

VEREISTEN VOOR HET HOUDEN VAN DIEREN



Juridische toelaatbaarheid, noodzaak en nut van een positieflijst ter beperking van het houden van diersoorten

Aviornis International Nederland

Aviornis-rapport 2011/01, 20 juni 2011
Auteur: Dr. N.M. Gerrits, INCAconsult

VEREISTEN VOOR HET HOUDEN VAN DIEREN

Juridische toelaatbaarheid, noodzaak en nut van een positieflijst ter beperking van het houden van diersoorten

Aviornis International Nederland

INHOUD

1	INLEIDING	3
2	GEHOUDEN DIEREN	4
	2.1 Juridische ruimte en beperkingen	4
	2.1.1 CITES-verordening	4
	2.1.2 Vogel- en Habitatrichtlijn	5
	2.1.3 Flora- en Faunawet	5
	2.1.4 Het Andibel-arrest	5
	2.2 Welzijn	7
	2.2.1 Huisvestingsnormen	7
	2.2.2 Positieflijst	8
3	RAPPORTEN VAN WAGENINGEN UR LIVESTOCK RESEARCH	
	3.1 Systematiek voor het opstellen van de Positieflijst voor zoogdieren, rapport 345	9
	3.1.1 Onderzoeksopdracht en uitgangspunten	9
	3.1.2. Natuurlijk gedrag en welzijnsrisico's van diersoorten in gehouden omstandigheden	10
	3.1.3 Basisgegevens dieren	11
	3.2 Advisering voor vervolg Positieflijst Zoogdieren, rapport 408	11
4	CONCLUSIE	12
	 Informatie over de auteur van dit rapport	 13

1 INLEIDING

De aanleiding voor dit rapport is dat er bij de hernieuwde poging om te komen tot een z.g. "positieflijst" (opnieuw) een tweetal zaken uit het oog verloren worden. In de eerste plaats de juridische aspecten van het bezit van dieren en in de tweede plaats, maar niet minder belangrijk, het dierenwelzijn.

Het is niet de eerste maal dat Aviornis International Nederland haar mening over een positieflijst duidelijk maakt. In februari 2004 verscheen, als reactie op een advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) ter invulling van artikel 33 van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren, het rapport "*Wettelijke maatregelen voor het welzijn van gehouden dieren*". Een belangrijk deel van de inhoud hiervan heeft niet aan actualiteit ingeboet.

Het gehannes met een positieflijst (de eerste aanzet dateert uit 1984, dus na 27 jaar mag dat naar onze mening wel zo benoemd worden) heeft weer een nieuwe fase bereikt in de nieuwe "Wet Dieren". De Tweede Kamer heeft middels verschillende moties de Minister van EL&I verzocht een positieflijst op te stellen. In zijn opdracht heeft Wageningen UR Livestock Research een tweetal rapporten geproduceerd:

- *Systematiek voor het opstellen van de Positieflijst voor zoogdieren, rapport 345, mei 2010*
- *Advisering voor vervolg Positieflijst Zoogdieren, rapport 408, maart 2011*

In deze rapporten wordt een poging ondernomen om 'transparante' criteria op te stellen om plaatsing van diersoorten op de lijst te verantwoorden. Dergelijke criteria ontbraken in eerdere rapportages van de RDA.

Voorafgaand aan ons commentaar op deze rapporten is het belangrijk om een aantal juridische en welzijnsaspecten van het houden van dieren in oenschouw te nemen.

2 GEHOUDEN DIEREN

Het spraakgebruik kent vele soorten dieren: huisdieren, productiedieren, gezelschapsdieren, hobbydieren, circusdieren, te veel om op te noemen. Allemaal dieren die om een of andere reden worden gehouden.

Er zijn burgers, politici en ambtenaren, die van mening zijn dat dieren niet in een hok of kooi behoren te worden opgesloten. Ze zien bij voorkeur een volledig verbod op het houden van dieren als ideaal. Maar ze hebben geen oog voor de weerbarstige werkelijkheid: dieren worden (internationaal) gerekend tot economische goederen, er mag in worden gehandeld en je mag ze bezitten, net als een koelkast.

2.1 Juridische ruimte en beperkingen

Zowel internationaal als binnen de Europese Gemeenschap is het bezit van, en de handel in dieren toegestaan, hoewel er een aantal beperkingen gelden. Zo wordt de handel voor een aanzienlijk aantal 'wilde' dieren gereguleerd middels de *Convention on International Trade in Endangered Species* (CITES). Voor op het grondgebied van de Europese Gemeenschap voorkomende soorten van de Vogelrichtlijn en voor de soorten van bijlage IV van de Habitatrichtlijn geldt dat deze dieren niet aan het wild mogen worden onttrokken.

