

JANUARI 2003
ADVIES RDA 2003/02

WET- EN REGELGEVING OMTRENT HOBBYDIEREN

INVENTARISATIE EN ANALYSE VAN
DE VIGERENDE EUROPESE, EN IN
HET BIJZONDER DE NEDERLANDSE,
WET- EN REGELGEVING DIE OP
HOBBYDIEREN EN HUN HOUDERS
VAN TOEPASSING IS TEN BEHOEVE
VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW,
NATUURBEHEER EN VISSERIJ

SAMENSTELLING VAN DE RAAD

- prof. dr. C.J.G. Wensing, voorzitter
- A. Achterkamp
- mw. drs. I. Arendzen
- mw. ir. A.M. Burger
- mr. W. van de Giessen
- ir. M.J.B. Jansen
- drs. S.B.M. Jongerius
- J.Th. de Jongh
- dr. Tj. Jorna
- drs. R.J.T. van Lint
- P.J.J.M. Loonen
- dr. ir. H. Paul
- prof. dr. A. Pijpers
- prof. dr. F.J. van Sluijs
- H.W.A. Swinkels
- drs. P.A. Thijsse
- drs. H. Verburg
- prof. dr. J.H.M. Verheijden
- mr. ing. C.J.J.M. Vermeeren

Raad voor Dierenaangelegenheden

bezoekadres:

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

postadres:

Postbus 90428
2509 LK Den Haag

telefoon 070 3785266

fax 070 3786336

e-mail info@rda.nl

www.raadvoordierenaangelegenheden.nl

Secretaris: mw. dr. drs. I.D. de Wolf

De inventarisatie en analyse van wet- en regelgeving omtrent hobbydieren is in opdracht van de Raad voor Dierenaangelegenheden uitgevoerd door mw. mr. E.C. de Bordes, mw. drs. E. Evertsen en mw. W.E.M. de Vries van de Hoofdafdeling Dier en Maatschappij van Universiteit Utrecht

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
Inventarisatie en analyse van wet- en regelgeving omtrent hobbydieren	9
1. Inleiding	9
2. Uitgangspunten: begrippen en prioriteiten	10
3. Europese wet- en regelgeving	18
4. Nederlandse wet- en regelgeving	29
5. Conclusies	40
6. Aanbevelingen	42
Literatuurlijst	43
Bijlagen	
1. Overzicht van relevante dierziekten en zoönosen waarvan hobbydieren drager kunnen zijn	
2. Definities en overige relevante bepalingen in Europese wet- en regelgeving	
3. Overzicht van Europese wet- en regelgeving	
4. Overzicht van Nederlandse wet- en regelgeving	
5. Opzet voor een informatiebrochure voor hobbydierhouders	

SAMENVATTING

Een eenduidige definitie van het begrip hobbydier, hobbydierhouder of hobbydierhouderij bestaat op dit moment niet. Zonder eenduidige definitie is het echter onmogelijk om te bepalen of een dier een hobbydier is of niet en of er sprake is van hobbydierhouderij of bedrijfsmatige houderij van dieren. In de huidige wet- en regelgeving wordt soms gebruik gemaakt van aantallen dieren om onderscheid te kunnen maken. Consistentie in deze getallen lijkt te ontbreken en de herkomst van de getallen is onduidelijk. In plaats van het noemen van aantallen kan ook de context leidend zijn bij het onderscheid hobbydierhouderij – bedrijfsmatige dierhouderij. In dit rapport wordt de volgende definitie voor hobbydieren voorgesteld:

*‘Hobbydieren zijn dieren van soorten die veelal voor de productie worden gehouden, in het bijzonder evenhoevigen (runderen, varkens, schapen, geiten) maar ook paarden en pluimvee. Hobbydieren worden **niet** voor de productie en dus ook **niet** voor economisch gewin gehouden, maar voor educatieve of recreatieve doeleinden of uit pure liefhebberij. Het houden van hobbydieren is voor de houder een nevenactiviteit (die*

niet kan worden uitgeoefend naast het bedrijfsmatig houden van de genoemde diersoorten)‘.

De inventarisatie en analyse van wet- en regelgeving die op het hobbydier en de hobbydierhouder(ij) van toepassing is, is alleen uitgevoerd voor varkens, runderen, schapen, geiten, herten, paarden en paardachtigen en pluimvee.

In de Europese wet- en regelgeving wordt vrijwel geen onderscheid gemaakt tussen productiedieren en hobbydieren. Dit betekent dat wet- en regelgeving die op productiedieren van toepassing is, ook voor hobbydieren geldt.

Europese wet- en regelgeving laat weinig ruimte voor een afwijkend beleid voor hobbydieren en hun houders. In het Europese landbouwbeleid is met betrekking tot veterinaire zaken vaak sprake van minimumharmonisatie en kunnen lidstaten alleen verdergaande maatregelen nemen. Een aangepast beleid voor hobbydieren betekent veelal een versoepeling en is derhalve niet haalbaar.

Richtlijn 92/102, die de identificatie en registratie van landbouwhuisdieren regelt, maakt onderscheid tussen productiedieren en hobbydieren en laat ruimte voor aangepast nationaal beleid voor hobbydieren. Van deze mogelijkheid heeft de Nederlandse wetgever echter geen gebruik gemaakt. Mogelijk biedt de wet- en regelgeving op het gebied van zoönosen (met uitzondering van BSE) en hygiëne ook enige ruimte voor een aangepast nationaal beleid. Wet- en regelgeving met betrekking tot de uitbraak van een besmettelijke dierziekte en het non-vaccinatiebeleid laten vooralsnog echter geen ruimte voor afwijkend beleid.

Vrijwel alle nationale wet- en regelgeving die voor het hobbydierenbeleid relevant zou kunnen zijn, vindt zijn oorsprong in Europese de wet- en regelgeving. Nederland behoort bovendien tot de landen die vaak van de mogelijkheid gebruik maken om strengere maatregelen te treffen dan de minimumeisen die een Europese richtlijn stelt.

Het merendeel van de nationale wet- en regelgeving maakt geen onderscheid tussen hobbydieren en productiedieren. Dit betekent dat de hobbydierhouder evenals de bedrijfsmatige houder aan deze wet- en regelgeving dient te voldoen.

In een aantal regelingen worden schijnbaar willekeurige getallen genoemd. Zo noemt de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten* (HBD) het getal vijf, terwijl in de *Regeling Identificatie & Registratie (I & R)* het getal één genoemd wordt. Ook worden vaak termen gebruikt, die niet nader worden gespecificeerd. Zo heeft de houder van tenminste één rund, varken, schaap of geit conform de *Regeling I & R* een bedrijf (hij krijgt een uniek bedrijfsnummer). Of de regelgeving, waarin de term 'bedrijf' zonder nadere of duidelijke toelichting wordt gehanteerd, q.q. van toepassing is op de hobbydierhouder, of dat uit de context mag worden afgeleid dat de regels uitsluitend betrekking hebben op de commerciële houderij, blijft onduidelijk. Onderscheid tussen dieren, houders van dieren of de doeleinden waarvoor de dieren gehouden worden, wordt tevens gemaakt in het *Besluit bedrijfscontrole*, de *Regeling varkensleveringen*, de *Wet milieubeheer*, artikel 4 en artikel 86 van de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (Gwwd).

Met name de wet- en regelgeving waarin geen onderscheid wordt gemaakt, wordt door hobbydierhouders ervaren als overregulering. Vooral op het gebied van de bestrijding van dierziekten en op het gebied van reiniging en ontsmetting, in combinatie met vervoer, bestaat gedetailleerde wet- en regelgeving.

De *Gwwd* laat met artikel 107 wel ruimte voor een afwijkend beleid voor hobbydieren. Met het oog op de belangen van de commerciële sector is er reeds ruimte gevonden om bepaalde regels te versoepelen. Wellicht kunnen met het oog op de belangen van de hobbydiersector ook bepaalde regels aangepast worden. Echter, in de meeste gevallen is de beleidsvrijheid voor de minister beperkt, omdat hij gebonden is aan Europese wet- en regelgeving. Er lijkt één duidelijk aanknopingspunt voor lastenverlichting in de hobbysector, namelijk methoden en technieken van I & R.

Voor het formuleren van aangepast beleid voor hobbydierhouders is het cruciaal dat hobbydieren per definitie niet in het reguliere consumptiekanaal of in het intracommunautaire handelsverkeer terechtkomen. Alleen die verzekering kan, in combinatie met terminologische opheldering, aangepast beleid aanvaardbaar maken in Brussel. Dit betekent dat hobbydieren niet ter slachting kunnen worden aangeboden en dat beide circuits geheel van elkaar worden gescheiden. Een bedrijfsmatige houder van evenhoevigen kan dus géén hobbydieren houden.

Inzicht verkrijgen in de wet- en regelgeving waar je je als hobbydierhouder aan moet houden, kan worden vergemakkelijkt door het bouwen van een website met actuele informatie. Overigens kan de

site ook worden gebruikt om voor bedrijfsmatige houders aan te geven waaraan zij dienen te voldoen. Het maken van een brochure of een video, die aansluit bij de belevingswereld van de doelgroep en de problemen waarvoor zij zich geplaatst ziet, is eveneens aanbevelenswaardig.

