

Besluit van , houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met de verbetering van regelgeving voor lijsten van toegestane diersoorten
(05-04-2023)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, nr. WJZ.....; Gelet op de artikelen 2.2, tweede lid, 2.3, tweede en vierde lid, 2.5, tweede lid, onderdeel, a, en 2.16, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de Wet dieren; De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.); Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.4, eerste lid, komt te luiden:

1. De criteria, bedoeld in artikel 2.2, tweede lid, van de wet, zijn:
 - a. de mate waarin het welzijn van het dier kan worden gewaarborgd wanneer het wordt gehouden;
 - b. de mate waarin de gezondheid van mens en dier kan worden gewaarborgd wanneer het dier wordt gehouden; en
 - c. de mate waarin de veiligheid van mens en dier kan worden gewaarborgd wanneer het dier wordt gehouden.

B

Artikel 2.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) vervalt ", met dien verstande dat pluimvee waarbij een lichamelijke ingreep is verricht die krachtens de wet niet is toegestaan, niet is aangewezen".
3. Het volgende lid wordt toegevoegd:
 2. Van de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, zijn uitgezonderd:
 - a. pluimvee waarbij een lichamelijke ingreep is verricht die krachtens de wet niet is toegestaan; en
 - b. soorten of categorieën van zoogdieren waarop het verbod, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de wet van toepassing is.

C

In artikel 4.1 wordt in de begripsbepaling van 'wilde dieren' "de diersoorten of diercategorieën, genoemd in bijlage II bij dit besluit" vervangen door "de diersoorten of diercategorieën, aangewezen op grond van artikel 2.1".

D

Artikel 4.14 komt te luiden:

Artikel 4.14. Verbod op optreden met andere dan aangewezen zoogdieren en op vervoer van die dieren ten behoeve van een optreden

1. Het is verboden op te treden met zoogdieren die niet behoren tot door Onze Minister aangewezen soorten of categorieën.
2. Het is verboden zoogdieren van soorten die niet krachtens het eerste lid zijn aangewezen te vervoeren ten behoeve van een optreden.
3. De verboden, bedoeld in het eerste en tweede lid, zijn niet van toepassing op optredens in dierentuinen als bedoeld in artikel 4.1.
4. Een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid wordt gedaan indien een diersoort of diercategorie gedomesticeerd is.
5. De hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid.

E

Bijlage IV vervalt.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Aanleiding

Dit besluit voorziet in nieuwe criteria voor de beoordeling van diersoorten op hun geschiktheid om door een mens te kunnen worden gehouden. Op basis van deze criteria wordt door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een lijst van diersoorten vastgesteld die mogen worden gehouden. De tot dusverre in artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren opgenomen toetsingscriteria sloten niet meer aan bij de meest recente wetenschappelijke inzichten, die hun weerslag hebben gevonden in de beoordelingssystematiek. De criteria zijn daarom herzien.

Ook voorziet dit besluit in een wijziging van de regels over zoogdieren waarmee mag worden opgetreden (circusdierenlijst). Tot dusverre waren deze soorten opgenomen in een bijlage bij het Besluit houders van dieren, daarmee werd deze lijst op het niveau van een algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Voor belanghebbenden was hiermee geen gemakkelijk toegankelijke procedure beschikbaar tot wijziging van de lijst of het maken van bezwaar. Ook had die procedure een lange doorlooptijd. Om deze problemen weg te nemen, is geregeld dat het aanwijzen van circusdiersoorten op ministerieel niveau gebeurt.

2. Wettelijk kader

Algemene lijst van toegestane diersoorten

Het eerste lid van artikel 2.2 van de Wet dieren bepaalt dat het verboden is diersoorten en diercategorieën te houden die niet zijn aangewezen door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het tweede lid bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur de criteria worden vastgesteld op grond waarvan de minister de diersoorten of diercategorieën aanwijst. Deze criteria zijn vastgelegd in artikel 1.4, eerste lid, van het Besluit houders van dieren. In artikel 1.4, tweede lid, van het Besluit houders van dieren is bepaald dat het verbod op het houden van niet-aangewezen diersoorten beperkt is tot zoogdieren.