2.1.1 CITES-verordening

De intentie van de CITES is om d.m.v. controle op grensoverschrijdende handel dieren en plantensoorten, waarvan het voortbestaan in het wild wordt bedreigd, te beschermen. Die controle wordt vormgegeven door een indeling in drie categorieën soorten, die elk voorzien dienen te zijn van specifieke export- en importdocumenten. De soorten die tot deze categorieën behoren zijn opgenomen in de bijlagen I (met uitsterven bedreigde soorten), II (bedreigde en kwetsbare soorten) en III (soorten waarvoor individuele landen exportbeperkingen hebben ingesteld).

De overeenkomsten die zijn bereikt onder de CITES zijn door Europa omgezet in de CITES-verordening (rechtstreeks geldende wetgeving). Deze verordening heeft ten doel, in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen en in stand te houden door de controle op het handelsverkeer tussen de lidstaten van de EU (als eenheid) en landen buiten de EU.

In de verordening zijn vier bijlagen opgenomen, die aangeduid met de letters A-D grotendeels overeenkomen met de CITES-bijlagen; A ~ I, B ~ II, C = III (D heeft betrekking op producten van dieren, met name huiden). Europa is 'strenger' dan CITES en heeft een aanzienlijk aantal soorten van bijlage II "opgeschaald" naar bijlage A.

Naast de specifieke regels ten aanzien van in- en uitvoer kent de CITES-verordening aanvullende bepalingen ter ondersteuning van de controle op handelsactiviteiten. Van belang is daarbij artikel 8, tweede lid, waarin wordt gesteld: "*De Lid-Staten kunnen het in bezit hebben van specimens, met name van tot de in bijlage A genoemde soorten behorende levende dieren, verbieden*". De bedoeling van dit artikel betreft (eventueel) een extra maatregel ter ontmoediging van handel in het wild gevangen exemplaren van de meest bedreigde soorten. De juridische houdbaarheid van het artikel is overigens onduidelijk.

In conclusie kan worden gesteld dat, behoudens uitzonderingsgevallen, de CITES-verordening geen beperkingen opwerpt ten aanzien van het houden van dieren die in de verschillende bijlagen zijn opgenomen. Wel worden op expliciete wijze eisen gesteld aan de huisvesting c.q. het welzijn van soorten van bijlage A.

In 2002 is in opdracht van de *Europese Commissie* een inventarisatie gemaakt van bestaande regelgeving op het gebied van invasieve soorten in alle EU-lidstaten¹. Onderzoek naar de juridische haalbaarheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van Europese maatregelen in het verlengde van de CITES m.b.t. import/export, bezit, handel en transport maakte deel uit van de opdracht. Een belangrijke conclusie van het rapport was: **“restricties ten aanzien van bezit, transport en handel binnen de interne markt van Europa zijn juridisch niet haalbaar, niet controleerbaar en dus niet effectief”**.

2.1.2 Vogel- en Habitatrichtlijn

De Europese richtlijnen ter bescherming van biodiversiteit kennen een strikt verbod om dieren en planten aan het wild te onttrekken. Het verbod heeft betrekking op het grondgebied van de EU en op de soorten die van nature op dat grondgebied voorkomen. Het gaat daarbij om alle vogelsoorten (ingevolge de Vogelrichtlijn) en de overige diersoorten en plantensoorten die voorkomen op bijlage IV van de Habitatrichtlijn. Onder beide richtlijnen geldt dat het in bezit hebben van in gevangenschap gekweekte exemplaren van deze soorten is niet verboden.

2.1.3 Flora- en Faunawet

Nederland heeft, als extra maatregel naast de EG-CITES-verordening, in de Flora- en Faunawet een bezitsverbod opgenomen voor *alle soorten primaten* en het grootste deel van de *katachtigen*, niet alleen voor soorten van bijlage A, maar ook voor soorten van bijlage B. De vraag is in hoeverre dit min of meer generieke verbod gerechtvaardigd is.

Nederland verbiedt tevens het bezit en de handel in alle inheemse soorten (behalve vogels), ongeacht of ze onder de vrijstellingsbepaling van de Habitatrichtlijn vallen. De gedachte achter dit laatste is gelegen in de problemen om bij controle en handhaving vast te stellen of dieren nakweek danwel wildvang zijn. Bij vogels speelt dit probleem niet, het is op te lossen d.m.v. een vaste voetring.

2.1.4 Het Andibel-arrest

In reactie op wetgeving waarbij in België een positieflijst werd vastgesteld, hebben een aantal Belgische verenigingen van handelaren, liefhebbers en kwekers van zoogdieren juridische procedures aangespannen, die via de Belgische Raad van State geëindigd zijn bij het Europese Hof van Justitie. Het Hof heeft op 19 juni 2008 uitspraak gedaan in zaak C-219/07, ook wel bekend als het Andibel arrest.