INVENTARISATIE EN ANALYSE VAN WET- EN REGELGEVING OMTRENT HOBBYDIEREN

1. INLEIDING

Het beleid bij het bestrijden van zeer besmettelijke dierziekten, zoals mond- en klauwzeer (hierna: MKZ), is dat zowel bedrijfsmatig als hobbymatig gehouden dieren moeten worden geruimd. Het ruimen van deze dieren stuit op veel maatschappelijke weerstand. Door de grote maatschappelijke onrust die ontstond bij het ruimen van hobbydieren, is duidelijk geworden dat er aanzienlijk meer dieren hobbymatig in Nederland worden gehouden dan aanvankelijk werd gedacht. Dit heeft er toe geleid dat hobbydieren op de politieke agenda terechtkwamen.

Momenteel onderzoekt het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: LNV) op welke wijze vorm kan worden gegeven aan een beleidsstrategie voor de hobbydierhouderij. Daartoe is de Raad voor Dierenaangelegenheden (hierna: de Raad) gevraagd te inventariseren welke dierziekten en zoönosen, waarvan hobbydieren drager kunnen zijn, relevant zijn in het kader van de grote bestrijdingscampagnes. Deze inventarisatie is inmiddels ge-

reed (RDA 2003/01). Daarnaast is de Raad gevraagd om na te gaan welke Europese, en in het bijzonder de Nederlandse, wet- en regelgeving op hobbydieren en hun houders van toepassing is en welke juridische ruimte er bestaat om Nederlandse wet- en regelgeving aan te passen.

De Raad heeft deze vraag voorgelegd aan een onderzoeksteam onder leiding van mr. E.C. de Bordes van de Hoofdafdeling Dier & Maatschappij van Universiteit Utrecht. De onderscheiden deelvragen zijn:

1. Wat zijn hobbydieren?
2. Welke wet- en regelgeving op nationaal en Europees niveau is op hobbydieren van toepassing?
3. Biedt de wet- en regelgeving aanknopingspunten en ruimte voor aangepast beleid, en zo ja, waar?

De eerste deelvraag plaatst ons reeds voor een probleem: een afdoende, werkbaar en juridisch houdbare definitie van hobbydieren ontbreekt vooralsnog. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de vraag wat hobbydieren zijn. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag (zie

hoofdstuk 3 en 4) is het net ruim geworpen. De vraag of er ruimte is en aanknopingspunten zijn voor een aangepast beleid voor hobbydierhouders, de derde deelvraag, wordt beantwoord in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 worden conclusies getrokken en in hoofdstuk 7 tenslotte worden enkele aanbevelingen gedaan. Inventarisaties, overzichten van dierziekten en voor de hobbydierhouder relevante bepalingen zijn in de bijlagen opgenomen. Waar nodig wordt daarnaar verwezen.

2. UITGANGSPUNTEN: BEGRIPPEN EN PRIORITEITEN

2.1. Hobbydieren: elementen van een definitie

Begrippen zoals hobbydier, hobbyboer, hobbydierhouder(ij) of hobbydiersector komen in de wet- en regelgeving niet voor¹. Tegenover het gebrek aan een algemeen aanvaarde definitie staat het gegeven dat steeds ongeveer dezelfde (negatieve) termen en kenmerken, apart of in combinatie, worden gebruikt om het omvangrijke fenomeen te omschrijven. De verschillende elementen in deze omschrijvingen komen achtereenvolgens afzonderlijk aan de orde.

¹ In de Woordenlijst der Nederlandse taal komen ze ook niet voor. Desondanks zijn ze niet voortdurend tussen aanhalingstekens geplaatst.

2.1.1. Dieren

Dieren die als hobbydier worden gehouden behoren tot dezelfde soorten als dieren die voor productie- of landbouwdoeleinden worden gefokt of gehouden. Landbouwhuisdieren, als huisdier gehouden (dieren) en vee zijn gangbare Europese termen. Hobbydieren worden evenwel om andere redenen gehouden.

Wat wij vaak huisdieren noemen, noemt men in Brussel gezelschapsdieren. Dit zijn dieren die door de mens worden gehouden maar niet worden gegeten². De Engelse term voor deze dieren is 'pets'. Het is verwarrend dat zowel 'pets' als 'domestic animals' in het Nederlands vertaald worden met 'huisdieren'. Dit geldt met name daar waar het paarden, schapen en geiten betreft³. De term 'domestic animals' wordt namelijk gebruikt voor dieren die wèl voor productiedoeleinden worden gehouden, zoals eenden voor de productie van foie gras⁴. De dubbele toepassing is overigens in overeenstemming met wat *Van Dale* als betekenissen geeft bij het lemma 'huisdier', te weten '**huisdier** (*het*): tam dier dat

² Zie de definitie in artikel 2 van Verordening (EG) Nr. 1774/2002 in bijlage 2

³ Zoals in artikel 1 van het *Besluit eisen dierlijk sperma en spermawincentra*, sub f. en g.

⁴ Verordening (EG) Nr. 1444/2002 van de Commissie van 24 juli 2002 tot wijziging van Beschikking 2000/115/EG betreffende de definities van de kenmerken, de uitzonderingen op de definities en de regio's en gebieden voor de enquêtes inzake de structuur van de landbouwbedrijven, Annex I sub J (Livestock c.q. Veestapel). Zie ook bijlage 2.

voor het nut of de gezelligheid door de mens (in of bij zijn woning) wordt gehouden en verzorgd, syn. gezelschapsdier. (...) de hond behoort tot de geliefdste huisdieren; tot de huisdieren behoren ook het vee en de bijen' ⁵. De hond als huisdier wordt niet opgegeten; het als huisdier of als hobbydier gehouden vee wordt soms wel en soms niet opgegeten ⁶. Het hobbydier valt Europees gezien echter niet in de categorie gezelschapsdieren ⁷.

2.1.2. Sector en bedrijf

Op de zeldzame plekken waar in de Nederlandse wet- en regelgeving expliciet wordt verwezen naar deze blijkbaar lastige materie, is gekozen voor een omschrijving die eerder de sector dan de dieren benoemt. Als sector wordt de hobbydierhouder(ij) afgezet tegen de beroepsmatige veehouderij, tegen commerciële bedrijven of het agrarisch bedrijfsleven, waar handel, export en winst centraal staan. Wie bijvoorbeeld dieren

houdt of fokt voor recreatieve of educatieve doeleinden ⁸ is geen bedrijfsmatige houder.

Door het Ministerie van LNV wordt de volgende definitie als voorlopige werkdefinitie gehanteerd: 'Alle niet met oog op economisch gewin gehouden dieren, die potentieel ziekten kunnen (over)dragen die een risico kunnen vormen voor de gezondheid van landbouwhuisdieren, inclusief zoönosen die naar landbouwhuisdieren worden overgebracht.' De Raad merkt op dat naar haar mening het al dan niet kunnen (over-)dragen van ziekten die een risico kunnen vormen voor de gezondheid van landbouwhuisdieren geen criterium dient te zijn voor het benoemen van hobbydieren. Evenzo is de Raad van mening dat het al dan niet kunnen (over-)dragen van zoönosen geen relevant criterium is voor het aanwijzen van hobbydieren. Het kunnen (over-)dragen van dierziekten dan wel zoönosen is op meer diersoorten van toepassing dan waaraan

⁵ Van Dale: Groot woordenboek der Nederlandse taal, 13^e, herziene uitgave, 1999.

⁶ Dit hangt samen met de gehanteerde definitie - de hobbyist zal zijn dieren niet opeten. In de jurisprudentie op grond van de *Wet milieubeheer* wordt in verband met hobbydierhouders echter gesproken over 'eigen consumptie' (zie verderop).

⁷ Zoeken op 'pets' of 'gezelschapsdieren' in Eurllex levert overwegend verwijzingen op naar regelingen waarin ook de 'pet food industry' ter sprake komt - gezelschapsdieren eten huisdieren.

⁸ Zo wordt een pluimveebedrijf in de *Regeling vaccinatie Newcastle disease* gedefinieerd als: 'inrichting die wordt gebruikt voor het anders dan voor recreatieve of educatieve doeleinden fokken, opfokken of houden van fokdieren, vleesdieren of legdieren' (artikel 1 sub c). De 'baas' van een dergelijk bedrijf wordt ondernemer genoemd. In de *Regeling handel levende dieren en levende producten* is sprake van culturele of sportieve manifestaties, als categorie van tentoonstellingen en manifestaties waaraan fok- en gebruiksrunderen respectievelijk fok- en gebruiksvarkens niet meedoen (artikel 3.1 lid 1 voor runderen en artikel 4.1 voor varkens). Dit is een onderscheid van Europese oorsprong (bijvoorbeeld Richtlijn 97/12/EG, artikel 2, tweede lid, sub c).

gedacht dient te worden indien gesproken wordt over hobbydieren.

De door het Ministerie van LNV gehanteerde, naar de mening van de Raad aanvechtbare definitie, brengt de relatie tussen landbouw-huisdieren en economisch gewin duidelijk naar voren. Echter, ook binnen de hobbydierhouderij lijkt in een aantal gevallen sprake te zijn van houden of fokken voor economisch gewin. De situatie waaronder dieren gehouden worden (bijvoorbeeld bedrijfsmatig) kan mogelijk duidelijkheid verschaffen over het al dan niet hobbymatig houden van dieren.

De invulling van de begrippen 'bedrijf' en 'bedrijfsmatig' is echter eveneens niet eenduidig. Omdat zich enigszins vergelijkbare problemen voordoen bij de invulling van het begrip 'inrichting' zoals dat wordt gebruikt in de *Wet milieubeheer* (hierna: *Wm*), zullen we stil staan bij de nadere uitwerking van dat begrip in de jurisprudentie.

