

Addendum

Bij *Verantwoord Houden!* Een rapport van de Raad voor Dierenaangelegenheden

Inleiding

De Raad voor Dierenaangelegenheden is een onafhankelijke instelling die de minister van LNV zgn. zienswijzen verstrekt over complexe, multidisciplinaire vraagstukken. In deze notitie wordt aangegeven hoe de Raad tot een inventarisatie van de anno 2009 bestaande situatie is gekomen. De Raad heeft daarbij allerlei informatie gebruikt en heeft de kwesties vanuit zeer verschillende invalshoeken bekeken. Deze veelvormigheid is desalniettemin geen garantie dat alle informatie die mogelijk van belang is ook daadwerkelijk verwerkt is in de geproduceerde zienswijze. Daarom past het de Raad om een zgn. disclaimer op te stellen, waarin deze mogelijke onvolledigheid benoemd wordt. De inventarisatie van de huidige situatie, die hierna volgt, is derhalve formeel geen onderdeel van de uitgebrachte RDA-zienswijze, maar een notitie ten dienste van hen die de zienswijze bestuderen.

INHOUD

1	Kanttekeningen bij de analyse.....	2
2	Dierhouderijpraktijken	2
2.1	Agroproductiedieren	2
2.2	Hobbydieren	5
2.3	Paarden.....	6
2.4	Gezelschapsdieren	7
3	Overheidsbeleid ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid	8
3.1	Wet- en regelgeving (publiekrechtelijk)	9
3.2	Andere overheidsinstrumenten	10
4	Private regelingen	11
5	Convenanten	11
6	Internationale context.....	12
6.1	Europese Unie (EU)	12
6.2	World Trade Organisation (WTO).....	13
6.3	Office Internationale des Epizooties (OIE).....	14
6.5	Food and Agriculture Organisation van de Verenigde Naties (FAO)	14

Inventarisatie huidige situatie

1 Kanttekeningen bij de analyse

Het volledig en overzichtelijk beschrijven van de huidige verdeling van rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid is niet eenvoudig.

Allereerst richten wet- en regelgeving en andere initiatieven en instrumenten zich op ofwel diergezondheid ofwel dierenwelzijn, terwijl beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (zie Uitgangspunten, hoofdstuk IV, Kernbegrippen). Bovendien is elke ordening arbitrair en heeft voor- en nadelen.

De rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot dierenwelzijn en diergezondheid zijn af te leiden uit de vigerende wet- en regelgeving, maar ook uit private initiatieven en uit de participatie (of het ontbreken) van verschillende partijen aan convenanten etc.

Een onderverdeling uitsluitend naar publiek- en privaatrechtelijke regelingen is daarbij onvoldoende aangezien belangrijke instrumenten zoals 'facilitering', 'stimulering' en 'kennisontwikkeling en -verspreiding' daarbij buiten beeld blijven.

Een onderverdeling naar verschillende actoren (overheid, dierhouder, ketenpartijen, retailers, NGO's, burgers, etc.) geeft een versnipperd beeld, waarin overlap en 'witte vlekken' minder duidelijk zichtbaar zijn.

Bij een onderverdeling naar houderijpraktijken (agroproductie, hobbydierhouderij, paardenhouderij en gezelschapsdierhouderij) dreigen de houderijoverstijgende rollen en verantwoordelijkheden onderbelicht te blijven.

Om te komen tot een zo compleet mogelijk beeld van de huidige situatie beschrijven we achtereenvolgens de verschillende relevante dierhouderijpraktijken, het huidige overheidsbeleid ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid, de geldende wet- en regelgeving en maken we een inventarisatie van private regelingen.

2 Dierhouderijpraktijken

Naar gebruikscontext kunnen we de volgende diersoorten onderscheiden: agroproductiedieren, dieren voor natuurbeheer, hobbydieren, gezelschapsdieren, dieren voor sport & recreatie, proefdieren en dieren in dierentuinen en circussen¹. Deze zienswijze gaat over de categorieën agroproductiedieren, hobbydieren en gezelschapsdieren. We hebben er voor gekozen paarden, behorend tot de categorie dieren voor sport & recreatie, apart aan te duiden.

Hieronder volgt een kort overzicht per houderijpraktijk, met daarin de omvang, de opbouw, en de organisatiegraad van de sector en de belangrijkste actoren in de sector.

2.1 Agroproductiedieren

De 'veehouderij' bestaat in hoofdzaak² uit de runder-, varkens- en pluimveesector. Daarnaast zijn er nog een aantal kleinere sectoren (bijvoorbeeld konijnen, kalkoenen, eenden, schapen, geiten, nertsen en aquacultuur) of sectoren waarbij de grens tussen productiesector en hobby onduidelijker is, bijvoorbeeld bijen en paarden.

De Nederlandse veehouderij is een sector die voor een belangrijk deel bijdraagt aan het bruto binnenlands product³. Enkele uitzonderingen daargelaten wordt de veehouderij in Nederland gekenmerkt door een geringe grondgebondenheid, een grote afhankelijkheid

¹ Naar: www.dierenwelzijnsweb.nl

² Bij de omvang van een sector is het aantal dieren als maat gehanteerd

³ In 2005 bedroeg volgens het CBP de toegevoegde waarde van de veehouderij rond de 3 miljard en verschaftte het een werkgelegenheid van ruim 80.000 arbeidsjaren (NAD, 2007).

van import van grondstoffen (en soms dieren), grote aantallen dieren per arbeidskracht, een bijzonder doelmatige infrastructuur gekoppeld aan een hoge organisatiegraad en een sterk op export gerichte productie met navenant veel (internationale) (dier)transporten.

