier en volksgezondheid), het ministerie van Financiën (douanetaken) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (politietaken).

9) Artikel 1, aanhef en onder c, van het Honden- en kattenbesluit 1999.

10) Artikel 1, aanhef en onder d, van het Honden- en kattenbesluit 1999.

Gemeenten

Op gemeentelijk niveau is er nauwelijks sprake van beleid voor gezelschapsdieren, behoudens beleid dat zich richt op zwerfdieren. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) houdt zich niet actief bezig met dierenwelzijnsbeleid.

Politiek

Verschillende politieke partijen hebben 'dierenwelzijn' met enige regelmaat op de agenda staan. Vrijwel alle partijen reageren als er iets over dierenwelzijn in de media aan de orde komt of wanneer bijvoorbeeld de Dierenbescherming een zwartboek aan de kamer aanbiedt.

Op het terrein van gezelschapsdieren zijn recent door verschillende partijen diverse moties ingediend. Deze hebben betrekking op de intrekking van het Hkb, identificatie en registratie, de lijst met te houden gezelschapsdieren, fokbeleid en agressieve honden.

In oktober 2002 is de Partij voor de dieren opgericht door een groep dierenbeschermers. Deze partij heeft dierenwelzijn als hoofdthema. Bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer in 2003 heeft de Partij voor de dieren bijna een zetel gehaald.

Raad voor Dierenaangelegenheden

De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) is een overlegplatform met adviestaak van organisaties en deskundigen, dat de minister van LNV adviseert over strategische vraagstukken op het gebied van de gezondheid en het welzijn van gehouden dieren. De RDA is ingesteld bij wet¹¹ en onafhankelijk. De RDA baseert zich op de meest recente ontwikkelingen in de wetenschap en houdt rekening met de opvattingen die leven in de Europese, en in het bijzonder de Nederlandse, samenleving. Binnen dit overlegorgaan zijn het bedrijfsleven, consumenten, maatschappelijke organisaties, de wetenschap en de overheid vertegenwoordigd. Organisaties die vanuit de gezelschapsdierenbranche vertegenwoordigd zijn, zijn onder meer de Dierenbescherming, het Platform Verantwoord Huisdierbezit, Dibevo en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde.

Op verzoek van de minister van LNV heeft de RDA een Forum Gezelschapsdieren ingesteld. Doel van het Forum is om de resultaten van de hiervoor vermelde werkconferentie Gezelschapsdieren op 11 oktober 2004 verder uit te werken. Op 25 januari 2005 is het Forum door de minister van LNV geïnstalleerd.

Dierenbeschermingsorganisaties

De Nederlandse Vereniging tot bescherming van dieren (Dierenbescherming) is de grootste organisatie in Nederland die opkomt voor de belangen van alle dieren. Zij heeft circa 180.000 leden en tienduizenden donateurs. Doelstelling van de Dierenbescherming is het verbeteren van het dierenwelzijn door middel van de verbetering van (Europese) wetgeving en het stimuleren van diervriendelijk koopgedrag. De stichting Landelijke

11) Artikel 2 van de Gezondheid- en welzijnswet voor dieren.

Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) is een onafhankelijke stichting, die voor het grootste deel door de Dierenbescherming wordt gefinancierd.

De Sophia-Vereeniging tot bescherming van dieren staat voor het bevorderen van het welzijn van gezelschapsdieren, dieren in de bio-industrie en proefdieren. De Bond tot Bescherming van Honden (Hondenbescherming) stelt zich ten doel het welzijn en de gezondheid van honden te bevorderen. De Hondenbescherming en de Sophia-Vereeniging houden samen de Inspectiedienst Gezelschapsdieren (IDG) in stand, een landelijke inspectiedienst.

In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de LID en de IDG.

Overige organisaties die de bescherming van dieren als doel hebben zijn onder meer de Vogelbescherming, Stichting Wakker Dier, Varkens in Nood, Animal Liberation Front en Stichting zinloos geweld tegen dieren.

Wetenschap en diergeneeskunde

De Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) is de beroepsorganisatie waarbij 80% van de Nederlandse dierenartsen zich heeft aangesloten. De commissie Ethiek van de KNMvD houdt zich bezig met het dierenwelzijnsvraagstuk. Bij de Faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit van Utrecht is bij de Hoofdafdeling Dier, wetenschap en maatschappij onder meer de leerstoel Ethologie en welzijn ondergebracht. Aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van dezelfde universiteit is de leerstoel Dier en Recht ingesteld.

Overige organisaties die zich met wetenschap en dierenwelzijn bezighouden zijn onder meer de Stichting Centaur, Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR), het Rathenau instituut en het Van Hall instituut.

2.3 Relevante nationale regelgeving

A) In werking getreden regelgeving

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

De Gwwd is in 1992 in werking getreden¹². Zoals de naam aangeeft, bevat de Gwwd regels voor de gezondheid en het welzijn van dieren. Voor dit project zijn alleen de regels met betrekking tot het welzijn van gezelschapsdieren van belang. Deze regels zijn neergelegd in hoofdstuk III van de Gwwd: de zorg voor het welzijn van dieren.

De Gwwd is een kaderwet, dat wil zeggen dat de hoofdlijnen en uitgangspunten in de wet zelf zijn geregeld en dat nadere uitwerking van de wet moet plaatsvinden bij algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële regelingen.

12) Wet van 24 september 1992, houdende vaststelling van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, Stb. 1992, 585, laatstelijk gewijzigd bij wet van 5 februari 2004, Stb. 50.

Een aantal welzijnsartikelen is nog niet ingevuld door middel van nadere regelgeving. Zo is er nog geen regelgeving voor het houden van dieren. Het gevolg hiervan is dat in Nederland alle mogelijke gezelschapsdieren mogen worden gehouden, tenzij internationale bepalingen (zoals het CITES-verdrag) en de Flora- en faunawet daarvoor belemmeringen opwerpt.

Het primaire oogmerk van de Gwwd is het brengen van verbeteringen in het welzijn van dieren¹³.

Vanuit deze invalshoek kan dierenwelzijnsregelgeving worden afgebakend ten opzichte van regelgeving die toeziet op het garanderen dat een bepaald product op een bepaalde wijze is geproduceerd, zoals de Landbouwkwaliteitswet¹⁴.

De Gwwd is gericht op het welzijn van het individuele gehouden dier, waarmee de wet zich onderscheidt van wetgeving op het gebied van natuurbescherming, die primair gericht is op het instandhouden van diersoorten die in het wild leven.

Bij de totstandkoming van de Gwwd is door de toenmalige minister van LNV aangegeven¹⁵ dat behartiging van het welzijn van dieren meer inhoudt dan het tegengaan van mishandeling van dieren. Bij mishandeling wordt doorgaans gedacht aan het toebrengen van pijn of letsel of het onthouden van verzorging aan het dier. Maar de omstandigheid dat aan een dier geen pijn of letsel wordt toegebracht en dat het dier evenmin verzorging wordt onthouden, behoeft nog niet te betekenen, aldus de minister, dat het dier zich wel voelt.

Een belangrijk aspect van het dierenwelzijnsbeleid is dat verbeterd dierenwelzijn in veel gevallen geen direct belang voor de mens vormt. Vroeger werd met het welzijn van het dier slechts rekening gehouden indien daardoor de productiviteit kon worden verbeterd. Tegenwoordig is het bevorderen van dierenwelzijn een doel op zich geworden.

De minister heeft er verder op gewezen dat erkenning van het feit dat ook dieren belangen hebben er niet toe mag leiden dat deze belangen eenzijdig worden nagestreefd. Bij het nemen van beslissingen moeten deze belangen als zelfstandige factor worden meegewogen. Bij een afweging van de belangen van het dier tegen andere belangen zoals die van de volksgezondheid, de voedselvoorziening of economische belangen, zal het belang van het dier niet altijd kunnen prevaleren.

In een aantal welzijnsbepalingen in de Gwwd is het 'nee, tenzij'-beginsel¹⁶ neergelegd. Het uitgangspunt is daarbij dat iets is verboden, tenzij het uitdrukkelijk is toegestaan. Door hantering van het 'nee, tenzij'-beginsel komt volgens de memorie van toelichting de intrinsieke waarde van het dier tot zijn recht. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier betekent dat het dier onafhankelijk van de mens een eigen waarde wordt toegekend en

13) Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1980-81, 16 447, A-C.

14) Wet van 8 april 1971, Stb. 1991, 371, laatstelijk gewijzigd bij wet van 5 februari 2004, Stb. 50.

15) Memorie van antwoord, Gezondheidswet voor dieren, Kamerstukken II 1984-85, 16.447, nr. 7.

16) Dit principe is bij de vijfde nota van wijzigingen in het wetsvoorstel voor de Gwwd neergelegd. Kamerstukken II 1989-90, 16 447, nr. 70.

dat de belangen van het dier niet automatisch ondergeschikt zijn aan de belangen van de mens. Op grond van dit uitgangspunt moet van geval tot geval worden geïnventariseerd welke handelingen wel en welke niet onder een verbodsbepaling dienen te worden gebracht. Daarbij moet een belangenafweging worden gemaakt.

Bepalingen over dierenwelzijn in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

In hoofdstuk III van de Gwvd zijn de regels neergelegd die betrekking hebben op dierenwelzijn. De meeste bepalingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op alle dieren die worden gehouden, zowel landbouwhuisdieren als gezelschapsdieren. Andere bepalingen hebben alleen betrekking op productiedieren. Voor dit project zijn, als gezegd, alleen de regels die (mede) op gezelschapsdieren betrekking hebben van belang. Tenzij anders aangegeven, zijn de vermelde artikelen in werking getreden.

In artikel 36 van de Gwvd is een algeheel verbod op dierenmishandeling opgenomen. Dit verbod geldt voor alle dieren, dus ongeacht of de dieren worden gehouden of niet. Er is geen uitzondering op dit verbod mogelijk. Een verbod op dierenmishandeling bestaat al sinds 1886. Vóór de inwerkingtreding van de Gwvd was dit in het Wetboek van Strafrecht opgenomen¹⁷.

Hoofdstuk III van de Gwvd bevat nog enkele andere verboden. In de eerste plaats is een aantal handelingen met dieren waarbij een verboden ingreep is verricht, verboden, zoals het deelnemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden of het verkopen (artikel 41). Op het verbod om lichamelijke ingrepen te verrichten, dat in artikel 40 is opgenomen, wordt hierna nog ingegaan.

Verder is het verboden dieren als prijs, beloning of gift uit te loven of uit te reiken bij wedstrijden, verlotingen, weddenschappen of andere dergelijke evenementen (artikel 57).

De wet bevat ook een paar zorgplichtbepalingen: een ieder is verplicht hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen (artikel 36). Voor houders van dieren is in artikel 37 van de wet een verzorgingsplicht opgenomen.

De Gwvd is een kaderwet, dat wil zeggen dat de wet nader moet worden uitgewerkt in amvb's en ministeriële regelingen.

De wet bevat een aantal bepalingen over handelingen met dieren die in beginsel verboden zijn, tenzij de handelingen bij amvb uitdrukkelijk zijn toegelaten. Hierbij wordt dus het eerder genoemde 'nee, tenzij'-beginsel gehanteerd. Een voorbeeld van zo'n bepaling is het in artikel 33 neergelegde verbod om dieren te houden, tenzij deze bij amvb zijn aangewezen. Bij amvb kunnen ook voorwaarden worden gesteld waaronder het houden van de aangewezen dieren slechts is toegestaan.

Een andere verbodsbepaling, waarop bij amvb een uitzondering kan worden gemaakt, zijn het verbod om lichamelijke ingrepen bij een dier te verrichten, waarbij een deel van het lichaam wordt verwijderd of beschadigd (artikel 40). Onder lichamelijke ingrepen valt

17) In de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht, die bij inwerkingtreding van de Gwvd zijn ingetrokken.

bijvoorbeeld het couperen van staarten en oren. In het Ingrepenbesluit zijn ingrepen aangewezen waarvoor het verbod uit artikel 40 niet geldt. Op grond van dit besluit is bijvoorbeeld het verwijderen van bijklauwtjes bij honden tot de leeftijd van vier dagen toegestaan.

De Gwwd kent ook bepalingen die in een amvb nader moeten worden ingekaderd. Het verbod in artikel 39 om dieren van het ouderdier te scheiden geldt bijvoorbeeld alleen voor dieren die bij amvb zijn aangewezen en tot een bij die amvb vastgestelde leeftijd. In het Besluit scheiden van dieren is bepaald dat de leeftijd waarop honden en katten van het ouderdier mogen worden gescheiden zeven weken is.

Verder zijn in de wet bepalingen opgenomen die zelf geen norm bevatten, maar de mogelijkheid bieden om bij amvb normen te stellen. Zo bevatten de artikelen 35, 38, en 45 de basis om regels te stellen omtrent de wijze waarop dieren mogen worden gehouden, omtrent de verzorging, het voeden, de drenking, de behandeling en het africhten van dieren en tenslotte met betrekking tot de huisvesting van dieren.

Voorts biedt de Gwwd een basis om regels te stellen met betrekking tot het fokken met dieren. Deze regels kunnen ook betrekking hebben op het registreren, identificeren en certificeren van dieren (artikel 55). Verder maakt artikel 65 een amvb mogelijk waarin regels worden gesteld omtrent het houden van keuringen, markten, verkopingen en tentoonstellingen.

Tenslotte biedt artikel 56 van de Gwwd de mogelijkheid om bij amvb regels te stellen omtrent de handel in dieren¹⁸. Dit artikel is nog niet in werking getreden. Desalniettemin is het Hkb¹⁹ mede op dit artikel gebaseerd. Voor de handel in andere dieren dan honden en katten is geen amvb tot stand gekomen, die invulling geeft aan artikel 56.

Gewezen wordt nog op artikel 107 van de Gwwd op grond waarvan de minister van LNV bevoegd is vrijstelling of ontheffing te verlenen van het bepaalde bij of krachtens de Gwwd, voorzover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren zich daartegen niet verzet. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in de Vrijstellingsregeling ingrepen en de Vrijstellingsregeling dierenwelzijn. Op deze laatste regeling wordt hierna ingegaan.

Nadere invulling van de Gwwd: het Honden- en kattenbesluit 1999

Wat het welzijn van gezelschapsdieren betreft, heeft invulling van de Gwwd met name plaatsgevonden in het Hkb en de Regeling uitvoering Honden- en kattenbesluit 1999. Het Hkb is gebaseerd op de artikelen 3, 38, 45, 55, 56, 65 en 96 van de Gwwd. Artikel 56 van de Gwwd is, zoals gezegd, nog niet in werking getreden.

18) Het bedrijfsmatig verkopen, ten verkoop in voorraad hebben, ten verkoop aanbieden, verhuren en afleveren van dieren van bij amvb aangewezen soorten of categorieën van dieren, aldus artikel 56 van de Gwwd.

19) Daarnaast is het Hkb 1999 op de artikelen 3, 38, 45, 55, 65 en 96 van de Gwwd gebaseerd.

Het Hkb is in werking getreden op 1 maart 2002.²⁰ Het geeft vanuit het oogpunt van welzijn en gezondheid voorschriften, die betrekking hebben op de volgende handelingen met honden en katten:

- het bedrijfsmatig verkopen, ten verkoop in voorraad hebben of afleveren van honden en katten;
- het bedrijfsmatig in bewaring nemen van honden en katten;
- het fokken van honden en katten met het oogmerk om de nakomelingen bedrijfsmatig te verkopen of af te leveren.

Het Hkb is van toepassing op fokkers, tussenhandelaars, kennels, catteries, pensions en asielen. Op grond daarvan mogen honden en katten niet in (dieren)winkels worden verkocht. Het bevat onder meer gedetailleerde voorschriften op het gebied van registratie van het bedrijf, huisvesting, vakbekwaamheid, vaccinaties, identificatie en registratie en nestfrequentie.

Het Hkb bevat een aantal administratieve verplichtingen die administratieve lasten voor het bedrijfsleven veroorzaken. Op grond van artikel 20 van het Hkb is de beheerder van een bedrijfsinrichting of asiel verplicht honden en katten te identificeren door tatoeage in het oor of door het aanbrengen van een chip met een door de minister van LNV te verstrekken uniek identificatienummer.

In artikel 23 van het Hkb is de verplichting opgenomen per kwartaal melding te doen van het aantal honden en katten dat in een bedrijfsinrichting of asiel wordt gehouden, inclusief alle mutaties in het bestand.

Deze administratieve verplichtingen leiden in combinatie tot hoge administratieve lasten en laten zich slecht handhaven. Om die reden heeft de minister van LNV vrijstelling verleend van de verplichtingen in de artikelen 20 en 23 van het Hkb²¹. Door deze vrijstelling zijn de uit het Hkb voortvloeiende administratieve lasten voor het bedrijfsleven teruggedrongen met € 2.143.098,-- per jaar. De resterende administratieve lasten voor het bedrijfsleven bedragen € 143.309,-- per jaar.

In de toelichting bij deze vrijstellingsregeling heeft de minister aangegeven dat deze vrijstellingen onderdeel uitmaken van het beleid zoals uiteengezet in de brief aan de Tweede Kamer van 9 februari 2004²². Dit beleid komt er, samengevat, op neer dat het ministerie van LNV samen met de betrokken maatschappelijke partijen streeft naar een systeem van certificatie op het terrein van de gezondheid en het welzijn van honden en katten, die bedrijfsmatig worden gehouden. Bij de inwerkingtreding van een dergelijk systeem van certificatie zal moeten worden bezien of het Hkb afgeschaft kan worden.

20) Het Hkb vervangt het Hkb '81 dat is gebaseerd op de Wet op de dierenbescherming. Een nieuw Hkb was noodzakelijk i.v.m. de invoering van de Gwwd ter vervanging van de Wet op de dierenbescherming.

21) Vrijstellingsregeling dierenwelzijn van 24 maart 2004, Stcrt. 2004, 63.

22) Kamerstukken II 2003-2004, 28 286, nr. 6.

Het Hkb bevat meer administratieve verplichtingen dan die in artikelen 20 en 23. De hierboven vermelde bedrijfsmatige activiteiten mogen alleen worden verricht in een overeenkomstig het Hkb bij de minister van LNV aangemelde bedrijfsinrichting. Ook een wijziging in de aangemelde gegevens moet aan de minister worden gemeld. De aangemelde bedrijfsinrichtingen worden door de minister van LNV geregistreerd.

Inrichtingen moeten verder een register bijhouden waarin een opgave van inentingsbewijzen, het aanmeldingsbewijs en het bewijs van vakbekwaamheid van de beheerder van de inrichting worden opgenomen.

Verder dient de beheerder van de inrichting in het bezit te zijn van een erkend bewijs van vakbekwaamheid.

In de Regeling uitvoering Honden- en kattenbesluit 1999²³ zijn onder meer eisen aan het vakbewaamheidsbewijs opgenomen. Verder zijn bij deze regeling formulieren vastgesteld voor de aanmelding van gegevens aan de minister van LNV.

Naast administratieve verplichtingen bevat het Hkb eisen met betrekking tot de huisvesting en verzorging van honden en katten. Zo worden gedetailleerde eisen gesteld aan de binnen- en buitenverblijven van inrichtingen. Deze eisen hebben onder meer betrekking op de materialen waarvan wanden en hekken zijn vervaardigd, de verlichting, ventilatie en temperatuur van binnenverblijven, de afmetingen van binnen- en buitenverblijven, het aantal dieren dat per verblijf mag worden gehuisvest, het aantal uren dat een hond buiten moet vertoeven en de reiniging en ontsmetting van verblijven.

In het Hkb wordt voor alle inrichtingen een ziekenboek voorgeschreven. Asielen moeten daarnaast beschikken over een quarantaineruimte.

Verder bevat het Hkb voorschriften over het maximaal aantal nesten dat honden en katten per jaar mogen krijgen.

Naast voormelde voorschriften die met name op het welzijn van honden en katten in inrichtingen zien, bevat het Hkb ook voorschriften waarin vaccinaties verplicht worden gesteld.

Andere nationale regelgeving

Naast de Gwwd zijn er nog enkele andere nationale regelingen die relevant zijn voor het welzijn van gezelschapsdieren.

In de eerste plaats kan de Wet op de dierenbescherming worden genoemd²⁴. Zoals eerder is aangegeven, was vóór de inwerkingtreding van de Gwwd een verbod van dierenmishandeling opgenomen in de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht. Deze bepalingen zijn in de Wet op de dierenbescherming aangescherpt. Het verbod van dierenmishandeling vormde destijds de kern van de regeling ter bescherming van dieren.

23) Regeling van de minister van LNV van 26 februari 2002, Stcrt. 2002, 41.

24) Wet van 25 januari 1961, houdende wijziging van de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht en andere voorzieningen op het gebied der dierenbescherming, Stb. 1961, 19; laatstelijk gewijzigd bij wet van 28 januari 1999, Stb. 30.

De Wet op de dierenbescherming biedt daarnaast de basis voor het stellen van gedetailleerde normen met betrekking tot de bescherming van dieren in amvb's. Het Besluit inzake het houden van een waak- of heemhond is op deze wet gebaseerd. Dit besluit bevat onder meer eisen aan de ketting waaraan een hond is vastgelegd (o.a. over de lengte en het gewicht van de ketting en de maat van de schakels) en aan een ren waarin een hond wordt gehouden.

Ook bevat de wet een verbod op het zonder vergunning houden van bij amvb aangewezen diersoorten in inrichtingen. Dit verbod is uitgewerkt in het Dierentuinenbesluit. Het Dierentuinenbesluit heeft overigens ook een basis in de Gwwd. Tenslotte bevat de Wet op de dierenbescherming de bevoegdheid voor politieambtenaren om honden en katten die zonder toezicht worden aangetroffen, op te vangen.

In de tweede plaats is de Flora- en Faunawet (FFw)²⁵ indirect relevant voor dierenwelzijn. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op het CITES-verdrag. Dit verdrag is uitgewerkt in de FFw. De FFw is op 1 april 2002 in werking getreden en beoogt een wettelijk kader te bieden voor de bescherming van in het wild levende planten en dieren. De FFw is net als de Gwwd een kaderwet. De FFw bevat onder meer regels over de handel in en, het vervoer en de in- en uitvoer van beschermde dieren.

B) Nog niet in werking getreden regelgeving

De artikelen 33 en 56 van de Gwwd zijn nog niet door nadere regelgeving ingevuld. Mede omdat invulling van deze artikelen nog niet mogelijk is gebleken, zijn zij nog niet in werking getreden.

In artikel 33 van de Gwwd komt bij uitstek het “nee, tenzij”-beginsel tot uitdrukking. In dit artikel wordt het houden van dieren verboden, tenzij deze behoren tot bij amvb aangewezen soorten of categorieën van dieren. Bij die amvb kan worden bepaald dat het houden van dieren slechts onder bepaalde voorwaarden is toegestaan.

De minister van LNV heeft de RDA gevraagd advies uit te brengen over de invulling van artikel 33 van de Gwwd. De RDA heeft twee adviezen opgesteld: één voor zoogdieren en vogels²⁶ en één voor reptielen, vissen en amfibieën²⁷. Beide adviezen bestaan uit een positieflijst en een negatieflijst. Op de positieflijst staan dieren die als huisdier kunnen worden gehouden, al dan niet onder voorwaarden.

Op de negatieflijst staan dieren die niet mogen worden gehouden. De RDA heeft bij het opstellen van de lijsten gelet op de gezondheid en het welzijn van de diersoorten.

De RDA heeft voorgesteld de lijsten over te nemen in een amvb.

25) Wet van 25 mei 1998, houdende regels ter bescherming van in het wild levende planten- en diersoorten, Stb. 1998, 402; laatstelijk gewijzigd bij wet van 24 april 2002.

26) Advies van 4 november 2003, kenmerk RDA 2003/467.

27) Advies van 11 mei 2004, kenmerk RDA 2004/03.

De huidige minister van LNV heeft in een brief aan de Tweede Kamer op de adviezen van de RDA gereageerd²⁸. Wat de minister betreft, blijft de invulling van artikel 33 van de Gwvd achterwege. De lijn die in het advies van de RDA is gekozen past niet binnen de kaders van het dierenwelzijnsbeleid, waarbij de verantwoordelijkheid bij de houder van de dieren wordt gelegd, aldus de minister.

De minister heeft in die brief verder gezegd dat de controle op de gezondheid en het welzijn van gezelschapsdieren niet goed kan plaatsvinden. Ook is de handhaving van de voorwaarden die gesteld moeten worden aan het houden van dieren die op de positieflijst staan, zoals door de RDA wordt voorgesteld (met voorschriften per diersoort), onuitvoerbaar. De voorgestelde tweejaarlijkse aanpassing van de amvb past tenslotte ook niet in de kaders van het beleid van het kabinet.

De minister van LNV heeft de RDA gevraagd om tot een verkorte lijst van te houden dieren te komen²⁹. Daarbij zal de RDA de aspecten “volksgezondheid” en “faunavervalsing” betrekken. De RDA zal de verkorte positieflijst in mei 2005 aan de minister van LNV aanbieden.

Artikel 56 van de Gwvd biedt de basis voor een amvb waarin regels worden gesteld omtrent het bedrijfsmatig verkopen, ten verkoop hebben, ten verkoop aanbieden, verhuren en afleveren van bij die amvb aangewezen soorten of categorieën van dieren. Zoals gezegd, is dit artikel evenmin in werking getreden. In het Hkb zijn echter wel regels opgenomen met betrekking tot het verkopen, ten verkoop in voorraad hebben, afleveren of in bewaring nemen van honden en katten. Voor de handel in andere gezelschapsdieren is geen regelgeving tot stand gekomen. Bovendien zijn de regels in het Hkb alleen van toepassing op bedrijfsmatig handelen.

Waarom een aantal welzijnsbepalingen niet is ingevuld door middel van amvb's en de consequenties daarvan

De reden dat de artikelen 33 en 56 van de Gwvd nog niet zijn ingevuld door middel van een amvb, is gelegen in het gewijzigde overheidsbeleid. Bij de totstandkoming van de Gwvd is bewust gekozen voor gedetailleerde normvoorschriften. De gedachte was dat alleen concrete normen zouden leiden tot daadwerkelijke verbeteringen, dit in plaats van vage voorschriften die voor meerderlei interpretatie vatbaar en slecht te controleren zijn. Zoals hiervoor is aangegeven, is in de Gwvd het ‘nee, tenzij’-beginsel neergelegd. In een tweetal dierenwelzijnsbepalingen is een verbod opgenomen (het ‘nee-deel’). De gedachte was dat in de amvb's, die de Gwvd nader moesten invullen, concrete normen zouden worden neergelegd (het ‘tenzij-deel’).