In artikel 1.1, eerste lid, van de *Wm* wordt inrichting gedefinieerd als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Bedrijfsmatig wil zeggen: een activiteit gericht op winst, waarvan de opbrengst bovendien serieus is

⁹. Wat 'een omvang alsof zij bedrijfsmatig was' betekent, is voor een belangrijk deel in relatie tot hobbydierhouders reeds bepaald. Weliswaar circuleren er lijstjes met aantallen, de zogenoemde hobbynormen ¹⁰, maar dat zijn slechts hulpmiddelen.

De werkelijke rechterlijke toets is gebaseerd op meer criteria: het aantal dieren, het soort dieren, de wijze van huisvesting (het weiland wordt niet tot de inrichting gerekend, een stal geldt wel als begrenzing), de continuïteit van de activiteit, wat er met de dieren gebeurt (worden ze slechts gehouden of wordt ermee gefokt?) en de kring van gebruikers (vindt eventuele consumptie van de dieren uitsluitend in de privé-sfeer plaats?). Meer dieren, betere voorzieningen en continuïteit wijzen op een quasi-bedrijfsmatige omvang en noodzaken daarmee tot het aanvragen van een milieuvergunning. In deze jurisprudentie wordt dus een tweedeling aangebracht *binnen* de groep van mensen die zichzelf hobbydierhouder beschouwt, namelijk een groep van mensen die wel bedrijfsmatig werkt en een groep van mensen die

⁹ Vergelijk de vaste Europese formulering voor producten van dierlijke oorsprong: '*Het in de handel brengen van dergelijke producten vormt voor een deel van de boerenbevolking een belangrijke bron van inkomsten*', zie bijvoorbeeld Verordening (EG) Nr. 1774/2002, considerans punt 19.

¹⁰ Van der Meijden 2002, p. 20, Boerema 2001, p. 97. Deze lijsten zijn opgesteld door de Inspectie Milieuhygiëne dan wel regionale milieu-inspecties.

beslist niet bedrijfsmatig werkt ¹¹. Door dit van geval tot geval te bepalen heeft de bestuursrechter een zekere duidelijkheid geschapen.

2.1.3. Bedrijf en aantallen

Op grond van de *Regeling identificatie en registratie* (hierna: I & R) is registratie verplicht voor iedereen die één of meer runderen, varkens, geiten of schapen houdt. Elke houder krijgt een uniek bedrijfsnummer (hierna: UBN). Na registratie wordt dus ook de hobbydierhouder als 'bedrijf' aangesproken ¹².

¹¹ Volgens Boerema doet men bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu al jaren pogingen om een zogenaamd *Besluit kleinschalig houden van dieren* vast te stellen (p. 94). *'De ambtenaren lopen echter steeds aan tegen de enorme diversiteit die bij het kleinschalig houden van dieren mogelijk is'*. Naspeuring heeft nog geen bewijzen van deze pogingen opgeleverd.

¹² De definitie van houder op grond van het Besluit I & R, artikel 1, tweede lid, is zeer breed en breder dan die in de Gwwd (houder is eigenaar, houder of hoeder):

- a. *Houder als bedoeld in artikel 2, derde gedachtenstreepje, van verordening 1760/2000, voor zover dit begrip betrekking heeft op diersoorten waarop deze verordeningen van toepassing zijn;*
- b. *Houder als bedoeld in artikel 2, onderdeel c van richtlijn 92/102/EEG, voorzover dit begrip betrekking heeft op andere diersoorten dan eenhoevige dieren en de in onderdeel a bedoelde diersoorten'.*

In de toelichting (D12, C-9.2, p. 21) wordt dit nader omschreven: *'een houder van varkens, schapen of geiten is een natuurlijke of rechtspersoon die, ook tijdelijk, verantwoordelijk is voor de dieren en een houder van runderen is de natuurlijke of rechtspersoon die permanent of tijdelijk verantwoordelijk is voor dieren, ook tijdens vervoer of op de markt.'*

In artikel 1 sub r wordt een bedrijf omschreven als een *'op één locatie op het Nederlandse grondgebied gelegen*

- *bedrijf als bedoeld in artikel 2, tweede gedachtenstreepje, van verordening 1760/2000, voorzover dit betrekking heeft op runderen, of*
- *bedrijf als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van richtlijn 92/102/EEG, voorzover dit betrekking heeft op varkens, schapen of geiten.'*

In de toelichting wordt een bedrijf nader omschreven als *'inrichting, constructie of, in het geval van een boerderij in de open lucht, elke plaats waar dieren waarop de verordening (1760/2000) betrekking heeft, worden gehouden, opgefokt of verzorgd'*. Richtlijn 92/102 spreekt van openluchtfokkerij en houden, fokken en hanteren.

Bedrijf of inrichting enerzijds en educatieve of recreatieve doeleinden anderzijds sluiten elkaar niet per definitie uit. In de *Tijdelijke monitorregeling mond- en klauwzeer* (ingetrokken met ingang van 1 februari 2002, Staatscourant 20, p. 9) was 'bedrijf' gedefinieerd als een *'locatie waar, al dan niet voor recreatieve of educatieve doeleinden, één of meer schapen, geiten of vleeskalveren worden gehouden, dan wel een locatie die daarvoor bestemd is'*. Aantallen zijn in deze tijdelijke regeling belangrijker dan functies: een houder van vleeskalveren houdt er meer dan

twee, een houder van schapen en geiten meer dan vijf.

In het *Besluit bedrijfscontrole varkensziekten* (artikel 1) wordt onder een bedrijf een *'in Nederland gelegen inrichting waar varkens worden gehouden'* verstaan. Ook kinderboerderijen worden daartoe gerekend. Dit besluit heeft blijkens de toelichting (D12, C-2.2b) uitdrukkelijk betrekking op alle houders van varkens. Op pagina 7 in het besluit worden hobby- en recreatiebedrijven met een beperkt aantal varkens expliciet genoemd in verband met afwijkingen van de in het besluit opgenomen verplichtingen.

In een recente wijziging in de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000* (hierna: HBD, Staatscourant 22 juli, 137, p. 8) wordt impliciet de relatie gelegd tussen functie en het aantal dieren.

Een varkenshouderijbedrijf, een rundveehouderijbedrijf en een houderij van evenhoevigen worden gedefinieerd als *'een locatie, al dan niet behorend bij een landbouwbedrijf, waar vijf of meer evenhoevigen worden gehouden dan wel een locatie die voor het zodanig houden bestemd is, met uitzondering van percelen weiland zonder bebouwing'*. Onder evenhoevigen worden varkens, runderen, schapen, geiten of herten verstaan.

De zinsnede *'al dan niet behorend bij een landbouwbedrijf'* was aanvankelijk geformuleerd als *'een locatie van een landbouwbedrijf waar, anders dan voor recreatieve of educatieve doeleinden, één of meer (dieren) worden gehouden (...)'*¹³.

De herkomst van het aantal vijf is niet bekend; het is niet terug te leiden tot enige Europese regeling. Desondanks komt dit aantal vaker voor¹⁴. De *Regeling I & R* kent voor varkens een aparte categorie hobby/recreatie. Een houder kan zich in die categorie laten registreren indien hij vier of minder varkens houdt¹⁵.

¹³ Ook de expliciete vermelding van herten is opvallend (er stond: *'dieren behorende tot een van de soorten van de orde Artiodactyla (Evenhoevigen)'*). Overigens hanteert de *Regeling varkensleveringen* de nu vervangen definitie van de *Regeling HBD*. De toelichting verduidelijkt: *'houden voor eigen gebruik of een kinderboerderij'* (D12, C-2.2d, p. 41).

¹⁴ De toelichting bij de wijziging zwijgt over de motivering, net zoals de oorspronkelijke toelichting (Staatscourant 1998, 117, p. 12-15) zwijgt over recreatieve of educatieve doeleinden. Zie echter noot 16. In richtlijn 92/102 wordt het getal drie genoemd (artikel 3, tweede lid, zie pagina 8).

¹⁵ Er circuleren nog meer aantallen en andere kwantitatieve scheidslijnen. Voor het Diergezondheidsfonds is een houder met 1,25 sbe oftewel 2 koeien (of minder) een hobbyboer, die geen heffingen krijgt opgelegd (Tweede Kamer 2001-2002, 28 380, nr. 68, p. 12 en nr. 48, p. 2). Bij de Landbouwtelling (meitelling) geldt een grens van 10 sbe (Tweede Kamer 2002-2003, 28 600 F, nr. 3, p. 3) en worden alleen bedrijven meegenomen die de omvang van 3 nge (Nederlandse grootte-eenheden) overstijgen. Drie nge komt bijvoorbeeld overeen met tot 20 schapen of geiten op 1,5 ha. In de *Regeling I & R* wordt een gedifferentieerde heffing geheven: ie-

De houder van minder dan vijf dieren wordt ook wel hobbyist genoemd.¹⁶ Deze term is in *'Tussen Boer en Burger: Hobbyboeren in het landschap van de Drentse Aa'* gereserveerd voor 'dierenliefhebbers'. Volgens *'Tussen Boer en Burger: Hobbyboeren in het landschap van de Drentse Aa'* houden deze mensen bijvoorbeeld schapen of paarden uit liefhebberij en gelden zij als een aparte categorie binnen de grotere groep hobbyboeren. Hobbyboeren worden gedefinieerd als *'landgebruikers die naast een ander inkomen er een boerenbedrijfje naast houden voor het eigen plezier, uit idealisme, of omdat zij er een bepaalde leefstijl op nahouden'*¹⁷. Zowel wat betreft tijdsbesteding als wat betreft eventueel inkomen gaat het hier om een nevenactiviteit¹⁸.