In Nederland worden er momenteel 3,7 miljoen runderen, 11,3 miljoen varkens, 1,7 miljoen schapen en geiten en 94 miljoen kippen en ander pluimvee voor commerciële doeleinden gehouden (NAD, 2007).

In de aquacultuur wordt in 2009 3.200 ton paling, 3.500 ton Afrikaanse meerval & Claesse, 270 ton platvis (tarbot/tong), 250 ton zoetwatervis (forel, snoekbaars, steur), 100 ton tilapia gehouden.

Belangrijke actoren in de veehouderij zijn de ketenverbanden (zoals de IKB's in de varkens- en pluimveesectoren en OCM in de melkveehouderij). Veel veehouders zijn lid van belangenorganisaties als de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO) en/of de verschillende veehoudervakbonden (NVV, NMV en NPV voor respectievelijk varkens-melkvee- en pluimveehouders). In de vleeskalverensector zijn de productieketens vaak grotendeels in handen van één bedrijf, een zogenaamde integratie. Verder spelen de zuivelcoöperatie(s), de Centrale Organisatie Vleesgroothandel, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, de Productschappen, de grote slachterijen en de veevoederindustrie een rol. Aan het einde van de productieketens staan de retailers: zij verkopen het product aan de consument en zijn daarmee de schakel tussen de productieketen en de consument.

De aquacultuur (viskweek) is een jonge agroproductietak die zich moeizaam ontwikkelt. De hier gebruikelijke vissoorten en houderijsystemen zijn specifiek voor Nederland. Daardoor is er weinig vergelijkingsmateriaal en zijn er beperkte mogelijkheden voor kennisdeling en –ontwikkeling.

2.1.1 Bijzonderheden in de landbouwhuisdierensector

Voor de landbouwhuisdierensector zijn de Europese eisen als nationaal minimum vastgelegd. De sector is over het algemeen exporterend en hecht daarom sterk aan een internationaal *level playing field*.

De intensieve veehouderij is veelal georganiseerd in private ketenregelingen. Men ziet daarbij de rol van de overheid als 'over de schouder van de sector meekijken' bij het bewaken van dierenwelzijn, inclusief diergezondheid. Daarbij zou de publieke toezichthouder meer gebruik (moeten) kunnen maken van de middelen en de informatie die in de ketens voorhanden zijn.

In de huidige ketensystemen, zijn in wisselende mate eigen handhavingeninstituten vergelijkbaar met de VWA en AID. Deze kunnen binnen de keten dwingend optreden, mits het niet deelnemen aan de keten voor de dierhouder een nadeel oplevert. De eigen handelings- en handhavingmogelijkheden in geval van bijvoorbeeld dierziektebestrijding zijn beperkt, in die mate dat men bijvoorbeeld geen vervoersverboden kan afkondigen, of beperkingen kan opleggen aan niet-deelnemers.

Daar waar het collectief beschermd moet worden tegen té riskant individueel gedrag, verwacht men dat de monitoring en de handhaving door de overheid geschiedt.

Voor dierziekten met een grensoverschrijdend risico en met een impact op de nationale gezondheidsstatus heeft de overheid een internationaal vastgelegde verantwoordelijkheid.

Voor bedrijfsgebonden dierziekten (een term die overigens nadere definiëring behoeft) is geen specifieke wet- of regelgeving vastgesteld. De Nationale Agenda Diergezondheid (2007) geeft aan dat er gekeken wordt of er overheidsbeleid op dit gebied nodig en mogelijk is.

In Europees verband is onlangs het Welfare Quality project afgerond. Dit project beoogt dierenwelzijn door middel van metingen aan het dier wetenschappelijk onderbouwd mogelijk te maken. De Welfare Quality systematiek is te gebruiken voor bedrijfsverbeterstrategieën, *benchmarking* en labelling. Welfare Quality richt zich (vooraleerst) op de landbouwhuisdierensector.

Het opzetten van (private) plusnormen volgt over het algemeen de marktvraag: er wordt in de praktijk pas een plusnorm opgesteld wanneer blijkt dat daar vraag naar is.

2.1.2 Bijzonderheden in de aquacultuur

Voor de aquacultuur is het vaststellen van welzijns- en gezondheidsnormen moeilijk, omdat er nog weinig wetenschappelijke informatie over de in Nederland voor productie gehouden vissoorten bekend is, bijvoorbeeld over het natuurlijk gedrag.

De Nederlandse sector is te klein om zelf wetenschappelijk onderzoek te financieren. De vissoorten en wijze van kweken (gesloten systemen) die in Nederland gebruikelijk zijn, komen niet veel voor in andere landen. Internationaal onderzoek heeft vooral betrekking op de kweek in zgn. zee-kooien en is daarmee veelal niet relevant voor de Nederlandse aquacultuur.

Door Nederlandse NGO's op het gebied van milieu wordt juist de Nederlandse houderij in recirculatiesystemen als vooruitstrevend en duurzaam gezien.

Ook voor de aquacultuur geldt dat men in een internationale markt produceert. Men hecht dan ook sterk aan een internationaal *level playing field*.

De aquacultuur kent een eigen gedragscode: alle leden van het Productschap Vis moeten daaraan voldoen. Deze code moet het vooralsnog zonder flankerend overheidsbeleid stellen. Hierdoor is er weinig interne handhaving van de code.

