

De Positieflijst, juridisch niet haalbaar, praktisch onwerkbaar

De hond, de kat en de productiediersoorten zijn alvast zonder beoordeling op de positieflijst gezet.

De positieflijst is een oud idee op zoek naar een nieuwe verpakking. De politiek had al ver voor de invoering van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in 1992 de wens om het welzijn van bijzondere diersoorten te borgen. De 'positieflijst' werd bedacht: een door de minister opgestelde lijst van een beperkt aantal soorten dat wél nog mag worden gehouden. Het houden en verhandelen van alle overige soorten zou daarmee worden verboden. Er werd al eerder geprobeerd een lijst op te stellen maar die was, volgens de toenmalige minister van LNV, niet handhaafbaar en verdween weer in de kast. Met de totstandkoming van de Wet dieren kreeg het streven naar de instelling van positieflijsten een nieuwe impuls, dit keer zou er écht werk van worden gemaakt. Maar of het deze keer wel gaat lukken is maar zeer de vraag.

Stand van zaken

Op 1 januari 2015 moet de eerste positieflijst (die voor zoogdieren) van kracht worden, maar er zijn nog geen soorten beoordeeld. De hond, de kat en de productiediersoorten zijn alvast zonder beoordeling op de positieflijst gezet maar echte besluiten zijn er nog niet genomen. Men hoopt nu, op het laatste moment, zoveel mogelijk soorten te beoordelen voordat die lijst in werking treedt.

Na een eerdere beoordeling van negentig zoogdiersoorten in 2010, bleek dat de aanvankelijk gebruikte methode onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd was. De lijst verdween eind 2013 in de prullenbak. Daarna werd een begin gemaakt met de ontwikkeling van een nieuwe methodiek voor de beoordeling. Deze methodiek is nog steeds niet beschikbaar. Zodra die er is, wordt eerst nog een pilotstudie uitgevoerd op achttien zoogdiersoorten waarna de systematiek wordt geëvalueerd. Naar het zich laat aanzien zal er in het gunstigste geval slechts een beperkt aantal soorten beoordeeld zijn als de positieflijst op 1 januari 2015 van kracht wordt. Maar dit is niet het enige probleem.

Vrijhandelsverkeer binnen de EU

Een dier dat in de ene EU-lidstaat rechtmatig aanwezig is moet in beginsel zonder belemmeringen in Nederland kunnen worden binnengebracht. Lidstaten mogen hierop beperkingen aanbrengen, maar dan alleen onder strikte voorwaarden. Het mag alleen voor een van de in artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie



genoemde doelstellingen en onder de voorwaarde dat er op dat onderdeel niet reeds op Europees niveau harmonisatie heeft plaatsgevonden.

Dierenwelzijn is één van de toegelaten doelstellingen waarvoor lidstaten een beperking van het vrije verkeer van goederen mogen opleggen. Echter, dat mag pas nadat er aan een aantal strikte eisen is voldaan. Het staat daarmee elke lidstaat vrij om zelf het niveau te bepalen van dierenwelzijn dat zij wil bereiken, maar de regelgeving die daartoe wordt ingezet, is aan Europese regels gebonden. Het voorkómen van zoonosen (dierziektes die ook kunnen worden overgedragen op mensen) is ook een toegestane doelstelling, maar op dit onderdeel heeft op Europees niveau al harmonisatie plaatsgevonden. Ook gevaar voor het milieu (de inheemse flora en fauna), is een toegelaten doel maar dit is al geregeld in de Flora- en faunawet. Deze beide 'genoemde' doelstellingen vallen derhalve buiten het beoordelingskader van het lopende proces.

Geen discriminerende beperkingen

De Staatssecretaris heeft het voornemen om vanaf 1 januari 2015 zonder enige beoordeling de grenzen te sluiten voor zoogdiersoorten die nu niet in Nederland worden gehouden. Daarmee creëert zij een handelsbeperking voor soorten die elders in de EU rechtmatig worden gehouden. Dit leidt tot een willekeurige discriminatie ten opzichte van producten uit andere lidstaten. Dergelijke handelsbelemmeringen zijn nooit toegestaan, ook niet als het doel (zoals het bereiken van een hoog niveau van dierenwelzijn), in

Een dier dat in de ene EU-lidstaat rechtmatig aanwezig is moet in beginsel zonder belemmeringen in Nederland kunnen worden binnengebracht.



beginsel wèl is toegelaten. De vraag is hoe de overheid dit probleem denkt op te lossen.