De opvattingen over de rol van de overheid zijn inmiddels veranderd. Sinds de inwerkingtreding van de Gwvd is er in het overheidsbeleid een sterker accent op deregulering en het zoeken van alternatieven voor wetgeving. Daarnaast zijn er ten aanzien van het dierenwelzijnsbeleid twee verschillende scenario's aangehouden, het scenario van

28) Brief van 20 januari 2004, Kamerstukken II 2003-04, 28 286, nr. 5.

29) Brief van 11 maart 2005, Kamerstukken II 2004-05, 29 800 XIV, nr. 70.

de top down-benadering en het scenario van de bottom up-benadering. In paragraaf 4.1 wordt hier nader op ingegaan.

Het niet invullen van een aantal welzijnsbepalingen in de Gwwd heeft aanzienlijke consequenties. Nu artikel 33 niet in werking is getreden, is het houden van alle mogelijke dieren als gezelschapsdier toegestaan (voorzover niet in strijd met de FFw). Het houden van dieren door particulieren is daarbij aan geen enkele voorwaarde gebonden. Een burger kan dus een dier gaan houden zonder enige kennis te hebben over de verzorging van dat dier.

Zolang artikel 33 van de Gwwd niet nader is ingevuld middels een amvb, kan dit artikel eigenlijk niet in werking treden, omdat dan een verbod op het houden van alle dieren zou gelden.

Bovendien heeft de omstandigheid dat artikel 56 van de Gwwd niet in werking is getreden en niet anderszins is ingevuld, tot gevolg dat iedereen een dierenwinkel kan beginnen. Overigens zijn in het Hkb wel eisen gesteld aan de handel in honden en katten. Voor de handel in andere dieren gelden echter geen eisen. De eigenaar hoeft dus geen vakbekwaamheidsbewijs te hebben, zoals wél het geval is als men een inrichting in de zin van het Hkb wil beginnen. Evenmin zijn eisen gesteld aan de huisvesting van dieren in dierenwinkels. Verder is er geen regulering van de handel in dieren via Internet.

2.4 Relevante internationale regelgeving

Het Europese recht en het beleidsterrein van het welzijn van gezelschapsdieren

In deze rapportage verdient het Europees recht aandacht, aangezien hiervan direct of indirect invloed kan uitgaan op het terrein van het welzijn van gezelschapsdieren. Op ten minste vier verschillende wijzen kan het Europees recht van invloed zijn op het beleidsveld van het welzijn van gezelschapsdieren, te weten:

- op directe wijze, doordat het EG-verdrag (EGV) een rechtstreekse rechtsbasis creëert voor regelgeving op het hier aan de orde zijnde beleidsveld. Echter, van zo'n rechtstreekse basis is anders dan bijvoorbeeld voor het terrein van de volksgezondheid, het milieu en de consumentenbescherming in het verdrag geen sprake;
- op directe wijze, doordat gebruik is gemaakt van het "restartikel" 308 van het EGV, in die gevallen dat het verdrag geen directe rechtsbasis voor nadere regeling kent; van dit artikel is op het hier aan de orde zijnde terrein overigens geen gebruik gemaakt;
- op directe wijze, doordat op grond van het zogenaamde harmonisatie-artikel 95 van het EGV richtlijnen en/of verordeningen zijn vastgesteld die beogen de interne markt voor (onder meer) gezelschapsdieren dichterbij te brengen; evenwel, ook van dergelijke EG-regelgeving is tot op heden geen sprake;
- op indirecte wijze, doordat het verdrag zelf door zijn interne marktbepalingen (bijvoorbeeld de artikelen 28 EGV e.v., op het terrein van het vrij verkeer van goederen, 43 e.v. met betrekking tot vrije vestiging en 49 e.v. op het terrein van het vrij verkeer van diensten) dan wel door middel van de anti-kartelbepalingen (EGV, artikel 81 e.v.) randvoorwaarden stelt aan regeling op nationaal niveau van het terrein van de gezelschapsdieren.

Het voorgaande maakt duidelijk dat het Europees recht op dit moment alleen in de randvoorwaardelijke sfeer van invloed zal zijn op de door de werkgroep te ontwikkelen voorstellen. Daarbij gaat het met name om de verdragsartikelen met betrekking tot de vier vrijheden, bedoeld in artikel 14, tweede lid, van het EGV, en de anti-kartelbepalingen in artikel 81 van het EGV.

Gezien de beperkte - maar overigens niet onbelangrijke - betekenis van het relevante EG-recht, meent de werkgroep hier te kunnen volstaan met een verwijzing naar bijlage 6, waarin van die betekenis enkele illustraties worden gegeven, ontleend aan de praktijk van het College van beroep voor het bedrijfsleven en het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen.

De Europese Grondwet

Het welzijn van dieren is in Europees verband voor de eerste maal behandeld in een Verklaring bij het Verdrag van Maastricht van 1991.

In het Verdrag van Amsterdam (1997) heeft dierenwelzijn een hogere prioriteit gekregen. In het "Protocol betreffende de bescherming en het welzijn van dieren" bij het Verdrag van Amsterdam zijn nieuwe regels vastgesteld voor het beleid van de Europese Unie op dit gebied. Het erkent officieel dat dieren wezens met gevoel zijn en draagt de Europese Instellingen op bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Gemeenschap rekening te houden met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren.

De Europese Grondwet zoals die thans nog in een ruime meerderheid van EU-lidstaten ter ratificatie voorligt, bepaalt in artikel III-121 het volgende:

“Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Europese Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt, onderzoek en technologische ontwikkeling, en de ruimte houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met de vereisten met betrekking tot het welzijn van dieren, als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en de gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”

Thans is nog moeilijk aan te geven of het artikel, eenmaal inwerking getreden, Europees of nationaal een verandering teweeg zal brengen in het beleid voor dieren. In elk geval kan worden geconstateerd dat het belang van dierenwelzijn in de Europese Unie in ontwikkeling is en aan belang wint.

Het CITES-verdrag

Het CITES-verdrag, de Convention on the international trade in endangered species of the wild fauna and flora (hierna: het verdrag), is een internationale overeenkomst tussen regeringen die tot doel heeft te voorkomen dat de handel in dieren en planten het voortbestaan van deze dieren en planten in het wild bedreigt. Het verdrag heeft enkel zijdelings met dierenwelzijn te maken. Immers, het ziet op het behoud van soorten, niet

zozeer op het individuele dierenwelzijn. Wel kan dit verdrag tot gevolg hebben dat bepaalde diersoorten niet gehouden mogen worden.

Op dit moment zijn 166 landen partij bij het verdrag en vallen meer dan 30.000 soorten planten en dieren onder de beschermende maatregelen van deze overeenkomst.

Middels een vergunningstelsel wordt toezicht gehouden op de internationale handel in dier- en plantensoorten. De soorten die onder het verdrag vallen zijn naar gelang de mate waarin zij bescherming behoeven verdeeld in drie categorieën. Voor iedere categorie geldt een set van regels die bepalen of en op welke wijze de soorten gebruikt mogen worden voor al dan niet commerciële doeleinden.

Omdat de Europese Gemeenschap als enige bevoegd is op het terrein van douaneaangelegenheden was het noodzakelijk het verdrag op Europees niveau te implementeren. Hierdoor is voor Europa eenvormig beleid en regelgeving vastgesteld. Het verdrag is geïmplementeerd in een drietal verordeningen³⁰ die directe werking hebben in de lidstaten. Dit betekent dat er op nationaal niveau geen implementatie kan plaatsvinden doch slechts aanvullende regelgeving kan worden vastgesteld.

Europese Overeenkomst ter bescherming van kleine huisdieren.

De Raad van Europa is een intergouvernementele organisatie die zich bezighoudt met onderwerpen als mensenrechten, media, wettelijke samenwerking, sociale cohesie, gezondheid, opleiding, cultuur, erfgoed, sport, jeugd, lokale democratie, grensoverschrijdende samenwerking, het milieu en regionale planning. De Raad van Europa heeft vijf overeenkomsten gepubliceerd die betrekking hebben op dierenwelzijn. Voor dit project is met name de Europese Overeenkomst voor de bescherming van huisdieren van belang. Daarnaast wordt de Europese Overeenkomst voor de bescherming van dieren tijdens transport vermeld.

De overeenkomst voor de bescherming van huisdieren is gebaseerd op de beginselen dat gezelschapsdieren niet alleen mogen worden gelaten, noch mag iemand een huisdier nodeloos pijn doen, laten lijden of angst aanjagen. Zij stipuleert de minimum-standaard waaraan nationale regeringen moeten voldoen, inzake gezelschapsdieren in de huiselijke sfeer, of enig andere vorm van handel of commercieel fokken en in pensions hebben, of dierenasiel. Daarnaast treft de overeenkomst ook nog een voorziening met betrekking tot het stimuleren van voorlichtings- en educatieprogramma's ter bevordering van het besef en de kennis van de bepalingen en de beginselen van deze overeenkomst. Het verdrag is wel door Nederland ondertekend, maar niet geratificeerd.

30) Verordeningen 338/97; 1808/2001 en 1497/2003.

2.5 Nationale regelgeving omliggende landen

In het algemeen kan gesteld worden dat de ons omliggende landen, i.c. het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland en Denemarken, uitgebreidere regelgeving voor gezelschapsdieren hebben dan Nederland. Daarmee is niet gezegd dat het dierenwelzijn in die landen op een hoger peil staat, of dat er beter wordt gehandhaafd. Ter illustratie: België kent nog een ingrepenbesluit waar staartamputatie bij honden is toegestaan. De regelgeving in de ons omliggende landen is van belang in verband met de internationale handel en het vrij verkeer van goederen en diensten.

Opvallend is dat Nederland, in tegenstelling tot bovengenoemde landen, de Europese overeenkomst voor de bescherming van huisdieren niet heeft geratificeerd. In bijlage 5 wordt een overzicht gegeven van de regelgeving in een aantal omliggende landen. De regelgeving in de daar genoemde landen loopt wel enigszins uiteen, maar volgt grotendeels hetgeen de Europese overeenkomst voorschrijft.

Informatie omtrent het succes of falen van de wetgeving of de uitvoering ervan is niet voorhanden. Dit betekent dat de werkgroep op basis van het beschikbare materiaal niet heeft kunnen bezien of de in de genoemde landen gevoerde beleid zinvol blijkt. Het geschetste beeld geeft slechts een feitelijke beschrijving van de, ons bekende, regelgeving inzake gezelschapsdieren van de betreffende landen. Hieronder zal kort nader worden ingegaan op de regelgeving in België en Duitsland. Van deze landen is de meeste informatie beschikbaar.

De regelgeving in België

België kent een dierenwelzijnswet, waarin een aantal algemene bepalingen is opgenomen. Daarnaast zijn er in België besluiten ter bescherming van het welzijn van gezelschapsdieren van kracht op de volgende terreinen:

- bescherming van dieren bij wedstrijden;
- verbod op het verrichten van pijnlijke ingrepen, met enkele uitzonderingen;
- lijst van zoogdieren die nog gehouden mogen worden;
- honden- en kattenfokkerijen, dierenasielen, dierenpensions, handelszaken voor dieren en handel in dieren;
- identificatie en registratie van honden;
- beperking op het gebruik van honden als trek- en lastdier;
- dopingbestrijding bij duiven.

Het verbod op pijnlijke ingrepen is voor onder meer honden en katten nader ingevuld bij een Koninklijk Besluit. Voor honden is daar bepaald dat het tot 1 januari 2006 toegestaan is om staarten te amputeren. Bij katten mag er een stukje uit het oor worden geknipt, enkel ter identificatie van zwervkatten. Bovendien is castratie bij zowel honden als katten toegestaan. In de wet zelf is reeds voorzien in een uitzondering voor medisch noodzakelijke ingrepen.

Voor honden- en kattenfokkerijen wordt een onderscheid gemaakt tussen professionelen (meer dan 2 nesten per jaar) en niet-professionelen. De handel in dieren is enerzijds geregeld door de specifieke wetgeving en anderzijds door het verbod op het houden van bepaalde diersoorten. Daarnaast kent België sinds 1 september 1998 een verplichte identificatie- en registratie van alle honden die sinds die datum geboren zijn of in België zijn gekomen.

Controle gebeurt uitsluitend door overheidsdiensten. Hierbij worden zowel routinecontroles uitgevoerd (regelmatige controles in het kader van afgeleverde erkenningen) als gerichte controles en controles na ontvangst van een klacht.

De Federale Overheidsdienst Volksgezondheid Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu beschikt over een dienst voor externe communicatie die kan worden ingeschakeld voor het verspreiden van informatie rond het kopen en houden van dieren via persberichten, folders, etc.

De regelgeving in Duitsland

De Duitse dierenbeschermingswet (Tierschutzgesetz) heeft in beginsel tot doel de bescherming van alle dieren tegen vermijdbare pijn, lijden of letsel. Diegene die een dier houdt, verzorgt of te verzorgen heeft, dient volgens deze wet het dier passend bij de soort en naar de behoeften van het dier te voeden, verzorgen en huisvesten. Zo mag de bewegingsmogelijkheid van een dier niet dusdanig worden beperkt dat het dier letsel oploopt.

Cosmetische ingrepen bij gezelschapsdieren zijn principieel verboden. Deze mogen alleen in bepaalde gevallen worden uitgevoerd op grond van medische indicatie of bij honden die voor de jacht worden gebruikt, als de ingreep voor dit gebruik absoluut noodzakelijk is.

Duitsland maakt een onderscheid tussen het professioneel en niet-professioneel houden van dieren. In de Tierschutzgesetz staat beschreven wanneer er sprake is van professionele handel. Daarnaast zijn er eisen aan het fokken en het houden van dieren en de dierhandel vastgelegd (met uitzondering van dieren die gebruikt worden in de landbouw). Toestemming van de verantwoordelijke instanties (deelstaatniveau) is nodig om commercieel met dieren te kunnen handelen, dieren tentoon te stellen of voor derden op te leiden. De toestemming wordt alleen gegeven als de persoon competent (gemeten aan de hand van een test) en betrouwbaar is. Voorts zal hij over de nodige ruimte en voorzieningen moeten beschikken. Dierenhandelaars moeten een speciale kennistest afleggen. Daarmee wordt getracht om een bepaald kennisniveau bij dierenhandelaars te verzekeren. Deze kunnen hun klanten adequaat informeren en de benodigde informatie die nodig is voor het diervriendelijk houden van dieren overdragen. Volgens de Duitse regelgeving is iemand een professionele hondenfokker als hij bedrijfsmatig dieren fokt of houdt.

Er is geen wettelijke verplichting voor identificatie of registratie voor niet-professioneel gehouden gezelschapsdieren. Voor professioneel gehouden werveldieren moet 3 jaar lang informatie worden bijgehouden over herkomst en verblijf.

2.6 Handhaving in Nederland van het verbod op dierenmishandeling en verzorgingsplicht

Het verbod op dierenmishandeling is in artikel 36 van de Gwvd als volgt omschreven:

“Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van een dier te benadelen.”

Een gedraging in strijd met dit voorschrift is een misdrijf en kan worden gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van € 11.250,-.

Voor vervolging op grond van dit artikel is noodzakelijk dat vast is komen te staan dat een dier aan enige vorm van lijden is blootgesteld. Letsel of aantasting van de gezondheid is nog redelijk objectief vast te stellen. Het is in de praktijk echter vaak moeilijk om vast te stellen dat een dier pijn heeft geleden of dat zijn welzijn is benadeeld. Een opsporingsambtenaar zal dit alleen met hulp van een dierenarts kunnen vaststellen. Maar ook voor een dierenarts zal het echter moeilijk zijn om te bepalen dat een dier pijn heeft geleden.

In artikel 350, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht is het opzettelijk en wederrechtelijk doden, beschadigen, onbruikbaar maken of wegmaken van een dier strafbaar gesteld. Ook bij vervolging op basis van dit artikel moet schade voor het dier worden aangetoond.

Op grond van artikel 37 van de Gwvd is het de houder van een dier verboden een dier de nodige verzorging te onthouden. Ook een gedraging in strijd met dit voorschrift is een misdrijf en kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van € 11.250,-.

Op dit moment is bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel herijking strafmaxima aanhangig, waarin onder meer wordt voorgesteld de gevangenisstraffen voor dierenmishandeling en dierverwaarlozing te verhogen van maximaal twee tot maximaal drie jaren.

Het aantal processen-verbaal dat het OM bereikt wegens dierenmishandeling (in strijd met artikel 36 van de Gwvd) ligt op circa 140 per jaar. Circa 34 % hiervan wordt vervolgd; de overige zaken worden geseponeerd of met een transactie afgedaan. Het aantal processen-verbaal op grond van artikel 37 vanwege het onthouden van de nodige verzorging varieert meer per jaar. In 2002 bedroeg het aantal 120. Circa 44% van de processen-verbaal op grond van artikel 37 leidt tot vervolging. Vanwege het private karakter van dierenleed lijkt het de

werkgroep niet op voorhand uitgesloten dat het hier om het topje van de ijsberg gaat. De reden dat het dagvaardingspercentage voor artikel 37 hoger ligt dan voor artikel 36, is dat het duidelijker geformuleerd is en daardoor eenvoudiger te bewijzen. In de meeste zaken ligt de door het OM geëiste straf ver beneden de maximumstraffen. De rechter legt in de regel een (voorwaardelijke) geldboete op. Zelden wordt er gevangenisstraf opgelegd. Omdat de meeste zaken worden afgedaan door de politierechter, is er weinig gepubliceerde jurisprudentie over deze artikelen³¹.

Hiervoor ging het om de strafrechtelijke handhaving van het verbod op dierenmishandeling. Daarnaast is de minister van LNV bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de Gwwd gestelde verplichtingen. Toepassing van bestuursdwang is mogelijk als een overtreding zich leent voor een door de overheid afgedwongen herstel in de vorige toestand. Bij schending van het verbod van dierenmishandeling in artikel 36 van de Gwwd ligt toepassing van bestuursdwang anders dan toepassing van het strafrecht, dan ook niet in de rede.

Het beschikbare handhavingsinstrumentarium

Met het toezicht op de naleving van de Gwwd³² zijn de volgende ambtenaren belast:

- de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van LNV (AID);
- de inspecteurs van de LID, de LID is een onderdeel van de Dierenbescherming;
- Politieambtenaren, de politie is bevoegd om op te treden als strafbare feiten in relatie tot dieren zijn gepleegd;
- ambtenaren van de belastingdienst, bevoegd inzake de douane, deze bevoegdheid is met name relevant voor exotische gezelschapsdieren;
- het OM.

De ambtenaren van de AID³³ en de districtsinspecteurs van de LID hebben ook bevoegdheid als bijzonder opsporingsambtenaar. Ook de inspecteurs IDG zijn aangewezen als bijzonder opsporingsambtenaar³⁴. De IDG is een landelijke inspectiedienst die in stand wordt gehouden door de Bond tot bescherming van Honden en de Sophia-Vereeniging tot Bescherming van Dieren.

Een bijzonder opsporingsambtenaar heeft alle opsporingsbevoegdheden die “gewone” opsporingsambtenaren ook hebben. Een bijzonder opsporingsambtenaar is bevoegd om opsporing te doen naar strafbare feiten, proces-verbaal op te maken en eventueel in overleg

31) Mr. E.C. de Bordes en drs. E. Evertsen, Handhaving Wetgeving dierenwelzijn, SDU 2003.

32) Deze ambtenaren zijn aangewezen in de Regeling aanwijzing ambtenaren Gezondheid- en welzijnswet voor dieren (Regeling van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 6 januari 1993, Stcrt. 1993, nr. 7, laatstelijk gewijzigd bij regeling van 2 april 2003, Stcrt. 2003, nr. 65).

33) O.g.v. artikel 142, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering

34) De inspecteurs van de LID en IDG hebben hun opsporingsbevoegdheid verkregen door een individuele aanwijzing door de procureur-generaal.

met het openbaar ministerie dieren in beslag nemen.

Tussen de AID en de LID zijn werkafspraken gemaakt. Voor het toezicht op de naleving van het Hkb 1999 heeft de AID 1,5 fte beschikbaar. De LID had in 2003 13 districtsinspecteurs in dienst³⁵. In totaal wordt voor het toezicht op naleving van de welzijnsbepalingen voor gezelschapsdieren dus 14,5 fte ingezet.

In 2004 heeft de AID prioriteit gegeven aan het opsporen van ten onrechte niet aangemelde inrichtingen. Voor een deel zijn controles door de AID samen met de LID uitgevoerd. Bij overtreding van het Hkb werd aanvankelijk voornamelijk waarschuwend opgetreden. Als het welzijn of de gezondheid van dieren ernstig was geschaad of als sprake was van grootschalige malafide fokkerij of handel in dieren, werd wel direct verbaliserend opgetreden. Inmiddels is het uitgangspunt dat een proces-verbaal wordt opgemaakt, tenzij met een waarschuwing kan worden volstaan. In 2003 heeft de AID 4 maal verbaliserend en 15 maal waarschuwend opgetreden.

Als de AID bedrijven waar landbouwhuisdieren worden gehouden controleert, worden ook op het bedrijf aanwezige gezelschapsdieren meegenomen in controles op verwaarlozing of mishandeling. Overeenkomstig de werkafspraken tussen de AID en de LID worden meldingen met betrekking tot verwaarlozing of mishandeling van gezelschapsdieren aan de LID overgedragen.

35) Jaarverslag landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming 2003.

Hoofdstuk 3: Knelpunteninventarisatie en –analyse

3.1 Analytisch kader

In paragraaf 3.2 van dit hoofdstuk zullen de knelpunten worden geïnventariseerd, die door de diverse partijen in het veld van het dierenwelzijn (branche, dierenbescherming, verenigingen van houders etc.) worden ervaren. Bij deze knelpunten is een onderverdeling toegepast naar het concrete terrein waar zij zich manifesteren. Hierbij zijn onderscheiden: (particuliere) houders, handel, fokkers, het Hkb en de handhaving.

Bij eerste bestudering van de gesignaleerde knelpunten ontstond bij de werkgroep het beeld dat deze knelpunten zeer divers van aard zijn en dat ook de voorgestelde of denkbare oplossingsrichtingen een sterk uiteenlopend karakter hebben. Om meer grip op de problematiek te krijgen heeft de werkgroep daarom, ten dele langs inductieve weg, een analytisch kader ontwikkeld dat behulpzaam zou kunnen zijn om de knelpunten in te delen en van adequaat commentaar te voorzien. In enkele zinnen samengevat, luidt dit kader als volgt:

1. Heeft het knelpunt rechtstreeks betrekking op een dierenwelzijnsprobleem?
Zo ja, welke factor is verantwoordelijk voor dit probleem:
 - a. een gebrek aan ‘weten’?
 - b. een gebrek aan ‘kunnen’?
 - c. een gebrek aan ‘willen’?
2. Zo nee, heeft het knelpunt dan betrekking op een gekozen oplossingrichting bij het voorkomen of tegengaan van dierenwelzijnsproblemen (= falende oplossingsrichting)?
3. Zo nee, heeft het knelpunt betrekking op een oplossingrichting die niet gekozen is maar wellicht zou kunnen bijdragen aan het voorkomen of tegengaan van dierenwelzijnsproblemen (= gemiste oplossingsrichting)?
4. Zo nee, welke relatie heeft het knelpunt dan met dierenwelzijnproblematiek (= overig)?

Ad 1 Dierenwelzijnsproblemen

In de eerste plaats dient de vraag te worden gesteld of, en zo ja op welke wijze, het gesignaleerde knelpunt rechtstreeks leidt tot het bestaan van dierenwelzijnsproblemen. Knelpunten die bij deze vraag op de zeef blijven liggen, merkt de werkgroep aan als (rechtstreekse) dierenwelzijnsproblemen. Hierbij is sprake van het tekortschieten van de mens om het dier de vereiste behandeling te geven.

Bij nadere bestudering van deze categorie knelpunten blijkt dat deze telkens te herleiden zijn tot drie probleemorzaken:

- a. de betrokkene beschikt niet over de kennis omtrent wat nodig is om welzijnsproblemen te voorkomen (= ‘weten’);

- b. de betrokkene is niet in staat te doen wat nodig is om welzijnsproblemen te voorkomen (=‘kunnen’);
- c. de betrokkene is niet bereid om te doen wat nodig is om welzijnsproblemen te voorkomen (= ‘willen’).

De ratio van het maken van dit onderscheid is dat ieder van deze oorzaakfactoren specifieke oplossings-richtingen kent die het meest geëigend zijn om het welzijnsprobleem aan te pakken.

Ad 2 Falende oplossingsrichtingen

Na toetsing van de knelpunten met behulp van vraag 1 blijkt dat een substantieel deel daarvan niet als (rechtstreeks) dierenwelzijnsprobleem valt aan te merken. Dat wil echter niet zeggen dat deze overige knelpunten geen relevantie hebben voor de problematiek van het dierenwelzijn. In bepaalde gevallen blijkt namelijk dat het knelpunt veeleer ‘een oplossing bij een probleem’ betreft. Daarbij kan het gaan om te bezwarende, ongewenste of onevenredig belastende bijeffecten van een gekozen oplossingsrichting voor een bepaald probleem. Daarbij valt te wijzen op het knelpunt van de administratieve lasten van het Hkb. Administratieve lasten zijn op zichzelf geen welzijnsprobleem. Wel zijn het de tot op zekere hoogte onvermijdelijke gevolgen van de keuze om de welzijnsproblematiek van honden en katten bij bedrijfsmatige houders via het stellen van administratieve verplichtingen door de overheid aan te pakken. Omdat de lasten in de perceptie van de houders niet in verhouding staan tot het beoogde doel, falen administratieve verplichtingen als oplossingsrichting. Deze categorie van knelpunten zien op falende oplossingsrichtingen. Voor de goede orde: met deze term wordt niet bedoeld dat de beleidsmatige doelstelling achter dat handelen in elk van die gevallen volstrekt niet gerealiseerd zou worden, of de oplossingsrichting in zijn geheel als ondeugdelijk moet worden beschouwd. Wel is tenminste sprake van een ongewenst en niet-geaccepteerd bijverschijnsel van die oplossingsrichting waardoor deze dus op tenminste één aspect faalt als effectieve en aanvaardbare oplossingsrichting.

Ad 3 Gemiste oplossingsrichtingen

Naast de eerste twee categorieën onderscheidt de werkgroep nog knelpunten die niet zozeer duiden op wat is, maar juist op wat niet is. Een voorbeeld: als knelpunt is opgevoerd dat er geen regelgeving is voor beroepsmatige houders van andere dieren dan honden en katten. De gedachte hierachter is niet dat het ontbreken van die regels op zichzelf problemen veroorzaakt, maar veeleer dat indien zulke regels zouden bestaan, dierenwelzijnsproblemen zouden worden voorkomen.