2.2 Hobbydieren

Er is nog geen eenduidige definitie van hobbydieren in Nederland vastgesteld⁴. Internationale regelgeving ziet hobbydieren nog steeds als landbouwhuisdieren. Vooralsnog hanteren we in dit rapport de definitie 'niet-bedrijfsmatig gehouden landbouwhuisdieren'.

Hoewel niet bekend is hoeveel hobbydieren er precies zijn in Nederland, bedraagt de omvang naar schatting momenteel 5 miljoen dieren. Populaire hobbydieren zijn schapen, geiten en pluimvee. Hobbyhouders hebben soms twee dieren, maar er zijn er ook met 50 of meer. Hobbyhouders hebben vaak veel verschillende diersoorten. De hobbydierhouderij kenmerkt zich door een enorme variatie in de wijze waarop dieren worden gehouden, in soorten gehouden dieren en in de mate waarin hun producten via de reguliere kanalen in de voedselketen belanden.

Hoewel veel mensen de producten van hobbydieren consumeren (vlees, eieren), vervullen de meeste dieren ook een belangrijke gezelschapsfunctie. Mensen hebben de behoefte om hun dier te verzorgen en ermee te fokken, ervaren plezier uit het gezelschap en voelen zich hierdoor meer verbonden met de natuur. Dit heeft betekenis voor de manier waarop mensen met hun dieren omgaan en voor de huisvesting en verzorging die de dieren krijgen (NAD, 2007).

Ongeveer 20% van de hobbydierhouders is georganiseerd, veelal in fokkerij- en rasverenigingen. De Nederlandse Belangenvereniging van Hobbydierhouders is een koepelorganisatie voor veel van deze verenigingen. De im- en exporteurs van hobbydieren zijn verenigd in de *European Association of im- and exporters of birds and live animals*. Het Kennisnetwerk Levende Have is een informatiecentrum voor de hobbydierhouderij.

2.2.1 Bijzonderheden in de hobbydierhouderij

De hobbydierhouderij verwacht van de overheid een balans in de belangenafweging tussen de agroproductiesector en de hobbydiersector, zolang beide sectoren nog onder dezelfde wet- en regelgeving vallen. Men is van mening dat de huidige P-P-P- balans herzien moet worden, omdat deze teveel naar de profit-kant doorslaat. Een teveel aan regeldruk, gebaseerd op de agroproductie, drukt nu op de hobbydierhouders, vindt men. Een deel van hen zou zich daardoor aan het (overheids)toezicht onttrekken.

Uiteindelijk streven de hobbydierhouders naar gedifferentieerd beleid voor hobbydieren, bijvoorbeeld door onderscheid te maken t.o.v. de veehouderij op basis van instroom in de voedselketen.

Voor de individuele hobbydierhouder is vooral kennisoverdracht en voorlichting van belang. De hobbydierhouderij heeft informatievoorziening via de eigen rasverenigingen, belangenorganisaties en via het Kennisnetwerk Levende Have. Ook dierenartsen en toeleverende bedrijven zijn informatiebronnen voor de hobbydierhouder.

De hobbydierhouderij kent een lage organisatiegraad (ca. 20%) en veel hobbydieren worden in een betrekkelijke mate van anonimiteit gehouden: bij de mensen thuis, waar er weinig publiek toezicht is.

⁴ Zie ook *I&R Hobbydieren* (2005, RDA)

2.3 Paarden

De Nederlandse paardensector is een sterk groeiende en belangrijke economische sector. Er zijn naar schatting 400.000 tot 450.000 paarden en pony's in Nederland en ongeveer 450.000 actieve paardensportbeoefenaren. Het is een zeer diverse sector die in grote lijnen in te delen is in vier deelsegmenten⁵:

- 1) buitenlui met een paard rond het huis of voor de kinderen
- 2) mensen die veel tijd steken in hun paard, daar een nauwe band mee onderhouden en er voor hun inkomen gedeeltelijk afhankelijk van zijn
- 3) mensen die bedrijfsmatig met paarden bezig zijn en er hun brood mee verdienen
- 4) de meer recreatieve paardenliefhebbers die vooral bezig zijn met rijden, mennen, endurance en reining

De paardenhouderij is wat betreft bedrijfsvoering voor een groot deel hobbymatig en in mindere mate bedrijfsmatig. Er is een brede maatschappelijke belangstelling voor de sector en de sector heeft daardoor een ander sociaal-emotioneel karakter dan de veehouderijsectoren. Naar schatting 75% van de paardenliefhebbers is aangesloten bij een organisatie (fokkerij, sport, recreatie) in de paardenhouderij. Het aanspreekpunt is de Sectorraad Paarden, een koepel waarin verschillende organisaties (KNHS, NDR, LTO, FNHO en de koepel Fokkerij) uit de deelsegmenten zijn vertegenwoordigd. Op deze manier wil de Sectorraad Paarden de gezamenlijke belangen van de paardensector behartigen (NAD, 2007).

In het voorjaar van 2009 is het Nationaal Hippisch Kenniscentrum opgericht. Dit kenniscentrum beoogt een onderzoeks- en kennisagenda voor de gehele paardenhouderij op te stellen en bij te houden. Daarnaast wil men kennis over alle relevante aspecten van het houden van paarden toegankelijk te maken voor een breed paardenpubliek.