Soorten toevoegen of herbeoordelen

Er is vooralsnog geen mogelijkheid nieuwe soorten (de buiten Nederland gehouden soorten) op de lijst te laten plaatsen of voor eerder beoordeelde soorten een herbeoordeling aan te vragen. Dit is een bindende eis in de Europese regelgeving. Er moet een regeling zijn die belanghebbenden in staat stelt nieuwe soorten aan de lijst te laten toevoegen. Die procedure moet bovendien gemakkelijk toegankelijk zijn, de procedure moet eenvoudig in gang te zetten zijn en binnen een redelijke termijn kunnen worden afgesloten.

Bij het ontbreken van een dergelijke regeling wordt de positieflijst een gesloten lijst. Strikt genomen zouden, om met een gesloten lijst toch te voldoen aan de Europese regels, de meer dan 5400 zoogdier-soorten moeten worden beoordeeld. En zelfs indien daarvoor zou worden gekozen, er zal altijd een regeling nodig blijven om voor eerder beoordeelde soorten herbeoordelingen aan te vragen. Ook voor de hier in Nederland verboden soorten gaat de kennisontwikkeling gewoon door, zij het dat die beperkt blijft tot de overige Europese lidstaten.

Waar het gaat om het borgen van welzijn, staan de behoeften van het dier centraal.



Minder handelsbelemmerend

Als er meer mogelijkheden zijn om het beoogde niveau van dierenwelzijn te bereiken, moet er altijd

worden gekozen voor de regels die de minste handelsbelemmering opleveren. Daarbij geldt dat preventieve maatregelen, zoals het verbieden van invoer, niet zijn toegestaan indien het beoogde welzijnsniveau kan worden bereikt door regels die toereikend werken nadat de invoer plaatsvindt. Met deze beide uitgangspunten in de Europese regelgeving wordt het fundament onder de plannen van de staatssecretaris stevig aangetast.

Dat er andere maatregelen mogelijk zijn heeft de Staatssecretaris zelf al laten zien door de voorgenomen lijst van 19 juni 2013, waarin aanvankelijk slechts zes zoogdier-soorten waren opgenomen, uit te breiden met 33 eerder verboden soorten die met houderijvoorschriften ineens wèl konden worden gehouden. Er zijn geen gronden te bedenken waarom diezelfde oplossing niet mogelijk zou zijn voor de overige diersoorten die de staatssecretaris zou willen verbieden.

Objectief en wetenschappelijk onderbouwd

Een geheel verbod van een soort mag alleen worden opgelegd als het is gebaseerd op objectieve criteria, onderbouwd met actuele wetenschappelijke gegevens en er sprake is van een reëel gevaar voor het nagestreefde doel (dierenwelzijn). Dit zal voor elke soort afzonderlijk moeten worden aangetoond.

Waar het gaat om het borgen van welzijn, staan de behoeften van het dier centraal. Elke soort heeft behoefte aan een pakket van voorzieningen waardoor ze gevrijwaard is van honger en dorst, van fysiek en thermaal ongerief, van pijn, verwonding en ziektes en van angst en chronische stress. Verder moet de soort haar erfelijk verankerde gedragspatronen kunnen uiten. Daarbij, en dat wordt nog wel eens vergeten, moet het leven van de gehouden dieren voldoende 'spannend' blijven (het moet voldoende uitdagingen bieden), opdat ze niet aan apathie ten onder gaan.

Helaas zijn er voor geen enkele soort bij deze criteria de wetenschappelijk onderbouwde minimum en/ of maximumwaarden beschikbaar. Het ontbreken van 'harde' wetenschappelijke gegevens en van een goede toetsingsmethode was ook in de eerdere ronde van de beoordeling al een onoverkomelijk probleem. We beschikken slechts over de ervaringen uit de praktijk van de dierhouderij die ons hebben geleerd hoe we de dieren moeten houden, zodat ze zonder de symptomen van 'gebrek aan welzijn' door het leven kunnen.

Nu er (nog) onvoldoende wetenschappelijk onderbouwde, relevante gegevens voorhanden zijn, is het onmogelijk om de vereiste beoordeling uit te

Lijst van 19 juni 2013

Bijlage 1a: diersoorten die gehouden mogen worden zonder speciale voorwaarden

Positieflijst	WUR1	gevaar	PEI	zoonose
Galea musteloides	79	0,6875	6	0,597
Acomys dimidiatus	71	0,625	6	0,692
Cavia aperea	71	0,625	6	0,499
Acomys russatus	57	0,5	6	0,715
Microtus guentheri	57	0,5	6	0,699
Oryctolagus cuniculus	57	0,5	6	0,638

voeren. Er is uitgebreid wetenschappelijk onderzoek nodig om vast te stellen op welke wijze diersoorten op een voldoende hoog welzijnsniveau kunnen worden gehouden. En ook nadat dit onderzoek is uitgevoerd, is het maar zeer de vraag of er soorten overblijven die ècht niet kunnen worden gehouden. Uiteindelijk zal blijken dat er voor vrijwel elke soort houderijvoorwaarden vast te stellen zijn, waarmee een voldoende hoog niveau van welzijn wordt geborgd. Voor een volledig bezitsverbod voor grote aantallen soorten lijken de gronden te ontbreken.