Deze categorie knelpunten duidt de werkgroep in het navolgende aan als knelpunten betreffende gemiste oplossingsrichtingen. Met het toekennen van dit label aan een knelpunt is overigens nog niet gezegd dat het daarbij werkelijk om een acceptabele, effectieve en efficiënte oplossingsrichting voor dierenwelzijnsproblemen gaat.

Ad 4 Overige knelpunten

Uiteindelijk blijft er een groep knelpunten over waarvan de werkgroep meent dat die geen relevantie hebben voor de problematiek van het dierenwelzijn en is dus geen sprake van een welzijnsprobleem. Dit betekent niet dat deze problemen fictief of onbelangrijk zijn, maar wel dat het wenselijk is om deze in het dierenwelzijnsdebat buiten beschouwing te laten, dit om het zicht op effectieve oplossingsrichtingen niet te vertroebelen. Een voorbeeld hiervan is het knelpunt inzake het houden van gevaarlijke dieren, dat als zodanig niet een welzijnsprobleem van dat dier zelf betreft.

Tenslotte nog dit: het gebruik van dit kader dwingt tot explicitering van opvattingen en verwachtingen rond dit knelpunt. In de navolgende paragraaf worden de door de werkgroep geïdentificeerde knelpunten ingedeeld in één van de hiervoor genoemde categorieën 1 tot en met 4 op basis van de opvattingen die daarover in de werkgroep leven en die bij ieder knelpunt kort worden samengevat. Het is denkbaar dat een lezer, bij kennismaking van de weergegeven overwegingen van de werkgroep, tot een andere conclusie komt over de kwalificatie van dat knelpunt, en daarmee over de wenselijke aanpak van dat knelpunt. Naar de mening van de werkgroep zou juist in die situatie het kader zijn waarde kunnen bewijzen door structuur te brengen in het debat over dierenwelzijn.

3.2 Inventarisatie van knelpunten

In het navolgende worden knelpunten (of problemen) beschreven zoals die in consultaties met het veld genoemd zijn. Hierbij is geprobeerd alles wat als knelpunt van een enigszins structureel karakter naar voren is gebracht, te vermelden. Wel heeft de werkgroep er naar gestreefd de knelpunten zo veel mogelijk te splitsen in de kleinst mogelijke deelproblemen. Een uitgebreide beschrijving van de knelpunten is overigens te vinden in bijlage 3.

A. Knelpunten bij particuliere houders

1. Gebrek aan kennis over hoe het dier gehouden moet worden

Toelichting:

Houders geven het dier niet de nodige verzorging omdat zij onvoldoende bekend zijn met de eisen die het houden van het dier met zich meebrengt.

Analyse:

Welzijnsprobleem, omdat dat leidt tot het tekortschieten van de mens om het dier de vereiste behandeling te geven, samenhangend met een gebrek aan kennis (= weten)

2. Gebrek aan mogelijkheden om het dier welzijnsvriendelijk te houden

Toelichting:

Houders zijn wel bekend met de eisen die het houden van een dier met zich brengt en in beginsel ook bereid om daar aan te voldoen, maar dat is niet mogelijk omdat hun middelen daartoe te kort schieten.

Analyse:

Welzijnsprobleem, samenhangend met een gebrek aan middelen en mogelijkheden (= kunnen)

3. Onvoldoende bereidheid om het dier welzijnsvriendelijk te houden

Toelichting:

Houder levert te weinig inspanningen om in voor de hand liggende behoeften van het dier te voorzien.

Analyse:

Welzijnsprobleem voortkomend uit een gebrek aan bereidheid om het nodige te doen om het dier welzijnsvriendelijk te houden (= willen).

4. Het houden van dieren die gevaar opleveren voor de omgeving

Toelichting:

Sommige dieren zijn gevaarlijk voor de houder of diens omgeving en zouden om die reden niet gehouden moeten worden (bijvoorbeeld gifslangen).

Analyse:

Geen dierenwelzijnsprobleem. De gevaarlijkheid van een dier is op zichzelf geen causale factor voor welzijnsproblemen bij dat dier zelf.

5. Oneigenlijke motieven bij aanschaf van dier

Toelichting:

Het dier wordt aangeschaft vanuit motieven die onvoldoende zekerheid bieden dat de houder voldoende zorg voor het welzijn van het dier zal betrachten.

Analyse:

Geen welzijnsprobleem. De drijfveren die een houder bewegen om een bepaald dier te gaan houden, leiden op zichzelf niet rechtstreeks tot welzijnsproblemen (nog daargelaten de vraag welke motieven van houden als 'eigenlijk' of 'oneigenlijk' aangemerkt zouden moeten worden). Wel zou kunnen worden gesteld dat deze als knelpunt opgevoerde constatering in wezen duidt op een gemiste oplossingsrichting, te weten: het ontbreken van een vrijwillig of afgedwongen moment van bezinning voorafgaand aan de verwerving van een dier.

6. Impulsaankopen

Toelichting:

Het dier wordt aangeschaft zonder voldoende beraad aan de zijde van de houder over de vraag of deze in staat en bereid is om voldoende zorg voor het welzijn van het dier te betrachten.

Analyse:

Geen welzijnsprobleem. Dit probleem is verwant aan punt 5: er is geen rechtstreeks verband tussen de kennis of gemoedstoestand van de houder op het moment van aanschaf en de wijze waarop deze vervolgens het dier verzorgt. Ook hier zou kunnen worden gesteld dat hiermee wel een gemiste oplossingsrichting wordt signaleerd (het ontbreken van een bezinningsmoment).

7. Drempels ontbreken bij de aanschaf van dieren

Toelichting:

Het is mogelijk om een dier aan te schaffen zonder te hoeven voldoen aan eisen omtrent kennis etc.

Analyse:

Op zich geen welzijnsprobleem, maar het verwijst naar een mogelijke oplossing. Het achterliggende knelpunt valt naar de mening van de werkgroep grotendeels samen met de punten 5 en 6. Wel zou het aanbrengen van drempels (zoals een toets op het vermogen van de houder om een dier welzijnsvriendelijk te kunnen houden) als gemiste oplossingsrichting kunnen worden beschouwd.

8. Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een reguliere wijze

Toelichting:

Het betreft hier het probleem dat mensen 'uitgekeken raken' op een dier, of niet meer in staat zijn het dier adequaat te huisvesten of te verzorgen, waarna het dier, eventueel via een asiel of opvangcentrum, in andere handen over gaat.

Analyse:

Geen welzijnsprobleem. Hoewel voorstelbaar is dat een dier door de overdracht in een slechtere situatie komt, is het omgekeerde ook goed voorstelbaar. De werkgroep gaat er van uit dat dieren in veel gevallen zonder werkelijke welzijnsproblemen van houder kunnen wisselen.

9. Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een wijze die schadelijk is voor welzijn van het dier

Toelichting:

Hier gaat het om houders die om welke reden dan ook van hun dier afwillen en bijvoorbeeld om kosten te sparen hun hond aan een boom in het bos achterlaten.

Analyse:

Welzijnsprobleem: dit probleem is in feite een variant van punt 3: de houder is niet bereid zich te richten op het welzijn van het dier (= niet willen).

B. Knelpunten die specifiek samenhangen met de handel in dieren

10. Aan handel in en fokken van andere dieren dan honden en katten zijn geen voorwaarden gesteld

Toelichting:

Onvoldoende deskundige of malafide handelaars en fokkers worden niet door regelgeving beteugeld.

Analyse:

Geen welzijnsprobleem. Het stellen van voorwaarden aan handel kan bijdragen aan het weten, kunnen en willen van de handelaar, maar is niet op zichzelf een rechtstreekse oorzaak van welzijnsproblemen. Het stellen van voorwaarden ten aanzien van kennis of kunde zou wel als gemiste oplossingsrichting kunnen worden beschouwd, voor zover althans aannemelijk zou zijn dat dat zou bijdragen aan de preventie van welzijnsproblemen.

11. Handel in dieren anders dan via dierenspecialzaken (bijvoorbeeld via Internet en advertenties)

Toelichting:

Op de handel via andere kanalen dan dierenspecialzaken is nauwelijks toezicht mogelijk.

Analyse:

Dat ook buiten de dierenspecialzaken om in dieren wordt gehandeld, bijvoorbeeld via Internet of anonieme advertenties, is op zichzelf ook geen welzijnsprobleem. Wel zou in regulering van deze handel een gemiste oplossingsrichting gezien kunnen worden. Het beperken van het verhandelen van dieren tot dierenspecialzaken kan een denkbaar middel zijn om bepaalde problemen met dierenwelzijn te voorkomen, voor zover althans aannemelijk zou zijn dat dat zou bijdragen aan de preventie van bepaalde welzijnsproblemen.

12. Handel in dieren die in buitenland onder slechte omstandigheden zijn gefokt

Toelichting:

Nationale regels en praktijken worden ondergraven door internationale handel.

Analyse:

Geen welzijnsprobleem, althans niet in Nederland. Nederlandse dierenwelzijnregels zien per definitie slechts op de wijze van houden in Nederland. Achter het hier aan de orde zijnde probleem gaat een gemiste oplossingsrichting schuil, te weten: het tot stand brengen van een gemeenschappelijk regime aan welzijnsregels binnen die landen die, wat betreft de handel in gezelschapsdieren, feitelijk één markt vormen.

13. Het ontbreken van Europese regelgeving voor gezelschapsdieren

Toelichting:

Dierenwelzijn is in beginsel een zuiver nationaal beleidsterrein waardoor per lidstaat

verschillen bestaan. Omdat het ten aanzien van binnen een andere EU-(of EER)-lidstaat rechtmatig in het verkeer gebrachte goederen (waaronder dieren) in beginsel niet mogelijk is de import aan regels te binden, kunnen nationale regels ondergraven worden door intracommunautaire handel.

Analyse:

Ook dit knelpunt leidt op zichzelf niet tot dieren-welzijnsproblemen. Wel zou hierin op dezelfde wijze als bij punt 12 een gemiste oplossingsrichting kunnen worden gezien.

14. Dieren worden in strijd met het CITES-verdrag verhandeld

Toelichting:

Hoewel dat niet is toegestaan, komt het toch voor dat verboden dieren in Nederland worden geïmporteerd en verhandeld.

Analyse:

Het CITES-verdrag heeft als doel planten- en diersoorten te beschermen met het oog op soortenbehoud. Dat dieren in strijd met het CITES-verdrag worden gehouden leidt op zichzelf niet automatisch tot een welzijnsprobleem. Overigens merkt de werkgroep hierbij op dat het CITES-verdrag wel tot een inperking van het aantal te houden diersoorten leidt. Hoewel het CITES-verdrag aldus indirect kan bijdragen aan het voorkomen van problemen die zouden kunnen ontstaan bij het houden van de betreffende dieren, gaat het te ver om deze handel als zodanig als dierenwelzijnsprobleem te kwalificeren.

C. Knelpunten die specifiek samenhangen met het fokken van dieren

15. Fokken op (exterieure) welzijnsbelastende kenmerken

Toelichting:

Bij bepaalde diersoorten wordt vanuit esthetische overwegingen bewust gefokt op uiterlijke kenmerken die welzijnsbelastend zijn.

Analyse:

Welzijnsprobleem. De fokker is niet bereid om problemen te voorkomen (= willen).

16. Ongewild fokken met dragers van erfelijke gebreken

Toelichting:

Door gebrek aan kennis fokken met dieren die dragers van erfelijke gebreken zijn waardoor de nakomelingen ongewild gebreken vertonen.

Analyse:

Welzijnsprobleem. De fokker is wel bereid om problemen te voorkomen, maar beschikt over onvoldoende kennis over de eigenschappen en gebreken van de ouderdieren om daarmee rekening te kunnen houden bij de selectie van ouderdieren (=weten).

17. Fokken met dieren zonder aandacht voor eventuele erfelijke gebreken

Toelichting:

Omdat de fokker slechts belang stelt in een hoge productie, en hij weet dat de kopers niet succesvol zullen kunnen klagen over gebreken, heeft hij geen motivering om gebreken bij de nakomelingen te voorkomen.

Analyse:

Welzijnsprobleem. De fokker is niet bereid om problemen te voorkomen (= willen).

18. Te hoge productie van jongen

Toelichting:

Vanuit commercieel gewin wordt een moederdier te vaak drachtig gemaakt.

Analyse:

Welzijnsprobleem. De fokker is niet bereid om ten behoeve van het welzijn van de dieren af te zien van geldelijk gewin (= willen).

19. Onvoldoende aandacht voor welzijn tijdens houden van dieren in opfokfase

Toelichting:

Jonge dieren krijgen in de eerste fase van hun leven onvoldoende mate de ervaringen bijgebracht die nodig zijn voor gewenning aan de latere leefomgeving van het dier.

Analyse:

Welzijnsprobleem; binnen de op productie gerichte opzet van het fokproces is de fokker niet bereid te investeren in dergelijke niet rechtstreeks zichtbare welzijnsfactoren (= willen).

D. Knelpunten die samenhangen met inhoud en uitvoering van het Hkb

20. Hoge administratieve lasten

Toelichting:

De hoeveelheid administratieve lasten wordt als onevenredig ervaren.

Analyse:

Omdat dit het rechtstreekse gevolg vormt van het Hkb zoals dat thans luidt, kan dit knelpunt worden gekwalificeerd als een falende oplossingsrichting, in de zin dat hierdoor draagvlak voor naleving van het Hkb ontbreekt.

21. Hoge investeringeisen voor het houden van honden en katten

Toelichting:

Uit de wettelijke regels van het Hkb vloeit voort dat dure voorzieningen nodig zijn om honden en katten bedrijfsmatig te kunnen houden.

Analyse:

Omdat dit het gevolg vormt van het Hkb zoals dat thans luidt, kan dit worden

gekwaliceerd als een falende oplossingsrichting.

22. Te gedetailleerde eisen

Toelichting:

Dierenwelzijn kan ook op andere (bedrijfsmatig gunstigere) manieren bereikt worden dan met de gedetailleerde eisen die nu gesteld worden.

Analyse:

Omdat dit het gevolg vormt van het Hkb zoals dat thans luidt, kan dit worden gekwalificeerd als een falende oplossingsrichting.

23. Vage termen, die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn

Toelichting:

Bepaalde normen in het Hkb zijn niet evident hoe die concreet moeten worden ingevuld.

Analyse:

Omdat dit het gevolg is van het Hkb zoals dat thans luidt, kan dit worden gekwalificeerd als een falende oplossingsrichting.

24. Strijdigheid tussen Hkb en milieuregelgeving

Toelichting:

Eisen vanuit het Hkb over buitenverblijf zijn niet altijd verenigbaar met andere eisen over bijvoorbeeld geluidsoverlast.

Analyse:

Bij regelgeving geldt de eis dat de naleving daarvan valt te combineren met de naleving van andere regelgeving, of dat althans geen onbedoelde en onevenredige belemmeringen ontstaan. Een klacht op dit punt duidt op een falende oplossingsrichting.

25. Vaccinatie voorgeschreven bij te jonge dieren

Toelichting:

De voorgeschreven vaccinatie binnen vijf dagen na binnenkomst in een asiel of pension, gedaan ter voorkoming van besmettelijke ziekten, kan schadelijk zijn voor jonge dieren.

Analyse:

Bij regelgeving geldt de eis dat de naleving daarvan valt te combineren met de naleving van andere regelgeving, of dat althans geen onbedoelde en onevenredige belemmeringen ontstaan. Een klacht op dit punt wijst op een falende oplossingsrichting, omdat dit duidt op een niet onderkende spanning tussen de veterinaire en de welzijnsregelgeving.

26. Bij vakbekwaamheids eis geen onderscheid tussen houders van honden en katten

Toelichting:

Het ontbreken van onderscheid tussen houders van honden en houders van katten in de opleiding voor een vakbekwaamheidsbewijs vormt een last voor houders die zich in honden respectievelijk katten specialiseren.

Analyse:

Met dierenwelzijn heeft het vereiste in dat geval noch in positieve noch in negatieve zin rechtstreeks van doen. Dit is volgens de door de werkgroep gehanteerde systematiek dan ook geen welzijnsprobleem. Wel zou het mogelijk gezien kunnen worden als falende oplossingsrichting.

E. Knelpunten bij de handhaving

27. Onduidelijkheid over wanneer van bedrijfsmatig fokken in de zin van het Hkb sprake is

Toelichting:

Het is niet altijd duidelijk of het Hkb van toepassing is op bepaalde houders van honden en katten.

Analyse:

Dit probleem hangt samen met de gekozen vorm en inhoud van regelgeving en duidt derhalve op een falende oplossingsrichting.

28. Onduidelijke taakverdeling inspectiediensten

Toelichting:

De taakverdeling tussen de verschillende inspectiediensten wordt als onduidelijk ervaren.

Analyse:

Dit probleem hangt samen met de noodzaak om toezicht te houden op regelgeving, maar ook op de regelgeving en afspraken omtrent de taakverdeling tussen inspectiediensten. Duidt derhalve op een falende oplossingsrichting.

29. Te lage boete op overtredingen

Toelichting:

Nog al eens wordt gesteld dat boetes welke worden opgelegd op basis van bijvoorbeeld het Hkb, onvoldoende hoog zijn om afschrikwekkend te werken.

Analyse:

De vraag is of het hier wel om echte problemen gaat. Voor zover het om reële welzijnsproblemen gaat, hangen die samen met de gekozen vorm en inhoud van regelgeving en duiden zij op een falende oplossingsrichting.

30. Te weinig capaciteit bij de inspectiediensten

Toelichting:

Er is onvoldoende capaciteit om de mate van toezicht te houden die noodzakelijk zou zijn om de volledige naleving van de regelgeving af te dwingen.

Analyse:

Indien niet-naleving van wettelijke normen afgedwongen moet worden door overheidstoezicht, maar daarin onvoldoende voorzien kan worden, duidt dit op een falende oplossingsrichting.

31. Controle en toezicht moeilijk omdat het optreden en veroorzaken van welzijnsproblemen meestal niet in de openbaarheid plaatsvinden

Toelichting:

Het is in veel gevallen niet of nauwelijks mogelijk om toe te zien op de naleving van wettelijke normen omdat dat buiten het zicht van de toezichthouders plaatsvindt.

Analyse:

Het duidt op een falende oplossingsrichting indien de mogelijkheid van handhaving onvoldoende aanwezig blijkt te zijn.

32. Ontbreken verplichting tot identificatie en registratie (I&R) van gezelschapsdieren

Toelichting:

Het is van zwervende, dood aangetroffen, verwaarloosde of zoekgeraakte dieren vaak niet mogelijk om de eigenaar daarvan te achterhalen.

Analyse:

Het feit dat een eigenaar in onkunde verkeert over waar zijn dier zich bevindt is geen dierenwelzijnsprobleem. Voor zover I&R zou kunnen bijdragen aan het voorkomen of beëindigen van welzijnsproblemen van het dier, zou daarin een gemiste oplossingsrichting gezien kunnen worden.

3.3 Samenvatting knelpunten

Het voorgaande resumerend, ziet de door de werkgroep aangebrachte categorisering in de opgevoerde knelpunten er als volgt uit:

A. Dierenwelzijnsproblemen

1. Gebrek aan kennis over hoe het dier gehouden moet worden
2. Gebrek aan mogelijkheden om het dier welzijnsvriendelijk te houden
3. Onvoldoende bereidheid om het dier welzijnsvriendelijk te houden
9. Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een wijze die schadelijk is voor welzijn van het dier
15. Fokken op (exterieure) welzijnsbelastende kenmerken

16. Ongewild fokken met dragers van erfelijke gebreken
17. Fokken met dieren zonder aandacht voor eventuele erfelijke gebreken
18. Te hoge productie van jongen
19. Onvoldoende aandacht voor welzijn tijdens houden van dieren in opfokfase

B. Falende oplossingsrichtingen

20. Opleggen van uitgebreide administratieve verplichtingen in het Hkb
21. Hoge investeringseisen voor het houden van honden en katten
22. Te gedetailleerde eisen in het Hkb
23. Vage termen in het Hkb, die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn
24. Strijdigheid tussen Hkb en milieuregelgeving
25. Vaccinatie voorgeschreven bij te jonge dieren in het Hkb
26. Bij vakbekwaamheidsis in het Hkb onderscheid maken tussen houders van honden en katten
27. Onduidelijkheid over wanneer van bedrijfsmatig fokken in de zin van het Hkb sprake is
28. Onduidelijke taakverdeling inspectiediensten
29. Te lage boetes op overtreding, zoals bij het Hkb
30. Te weinig capaciteit bij de inspectiediensten
31. Controle en toezicht moeilijk omdat het optreden en veroorzaken van Welzijnsproblemen meestal niet in de openbaarheid plaatsvindt

C. Gemiste oplossingsrichtingen

- 5, 6 en 7. Het op enigerlei wijze inbouwen van bezinningsmomenten of andere drempels ten aanzien van de aankoop van een dier en wel zodanig dat bijvoorbeeld oneigenlijke motieven en impulsaankopen geen of minder kans krijgen
10. Voorwaarden stellen voor handel in en fokken van andere dieren dan honden en katten
11. Beperken van handel in dieren anders dan via dierenspecialzaken (bijvoorbeeld via Internet en advertenties)
12. Regulering van de handel in dieren die in buitenland onder slechte omstandigheden zijn gefokt
13. Regulering van de import op grond van Europese regelgeving voor gezelschapsdieren
32. Ontbreken verplichting tot identificatie en registratie (I&R) van gezelschapsdieren

D. Overige knelpunten

4. Het houden van dieren die gevaar opleveren voor de omgeving
8. Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een reguliere wijze
14. Dieren worden in strijd met het CITES-verdrag verhandeld

3.4 Voorgestelde aanpak

De werkgroep is van mening dat bij het formuleren van beleidsmaatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn langs de volgende weg te werk gegaan zou moeten worden:

- neem als uitgangspunt de aanpak van de onder A geschetste dierenwelzijnsproblemen;
- houdt bij de uitwerking van nieuwe oplossingsrichtingen rekening met de hiervoor onder B geconstateerde gebreken van de falende oplossingen,
- heroverweeg de in het verleden gekozen oplossingsrichtingen;
- bezie, bij het formuleren van oplossingen voor de onder A gesignaleerde dierenwelzijnsproblemen, in hoeverre daarbij de onder C in beeld gebrachte gemiste oplossingsrichtingen benut kunnen worden.

Consequentie van deze benadering is dat de knelpunten van de categorieën B en C in beginsel niet als zelfstandig aan te pakken problemen worden aangemerkt, maar slechts in relatie met het oplossen van een dierenwelzijnsprobleem uit categorie A in beschouwing worden genomen.

Ten aanzien van de falende oplossingsrichtingen (categorie B) geldt dat deze zeker alsnog heroverwogen moeten worden, ook als daaraan ten grondslag liggende dierenwelzijnsproblemen niet oplosbaar blijken. De instrumentkeuze voor regelgeving en de wijze waarop daaraan concreet invulling is gegeven, dienen opnieuw te worden doordacht.

De overige knelpunten (categorie D) zijn niet direct gerelateerd aan dierenwelzijnsproblemen; zij worden in het kader van dit rapport verder niet meer aan de orde gesteld.

Hoofdstuk 4: Voorgestelde oplossingen

4.1 Uitgangspunten voor een nieuw stelsel ter borging van het dierenwelzijn

Het bestaande zig-zag-beleid m.b.t. het dierenwelzijn en de gevolgen daarvan

Alvorens te komen tot het bepalen van de oplossingsrichtingen wijdt de werkgroep hier enkele beschouwingen van een wat hoger abstractieniveau aan het karakter en de inhoud van het tot nog toe gevoerde debat over het dierenwelzijn. Vervolgens formuleert zij op basis daarvan een zestal uitgangspunten, die voor haar richtinggevend zullen zijn bij het vinden van oplossingen voor eerder gesignaleerde problemen.

Wanneer de werkgroep de geschiedenis van het dierenwelzijnbeleid sinds het totstandkomen van de Gwwd overziet, kan zij zich niet aan de indruk onttrekken dat achter veel van de gevoerde discussies over de aanpak van concrete welzijnsproblemen die op het eerste gezicht een zakelijke inhoud hebben, in wezen de volgende vragen van meer fundamentele aard schuil gaan:

- wat hebben we als maatschappij nu eigenlijk voor de bescherming van het dierenwelzijn over? meer in het bijzonder: wat mogen we in dit verband van houders, fokkers en handelaars van gezelschapsdieren verwachten?
- wat heeft de overheid voor de bescherming van het dierenwelzijn over? meer in het bijzonder: wat mag de bescherming van het welzijn van gezelschapsdieren binnen het geheel van het overheidsbeleid eigenlijk aan inzet van publieke middelen kosten?

Het is in de visie van de werkgroep het onvermogen van niet in de laatste plaats de rijksoverheid zelf hierin stellige keuzes te maken. Het gevolg daarvan is, dat eerder gekozen oplossingen niet worden geëffectueerd of eenmaal wel geëffectueerd zoals in het geval van het Hkb, weer worden teruggedraaid. Over een langere termijn bezien, blijven vraagstukken en bijbehorende oplossingen daarmee in feite al jaren voorwerp van discussie zonder dat oplossingen werkelijk binnen handbereik komen.

Tekenend voor dit onvermogen is de wijze van bescherming van het dierenwelzijn door middel van wetgeving, zoals die nu in het stelsel van de Gwwd is neergelegd. Zoals eerder uit hoofdstuk 2 bleek, is het stelsel voor een belangrijk deel niet of slechts gedeeltelijk werkelijkheid geworden.

Zoals voor vele stelsels van regelgeving geldt, voorzien de Gwwd en de regelgeving op basis daarvan in een geheel van normen en regels die lasten teweegbrengen voor burgers, bedrijven en overheid zelf. Het normeringsprincipe dat de Gwwd hierbij ten behoeve van het welzijn van gezelschapsdieren kiest, is dat van over-all wetgeving, zijnde een algeheel dekkend stelsel van regels dat het welzijn van gezelschapsdieren beoogt te borgen. Binnen dit dekkend stelsel van regels wordt bovendien op twee wezenlijke onderdelen het “neetenzijs” beginsel gehanteerd; een beginsel dat voor de wetgevingspraktijk leidt tot uiterst omvangrijk stelsel aan regels, omdat daarmee alle denkbare handelingen of gedragingen

verboden zijn, tenzij deze op basis van gedelegeerde regelgeving alsnog worden toegestaan.