Terug naar mogelijk bruikbare kenmerken die bij kunnen dragen aan een definitie van de begrippen 'hobbydier' en 'hobbydierhouder(ij)'.

mand met minder dan 20 varkens en/of runderen betaalt als hobbydierhouder minder.

¹⁶ Volgens voormalig minister Brinkhorst geldt de *Regeling HBD* niet voor de hobbyist (Tweede Kamer 2001-2002, Aangangsel van de Handelingen, p. 194. Zie ook p. 10 en p. 15.)

¹⁷ De Jong 2001, p. 3, p. 6-8: tot de grotere groep hobbyboeren rekent De Jong ook 'afbouwers', professionele boeren op leeftijd, vaak zonder opvolgers, die wel doorboeren maar niet doorgroeien.

¹⁸ Ibid., p. 16: het is overigens interessant dat De Jong tot een werkdefinitie van hobbyboeren komt, die geheel op haar specifieke onderzoek is afgestemd (p. 7).

Een definitie puur op basis van aantallen vormt vanuit de handhaving gekeken wellicht een oplossing voor het onderscheid hobbymatig versus bedrijfsmatig. Een dergelijk onderscheid lijkt echter niet gewenst. Sommige hobbyhouders houden flinke aantallen dieren¹⁹. In geval van bijvoorbeeld kinderboerderijen en zorgboerderijen is er daarnaast vaak sprake van een aantal verschillende diersoorten. Daarnaast wordt naar aangepast beleid gestreefd voor kinder- en zorgboerderijen gestreefd. Bovendien is er geen relatie tussen het aantal zieke dieren en, conform de door het Ministerie van LNV gehanteerde werkdefinitie voor het begrip 'hobbydier', de mate van risico. Kenmerken en functies bieden dan meer perspectief.

2.1.4. Tussenstand

De verschillen tussen de hobbydierhouder, die na registratie conform de *Regeling I & R* per definitie een bedrijf heeft (hem wordt een UBN toegekend), enerzijds en de bedrijfsmatige houder, die commercieel te werk gaat, anderzijds lijken door de gebruikte terminologie te vervagen. De vraag nu is of regelgeving waarin de term 'bedrijf' zonder nadere of duidelijke toelichting wordt gehanteerd q.q. van toepassing is op de hobbydierhouder of dat uit de context (gebruik

¹⁹ *Hobbydieren en veterinaire risico's. Concept-rapport*. Expertisecentrum LNV, 2002, p. 13.

van termen als ondernemer, onderneming, productie, handel, handelsstromen, (agrarisch) bedrijfsleven, export, intracommunautair handelsverkeer, productiefase, afzetfase²⁰) mag worden afgeleid dat de regels uitsluitend betrekking hebben op de commerciële houderij.

Het vaststellen van aantallen dieren als criterium voor hobbydierhouderij lijkt vooralsnog niet goed onderbouwd te kunnen worden. In wet- en regelgeving worden diverse aantallen genoemd; eenduidigheid in deze aantallen lijkt te ontbreken. De door het Ministerie van LNV ingestelde Taskforce I&R zal het Ministerie waarschijnlijk eveneens adviseren om niet voor aantallen te kiezen²¹.

Een duidelijker terminologie, die de essentiële en relevante verschillen tussen de sectoren zichtbaar en herkenbaar maakt, vereist een zorgvuldige formulering en wijzigingen in vele regels. Een definitie, waarbij hier aan tegemoet wordt gekomen, zou als volgt kunnen luiden:

'Hobbydieren zijn dieren van soorten die veelal voor de productie worden gehouden, in het bijzonder evenhoevigen (runderen, varkens, schapen, geiten) maar ook paarden en pluimvee.

*Hobbydieren worden **niet** voor de productie en dus ook **niet** voor economisch gewin gehouden, maar voor educatieve of recreatieve doeleinden of uit pure liefhebberij. Het houden van hobbydieren is voor de houder een nevenactiviteit (die niet kan worden uitgeoefend naast het bedrijfsmatig houden van de genoemde diersoorten)'*²².

2.2. Prioriteiten: diersoorten, dierziekten en wet- en regelgeving

De inventarisatie van op hobbydieren en hun houders van toepassing zijnde wet- en regelgeving beperkt zich tot de diersoorten zoals door de Raad onderscheiden in haar adviesbrief van 7 januari 2003 (RDA 2003/01; zie bijlage 1). Conform deze adviesbrief is gekeken naar wet- en regelgeving voor enkele soorten evenhoevigen, te weten varkens, runderen, schapen en geiten. Op deze diersoorten is de *Regeling I & R* van toepassing.

Van de andere evenhoevige diersoorten zijn de herten meegenomen. Daar waar mogelijk worden eenhoevigen (paarden en paardachtigen) respectievelijk pluimvee apart genoemd. Konijnen, nertsen, bijen en vissen zijn, conform de adviesbrief, buiten beschouwing gelaten.

²⁰ Beide laatste termen komen voor in de toelichting bij de *Regeling I & R*, p. 2.

²¹ Zie voor aanbevelingen en voorwaarden voor I & R ook hoofdstuk 5 van dit rapport.

²² Het gedeelte tussen haakjes is conform een idee van de Taskforce I&R. De houder van *beide* typen dieren zal moeten kiezen; zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport.

Wat betreft relevante dierziekten, is uitgegaan van de door de Raad in haar adviesbrief (RDA 2003/01) genoemde dierziekten²³. Daarnaast is gebruik gemaakt van het conceptrapport 'Hobbydieren en veterinaire risico's' van het Ministerie van LNV²⁴. De door de Raad en het Ministerie van LNV opgestelde overzichten van relevante dierziekten overlappen elkaar niet helemaal. Zo vermeldt de Raad de door het Ministerie van LNV genoemde dierziekten listeriose en colibacillose niet in haar adviesbrief.

Bij de inventarisatie van de relevante wet- en regelgeving is zoveel mogelijk rekening gehouden met de risicovolle contactpunten tussen de hobbydiersector en de commerciële dierhouderij, zoals genoemd in het rapport van het Ministerie van LNV. Risico's van het ophalen van kadavers en het begraven of cremen van gestorven dieren worden als gering beschouwd; de *Deconstructiewet* is derhalve niet uitgebreid bestudeerd. Mest levert risico's op waar het in contact kan komen met (voedsel of water voor) dieren of mensen. De *Meststoffenwet* heeft een

ander uitgangspunt: mestafzetcontracten zijn in deze context niet direct relevant²⁵.

Controle aan de afvoerkant wordt, daar waar het gaat om verkoop van melk aan de deur, uitgeoefend door de Keuringsdienst van Waren. Op de verkoop van eieren en wol wordt geen controle uitgevoerd. Wet- en regelgeving op het gebied van 'waren' levert ongetwijfeld aanknopingspunten voor de hobbyhouder, maar is vooralsnog buiten beschouwing gelaten²⁶.

De productie van en handel in diervoeders zal worden geregeld in de Kaderwet diervoeders²⁷.

Er bestaat een verband tussen zowel destructie en diervoeders (laag-risico-materiaal) als mest en

²³ Zie bijlage 1. In de 'Code voor hygiëne op kinderboerderijen' worden enkele andere zoönosen genoemd, die deels als besmettelijke dierziekten zijn aangewezen op grond van artikel 100 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd).

²⁴ *Hobbydieren en veterinaire risico's*, p. 7.

²⁵ Voor hobbyboeren is de hele mestproblematiek los van eventuele besmettelijke ziekten wel relevant. In een brochure of op een website zou hier aandacht aan moeten worden besteed. Een werkgroep binnen het Ministerie van LNV houdt zich hiermee bezig, en besteedt daarbij ook aandacht aan definities (mondelijke mededeling J. Vaarkamp, 26 november 2002). Afstemming, ook met het ministerie van VROM, lijkt gewenst.

²⁶ Zo richt het *Warenwetbesluit Zuivel* van 1994 zich in eerste instantie tot de melkveehouder, degene die bedrijfsmatig koeien houdt (artikel 1, sub q). Artikel 3, vierde lid, bepaalt: 'Onze Minister (van VWS) kan, in overeenstemming met Onze Minister van LNV, nadere regels stellen inzake rauwe melk die niet afkomstig is van koeien en bestemd is voor directe aflevering aan particulieren'.

²⁷ *Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders*, Tweede Kamer 2001-2002, 28 173, nr. 1-2 (Voorstel van wet) en nr. 3 (Memorie van toelichting (hierna: MVT)). Beide dateren van januari 2002; in oktober 2002 verscheen de Nota naar aanleiding van het nader verslag (nr. 8). Regelgeving op dit terrein wordt vrijwel geheel op Europees niveau bepaald, MVT p. 7, p. 18.

diervoeders. In dit complex van regelgeving wordt geen expliciete aandacht besteed aan de hobbydierhouder. Om die reden en omdat de regelgeving sterk in beweging is, wordt hierop in dit rapport niet nader ingegaan.