Bij alle deelsegmenten van de paardenhouderij spelen de verschillende toeleveranciers, zoals ruitersportzaken, hoefsmeden, dierenartsen en stallenbouwers een belangrijke rol in onder andere de kennisdeling en kennisverspreiding.

In Nederland worden geen paarden gehouden voor de vleesproductie, maar uiteindelijk worden veel paarden wel geconsumeerd. In Nederland zelf worden weinig paarden geslacht. De meeste paarden worden naar het buitenland gebracht en daar geslacht.

2.3.1 Bijzonderheden in de paardenhouderij

Voor paarden en paardenhouderij is in Nederland nog weinig specifieke wet- en regelgeving van kracht. Het overheidsbeleid ten aanzien van de paardenhouderij heeft met ingang van de Nota Dierenwelzijn (LNV, 2007) een nieuwe impuls gekregen. De paardensector zou graag de normstelling, controle en handhaving in eigen handen hebben. Private gedragscodes ziet men hierbij als een belangrijk instrument.

De Dierenbescherming heeft het welzijn van paarden een speerpunt van haar beleid voor 2009 gemaakt.

Voor de individuele paardenhouder is vooral kennisoverdracht en voorlichting van belang. De paardenhouderij heeft daartoe het Hippisch Kenniscentrum opgericht. Men verwacht daarbij van de overheid een ondersteunende rol.

Wettelijk gezien is het paard een productiedier zoals de landbouwhuisdieren. Het is mogelijk om een paard onomkeerbaar aan te duiden als 'niet voor consumptie bestemd'. Dit biedt de mogelijkheid om veel meer soorten diergeneesmiddelen te gebruiken, wat het welzijn van het paard ten goede komt. Deze methodiek is echter nog niet sluitend.

⁵ Naar: Van Wijk-Jansen et al., 2009

2.4 Gezelschapsdieren

In Nederland heeft 55% van de huishoudens (4 miljoen) één of meer gezelschapsdieren. In totaal zijn er ongeveer 30.7 miljoen gezelschapsdieren in Nederland. Het grootste gedeelte daarvan bestaat uit vissen (19 miljoen). Daarnaast zijn er ongeveer 3,3 miljoen katten, 1,8 miljoen honden, 1 miljoen konijnen, bijna 1 miljoen knaagdieren, 5 miljoen vogels en een kwart miljoen reptielen en amfibieën (*Feiten en Cijfers*, Forum Welzijn Gezelschapsdieren, maart 2006).

Jaarlijks wordt er in Nederland 1,45 miljard euro besteed aan de aanschaf en de verzorging van gezelschapsdieren. De totale waarde van de sector bedraagt 2,1 miljard euro, inclusief, voeding, handel, dierenartsen, zorg en onderwijs (*NAD*, 2007).

Ongeveer 9 à 10 % van de hondenhouders en ongeveer 2 % van de kattenhouders is georganiseerd, veelal in ras- en sportverenigingen. Veel rasverenigingen zijn aangesloten bij de Raad van Beheer op Kynologisch gebied (honden) en het Overlegplatform van de Nederlandse CatFancy (katten). Het Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH) is een koepelorganisatie voor ras- en liefhebberijverenigingen voor gezelschapsdieren. De Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO is de brancheorganisatie voor ondernemers in de gezelschapsdierensector. Het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG) is een onafhankelijk informatiecentrum voor de gezelschapsdierenhouderij.

2.4.1 Bijzonderheden in de gezelschapsdierenhouderij

De individuele gezelschapsdierenhouder wordt van dieren en dierbenodigdheden voorzien door professionele gezelschapsdierenhouders (fokkers en handelaars) en toeleverende professionals (zoals dierenspecialisten en dierenartsen). De invloed en de omvang van deze partijen is niet altijd even duidelijk. Ook zijn partijen (in het bijzonder de fokkers en handelaars) niet altijd als zodanig in beeld.

Er is nog geen verplichte, centrale Identificatie & Registratie (I&R) van gezelschapsdieren. In 2011 wordt Identificatie & Registratie van honden verplicht gesteld.

Toezicht en handhaving op het niveau van de individuele gezelschapsdierenhouder is in de praktijk nauwelijks tot niet haalbaar.

Voor de individuele gezelschapsdierenhouder is vooral kennisoverdracht en voorlichting van belang. In de gezelschapsdierensector is kennis beschikbaar via o.a. de rasverenigingen, het PVH⁶, het LICG⁷ en via de dierenartsen en de dierenspecialisten.

Een gedeelde ketenverantwoordelijkheid wordt door de gezelschapsdierenhouders als bezwaarlijk ervaren omdat het dier een levende zaak is, omdat er vaak sprake zou zijn van 'verborgen' gebreken, omdat er sprake is van een complexe keten en omdat er veel verschillende diersoorten gehouden worden.

De professionele component van de gezelschapsdierenketen (de handel en toeleverende bedrijven) werkt echter al wel aan private certificering. De overheid zorgt voor inbedding van deze private certificering in wet- en regelgeving.

⁶ Platform Verantwoord Huisdierenbezit

⁷ Landelijk Informatie Centrum Gezelschapsdieren

3 Overheidsbeleid ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid

In de huidige situatie gaat het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) er van uit dat de houder van een dier primair verantwoordelijk is voor de dagelijkse zorg, het welzijn en de gezondheid van het dier. De houder neemt deze verantwoordelijkheid op zich door zijn beslissing dieren te gaan houden. Dit is als zodanig in de Nationale Agenda Diergezondheid en de Nota Dierenwelzijn verwoord.