De lijst die de minister van LNV op grond van artikel 2.2 van de Wet dieren vaststelt, wordt ook wel 'huis- en hobbydierenlijst' of 'positielijst' genoemd. Deze vormt echter de basis voor alle gehouden diersoorten in Nederland. Artikel 2.2 bepaalt namelijk dat het verboden is een dier te houden als deze niet is aangewezen. Indien een dier niet op grond van dit artikel is aangewezen, mag het dier dus niet worden gehouden, ongeacht voor welk doel een dier wordt gehouden.

Lijst van zoogdieren waarmee mag worden opgetreden

Artikel 4.14, eerste lid, van het Besluit houders van dieren bevatte een verbod om met zoogdieren deel te nemen aan circussen of andere optredens, tenzij ze waren genoemd in bijlage IV van het Besluit. De wettelijke grondslag voor dit verbod is artikel 2.16, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de Wet dieren.

3. Hoofdpijnen besluit

Algemene lijst van toegestane diersoorten (huis- en hobbydierenlijst)

Omdat de Wet dieren het houden van dieren van soorten verbiedt die niet zijn opgenomen op een lijst van toegestane soorten, wordt de handel in dieren van de niet in de lijst opgenomen soorten beperkt. Een lijst van toegestane diersoorten wordt daarom gezien als een beperking van het vrij verkeer van goederen. Het vrij verkeer van goederen is een van de fundamentele beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (artikel 28). Het Hof van Justitie van de EU heeft bepaald dat de bescherming van de gezondheid van mens en dier en het leven van mens en dier een legitiem doel is voor de beperking van het vrij verkeer van goederen.¹ Om deze beperking rechtmatig te laten zijn, is vereist dat de beperking evenredig is.

¹ Zie de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU in zaak C-219/07, Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers VZW en Andibel VZW tegen Belgische Staat.

Evenredigheid van een lijst van diersoorten die mogen worden gehouden vereist onder meer dat de lijst en wijzigingen ervan berusten op objectieve en niet-discriminerende criteria. Verder moet worden voorzien in een procedure die belanghebbenden in staat stelt een lijst te laten wijzigen. Deze procedure moet gemakkelijk toegankelijk zijn, wat inhoudt dat deze een duidelijke juridische basis moet hebben, binnen een redelijke termijn moet kunnen worden afgesloten en moet kunnen uitmonden in een rechterlijke procedure.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft een nieuwe lijst aangekondigd, die is opgesteld aan de hand van voornoemde eisen. Daartoe heeft een commissie van onafhankelijke wetenschappers een toetsingskader op basis van wetenschappelijke literatuur opgesteld.² Met dit toetsingskader kunnen diersoorten beoordeeld worden op hun geschiktheid om het dier te houden.

Gebleken is dat de oorspronkelijke criteria in artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren niet aansloten bij de meest recente wetenschappelijke inzichten, die moeten terugkomen in de beoordelingssystematiek. De criteria zijn daarom herzien. De nieuwe criteria zijn meer toekomstbestendig vormgegeven, doordat ze minder restrictief zijn geformuleerd. Daardoor kunnen binnen deze criteria ontwikkelingen in de dierwetenschappen in de toekomst beter mee genomen worden bij de beoordeling van de aanwijzing van diersoorten (artikel I, onderdeel A, van dit besluit).

De criteria voor de huis- en hobbydierenlijst zijn komen te luiden:

- de mate waarin het welzijn van het dier kan worden gewaarborgd wanneer het wordt gehouden;
- de mate waarin de gezondheid van mens en dier kan worden gewaarborgd wanneer het dier wordt gehouden; en
- de mate waarin de veiligheid van mens en dier kan worden gewaarborgd wanneer het dier wordt gehouden.