Problemen voor de handhaving

De handhaving krijgt, als de Staatssecretaris haar plannen doorzet, met drie grote problemen te maken. Veel van de soorten die niet op de positieflijst komen, verdwijnen in de illegaliteit. Verder zullen zaken tegen 'betrapte' illegale houders nauwelijks haalbaar blijken omdat het bewijs ontbreekt dat de soorten niet kunnen worden gehouden. En tot slot, de steeds wijzigende lijsten en de enorme aantallen soorten (zeker als straks de vogels, reptielen, amfibieën, vissen en ongewervelden erbij komen) zullen tot grote onduidelijkheid leiden voor de handhaver in het veld.

Het merendeel van de gehouden soorten heeft een zodanig formaat, dat ze 'achter de voordeur' aan het zicht van de handhavers worden onttrokken. Veel dierhouders zullen ervoor kiezen onder te duiken en zijn daarmee ook niet meer bereikbaar voor de sectororganisaties. Waar nu nog openlijk overleg over gesignaleerde problemen en onderlinge samenwerking de toon zetten, komen we straks in een schimmige wereld terecht waarin we geen enkel zicht meer hebben op de gehouden dierpopulaties. Ook de sociale controle en het zelfreinigend vermogen van de sector, de belangrijkste stimulans om dierenwelzijn van goed naar beter te helpen, zullen dan geen rol meer spelen.

De enorme aantallen soorten zullen tot grote onduidelijkheid leiden voor de handhaver in het veld. (foto: archief)



Beilage 'd Zoogdieren die door de WUR zijn onderzocht, maar niet op de positieve lijst zijn

Niet te houden	WUR	gevaar	PE	zoornose
Loewak	26	0,5875	6	0,714 sans
Olene mara	43	0,375	6	0,451
Bengalopapegaai	36	0,3125	2	0,443
*aya	29	0,25	3	0,544 sans
Beemarter	24	0,25	5	0,625 sans
Mara	29	0,25	6	0,380
Strepenebra	14	0,125	1	0,548
Grijze reuzenlangneus	14	0,125	2	0,506
Genetot	34	0,125	5	0,438 sans
Rodka led soornel	14	0,125	6	0,432
Wingtaartke vanus	7	0,0625	5	0,521
Noord Amerikaanse vliegende eekhoorn	7	0,0625	6	0,551
Soepwot	7	0,0625	3	0,544
Poonos	7	0,0625	3	0,514
Japane eekhoorn	7	0,0625	6	0,496
Amerikaanse roze eekhoorn	7	0,0625	6	0,471
Overgangsoerde	7	0,0625	6	0,419
Calayana	0	0	3	0,700
Komangoest	0	0	6	0,565
Oerbruinsoep-roddeekhoorn	0	0	6	0,564
Zebra mangoste	0	0	3	0,555
Wasbeer hond				0,524 speelhond bij de scandinavische ringworm, scabies, stafylokokken. Geldt voor alle wasbeersoorten
Roze neushoer	0	0	5	0,523
Siberische hamster	0	0	5	0,522
Suifneushoer	0	0	5	0,521
Siberische grondneushoer	0	0	5	0,520
Rooy-Mo. marisula neushoer	0	0	5	0,519
Dogge	0	0	5	0,518
Wasbeer	0	0	5	0,507
Rode neushoer	0	0	2	0,494
Kubbebelende wasbeer	0	0	5	0,493
Zwarte beer	0	0	2	0,483
Rokbaartbeer	0	0	5	0,479
Gestreepte slank	0	0	6	0,477
Zwartbaartpramenhond	0	0	6	0,463
Nijroedel	0	0	6	0,459
Bizon	0	0	1	0,456
Witbu koppel	0	0	6	0,432
Uitghranenone	0	0	6	0,425
Witstaartpramenhond	0	0	6	0,418
Bruine beer	0	0	2	0,414
Woollyspringmus	0	0	6	0,409
Mexicaanse pramenhond	0	0	6	0,408
Dingo (verwilderde hond)	0	0	1	0,407
Fennek	0	0	3	0,402
Goushaas	0	0	6	0,391
Wot	0	0	3	0,383
Elane	0	0	1	0,352
Serval	0	0	2	0,351
Lijpandkat	0	0	4	0,337
Peruaanse wit-rodeekhoorn	0	0	5	0,315



De belangrijkste verliezers zijn de gehouden diersoorten die door het instellen van een positieflijst in de illegaliteit komen. (foto: archief)

Voor de handhavers ligt er dan de onmogelijke taak om paal en perk te stellen aan al die ongrijpbare illegale houderijen die, dankzij onze open grenzen, hun samenwerkings- en uitwisselingsprogramma's met dierhouders in andere Europese landen gewoon voortzetten.