De overheid bepaalt de kaders en randvoorwaarden en informeert houders hierover. Voor de handhaving van de regels is de overheid verantwoordelijk.

Voor de *productiedieren* worden deze kaders voornamelijk in de vorm van regelgeving gegeven. Een groot deel van de voorschriften wordt door lidstaten van de Europese Unie gezamenlijk vastgesteld en vertaald in nationale wetgeving in de vorm van regelingen en besluiten. Er zijn regelingen en besluiten met betrekking tot het houden van kalveren, pluimvee en varkens, dierenvervoer, ingrepen, doden van dieren, bedrijfsmatig houden van honden en katten etc.

Bij diergezondheid is er een belangrijk onderscheid tussen besmettelijke dierziekten en zoönosen enerzijds en bedrijfsgebonden ziekten anderzijds. Bij de eerste groep heeft de overheid de taak de samenleving en de sector te beschermen tegen de soms zeer ingrijpende gevolgen voor mensen en dieren van deze ziekten. De overheid beschikt daarom over vergaande bevoegdheden.

Voor de *gezelschapsdieren* bepaalt de overheid ook kaders, maar minder dan bij de productiedieren. In 2006 heeft het Forum Welzijn Gezelschapsdieren⁸ een advies over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van gezelschapsdieren opgesteld. Naar aanleiding van dit rapport heeft de (toenmalige) minister van LNV geconstateerd dat de dierhouder primair verantwoordelijk is voor het welzijn en de gezondheid van zijn dier. Daarbij heeft de minister aan de Tweede Kamer toegezegd om via voorlichting en kennisdeling de dierhouder te faciliteren bij het nemen van zijn verantwoordelijkheden. De verantwoordelijkheden in het beroepsmatige deel van de honden- en kattensector moeten geborgd worden door een vrijwillig certificatiesysteem met flankerend beleid in de vorm van Toezicht op Controle (ToC) vanuit de overheid. Tot besluit zegde de minister toe om met een negatieflijst (een lijst van dieren die niet gehouden mogen worden) te komen om Art. 33 van de Gezondheids- en Welzijnswet van Dieren van kracht te laten worden.

Met betrekking tot de Identificatie & Registratie (I&R) van gezelschapsdieren heeft de huidige minister van LNV besloten dat per 2011 verplichte I&R voor honden ingevoerd zal worden.

Voor *zwerfdieren* is er weinig geregeld, behalve dat gemeenten verplicht zijn om zwerfdieren twee weken op te vangen.

Voor de *hobbydieren* gelden grotendeels dezelfde regels als voor de productiedieren. De hobbydierhouders ervaren de regelgeving soms als een onevenredig grote last. De overheid heeft aangegeven dat daar waar mogelijk gedifferentieerd beleid ten aanzien van hobbydieren nagestreefd zal gaan worden.

De overheid voert daarnaast een faciliterend beleid om innovatie en verbeteringen op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn te bevorderen. De overheid wil bijvoorbeeld stimuleren dat de burger – als consument – in staat is bewuste keuzes te maken. Ook hanteert zij financiële instrumenten om het welzijn en de gezondheid van dieren als integraal onderdeel van duurzaamheid te verbeteren.

⁸ RDA 2006/01, *Gedeelde zorg – Actieplan* (Forum Welzijn Gezelschapsdieren)

3.1 Wet- en regelgeving (publiekrechtelijk)

De meest directe manier om overheidsbeleid vorm te geven is door middel van wet- en regelgeving.

De volgende bepalingen over het dier zijn terug te vinden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Het Burgerlijk Wetboek (BW) bepaalt dat dieren zaken zijn. Als zodanig is een aantal bepalingen uit het BW (vooral Boek 3 en 5), dat betrekking heeft op eigendom, inbezitneming, verlies en consumentrecht (Boek 7), ook van toepassing op dieren. Ook in het Wetboek van Strafrecht wordt een dier gelijkgesteld aan een zaak.

Daarnaast is er regelgeving die betrekking heeft op diergezondheid en dierenwelzijn: de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD). De 'intrinsieke waarde' van het dier is uitgangspunt van deze wet. Dit betekent, dat het dier een 'eigen waarde' wordt toegekend. Dit uitgangspunt biedt goede mogelijkheden om het dier optimaal te beschermen tegen handelingen van de mens die zijn welzijn aantasten.

De Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot de gezondheid van dieren is voornamelijk bepaald door de ter zake geldende EU-voorschriften (*MvT Wet Dieren*, 2008). Omdat de EU-voorschriften vrijwel uitsluitend betrekking hebben op productiedieren, heeft de Nederlandse regelgeving ook vooral betrekking op productiedieren en nauwelijks op gezelschapsdieren (*NAD*, 2007).

Het huidige diergezondheidsbeleid is veelal *ad hoc* ontwikkeld en daardoor gefragmenteerd en soms ondoorzichtig. De laatste integrale beleidsnota Diergezondheid stamt uit 1998. Vele gebeurtenissen hebben sindsdien plaatsgevonden die vragen om een herijking (*NAD*, 2007).