Hier moet worden opgemerkt dat aanwijzing van een diersoort of diercategorie niet aan de orde is, indien er een wettelijk verbod is op het houden van het dier. Aanwijzing zou dan namelijk in strijd zijn met het desbetreffende verbod. Momenteel is het houden van bepaalde diersoorten verboden op grond vanuit natuurbeschermings- en biodiversiteitsoogpunt. Het gaat bijvoorbeeld om de diersoorten die worden genoemd in artikel 3.20, vierde en vijfde lid, van de Regeling natuurbescherming (primaten en katachtigen). Een ander voorbeeld vormen de soorten die zijn opgenomen op de Unielijst van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten.³ Deze soorten zullen aldus niet op de huis- en hobbydierenlijst worden geplaatst.

Lijst van zoogdieren waarmee mag worden opgetreden (circusdierenlijst)

De vaststelling van de lijst van zoogdieren waarmee mag worden opgetreden vindt niet langer bij algemene maatregel van bestuur plaats, maar op ministerieel niveau (artikel I, onderdelen D en E, van dit besluit; artikel 4.14, eerste lid, nieuw, van het Besluit houders van dieren). De lijst is aan te merken als een besluit van algemene strekking en is ingevolge de Algemene wet bestuursrecht vatbaar voor bezwaar en beroep (artikel 4.14, vijfde lid, nieuw, van het Besluit houders van dieren).⁴ Tevens kan een aanvraag tot aanpassing van dat besluit worden ingediend. Bij ministeriële regeling op grond van de artikelen 7.1 en 7.6 van de Wet dieren zal worden voorzien in een gemakkelijk toegankelijke procedure waarmee belanghebbenden de lijst kunnen laten wijzigen. Deze procedure ontbrak voorheen.

Ook is nu in het Besluit houders van dieren vastgelegd dat zoogdiersoorten of -categorieën op de lijst worden geplaatst indien deze gedomesticeerd zijn (artikel 4.14, vierde lid). Hiermee wordt voldaan aan de Europeesrechtelijke eis dat een lijst van toegestane diersoorten moet worden vastgesteld aan de hand van vooraf vastgestelde criteria. Met de keuze voor het criterium 'domesticatie' wordt bestaand beleid voortgezet. Dit beleid is toegelicht in de nota van toelichting

² Kamerstukken II 2019/20, 28286, nr. 1085.

³ Zie Verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten (PbEU 2014, L 317).

⁴ Zie ook de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, ECLI:NL:CBB:2022:92, rechtsoverweging 6.7.

bij de algemene maatregel van bestuur waarmee het verbod is vastgesteld op het optreden met niet-aangewezen zoogdiersoorten.⁵

4. Inwerkingtreding

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het is mogelijk dat voor de verschillende wijzigingen verschillende tijdstippen worden gekozen. Hierover wordt beslist wanneer blijkt dat het besluit tot vaststelling van de circuldierenlijst niet tegelijk met de algemene lijst van toegestane diersoorten opgeleverd kan worden.

5. Regeldruk en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Dit wijzigingsbesluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De wijzigingen vergen geen nieuwe administratieve handelingen van burgers of bedrijven. Deze wijziging gaat over de aanpassing van de criteria voor het opstellen van de algemene lijst van toegestane diersoorten en de verplaatsing van de lijst van zoogdieren waarmee mag worden opgetreden van een bijlage bij het besluit houders van dieren naar een separaat vast te stellen ministerieel besluit. De procedure voor wijziging van de lijsten wordt uitgewerkt in de Regeling houders van dieren, waaronder bijvoorbeeld de termijn waarbinnen moet worden beslist op een aanvraag. Daarbij zullen opnieuw regeldrukeffecten in kaart worden gebracht. ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de politie is gevraagd de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wijzigingen te toetsen. De NVWA heeft aangegeven dat het besluit geen impact heeft op de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de fraudebestendigheid van de wetgeving. Ook de politie en de LID hadden geen opmerkingen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. RVO verwacht dat deze wijziging geen effect heeft op de handhaafbaarheid. Wel beveelt RVO aan om bij ministeriële regeling de aanvraagprocedure voor wijzigingen van de circuldierenlijst uit te werken. Aan deze aanbeveling zal gevolg worden gegeven via een wijziging van de Regeling houders van dieren.