Bij de handhaving van de positieflijst moet er rekening mee worden gehouden dat zaken gemakkelijk onderuit te halen zijn. Zodra iemand wordt vervolgd vanwege het houden van een niet-toegelaten soort, zal steeds moeten worden aangetoond dat hij de soort niet alleen in strijd met de positieflijst hield, maar eveneens dat hij het dier op een ondermaats welzijnsniveau hield. Zodra de betrokkene laat zien dat hij aan het voorgeschreven welzijnsniveau voor het dier voldeed, valt daarmee de basis onder het bezitsverbod weg en is de hele zaak van de baan.

Voorts is een positieflijst die voortdurend wijzigt vanwege de mogelijkheid tot het indienen van nieuwe beoordelingsaanvragen zeer lastig te handhaven. Er zal steeds een bijgewerkte positieflijst bij de handhavers voorhanden moeten zijn. Waar de Europese regelgeving voorschrijft dat een aanvraag binnen een redelijke termijn beoordeeld moet worden, zal het niet gemakkelijk zijn de lijst bij het Besluit houders van dieren in de meest actuele vorm beschikbaar en toegankelijk te houden.

Dierenwelzijn borgen, soorten verbieden werkt averechts

Met het beleidsvoornemen van de staatssecretaris wordt slechts een schijn van diervriendelijkheid gecreëerd. Het ingezette beleid draagt niet bij aan de verbetering van het dierenwelzijn. De belangrijkste verliezers zijn de gehouden diersoorten die door het instellen van een positieflijst in de illegaliteit komen.

De gevolgen van de voorgenomen positieflijst zijn vanaf het bekend worden van de plannen in 2011 al in gang gezet. Er treedt leegloop op bij de dierhouderijverenigingen en de sociale controle verdwijnt. Indien politiek en overheid daadwerkelijk willen bijdragen aan de borging van dierenwelzijn, is er maar één begaanbare route: leg de sector de verplichting op om voor elke gehouden diersoort (of nagenoeg homogene groep van diersoorten), een openbaar houderijvoorschrift vast te stellen en verklaar die houderijvoorschriften bindend. Daarmee wordt bereikt dat voor degene die hieraan niet kan of wil voldoen, een absoluut houderijverbod geldt. Er ligt dan een 'harde' norm, zowel voor de houder als voor de handhaver. Daarmee krijgt tevens het zelfreïnigerend vermogen van de sector een stevige impuls: advisering vanuit de houderijorganisaties heeft niet langer het karakter van een vrijblijvend welgemeend advies dat eenieder naar believen ter harte kan nemen of negeren.

Samenvattend

De voorgestelde systematiek voor het opstellen van een positieflijst van zoogdiersoorten (en dus van het verbieden van de overige soorten), is op veel punten strijdig met de eisen die worden gesteld aan belemmeringen van het vrije verkeer van goederen. De systematiek is discriminerend, voldoet niet aan de eis van 'beoordelen op basis van objectieve, wetenschappelijke criteria' en leidt tot een volledige handelsbelemmering, terwijl het beoogde doel kan worden bereikt met minder belemmerende maatregelen (houderijvoorschriften) die het welzijn voor alle gehouden dieren kunnen borgen. Daarbij komt dat de handhaving voor bijna onoverkomelijke problemen komt te staan.

Tekst: Mr. Erna Philipp-Gho, Ir. Ed.J. Gubbels

Bronnen:

Kamerbrief stand van zaken positieflijst zoogdiersoorten, 2 juli 2014, Kamerstukken II, 2013-2014, 31 389, nr. 145; Nota van Toelichting Besluit houders van dieren, besluit van 5 juni 2014, Staatsblad 210 van 19 juni 2014; Arrest in de zaak C-219/07 (Andibel) van 19 juni 2008; arrest in de zaak C-24/00 (Commissie/Frankrijk), van 5 februari 2004; Arrest in de zaak C-319/05 (Commissie/Duitsland) van 15 november 2007; arrest in de zaak 8/74 (Dassonville) van 11 juli 1974; Arrest in de zaak 120/78, (Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”), van 20 februari 1979; Arrest in de zaak C-192/01 (Commissie/Denemarken) van 23 september 2003.

Het ingezette beleid draagt niet bij aan de verbetering van het dierenwelzijn.

