



Advies Raad van State inzake de Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren; Straatsburg, 13 november 1987 (Trb. 1988, 1)

Nader Rapport

*Afdeling Verdragen
MINBUZA-2022.436744
's-Gravenhage, 31 mei 2022*

Aan de koning

Nader rapport inzake de Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren; Straatsburg, 13 november 1987 (Trb. 1988, 1)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 april 2022, no.2022000815, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake de bovenvermelde overeenkomst rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 mei 2022, nr. W11.22.0058/IV, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 8 april 2022, no.2022000815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren; Straatsburg, 13 november 1987 (Trb. 1988, nr. 1), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

De overeenkomst geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen.

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen de overeenkomst vergezeld van de toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra.*



Advies Raad van State

No. W11.22.0058/IV

's-Gravenhage, 25 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 8 april 2022, no.2022000815, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren; Straatsburg, 13 november 1987 (Trb. 1988, nr. 1), met toelichtende nota.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het verdrag en adviseert het verdrag te overleggen aan de beide Kamers der Staten-Generaal.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren; Straatsburg, 13 november 1987 (Trb. 1988, nr. 1)

TOELICHTENDE NOTA

1. Algemeen

In deze nota wordt de op 13 november 1987 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren (hierna: de Overeenkomst) (Trb. 1988, 1) toegelicht. Het betreft een verdrag dat in het kader van de Raad van Europa tot stand is gekomen en dat op 13 november 1987 voor het Koninkrijk der Nederlanden werd ondertekend. Met de Overeenkomst wordt beoogd het welzijn van kleine huisdieren te bevorderen. De Overeenkomst stelt beginselen vast voor het houden van kleine huisdieren en bevat onder meer bepalingen over fokken, voorlichting en educatie.

Bij de Overeenkomst, die reeds voor 24 staten in werking is, is door de Raad van Europa een toelichtend rapport opgesteld in de Engelse taal. Dit rapport, dat een toelichting op en verantwoording van de artikelen in het verdrag geeft, is gepubliceerd op de website van de Raad van Europa (zie: <https://rm.coe.int/16800ca43a>).

Met het ter goedkeuring overleggen van de Overeenkomst aan de Staten-Generaal wordt uitvoering gegeven aan een motie van de Kamerleden Thieme en Ouwehand (Kamerstukken II 2007/2008, 28 286, nr. 172), waarin is verzocht over te gaan tot ratificatie van de Overeenkomst.

Met het overleggen wordt voorzien in een goedkeuring voor het Europese deel van Nederland. Bij goedkeuring van de Overeenkomst door de Staten-Generaal zal het verdrag voor het Europese deel van Nederland worden aanvaard bij de Raad van Europa. Aanvaarding voor Europees Nederland bleek eerder niet mogelijk omdat de Nederlandse wetgeving moest worden aangepast om uitvoering te kunnen geven aan de Overeenkomst. Met de Wet dieren en het bijbehorende Besluit houders van dieren is uitvoering gegeven aan de Overeenkomst (zie verder hieronder paragraaf 3a). Nu de Wet dieren in 2020 is geëvalueerd en inmiddels volledig in werking is getreden, is sprake van een integraal en samenhangend stelsel met overzichtelijke uitvoeringsregeling (zie Kamerbrief van 18 november 2020; Kamerstukken II 2020/2021, 28 286, nr. 1139). Dit biedt een goede gelegenheid om de Overeenkomst te ratificeren en hiermee te concluderen dat de uitvoering van de Overeenkomst kan worden afgewikkeld.

De Overeenkomst wordt nog niet ter goedkeuring voor het Caribische deel van Nederland overgelegd, waardoor het verdrag vooralsnog niet zal gelden voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De regelgeving in Caribisch Nederland voldoet namelijk nog niet aan de vereisten van de Overeenkomst (zie verder hieronder paragraaf 3b). Wanneer het noodzakelijke beleid tot stand is gekomen en de noodzakelijke maatregelen zijn getroffen zodat de Overeenkomst ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zal kunnen gaan gelden, zal voor Caribisch Nederland de goedkeuring van het verdrag worden overgelegd aan het parlement. In de dan op te stellen toelichting zal worden ingegaan op het beleid en de maatregelen op deze eilanden.