Het arrest wordt veelvuldig gebruikt om het bestaansrecht van een positieflijst te beargumenteren, maar dat is een verdraaiing van het dictum van het Hof, wat stelt:

"De artikelen 28 EG en 30 EG, afzonderlijk of in combinatie met verordening nr. 338/97 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer, staan niet in de weg aan een nationale regeling volgens welke het verbod, zoogdieren die behoren tot andere soorten dan die welke uitdrukkelijk in die regeling zijn genoemd, in te voeren, in bezit te hebben en te verhandelen, van toepassing is op zoogdiersoorten die niet in bijlage A bij die verordening zijn opgenomen, indien de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten inzake de bescherming van het welzijn van dieren, de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren en de bescherming van het milieu niet even doeltreffend kan worden gewaarborgd door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder beperken".

¹ De Groot, T.T.M. & Gerrits, N.M. *Invasive Alien Species; analysis and evaluation of European Union, Member State and International legal provisions*. 2002, European Commission B4-3040/2001/326066/MAR/E.3, pp 54.

Het is belangrijk om de conclusie van het Hof puntsgewijs, voorzien van enig commentaar, weer te geven:

- 1 **centraal staat voor het Hof het waarborgen van dierenwelzijn in de breedste zin van het woord.** Voor (zoog)dieren van bijlage A is het welzijn afdoende geregeld in de EG-CITES-verordening. Alle diersoorten van deze bijlage dienen dus op een positieflijst te worden geplaatst.

Van (zoog)dieren die op bijlage A van de verordening zijn opgenomen, dient de bevoegde autoriteit bij het verlenen van het van toepassing zijnde invoerdocument (EG-CITES document, bijlage I) na te gaan of de houderij-omstandigheden bij de (eerste Europese) ontvanger van het dier in overeenstemming zijn met de vereisten van de betreffende soort. Alleen commerciële handelingen met dieren van bijlage A zijn verboden.

Voor nakweek van dieren van bijlage A zijn de bepalingen zoals gelden voor dieren van bijlage B van toepassing, waarmee het verbod op commerciële handelingen vervalt en een dergelijk dier op enigerlei wijze kan worden vervoerd. Omdat voor vervoer (b.v. in het geval van vervoer) altijd een transportdocument (EG-CITES document, bijlage III) dient te worden afgegeven kan het bevoegd gezag zich er op die manier van vergewissen of de toekomstige eigenaar over de juiste faciliteiten beschikt om het dier te huisvesten.

- 2 **(verdere) maatregelen dienen uitsluitend betrekking te hebben op het welzijn van (zoog)dieren van bijlagen B - D, en op soorten die niet in de bijlagen staan.** Dergelijke maatregelen kunnen dus bestaan uit minimum-huisvestingsnormen om het welzijn te garanderen, en als dat voor bepaalde soorten niet mogelijk blijkt te zijn is een bezitsverbod middels een positieflijst (niet gehouden = geen welzijnsschade) niet in strijd met andere (Europese) regelgeving.
- 3 **een positieflijst, als maatregel, beperkt in ernstige mate het handelsverkeer binnen de EU, en is alleen een optie als er geen maatregelen mogelijk zijn die het handelsverkeer minder beperken.** De uitspraak van het Hof is dus geen pleidooi voor het instellen van een positieflijst. Feitelijk spreekt het Hof haar afkeer uit van een maatregel die het handelsverkeer beperkt en verlangt van Lid-Staten het zoeken naar andere maatregelen.

In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp Wetsvoorstel Dieren wordt voorbijgegaan aan het centrale aspect van de uitspraak van het Hof. Door naar aanleiding van Artikel 2.2, eerste lid, van de wet te stellen dat:

"In een arrest van het Hof van Justitie EG (arrest Andibel van 19 juni 2008, zaaknr. C-219/2007) heeft het Hof bepaald dat een lijst met te houden dieren niet strijdig is met Europees recht, indien aan een aantal in dat arrest genoemde voorwaarden wordt voldaan. Vereist is dat belanghebbenden een verzoek tot aanpassing van de positieflijst moeten kunnen indienen. Een beslissing op een dergelijk verzoek moet vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Die mogelijkheid is, mede als gevolg van het Andibelarrest, expliciet opgenomen in artikel 2.2, vierde lid, van de wet. Ook kunnen, na de totstandkoming van de lijst, verzoeken worden gedaan soorten van de lijst te schrappen of om andere soorten daarop te plaatsen. Vereist is verder dat voor het opstellen van de wet gebruik wordt gemaakt van transparante, niet discriminerende criteria".

wordt aan de positieflijst de status toegekend als zijnde het primaire en enige middel om welzijn te reguleren, terwijl het Hof uitgesproken heeft dat een dergelijke lijst als laatste middel niet strijdig behoeft te zijn met andere wet- en regelgeving.