Het gaat om de kwesties betreffende categorieën dieren die mogen worden gehouden (artikel 33 van de wet) en de ingrepen die zijn toegestaan (artikel 40 van de wet). Uit het feit dat gedelegeerde regelgeving op basis van artikel 33 intussen in ruim 10 jaar tijd niet tot stand is gekomen, kan worden afgeleid dat toepassing van het “nee-tenzij” beginsel voor althans het houden van dieren in feite een onbegonnen zaak is gebleken.

Nadat de Gwwd begin jaren '90 in werking was getreden, heeft de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (CTW) in 1994 in vrij kritische adviezen over enkele concept-besluiten op basis van deze wet gewezen op de grote nadelen die aan het in de Gwwd neergelegde “nee-tenzij”-beginsel zijn verbonden. De opzet van de wet en de wijze waarop daaraan uitvoering lijkt te worden gegeven, leiden tot een hoge mate van regelverdichting, die naar het oordeel van de CTW de bescherming van het welzijn niet ten goede zal komen. De inzichtelijkheid van de wet, aldus de CTW, wordt bemoeilijkt doordat de wet het systeem volgt alles te verbieden met uitzondering van wat bij amvb is geregeld. Bovendien heeft dit als nadeel dat de desbetreffende regelgeving weinig duurzaam zal blijken omdat deze als gevolg van nieuwe ontwikkelingen steeds zal moeten worden gewijzigd. Verder meent de commissie dat de structurele elementen van de wetgeving onvoldoende in de Gwwd zijn verwoord. De toetsingscommissie heeft dan ook een kritische bezinning op de gehele structuur van de wet aanbevolen³⁶.

Ook 10 jaar na publicatie van dit CTW-advies is het van de zijde van LNV nog niet van een officiële herbezinning, b.v. in de vorm van een evaluatie van het wettelijk stelsel, gekomen. Wel heeft de huidige minister van LNV enkele initiatieven genomen die wijzen op een kritische houding t.a.v. het huidige regelgevingscomplex. Een van die initiatieven betreft de aankondiging dat het Hkb per 2006 zal worden ingetrokken; de aanleiding daartoe is onder meer gelegen in het feit dat deze regelgeving als te belastend voor het bedrijfsmatig houden van honden en katten wordt beschouwd zonder aan welzijn bij te dragen.

Dit brengt de werkgroep op een fundamenteel kritiekpunt t.a.v. de huidige regelgeving. Die regelgeving legt immers houders, fokkers en handelaars van gezelschapsdieren teveel beperkingen en ook te veel lasten, waaronder administratieve lasten, op. Deze beperkingen en lasten kunnen zich op diverse wijze manifesteren.

Enkele voorbeelden in dit verband:

- soms bestaan deze lasten uit concrete kosten, zoals handhavingskosten voor de overheid;
- dan weer bestaan zij uit nalevingskosten voor burgers en bedrijven en wat de laatste categorie betreft, administratieve lasten ten gevolge van registratie- en meldingsverplichtingen;

36) Zie het overzicht van werkzaamheden van de CTW in het parlementaire jaar 1993/1994, Kamerstukken II 1993-94, 23 400VI, nr. 49.

- ook kunnen zij bestaan uit gemiste besparingen (bijvoorbeeld duurdere dieren als gevolg van strengere eisen aan de handel);
- terwijl de beperkingen tenslotte ook kunnen resulteren in beperking van keuzealternatieven; zo maakt het “nee-tenzij” beginsel van artikel 33 Gwwd onmogelijk dat m.b.t. het houden van gezelschapsdieren voor een ander, minder belastend systeem van regelgeving wordt gekozen.

Dat uit het gekozen stelsel dergelijke beperkingen en lasten voortvloeien, is in de visie van de werkgroep op zich nog niet eens hét probleem, mits die beperkingen en lasten als zodanig maar voldoende zijn onderkend en bij overheid en maatschappij ook voldoende draagvlak bestaat om hen "voor lief te nemen". Echter, als het om het regelgevingscomplex van de Gwwd gaat, moet worden geconstateerd dat aan deze voorwaarde in feite niet is voldaan met het gevolg dat in de praktijk van een wezenlijk verschil sprake is tussen enerzijds de papieren wereld van de Gwwd en anderzijds de wijze waarop in de praktijk het dierenwelzijn wel of niet wordt beschermd. Hierbij hinken overheid en particuliere instanties die zich voor het welzijnsbeleid van dieren inspanssen, in het afgelopen decennium steeds op moeilijk of niet met elkaar te verenigen gedachten.

Ter illustratie van dit laatste wijst de werkgroep erop dat naar haar mening op het terrein van het dierenwelzijn sprake is (geweest) van een voortdurende vermenging van de volgende twee scenario's:

a. Het scenario van de top down-benadering

Dierenwelzijn is een publiek belang dat, *vooral door de overheid rechtstreeks moet worden behartigd* in combinatie met de haar ten dienste staande middelen, waaronder command- en controlwetgeving met een straffe uitvoering van het handhavingsbeleid.

Dit scenario is zichtbaar in onder meer:

- het “nee, tenzij”-beginsel, zoals dit in artikel 33 van de Gwwd is vastgelegd, wat betreft het wel of niet mogen houden van dieren;
- hetzelfde, in artikel 40 neergelegde beginsel, maar dan i.v.m. het wel of niet toelaatbaar zijn van ingrepen bij dieren;
- het wettelijk verplichten de huisvesting van dieren op een bepaalde wijze in te richten;
- meldings- en registratieverplichtingen voor honden en katten.

b. Het scenario van de bottom up-benadering:

Dierenwelzijn is een publiek belang dat in *beginsel door de houder zelf moet worden behartigd*. Er is slechts aanleiding tot flankerend overheidsbeleid, indien sprake is van structurele problemen waartegen de overheid met een redelijke inzet van middelen in staat is op te treden.

Vanuit dit tweede scenario bezien, zijn onder meer relevant:

- het feit dat de artikel 33 Gwwd nog steeds niet in werking is getreden;
- de discussies over het Hkb en het daaruit resulterende kabinetsvoornemen dit besluit te gaan intrekken;
- allerlei particuliere initiatieven, zoals websites van dierenpensions, het ontwikkelen van een ziektekostenverzekering voor bepaalde dieren etc.

Het lijkt te simpel te zeggen dat dierenbeschermingsorganisaties steeds de ene benadering hebben aangehouden en het ministerie van LNV de andere. Zo hebben dierenbeschermingsorganisaties enerzijds regelmatig verkondigd, dat de overheid en met name de wetgever meer zou moeten optreden, b.v. door een wettelijk stelsel van identificatie en registratie van dieren voor te schrijven (een zgn. I&R-systeem). Anderzijds hebben zij bepleit dat de wetgever de borging van het dierenwelzijn zo veel mogelijk aan hun zou moeten worden over gelaten³⁷.

Wat de overheid zelf, i.c. het ministerie van Landbouw, betreft, is naar de mening van de werkgroep sprake van een weinig bestendige koers, mede tot uitdrukking komend in het optuigen van het Hkb, waarop vervolgens tamelijk snel de aankondiging is gevolgd van de intrekking daarvan.

Ook meer in het algemeen gesproken, is het overheidsbeleid weinig transparant gebleken. Ter toelichting moge dienen dat de werkgroep heeft geprobeerd op basis van bestaande documenten zoals begrotingstoelichtingen en beleidsstukken die van LNV zijn uitgegaan, te traceren wat de doelstellingen van het overheidsbeleid zijn op het terrein van de bescherming van het dierenwelzijn. Maar intussen heeft zij wel moeten constateren dat zulke documenten hierin geen inzicht bieden.

Wat is nu de verklaring van de eerder gesignaleerde geringe koersvastheid en het kennelijk op dit moment ontbreken van duidelijkheid in het overheidsbeleid?

In reactie hierop wijst de werkgroep erop, dat de politiek (i.c. opeenvolgende kabinetten en parlementariërs, beide van uiteenlopende politieke signatuur), maatschappelijke groeperingen en, zoals hierna blijkt, individueel betrokkenen zoals houders van dieren de situatie zoals hiervoor geschetst, intussen in stand hebben gelaten. Daarmee is het in feite de samenleving in den brede geweest, die een zekere zig-zag-koers ten aanzien het onderwerp dierenwelzijn vaart.

Enkele voorbeelden ter toelichting in dit verband:

- houders van dieren willen nogal eens de laagste prijs betalen voor dieren ook al is het evident dat dit schadelijk is voor het welzijn van dieren;
- bovendien bestaat bij hen veelal een duidelijke nalatigheid, als het gaat om voor aankoop van een dier de benodigde informatie in te winnen over welzijnsaspecten;
- er is sprake van een structurele onwil van stamboomorganisaties en organisaties van houders om in de nagestreefde uiterlijke kenmerken concessies te doen in het belang van het dierenwelzijn, met als gevolg dat bij fokkers soortgelijk gedrag optreedt.

37) Zie het verslag van de conferentie dierenwelzijn. Kamerstukken II 2004-05, 28 286 nr. 22.

Naast het hiervoor beschreven conflict tussen normering en werkelijkheid is sprake van enkele belangrijke, met elkaar samenhangende ontwikkelingen die het huidige regelgevingsstelsel ter borging van het dierenwelzijn geleidelijk aan verder onder druk hebben gezet.

De werkgroep doelt hierbij allereerst op eisen van algemeen wetgevingsbeleid van opeenvolgende kabinetten, eisen die uiteraard ook aan de regelgeving op het terrein van het dierenwelzijn moeten worden gesteld. In dit verband valt te denken aan de eis van terughoudendheid bij het maken van regelgeving, het streven de bestaande regeldruk en uit regelgeving ontstane administratieve lasten te verminderen, de sterkere nadruk op bedrijfseffectentoetsen en op baten en lastenafwegingen, de toegenomen aandacht voor daadwerkelijke handhaving van de gestelde regels en daarmee de aangescherpte eisen ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Met de introductie van de Aanwijzingen inzake de wetgevingstechniek in 1972 en vooral ook met die van de Aanwijzingen voor de regelgeving in 1992 (inclusief de regelmatige aanpassing en uitwerking daarvan door middel van latere tranches tot wijziging van laatstbedoelde aanwijzingen) is dit algemeen wetgevingsbeleid nadien steeds verder uitgekristalliseerd.

Daar komen, meer recent, enkele nieuwe, in hoofdstuk 1 reeds besproken, voornemens van het kabinet bij. In dit verband wijst de werkgroep op het Hoofdlijnenakkoord "Meedoen, meer werk, minder regels" van 2003 en de daarop in 2004 gevolgde nota Bruikbare rechtsorde. "Meedoen" betekent hier, dat niet alles van een ander of van de overheid moet worden verwacht, maar dat zelf verantwoordelijkheid wordt genomen. Hierop sluit ook weer het Project Andere Overheid van het kabinet aan. In deze operatie staat vanuit de taken en verantwoordelijkheden van de overheid bezien, de vraag centraal 'of de overheid nog de goede dingen doet en of de overheid die dingen op de juiste manier doet'³⁸. En in het verlengde van deze vraag: is het niet mogelijk een effectievere borging van het dierenwelzijn te realiseren door sterker gebruik te maken van de krachten in de samenleving zelf?

Samenvattend, maakt het voorgaande duidelijk dat de overheid, de wetgever en ook instanties die actief zijn op het terrein van het dierenwelzijn, in hun denken en handelen van de periode van ruim 10 jaar na introductie van de Gwwd een zig-zag-beleid hebben gevolgd met als resultaat dat, als gezegd, een duidelijk verschil is gaan ontstaan tussen de papieren werkelijkheid van het regelgevingscomplex van de Gwwd en de praktijk. Waarin dit zich uit, is eveneens hiervoor aangegeven. Enerzijds geeft het overheidsbeleid in die ruim 10 jaar een weinig consistente lijn te zien, als het gaat om de vraag wat aan het maatschappelijk krachtenveld kan worden overgelaten en waar de overheid dient op te treden. Anderzijds kan er gewezen worden op het Hoofdlijnenakkoord van 2003, waarin een duidelijk antwoord wordt gegeven op voornoemde vraag.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de oplossingen aangegeven, waarbij deze nauw worden gekoppeld aan de problemen zoals die in hoofdstuk 3 nader zijn geanalyseerd. Bij de ontwikkeling van die oplossingen heeft de werkgroep de volgende uitgangspunten gehanteerd.

38) Kabinetsvisie en Actieprogramma "Andere overheid", Kamerstukken II 2003-04, 29 362, nr 1.

Uitgangspunten voor een nieuw stelsel ter borging van het dierenwelzijn

1. het meest bepalende aangrijpingspunt bij het oplossen of voorkomen van dierenwelzijnsproblemen ligt bij de houder van het desbetreffende dier; de werkgroep is van mening dat het gebruik maken van het aangrijpingspunt leidt tot een effectievere borging van het welzijn van dieren;
2. wat ter borging van het dierenwelzijn aan de betrokkenen in het veld zelf kan worden overgelaten, moet ook inderdaad aan hen worden overgelaten;
3. ingeval betrokkenen daartoe niet in staat blijken, moet niet meteen door de overheid worden overwogen de verantwoordelijkheid over te nemen, maar eerst wordt bezien, of het veld zodanig door de overheid te faciliteren valt, dat dit alsnog de desbetreffende verantwoordelijkheid kan dragen;
4. indien ook van deze tweede situatie geen sprake is, kan overwogen worden (een deel van) de desbetreffende verantwoordelijkheid door de overheid te laten overnemen, maar dan alleen daar, waar dit ter borging van het belang van het dierenwelzijn ook werkelijk noodzakelijk is en bovendien ook sprake is van voldoende handhavingscapaciteit;
5. alleen indien noodzakelijk, zal de overheid, en dan niet verder optreden dan voor het behartigen van die borging evenredig en proportioneel is, optreden.

Nadere toelichting op de uitgangspunten 1, 4 en 5

De werkgroep heeft er behoefte aan, hier nog enkele van de hiervoor genoemde uitgangspunten van een nadere toelichting te voorzien.

M.b.t. het *vierde en vijfde uitgangspunt* wijst de werkgroep in het licht van de hiervoor vermelde, haars inziens terechte kritiek van de CTW er op, dat de eis van noodzakelijkheid, evenredigheid en proportionaliteit niet kan betekenen dat in een wettelijk stelsel ten behoeve van de borging van het dierenwelzijn handelingen en gedragingen over een breed front worden verboden (dit uiteraard steeds behoudens speciaal daartoe door de wetgever aangewezen handelingen en gedragingen). Ingeval, geredeneerd vanuit de hiervoor vermelde vijf uitgangspunten, besloten wordt tot regelgeving, staat de werkgroep een meer praktisch aanpak voor, waarbij in beginsel alle handelingen en gedragingen juist zijn toegestaan, tenzij expliciet bij of krachtens de wet verboden. Naar de overtuiging van de werkgroep levert dit een meer gefocuste maatwerk-aanpak op waarmee de werkelijke uitwassen kunnen worden bestreden. Bovendien kan hiermee ook beter worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen zonder direct de bestaande regelgeving te moeten wijzigen. Ook kan op die wijze de (nog altijd beperkte) handhavingscapaciteit gericht en daarmee effectiever en efficiënter worden ingezet. Gezien het kabinetsstreven naar vermindering van administratieve lasten zoals in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet tot uitdrukking gebracht, is het daarbij tenslotte van essentieel belang aan eventuele wettelijke voorzieningen de eis te stellen dat zij geen of zo min mogelijk van zulke lasten generen.

Ten aanzien van *het eerste uitgangspunt* heeft de werkgroep overwogen, dat gezelschapsdieren voor het overgrote deel slechts geboren worden als gevolg van bewust fokken door mensen van dieren. Inherent aan gezelschapsdieren (anders dan bij "gebruiksdieren" als bijvoorbeeld blindegeleidehonden) is dat het belang van de mens bij dat dier uitsluitend of in overwegende mate niet voortkomt uit de primaire behoeften van de mens. Veeleer liggen de belangen van de houder in de sfeer van dierenliefde, de wens aan gezelschap, tijdverdrijf, status, bevrediging van esthetische genoegens etc.

Hoewel daar op zichzelf niets mis mee is, vloeit daaruit naar mening van de werkgroep wel een zware verantwoordelijkheid voort voor juist de houder. Immers, nu de houder rechtstreeks of indirect, als afnemer van het dier, heeft bijgedragen aan het geboren worden daarvan, rust op hem ook een, in beginsel, volledige verantwoordelijkheid dat aan de belangen van het dier recht wordt gedaan.

Dit laatste spoort naar mening van de werkgroep ook zonder meer met het in onze maatschappij geldende uitgangspunt dat het eigen belang dat de mens heeft bij het houden van een gezelschapsdier in beginsel slechts gediend mag worden, voor zover het belang van het dier zich daar niet tegen verzet. Zoals eerder in hoofdstuk 3 is uiteengezet, worden dierenwelzijnsproblemen veroorzaakt door een tekortschieten van de houder op één of meer van de factoren "weten", "kunnen" en "willen". Als de houder werkelijk blijkt tekort te schieten, brengt die verantwoordelijkheid met zich dat hij er van af dient te zien het desbetreffende gezelschapsdier te gaan houden. Met andere woorden, ook een op zichzelf verschoonbaar gebrek aan middelen en mogelijkheden om het welzijn van een dier te kunnen blijven garanderen, is geen rechtvaardiging om het dier met de daaruit voortvloeiende welzijnsproblemen te confronteren.

In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de houders van dieren deze verantwoordelijkheid erkent en veelal ook is staat is deze te dragen. Dat is ook niet vreemd, omdat het welzijn van het dier als zodanig veelal een noodzakelijk element is binnen de 'egoïstische' motieven die de houder er toe brengen om een dier te willen houden. Dierenliefde, behoefte aan gezelschap etc. worden immers slechts optimaal vervuld indien het betrokken dier zelf ook goed gaat. In deze gevallen zijn de belangen van de mens en zijn huisdier met andere woorden niet identiek, maar wel gelijkgericht en verenigbaar met elkaar.

Daar waar dat laatste niet het geval is, blijkt in de meeste gevallen niet zozeer sprake van bewuste onwil, maar onkunde of onvermogen. Vaak ook ontstaat zo'n situatie doordat de houder zich pas na het moment van verwerving van het dier bewust wordt van, of geconfronteerd wordt met de spanning tussen de eisen die het welzijnsvriendelijk houden van het dier stelt, en hun mogelijkheden daartoe.

Bij het voorgaande komt nog dat het handelen van de houder van gezelschapsdieren van doorslaggevende betekenis kan zijn als het gaat om andere knelpunten die juist buiten de directe sfeer van de (uiteindelijke) houder liggen, b.v. malafide fokkers of erfelijke gebreken. De houder van het dier vormt immers veelal de (beoogde) eindbestemming van een handelsketen, die er op is gericht aan zijn vraag te voldoen. Dat geeft hem de positie om eisen te doen gelden ten aanzien van de eerdere schakels in de keten.

Verdere aanpak

In de volgende paragraaf 4.2 wil de werkgroep oplossingsrichtingen aanduiden voor de knelpunten op het terrein van het dierenwelzijn zoals deze in categorie A van par. 3.3. zijn opgesomd. Daarbij zal de werkgroep uitgaan van een bottom up-benadering, zoals hiervoor al aangegeven.

In de daarop volgende paragrafen 4.3 en 4.4 wordt ingegaan op resp. de “falende oplossingsrichtingen” en de “gemiste oplossingsrichtingen”, zoals deze in de categorieën B en C van paragraaf 3.3. zijn opgesomd.

In paragraaf 4.5 worden de oplossingsrichtingen nader uitgewerkt, terwijl in paragraaf 4.6 de consequenties van deze uitwerking voor het bestaande regelgevingscomplex op het terrein van het dierenwelzijn onder ogen worden gezien.

Paragraaf 4.7 sluit tenslotte af met een opsomming van de aanbevelingen van de werkgroep.

4.2 Oplossingsrichtingen

In deze paragraaf worden mogelijke oplossingsrichtingen per knelpunt aangedragen, zoals deze in categorie A van paragraaf 3.3. (“Samenvatting knelpunten”) zijn opgesomd. Daarbij wordt eerst ingegaan op de problemen die zich bij de particuliere houders voordoen, waarna vervolgens de problemen bij fokkerij en handel aan de orde komen.

1. Knelpunten bij particuliere houders

<i>A1. Gebrek aan kennis over hoe het dier gehouden moet worden</i>

Het betreft hier een knelpunt, veroorzaakt door "niet weten". De oplossing daarvoor is dus gelegen in het opheffen van het kennisgebrek. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan voorlichting door de sector zelf. Maar ook certificatie en keurmerken kunnen een ondersteunende rol spelen bij informatieverstrekking aan particuliere houders. Immers, doordat bedrijven zich door middel van een certificaat of keurmerk kunnen onderscheiden van andere bedrijven, krijgen consumenten de keuze om alleen dieren aan te schaffen bij bedrijven met een certificaat of keurmerk.

Door meer informatie te verstrekken wordt niet alleen bereikt dat individuele particuliere houders meer kennis krijgen over de wijze waarop zij een dier welzijnsvriendelijk kunnen houden, maar ook zullen de maatschappelijke opvattingen in de samenleving over dierenwelzijn worden beïnvloed.

Op tweeërlei wijze kan de overheid, in dit geval het ministerie van LNV, hierin een stimulerende rol spelen. Het ministerie kan door het ter beschikking stellen van mankracht en/of financiële middelen bijvoorbeeld stimuleren dat een website met relevante informatie over het houden van dieren tot stand komt. Ten behoeve van het betrokken bedrijfsleven kan het ministerie het opzetten van certificatiestelsels bevorderen door het

verlenen van subsidie respectievelijk door een door de overheid te financieren onderzoek naar certificatie. Mochten deze instrumenten onvoldoende blijken te werken, dan zou de overheid, nu in de rol van medewetgever, kunnen overwegen het houden van bepaalde dieren te verbieden, daar waar door ontoereikende kennis over het houden van het desbetreffende dier ten koste van diens welzijn gaat. Dit vereist dat bij wijze van vangnet voorzien wordt in een wettelijke voorziening die een dergelijk verbod mogelijk maakt; op de uitwerking daarvan en op het verschil tussen deze voorziening en het huidige artikel 33 van de Gwwd wordt hierna in paragraaf 4.6 ingegaan.

A2. Gebrek aan mogelijkheden om het dier welzijnsvriendelijk te houden

Het betreft hier een knelpunt, veroorzaakt door "niet kunnen". Echter, voor zover particulieren niet weten dat zij niet over de mogelijkheden beschikken om een dier welzijnsvriendelijk te houden, valt dit probleem onder knelpunt A1. Het opheffen van het kennisgebrek, zal in de praktijk tot gevolg hebben dat minder vaak dieren worden gehouden door particulieren die niet over de mogelijkheden daartoe beschikken.

De werkgroep wil verder nog wijzen op de gemiste oplossingsrichtingen C5 tot en met C7: het ontbreken van een bezinningsmoment en drempels voorafgaand aan de verkoop van een dier. Deze oplossingsrichtingen kunnen naar de mening van de werkgroep worden geïncorporeerd in een certificatiestelsel. In paragraaf 4.4 wordt hier verder op ingegaan.

De resterende gevallen waarin particulieren die wel over voldoende kennis beschikken, toch een dier houden waarvoor zij niet de mogelijkheden hebben, worden veroorzaakt door onwil. Daarop wordt hierna ingegaan.

A4. Onvoldoende bereidheid om het dier welzijnsvriendelijk te houden

A9. Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een wijze die schadelijk is voor het welzijn van het dier wegens onwil

Het gaat hier om knelpunten veroorzaakt door "niet willen". Het is moeilijk om voor deze knelpunten "harde" oplossingen aan te dragen, omdat onwil bij de houder moeilijk te voorkomen is. Wel kan door de oplossingen voor andere knelpunten worden bewerkstelligd dat de hier aan de orde zijnde knelpunten zich in de praktijk minder vaak zullen voordoen. Met name door voorlichting zal het bewustzijn in de samenleving over dierenwelzijn worden bevorderd. Uiteraard is er een vangnet: de artikelen 36 en 37 van de Gwwd bevatten het verbod van dierenmishandeling respectievelijk het verbod dieren de nodige verzorging te onthouden. In paragraaf 4.6 geeft de werkgroep aan, waarom deze artikelen naar haar mening gehandhaafd moeten blijven.

2. Knelpunten die specifiek samenhangen met het fokken van dieren

A15. Fokken op (exterieure) welzijnsbelastende kenmerken

A17. Fokken met dieren zonder aandacht voor eventuele erfelijke gebreken

A18. Te hoge productie van jongen

A19. Onvoldoende aandacht voor welzijn tijdens houden van dieren in opfokfase

Al deze knelpunten worden veroorzaakt door "niet willen" van de zijde van de fokkers. De aanleiding daarvoor is meestal financieel gewin. De oplossing voor deze knelpunten ligt in de visie van de werkgroep dan ook in het internaliseren van dierenwelzijn in de bedrijfsvoering. In lijn met de uitgangspunten van paragraaf 4.1 ligt het daarbij voor de hand eerst te bezien of er instrumenten voor zelfregulering zijn, waardoor fokkers zich dierenwelzijn eigen kunnen maken. Dit vooropgesteld, zouden ook hier zelfreguleringsinstrumenten als certificatie en keurmerken, zgn. informerende instrumenten, uitkomst kunnen bieden.

Bovendien is nog weer een andere oplossing die aan het veld kan worden overgelaten, gelegen in een vorm van verzekering, te weten de reeds ontwikkelde en op de eerder genoemde conferentie³⁹ van 11 oktober 2004 gepresenteerde gezondheidspolis.

Afgezien van deze informerende zelfreguleringsinstrumenten valt in dit verband ook te denken aan het gebruik van gedragsgerichte zelfreguleringsinstrumenten zoals gedragscodes, convenanten, protocollen en herenakkoorden. De werkgroep meent evenwel dat de sector te veel versnipperd is om individuele actoren aan zulke overeenkomsten te binden en free-rider gedrag uit te sluiten. Het gebruik van gedragsgerichte instrumenten is daardoor niet mogelijk.

Ook hier geldt dat het ministerie van LNV het gebruik van informerende zelfreguleringsinstrumenten kan stimuleren, bijvoorbeeld door het verlenen van een subsidie of met behulp van door de overheid te financieren onderzoek. Vanuit de door de werkgroep gekozen bottom up-benadering komt tenslotte hier nog de vraag naar voren of ook de wetgever een rol dient te hebben bij het oplossen van de problemen A15 en A17 tot en met A19. De werkgroep beantwoordt deze vraag bevestigend: een wettelijk tentoonstellingsverbod van rassen met inherente erfelijke gebreken brengt voor fokkers een zinvolle prikkel met zich om op dit vlak het dierenwelzijn in hun bedrijfsvoering genoegzaam te verdisconteren.