De onderstaande toelichting op de artikelen van de Overeenkomst (zie paragraaf 6) ziet op het Europese deel van Nederland.

2. Belang en korte inhoud van de Overeenkomst

In de preambule bij de Overeenkomst wordt overwogen dat de mens de morele verplichting heeft alle levende schepselen te eerbiedigen en dat de mens een bijzondere relatie heeft met kleine huisdieren. Tegelijkertijd worden kleine huisdieren niet altijd gehouden onder omstandigheden die bevorderlijk zijn voor hun gezondheid en welzijn. Daarom is een fundamentele gemeenschappelijke opstelling ten aanzien van houding en praktijk, die leidt tot een verantwoord bezit van kleine huisdieren, niet alleen een wenselijke, maar ook reële doelstelling.

Onder een klein huisdier wordt in de Overeenkomst verstaan een dier dat door de mens, in het bijzonder thuis, voor zijn genoegen en zijn gezelschap wordt gehouden of bedoeld is gehouden te worden. De Overeenkomst is volgens artikel 2 alleen van toepassing op dieren die worden gehouden door een persoon of rechtspersoon in een huishouden of in instellingen die zich bezighouden met handel, commercieel fokken of deze dieren in pension hebben, in dierenasiels, en waar van toepassing, op zwerfdieren.

De Overeenkomst stelt beginselen vast ten aanzien van het houden van kleine huisdieren. Deze

beginselen worden uitgewerkt in voorwaarden waaronder dieren mogen worden gehouden, in eisen aan het fokken en het africhten van dieren en in voorwaarden waaraan iemand moet voldoen als hij handelt in kleine huisdieren.

3a. Regelgeving Europees Nederland

De regelgeving voor Europees Nederland moest worden aangepast om uitvoering te kunnen geven aan de Overeenkomst. Er bestond namelijk alleen regelgeving ten aanzien van bedrijfsmatig gehouden honden en katten, het Honden- en kattenbesluit 1999. Ook bestonden al wel enkele algemene beginselen, waaronder een verbod op mishandeling en verwaarlozing van dieren, maar dit alles dekte niet de volledige reikwijdte van de Overeenkomst af.

Met ingang van 1 juli 2014 zijn de noodzakelijke wijzigingen in werking getreden. Met de bepalingen uit de Wet dieren (Stb. 2011, 345) en het daarop gebaseerde Besluit houders van dieren van 5 juni 2014 (Stb. 2014, 210), alsmede met het Besluit van 17 juni 2014, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het stellen van regels met betrekking tot fokken en bedrijfsmatige activiteiten met gezelschapsdieren (Stb. 2014, 232), wordt verder uitvoering gegeven van de Overeenkomst.

In het Besluit van 17 juni 2014 is vooral het daarmee geïntroduceerde hoofdstuk 3.2 van het Besluit houders van dieren van belang. In hoofdstuk 3.2 worden regels gesteld over het bedrijfsmatig verkopen, het houden ten behoeve van opvang en het fokken van gezelschapsdieren. Er worden onder andere voorschriften gesteld over de aanmelding van de bedrijfsmatige activiteiten en aan de huisvesting en de verzorging van de dieren. Tevens is het verplicht dat de beheerder van een inrichting beschikt over een erkend bewijs van vakbekwaamheid. Een andere verplichting is dat er bij de verkoop van een gezelschapsdier schriftelijk informatie wordt verstrekt om de houder in staat te stellen het gezelschapsdier zo goed mogelijk te verzorgen.

3b. Regelgeving Caribisch Nederland

In 2016 is een motie ingediend in de Eerste Kamer, waarin de regering werd verzocht om de verschillen tussen beschermingsregimes voor dieren in het Europese en het Caribische deel van Nederland en hun uitwerking in kaart te brengen en de Kamer hierover te informeren (Kamerstuk 34 300 IV, nr. S). Deze uitwerking is in 2017 zowel algemeen als per eiland uiteengezet (Kamerstuk 34 550 IV, nr. Q). Ook zijn er nog enkele toelichtingen gegeven naar aanleiding van vragen op de uitwerking (Kamerstuk 34 775 IV, nr. A).