2.3. Samenvatting en conclusies

Een eenduidige definitie van het begrip hobbydier, hobbydierhouder of hobbydierhouderij bestaat op dit moment niet. Zonder eenduidige definitie is het echter onmogelijk om te bepalen of een dier een hobbydier is of niet en of er sprake is van hobbydierhouderij of bedrijfsmatige houderij van dieren. In de huidige wet- en regelgeving wordt gebruik gemaakt van aantallen dieren om onderscheid te kunnen maken. Consistentie in deze getallen lijkt te ontbreken en de herkomst van de getallen is onduidelijk. In plaats van het noemen van aantallen kan ook de context leidend zijn bij het onderscheid hobbydierhouderij – bedrijfsmatige dierhouderij. De in dit rapport voorgestelde definitie sluit aan bij deze benadering en luidt: *'Hobbydieren zijn dieren van soorten die veelal voor de productie worden gehouden, in het bijzonder evenhoevigen (runderen, varkens, schapen, geiten) maar ook paarden en pluimvee. Hobbydieren worden niet voor de productie en dus ook niet voor economisch gewin gehouden, maar voor educatieve of*

recreatieve doeleinden of uit pure liefhebberij. Het houden van hobbydieren is voor de houder een nevenactiviteit (die niet kan worden uitgeoefend naast het bedrijfsmatig houden van de genoemde diersoorten)'.

Richtinggevend voor de inventarisatie en analyse van wet- en regelgeving die op het hobbydier en de hobbydierhouder(ij) van toepassing is, is het overzicht van ziekten en zoönosen zoals onderscheiden in de adviesbrief van de Raad van 7 januari 2003 (RDA 2003/01) aan de Directeur Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden van het Ministerie van LNV. Daarnaast is uitgegaan van de meest risicovolle contactpunten. De inventarisatie is uitgevoerd voor varkens, runderen, schapen, geiten, herten, paarden en paardachtigen en pluimvee.

3. EUROPESE WET- EN REGELGEVING

3.1 Inleiding

De landbouw is één van de meest gereguleerde sectoren van het Europese recht. De ruimte van lidstaten om nog aanspraak te maken op zelfstandige regelingsbevoegdheden op terreinen die door communautaire marktordeningen bestreken worden, is niet erg groot.

Titel II van het Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschap is van toepassing op

landbouw. Deze ereplaats onderstreept eveneens het belang van landbouw in de Europese Unie.

De bijzondere status van de landbouwsector heeft altijd gezorgd voor een specifiek beleid. De bijzondere situatie van de sector, zowel aan de vraagzijde (relatieve ongevoeligheid voor prijsveranderingen) als aan de aanbodzijde (seizoensgebondenheid, afhankelijkheid van klimatologische factoren, gevoeligheid voor ziekten en epidemieën, het grote aantal aanbieders), is van oudsher aanleiding geweest om een normale toepassing van het marktmechanisme af te wijzen. Deze afwijzing van het marktmechanisme vond plaats vanuit sociaal oogpunt (redelijke inkomens voor boeren) én met het oog op een stabiele voedselvoorziening tegen redelijke prijzen. Het is daarom niet verbaazingwekkend dat er voor de landbouwsector een specifiek communautair beleid is opgezet ter vervanging van bestaand nationaal beleid ²⁸. Er is geen sprake van een exclusief Europees regime, zoals bij handel het geval is, maar het landbouwbeleid wordt wel in hoge mate gereguleerd.

De titel over landbouw is van toepassing op de producten van de landbouw, veeteelt en visserij. Het gemeenschappelijke landbouwbeleid heeft

²⁸ R.H. Lauwaars en R.H. Timmermans, *Europees recht in kort bestek*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 1999, p.282-283.

als rechtsgrondslag artikel 37 EG, waarin aan de Raad de nodige regelingsbevoegdheid wordt toegekend.

Het Hof van Justitie van de EG aanvaardt in de regel een restbevoegdheid voor de lidstaten, maar er wordt altijd getoetst of de nationale norm zich verdraagt met de letter, doelstellingen en strekking van de communautaire regeling. Soms, echter, leidt het Hof van Justitie van de EG uit het 'complete' karakter van de communautaire regeling af dat er geen ruimte meer bestaat voor regelgeving door de lidstaten.

Indien de Raad zich niet van de hem gestelde taken heeft gekweten, is er wel een mogelijkheid voor nationale regelgeving. Deze kan in een dergelijke situatie zelfs gemeenschapsrechtelijk vereist zijn, waarbij de lidstaten worden geacht als tijdelijke regelgevers namens de Gemeenschap en ter behartiging van het gemeenschapsbelang op te treden.

In het geval van de gezondheidsrisico's met betrekking tot hobbydieren, laten de vele Europese verordeningen (welke rechtstreeks werkend zijn), richtlijnen (welke dienen te worden omgezet in nationale regelgeving en in bijzondere gevallen rechtstreeks werkend zijn) en beschikkingen (welke dienen te worden uitgevoerd door degenen tot wie de beschikking is gericht en te worden opgenomen in nationale regelgeving en

in bijzondere gevallen rechtstreeks werkend zijn) weinig ruimte voor de eigen discretionaire bevoegdheden van een lidstaat. Vaak kan een lidstaat wel strengere regelingen treffen dan in een richtlijn is vastgesteld (als er sprake is van minimumharmonisatie), maar is een minder strenge regeling niet mogelijk.

3.1.1. Harmonisatie

Er wordt van volledige harmonisatie gesproken als een richtlijn bedoeld is om op een bepaald terrein een uniforme Europese norm vast te leggen, waarvan afwijkingen niet mogelijk zijn. Het formuleren van minder strenge maar óók van strengere nationale regelgeving is daardoor niet mogelijk.

In het Europese landbouwbeleid met betrekking tot veterinaire zaken is vaak sprake van minimumharmonisatie. Dit houdt in dat de communautaire wetgeving de lidstaten de bevoegdheid laat om strengere normen vast te stellen dan de Europese. De mogelijkheid om verdergaande maatregelen te nemen is echter niet onbeperkt. Vaak beperkt de mogelijkheid om strengere maatregelen te nemen zich tot het eigen grondgebied. Minimumharmonisatie maakt vaak gebruik van clausules in de tekst van de richtlijn. Woorden als 'tenminste' en 'maximaal' zijn kenmerkend voor minimumharmonisatie.

3.2. Analyse wetgeving

In de regelgeving die op hobbydierhouders van toepassing kan zijn - kan zijn, want ook op Europees niveau leidt gebrek aan terminologisch onderscheid tussen 'productiedieren' en 'hobbydieren' tot problemen ²⁹ - wordt vaak gebruik gemaakt van clausules als '(...) de Lid-Staten zien er op toe (...)' en '(...) de Lid-Staten nemen (...)'. Uit deze clausules kan worden opgemaakt dat de mogelijkheid bestaat om strengere maatregelen te nemen mits een lidstaat voldoet aan hetgeen in de richtlijn uiteen wordt gezet. Wel mogen strengere maatregelen de gemeenschappelijke markt niet hinderen. Een aangepast beleid voor hobbydieren betekent in bepaalde gevallen echter een versoepeling en is derhalve niet haalbaar. Een voorbeeld hiervan is het vaccineren van hobbydieren: dit is niet haalbaar omdat er een vaccinatieverbod geldt.

De enige richtlijn waar wél melding wordt gemaakt van de mogelijkheid om landbouwhuisdieren voor privé-gebruik te houden, en waar onderscheid wordt gemaakt tussen productiedier en hobbydier, is *Richtlijn 92/102* betreffende

²⁹ Er wordt alleen gesproken van bedrijf, slachtdier, productiedier, mestvarken, fokvarken etc.. De definities die hier bij horen zijn zo breed, dat een hobbydierhouder en een hobbydier hier over het algemeen wel onder zal vallen. Zie voor een overzicht van definities bijlage 2.

registratie en identificatie van landbouwhuisdieren. In deze richtlijn wordt in de preambule melding gemaakt van de mogelijkheid om af te wijken van het gevoerde beleid voor landbouwhuisdieren die voor persoonlijk gebruik gehouden worden. In artikel 3 van deze richtlijn wordt in lid 2 melding gemaakt van de mogelijkheid om, als natuurlijke personen maximaal drie schapen of geiten houden waarvoor zij geen premies aanvragen of als natuurlijke personen één varken houden, af te wijken van de in lid 1 van dit artikel verplichte opstelling van lijsten. Artikel 3 lid 2 luidt: *'De Lid-Staten kunnen volgens de procedure van artikel 18 van Richtlijn 90/425/EEG worden gemachtigd natuurlijke personen die maximaal drie schapen of geiten houden, waarvoor zij geen premies aanvragen, dan wel, in verband met bijzondere omstandigheden, natuurlijke personen met één varken, en die voor eigen gebruik of verbruik bestemd zijn, niet op de in lid 1, onder a), bedoelde lijst te plaatsen, voor zover elk van deze dieren vóór een eventuele verplaatsing aan de in deze richtlijn voorgeschreven controles wordt onderworpen.'*³⁰

Andere gevallen van afwijking binnen de Europese veterinaire regelgeving zijn niet gevonden. In enkele gevallen wordt wel

³⁰ Van deze beleidsruimte heeft de Nederlandse wetgever geen gebruik gemaakt.

gesproken over runderen, varkens, geiten en schapen die gehouden worden als huisdier (met name wat betreft de handel met derde landen), maar indien men de betreffende regelgeving nader bekijkt, blijkt er toch geen sprake te zijn van een mogelijk hobbydier. Deze richtlijnen gaan namelijk vooral over het fokken, mesten en slachten van dergelijke dieren, veelal vanuit het oogpunt van mogelijke handel³¹. Omdat hobbydieren niet voor commerciële doeleinden gehouden worden, hebben deze richtlijnen geen betrekking op hobbydieren.