6. Internetconsultatie

Een ontwerp van dit besluit heeft van 15 december 2022 tot en met 12 januari 2023 open gestaan voor internetconsultatie. Hier zijn 41 reacties op gekomen. Het merendeel van de reacties ging niet specifiek over dit besluit, maar over de totstandkoming en inhoud van het op 6 juli 2022 gepubliceerde concept van de huis- en hobbydierenlijst. Die lijst zal bij separaat besluit door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit worden vastgesteld aan de hand van de in dit besluit opgenomen criteria. Het merendeel van de reacties over de inhoud van de conceptlijst was afkeurend van aard, en bevatte kritiek op de uitwerking van de lijst en de bij de wetenschappelijke beoordeling gehanteerde methodiek. Een klein aantal van de reacties was positief. Op deze reacties wordt hier niet ingegaan, aangezien zij niet betrekking hebben op de inhoud van deze algemene maatregel van bestuur zelf.

Waar het gaat om de inhoud van het ontwerpbesluit, vroeg een aantal dierenwelzijns-organisaties om een verwijzing te maken naar de beoordelingscriteria zoals deze in het toetsingskader staan of naar de website van RVO, waar de documenten te zien zijn. In reactie daarop kan worden gemeld dat deze verwijzing in de toelichting op het aanwijzingsbesluit zal worden opgenomen. Ook verzoeken de organisaties om het begrip 'domesticatie' aan artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren toe te voegen, zodat het bij de andere criteria staat. Daarnaast stellen de organisaties voor om een definitie van 'domesticatie' op te nemen in artikel 1.1 van de Wet dieren. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat toevoeging van het begrip 'domesticatie' aan artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren niet nodig is, omdat 'domesticatie' een onderdeel is van de wetenschappelijke beoordeling aan de hand van de in artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren opgenomen criteria, maar geen zelfstandig criterium is. Het wetenschappelijk advies geeft zelf al een duidelijke definitie van dit begrip. Verder is een wijziging van artikel 1.1 van de Wet dieren niet mogelijk bij deze algemene maatregel van bestuur, aangezien een wet alleen bij wet kan worden gewijzigd.

⁵ Besluit van 28 augustus 2015, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan, Staatsblad 2015, 328.

De organisaties verzoeken ook om de aanbeveling van het adviescollege over te nemen om de plaatsing van zoogdieren op de huis- en hobbydierenlijst te verbinden met specifieke huisvestings- en verzorgingsregels, zowel gericht op het dierenwelzijn als op de gezondheid van mensen. In reactie daarop wordt gewezen op het feit dat voor de dieren van soorten die straks alleen nog mogen worden gehouden, al houderijvoorschriften gelden (Besluit houders van dieren). Uiteraard houdt het kabinet een vinger aan de pols om te bezien of nadere voorschriften voor het houden van dieren van de onderscheiden soorten op de lijst nodig of wenselijk zijn.

Verder is gevraagd om bijlage IV bij het besluit (de circusdierenlijst) pas te schrappen op het moment dat de circusdierenlijst bij het aanwijzingsbesluit van de Minister is vastgesteld (op grond van het nieuwe artikel 4.14, eerste lid, van het Besluit houders van dieren). Dit om te voorkomen dat er een situatie kan ontstaan waarbij de bijlage is geschrapt en er nog geen soorten door de Minister zijn aangewezen waarmee mag worden opgetreden. In reactie daarop wordt opgemerkt dat dit belang wordt onderkend en dat hier ook rekening mee wordt gehouden bij het in procedure brengen van het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van dit onderdeel van dit besluit.

Over de opname van de procedure om de huis- en hobbydierenlijst te wijzigen is bij de internetconsultatie opgemerkt dat die procedure wijzigingen helder moet zijn op het moment dat de aanwijzingsbesluiten worden genomen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de procedure voor het wijzigen van de lijst in de Regeling houders van dieren wordt opgenomen.

Tot slot is verzocht om de begrippen 'tonen' en 'tentoonstellen' in de regels over de circusdierenlijst nader uiteen te zetten. In reactie daarop wordt opgemerkt dat de voorliggende wijziging van de regels over de circusdierenlijst alleen technisch van aard is, met het oog op een efficiënte behandeling van aanvragen tot wijziging van die lijst. Bij een volgende inhoudelijke wijziging van de regels over de circusdierenlijst zal voor dit aangebrachte punt aandacht zijn.