Uit het onderzoek komt naar voren dat er weinig regelgeving is ten behoeve van dierenwelzijn in Caribisch Nederland. Dierenmishandeling is verboden in het Wetboek van Strafrecht BES, en verder heeft de meeste regelgeving betrekking op verwilderde en loslopende dieren. Sinds de uiteenzetting van de regelgeving in 2017, zijn er geen wezenlijke ontwikkelingen geweest op het gebied van dierenwelzijnsregelgeving in Caribisch Nederland. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal met de openbare lichamen van Caribisch Nederland in gesprek gaan over het in overeenstemming brengen van de wet- en regelgeving met de Overeenkomst.

4. Regeldruk

De regeldruk die voortvloeit uit binding van Europees Nederland aan de Overeenkomst is reeds bij de totstandkoming van de wijziging van het Besluit houders van dieren berekend en weergegeven. Dit is terug te vinden in de nota van toelichting bij het genoemde Besluit van 17 juni 2014, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren (Stb. 2014, 232), onderdeel 6.2. (administratieve lasten) en onderdeel 6.3. (naleevingskosten).

5. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering bevat de Overeenkomst een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet die aan een rechtssubject rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het betreft de volgende bepalingen:

- artikel 3, waarin is bepaald dat niemand een klein huisdier nodeloos pijn mag doen, laten lijden, angst aanjagen of in de steek mag laten;
- artikel 4, waarin regels zijn gesteld over de huisvesting van kleine huisdieren;
- artikel 5, waarin regels zijn gesteld over het fokken van kleine huisdieren;
- artikel 6, waarin is opgenomen dat kleine huisdieren niet verkocht mogen worden aan personen jonger dan 16 jaar zonder toestemming van ouders of andere personen die ouderlijke vertegenwoordiging uitoefenen;
- artikel 7, waarin regels zijn gesteld over het trainen van kleine huisdieren;



- artikel 8, waarin is bepaald dat een ieder die handelt in kleine huisdieren, hier commercieel mee fokt of hen in pension heeft zich moet melden bij de bevoegde autoriteit;
- artikel 9, waarin regels zijn gesteld over het gebruik van kleine huisdieren voor reclame, amusement, tentoonstellingen, wedstrijden en soortgelijke evenementen;
- artikel 10, waarin regels zijn gesteld over het verrichten van ingrepen bij kleine huisdieren;
- artikel 11, waarin regels zijn gesteld over het doden van kleine huisdieren.

6. Artikelsgewijze toelichting

Hieronder wordt een aantal artikelen nader toegelicht, voor zover dit wenselijk is in aanvulling op hetgeen reeds in de overige paragrafen van deze toelichtende nota is vermeld.

Artikel 1

Artikel 1 bevat de begripsbepalingen, waaronder een definitie van 'kleine huisdieren'. In artikel 1.1 van het Besluit houders van dieren wordt 'gezelschapsdier' gedefinieerd en niet 'kleine huisdieren', maar inhoudelijk gaat het om de bescherming van dezelfde diercategorie. Een gezelschapsdier is een zoogdier, vogel, vis, reptiel of amfibie, kennelijk bestemd om te houden voor liefhebberij of gezelschap, met uitzondering van een dier dat behoort tot een in bijlage II bij het Besluit houders van dieren opgenomen diersoort of diercategorie, niet zijnde konijn, bruine rat, tamme muis, cavia, goudhamster en gerbil. Materieel gezien is er geen verschil in de reikwijdte van de definitie van de Overeenkomst en het Besluit houders van dieren.