De regels voor het welzijn van dieren omvatten onder andere het verbod op dierenmishandeling, het verbod op diereengevechten en het verbod om dieren als prijs of als gift uit te reiken. Daarnaast kent de GWWD verschillende bepalingen specifiek gericht op het mogen houden, verhandelen, huisvesten, verzorgen, fokken en doden van dieren en een verbod om lichamelijke ingrepen bij een dier te verrichten buiten diergeneeskundige noodzaak. Vooral ten aanzien van landbouwhuisdieren zijn nadere regels voor dierenwelzijn gesteld, veelal ter implementatie van EU-richtlijnen (*MvT Wet Dieren*, 2008).

De welzijnsvoorschriften van de GWWD zijn alleen van toepassing op dieren die door de mens worden gehouden, en dus niet op in het wild levende dieren. Alleen het verbod op dierenmishandeling en de plicht om hulpbehoevende dieren de nodige zorg te verlenen zijn ook van toepassing op in het wild levende dieren (*MvT Wet Dieren*, 2008).

In 2008 is het wetsvoorstel voor de Wet Dieren ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet "beoogt een integraal wettelijk kader te introduceren voor de regels met betrekking tot het gedrag van mensen jegens dieren, alsook voor de regels ter beheersing van de risico's die dieren of van die dieren afkomstige producten met zich kunnen brengen voor de mens en voor andere dieren". De Wet Dieren is een samenvoeging van onder andere de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Diergeneesmiddelenwet, de Wet op de dierenbescherming, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990 en de Kaderwet diervoeders. De Wet Dieren erkent de intrinsieke waarde van dieren – maar duidt deze niet – en begint met het vaststellen van een algemene zorgplicht "van eenieder, jegens alle dieren".

3.2 *Andere overheidsinstrumenten*

Naast het direct reguleren door middel van wetgeving, kan de overheid haar beleid ook vormgeven door middel van stimuleringsmaatregelen zoals het verstrekken van subsidies, het stimuleren van kennisontwikkeling en –deling, het stimuleren van private regelingen en het (doen) afsluiten van convenanten.

Bestaande **subsidieregelingen** zijn onder andere:

- Investeringsregeling integraal duurzame stallen
- Regeling (Samenwerking bij) Innovatie
- Demonstratieregeling Veehouderij
- Innovatievouchers (i.s.m. het Ministerie van Economische Zaken)
- Borgstellingfonds / garantstellingregeling
- Milieu-investeringsaftrek (MIA) en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) voor stallen die voldoen aan de Maatlat duurzame veehouderij
- Regeling praktijknetwerken, waarmee o.a. netwerken rondom innovatieve boegbeelden gefaciliteerd kunnen worden
- Start- en ondersteuningssubsidies: voor o.a. het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (LICG), het Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH) en het Kennisnetwerk Levende Have.

LNV werkt aan aanpassing en uitbreiding van bestaande regelingen. In het kader van het aanvullend Beleidsakkoord is voor 2009 en 2010 € 10 mln. per jaar extra toegezegd voor duurzame stallen. Dit zal beschikbaar worden gesteld via de Investeringsregeling integraal duurzame stallen. In het aanvullend beleidsakkoord heeft het kabinet voor 2009 en 2010 € 30 mln. per jaar extra toegezegd voor de MIA/Vamil.

Op het gebied van **Kennisontwikkeling en onderzoek** stimuleert de overheid onder andere:

- Beleidsondersteunend onderzoek met betrekking tot dierenwelzijn en diergezondheid van agroproductiedieren
- Basiskennisontwikkeling diergezondheid en dierenwelzijn
- Wettelijke onderzoekstaken besmettelijke dierziekten
- Onderzoeksprogramma Welzijn Gezelschapsdieren
- NWO-onderzoeksprogramma “ Waardering van dierenwelzijn”
- Kennisontwikkeling in de biologische pluimvee-, varkens- en melkveehouderij door financiering van Bioconnect
- Deelname aan het Europees project Welfare Quality
- Deelname aan het Europees project EconWelfare
- Participatie in onderzoek binnen het Europese 7^e kaderprogramma
- Onderwijsprogramma Welzijn van Dieren als onderdeel van de Groene kenniscoöperatie en de regeling Kennis en Innovatie Groen Onderwijs.

Tevens worden mogelijkheden voor **nieuwe instrumenten en regelingen** onderzocht:

- Onderzoek naar de mogelijkheden voor het uitschrijven van een SBIR- tender voor integraal duurzame stallen.
- Het verruimen van de garantstellingmogelijkheden voor risicovolle investeringen in nieuwe integraal duurzame stallen (garantstellingregeling van de Regeling LNV subsidies).
- Onderzoek naar de mogelijkheden van een risicokapitaalfonds voor systeeminnovaties.
- Onderzocht wordt of een deel van de middelen uit artikel 68 GLB ingezet kunnen worden voor de ondersteuning van investeringen in integraal duurzame stallen.
- Verruiming van de proefstalregeling in de Regeling Ammoniak en Veehouderij.

4 Private regelingen

Bovenwettelijke normen voor dierenwelzijn en diergezondheid ('plusnormen') worden in private regelingen vastgelegd. Sommige private regelingen nemen een deel van de publiekrechtelijke toezichtstaken (inzake de wettelijke minimumnormen) over, waar bij de overheid kan volstaan met Toezicht op Controle bij de deelnemers aan de private regeling. Daarnaast kunnen er ook private regelingen bestaan die niet noodzakelijk een beter dierenwelzijn, inclusief diergezondheid, nastreven.