De Wet Dieren verzuimt rekening te houden met de uitspraak van het Hof en zal derhalve op dit punt dienen te worden herzien.

2.2 Welzijn

Het belangrijkste issue rond dierenhouderij is het welzijn. De vraag die dan ook beantwoord zou moeten worden is: **hoe richt je de huisvesting van een dier zodanig in dat het zijn 'normale gedrag' in voldoende mate kan uitvoeren?** De wijze van huisvesting moet geen aanleiding zijn tot stress of beschadigend stereotype gedrag.

2.2.1 Huisvestingsnormen

Huisvestingsnormen zijn in belangrijke mate limitatief. Omdat ze tegemoet moeten komen aan de gedragsbehoeften van de dieren, houden ze direct beperkingen in voor de "houdbaarheid" van dieren. Sommige dieren hebben veel ruimte nodig (b.v. hoefdieren), andere dieren moeten kunnen graven om een beetje normaal te blijven (b.v. prairiehonden). En vanzelfsprekend hebben solitair levende dieren een volledig andere interactie met soortgenoten dan dieren die in groepen leven.

De Memorie van Toelichting bij artikel 2.2, eerste lid, van de wet onderkent dat behoeften soms veeleisend kunnen zijn en stelt:

"Met deze nee-tenzij constructie wordt beoogd te voorkomen dat dieren worden gehouden als zij daartoe naar hun aard niet geschikt zijn of indien zich onder gangbare houderij-omstandigheden problemen voordoen, bijvoorbeeld wanneer het welzijn of de eigenheid van het dier op onacceptabele wijze worden benadeeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan dieren met een zodanige grootte, of een zodanige behoefte aan ruimte, dat het houden van een dergelijk dier onvermijdelijk onaanvaardbare welzijnsproblemen zal opleveren".

Het is treffend dat de wetgever kennelijk niet in staat is zich te realiseren dat met (voldoende gespecificeerde) huisvestingsnormen de hier gesignaleerde problemen kunnen worden opgelost. Zelfs olifanten hebben in hun toch beperkte ruimte in dierentuinen (= gangbare houderij-omstandigheden) het zo naar de zin dat ze zich explosief voortplanten.

Het opstellen van huisvestingsnormen is niet ingewikkeld, omdat er m.b.t. de meeste door particulieren gehouden dieren veel informatie voorhanden is bij houders en kwekers in binnen- en buitenland. Daarnaast kunnen ook de beschutting c.q. binnenverblijven, de kwaliteit van de omheining en essentiële aspecten van de voeding worden gespecificeerd.

Zowel in Duitsland, Oostenrijk als Zwitserland zijn onder auspiciën van de overheid **minimum huisvestingsnormen** geformuleerd, die eenvoudigweg voor gebruik in Nederland overgenomen kunnen worden en indien gewenst geactualiseerd. Het ontbreken van dergelijke minimum-huisvestingsnormen is van oudsher één van de grootste frustraties van de handhavers van de 'groene wetgeving'.

2.2.2 Positieflijst

Er wordt al sinds 1984 in Nederland geprobeerd het houden van "exotische" dieren aan banden te leggen, zoniet praktisch onmogelijk te maken d.m.v. het opstellen van een positieflijst (dieren die mogen worden gehouden), af en toe aangevuld met een negatieflijst (dieren die niet mogen worden gehouden). Het zal eenieder duidelijk zijn

dat een positieflijst geen bijdrage aan het dierenwelzijn levert als niet tegelijkertijd regels voor huisvesting van kracht zijn.

De vraag die danook aansluitend gesteld moet worden is: **hoe zinvol is het om als huisvestingsnormen de welzijnsproblematiek in de houderijomstandigheden kunnen oplossen, daarbovenop nog een positieflijst na te streven?** Zo'n lijst zal niet alleen voortdurend juridisch worden aangevochten, maar zal in de praktijk een enorme administratieve rompslomp met zich meebrengen vanwege het toevoegen en afvoeren van soorten en aanvragen voor individuele ontheffingen. Van belang is daarbij opnieuw de uitspraak van het Hof, die uit het oogpunt van rechtsbescherming een aantal belangrijke voorwaarden aan een positieflijst koppelt:

De nationale rechter moet nagaan:

- of de opstelling en de latere wijzigingen van de nationale lijst van zoogdiersoorten waarvan het in bezit hebben toegestaan is, berusten op criteria die objectief en niet discriminerend zijn;
- of is voorzien in een procedure die de belanghebbenden in staat stelt te verkrijgen dat zoogdiersoorten op de bedoelde lijst worden geplaatst, of deze procedure gemakkelijk toegankelijk is en binnen een redelijke termijn kan worden afgesloten en of, indien zij uitloopt op een weigering van plaatsing op de lijst – welke weigering moet worden gemotiveerd – hiertegen in rechte kan worden opgekomen;
- of de bevoegde administratieve autoriteiten de verzoeken tot plaatsing van een zoogdiersoort op bedoelde lijst of tot verkrijging van een individuele afwijking voor het houden van specimens van niet in die lijst genoemde soorten, slechts kunnen afwijzen wanneer het houden van specimens van de betrokken soorten een reëel gevaar voor de bescherming van de hierboven vermelde belangen en vereisten oplevert, en
- of de voorwaarden voor het houden van specimens van niet in die lijst genoemde zoogdiersoorten objectief gerechtvaardigd zijn en niet verder gaan dan noodzakelijk is om de doelstelling van de nationale regeling in haar geheel te waarborgen.

In de Memorie van Toelichting worden deze problemen onderkend, maar een realistische oplossing van het welzijnsaspect is daarin niet voorhanden. Als iedereen mag houden wat er aan soorten op een positieflijst staat ontbreekt nog steeds een garantie voor welzijn.

Een individuele vrijstelling voor het houden van een bepaalde soort kan feitelijk niet worden geweigerd indien het dierenwelzijn, in de zin van het arrest van het Hof, door de aanvrager op bevredigende manier kan worden verzekerd. Huisvesting in de breedste zin van het woord voldoet dan aan de eisen die de soort stelt. Met andere woorden, iedereen die aan de huisvestingsnormen van de betreffende soort tegemoet kan komen zou het dier mogen houden; wat is dan nog het "effect util" van de positieflijst?

3 RAPPORTEN VAN WAGENINGEN UR LIVESTOCK RESEARCH

3.1 Systematiek voor het opstellen van de Positieflijst voor zoogdieren, rapport 345, mei 2010

3.1.1 Uitgangspunt van de onderzoeksopdracht

Bij lezing van het voorwoord slaat de verwondering toe: "*Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft Wageningen UR Livestock Research verzocht om een systematiek te ontwikkelen waarmee op een transparante wijze een oordeel kan worden gevormd of een diersoort door een particulier in een bepaalde normgeving kan worden gehouden*". Want een dergelijk uitgangspunt is

niet in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof dat stelt dat een positieflijst gebaseerd moet zijn op objectieve, niet-discriminerende criteria.

Onder paragraaf "2.3.4 Risicobeoordeling voor welzijn onder houderijomstandigheden bij een particulier" (pag. 17) gaat het rapport in meer detail in op de normomgeving:

" Voor de houderijomstandigheden bij een particulier zijn een aantal criteria vastgesteld voor de normomgeving waarin een diersoort dan gehouden moet worden:

- Voor de houderijomgeving is op basis van een steekproef uit aangeboden woningen geschat dat deze gemiddeld 150 m² woonoppervlak en 180 m² tuin hebben. Aangenomen wordt dat maximaal 10% van het woonoppervlak (15 m²) of 15% van de tuin (circa 30 m²) aan de te houden dieren beschikbaar kan worden gesteld. Binnenshuis dient de ruimte voldoende hoogte te hebben en de ruimte in de tuin dient omheind te zijn.
- Het gaat om het houden van één of twee dieren. Dat betekent dat van sommige gedragsbehoeften (met name met betrekking tot sociaal functioneren van een diersoort) het welzijnsrisico moeilijk te schatten is".

Het uitgangspunt had natuurlijk nog veel discriminerender kunnen zijn door als normomgeving uit te gaan van ter verkoop aangeboden flat-appartementen met een klein balkon - daarvan zijn er ook heel veel in Nederland. Tegelijkertijd wordt het aantal te houden dieren beperkt tot één of twee (wat moet je aan met nageslacht?). Volledig arbitrair worden daarmee sociaal levende soorten buiten een positieflijst geplaatst.

Een positieflijst heeft tot doel het welzijn van dieren te garanderen. Citaat uit het rapport (paragraaf "Opdracht", pag. 2):

"Toetsing vooraf op basis van uitsluitend omgevingskenmerken of uitsluitend dierkenmerken heeft dan ook pas waarde, als een duidelijk verband is aangetoond met het doel dat men nastreeft, dus een beter welzijn van dieren. De Positieflijst zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen, staat het koppelen van voorwaarden aan plaatsing op de lijst niet toe".

en verder (paragraaf "Opdracht", pag. 2):

"Om toch een schatting te kunnen maken van de welzijnsrisico's, wordt daarom getoetst aan een 'normomgeving' i.c. de modale particulier in een eengezinswoning, die zijn dierkennis van internet haalt en zijn dierbenodigdheden van de plaatselijke dierenspecialzaak betreft. Het betreft een marginale, kwalitatieve toetsing met als resultaat de categorieën gering, matig en aanzienlijk risico".