3.2.1. Situatie in andere EU-landen

Andere Europese landen lijken ook geen onderscheid te maken tussen hobbydieren en voor productiedoeleinden gehouden dieren. In België bijvoorbeeld bestaan geen aparte regels of clausules met betrekking tot 'hobbydieren'. Hobbydierhouders dienen aan dezelfde regelgeving te voldoen als voor productiedoeleinden gehouden dieren. Voor kippen is in België wél geregeld dat als er minder dan 200 kippen worden gehouden, deze niet hoeven te worden geregistreerd³². Dit aantal kippen stemt overeen met wat in de Europese regelgeving als commer-

³¹ Zie bijvoorbeeld 93/198/EEG: Beschikking (bijlage 2).

³² Aldus de heer Dirk Bergen van de Landbouwwaad, Ambassade van België, Den Haag, in een e-mailbericht d.d. 29 november 2002.

cieel koppel wordt aangemerkt ³³. Als de Nederlandse overheid dit nodig of wenselijk acht, zou zij deze regeling kunnen overnemen. Van andere landen binnen de Europese Unie is (nog) geen reactie ontvangen op de vraag hoe één en ander op nationaal niveau geregeld is. Verwacht wordt dat ook in andere Europese landen geen onderscheid gemaakt wordt tussen hobbydieren en productiedieren, omdat de Europese regelgeving nu eenmaal weinig ruimte daar toe laat.

3.3. Samenvatting van relevante Europese wet- en regelgeving voor hobbydieren

Gelet op de bevindingen in § 3.2.1. wordt volstaan met een korte samenvatting van de vele Europese regels die op hobbydieren van toepassing zijn ³⁴. Een uitgebreidere omschrijving vindt u in bijlage 2.

3.3.1. Dierziekten

Aangezien er geen onderscheid wordt gemaakt tussen hobbydieren en productiedieren dient de hobbydierhouder te voldoen aan de opgestelde regelingen, die al dan niet geïmplementeerd zijn in nationale wetgeving. Er dient te worden opgemerkt dat de diverse risicovolle contactpunten (zoals genoemd in het conceptrapport

'Hobbydieren en veterinaire risico's') uitgebreid worden besproken en gereguleerd in deze richtlijnen, vooral voor de situatie waarin er sprake is van een uitbraak van een dierziekte. Er wordt in de regelgeving vrijwel niet gerept over de situatie vóórdat een uitbraak plaatsvindt. Mogelijk bestaat hier, indien gewenst, ruimte om een eigen beleid te voeren.

3.3.2. Zoönosen

Op het gebied van zoönosen is binnen de Europese Unie recentelijk een veranderend beleid in gang gezet. In regelingen van vóór 1992 wordt vrijwel niet gerefereerd aan dit fenomeen, maar sinds de eerste gevallen van Creutzfeld Jacob en BSE (bovine spongiform encephalopathy, beter bekend als gekkekoeienziekte) is kennelijk het besef ontstaan dat er op dit gebied weinig is geregeld op Europees niveau. Via recente verordeningen, beschikkingen en besluiten is de Europese Unie begonnen met het opzetten van onderzoekscentra en surveillancenetwerken op het terrein van de zoönosen ³⁵. Lidstaten moeten

³³ Zie bijvoorbeeld 93/342/EEG in bijlage 2.

³⁴ Een overzicht is opgenomen in bijlage 2.

³⁵ 2001/853/EG: Beschikking van de Commissie van 3 december 2001 tot goedkeuring van de programma's voor de uitroeiing en de bewaking van dierziekten en voor de preventie van zoönosen die de lidstaten voor het jaar 2002 hebben ingediend, 2000/96/EG: Beschikking van de Commissie van 22 december 1999 betreffende overdraagbare ziekten die geleidelijk door het communautaire netwerk zullen worden bestreken overeenkomstig Beschikking nr. 2119/98/EG van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking Nr. 2119/98/EG van het

sindsdien onderzoeksplannen opzetten en presenteren.

Het grootste gedeelte van de regelingen met betrekking tot zoönosen betreft de mogelijkheid dat een zoönose via voeding wordt overgebracht op de mens. Een aantal richtlijnen richt zich specifiek op zoönosen, zoals salmonella (bijvoorbeeld *Richtlijn 92/117*; deze regelt hoe gehandeld dient te worden in een vermeerderingskoppel van tenminste 250 kippen in geval van salmonella-besmetting). Deze richtlijnen lijken voor de hobbydierhouder minder belangrijk, omdat ze met name gaan over de mogelijke overdracht via vlees, eieren of consumptiemiddelen waarin dierlijk materiaal is verwerkt. In de hobbydiersector komt dit weinig voor. De hobbydierhouder zal er pas dan mee te maken krijgen als hij zijn hobbydier aan de productiesector verkoopt. In dat geval moet voldaan worden aan alle regelgeving. Het is uiteraard verstandig om geen voedsel te vervoederen waarin dierlijk materiaal is verwerkt.

3.3.3. Handel

De regelgeving met betrekking tot handel is weinig relevant voor de hobbydierhouder. De meeste regelgeving op Europees niveau heeft direct dan wel indirect te maken met handel en

Europees Parlement en de Raad van 24 september 1998 tot oprichting van een netwerk voor epidemiologische surveillance en beheersing van overdraagbare ziekten in de Europese Gemeenschap.

economisch gewin. De hobbydierhouder lijkt echter vrijwel geen gebruik te maken van de mogelijkheid om dieren over de grens te vervoeren en houdt de dieren, conform de in § 2.1.4. voorgestelde definitie, niet voor economisch gewin.

3.3.4. Mest en hygiëne

Met betrekking tot mest en hygiëne is weinig relevante regelgeving gevonden. De enige regelgeving die echt relevant is, is te vinden in de regelingen met betrekking tot dierziekten en zoönosen (en dus niet in aparte regelingen wat betreft mest). Deze regelgeving heeft vooral betrekking op epidemie-uitbraken en de in dat kader te volgen procedure (denk aan draaiboeken etc.). Deze regelgeving is heel strikt en er mag niet van af worden geweken.

Verder is interessant om te noemen dat in 1999 de Nederlandse regering haar nieuwe *Meststoffenwet* aan de Europese Commissie heeft gepresenteerd. De Nederlandse regering bracht de Europese Commissie op de hoogte van de voorgenomen vrijstelling voor kleine bedrijven (hobbyisten; denk hierbij aan hobbyboeren) van de in te voeren mineralenheffingen. De reden voor de voorgenomen vrijstelling voor kleine, extensieve veehouderijen was dat zij wellicht niet allemaal aan de formele voorwaarden van artikel 38 van de *Meststoffenwet* voldoen. De achter-

liggende gedachte was dat de productie van dierlijke meststoffen in dergelijke bedrijven zo beperkt is, dat de meststoffen probleemloos kunnen worden afgevoerd. Deze vrijstelling van de mineralenheffingen zou alleen gelden indien de gemiddelde veebezetting in een kalenderjaar niet meer bedraagt dan drie grootvee-eenheden (3 gve) op een oppervlakte landbouwgrond van niet meer dan drie hectare en indien geen gebruik gemaakt wordt van dierlijke of andere organische meststoffen. Hobbyisten zouden ook worden vrijgesteld van de heffing ter dekking van de kosten die de overheid moet maken voor de uitvoering van de *Meststoffenwet*.

Verder meldde de regering dat het in de *Meststoffenwet* neergelegde stelsel van regulerende mineralenheffingen (mineralenaangiftesysteem, hierna 'Minas' genoemd) ertoe strekt het verlies van fosfaat en stikstof naar het milieu te reguleren op bedrijfsniveau en dat Minas geen particulieren die enkele dieren houden onder de wet wil doen vallen. Dit, omdat in die situaties geen sprake is van een landbouwbedrijf en er nauwelijks milieurisico's zijn. Omdat sommige hobbyisten mogelijk niet voldoen aan de criteria zoals vastgelegd in Artikel 38 van de *Meststoffenwet*, stelde de Nederlandse regering voor de grens voor het niet-bedrijfsmatig houden van dieren vast te stellen op maximaal drie grootvee-eenheden

ongeacht de beschikbare oppervlakte landbouwgrond.

Er is hier duidelijk sprake van een veranderende kijk op hobbyisten, hobbydierhouders, hobbydieren. De Europese Commissie heeft het bovenstaande voorstel tot wijziging van de *Meststoffenwet* echter afgekeurd. Derhalve zal de *Meststoffenwet* niet op deze manier worden uitgevoerd. Mogelijk is de motivering van de Europese Commissie wél belangrijk voor het verdere beleid met betrekking tot hobbydieren en hun houders. De Europese Commissie zegt namelijk het volgende: '(...) *de aard en de economische rationaliteit van de regeling Artikel 38 van de Meststoffenwet voorziet in een vrijstelling voor extensieve veehouderijen. Ondanks hun beperkte omvang kunnen sommige hobbyisten economische actoren zijn. Er zij op gewezen dat in de landbouwsector geen de minimis-drempel geldt. Een extra vrijstelling voor hobbyisten die niet aan de formele voorwaarden voor vrijstelling voldoen, lijkt niet te worden gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel. Voorts lijkt het niet raadzaam om nu het criterium van drie grootvee-eenheden te hanteren (ongeacht de oppervlakte landbouwgrond, maar in elk geval minder dan drie ha), terwijl de algemene vrijstelling van artikel 38 gebaseerd is op het criterium 2,5 grootvee-eenheden (per hectare).*

Artikel 38 van de Meststoffenwet voorziet reeds in een vrijstelling voor extensieve veehouderijen, waaraan per kalenderjaar een maximumhoeveelheid meststoffen wordt opgelegd die wordt uitgedrukt in kilogram fosfaat in plaats van, zoals voorgeschreven in de nitratenrichtlijn, stikstof, en die het door de richtlijn toegestane maximum overschrijdt. Door verdere vrijstellingen toe te kennen, zou deze situatie nog kunnen verslechteren.