A16. Ongewild fokken met dragers van erfelijke gebreken

Hier gaat het dus om een kwestie van "niet weten". Gelet op het doorgaans bedrijfsmatige karakter van de fokkerij zal zich dit niet vaak voordoen, maar waar het zich voordoet zijn voor het wegnemen van het kennisgebrek bij fokkers dezelfde oplossingen aangewezen als bij de oplossing van de knelpunten A1, A15 en A17 tot en met A19.

39) Een verslag van de conferentie is door de minister van LNV op 11 nov. 2004 toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer; Kamerstukken II 2004-05, 28 286 nr. 22.

4.3 Falende oplossingsrichtingen

- B20. Opleggen van uitgebreide administratieve verplichtingen in het Hkb*
- B21. Hoge investeringseisen voor het houden van honden en katten*
- B22. Te gedetailleerde eisen in het Hkb*
- B23. Vage termen in het Hkb, die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn*
- B24. Strijdigheid tussen Hkb en milieuregelgeving*
- B25. Vaccinatie voorgeschreven bij te jonge dieren in het Hkb*
- B26. Bij vakbekwaamheidsis in het Hkb onderscheid maken tussen houders van honden en katten*
- B27. Onduidelijkheid over wanneer van bedrijfsmatig fokken in de zin van het Hkb sprake is*

Deze, wat de werkgroep hiervoor steeds heeft genoemd, falende oplossingsrichtingen betreffen oplossingen met ongewenste of onevenredig belastende effecten, zoals in het geval van het Hkb. Bij de uitwerking van haar voorkeursoplossingen in paragraaf 4.5 zal de werkgroep met zulke effecten rekening houden en deze trachten te voorkomen bij het ontwerpen van een nieuw stelsel tot borging van het dierenwelzijn.

- B28. Onduidelijke taakverdeling inspectiediensten*
- B29. Te lage boetes op overtreding, zoals bij het Hkb*
- B30. Te weinig capaciteit bij de inspectiediensten*
- B31. Controle en toezicht moeilijk omdat het optreden en veroorzaken van welzijnsproblemen meestal niet in de openbaarheid plaatsvindt*

De huidige capaciteit die de AID en de LID tezamen beschikbaar hebben voor de handhaving van de welzijnsregelgeving voor gezelschapsdieren, is 14,5 fte. Ter vergelijking: de capaciteit voor landbouwhuisdieren bij de AID is 25 fte, waarbij moet worden bedacht dat er voor landbouwhuisdieren veel meer regelgeving is dan voor gezelschapsdieren. De capaciteit voor gezelschapsdieren is naar de mening van de werkgroep dan ook -in ieder geval in relatief opzicht- hoog te noemen.

Sommige oplossingsrichtingen zijn niet reëel gezien de huidige capaciteit, bijvoorbeeld huisvestings- en verzorgingseisen voor het houden van gezelschapsdieren door particulieren. De werkgroep reikt daarom alleen oplossingen aan die reëel zijn vanuit de gegeven toezicht- en opsporingscapaciteit. Hierbij wijst de werkgroep erop dat in dit rapport meermalen is aangegeven dat, gezien het kabinetsbeleid en de uitgangspunten van het project Bruikbare rechtsorde, terughoudend moet worden omgegaan met het opstellen van regelgeving. De werkgroep zal daarom alleen regelgeving adviseren, indien zelfregulering geen of onvoldoende oplossing voor de gesignaleerde knelpunten biedt. Daarbij wijst de werkgroep er nadrukkelijk op, dat als de overheid ervoor kiest toch meer regelgeving voor gezelschapsdieren op te stellen, daarvoor een reële handhavingcapaciteit beschikbaar moet zijn.

Ten aanzien van het knelpunt dat de taakverdeling tussen de verschillende inspectiediensten als onduidelijk wordt ervaren, vermeldt de werkgroep dat er werkafspraken bestaan tussen de beide inspectiediensten die toezicht houden op de naleving van de Gwwd, de AID en de LID. Mede omdat ook beide inspectiediensten hebben geconstateerd dat de taakverdeling niet altijd helder is, worden de werkafspraken tussen de AID en de LID op dit moment herzien.

In paragraaf 3.2 is geconstateerd dat het gesignaleerde knelpunt dat de boetes op overtreding van welzijnsregelgeving te laag zouden zijn, eigenlijk geen welzijnsprobleem is, maar op een falende oplossingsrichting kunnen duiden. Hier wil de werkgroep nog een paar woorden wijden aan de straffen die op overtreding van de Gwwd en het Hkb staan.

In paragraaf 2.6 is aangegeven dat overtreding van de artikelen 36 en 37 van de Gwwd (het verbod van dierenmishandeling respectievelijk het verbod een dier de nodige zorg te onthouden) kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar of een geldboete van € 11.250,-. In het wetsvoorstel herijking strafmaxima⁴⁰ dat op dit moment aanhangig is bij de Eerste Kamer wordt voorgesteld deze gevangenisstraffen te verhogen tot maximaal drie jaren.

Handelen in strijd met het Hkb is in de Wet op de economische delicten als overtreding aangemerkt. Een overtreding van het Hkb kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van € 11.250,-. Naar de mening van de werkgroep kan niet gesteld worden dat de maximum straffen op overtreding van de Gwwd en het Hkb zodanig laag zijn dat deze niet afschrikwekkend zouden werken.

Gegeven onder meer de bestaande toezichts- en opsporingscapaciteit, kan de werkgroep geen oplossingen aandragen ten aanzien van het feit dat dierenwelzijnsproblemen zich nogal eens voordoen binnen de besloten sfeer van huishoudens (knelpunt B31). Daar staat overigens wel weer tegenover dat de omvang van welzijnsproblemen naar verwachting zal afnemen als de door de werkgroep aanbevolen oplossingen worden overgenomen.

Aanbeveling: reële handhavingscapaciteit

De werkgroep adviseert met name zelfregulering. Als de overheid ervoor kiest toch regelgeving voor gezelschapsdieren op te stellen, moet daarvoor wel een reële handhavingscapaciteit beschikbaar zijn.

4.4 Gemiste oplossingsrichtingen

C5 t/m C7. Het op enigerlei wijze inbouwen van bezinningsmomenten of andere drempels ten aanzien van de aankoop van een dier en wel zodanig dat bijvoorbeeld oneigenlijke motieven en impulsaankopen geen of minder kans krijgen

40) Kamerstukken II, 2003/04, 28 484, nr. 42.

Hiervoor is aangegeven dat in de punten C5 tot en met C7 een gemiste oplossingsrichting kan worden gezien, namelijk het ontbreken van een bezinningsmoment of drempels voorafgaand aan de verkoop van een dier. Deze oplossingsrichtingen kunnen naar de mening van de werkgroep worden geïncorporeerd in een certificatiestelsel. In de certificatie-eisen zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen dat de verkoper uitgebreide informatie over de verzorging van een dier moet geven vóór de aankoop van een dier en dat de verkoper van een dier een verantwoordelijkheid heeft om zich ervan te verzekeren dat de beoogde houder een dier welzijnsvriendelijk kan houden. Een andere mogelijkheid is in de certificatie-eisen op te nemen dat een afkoelingsperiode van enkele weken geboden wordt waarin de koper zich kan bezinnen op de aankoop van een dier en op zijn aankoopbeslissing kan terugkomen. Als een koper zich realiseert wat de verzorging van een gezelschapsdier vereist en daardoor beter nadenkt over de aankoop van een gezelschapsdier, kan dat tot gevolg hebben dat gezelschapsdieren beter worden verzorgd, dan wel dat wordt afgezien van de koop.

Aanbeveling: bezinningsmoment of drempel bij aankoop gezelschapsdier

In certificatie-eisen kunnen drempels worden opgenomen bij de aankoop van een gezelschapsdier.

C10. Voorwaarden stellen voor de handel in en het fokken van andere dieren dan honden en katten

C11. Beperken van de handel in dieren anders dan via dierenspecialzaken (bijvoorbeeld via Internet en advertenties)

De werkgroep stelt voorop dat een verbod op de handel via Internet niet mogelijk is. Mensen kunnen immers via Internet dieren in het buitenland bestellen en daar heeft de Nederlandse regelgeving geen invloed op.

Mogelijkheden om de handel in en het fokken van gezelschapsdieren te reguleren zijn bijvoorbeeld een verbod te handelen of fokken zonder vergunning of in niet door de minister erkende inrichtingen. Gelet op de uitgangspunten van het project Bruikbare rechtsorde, wijst de werkgroep deze instrumenten af vanwege de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die zij tot gevolg hebben. Een ander bezwaar is de handhaafbaarheid. Het vergt zeer veel capaciteit om toezicht te houden. Wel denkt de werkgroep aan een wettelijke mogelijkheid tot het verbieden van diersoorten die gezien hun aard niet geschikt zijn om te houden. In paragraaf 4.6 gaat de werkgroep verder op de mogelijkheden voor regelgeving in.

C12. Regulering van handel in dieren die in buitenland onder slechte omstandigheden zijn gefokt

C13. Regulering van de import op grond van de Europese regelgeving voor gezelschapsdieren

De werkgroep bepleit in een nieuw stelsel van borging alsnog gebruik te maken van deze gemiste oplossingsrichtingen. Daartoe dient LNV naar de mening van de werkgroep zich ervoor in te spannen dat het welzijn van gezelschapsdieren in Brussel op de agenda wordt gezet met het doel op EU-niveau tot harmonisatie van nationale eisen te komen. De werkgroep benadrukt dat het niet de bedoeling is om via een omweg alsnog regelgeving binnen te halen. Europese harmonisatie is alleen aangewezen als dat noodzakelijk en proportioneel is in het kader van de onderhavige knelpunten. Artikel 95 van het EGV met betrekking tot de interne markt zou daarvoor als grondslag kunnen dienen.

De totstandkoming van Europese regelgeving, in het kader van knelpunten C12 en C13, is met name wenselijk voor zover het effect van nationale welzijnsmaatregelen ondergraven kan worden door handel in gezelschapsdieren die uit andere landen afkomstig zijn. Een voorbeeld is het nationale verbod op het couperen van oren van honden, waarvan het effect wordt ondergraven door de mogelijkheid gecoupeerde honden uit het buitenland te halen.

Aanbeveling: Europese regelgeving voor welzijn gezelschapsdieren

De werkgroep adviseert de minister van LNV zich ervoor in te spannen het dierenwelzijn van gezelschapsdieren in Brussel op de agenda te zetten met het doel op EU-niveau tot een zekere harmonisatie van nationale eisen te komen.

C32. Ontbreken van verplicht I&R-stelsel

Eerder is het ontbreken van een verplicht identificatie- en registratie-stelsel (I&R-stelsel) van het dier en diens houder als gemiste oplossing geïdentificeerd. De gedachte die daarbij voorstaat, is dat velerlei welzijnsproblemen voorkomen of tegengegaan kunnen worden, indien een sluitend en verplicht I&R-stelsel beschikbaar is om een dier te kunnen traceren, wat betreft het determineren van de afkomst of houder daarvan.

Om de volgende redenen betwijfelt de werkgroep echter of een verplicht I&R-stelsel inderdaad kansrijk en effectief zou zijn:

- allereerst moet geconstateerd worden dat het concrete nut van deze registratie voor de houder zich slechts zelden zal openbaren, omdat dieren in het algemeen niet in een positie komen dat het I&R-systeem geraadpleegd zal worden. Het concrete voordeel dat een houder zélf daarvan ondervindt, doet zich slechts zelden voor (te weten: het terugbrengen van een vermist huisdier). In bepaalde gevallen is de prikkel zelfs negatief (de eigenaar van een vermist of verwaarloosd dier wil niet achterhaald kunnen worden). De spontane nalevingsbereidheid is in beginsel laag te achten. De bereidheid tot spontane naleving van dergelijke administratieve verplichtingen is derhalve in principe gering;
- inherent aan een van overheidswege verplicht I&R-systeem is dat zware eisen gesteld moeten worden ter zake van de handhaving en uitvoering, die op zichzelf weer een belasting vormen voor het systeem. Zo zal het invoeren en muteren van gegevens

voorbehouden moeten zijn aan een bevoegde instantie die zich vergewist van de juistheid van de gegevens of de bevoegdheid van de melder van een mutatie. Dat levert feitelijke en financiële drempels op voor het actueel houden van de geregistreerde gegevens;

- bepaalde problemen waarvoor een I&R-systeem als oplossing wordt voorgesteld (zoals terugbrengen zoekgeraakte dieren, achterhalen erfelijk belaste ouderdieren) betreffen naar de mening van de werkgroep problemen die primair binnen de verantwoordelijkheid van de particuliere houder of fokker liggen waarbij een wettelijk stelsel ook geen noodzaak is voor de oplossing, en zouden dus reeds om die reden geen aanleiding moeten vormen voor overheidsingrijpen;
- de invoering van een I&R-verplichting vereist de principiële bereidheid van de overheid om de middelen in te zetten om de naleving van een dergelijke administratieve verplichting, waar nodig, af te dwingen. Gelet op enerzijds de nauwelijks kwantificeerbare schade die het niet-naleven van zo'n verplichting ten gevolge heeft, en anderzijds de inspanning die controle en handhaving zou vereisen, is het niet realistisch te verwachten dat die inspanningen structureel opgebracht zullen worden.

Daarentegen kan een vrijwillig, laagdrempelig I&R-systeem naar mening van de werkgroep een beduidend positiever resultaat tegen minder kosten en lasten met zich brengen. In dit systeem kan worden geappelleerd aan de bereidwilligheid van de houder, uitgaande van een laagdrempelige mogelijkheid tot registratie en mutatie van zijn gegevens.⁴¹

Aanbeveling: geen wettelijk verplichte I&R

- De werkgroep acht verplichte I&R geen effectieve oplossing voor welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren. Bovendien vergt verplichte I&R een omvangrijke handhavingscapaciteit bij de overheid, hetgeen het inzetten van een instrument dat toch al niet zo effectief is, niet rechtvaardigt.
- Een vrijwillig, laagdrempelig I&R-systeem kan een positiever resultaat hebben tegen lagere kosten en lasten.

4.5 Uitwerking van de gepresenteerde oplossingsrichtingen

Voorlichting en maatschappelijke bewustwording

Een belangrijk terugkerend punt in de aanbevelingen van de werkgroep betreft de verantwoordelijkheid van de houder van een gezelschapsdier, die in veel gevallen de sleutel in handen heeft om het welzijn van dat dier te kunnen garanderen of verbeteren. Verder is geconstateerd dat de belangrijkste oorzaaksfactor bij tekortschieten op dat punt niet zozeer met 'kunnen' of 'willen' te maken heeft, maar met 'weten'. Veel van de gesignaleerde

41) De werkgroep verwijst hierbij naar de uiteenzetting die hierover is gegeven op de werkconferentie van 11 oktober. Een verslag van de conferentie is door de minister van LNV op 11 nov. 2004 toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer; Kamerstukken II 2004-05, 28 286 nr. 22, p. 14.

knelpunten duiden naar mening van de werkgroep op een gebrek aan informatie. Slechts indien het de houder mogelijk is om met kennis van zaken te beslissen is deze in staat een impuls richting gewenste situatie te geven.

De werkgroep meent daarom dat het belangrijkste speerpunt binnen het dierenwelzijnsbeleid gericht zou moeten zijn op de empowerment van kopers en houders door verbetering van hun informatiepositie. Daarbij ziet de werkgroep overigens niet in eerste instantie een taak voor uitsluitend de overheid weggelegd. Wel zou de overheid, in samenwerking met andere partijen uit het veld, een rol kunnen spelen om ten algemene het belang te benadrukken dat de (potentiële) houder van een huisdier zich van goede informatie voorziet.

Voorlichting door de sector zou kunnen bestaan uit informatieverstrekking vóór de aankoop van een dier, een “bijsluiter” bij de aankoop van een dier, publiekscampagnes, websites met informatie op Internet of een soort “ebay”. Daarbij kan tevens aandacht worden gegeven aan de door de RDA opgestelde “negatieflijsten”⁴². Op deze lijsten zijn diersoorten opgenomen die volgens de RDA niet geschikt zijn om als gezelschapsdier te houden, omdat de gezondheid en het welzijn van deze diersoorten dan in het gedrang komen. Voorlichting kan onder andere tot doel hebben om bekend te maken welke diersoorten zich er vanuit welzijnsoogpunt niet voor lenen als gezelschapsdier te worden gehouden.

Voorlichting kan door verschillende actoren in het veld worden gegeven. In de eerste plaats door de fokkers, handelaars en asielen zelf. Immers, zij hebben bij de aanschaf van een dier als eerste contact met de (toekomstige) houder. Vervolgens kunnen dierenartsen, pensions, diervoeder-producenten, dierenwinkels en dierenbeschermingsorganisaties gedurende de loop van het bezit van het dier gevraagd en ongevraagd de klant van advies dienen. Dit kan door brochures die de dierenarts of dierenwinkel mee geeft bij de behandeling van een bepaalde kwaal, respectievelijk aanschaf van een bepaald product. Pensions hebben dieren enige tijd onder zich en kunnen welzijnsproblemen constateren. Afhankelijk van de ernst kan het pension door middel van advies en of brochures de houder inlichten. Op deze wijze wordt de houder over het door hem gehouden huisdier voorgelicht door mensen en instanties, die ook daadwerkelijk kennis van zaken hebben.

Ten algemene beveelt de werkgroep verder aan om nadrukkelijker de mogelijkheid van het Internet te benutten als middel om de gewenste informatie-uitwisseling tot stand te brengen. Mede gelet op de hoge mate van Internettoegang in de Nederlandse samenleving, liggen hier kansen om laagdrempelig, zonder kosten en op ieder gewenst moment actuele informatie beschikbaar te stellen aan potentiële houders. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan een website met relevante informatie over het houden van dieren. Naast het enkel verspreiden van 'elektronisch foldermateriaal', zou ook de interactiviteit van dat medium benut kunnen worden om een effectiever informatie-uitwisseling tot stand te brengen dan mogelijk is met behulp van traditionele, niet-interactieve media.

42) Zie Hoofdstuk 2, paragraaf 4.

Zo valt te denken aan een platform waarin kopers van dieren hun ervaringen met fokkers en handelaars kunnen uitwisselen. Daarmee zou aangesloten worden bij de trend dat gebruikers van producten of diensten gaarne bereid blijken te zijn om hun medewerking te geven aan het gemeenschappelijke doel, wanneer dat op de eenvoudige wijze mogelijk is die Internet daarvoor biedt (e-mail, webformulieren). Als voorbeeld valt te wijzen op de website www.iens.nl waarop bezoekers van restaurants hun ervaringen kunnen melden, waarvan andere gebruikers van de site weer kunnen profiteren. Hoewel deze reacties niet gecontroleerd worden op herkomst of juistheid, is niettemin een zeker correctieproces waarneembaar waarin sterk afwijkende oordelen andere respondenten aanleiding geven hun oordeel te plaatsen tegenover of juist naast een eerder oordeel. Mede gezien de actualiteit van de reacties, kan daardoor een goede indicatie worden gevonden van wat de bezoeker te wachten staat.

Weer een stap verder is een meer gestructureerd systeem zoals gebruikt op de Internet-veilingssite www.ebay.com, waar koper en verkoper feedback over elkaar geven n.a.v. de tot stand gekomen transactie, die neerslaat in het profiel dat zij beiden hebben aangemaakt om te kunnen handelen. Aldus bouwen zij een reputatie op die zichtbaar is voor opvolgende kopers/verkopers. Deze heeft ook een zekere waarde doordat nieuwe potentiële transactiepartners de voorkeur geven aan een partij met een gevestigde en goede reputatie. Indien een malafide partij telkens onder een andere naam zou gaan handelen om een slechte reputatie te ontlopen, vormt het ontbreken van positieve feedback in ieder geval een waarschuwing voor een potentiële transactiepartner. Aldus geïnformeerd kan deze dan besluiten om toch in zee te gaan met de aanbieder (na eventueel nadere zekerheid te hebben verkregen over zijn wederpartij) of er de voorkeur aan geven om een meer vertrouwde wederpartij te zoeken.

Wat betreft dierenhandel, zou dit zich kunnen vertalen in een platform dat in de plaats zou moeten treden van 'de krantenadvertenties met 06-nummer in de Telegraaf' als handelskanaal. Het is overigens geen absoluut vereiste dat transacties daadwerkelijk door tussenkomst van zo'n site plaatsvinden i.p.v. rechtstreeks tussen die partijen, want essentieel is slechts de 'prikbordfunctie' t.a.v. het aanbod. De gebruikers van deze site zouden in hun particuliere transacties naar verwachting al direct een positief effect moeten kunnen waarnemen. Wil zo'n platform echter ook een meer structurele bijdrage kunnen leveren om dierenleed als gevolg van malafide fokkers en handelaars over de hele breedte terug te dringen, dan zou het van belang zijn dat de site zo breed mogelijk wordt ondersteund en gepromoot, en aldus een de facto standaard vormt voor de handel in dieren. Een versnippering van initiatieven zou voor alle bonafide betrokkenen uiteindelijk tot minder dan optimale resultaten leiden, en daarom zou er naar mening van de werkgroep een belangrijke rol weggelegd zijn voor handel, belangenverenigingen en dierenbescherming om de handen ineen te slaan, waar nodig en mogelijk gestimuleerd en bijgestaan door de overheid.

Aanbeveling: voorlichting

- De werkgroep adviseert voorlichting door de sector over het welzijnsvriendelijk houden van gezelschapsdieren te stimuleren.
- Mogelijkheden om voorlichting te geven zijn onder meer informatieverstrekking door de verkoper vóór en bij de aankoop van een dier, publiekscampagnes, websites met informatie en interactieve websites waar ervaringen met fokkers en handelaars kunnen worden uitgewisseld.
- Het ministerie van LNV kan hierbij een stimulerende rol spelen, door het ter beschikking stellen van mankracht en/of financiële middelen.
- Door het geven van voorlichting wordt niet alleen bewerkstelligd dat individuele houders van gezelschapsdieren meer kennis krijgen over het welzijnsvriendelijk houden van dieren, maar ook de maatschappelijke bewustwording van dierenwelzijn wordt gestimuleerd.

Certificatie

In bijlage 4 is uiteengezet wat certificatie is. Kort samengevat, is certificatie het proces waarbij een private partij als onafhankelijke derde een proces, systeem of product beoordeelt aan de hand van vooraf overeengekomen normen. Met het afgegeven certificaat toont de certificaathouder aan dat een proces, systeem of product voldoet aan de normen. In bijlage 4 wordt ingegaan op de meerwaarde van certificatie en op de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om tot certificatie te kunnen overgaan. Zoals in die bijlage is aangegeven, voldoet het terrein van het dierenwelzijn aan die voorwaarden en leent het zich dus voor certificatie.

Certificatie kan een rol spelen bij het oplossen van de volgende knelpunten:

- kennisgebrek bij particuliere houders van gezelschapsdieren;
- een gebrek aan mogelijkheden om een dier welzijnsvriendelijk te houden;
- fokken op (exterieure) welzijnsbelastende kenmerken;
- fokken met dieren zonder aandacht voor eventuele erfelijke gebreken, te hoge productie van jongen bij het fokken;
- onvoldoende aandacht voor welzijn tijdens houden van dieren in opfokfase;
- ongewild fokken met dragers van erfelijke gebreken.

Als de inhoud van de desbetreffende certificatieregeling het welzijn van gezelschapsdieren garandeert, worden problemen met betrekking tot dierenwelzijn bij het fokken goeddeels uitgebannen.

Een certificatiesysteem legt de controlefunctie voor een belangrijk deel in handen van de afnemer. Het is de afnemer die de aankoopbeslissing doet en daar het welzijn van dieren in betreft. Het eisen van een certificaat van de leverancier, geeft de afnemer een concrete mogelijkheid om bij te dragen aan borging van het welzijn van dieren. De werkgroep is van mening dat dit juist van de afnemer verwacht mag worden. Ten eerste geeft de afnemer

door de aankoop van een dier doorgaans al blijk van zijn genegenheid voor dieren en ten tweede besteedt hij geld aan de aankoop. Op grond daarvan kan van de afnemer verwacht worden dat hij zijn eigen belang, namelijk een dier zonder gebreken, mee laat wegen. Een certificaat is dan het middel om te garanderen dat hij een risicoloze aankoop doet.

Doordat een bedrijf zich door certificatie kan onderscheiden van andere bedrijven, krijgen consumenten de keuze om alleen dieren aan te schaffen bij fokkers en handelaars die wel zijn aangesloten. De bonafide fokkers kunnen zich daardoor onderscheiden van de fokkers die het niet zo nauw nemen met dierenwelzijn. Dit kan financieel gewin opleveren voor de bonafide bedrijven, hetgeen een stimulans voor aansluiting is bij het certificatiesysteem. Een vereiste is wel dat consumenten bewust worden gemaakt dat dieren die op een welzijnsvriendelijke manier zijn gehouden en gefokt kunnen worden aangeschaft bij gecertificeerde fokkers en handelaars. De werkgroep is dan ook van mening dat certificatie alleen een goede oplossing kan bieden voor de welzijnsknelpunten in combinatie met voorlichting.

Bij het opstellen van certificatienormen kan gebruik worden gemaakt van normalisatie door het Nederlands Normalisatie Instituut. Het normalisatieproces draagt bij aan het draagvlak voor en de haalbaarheid van de toepassing van normen. De werkgroep is van mening dat de mogelijkheid om op het terrein van dierenwelzijn tot normen te komen zo snel mogelijk onderzocht moet worden.

Verder kan gebruik worden gemaakt van de “negatieflijsten”, waarin diersoorten zijn opgenomen die volgens de RDA niet geschikt zijn om als huisdier te houden, omdat dan de gezondheid en het welzijn van de dieren in het gedrang komt. Eén van de certificatie-eisen zou kunnen zijn dat fokkers en handelaars geen dieren mogen houden die op de negatieflijst zijn geplaatst.

Fokkers of handelaars die fokken met dan wel handelen in dieren met inherente welzijnsproblemen, krijgen geen certificaat. Daardoor kan worden bewerkstelligd dat fokkers en handelaars kennis over welzijnsbelastende kenmerken krijgen. Eén van de certificatie-eisen kan een opleiding of vakbekwaamheidsbewijs zijn. Ook consumenten worden door middel van een certificaat geïnformeerd: dieren die geen inherente welzijnsproblemen hebben, koop je bij een gecertificeerde handelaar of fokker.