Het welzijnsaspect wordt dus uiteindelijk niet afgemeten aan de behoeften van de diersoort, maar aan de huiselijke omstandigheden van de houder (een internet-aansluiting wordt nog net niet verplicht gesteld). Elke grondslag die voortvloeit uit dierenwelzijn ontbreekt op die manier aan een positieflijst. Het is jammer dat de onderzoekers dit niet inzien en blindelings verder werken aan een "transparante rekenmethode" die o.m. leidt tot de conclusie dat een achtertuintje te klein is om (1 of 2) Elanden te houden.

En mocht onverhoopt de rekenmethode tot ongewenste conclusies leiden, dan zijn de gedragsbehoeften en welzijnsriteria opeens niet meer belangrijk - want je kunt toch het bezit van een hond niet verbieden?

Op gezag van de opdrachtgever beperken de Wageningse onderzoekers zich tot selectief shoppen uit de uitspraak van het Hof. Er wordt slechts ingegaan op de voorwaarden waaraan een positieflijst moet voldoen, terwijl er volledig wordt

voorbijgegaan aan de kern van de uitspraak die inhoudt dat een positieflijst alleen een oplossing kan zijn:

"indien de bescherming of de eerbiediging van de belangen en de vereisten inzake de bescherming van het welzijn van dieren, de bescherming van de gezondheid en het leven van dieren en de bescherming van het milieu niet even doeltreffend kan worden gewaarborgd door andere maatregelen".

Aan de uitvoering van het arrest wordt in Nederland geen gevolg gegeven.

3.1.2 **Natuurlijk gedrag en welzijnsrisico's van diersoorten in gehouden omstandigheden**

Bij lezing van paragraaf 2.1 (pags 3 - 8) dringt als eerste de vraag zich op: hoe stellen de onderzoekers zich de huisvesting van de gehouden dieren eigenlijk voor?

Twee citaten zijn in dit verband veelzeggend:

- (paragraaf 2.1.3, pag. 6): "*Als het dier verhuist van een gevarieerde naar een meer eenvormige omgeving kan een dier met weinig gedragsbehoeften zich gemakkelijk aanpassen, maar een dier met grote gedragsbehoeften kan welzijnsproblemen ontwikkelen*".
- (paragraaf 2.1, pag. 3): "*Specifieke aanpassingen aan de natuurlijke omgeving, bijvoorbeeld het leven in ondergrondse holen of het houden van een winterslaap, geven grotere welzijnsrisico's bij aanpassing aan een nieuwe omgeving dan bij minder specifieke aanpassingen*".

Uit deze citaten komt een uiterst merkwaardige opvatting van de auteurs tevoorschijn m.b.t. gedragsbehoeften. Wat moeten we verstaan onder dieren met weinig danwel grote gedragsbehoeften? Heeft een *Bruine rat* die een nest maakt op elke beschikbare beschutte plek soms minder gedragsbehoeften dan een *Degoe* die liefst zelf een hol graaft? Het koppelen van welzijnsrisico's aan gedragselementen die voor het lekenoog opvallend zijn (in termen van de auteurs "bevindingen"), zal leiden tot drogredeneringen omtrent houdbaarheid in gevangenschap. Een dier wat (1) nachtactief is, (2) in bomen en struiken leeft, (3) in holen nestelt, (4) een winterslaap houdt, en ook nog eens in een (5) sociaal verband leeft, heeft zoveel "grote" gedragsbehoeften dat er ongetwijfeld geconcludeerd zal worden dat sprake zal zijn van grote welzijnsrisico's (en dus niet op een positieflijst geplaatst zal worden). Een voorbeeld van zo'n soort is de *Relmuis*. Die is, zoals de praktijk heeft uitgewezen, echter zonder problemen te houden. Veel makkelijker zelfs dan b.v. een *Olifantspitsmuis*, die geen van de vijf hierboven genoemde in het oog springende karakteristieke gedragselementen vertoont.

Geen enkele huisvesting is met volledig natuurlijke omstandigheden te vergelijken, maar eenvormig hoeft zo'n omgeving niet te zijn. Kartonnen doosjes (of dozen) worden door vrijwel alle holbewoners moeiteloos geaccepteerd. Ze zijn bovendien nog hygiënisch ook, zodra ze vies worden vervang je ze door schone. En wat is het welzijnsrisico van een zomer- of winterslaap? Het is toch niet meer dan logisch en ook nog eens eenvoudig om bij het houden van *Relmuizen* het (buiten)verblijf zo in te richten dat ze moeiteloos de winter doorkomen.