In de agroproductiesector kennen we onder andere de volgende private regelingen:

- Ketenregelingen, zoals IKB (varkens en pluimvee) en OCM (melkvee)
- Code Productschap Vis (aquacultuur)
- Masterplan vleeskalverhouderij (vooral m.b.t. diergeneesmiddelengebruik)
- Keur- en kenmerken (o.a. weidemelk, Volwaard, Jumbo Bewust, Beter Leven)
- Kwaliteitsregelingen veevervoer

In de hobbydierhouderij kennen we onder andere de volgende private regelingen:

- Kwaliteitsregeling kinderboerderijen
- Code/Codex Hobbydierhouderij

In de paardenhouderij kennen we onder andere de volgende private regelingen:

- Reglementen voor de paardensport
- Stamboekreglementen

In de gezelschapsdierensector kennen we onder andere de volgende regelingen:

- Rasstandaarden voor de honden- en kattenfokkerij
- Kwaliteitsregeling kattenfokkers (Felikat)
- Erkenningsregeling dierenwinkels (Dibevo)
- Erkenningsregeling dierenasiels (Dierenbescherming)
- VOND-kwaliteitsprotocol voor opvang niet-gedomesticeerde dieren

De veterinaire beroepsgroep, die een belangrijke rol dient te vervullen op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid in alle bovengenoemde houderijsectoren en op het gebied van volksgezondheid en voedselveiligheid, kent de private regelingen *De code voor de dierenarts* en *De richtlijnen voor Goede Veterinaire Praktijkvoering (GVP)*.

5 Convenanten

Afspraken over specifieke aspecten van de dierhouderij kunnen worden vastgelegd in convenanten. Ondertekenaars zijn veelal direct betrokken private partijen, soms is ook de overheid medeondertekenaar. De afgelopen jaren zijn bijvoorbeeld de volgende convenanten afgesloten (met tussen haakjes de ondertekenaars), allen in de agroproductiesector:

- Convenant Antibioticaresistentie (LTO, NVV, NOP, NVP, NZO, COV, Nepluvi, KNMvD, Nevedi, PPE, PVV, SKV)
- Convenant Marktontwikkeling Verduurzaming Dierlijke Producten (LNV, LTO, COV, Nepluvi, Anevei, Veneca, CBL, Dierenbescherming)
- Convenant Marktontwikkeling Biologische Landbouw (LNV, LTO, FNLI, CBL, Rabobank, Triodos-bank, Biologica, Veneca, PBS, VBP)
- Verklaring van Noordwijk: per 2009 verdoofd castreren en in 2015 stoppen castreren beerbiggen (COV, LTO, CBL, NVV).

6 Internationale context

Een aanzienlijk deel van de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot dieren is het gevolg van internationale – vooral Europese – afspraken, richtlijnen en verordeningen.

In het Verdrag van de Europese Gemeenschap zijn dieren gerubriceerd als 'landbouwproducten'. De Europese regelgeving betrof aanvankelijk vooral de goede werking van de interne markt. Een economische belangenafweging vormde de grondslag voor het al dan niet verbeteren van het welzijn van dieren.

Het Verdrag van Amsterdam (1997), met een Protocol over Dierenwelzijn, bracht een kentering. Hierin werd vastgelegd dat dieren "met gevoel begiftigde wezens" zijn. Met het welzijn van dieren moet rekening worden gehouden als beleid wordt geformuleerd op het gebied van landbouw, visserij, wetenschappelijk onderzoek en de interne markt. Dit protocol is de basis voor artikel II – 13 in het Verdrag van Lissabon⁹. Dit artikel bepaalt het volgende:

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

Hoewel dit uitgangspunt betrekking heeft op alle diersoorten en categorieën van dieren, is het in de praktijk vrijwel uitsluitend betrokken op landbouwhuisdieren als gevolg van de aanpak van beleid en regelgeving op Europees niveau (*Actieplan Forum Welzijn Gezelschapsdieren*, 2005).

6.1 Europese Unie (EU)

Binnen de Europese Unie is de wetgeving op het gebied van diergezondheid vrijwel volledig geharmoniseerd. Dit betekent dat de Lidstaten van de Unie gebonden zijn aan gemeenschappelijk opgestelde Europese wetgeving. De nationale speelruimte is dan ook beperkt. Nederland is echter in het verleden in staat geweest vrij veel invloed uit te oefenen op het proces van totstandkoming van nieuwe Europese wetgeving. Bovendien houden lidstaten enige vrijheid bij het implementeren van EU-wetgeving (*NAD*, 1997).

De Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van diergezondheid zijn handelsvoorschriften, bepalingen m.b.t. de preventie en bestrijding van zoonosen, spongiforme encephalopathieën en andere (zgn. aangifteplichtige) dierziekten en regels op het gebied van Identificatie & Registratie (*MvT Wet Dieren*, 2008).

De Europese richtlijnen en verordeningen op het gebied van dierenwelzijn omvatten minimumnormen met betrekking tot het houden, huisvesten en verzorgen van productiedieren in het algemeen, en van kalveren, varkens, legkippen en vleeskuikens in het bijzonder. De voorschriften zien onder meer op de oppervlakte waarover elk dier dient te beschikken en de voeder- en drinkvoorzieningen. Ook worden in deze richtlijnen regels gesteld over de wijze waarop bepaalde ingrepen bij landbouwhuisdieren mogen worden verricht. Verder geldt er een verordening voor het transport van dieren en een richtlijn voor het bedwelmen en doden van dieren.