Artikel 3

Artikel 3 van de Overeenkomst bevat een algemeen grondbeginsel dat niemand een klein huisdierodeloos pijn mag doen, laten lijden of angst aanjagen. Ook mag niemand een klein huisdier in de steek laten. Aan dit algemene beginsel wordt uitvoering gegeven met twee artikelen van de Wet dieren. In artikel 2.1 van de Wet dieren is een algeheel verbod op dierenmishandeling opgenomen. In artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren is bepaald dat het houders van dieren verboden is aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden.

Artikel 5

Op grond van artikel 5 is een ieder die fokt met kleine huisdieren verantwoordelijk voor de gezondheid en het welzijn van de nakomelingen of het moederdier. Aan deze bepaling wordt uitvoering gegeven via artikel 3.4 van het Besluit houders van dieren, waarin een verbod is opgenomen op het fokken van gezelschapsdieren op een wijze waarop het welzijn van deze dieren wordt benadeeld. Deze bepaling geldt voor een ieder die met gezelschapsdieren fokt, dus zowel degene die dat bedrijfsmatig doet, als degene die dit bijvoorbeeld als hobby doet. Bedrijfsmatige fokkers moeten niet alleen aan artikel 3.4 voldoen, maar ook aan de bepalingen van hoofdstuk 3.2 van het Besluit houders van dieren. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.1 van de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit houders van dieren (Stb. 2014, 232).

Artikel 8

In artikel 8 is bepaald dat een ieder die handelt in kleine huisdieren of deze commercieel fokt of in pension heeft, dan wel een dierenasiel beheert, zich moet aanmelden bij de bevoegde autoriteit. Tevens wordt bepaald aan welke voorwaarden de beheerder van een dergelijke inrichting moet voldoen en aan welke voorwaarden de huisvesting waarin de dieren leven, moet voldoen.

Hoofdstuk 3.2 van het Besluit houders van dieren geeft uitvoering aan deze bepaling. Daarbij is er een verschil in terminologie ten opzichte van de Overeenkomst. In de Nederlandse wetgeving wordt gesproken over bedrijfsmatig handelen. In paragraaf 4.2 van de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit houders van dieren (Stb. 2014, 232) wordt een uitgebreide toelichting gegeven wanneer sprake is van bedrijfsmatig handelen. De reikwijdte komt overeen met artikel 8 van de Overeenkomst. De aanmelding waartoe de Overeenkomst verplicht, moet gedaan worden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

In artikel 8 van de Overeenkomst wordt ook bepaald dat de verantwoordelijke persoon beschikt over voldoende kennis en vaardigheden die voor de in artikel 8 genoemde activiteiten vereist zijn. In de Nederlandse regelgeving is dat dusdanig uitgewerkt dat de beheerder van een inrichting moet beschikken over een erkend bewijs van vakbekwaamheid (artikel 3.11 van het Besluit houders van dieren). In het Besluit erkenning bewijs van vakbekwaamheid gezelschapsdieren (Stcrt. 2015, 15704) zijn de diploma's, certificaten en getuigschriften aangewezen die gelden als bewijs van vakbekwaamheid ten aanzien van gezelschapsdieren. Op grond van de Nederlandse regelgeving is het hebben van



voldoende ervaring niet genoeg om bedrijfsmatig in gezelschapsdieren te mogen handelen.

Artikel 9

Kleine huisdieren mogen op grond van artikel 9 alleen onder de in dat artikel genoemde voorwaarden gebruikt worden voor reclame, amusement, tentoonstellingen, wedstrijden en soortgelijke evenementen.

Artikel 2.15 van de Wet dieren biedt een basis om lagere regelgeving vast te kunnen stellen ten aanzien van onder meer het deelnemen van dieren aan wedstrijden. Dit is niet nader ingevuld. De sectoren waarin de meeste wedstrijden worden gehouden, zoals paarden-, windhonden- en duivensport, hebben eigen reglementen voor wedstrijden, gericht op een eerlijk wedstrijdverloop. In dit kader volstaat het zelf opstellen van eigen reglementen (zogenoemde 'private regulering').