3.1.3 **Basisgegevens dieren**

Het in een database verzamelen van ecologische en ethologische gegevens van dieren is een interessante bezigheid. Maar, zoals hiervoor reeds is uiteengezet, het koppelen van opvallende "bevindingen" aan welzijnsrisico's is een proces van twijfelachtige waarde. Het geeft slechts in zeer beperkte mate aan welke problemen zich bij huisvesting in gevangenschap kunnen voordoen. Het houdt daarnaast geen rekening met de wijze van huisvesting maar beperkt zich uitsluitend tot een afweging t.o.v. een uit de duim gezogen "normhuisvesting".

De gehanteerde criteria hebben zelfs niet de schijn van objectiviteit en transparantie en zijn niet anders te kwalificeren dan als arbitrair.

Tot slot geven de auteurs blijk slechts een marginale kennis te bezitten van de verplichtingen van de EG-CITES-verordening en de uitleg die daaraan is gegeven door het Europese Hof van Justitie in het Andibel-arrest. Voor elke soort die op bijlage A voorkomt is het welzijn in gehouden omstandigheden per definitie gewaarborgd, ook voor een soort als de *Wolf*.

3.2 Advisering voor vervolg Positieflijst Zoogdieren, rapport 408, maart 2011

De belangrijkste toevoeging aan de beoordelingscriteria ten opzichte van het vorige rapport is het z.g. "informatierisico". De normstelling die hieraan is gekoppeld is van een onthutsende triestheid: als er in Wikipedia meer dan 250 woorden aan een diersoort worden besteed is er sprake van een laag informatierisico. Toegegeven, transparant is zo'n methode wel, maar de objectiviteit van een arbitraire norm met niet-geautoriseerde gegevens is ver te zoeken.

Eveneens arbitrair is het koppelen van het welzijnsrisico aan een norm van meer dan 2,5 "hoge gedragsbehoeften". De onzinnigheid van het aanbrengen van een onderscheid in lage en hoge gedragsbehoeften is in de bespreking van het vorige rapport al voldoende aangetoond en wordt hiermee nog eens versterkt.

Voor de meeste in het rapport opgenomen tabellen met soorten geldt als basis de hoogte van de gedragsbehoefte (groter of kleiner dan 2,5) plus het oppervlak wat in een rijtjeshuis beschikbaar is (meer of minder dan 30 m²), zonder dat verder wordt gekeken naar invulling van de huisvesting. En dan is er Tabel 8: soorten met een moeilijkheidsgraad <2,5 en een ruimtebehoefte waaraan de normomgeving kan voldoen - dus de verwachting is: geen probleem voor plaatsing op de lijst. Maar nee, wat stelt de legenda bij de tabel:

In tabel 8 zijn 24 diersoorten opgenomen, die voor een bredere beoordeling in aanmerking komen, waarbij zo veel mogelijk informatie over het gedrag van de diersoort onder houderij-omstandigheden wordt betrokken en tevens stakeholders worden geconsulteerd.

Welke criteria zullen worden gehanteerd bij deze 'brede beoordeling' en wie zijn de 'stakeholders' die zullen worden geconsulteerd? De in de rapporten gehanteerde methodiek en de uitkomsten zijn naar onze mening niet alleen ondoorzichtig maar tevens onderworpen aan een aanmerkelijke willekeur.

De voorstellen m.b.t. plaatsing van soorten op de positieflijst hebben weinig tot geen relatie tot de soorten die (inter)nationaal gezien al gedurende decennia zonder aanmerkelijke welzijnsproblemen door particulieren worden gehouden.

De bij het rapport gevoegde factsheets hebben naar onze mening een hoog anekdotisch en hilarisch karakter en zijn voor het merendeel inhoudelijk-zakelijk zeer onvolledig en van een bedroevende kwaliteit. Een paar van onze favorieten willen wij hier graag citeren:

- **Alces alces / Eland**

Gedrag gericht op schuilen en vinden van beschutting

Moose escape predators primarily by running over obstacles that are low relative to the moose, but high relative to the pursuing predators, who then must expend great amounts of energy to follow the fleeing moose.

- **Capreolus capreolus / Ree**

Biosociaal gedrag

The Roe Deer spends most of its life alone, preferring to live solitary except when mating during the breeding season.

- **Genetta genetta / Genetkat**

Biosociaal gedrag

This genet was exclusively solitary although a single observation was made of a different genet within 50 m of a white-tailed mongoose.

- **Hystrix indica / Witsaartstekelvarken**

Oriëntatie in de tijd

Hystrix is nocturnal. Indian crested porcupines are surface active nocturnally. H. indica are nocturnal. Generally, nocturnal (but avoids moonlight)

Hopelijk speelt dit laatste punt niet als 'bevinding' een beperkende rol bij het bepalen van het welzijnsrisico in gehouden omstandigheden.