De werkgroep ziet ook mogelijkheden om een bezinningsmoment of andere drempels bij de aanschaf van een dier (de gemiste oplossingsrichtingen C5, C6 en C7) in een certificatiestelsel onder te brengen. In de certificatie-eisen zou bijvoorbeeld kunnen worden opgenomen dat de verkoper uitgebreide informatie over de verzorging van een dier moet geven vóór de aankoop van een dier en dat de verkoper van een dier moet toetsen of de beoogde houder een dier welzijnsvriendelijk kan houden. Een andere mogelijkheid is in de certificatie-eisen op te nemen dat een wachttijd van enkele weken moet worden ingelast waarin de koper zich kan bezinnen op de aankoop van een dier en op zijn aankoopbeslissing kan terugkomen.

Overwegingen m.b.t. zelfreguleringsvariant

Vrijwillige certificatie zal er in belangrijke mate aan bijdragen dat het gewenste gedrag wordt bereikt. Fokkers en handelaars kunnen zich door een certificaat onderscheiden van hun collega's die het niet zo nauw wensen te nemen met het dierenwelzijn. Hoe sterker de certificaathouder zelf winst ervaart door zich aan de regels van het certificaat te houden, des te betrouwbaarder het nalevingsgedrag is.

Daarbij ligt het in de rede om twee afzonderlijke certificatiesystemen op te zetten: één certificatiestelsel voor fokkers en één certificatiestelsel voor andere handelaars in gezelschapsdieren.

Vervanging van het Hkb door een vrijwillig certificatiestelsel heeft deregulering en daling van de administratieve lasten tot gevolg. Vrijwillige certificatie voor andere gezelschapsdieren dan honden en katten leidt niet tot deregulering, omdat daarvoor nu geen regelgeving bestaat. Overigens moet in ogenschouw worden genomen dat ook deelname aan een certificatiestelsel -vrijwillige- kosten en administratieve handelingen met zich brengt. Gelet hierop, kan niet verwacht worden dat alle hobbymatige fokkers zich aansluiten bij het certificatiesysteem.

De werkgroep is van mening dat een vrijwillig systeem van certificatie, gestimuleerd vanuit de overheid, de meest geëigende optie is. Voorwaarde is dan wel dat voor de normen waarop certificatie is gebaseerd een breed draagvlak bestaat en dat het certificatiesysteem onder accreditatie functioneert. Daarbij beseft de werkgroep, dat een certificatiestelsel niet vanzelf tot stand zal komen. Zij ziet dan ook een taak voor de overheid weggelegd die de sector kan stimuleren door het verlenen van subsidie en het financieren van onderzoek. Bovendien kan de minister van LNV een impuls geven door het opzetten van een certificatiestelsel te promoten.

De andere certificatievarianten die in bijlage 4 zijn vermeld (de toezichtondersteuningsvariant en de toelatingsvariant) veronderstellen het totstandkomen van regelgeving. Zoals meermalen in dit rapport is aangegeven, hanteert de werkgroep een bottom up-benadering bij haar aanbevelingen. De werkgroep adviseert alleen regelgeving, indien zelfregulering geen of onvoldoende oplossing voor de welzijnsknelpunten biedt. Hiervoor is aangegeven dat de zelfreguleringsvariant voor certificatie naar de mening van de werkgroep een geschikt instrument vormt om welzijnsknelpunten op te lossen. De andere certificatievarianten komen de werkgroep dan ook niet proportioneel voor, dit vanwege de daarvoor vereiste wetgeving. De toelatingsvariant druist bovendien in tegen het huidige kabinetsbeleid om meer verantwoordelijkheden aan de sector over te dragen.

Aanbeveling: certificatie volgens de zelfreguleringsvariant

- De werkgroep adviseert het opzetten door de sector van één of meer certificatiestelsels volgens de zelfreguleringsvariant.
- Voorwaarde is dat voor de certificatieregels een breed draagvlak bestaat. Normalisatie door het Nederlands Normalisatie Instituut kan daaraan bijdragen.

- Een andere voorwaarde is dat accreditatie van de certificerende instellingen door de Raad voor accreditatie plaatsvindt om het vertrouwen in het certificatiesysteem te versterken.
- De certificatienormen kunnen onder meer betrekking hebben op vakbekwaamheidseisen, dieren die volgens de RDA vanuit welzijnsoogpunt als gezelschapsdier kunnen worden gehouden en op drempels of bezinningsmomenten bij de aankoop van een dier.
- De werkgroep adviseert de overheid het opzetten van certificatiestelsels te stimuleren door het verlenen van subsidie of door een door de overheid te financieren onderzoek.

Overige zelfreguleringsinstrumenten

Gezondheidspolis

Tijdens de werkconferentie van 11 oktober 2004 heeft de werkgroep met belangstelling kennis genomen van het daar gepresenteerde initiatief van de Gezondheidspolis⁴³.

Binnen dit programma wordt fokkers van katten en honden de gelegenheid geboden ten aanzien van hun pups of kittens een certificaat te verstrekken dat de houder van het dier een bepaalde zekerheid geeft over de gezondheidstoestand daarvan. Het is ook mogelijk aan dit certificaat het recht te verbinden dat de houder ervan verzekerd is voor alle ziektekosten die voor dat dier gedurende een bepaalde periode gemaakt worden.

Alleen fokkers die aan bepaalde voorwaarden voldoen, kunnen aan dit programma deelnemen. Die voorwaarden hebben de strekking te garanderen dat de fokker inspanningen heeft betracht om erfelijke of overgedragen ziekten te voorkomen. Verder kan, indien uit de gegevens van de verzekeraar blijkt dat bepaalde ouderdieren een grotere kans op erfelijke gebreken bij de nakomelingen geven, bepaald worden dat voor deze nakomelingen geen certificaat wordt verstrekt.

Het interessante van deze polis is dat de moeilijk zichtbare, inherente kwaliteiten van een dier van zo'n fokker (voortkomend uit de preventieve maatregelen om ziekte en gebreken te voorkomen) zichtbaar worden gemaakt in de vorm van een polis.

Dieren waarvoor een gezondheidspolis kan worden geboden hebben daarmee een streepje voor in de ogen van kopers die zekerheid nastreven dat het dier geen gezondheidsgebreken zal gaan vertonen als gevolg van erfelijke gebreken van de ouderdieren of een onjuiste behandeling in de eerste levensfase.

De meerwaarde die een dier met polis voor deze groep van kopers heeft, kan ook letterlijk zichtbaar worden in een hogere prijs die de fokker voor een gecertificeerde pup of kitten. Een deel van deze hogere prijs wordt dan benut voor de kosten van de polis, en een deel vormt extra winst die de fokker kan maken dankzij zijn inspanningen om de kans op gezondheidsproblemen zo klein mogelijk te laten zijn. Daarmee worden fokkers, langs de weg van marktwerking, extra geprikkeld om maatregelen op dat vlak te nemen.

De werkgroep acht de gezondheidspolis een goed voorbeeld van een oplossing door het veld zelf, waarin de houder van het gezelschapsdier centraal wordt gesteld.

43) Zie <http://www.degezondheidspolis.nl/>

De gezondheidspolis past daarmee goed binnen de gekozen bottom up-benadering en zou als illustratie van mogelijkheden binnen deze benadering meer aandacht verdienen.

Aanbeveling: gezondheidspolis

De gezondheidspolis is een voorbeeld van een adequate oplossing, door het veld zelf aangedragen; het gebruik daarvan zou door de overheid moeten worden uitgedragen als een van de best practices op het gebied van welzijnsborging.

4.6 Voorstellen voor regelgeving en de consequenties voor het huidige regelgevingcomplex

Zoals eerder in par. 4.1 uiteengezet, zal de werkgroep alleen tot regelgeving adviseren, indien zelfregulering geen of onvoldoende oplossing voor de gesignaleerde knelpunten biedt en het knelpunt bovendien zo zwaar weegt dat regelgeving gerechtvaardigd is. Bovendien als regelgeving al noodzakelijk is, moet deze worden getoetst op evenredigheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Tenslotte moet zij ook geen of zo min mogelijk administratieve lasten met zich brengen.

Alvorens op de noodzaak van nationale regelgeving ter borging van het dierenwelzijn in te gaan herinnert de werkgroep er nog aan dat zij hiervoor al de minister van LNV heeft geadviseerd zich ervoor in te spannen het dierenwelzijn van gezelschapsdieren in Brussel op de agenda te zetten met het doel op EU-niveau tot harmonisatie van nationale eisen te komen.

Artikelen 36 en 37 van de Gwvd

De artikelen 36 en 37 van de Gwvd bevatten het verbod van dierenmishandeling respectievelijk het verbod dieren de nodige verzorging te onthouden. Naar de mening van de werkgroep bieden deze artikelen een basisniveau aan wettelijke bescherming van het belang van het dierenwelzijn en wordt hun voortbestaan dan ook niet verder ter discussie gesteld.

Als het ondanks intensivering van voorlichtingsactiviteiten en de introductie van certificatie toch op het vlak van de zorg voor dieren mis zou gaan, bieden deze artikelen een zeker vangnet ter voorkoming van excessen. Hierbij realiseert de werkgroep zich overigens wel dat niet achter elke voordeur toezicht op de naleving van deze voorschriften kan worden gehouden. Maar wél kan de overheid in individuele gevallen ingrijpen naar aanleiding van klachten over dierenmishandeling dan wel het onthouden van verzorging (het zogenoemde piepsysteem).

Een verbod aangewezen dieren te houden

Artikel 33 van de Gwvd verbiedt dieren te houden, tenzij deze behoren tot bij amvb aangewezen soorten of categorieën van dieren. Waarom het nog niet mogelijk gebleken om

zo'n amvb tot stand te brengen, is in hoofdstuk 2 aangegeven. De werkgroep acht de mogelijkheid van een rechtstreeks werkend verbod op het houden van een beperkt aantal concreet aangewezen dieren beter werkbaar. Zo'n verbod zou voor iedereen gelden, zowel voor particuliere als voor bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren. M.a.w., het "nee, tenzij"-principe moet naar de mening van de werkgroep in artikel 33 vervangen worden door een "ja, tenzij"-principe: het houden van gezelschapsdieren staat een ieder vrij, tenzij het wettelijk verboden dieren betreft. Bij zo'n verbod krachtens artikel 33 zouden de door de RDA opgestelde "negatieflijsten", waarop dieren staan die volgens de RDA vanuit welzijns- en gezondheidsoogpunt niet kunnen worden gehouden, in aanmerking genomen kunnen worden.

Voordeel van de hier voorgestane wijziging van artikel 33 is dat daarmee de effectiviteit en uitvoerbaarheid van het in artikel 33 neergelegde (nieuwe) stelsel worden verhoogd.

Wettelijke huisvestings- en verzorgingseisen voor particuliere houders van gezelschapsdieren?

Gelet op de uitgangspunten van het project Bruikbare rechtsorde, vormen wettelijke huisvestings- en verzorgingseisen - ongeacht of het gedetailleerde eisen of zorgplichten betreft - naar de mening van de werkgroep geen reële oplossing, omdat dergelijke bepalingen voor particuliere houders van gezelschapsdieren vrijwel niet handhaafbaar zijn. Toezicht op de naleving van zorgplichten door particuliere houders zou een forse capaciteit bij de inspectiediensten vergen, omdat achter elke voordeur gecontroleerd moet worden. Regelgeving in deze zin, gericht op particuliere houders van gezelschapsdieren, zou neerkomen op symboolwetgeving.

Regelgeving voor bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren

Artikel 41 van de Gwwd verbiedt deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden met dieren waarbij een bij artikel 40 van de Gwwd verboden ingreep is verricht. Deze artikelen moeten naar de mening van de werkgroep gehandhaafd blijven. Daarbij adviseert de werkgroep de reikwijdte van dit artikel uit te breiden met een verbod aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden deel te nemen met rassen met inherente erfelijke gebreken of welzijns belastende uiterlijke kenmerken. Hoewel een dergelijk verbod zich niet rechtstreeks tot de fokkers richt, gaat hiervan wel een gunstige indirecte werking op de fokkerij uit; voor fokkers immers zal zo'n verbod een zinvolle prikkel inhouden om op dit vlak het dierenwelzijn in hun bedrijfsvoering genoegzaam te verdisconteren. Consumenten die met hun dier aan tentoonstellingen en dergelijke willen deelnemen, zullen bij een tentoonstellingsverbod immers geen rassen met inherente erfelijke gebreken of welzijnsbelastende uiterlijke kenmerken willen kopen.

Ten aanzien van de optie regelgeving voor fokkers en handelaars, wijst de werkgroep op de vele negatieve bijeffecten van het Hkb zoals deze in hoofdstuk 3 zijn uiteengezet. Gelet daarop, stelt de werkgroep intrekking van dit besluit voor. Daarbij pleit zij er overigens wel voor een onderdeel daarvan, n.l. vakkbekwaamheidseisen, in het beoogde

certificatiesysteem op te nemen.

De werkgroep kan zich daarbij voorstellen dat het Hkb pas wordt ingetrokken als certificatiestelsels voor handel en fokken van gezelschapsdieren tot stand zijn gekomen.

Een verbod op het fokken van of de handel in gezelschapsdieren zonder vergunning is vanuit "Bruikbare rechtsorde-optiek" voor de werkgroep onwenselijk. Met een vergunningstelsel zijn immers hoge administratieve lasten gemoeid. Daarnaast brengt een vergunningstelsel hoge lasten voor de overheid met zich.

Dezelfde bezwaren, weliswaar in iets mindere mate, kleven aan een verbod op handel in niet door de minister erkende inrichtingen of in niet bij de minister aangemelde inrichtingen. Als het om de handel gaat, meent de werkgroep voorts dat invulling van artikel 56 van de Gwvd, dat betrekking heeft op de verkoop van dieren, leidt tot gedetailleerde regelgeving, die naar de mening van de werkgroep niet meer in het huidige kabinetsbeleid past.

Zoals hiervoor is aangegeven, geeft de werkgroep de voorkeur aan een vrijwillig certificatiestelsel, in combinatie met voorlichting, zodat consumenten ervan bewust worden gemaakt dat zij dieren die op een welzijnsvriendelijke manier zijn gefokt en gehouden bij gecertificeerde handelaars en fokkers kunnen aanschaffen. Als een certificatiestelsel tot stand is gekomen, kan het Hkb dat veel ergernissen oproept worden ingetrokken. De werkgroep verwacht meer draagvlak bij de sector voor een vrijwillig certificatiestelsel. Ook artikel 56 van de Gwvd, dat niet in werking is getreden en derhalve geen effectief instrument is, kan worden ingetrokken. Ook hierbij kan de minister van LNV een koppeling leggen met het totstandkomen van een certificatiestelsel voor de handel.

In onderstaande tabel worden de gevolgen van de voorstellen van de werkgroep voor de regelgeving samengevat. Hierbij wordt opgemerkt dat een aantal artikelen uit de Gwvd die naar de mening van de werkgroep niet moeten worden ingevuld voor gezelschapsdieren, niet kunnen worden ingetrokken, omdat deze artikelen de basis vormen van amvb's voor productiedieren.

Huidige regelgeving	Aanbevelingen werkgroep
Artikel 33 Gwwd (verbod dieren te houden, tenzij aangewezen dieren of diersoort; niet in werking)	wijzigen: <ul style="list-style-type: none"> - het “nee, tenzij” beginsel schrappen - in plaats hiervan: de mogelijkheid opnemen van een rechtstreeks verbod op het houden van krachtens wet aangewezen dieren (“ja, tenzij”) - artikel in werking laten treden
Artikel 35 Gwwd (basis voor amvb’s over houden van dieren)	<ul style="list-style-type: none"> - handhaven als basis voor regelgeving voor productiedieren - niet invullen voor gezelschapsdieren
Artikel 36 Gwwd (verbod dierenmishandeling)	ongewijzigd handhaven
Artikel 37 Gwwd (verbod voor de houder een dier de nodige verzorging te onthouden)	ongewijzigd handhaven
Artikel 38 Gwwd (basis van amvb’s over verzorging)	<ul style="list-style-type: none"> - handhaven als basis voor regelgeving voor productiedieren - niet invullen voor gezelschapsdieren
Artikel 39 Gwwd (basis van amvb over leeftijd waarop dieren van het ouderdier mogen worden gescheiden)	ongewijzigd handhaven
Artikel 40 Gwwd (verbod op lichamelijke ingrepen)	ongewijzigd handhaven
Artikel 41 Gwwd (tentoonstellingsverbod)	wijzigen: uitbreiden met tentoonstellingsverbod voor rassen met inherente erfelijke gebreken
Artikel 44 Gwwd (doden van dieren)	ongewijzigd handhaven
Artikel 45 Gwwd (basis van amvb over huisvesting van dieren)	<ul style="list-style-type: none"> - handhaven als basis voor regelgeving voor productiedieren - niet invullen voor gezelschapsdieren
Artikel 55 Gwwd (basis voor amvb over fokken met dieren)	<ul style="list-style-type: none"> - handhaven als basis voor regelgeving voor productiedieren - niet invullen voor gezelschapsdieren

Huidige regelgeving	Aanbevelingen werkgroep
Artikel 56 Gwwd (basis amvb over handel in dieren; niet in werking)	- intrekken - bij intrekking kan een koppeling worden gelegd met totstandkoming van certificatiestelsel voor handel
Artikel 57 Gwwd (verbod dieren als prijs uit te loven)	ongewijzigd handhaven
Artikel 61 Gwwd (verbod dierengevechten)	ongewijzigd handhaven
Artikel 65 Gwwd (basis amvb over dierentuinen, markten, opvangcentra e.d)	ongewijzigd handhaven
Het Hkb	intrekken na totstandkoming certificatiestelsel
De Regeling uitvoering Hkb	intrekken na totstandkoming certificatiestelsel

Aanbeveling m.b.t. regelgeving

- De werkgroep acht de totstandkoming van Europese regelgeving voor het welzijn van gezelschapsdieren wenselijk. Zij adviseert de minister van LNV zich ervoor in te spannen dat het welzijn van gezelschapsdieren in Brussel op de agenda wordt gezet.
- De werkgroep adviseert artikel 33 van de Gwwd zodanig te wijzigen dat daarin een verbod van bij amvb aan te wijzen dieren wordt opgenomen.
- De werkgroep adviseert aan artikel 41 van de Gwwd een verbod toe te voegen op het deelnemen met rassen met inherente erfelijke gebreken aan tentoonstellingen, keuringen en wedstrijden.
- De werkgroep geeft de aanbeveling om de totstandkoming van vrijwillige certificatiestelsels voor de handel in en het fokken van gezelschapsdieren te stimuleren.
- Zodra adequate certificatiestelsels voor handel en fokken van gezelschapsdieren tot stand zijn gekomen, adviseert de werkgroep het Hkb in te trekken.
- Tenslotte adviseert de werkgroep intrekking van artikel 56 van de Gwwd, dat betrekking heeft op de verkoop van dieren. Ook bij de intrekking van artikel 56 kan een koppeling met het totstandkomen van een certificatiestelsel voor de handel in gezelschapsdieren worden gelegd.

4.7 Conclusies en aanbevelingen

Uitgangspunten

1. Hét aangrijpingspunt voor een effectievere borging van het dierenwelzijn is naar de mening van de werkgroep gelegen bij de houder van het desbetreffende dier. De aanbevelingen van de werkgroep zijn dan ook in hoofdzaak erop gericht te bevorderen dat de houder van het dier bereid en in staat is zijn verantwoordelijkheid voor het welzijn van zijn gezelschapsdier(en) te dragen.
2. Daarvan uitgaande, adviseert de werkgroep de welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren primair op te lossen door middel van een intensievere informatieverstrekking t.b.v. de houders van dieren en door middel van zelfregulering door de sector, i.c. de handel en de fokkerij.
3. De werkgroep stelt t.o.v. het huidige wetgevingsstelsel op het terrein van dierenwelzijn een verminderd aantal wettelijke bepalingen voor en dan alleen als zelfregulering een onvoldoende oplossing vormt voor de geconstateerde welzijnsproblemen. Hierbij zijn onder meer de uitgangspunten gehanteerd dat voorgestelde regelgeving effectief, evenredig en proportioneel moet zijn, dat de regelgeving handhaafbaar is en geen of zo min mogelijk administratieve lasten veroorzaakt.

Voorlichting en zelfregulering

4. De werkgroep adviseert voorlichting door de sector over het welzijnsvriendelijk houden van gezelschapsdieren te stimuleren, dit t.b.v. de houders van gezelschapsdieren. Mogelijkheden om voorlichting te geven zijn onder meer informatieverstrekking door de verkoper vóór en bij de aankoop van een dier, publiekscampagnes, websites met informatie en interactieve websites waar ervaringen met fokkers en handelaars kunnen worden uitgewisseld. Gewenst is dat het ministerie van LNV hierbij een stimulerende rol speelt door het ter beschikking stellen van mankracht en/of financiële middelen. Door het geven van voorlichting wordt niet alleen bewerkstelligd dat individuele houders van gezelschapsdieren meer kennis krijgen over het welzijnsvriendelijk houden van dieren, maar ook de maatschappelijke bewustwording van dierenwelzijn wordt gestimuleerd.
5. De werkgroep adviseert het opzetten door de sector van één of meer certificatiestelsels volgens de zelfreguleringsvariant (vrijwillige certificatie). Voorwaarde is dat voor de certificatiestelsels een breed draagvlak bestaat. Normalisatie door het Nederlands Normalisatie Instituut kan daaraan bijdragen. Een andere voorwaarde is dat accreditatie van de certificerende instellingen door de Raad voor accreditatie plaatsvindt om het vertrouwen in het certificatiesysteem te versterken. De certificatiestelsels kunnen onder meer betrekking hebben op vakbekwaamheidseisen, op het houden van dieren die volgens de RDA vanuit welzijnsoogpunt inderdaad als gezelschapsdier kunnen worden gehouden en op drempels of bezinningsmomenten bij de aankoop van een dier. De werkgroep adviseert de overheid het opzetten van certificatiestelsels te stimuleren door het

verlenen van subsidie of door een door de overheid te financieren onderzoek door derden naar de inhoud van een certificatiestelsel.

6. De gezondheidspolis is naar de mening van de werkgroep een goed voorbeeld van een oplossing door het veld zelf; het gebruik daarvan dient uitgedragen te worden als een best practice.

Regelgeving

7. De werkgroep acht de totstandkoming van Europese regelgeving voor het welzijn van gezelschapsdieren gewenst. Zij adviseert de minister van LNV zich ervoor in te spannen het welzijn van gezelschapsdieren in Brussel op de agenda geplaatst te krijgen.
8. De werkgroep adviseert artikel 33 van de Gwvd zodanig te wijzigen dat daarin een verbod van bij amvb aan te wijzen dieren wordt opgenomen (geen “nee, tenzij” zoals in het huidige artikel 33, maar een “ja, tenzij”).
9. De artikelen 36 en 37 van de Gwvd (verbod van dierenmishandeling en verbod dieren de nodige verzorging te onthouden) vormen minimumeisen ter waarborging van het dierenwelzijn. Deze artikelen vormen tevens een vangnet voor de overheid om op te treden als zelfregulering door de sector faalt.
10. De werkgroep adviseert aan artikel 41 van de Gwvd een verbod toe te voegen op het deelnemen aan tentoonstellingen, keuringen en wedstrijden met rassen met inherente erfelijke gebreken.
11. Naar de mening van de werkgroep moeten er geen wettelijke huisvestings- en verzorgingseisen voor particuliere houders van gezelschapsdieren komen.
12. Evenmin acht de werkgroep verdere regelgeving voor bedrijfsmatige houders van gezelschapsdieren een aangewezen instrument.
13. De werkgroep acht een verplicht Identificatie- en Registratiesysteem (I&R) geen effectieve oplossing voor welzijnsproblemen bij gezelschapsdieren. Bovendien vergt verplichte I&R een omvangrijke handhavingscapaciteit bij de overheid, hetgeen het inzetten van een instrument dat toch al niet zo effectief is, niet rechtvaardigt. Een vrijwillig, laagdrempelig I&R-systeem kan daarentegen een positief resultaat hebben tegen lagere kosten en lasten.
14. Hiervoor heeft de werkgroep de aanbeveling gedaan de totstandkoming van vrijwillige certificatiestelsels voor de handel in en het fokken van gezelschapsdieren te stimuleren.
Zodra adequate certificatiestelsels voor handel en fokken van gezelschapsdieren tot stand zijn gekomen, adviseert de werkgroep het Hkb en de regeling uitvoering Hbk in te trekken. Bovendien kan dan tevens tot intrekking van artikel 56 van de Gwvd (zijnde de basis voor een amvb m.b.t. de handel in dieren) worden overgegaan.
15. Een reële handhavingscapaciteit dient beschikbaar te zijn voor de (resterende) regelgeving voor gezelschapsdieren.

Bijlage 1: Samenstelling Interdepartementale Werkgroep Dierenwelzijn

Voorzitter:

- mr drs E.L.H. (Eduard) de Wilde
(Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directoraat- Generaal Europese Samenwerking)

Werkgroepleden:

- mr J. (Judith) Elsinghorst
(Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Landbouw)
- drs A.W. (Tony) Kristalijn
(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk)
- ir K.F.H. (Charles) Tangerman
(Ministerie van Economische Zaken/Directie Marktwerving)
- mr L.J. (Leo) Vester
(Ministerie van Justitie/Directie Wetgeving)
- mr M.A.D. (Miranda) Vink
(Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Juridische Zaken)
(tevens medesecretaris)

Agendalid:

- mr H.J. (Job) Penning
(Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Juridische Zaken)

Secretariaat:

- mr J.W.G. (Jan Willem) Kooistra
(Ministerie van Justitie/Directie Wetgeving)

Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

AID	Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV
amvb	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Cbb	College van beroep voor het bedrijfsleven
CITES	Convention on the international trade in endangered species of the wild fauna and flora
CTW	Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap
EGV	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
FFw	Flora- en Faunawet
Gwwd	Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
Hkb	Honden- en kattenbesluit 1999
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IDG	Inspectiedienst Gezelschapsdieren
I&R	Identificatie en Registratie
KNMvD	Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde
LID	Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	Openbaar Ministerie
Rb.	Rechtbank
RDA	Raad voor Dierenaangelegenheden
RvS	Raad van State
Sr	Wetboek van Strafrecht
TK	Tweede Kamer
Trb.	Tractatenblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Bijlage 3: Nadere uitwerking knelpunten

In deze bijlage worden knelpunten weergegeven zoals deze door de actoren in de branche zelf zijn aangedragen. Voorzover niet anders aangegeven, zijn de knelpunten afkomstig uit:

- Het verslag van de Werkconferentie welzijn gezelschapsdieren op 11 oktober 2004. Bij deze conferentie waren de belangrijkste vertegenwoordigers van de branche vertegenwoordigd. Ook een aantal leden van de werkgroep die dit rapport heeft opgesteld, was bij de Werkconferentie aanwezig.
- Verslagen van evaluatiebijeenkomsten van het Honden- en kattenbesluit 1999 (Hkb) op 31 oktober 2002 en 16 januari 2003, waarbij onder meer vertegenwoordigers van de Vereniging beroepsmatige kennelhouders, Dibevo, Dierenbescherming, Catfancy, asiel Rotterdam, de AID en het ministerie van LNV aanwezig waren.
- Het afstudeeronderzoek "Het honden- en kattenbesluit '99 op de tocht, een onderzoek naar haalbare oplossingen in het Honden- en kattenbesluit 1999" uit juni 2004^a. Ten behoeve van dit onderzoek zijn een aantal partijen in de sector geïnterviewd, waaronder de AID, LID, Dierenbescherming, Vereniging van Beroepsmatig Kennelhouders, Nederlandse Vereniging van Fokkers van rashonden, Raad van Beheer op kynologisch gebied.