Artikel 12

Dit artikel biedt de mogelijkheid om een aantal aanvullende maatregelen te nemen met betrekking tot zwerfdieren. Artikel 12, onderdeel a, bepaalt waar maatregelen aan moeten voldoen, wanneer een Partij maatregelen neemt om het aantal zwerfdieren te verminderen. Artikel 12, onderdeel b, bevat een inspanningsverplichting voor de verdragsluitende partij.

Nederland geeft uitvoering aan deze inspanningsverplichting. Onder andere geeft het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren voorlichting over het verantwoord houden van huisdieren, waardoor beoogd wordt te voorkomen dat dieren zwerfdieren worden. Nederland kent daarnaast het meldnummer 144 voor dieren in nood. Bij het aantreffen van een zwerfdier kan dat nummer worden gebeld.

Artikel 14

De laatste inhoudelijke bepaling van de Overeenkomst is artikel 14 waarin staat dat de verdragsluitende partijen de ontwikkeling van voorlichtings- en opleidingsprogramma's dienen te stimuleren. Daaraan geeft Nederland onder andere uitvoering door het geven van voorlichting via het Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren.

Artikelen 15 tot en met 23

Deze artikelen van de Overeenkomst bevatten procedurele bepalingen over onder meer multilateraal overleg en over de procedure die gevolgd moet worden om wijzigingen in de Overeenkomst tot stand te brengen.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, kunnen staten een voorbehoud afleggen ten aanzien van artikel 6, leeftijdsgrens bij verwerving, en artikel 10, eerste lid, onderdeel a, over chirurgische ingrepen te behoeve van het couperen van staarten. Bij de aanvaarding voor Europees Nederland zal er geen voorbehoud worden afgelegd.

7. Implementatietabel

Bepaling in Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren	Bepaling in wijzigingsbesluit of bestaande regeling
Artikel 1	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Behoeft geen implementatie
Artikel 3	Artikelen 2.1 en 2.2, achtste lid, van de Wet dieren
Artikel 4	Artikelen 1.6 tot en met 1.8 van het Besluit houders van dieren
Artikel 5	Artikel 3.4 van het Besluit houders van dieren
Artikel 6	Artikel 3.19 van het Besluit houders van dieren
Artikel 7	Artikel 2.1 Wet dieren
Artikel 8, eerste, tweede en derde lid, onderdeel b, en vierde lid	Artikelen 3.6, 3.8, 3.9, 3.12, eerste lid, van het Besluit houders van dieren
Artikel 8, derde lid, onderdeel a	Artikel 3.11 van het Besluit houders van dieren
Artikel 8, vijfde lid	Behoeft geen implementatie
Artikel 9	Artikel 2.15 van de Wet dieren en artikelen 3.7, tweede lid, 3.8, vijfde lid, 3.11, vierde lid, 3.12, tweede lid, 3.14, zesde lid, en 3.17 tot en met 3.20, van het Besluit houders van dieren
Artikel 10	Artikel 2.8 Wet dieren



Bepaling in Europese Overeenkomst tot bescherming van kleine huisdieren	Bepaling in wijzigingsbesluit of bestaande regeling
Artikel 11	Artikelen 2.10 Wet dieren juncto 1.12 tot en met 1.14 Besluit houders van dieren. Voor honden, katten en ganzen tevens artikel 1.10 van het Besluit houders van dieren
Artikelen 12 tot en met 23	Behoeven geen implementatie

8. Koninkrijkspositie

Zoals in paragraaf 1 van deze toelichting is aangegeven zal de Overeenkomst voor het Europese deel van Nederland gelden. Wat het Caribische deel van Nederland betreft, zal het verdrag voor dat deel ter goedkeuring aan het parlement worden overgelegd wanneer het noodzakelijke beleid tot stand is gekomen en de noodzakelijke maatregelen zijn getroffen, en daarmee de uitvoering van het verdrag op Bonaire, Sint Eustatius en Saba gereed is.

De regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben aangegeven thans geen medegelding te wensen. Mocht op een geschikt moment de Overeenkomst goedgekeurd worden voor het Caribische deel van Nederland, dan zal aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten de medegelding opnieuw ter overweging worden gegeven.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister van Buitenlandse Zaken,