4 CONCLUSIE

De wetgeving van Nederland voldoet niet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EG-CITES-verordening en de jurisprudentie van het Europese Hof inzake het Andibel-arrest. Het is weliswaar toegestaan om de grondslag tot het vaststellen van een 'positieflijst' wettelijk te verankeren, echter een dergelijke lijst kan niet dienen als primair middel om het welzijn van gehouden dieren te garanderen; huisvestingsnormen kunnen dat wel. Hiertoe dient danook in de wet te worden vastgelegd:

- *Onze Minister is bevoegd huisvestingsnormen voor gehouden diersoorten vast te stellen.*

Eerst daarna kan door middel van de volgende omschrijving de instelling van beperkingen worden gerealiseerd:

- *Indien het welzijn van gehouden dieren niet op bevredigende wijze middels huisvestingsnormen kan worden gegarandeerd is Onze Minister bevoegd op grond van de Verordening van de Commissie, EG 388/97, met inachtneming van de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in zaak C219/07 beperkingen op te leggen aan het houden van (exemplaren van) diersoorten.*

De insteek van de Minister om, zonder de mogelijkheden van huisvestingsnormen te onderzoeken, een opdracht toe te kennen aan Wageningen UR Livestock Research voor het opstellen van criteria t.a.v. plaatsing van soorten op een positieflijst, heeft geresulteerd in een, naar onze mening, voorspelbaar fiasco. Voorspelbaar, omdat al decennialang duidelijk is dat voor een positieflijst zonder huisvestingsnormen geen acceptabele criteria te vinden zijn.

Het uitgangspunt van de opdracht is daarvan een voorbeeld: als "norm" fungeert een rijtjeshuis, discriminerender kan bijna niet. Het doel van de opdracht laat tevens geen ruimte voor het beantwoorden van de welzijnsvraag. Wij menen voldoende te hebben beargumenteerd dat huisvestingsnormen een positieflijst overbodig maken.

Wij hopen dat de Minister spoedig, in samenwerking met particuliere dierenhouders, hun organisaties en binnen- en buitenlandse deskundigen op het gebied van management van gehouden "wilde" dieren, zal besluiten tot het opstellen van minimum-huisvestingsnormen.

De auteur van dit rapport, dr. N.M. Gerrits, is bioloog met als specialisaties biofysica, ecologie en ethologie. Hij was jarenlang lid van de Research Committee van de European Association of Zoos and Aquaria (EAZA) en wetenschappelijk adviseur van de specialisten-werkgroepen van de EAZA voor kleine zoogdieren en kleine carnivoren. Als specialist op het gebied van diemanagement en van CITES-wetgeving is hij adviseur van een groot aantal dierentuinen in binnen- en buitenland, en heeft opleidingen op het gebied CITES-wetgeving en de Flora- en Faunawet verzorgd voor o.m. de Algemene Inspectiedienst (AID) en het Openbaar Ministerie (OM). Daarnaast is hij (co-)auteur van het **Handboek Beschermd Dieren**, een overzicht van alle diersoorten waarvoor in Nederland op grond van nationale en Europese wetgeving beschermende maatregelen van kracht zijn (een uitgave van biologisch-juridisch adviesbureau

Vereisten voor het houden van dieren

INCAconsult). Dr. Gerrits heeft tevens persoonlijke ervaring met het management en de kweek van de volgende zoogdiersoorten:

Acomys cahirinus.	Egyptische stekelmuis
Apodemus sylvestris	Bosmuis
Clethrionomys glareolus	Rosse woelmuis
Crocidura leucodon	Veldspitsmuis
Crocidura russula	Huisspitsmuis
Chinchilla laniger	Chinchilla (kweekvorm)
Echinops telfairi	Egeltenrek
Erinaceus europaeus	Egel
Glis glis	Relmuis
Hemiechinus auritus	Langooregel
Jaculus orientalis	Woestijnspringmuis
Lemniscomys striatus	Gestreepte grasmuis
Macroscelides elephantulus	Olifantspitsmuis
Merionus unguiculatus	Gerbil
Micromys minutoides	Afrikaanse dwergmuis
Micromys minutus	Dwergmuis
Microtus agrestis	Aardmuis
Microtus arvalis	Veldmuis
Microtus oeconomicus	Noordse woelmuis
Mus musculus	Huismuis (wilde vorm)
Mustela nivalis	Wezel
Nannospalax ehrenbergii	Blinde molrat
Neomys fodiens	Waterspitsmuis
Octodon degus	Degoe
Phodopus roborovskii	Roborovski dwerghamster
Rattus norvegicus	Bruine rat (donkere kweekvorm)
Rattus rattus	Zwarte rat
Suncus murinus	Muskusspitsmuis