7. Notificatie

Het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur is niet genotificeerd bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn 2015/1535⁶ omdat de regels zelf geen technische voorschriften bevatten: er zijn geen inhoudelijke wijzigingen in opgenomen die gevolgen hebben voor het vrij verkeer van goederen in de interne markt van de Europese Unie. Uiteraard zal het ontwerpbesluit tot vaststelling van de huis- en hobbydierenlijst, in samenhang met artikel 2.2, eerste lid, van de Wet dieren, wel worden genotificeerd. Ook notificatie van deze algemene maatregel van bestuur in het kader van de Dienstenrichtlijn⁷ is niet nodig, omdat zij geen gevolgen heeft voor het vrij verkeer van diensten.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen B en C (artikelen 2.1 en 4.1 van het Besluit houders van dieren)

Artikel 2.1 van het Besluit houders van dieren, in samenhang met bijlage II van dat besluit, voorziet in de aanwijzing van de zogeheten productiedierenlijst. Voor dieren van soorten of categorieën die niet zijn opgenomen in die lijst, geldt een wettelijk verbod op het gebruik ervan met het oog op de productie van dierlijke producten (artikel 2.3, eerste lid, van de Wet dieren). Deze productiedieren worden gehouden door de mens. Voor dieren van zoogdiersoorten brengt dat mee dat alleen diersoorten of -categorieën als productiedier kunnen worden aangewezen, als zij ook op de voornoemde huis- en hobbydierenlijst zijn geplaatst, zodat het verbod op het houden van dieren van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren niet geldt. Voor zoogdiersoorten is de productielijst een deelverzameling van de huis- en hobbydierenlijst. Een directe verwijzing naar de huis- en hobbydierenlijst in artikel 2.1 van voornoemd besluit is evenwel geen optie, omdat die lijst bij ministerieel besluit wordt vastgesteld en niet door de regering. Om deze reden is in artikel 2.1, tweede lid, onderdeel b, nieuw, van het Besluit houders van dieren verduidelijkt dat de aanwijzing van zoogdiersoorten- of categorieën alleen geldt voor zover het houden van dieren van die soort of categorie is toegestaan op grond van artikel 2.2, eerste lid, van de Wet dieren.

Vanwege deze verduidelijking is ook de definitie van "wilde dieren" in de regels over het houden van wilde dieren in dierentuinen dienovereenkomstig gewijzigd. Van "wilde dieren" zijn uitgezonderd de dieren van soorten die als productiedier zijn aangewezen. Tot dusverre werd direct verwezen naar de in bijlage II bij voornoemd besluit opgenomen productiedierenlijst. Door

⁶ Richtlijn nr. 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU L 241).

⁷ Richtlijn nr. 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

onderhavige wijziging is nu verwezen naar de bepaling over de aanwijzing van productiediersoorten zelf, inclusief de uitsluiting van soorten waarvoor het wettelijk houdverbod geldt van artikel 2.2, eerste lid, van de wet. Inhoudelijk maakt dit geen verschil

Artikel I, onderdeel D (artikel 4.14 van het Besluit houders van dieren)

De wijzigingen van artikel 4.14 van het Besluit houders van dieren zijn reeds toegelicht in het algemeen deel van deze nota van toelichting. De wijzigingen van artikel 4.14, eerste en tweede lid, behoeven nog enige aanvullende toelichting ten aanzien van de gekozen formuleringen.

Voorheen bevatte artikel 4.14, eerste lid, een verbod op het met niet-aangewezen zoogdiersoorten deelnemen aan 'een circus' of 'een ander optreden'. *Optreden* is evenwel een algemeen begrip dat zowel circusoptredens als andere optredens omvat. Daarom kan met de term "optreden" worden volstaan. De formulering van het verbod is daarom in lijn hiermee aangepast.

Artikel 4.14, tweede lid, van het Besluit houders van dieren is dienovereenkomstig aangepast en tevens beknopter geformuleerd. Met de beknoptere formulering zijn geen inhoudelijke aanpassingen beoogd.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,