A. Knelpunten bij particuliere houders

1. *Gebrek aan kennis over hoe het dier gehouden moet worden*

Toelichting:

Houders geven het dier niet de nodige verzorging omdat zij onvoldoende bekend zijn met de eisen die het houden van het dier met zich meebrengt. Er is een gebrek aan kennis bij dierenbezitters. Veel dierenbezitters weten te weinig over de behoeften van hun dier. Daarnaast zijn er veel consumenten die niet willen zien dat ze iets fout doen. In dit verband dient ook vermeld te worden dat kennis vaak niet terecht komt bij de mensen die het nodig hebben. Kennis is vaak moeilijk te vinden. Voorts is niet altijd duidelijk wat de juiste kennis is. Het is voor consumenten moeilijk om de deskundigheid van de kennisaanbieder in te schatten.

2. *Gebrek aan mogelijkheden om het dier welzijnsvriendelijk te houden*

Toelichting:

Houders zijn wel bekend met de eisen die het houden van een dier met zich brengt en in beginsel ook bereid om daar aan te voldoen, maar dat is niet mogelijk omdat hun middelen daartoe te kort schieten. Hierbij kan gedacht worden aan de houder van een hondensoort die veel lichaamsbeweging nodig heeft die vanwege bijvoorbeeld

a) Afstudeeronderzoek voor de opleiding Diermanagement aan het Van Hall Instituut van B.S. van Hamersveld en M. Poort dat in samenwerking met het Platform Verantwoord Huisdierbezit tot stand is gekomen.

gezondheidsredenen niet in staat is om meer dan enkele malen per dag het spreekwoordelijke blokje rond de flat te maken.

3. *Onvoldoende bereidheid om het dier welzijnsvriendelijk te houden*

Toelichting:

De houder levert te weinig inspanningen om in voor de hand liggende behoeften van het dier te voorzien. Hierbij gaat het om de situatie dat de houder wel bekend is met deze behoeften, en ook in staat is om daaraan tegemoet te komen, maar dat door onwil niet doet. Voorbeeld daarvan is de houder van een dier met een vacht die veel verzorging behoeft, maar die niet bereid is om daar tijd aan te besteden.

4. *Het houden van dieren die gevaar opleveren voor de omgeving*

Toelichting:

Sommige dieren zijn gevaarlijk voor de houder of diens omgeving en zouden om die reden niet gehouden moeten worden (bijvoorbeeld gifslangen). Nota bene: het gaat hierbij dus niet om de situatie dat het dier vanwege zijn gevaarlijkheid of exotische karakter zélf welzijnsproblemen ondervindt als gevolg van de wijze van houden: dit valt onder de hiervoor genoemde punten 1, 2 of 3 onder te brengen.

5. *Oneigenlijke motieven bij aanschaf van dier*

Toelichting:

Het dier wordt aangeschaft vanuit motieven die onvoldoende zekerheid bieden dat de houder voldoende zorg voor het welzijn van het dier zal betrachten. Vaak spelen er motieven een rol bij de aanschaf van een dier als status, mode, competitie en emotie. Zulke motieven kunnen leiden tot teleurstellingen, verkeerde verwachtingen en vervolgens tot problemen. Het optreden van welzijnsproblemen bij dieren wordt vaak pas door de houder gesignaleerd als het voor hem of haarzelf een probleem gaat vormen, bijvoorbeeld door hinderlijk gedrag. Veelal zal uitsluitend op dit gedrag worden gefocust, zonder het onderliggende probleem te onderkennen en op te lossen.

6. *Impulsaankopen*

Toelichting:

Het dier wordt aangeschaft zonder voldoende beraad aan de zijde van de houder over de vraag of deze in staat en bereid is om voldoende zorg voor het welzijn van het dier te betrachten. Bij vrijwel ieder dier dat enigszins prominent in de media figureert (tv-series, films of nog onlangs de witte sneeuwuil uit de Harry Potter-serie) is al snel een vraag waarneembaar van potentiële kopers die hun kennis over dat dier uitsluitend aan dat programma, die film etc. blijken te ontleen. Wanneer het dier vervolgens niet blijkt te voldoen aan het beeld bestaat een reëel risico dat het verwaarloosd wordt.

7. *Drempels ontbreken bij de aanschaf van dieren*

Toelichting:

Het is mogelijk om een dier aan te schaffen zonder te hoeven voldoen aan eisen omtrent kennis etc. Op de Werkconferentie gezelschapsdieren is als probleem met betrekking tot houders van dieren genoemd dat het aanschaffen van een dier te gemakkelijk is. Vooral met de toenemende handel op Internet zijn de drempels lager geworden. Het gevolg is dat malafide handelaren hun dieren gemakkelijk aan de man/vrouw kunnen brengen zonder dat de erbarmelijke omstandigheden zichtbaar worden waarin de dieren zijn gevangen, gefokt en gehuisvest. Veel van deze dieren hebben gezondheids- en welzijnsproblemen. Op de Werkconferentie is aangevoerd dat ook dierenspecialisten te gemakkelijk dieren verkopen. Het ontbreken van drempels bij de aanschaf van een dier heeft een risico in zich dat er dieren worden verkocht aan mensen die onvoldoende hebben nagedacht of ze voldoende weten of in staat zijn om voor het dier te zorgen. Een drempel kan een instrument zijn om de koper te dwingen om na te denken en kennis te vergaren over het aan te schaffen dier. Op deze wijze wordt de kans op aanschaf van een dier waar de kennis en de mogelijkheid voor goede verzorging ontbreekt verkleint. Het welzijnsprobleem is echter gelegen in het ontbreken van kennis of het niet in staat zijn.

8. *Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een reguliere wijze*

Toelichting:

Het betreft hier het probleem dat mensen 'uitgekeken raken' op een dier, of niet meer in staat zijn het dier adequaat te huisvesten of te verzorgen, waarna het dier naar een andere houder over gaat, via een asiel, opvangcentrum of direct van houder op nieuwe houder. Hierbij wordt overigens wel uitgegaan van de beschikbaarheid van opvang, omdat anders sprake zal zijn van het onder 9 genoemde knelpunt.

9. *Het zich ontdoen van dieren door particulieren op een wijze die schadelijk is voor welzijn van het dier*

Toelichting:

Hier gaat het om houders die om welke reden dan ook van hun dier afwillen en bijvoorbeeld om kosten te sparen hun hond aan een boom in het bos achterlaten, of op een welzijnsbelastende wijze het dier doden (b.v. de in een jute zak gestopte, door verdrinking om het leven gebrachte kittens).

B. Knelpunten die specifiek samenhangen met de handel in dieren

10. *Aan handel in en fokken van andere dieren dan honden en katten zijn geen voorwaarden gesteld*

Toelichting:

Onvoldoende deskundige of malafide handelaars en fokkers worden niet door regelgeving beteugeld. Behoudens voor honden en katten is het handelen en fokken van dieren niet aan specifieke wettelijke beperkingen onderhevig^b. Iedereen kan handelaar of fokker worden, zonder dat daarvoor vakbekwaamheidseisen of andere voorwaarden worden gesteld. Met name voor het houden van exotische dieren wordt specifieke kennis nodig geacht om het welzijn van het dier te waarborgen.

11. *Handel in dieren anders dan via dierenspecialzaken (bijvoorbeeld via Internet en advertenties)*

Toelichting:

Op de handel via andere kanalen dan dierenspecialzaken is nauwelijks toezicht mogelijk. De Dierenbescherming constateert in het 'Zwartboek malafide hondenhandel 2004' dat malafide handelaren en fokkers de dieren meestal aanbieden via advertenties in kranten en via Internet. De advertenties worden vaak opgesierd met kreten als rijksgediplomeerd, erkend, specialist terwijl er helemaal geen rijksdiploma's of erkenning bestaan. In de advertenties wordt geen adres vermeld, enkel een mobiel telefoonnummer.

De verkoop via Internet is erg groot, blijkende uit de hoeveelheid advertentie op sites als marktplaats.nl. Van honden en katten tot hagedissen en slangen, alles is te koop met slechts een druk op de knop. Naast de lage drempel wordt de markt door de handel via Internet ondoorzichtiger. In kranten en op Internet worden in veel louche en anonieme advertentie huisdieren aangeboden. Door de anonimiteit zijn de achterliggende handelaren niet eenvoudig traceerbaar. Dit bemoeilijkt de controle op handelaren. De handelaren die om wat voor reden dan ook het welzijn van het dier schaden, kunnen zich op deze wijze verschuilen achter vage advertenties om zo het risico van een bezoek door de LID of AID te verkleinen. Ook wordt de potentiële koper onvoldoende duidelijk gemaakt met wie hij te maken heeft waardoor er een weinig transparant beeld ontstaat. Echter brengt dit op zich zelf geen dierenwelzijnsprobleem met zich mee. Eventuele dierenwelzijnsproblemen zijn gelegen in hetgeen hierboven is gesteld onder het kopje fokkers. Anoniem adverteren geeft de fokker de mogelijkheid om zich te verschuilen en de praktijken die dierenwelzijnsproblemen veroorzaken te verbergen.

b) Voor het fokken van en de handel in honden en katten zijn eisen in het Hkb gesteld.

12. *Handel in dieren die in buitenland onder slechte omstandigheden zijn gefokt*

Toelichting:

Nationale regels en praktijken worden ondergraven door internationale handel.

De handel in dieren heeft een internationaal karakter gekregen. De Dierenbescherming stelt bijvoorbeeld in het hiervoor genoemde zwartboek dat tweederde van de gekochte pups uit het buitenland komt, waarbij België en de Oost-Europese landen het vaakst worden genoemd. De Dierenbescherming constateert dat de honden in het buitenland goedkoop worden gefokt en per nest worden opgekocht. Vervolgens komen ze bij Nederlandse handelaren terecht. Op de omstandigheden waaronder de dieren in het buitenland worden gefokt, is het nodige aan te merken. De nationale wetgeving die zich richt op het welzijn van dieren kan daar geen invloed op hebben.

Er is op dit moment geen duidelijkheid of een dergelijke constructie ook voor andere dieren bestaat. Evenzo is er geen inzicht in de omvang van het aantal dieren dat door particulieren zelf in het buitenland worden gekocht. Er worden dieren uit het buitenland gehaald en in Nederland verkocht. De omstandigheden waaronder de dieren in het buitenland gefokt en gehouden zijn, onttrekt zich grotendeels aan het blikveld.

13. *Het ontbreken van Europese regelgeving voor gezelschapsdieren*

Toelichting:

Dierenwelzijn is in beginsel een zuiver nationaal beleidsterrein waardoor per lidstaat verschillen bestaan. Omdat het ten aanzien van binnen een andere EU-(of EER)-lidstaat rechtmatig in het verkeer gebrachte goederen (waaronder dieren) in beginsel niet mogelijk is de import aan regels te binden, kunnen nationale regels ondergraven worden door intracommunautaire handel. Hetgeen gezegd is met betrekking tot het Europees recht in hoofdstuk twee laat duidelijk zien dat Nederland in feite geen verbod of beperkingen op de invoer van buitenlandse dieren kan instellen. Het voorbeeld van de gecoupeerde staarten illustreert dit accuraat.

14. *Dieren worden in strijd met het CITES-verdrag verhandeld*

Toelichting:

Hoewel dat niet is toegestaan, komt het toch voor dat verboden dieren in Nederland worden geïmporteerd en verhandeld. Op de Werkconferentie gezelschapsdieren is aangevoerd dat dieren, die op grond van het CITES-verdrag^c niet mogen worden gehouden, vaak toch illegaal en onder slechte omstandigheden worden gehouden. Dat blijkt als een verbod op het houden van bepaalde dieren wordt ingetrokken: dan blijken er opeens veel meer dieren te zijn dan op grond van het ingetrokken verbod mogelijk zou zijn geweest.

c) Zie paragraaf 2.4.

C. Knelpunten die specifiek samenhangen met het fokken van dieren

15. Fokken op (exterieure) welzijnsbelastende kenmerken

Toelichting:

Bij bepaalde diersoorten wordt vanuit esthetische overwegingen bewust gefokt op uiterlijke kenmerken die welzijnsbelastend zijn. Het welzijnsprobleem ontstaat door de wil van de fokker. Het dier wordt zodanig gefokt dat ze kenmerken vertoont die de appreciatie hebben van de (toekomstige) houders. De kenmerken brengen niettemin welzijnsproblemen met zich mee. Een voorbeeld hiervan zijn kleine hondjes met een te platte neus waardoor ademhalingsproblemen ontstaan. Door de focus op exterieure kenmerken blijven gezondheidsaspecten op de achtergrond. Het welzijnsprobleem ontstaat door de wens om een dier te hebben met welzijnsbelastende kenmerken.

16. Ongewild fokken met dragers van erfelijke gebreken

Toelichting:

Door gebrek aan kennis fokken met dieren die dragers van erfelijke gebreken zijn waardoor de nakomelingen ongewild gebreken vertonen. Ongewilde kenmerken zijn veelal erfelijke ziekten of anderszins belastende kenmerken die ontstaan door incorrect fokken. De fokker beschikt niet over de kennis of is niet in staat om de ongewilde kenmerken te voorkomen.

17. Fokken met dieren zonder aandacht voor eventuele erfelijke gebreken

Toelichting:

Omdat de fokker slechts belang stelt in een hoge productie, en hij weet dat de kopers niet succesvol zullen kunnen klagen over gebreken, heeft hij geen motivering om gebreken bij de nakomelingen te voorkomen. Dit probleem doet zich met name voor bij malafide broedfokkers, die zo snel en zo veel mogelijk winst willen maken voorbijgaand aan de welzijnsaspecten. Aandacht voor problemen die zich pas op langere termijn zullen openbaren is daarom niet aanwezig.

18. Te hoge productie van jongen

Toelichting:

Vanuit commercieel gewin wordt een moederdier te vaak drachtig gemaakt. Een te hoge productie jongen bij een vrouwtjesdier is schadelijk voor het vrouwtjesdier. Veelal is een te hoge productie vanuit winst oogmerk ingegeven, omdat het oneconomisch is om een dier niet opnieuw drachtig te laten worden zodra dat biologisch daartoe in staat is.

19. Onvoldoende aandacht voor welzijn tijdens houden van dieren in opfokfase

Toelichting:

Jonge dieren krijgen in de eerste fase van hun leven onvoldoende mate de ervaringen bijgebracht die nodig zijn voor gewenning aan de latere leefomgeving van het dier.

Om geschikt te zijn om in een huiselijke omgeving te leven moet een pup van jongs af aan gewend raken aan de prikkels en ervaringen die het daar zal ondergaan. Zo moet hij bijvoorbeeld vanaf zijn vroege jeugd blootgesteld worden aan verkeersdrukke etc. om daar niet op latere leeftijd abnormaal angstig voor te worden.

D. Knelpunten die samenhangen met inhoud en uitvoering van het Hkb

20. Hoge administratieve lasten

Toelichting:

De hoeveelheid administratieve lasten wordt als onevenredig ervaren. De administratieve en andersoortige verplichtingen in het Hkb veroorzaken hoge (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven. Zoals in hoofdstuk 2, paragraaf 4.3.1.2, is aangegeven heeft de minister van LNV vrijstelling verleend van de verplichtingen in de artikelen 20 en 23 van het Hkb. Door deze vrijstelling zijn de uit het Hkb voortvloeiende administratieve lasten voor het bedrijfsleven teruggedrongen met € 2.143.098,- per jaar. Het Hkb bevat echter nog meer administratieve verplichtingen: de aanmelding van bedrijfsinrichtingen bij de minister van LNV en het bijhouden van een register met inentingsbewijzen, het aanmeldingsbewijs en het bewijs van vakbekwaamheid van de beheerder. Ook hieruit vloeien (administratieve) lasten voor het bedrijfsleven voort.

21. Hoge investeringeisen voor het houden van honden en katten

Toelichting:

Uit de wettelijke regels van het Hkb vloeit voort dat dure voorzieningen nodig zijn om honden en katten bedrijfsmatig te kunnen houden; niet alleen de administratieve verplichtingen veroorzaken een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven. Er zijn ook inrichtingen die aanpassingen moeten verrichten om aan de eisen in het Hkb te voldoen. Dit kan hoge investeringen vergen. Voor bestaande inrichtingen geldt een overgangstermijn van drie of tien jaar, afhankelijk van de situatie. Gelet op de datum van inwerkingtreding van het Hkb eindigen deze overgangstermijnen op 1 maart 2005, respectievelijk 1 maart 2012.

22. Te gedetailleerde eisen

Toelichting:

Dierenwelzijn kan ook op andere (bedrijfsmatig gunstigere) manieren bereikt worden dan de gedetailleerde eisen die nu gesteld worden.

In paragraaf 2.3, is aangegeven dat in het Hkb zeer gedetailleerde eisen met betrekking tot de huisvesting en verzorging van honden en katten worden gesteld.

Bij toezicht op de naleving van dit besluit wordt gekeken of de eisen aan de afmetingen en dergelijke van de hokken worden nageleefd. Maar als een hok enkele centimeters te klein is, hoeft dat nog niet te betekenen dat het welzijn van een dier is geschaad. Een

dier moet voldoende ruimte hebben, maar het is moeilijk daarvoor een ‘harde’ materiële norm te stellen. Door de strikte eisen in het Hkb aan de afmetingen van hokken, worden andere huisvestingsvormen uitgesloten, die wellicht niet schadelijk zijn voor het welzijn van dieren.

Uitgangspunt in het Hkb is groepshuisvesting voor honden en katten (artikel 11). In pensions en asielen levert dit voor honden vaak problemen op, omdat honden die daar worden opgevangen vaak niet zijn gewend om met andere honden in één ruimte te zitten.

De bepaling dat de quarantaineruimten ruimte moeten kunnen bieden aan tenminste 10% van het aantal honden en katten in de inrichting (artikel 10 Hkb) wordt als ‘overdone’ beschouwd, omdat deze ruimte in de praktijk vaak leegstaat. Ook het voorschrift dat er een aparte ziekenboeg moet zijn, die eveneens aan 10% van het aantal dieren ruimte moet kunnen bieden wordt als ongewenst ervaren, omdat dieren vaak beter in hun eigen hok kunnen worden behandeld.

23. *Vage termen, die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn*

Toelichting:

Van bepaalde normen in het Hkb is niet evident hoe die concreet moeten worden ingevuld. Het Hkb bevat een aantal termen als ‘afdoende’ en ‘voldoende’ die voor meerdere interpretaties vatbaar zijn. “Vage” termen kunnen flexibiliteit scheppen zonder het welzijn van dieren tekort te doen. Ze kunnen echter ook misbruikt worden om de winstgevendheid te verhogen, ten koste van het welzijn. Het evenwicht tussen detail en flexibiliteit is dus belangrijk, maar wordt nu onvoldoende geacht.

24. *Strijdigheid tussen Hkb en milieuregelgeving*

Toelichting:

Eisen vanuit het Hkb over buitenverblijf zijn niet altijd verenigbaar met andere eisen over bijvoorbeeld geluidsoverlast. In de praktijk wordt regelmatig een conflict ondervonden tussen de welzijnseisen in het Hkb en de milieuregelgeving. In het Hkb staat de eis dat honden minimaal twee uur per dag in een buitenverblijf of speelweide moeten verblijven. Hierdoor kan het gebeuren dat (door blaffen) geluidsnormen niet kunnen worden nageleefd. Het komt voor dat honden een muilkorf omkrijgen om blaffen te voorkomen, waarmee het welzijn van een hond niet wordt gediend. Dat de eisen in het Hkb met de milieuregelgeving in conflict kunnen komen, is een potentiële oorzaak voor schending van dierenwelzijn.

25. *Vaccinatie voorgeschreven bij te jonge dieren*

Toelichting:

De voorgeschreven vaccinatie binnen vijf dagen na binnenkomst in een asiel of pension, gedaan ter voorkoming van besmettelijke ziekten, kan vanuit veterinair oogpunt schadelijk zijn voor jonge dieren. Op grond van artikel 21 van het Hkb moeten honden en katten binnen vijf dagen na binnenkomst in een asiel of pension worden

gevaccineerd. Aangegeven is dat dit voor jonge dieren zonder moeder vanuit veterinaire gezichtspunt niet wenselijk, of zelfs schadelijk is. De voorgeschreven vaccinatie binnen vijf dagen na binnenkomst in een asiel of pension kan vanuit veterinaire oogpunt schadelijk zijn voor jonge dieren. Een houder kan daardoor een overtreding begaan, terwijl hij uit is op het verbeteren van welzijn.

26. *Bij vakbekwaamheidsbevis geen onderscheid tussen houders van honden en katten*

Toelichting:

Het ontbreken van onderscheid tussen houders van honden en houders van katten in de opleiding voor een vakbekwaamheidsbevis vormt een last voor houders die zich in honden respectievelijk katten specialiseren. Het wordt als knelpunt ervaren dat in het opleidingsprogramma voor het vakbekwaamheidsbevis, dat op grond van het Hkb is vereist, geen onderscheid wordt gemaakt tussen houders van honden en houders van katten. Degene die alleen honden houdt, moet ook modules over katten volgen en omgekeerd. Het ontbreken van onderscheid tussen houders van honden en houders van katten in de opleiding voor een vakbekwaamheidsbevis vormt een onnodige last voor houders die in katten resp. honden specialiseren.

E. Knelpunten bij de handhaving

27. *Onduidelijkheid over wanneer van bedrijfsmatig fokken in de zin van het Hkb sprake is*
Toelichting:

Het is niet altijd duidelijk of het Hkb van toepassing is op bepaalde houders van honden en katten. Het toezicht op de naleving van het Hkb wordt als moeilijk ervaren. Eén van de redenen hiervoor is dat het Hkb alleen van toepassing is op bedrijfsmatig handelen. Bij fokkers van honden en katten verloopt de grens tussen hobbymatige en bedrijfsmatige fokkers echter zeer geleidelijk. In de Nota van Toelichting is als richtsnoer voor de controle op dit besluit gegeven dat sprake is van bedrijfsmatige activiteit, indien per aaneengesloten periode van 12 maanden in totaal meer dan 20 honden of katten worden verkocht, afgeleverd of in bewaring worden genomen. Met betrekking tot het fokken ten behoeve van verkoop of aflevering wordt van hetzelfde aantal uitgegaan. Voor honden zal dit neerkomen op het produceren van circa vier nesten (circa 20 pups) binnen 12 maanden. Voor katten wordt een aantal van zes nesten (circa 20 kittens) aangehouden.

Ook met dit richtsnoer is het echter moeilijk te controleren of bedrijfsmatig honden en katten worden gehouden. Dit geldt met name voor het fokken van honden en katten, wat vaak hobbymatig gebeurt. De Inspectiediensten kunnen niet bij elk huis aanbellen om te controleren of er misschien bedrijfsmatig honden of katten worden gefokt. Verder kan een inspecteur langskomen op een moment dat de pups of kittens net zijn verkocht en afgeleverd. Een inspecteur zou elke fokker zeer regelmatig moeten controleren om erachter te komen of er al dan niet bedrijfsmatig wordt gefokt. Verder

hebben bedrijven geen belang bij aanmelding, omdat zij daardoor worden geconfronteerd met voorschriften, controles en hoge kosten. Daardoor kunnen dieren in ongecontroleerde situaties verblijven. De inrichtingen waarop het Hkb van toepassing is hebben de indruk dat verschillende inspecteurs bepalingen in het Hkb verschillend interpreteren. Met name termen in het Hkb als 'voldoende' en 'afdoende' zijn vatbaar voor meerdere interpretaties.

28. *Onduidelijke taakverdeling inspectiediensten*

Toelichting:

De taakverdeling tussen de verschillende inspectiediensten wordt als onduidelijk ervaren, hetgeen met name ook problematisch is in een situatie waarin verschillende interpretaties worden gegeven aan wettelijke bepalingen.

29. *Te lage boete op overtreding Hkb*

Toelichting:

De boetes welke worden opgelegd op basis van het Hkb zijn onvoldoende hoog om afschrikwekkend te werken, omdat deze voor malafide en illegale handelaren niet in verhouding staan tot de verdiensten.

30. *Te weinig capaciteit bij de inspectiediensten*

Toelichting:

Er is onvoldoende capaciteit om de mate van toezicht te houden die noodzakelijk zou zijn om de volledige naleving van de regelgeving af te dwingen. De huidige capaciteit die de AID en de LID tezamen beschikbaar hebben voor gezelschapsdieren is 14,5 fte, hetgeen onvoldoende is om elke misstand te kunnen constateren en waar nodig actie te ondernemen.

31. *Controle en toezicht moeilijk omdat het optreden en veroorzaken van welzijnsproblemen meestal niet in de openbaarheid plaatsvinden*

Toelichting:

Het is in veel gevallen niet of nauwelijks mogelijk om toe te zien op de naleving van wettelijke normen omdat dat buiten het zicht van de toezichthouders plaatsvindt. Dat speelt in het bijzonder bij mishandeling of verwaarlozing, hetgeen veelal in de beslotenheid van de privé-sfeer plaatsvindt.

32. *Ontbreken verplichting tot identificatie en registratie (I&R) van gezelschapsdieren*

Toelichting:

Het is van zwervende, dood aangetroffen, verwaarloosde of zoekgeraakte dieren vaak niet mogelijk om de eigenaar daarvan te achterhalen. Tenzij het dier voorzien is van een identificatiemiddel (halsband, tatoeage, chip), is het veelal niet mogelijk om (bijvoorbeeld met behulp van beschrijvingen van het uiterlijk van het dier) succesvol de houder en het dier te koppelen.