Mocht de vrijstelling aan hobbyisten worden toegekend, dan lijkt er bovendien geen regel te zijn die garandeert dat aan de norm van de nitratenrichtlijn (170 kg N/ha/jaar) wordt voldaan. De nitratenrichtlijn voorziet niet in een de minimis-uitzondering voor kleine bedrijven. De Nederlandse autoriteiten hebben niet aangetoond dat dergelijke hobbyisten noodzakelijkerwijs aan de normen van de nitratenrichtlijn voldoen. In artikel 87, lid 1, van het Verdrag is het volgende bepaald: "Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. In de onderhavige regeling wordt door een lidstaat steun

verleend aan bepaalde bedrijven, aangezien deze van bepaalde heffingen worden vrijgesteld. Het feit dat deze regeling te vergelijken is met boetes die worden opgelegd in geval van overtreding van bepaalde strafrechtelijke bepalingen doet niets af aan het feit dat de Minasregeling is opgevat als een heffingsregeling. Afwijkingen daarvan kunnen staatssteun vormen. Deze steun kan het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Er is een aanzienlijke grensoverschrijdende handel in levende dieren en tuinbouwproducten. Voorts kan worden gesteld dat, ook al heeft een lidstaat een boeteregeling ingesteld, vrijstellingen van een dergelijke algemeen geldende boeteregeling toch als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag kunnen worden beschouwd. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft immers verklaard dat het begrip steun een algemenere strekking heeft dan het begrip subsidie, daar het niet alleen positieve prestaties omvat, zoals de subsidie zelf, maar ook maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor - zonder subsidies in de strikte zin van het woord te zijn - van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden. Aangezien andere bedrijven onderworpen zijn aan de heffingen (of "boetes"), wordt de concurrentiepositie van de vrijgestelde bedrijven

verbeterd. In tegenstelling tot wat de Nederlandse autoriteiten aanvoeren, kan op basis van de aard en het doel van de regeling niet worden uitgesloten dat het om staatssteun gaat. Ook het Hof en het Gerecht hebben meermaals gesteld dat artikel 87, lid 1, van het Verdrag geen onderscheid maakt naar de redenen of doeleinden van de maatregelen van de staten, doch naar hun gevolgen ziet. De gevolgen van de onderhavige maatregel bestaan in een voordeel voor bepaalde bedrijven die van bepaalde heffingen worden vrijgesteld. De argumenten die de Nederlandse autoriteiten vóór de inleiding van de procedure hebben aangevoerd met betrekking tot het niet-bedrijfsmatige karakter en het feit dat de zogenoemde hobbyisten geen landbouwbedrijven zijn moeten ook worden verworpen. Het niet-bedrijfsmatige karakter is een loutere veronderstelling. Zo komen bijvoorbeeld, zoals in voetnoot 3 is aangegeven, drie grootvee-eenheden overeen met ongeveer 250 leghennen.

De voorgestelde criteria geven alleen aan dat de begunstigde over heel weinig grond beschikt in verhouding tot het aantal gehouden dieren, en niet in aanmerking komt voor de algemene vrijstelling van artikel 38 van de Meststoffenwet (niet meer dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare). Bijgevolg kan de voorgestelde maatregel ten goede komen aan specifieke bedrijven met een commerciële productie van producten

van bijlage I van het Verdrag waarvoor een grensoverschrijdend handelsverkeer bestaat/kan bestaan. Derhalve lijkt de maatregel niet gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het stelsel.’³⁶

Kortom, de Nederlandse regering zal duidelijk moeten maken dat er géén sprake is van enig economisch gewin als men een apart beleid wil gaan voeren voor hobbydieren³⁷.

3.3.5. Identificatie en registratie

Zoals in § 3.1.1. reeds genoemd, wordt in het kader van identificatie en registratie wél onderscheid gemaakt tussen hobbydieren en productiedieren. Het betreft hier een beperkt onderscheid en de eventuele uitvoering hiervan wordt in deze regelingen niet verder gespecificeerd.

3.3.6. Vervoer

Regelgeving met betrekking tot vervoer van dieren heeft vooral betrekking op het welzijn van deze dieren en is daarom niet opgenomen in dit rapport. Andere regelgeving is vooral te vinden in

³⁶ 2001/371/EG: Beschikking van de Commissie van 21 december 2000 betreffende de vrijstelling van mineralenheffingen op grond van de meststoffenwet die Nederland voornemens is toe te kennen.

³⁷ De term *hobbyist* wordt hier in een andere betekenis gebruikt dan die van 'houder van minder dan vijf dieren'.

verordeningen, richtlijnen en beschikkingen met betrekking tot de handel in dieren, dierziekten en registratie en identificatie. Het gaat er in deze regelgeving om dat dierziekten en zoönosen niet worden verspreid, niet worden ingevoerd, worden voorkomen etc. Een hobbydierhouder komt hier met name mee in aanraking als hij van plan is om een hobbydier over de grens te vervoeren, of wanneer er juist een uitbraak is van een besmettelijke dierziekte. In dat laatste geval hebben de regeringen van de lidstaten geen enkele discretionaire bevoegdheid en wordt vervoer verboden of nog strenger gereguleerd dan tijdens het normale regime.

3.3.7. Kinderboerderijen, dierentuinen en circussen

Soms wordt gesproken over het tentoonstellen van dieren en educatie van het publiek ³⁸. Dit betreft met name het handelsverkeer. Er gelden geen aparte regelingen voor kinderboerderijen in geval van vaccinatieverplichtingen. Er bestaat echter wel een recente regeling met betrekking tot dierentuindieren. Beschikking 2001/303/EG regelt voor 'beschermde diersoorten' dat er kan worden afgeweken van de non-vaccinatieplicht. Deze beschikking is echter niet van toepassing op

dierensoorten die over het algemeen als hobbydier worden gehouden ³⁹.

3.4. Samenvatting en conclusies

Europese wet- en regelgeving laat voor hobbydieren weinig ruimte om af te wijken van bestaande regelgeving. In het Europese landbouwbeleid is met betrekking tot veterinaire zaken vaak sprake van minimumharmonisatie. Dit houdt in dat de communautaire wetgeving de lidstaten de bevoegdheid laat om strengere normen vast te stellen dan de Europese. De mogelijkheid om verdergaande maatregelen te nemen is echter niet onbeperkt. Vaak beperkt de mogelijkheid om strengere maatregelen te nemen zich tot het eigen grondgebied.

In de regelgeving die op hobbydierhouders van toepassing lijkt te zijn (een onderscheid tussen hobbydieren en productiedieren wordt vrijwel nooit gemaakt), wordt vaak gebruik gemaakt van clausules waaruit kan worden opgemaakt dat de mogelijkheid bestaat om strengere maatregelen te nemen mits een lidstaat voldoet aan hetgeen in de richtlijn uiteen wordt gezet. Wel mogen strengere maatregelen de gemeenschappelijke markt niet hinderen. Een aangepast beleid voor

³⁸ Zie bijvoorbeeld richtlijn 92/65, bijlage 2.

³⁹ Zie voor een volledige lijst van dieren waarvoor dit wel geldt: 2001/303/EG: Beschikking, bijlage 2.

hobbydieren betekent in bepaalde gevallen echter een versoepeling en is derhalve niet haalbaar.

De enige richtlijn waarin onderscheid wordt gemaakt tussen productiedier en hobbydier, is *Richtlijn 92/102* betreffende registratie en identificatie van landbouwhuisdieren. Van de beleidsruimte die deze richtlijn laat voor aangepast beleid voor hobbydieren heeft de Nederlandse wetgever geen gebruik gemaakt.

Andere wet- en regelgeving die wellicht ruimte biedt voor aangepast beleid betreft de regelgeving omtrent zoönosen (met uitzondering van BSE). Het beleid van de Europese Unie is er echter de laatste jaren op gericht hier meer greep op te krijgen.

Mogelijk biedt ook regelgeving op het gebied van hygiëne enige ruimte. Tijdens de inventarisatie van relevante wet- en regelgeving, zijn alleen regelingen gevonden die gericht zijn op de handelswijze nadat een dierziekte is uitgebroken. Over de situatie voorafgaand aan een uitbraak van een dierziekte is (vrijwel) niets gevonden. Een aangepast beleid voor hobbydieren en hun houders kan alleen dan als met zekerheid gesteld kan worden dat er geen besmetting plaats kan vinden van hobbydier naar productiedier of mens. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of hier inderdaad ruimte is en of het wenselijk is om deze

ruimte te benutten. Bestrijding van dierziekten en zoönosen is nu eenmaal erg belangrijk voor het voortbestaan van de landbouwsector en verdient derhalve prioriteit.