Het pakket aan regelgeving heeft als doel binnen de EU een basisniveau aan welzijn voor landbouwhuisdieren te waarborgen. De Europese Commissie streeft er naar om voor alle diercategorieën regels ten aanzien van de huisvesting en verzorging vast te stellen. Voor

⁹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, Publicatieblad van de Europese unie, 9 mei 2008

gezelschapsdieren is (nog) geen Europese regelgeving van kracht. (*MvT Wet Dieren*, 2008 en *NDW*, 2007).

Naast wet- en regelgeving faciliteert de Europese Commissie onderzoeksprogramma's op het gebied van dierenwelzijn, zoals *Welfare Quality* en *EconWelfare*¹⁰.

In het communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010 stelt de Europese Commissie zich het volgende ten doel:

- De huidige minimumnormen voor dierenbescherming en dierenwelzijn verhogen naar aanleiding van nieuwe wetenschappelijke gegevens en sociaaleconomische beoordelingen, en mogelijk specifieke minimumnormen uitwerken voor diersoorten of vraagstukken waarvoor tot dusver geen EU-wetgeving is.
- Een hoge prioriteit geven aan het stimuleren van nieuw beleidsgericht onderzoek naar dierenbescherming en dierenwelzijn.
- Standaardindicatoren voor dierenwelzijn introduceren: een rangorde van welzijnsnormen hanteren (van minimale tot hogere normen) ter ondersteuning van de ontwikkeling van productiemethoden en dierhouderijmethoden die beter voor het dierenwelzijn zijn en de toepassing daarvan op Europees en internationaal niveau te stimuleren. Op basis hiervan zullen de mogelijkheden voor EU-etikettering systematisch worden nagegaan.
- Zorgen dat zowel personen die dieren houden of ermee omgaan als het publiek meer betrokken raken bij en beter geïnformeerd worden over de huidige normen voor dierenbescherming en dierenwelzijn en zich ten volle bewust worden van hun eigen rol in het bevorderen daarvan.
- Nieuwe internationale initiatieven blijven opzetten en ondersteunen om bij te dragen tot een grotere bewustwording en meer consensus over dierenwelzijn, onder andere door met ontwikkelingslanden af te spreken om na te gaan welke mogelijkheden diervriendelijke productiesystemen de handel te bieden hebben. De EU moet ook actief de grensoverschrijdende problemen in kaart brengen die zich voordoen op het gebied van het welzijn van gezelschapsdieren, landbouwhuisdieren, wilde dieren enz., en een manier uitwerken om deze problemen tijdig, efficiënt en consistent aan te pakken.

6.2 World Trade Organisation (WTO)

De verdragen die in het kader van de WTO zijn opgesteld bevatten geen bepalingen die zien op dierenwelzijn. Het streven is erop gericht dierenwelzijn stevig in WTO-verband te verankeren. Het gaat daarbij om het erkennen van dierenwelzijn als *non trade concern* in het WTO-verdrag. Pas als dierenwelzijn volwaardig als *non trade concern* wordt erkend, kan Europa welzijnseisen stellen aan de import van producten uit derde landen (*NDW*, 2007). Diergezondheid kan wel een rol spelen bij het nemen handelsbeperkende maatregelen.

De RDA bracht op verzoek van de minister van LNV in 2005 een advies uit over het spanningsveld tussen de toenemende globalisering/ liberalisering en het bevorderen van het welzijn van productiedieren¹¹.

¹⁰ Zie: www.welfarequality.net en www.econwelfare.eu

¹¹ *Maintaining or improving farm animal welfare in the light of increasing trade liberalisation and globalisation: a contradiction in terms?*, RDA 2005/03

6.3 Office Internationale des Epizooties (OIE)

De OIE vervult een belangrijke functie bij de totstandkoming van internationale standaarden voor diergezondheid. De werkwijze is dat de 169 landen die bij de OIE zijn aangesloten normen ontwikkelen voor diergezondheid en dierenwelzijn. Dit zijn de *health codes*. Deze normen worden gezien als de wereldwijde consensus over het onderhavige onderwerp. Het zijn dan ook referenties voor de internationale handel. De bij de OIE aangesloten landen kunnen elkaar aanspreken als de normen niet worden opgevolgd. Bovendien worden de normen die de OIE ontwikkelt gezien als referentie door de WTO. De OIE geeft prioriteit aan landbouwhuisdieren en aquacultuur. (NDW, 2007). Sinds 2002 houdt de OIE zich ook bezig met dierenwelzijn. Inmiddels zijn verschillende *guidelines* opgesteld, zoals voor transport over land en zee, slachten, het doden in het kader van dierziektebestrijding.

6.4 Council of Europe - Raad van Europa

Door de Raad van Europa zijn een vijftal conventies op het gebied van de bescherming van dieren opgesteld. Na ondertekening en ratificering door een lidstaat van een Conventie wordt een Conventie van kracht, wat inhoudt dat de lidstaat zich er toe verplicht dat zijn beleid op dat punt voldoet aan de afspraken die zijn vastgelegd in de Conventie. Op het gebied van het welzijn van dieren zijn er Conventies opgesteld op het gebied van transport van dieren, slachten van dieren, huisvesting van productiedieren, houden van gezelschapsdieren en het gebruik en de huisvesting van proefdieren.

6.5 Food and Agriculture Organisation van de Verenigde Naties (FAO)

De FAO faciliteert onder andere kennisuitwisseling via zijn Gateway to Farm Animal Welfare (www.fao.org/ag/againfo/home/en/index.htm).