Bijlage 4: Certificatie in het kader van dierenwelzijn

Inleiding

Op de door LNV georganiseerde werkconferentie Gezelschapsdieren van 11 oktober 2004 is als oplossing voor de problemen in de handel en fokkerij en problemen met de handhaving 'certificatie' aangedragen¹. Op de conferentie is door de Dierenbescherming aangevoerd dat certificatie een wettelijke basis zou moeten hebben.

Er zijn meerdere vormen van certificatie te onderscheiden, waarbij voor enkele geldt dat deze zo'n wettelijke basis vooronderstellen.

Alvorens op de verschillende varianten in te gaan, zal hierna eerst worden gezien wat certificatie nu eigenlijk inhoudt en wat de meerwaarde daarvan is. Vervolgens wordt ingegaan op de voorwaarden voor certificatie, waarna vervolgens de verschillende varianten van certificatie worden gepresenteerd. Last but not least wordt ingegaan op de vraag, of dierenwelzijn zich leent voor certificatie.

De informatie over certificatie die hieronder wordt weergegeven, is afkomstig uit het kabinetsstandpunt "Certificatie en accreditatie in het kader van overheidsbeleid"², het rapport "Zelf doen? Inventarisatie van zelfreguleringsinstrumenten"³ en het rapport "Handhaving en certificatie, een handreiking voor de beleids- en wetgevingpraktijk"⁴.

Wat is certificatie?

Certificatie omvat het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling (certificerende instelling (CI)) vaststelt en schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een duidelijk omschreven object (een product, proces, systeem of de vakbekwaamheid van een persoon) voldoet aan vooraf gestelde eisen.

De vooraf gestelde eisen waaraan wordt getoetst, bestaan meestal uit Europese- of internationale normen. Voor certificatieregelingen met een nationaal karakter wordt vaak een certificatieschema vastgesteld door een zogenoemd (Centraal) College van Deskundigen, waarin belanghebbende partijen en technische deskundigheid zijn vertegenwoordigd. In het certificatieschema worden niet alleen normen opgenomen, maar ook aanvullende afspraken, zoals de frequentie waarmee gecontroleerd wordt.

-
- 1) Zie verslag van workshop 2 'De fokker en de verkoper' en verslag van workshop 4 'Handhaving', werkconferentie Gezelschapsdieren; zie voor deze conferentie verder op pag. 3 van het rapport.
 - 2) Brief van de minister van Economische Zaken van 14 november 2003, Kamerstukken II 2003-04, 29 304, nr. 1.
 - 3) Onderzoek in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, april 2003, SEO.
 - 4) Een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, januari 2003.

Certificatie vindt in de praktijk plaats in een open stelsel van onderling concurrerende CI's. De Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) ziet toe op de deskundigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid van CI's.

Certificatie is geen vervanging van overheidstoezicht, maar kan wel een aanvulling daarop zijn. De CI toetst de naleving van private normen, de overheid toetst de naleving van wetgeving. De CI en de gecertificeerde onderhouden een klantrelatie. De CI heeft financieel belang bij een goede verstandhouding met de certificaathouder.

Meerwaarde van certificatie

Certificatie heeft ten opzichte van overheidsregulering een aantal voordelen. In de eerste plaats biedt certificatie de mogelijkheid aan marktpartijen om zelf invulling te geven aan maatschappelijke verantwoordelijkheid. Dat sluit aan bij het overheidsstreven om bij de borging van maatschappelijke belangen aan te sluiten bij het zelfregulerend vermogen van de samenleving⁵. In de tweede plaats draagt certificatie bij aan een groter draagvlak voor regelgeving omdat de betrokken partijen zelf inbreng hebben in de normen die de grondslag vormen van het certificatiesysteem. Dat leidt ondermeer tot op de branche toegesneden uitvoeringsregels van algemene publieke normen en gebruik van de mogelijkheid om met private regels sneller en flexibeler in te spelen op ontwikkelingen in de markt. In de derde plaats heeft certificatie meerwaarde omdat toezicht op de naleving van de normen door de CI als onafhankelijke partij er onderdeel van uit maakt. Daardoor is er een grotere kans dat onbewuste overtredingen worden ontdekt en kan de kennis van de regels bij de ondernemers toenemen. Certificatie bestaat bovendien niet uitsluitend uit het toekennen van een certificaat op basis van controle, maar bovendien uit een ontwikkelingsproces binnen de individuele onderneming om op het vereiste kwaliteitsniveau te komen. Tenslotte biedt certificatie de mogelijkheid van "informele" controle door bijvoorbeeld consumenten en de media. Daarvoor is het namelijk noodzakelijk dat hun transparantie wordt geboden over de normen waaraan product en/of productieproces voldoen.

Voorwaarden om tot certificatie te kunnen overgaan

In het kabinetsstandpunt over certificatie is aangegeven dat aan de volgende voorwaarden moet zijn voldaan om tot certificatie te kunnen overgaan:

1. de aard en het gewicht van het betrokken publiek belang leent zich voor certificatie;
2. de certificatie-eisen zijn in voldoende mate gericht op objectieve kenmerken van een product of proces of de vaardigheid van een persoon;
3. de betrokken sector moet een voldoende organisatiegraad, structuur en draagkracht hebben om de zelfregulering vorm en inhoud te geven;
4. er is voldoende paralleliteit tussen de belangen van de overheid en de sector zelf;
5. er bestaat voor het desbetreffende beleidsterrein voldoende vertrouwen in de kwaliteit van de certificatie-infrastructuur;

5) Aanwijzing 8.

6. In het rapport “Handhaving en certificering” is nog de volgende voorwaarde vermeld: de branche moet zelf het belang van naleving van de desbetreffende regels inzien. Verder kan uit de hiervoor vermelde rapporten over certificatie nog worden afgeleid dat certificatie geld kost: de certificaathouder betaalt de certificerende instelling voor de door haar verrichte werkzaamheden (afgifte van het certificaat en controles op het naleven van de certificatie-eisen). Hieruit kan de volgende voorwaarde worden afgeleid:
7. de branche moet bereid zijn kosten te maken voor het verkrijgen van een certificaat.

Tegenindicaties voor certificatie

1. de certificatie richt zich uitsluitend op gedragstoezicht;
2. de aard van het publieke belang en het private systeem van certificatie zijn niet verenigbaar;
3. het zich niet houden aan de certificatie-eisen leidt tot een direct en aanzienlijk financieel gewin voor een certificaathouder;
4. een naar verwachting onvoldoende groot deel van de betrokken sector wil deelnemen aan certificatie en “free rider”-gedrag zal de overhand nemen;
5. het motief om tot certificatie over te gaan wordt uitsluitend ingegeven door besparing op toezichtkosten;
6. direct overheidsoptreden is nodig om voor acute of korte termijn-problemen een oplossing te bieden;
7. er is niet voldoende sanctiedreiging bij het niet naleven van de private norm.

Vormgeving

Ten behoeve van een uniforme vormgeving zijn in eerder genoemd kabinetsstandpunt drie varianten van certificatie onderscheiden:

Zelfreguleringsvariant

In deze variant beogen bedrijven of maatschappelijke organisaties zich met een certificaat te onderscheiden op de markt van producten of diensten met betrekking tot een maatschappelijk relevant publiek belang. Het is een vrijwillig certificatiesysteem dat geen enkele relatie heeft met wetgeving. De overheid is niet betrokken bij de certificatieregeling en verbindt geen gevolgen aan het bezit van een certificaat. Deze variant is met name geschikt als de overheid kan en wil vertrouwen op zelfregulering of wil overgaan tot deregulering.

De zelfreguleringsvariant is effectief als verwacht kan worden dat de afnemer een sterke voorkeur heeft voor een gecertificeerd product. Daarmee dwingt de afnemer de producent tot certificatie.

Ter versterking van het vertrouwen in het certificatiesysteem is accreditatie van de CI's door de Raad voor Accreditatie wenselijk. De overheid kan desgewenst deelnemen aan normstellende activiteiten en (voor zover van toepassing) zitting nemen in een (Centraal) College van Deskundigen.

In deze variant wordt alleen toezicht uitgeoefend en gehandhaafd door de CI. De overheid heeft geen taak met betrekking tot toezicht en handhaving, omdat er geen wettelijke normen zijn.

Toezichtondersteuningsvariant

Dit is eveneens een vorm van vrijwillige certificatie, maar in deze variant is er wel een relatie met een wettelijk voorschrift, bijvoorbeeld met een wettelijk doelvoorschrift, een zorgplicht of een algemene wettelijke norm. Het wettelijk voorschrift wordt dan nader uitgewerkt in het certificatiesysteem. De wettelijke voorschriften gelden voor alle handelaars en fokkers. Daarbovenop komt dan een certificatiesysteem, waarbij handelaars en fokkers zich kunnen aansluiten.

De certificaten zijn primair gericht op de afnemers van certificaten (burgers, bedrijven, overheid). In deze variant heeft het certificaat evenmin rechtsgevolgen, maar het vormt een indicatie dat een bedrijf zich inzet om tegemoet te komen aan wettelijke regels of beleidsdoelstellingen. Dit kan aanleiding geven tot een bijzondere bejegening in het kader van overheidstoezicht. De overheid kan bijvoorbeeld het uitgangspunt hanteren dat bedrijven die een certificaat hebben, wel aan de wettelijke regels zullen voldoen en alleen bedrijven controleren die geen certificaat hebben. Deze certificatievariant kan dus bijdragen aan een efficiënt overheidstoezicht. Bij het overheidstoezicht kan overigens alleen rekening worden gehouden met het bezit van een certificaat als dit onder accreditatie door de Raad voor Accreditatie is afgegeven.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat een certificatiesysteem het overheidstoezicht nooit kan vervangen: de CI houdt toezicht op naleving van private normen (de eisen waaraan moet worden voldaan om een certificaat te verkrijgen), de overheid houdt toezicht op de naleving van wettelijke normen. Maar een certificaat kan, zoals hiervoor is aangegeven, wel een hulpmiddel zijn bij het uitoefenen van overheidstoezicht.

De certificatie-eisen worden in deze variant ook alleen door de CI gehandhaafd, omdat dit private eisen zijn. De overheid handhaaft alleen de doelvoorschriften of algemene normen die in de wet zijn opgenomen. De handhaving door de overheid is dus een soort vangnet: de overheid grijpt in als het misgaat.

Ook in deze variant kan de overheid passief (zonder stemrecht) deelnemen aan normstellende activiteiten, mits de doelvoorschriften voldoende helder zijn of de overheidsvertegenwoordiger zijn inbreng kan baseren op gepubliceerde beleidsregels ter verduidelijking van de algemene wettelijke norm.

Toelatingsvariant

De derde vorm van certificatie die in het kabinetsstandpunt wordt onderscheiden is de toelatingsvariant. Dit is een certificatieregeling die deel uitmaakt van een wettelijke regeling. Het bezit van een certificaat levert een voorwaardelijk of onvoorwaardelijk bewijsvermoeden op dat een product, proces, dienst of persoon voldoet aan wettelijke eisen. Binnen de wettelijke certificatieregelingen kan weer onderscheid worden gemaakt tussen de onvoorwaardelijke toelatingsvariant (de overheid accepteert een certificaat als

bewijs van toelating zonder verdere toetsing) en de voorwaardelijke toelatingsvariant (de overheid toetst of de certificaathouder wel voldoet aan de certificatie-eisen). Binnen deze beide varianten kan onderscheid worden gemaakt naar verplichte certificatie (alleen door middel van een certificaat kan aan de wettelijke eisen worden voldaan) en onverplichte certificatie (naast een certificaat zijn er andere mogelijkheden om aan te tonen dat aan de wettelijke eisen wordt voldaan).

In de toelatingsvarianten worden de CI's door een minister aangewezen. De minister is dan ook verantwoordelijk voor het functioneren van de CI's.

Certificatie in het kader van dierenwelzijn

Het welzijn van dieren behoort in de eerste plaats tot de verantwoordelijkheid van de houder van het desbetreffende dier. Overheidsinterventie is pas aan de orde wanneer blijkt dat de houders die verantwoordelijkheid op geen enkele manier invullen. Maar omdat houders wel degelijk een zeker belang hebben bij het welzijn van dieren, kan van hen verwacht worden dat zij invulling geven aan die verantwoordelijkheid. Certificatie kan daarvoor een middel zijn.

Certificatie doet het maatschappelijk belang van dierenwelzijn samenvallen met het eigenbelang van houders van dieren. Voor de professionele houder biedt certificatie de mogelijkheid om zich naar de afnemer te onderscheiden en zich een betere marktpositie te verschaffen. Voor de afnemer van huisdieren, de consument, biedt certificatie de mogelijkheid onderscheid te maken tussen kwaliteit en het gebrek daaraan. Daarmee wordt de informatieasymmetrie die tussen professionele houder en afnemer bestaat, opgeheven. Door dit mechanisme wordt de borging van dierenwelzijn versterkt.

De keuze tussen de drie uitvoeringsvarianten van certificatie valt daarmee op de zelfreguleringsvariant. Daarbij wordt aangetekend dat de overheid in individuele gevallen waar het welzijn van huisdieren geschonden wordt, de bevoegdheid houdt om in te grijpen, namelijk op grond van de Gwwd, met name de artikelen 36 (dierenmishandeling) en 37 (het onthouden van verzorging).

Het maatschappelijk belang van dierenwelzijn is wel zo groot dat het certificatiesysteem met maximale garanties voor integriteit moet worden ingericht.

Ten eerste betekent dit, dat het stellen van de normen voor dierenwelzijn zorgvuldig moet gebeuren. Met name de vertegenwoordiging van de verschillende belangen: van dieren, van consumenten en van professionele houders bij het vaststellen van de normen moet goed geregeld worden. Een proces van formele normalisatie is hiervoor noodzakelijk. De sector is overigens voldoende goed georganiseerd om de verschillende belangen te laten vertegenwoordigen, zij het dat de vertegenwoordiging het belang van de consument, de eindafnemer van huisdieren, aandacht behoeft.

Ten tweede betekent dit dat het verlenen van certificatie onder accreditatie door de Raad voor de Accreditatie zou moeten geschieden. Daarmee staan de CI's op hun beurt onder

toezicht. Dit laatste is belangrijk vanwege de klantrelatie tussen CI en de gecertificeerde. De Raad voor Accreditatie ziet onder meer toe op de onafhankelijkheid van de CI.

Omdat de sector zeer gedifferentieerd is (groot en klein, bedrijfsmatig en particulier) is het voor succesvolle implementatie van certificatie noodzakelijk dat certificatie bij die differentiatie kan aansluiten. Dat betekent met name dat de kosten die met certificeren gepaard gaan – de kosten voor certificatie zelf en de investeringskosten voor naleving van de normen – niet prohibitief zijn voor de individuele houder. Daarmee zou het systeem zijn doel voorbij schieten.

In principe mag van de sector verwacht worden, gezien het eigen belang daarbij, dat de kosten voor het opzetten van een certificatiesysteem door de sector zelf gedragen worden. Eveneens vanwege de gedifferentieerdheid van de sector kan daar nu niet vanuit worden gegaan. LNV zou daarom de ontwikkeling van een certificatiesysteem, zoveel als nodig is, moeten ondersteunen. De kosten van certificatie van individuele ondernemers worden daarmee ook beperkt, zodat die zich eerder zullen laten certificeren.

Bijlage 5: Overzicht van de dierenwelzijnsregelgeving in omringende landen

In onderstaande tabel wordt een zeer algemeen overzicht gegeven van de dierenwelzijnsregelgeving in een aantal omringende landen. De mate van detail verschilt sterk per land.

	Lijst met te houden dieren	Eisen aan houden van dieren	Vergunning/ Erkenning voor professioneel houden/handelen	Verplichte I&R voor honden
België	+ (enkel voor zoogdieren)	-	+	+
Duitsland	-	+	+	-
Denemarken	-	+	-	+
Zweden	+	+	+	+
Finland	-	+	+ (dmv notificatie)	-
VK	-	+	+ (in de toekomst)	-
Oostenrijk	+	+	+ (voor bep.soorten)	+
Zwitserland	+	+	+*	-

*) In Zwitserland geldt een vrijstelling voor honden, katten, konijnen en landbouwhuisdieren. Voor alle andere dieren hebben ook particulieren een vergunning nodig.

Bijlage 6: Europeesrechtelijke aspecten aan de hand van rechtspraak toegelicht

In deze bijlage wordt ingegaan op twee uitspraken die het belang van het Europees recht voor het welzijn van gezelschapsdieren.

De eerste zaak betreft een uitspraak van het College van beroep voor het bedrijfsleven (Cbb)¹. Aan de orde zijn het vrij verkeer van goederen en diensten in verhouding met de artikelen 40 en 41 van de Gwwd. Daarbij gaat het om een beroepszaak na het ongegrond verklaren door de Minister van LNV van de bezwaren van de Bond tot Bescherming van Honden en de Dierenbescherming tegen een door de Minister, op grond van artikel 107 van de Gwwd aan de Raad van Beheer op Kynologisch Gebied in Nederland verleende ontheffing. De ontheffing betrof de in artikel 41, eerste en tweede lid, van de Gwwd vermelde verboden inzake het deelnemen aan, respectievelijk toelaten tot tentoonstellingen, voor zover het honden betreft waarvan de oren zijn gecoupeerd. De door de minister verleende ontheffing, is gedaan onder de beperking dat de honden afkomstig dienen te zijn uit landen waar het couperen van hondenoren is toegestaan.

Een regeling, aldus het Cbb, die verbiedt honden ten toon te stellen die zijn gecoupeerd, is een maatregel die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel belemmert. Het vrij verkeer van diensten, bedoeld in artikel 49 van het EGV, verlangt niet alleen de afschaffing van iedere discriminatie, maar tevens de opheffing van iedere beperking (ook indien deze zonder onderscheid geldt voor binnenlandse dienstverrichters en dienstverrichters uit andere lidstaten) die de werkzaamheden van de dienstverrichter die in een andere lidstaat is gevestigd en aldaar rechtmatig gelijksoortige diensten verricht, verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt.² Volgens deze regel kan het vrij verrichten van diensten door een onderneming ook worden ingeroepen tegenover de staat waar zij is gevestigd, wanneer de diensten worden verricht ten behoeve van in een andere lidstaat gevestigde ontvangers.³

In de toelichting op het eerder genoemde Ingrepenbesluit is gelet de "rule of reason" zoals die door het Hof voor het eerst in het kader van artikel 30 van het EGV (nu artikel 28) is geformuleerd⁴, opgemerkt dat gelet op het niet economische belang dat met de regeling wordt gediend, te weten de bescherming van het dier en de effectieve handhaving van de

1) Cbb 26 juni 2002, AWB 02/116 en 02/117.

2) zie onder meer arresten van het Hof van 18 juni 1998, *Corsica Ferries France*, C-266/96, Jur. blz. I-3949, punt 56, 23 november 1999, *Arblade e.a.*, C-363/96 en C-376/96, Jur. blz. I-8453, punt 33 en 20 februari 2001, *Anadir*, C-205/99, Jur. blz. I-1271, punt 21

3) zie met name arresten van het Hof van 5 oktober 1994, *Commissie/Frankrijk*, C-381/93, Jur. blz. I-5145, punt 14, 29 april 1999, *Ciola*, C-224/97, Jur. blz. I-2517, punt 11 en 13 juni 2002, *Sea-Land Service e.a.*, C-430/99 en C-431/99, n.n.g., punt 32.

4) Rule of reason ontwikkeld door het Hof in het *Cassis de Dijon*-arrest en te beschouwen als een correctie op de ruime formule van maatregel van gelijke werking zoals die in het eerder genoemde *Dassonville*-arrest is ontwikkeld.

beschermingsmaatregelen, geen sprake is van een verboden invoerbelemmering. Dienaangaande merkt het Cbb op dat het vrij verrichten van diensten, als fundamenteel verdragsbeginsel, slechts kan worden beperkt door regelingen die hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang en die van toepassing zijn op alle personen of ondernemingen die een activiteit uitoefenen op het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. Bovendien is de nationale regeling slechts gerechtvaardigd indien zij de verwezenlijking van het gestelde doel waarborgt en niet verder gaat dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is.⁵ Een tentoonstellingsverbod voldoet naar het oordeel van het Cbb niet aan deze communautairrechtelijke criteria. Een verbod met een dergelijke strekking is niet noodzakelijk met het oog op het welzijn of de gezondheid van dieren die rechtmatig zijn gecoupeerd aangezien deze ingreep reeds heeft plaatsgevonden. Een uitleg van artikel 41, eerste en tweede lid van de Gwwd, waarbij dit verbod tevens betrekking heeft op honden die zelf niet in strijd met enig verbod zijn gecoupeerd, zou derhalve op communautairrechtelijke bezwaren stuiten.

Het tweede arrest ziet op de uitzondering die artikel 30 van het EG maakt op het vrij verkeer van goederen. Het betreft het Bluhme arrest van het Europese Hof van Justitie te Luxemburg,⁶ alwaar een beroep op de gezondheid en het leven van dieren, in dit geval bijen, gehonoreerd wordt. Op het Deense eiland Laeso mag geen andere soort honingbij worden gehouden dan de *Apis Mellifera*, een zeldzame en nagenoeg uitgestorven soort. De imker Bluhme meende dat de Deense regeling een door artikel 30 van het EGV (nu artikel 28) verboden maatregel opleverde. Het Hof gaf hem in dit opzicht gelijk. Het verbod om andere soorten bijen te houden impliceert een verbod van invoer van bijen. Het feit dat de effecten van de regeling zeer beperkt zijn (Leaso is maar 0,3% van het Deens grondgebied), doet daar niets aan af. Een poging om de regeling als een “verkoopmodaliteit” buiten het verbod van artikel 30 (nu artikel 28) te houden faalde eveneens. De regeling heeft betrekking op de intrinsieke kenmerken van honingbijen en moet dus als een equivalent van een producteis worden opgevat die wel onder werkingssfeer van artikel 30 (nu artikel 28) vallen. De Deense regeling was echter wel gerechtvaardigd omdat zij de biodiversiteit beoogt te beschermen. Als zodanig moet het Deense verbod worden opgevat als een maatregel die het leven van dieren beschermt in de zin van artikel 36 (thans artikel 30). Deze ruime interpretatie valt op omdat zij afwijkt van de stelregel dat de (geschreven) uitzonderingen op de verdragsvrijheden strikt moeten worden uitgelegd.⁷

5) zie laatstelijk arrest van het Hof van 13 juni 2002, gevoegde zaken C-430/99 en C-431/99

6) zaak C-67/97

7) S. Prechal en L. Parret, *Kroniek van het Europese recht*, NJB 1999, 10.

Bijlage 7: Aantallen huisdieren in Nederland

Aantal dieren in Nederland in het bezit van een huishouden, per diersoort. (Uit Traa, 2000)

Diersoort/	Aantal dieren	Aantal huishoudens *1000 (van het totale aantal huishoudens in Nederland)	Lid van een vereniging (aandeel van het totale aantal houders van een diersoort)
Honden	1,4 miljoen	1200 (19%)	9%
Katten	2,2 miljoen	1400 (22%)	1%
Konijnen	560.000	400 (6%)	3%
Overige knaagdieren	430.000	300 (5%)	2%
Zang- en Siervogels	2,5 - 6,0 miljoen	500 (8%)	8%
Aquariumvissen	2,9 miljoen	400 (6%)	2%
Vijvissen	1,98 miljoen	100 (2%)	2%
Reptielen en amfibieën	130.000	70 (1%)	2%
Postduiven	1,03 miljoen	70 (1%)	64%
Paarden en pony's	200.000	70 (1%)	60%
Totalen in Nederland	13,3-16,8 miljoen	3 miljoen (47%)*	400.000 leden

*) Totaal is niet de optelsom van de afzonderlijke diergroepen door meerdere diergroepen per huishouden.

Bijlage 8: Overzicht liefhebbersverenigingen

Er zijn 14 algemene kattenverenigingen en 22 raskattenverenigingen. De overkoepelende organisatie is de Stichting Nederlandse Catfancy.

Er zijn ongeveer 70 algemene hondenverenigingen en 138 rasverenigingen aangesloten bij de overkoepelende Raad van Beheer op Kynologisch Gebied. Deze Raad richt zich op het beheer van de rashondenpopulatie.

De Nederlandse Konijnenfokkersbond is een overkoepelende organisatie van ca. 400 verenigingen van konijnen en andere knaagdieren.

Deze organisaties zijn voor een deel weer verenigd in twee belangrijke overkoepelende clubs. Dit zijn het Platform Verantwoord Huisdierenbezit en de zeven andere liefhebbersorganisaties.

Het Platform Verantwoord Huisdierbezit (PVH) is een samenwerkingsverband van vijf koepels van liefhebbersbonden en verenigingen (Raad van Beheer op Kynologisch Gebied, Samenwerkende Aquarium en Terrarium Organisaties, Nederlandse Postduiven Organisatie, Confederation Ornithologique Mondial Nederland en Federatie Kleindierenteelt). Het PVH heeft een achterban van circa 300.000 georganiseerde gezelschapsdierenhouders. Het doel van het PVH is welzijn van als gezelschap gehouden dieren te verbeteren. Dit wil het Platform bereiken via voorlichting in de breedste zin, zowel richting overheid als richting dierenspecialisten, dierenbescherming en via het genoemde grijze circuit (de niet georganiseerde dierenhouder).

In het verleden zijn een aantal verenigingen van liefhebbers uit het PVH gestapt. Deze verenigingen of bonden zijn: Poecilia, Speciaalvereniging voor Levendbarenden, Vereniging Exotische Zoogdieren, Nederlandse Vereniging van Cycliden, Regenboogvissen Discusclub Holland en de Nederlandse Bond voor Aquarium en Terrarium. Gezamenlijk vertegenwoordigen zij, volgens eigen opgave, de belangen van een geschat aantal van circa 10.000 liefhebbers.

Bijlage 9: Lijst met uitgaven

Deze publicatie maakt deel uit van de reeks Bruikbare rechtsorde. Tot nu toe zijn uitgekomen:

1. Bruikbare Rechtsorde, 2004
2. A practical legal system, 2004
3. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen
4. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage A: Uitwerking casus
5. Vreemde ogen, 2004
Naar een andere kijk op toezichtarrangementen, Bijlage B: Overzichten
6. Ruimte voor zorgplichten, 2004
7. Eindrapport doorlichting ministeriële regelingen, 2004
Een interdepartementale analyse van de kwaliteit van ministeriële regelingen
8. Alle regels tellen, 2004
De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen
in Nederland
9. Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs, 2005
10. Wet MOT/WID, 2005
11. De bakens verzet
Een eigentijdse koers voor de handhaving van de Schepenwet en de Wet voorkoming
verontreiniging door schepen
12. Naar een effectieve borging van dierenwelzijn
Rapportage vanuit het project welzijn gezelschapsdieren