De meeste wet- en regelgeving heeft betrekking op runderen en varkens. Omdat dit de meest voorkomende productiedieren naast kippen zijn, is dit niet verbazingwekkend. Als gevolg van de vele wet- en regelgeving zou hier sprake kunnen zijn van overregulering. Bij de bespreking van de nationale wetgeving komt de nadruk van wet- en regelgeving op varkens duidelijk naar voren, juist ook waar het gaat om het normale regime. Wet- en regelgeving met betrekking tot de uitbraak van een besmettelijke dierziekte en het non-vaccinatiebeleid laten, zoals gezegd, geen ruimte voor afwijkend beleid.

Met betrekking tot schapen en geiten is er onlangs een voorstel gekomen tot aanscherping van bestaande wet- en regelgeving, omdat veel van de haarden in de MKZ-affaire te maken hadden met geiten en schapen ⁴⁰. Deze aanscherping is met name voor de hobbydierhouder belangrijk, omdat deze diersoorten heel vaak als hobbydier worden gehouden.

Met betrekking tot het Europese non-vaccinatiebeleid in geval van een MKZ-uitbraak,

⁴⁰ Zie COM (2002) 0504, zie bijlage 2.

een ziekte waarvoor runderen, varkens, schapen en geiten, maar ook herten en reeën gevoelig voor zijn, lijkt een versoepeling in aantocht. Indien de Raad het advies van het Europees Parlement overneemt, zou in de toekomst een ander beleid met betrekking tot hobbydieren tot de mogelijkheden behoren. Er lijkt in elk geval beweging te zitten in de ideeën omtrent noodvaccinatie en (niet) ruimen. Doorbraken met een legale status zijn echter nog niet gemeld ⁴¹. Nederland kan in Europa, maar ook in de OIE (Office International des Epizooties), druk uitoefenen door nadrukkelijk te wijzen op de mogelijkheden van vaccinatie met markervaccins ⁴².

Als Nederland een aangepast beleid voor hobbydieren wil voeren, is het cruciaal dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen 'productiedieren' en 'hobbydieren'. Dit onderscheid dient op Europees niveau te worden onderschreven. Het is belangrijk alle onduidelijke termen die momenteel gebruikt worden te definiëren: Wat is een *huisdier* in het kader van het landbouwbeleid van de Europese Unie? Wat is een landbouwhuisdier? Wat is een gebruiks-

⁴¹ Zie bijvoorbeeld de brief van de minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, d.d. 10 oktober 2002 (VVA.2002/3124), Stand van zaken afhandeling MKZ-crisis (TK 2002-2003, 27 622, nr. 112).

⁴² Brief van de minister van LNV, d.d. 19 april 2002, met antwoorden op vragen over de evaluatie van de MKZ-crisis 2001, p. 6 (Tweede Kamer, Inv0200317).

dier? Wat is een hobbydier? En wat is een hobbyist? Daarnaast lijken er vaak onduidelijkheden te ontstaan bij de vertaling van de ene naar de andere taal.

Overwogen kan worden om een apart registratiesysteem voor hobbydieren op te stellen en er voor te zorgen dat de twee sectoren (hobby- en productiesector) strikt gescheiden blijven. Daardoor wordt het gemakkelijker om een aangepast beleid te voeren en hierop te controleren. Indien de twee stromen door elkaar blijven lopen, is aanpassing van de regelgeving misschien wel helemaal niet wenselijk.

Overigens lijkt binnen andere Europese landen geen onderscheid te worden gemaakt tussen hobbydieren en productiedieren.

4. NEDERLANDSE WET- EN REGELGEVING

4.1. Inleiding

Vrijwel alle nationale regelgeving die voor het hobbydierenbeleid relevant zou kunnen zijn, vindt zijn oorsprong in Europese wet- en regelgeving. Nederland behoort bovendien tot de landen die vaak gebruik maken van de mogelijkheid om strengere maatregelen te treffen dan de minimumeisen die een richtlijn stelt. De terminolo-

gische onduidelijkheden in de Europese richtlijnen worden als het ware mee geïmplementeerd. In de nationale wet- en regelgeving wordt desondanks iets meer rekening gehouden met hobbydierhouders dan in de Europese. Echter, ook op nationaal niveau maakt het merendeel van de wet- en regelgeving geen onderscheid tussen hobbydieren en productiedieren. De impliciete vermelding 'houders met minder dan vijf evenhoevigen' in de *Regeling HBD* wijst evenwel op onderkenning van het bestaan van een bijzondere categorie houders. Ook elders wordt hier soms aan gerefereerd.

De regelgeving die relevant lijkt voor hobbydieren, vloeit grotendeels voort uit hoofdstuk II van de *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (hierna: *Gwwd*)⁴³. Bij de uitvoeringsvoorschriften wordt met betrekking tot gezondheidszorg onderscheid gemaakt tussen dierziektebestrijding en preventieve diergezondheidszorg⁴⁴. Sommige regelingen zien toe op het zogenaamde normale regime waarin hygiëne, reiniging en ontsmetting als vorm van preventie centraal staan. Het crisisregime heeft naar aanleiding van recente uitbraken van klassieke varkenspest

(hierna: KVP) en MKZ een strakke vorm gekregen die wordt beheerst door Europese regels en nationale beleids- en uitvoeringsdraaiboeken⁴⁵. Voor hobbydieren en hun houders worden daarin geen uitzonderingen gemaakt.

Regelingen die van toepassing zijn op het normale regime zijn dikwijls verbonden met regelingen die van toepassing zijn op het crisisregime. Zo blijven regelingen die zijn opgesteld in tijden van crisis, zoals de *Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten*, soms ook in betere tijden van kracht⁴⁶. Ook de identificatie en registratie (hierna: I & R) verbindt beide regimes met elkaar: in geval van nood moeten dieren en daarmee ziektehaarden snel en efficiënt kunnen worden getraceerd. Ook het voorkómen van problemen is gebaat bij een goed gegevensbeheer⁴⁷.

⁴³ Een overzicht van de onderzochte regelgeving is opgenomen in bijlage 3.

⁴⁴ Voor deze indeling is gekozen in de losbladige versie van de *Gwwd*, D12, C-2.1 respectievelijk C-2.2.

⁴⁵ Er zijn inmiddels (concept-)beleidsdraaiboeken voor MKZ en KVP aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor 2003 staan beleidsdraaiboeken gepland voor onder meer aviaire influenza en pseudovogelpest. Daarnaast worden door de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees uitvoeringsdraaiboeken opgesteld (Tweede Kamer 2002-2003, 28 600 F, nr. 3, p. 2).

⁴⁶ De genoemde regeling is gebaseerd op twee Beschikkingen van de Commissie ten tijde van de MKZ-crisis in Nederland. Er zijn later wel versoepelingen doorgevoerd en een deel is 'overgeheveld' naar de *Regeling HBD*. Zie bijvoorbeeld *Wijziging regelgeving inzake verzamelen van runderen, schapen en geiten*, Staatscourant 2001, 250, toelichting, p. 4.

⁴⁷ Naar aanleiding van *Richtlijn 92/102/EEG* worden als doeleinden van een sluitend I & R-systeem nog genoemd afgifte van handelsdocumenten en

4.2. Overzicht van de belangrijkste op de Gezondheids- en welzijnswet gebaseerde besluiten en regelingen

4.2.1. Identificatie en registratie

Eén van de voor de dagelijkse praktijk bepalende regelingen is de op artikel 3 van het *Besluit identificatie en registratie dieren* gebaseerde *Regeling identificatie en registratie 2002*⁴⁸. Deze regeling is van toepassing op alle houders van één of meer runderen, varkens, slachtvarkens, schapen en geiten. Tot bedrijven worden in deze regeling ook slachthuizen en verzamelcentra gerekend, waardoor niet alle bepalingen relevant zijn voor de hobbydierhouder.

controle op de communautaire premiereregelingen, D12, C-9.2, p. 7.

⁴⁸ Deze regeling vervangt 21 verordeningen en uitvoeringsbesluiten van het Productschap Vee en Vlees (PVV) en het Bedrijfschap voor de Handel in Vee (BHV), aldus de toelichting. Het van het PVV gevorderde medebewind op het gebied van I & R van paarden wordt vooralsnog niet beëindigd (Besluit I & R artikel 2, tweede lid, d en e). Artikel 4, eerste lid, van de *Gwwd* spreekt eerst van de houder van één of meer dieren, terwijl de zinsnede sub b 'indien de dieren bedrijfsmatig worden gehouden' suggereert dat dieren ook anders kunnen worden gehouden. Juist daarom vormde dit artikel geen voldoende basis voor de *Regeling I & R*, waar immers ook niet-bedrijfsmatig gehouden dieren onder vallen. (NvT, D12, C-9.2, p. 9). Op één van de zeldzame plaatsen waar de *Gwwd* hobbydierhouders lijkt te erkennen, hebben ze er dus geen baat bij. Wel worden er verschillende tarieven gehanteerd: de houder van minder dan 20 runderen of varkens betaalt lagere bijdragen.

De hobbydierhouder dient zich als houder te laten registreren (artikel 2), waarna hij een UBN krijgt (artikel 3). Artikel 39 stelt vervolgens: '*Het is verboden dieren die niet overeenkomstig deze regeling zijn geïdentificeerd of zijn geregistreerd, te houden, te verhandelen, te vervoeren, aan te voeren of af te voeren*'.

Runderen worden individueel geregistreerd (artikel 16), andere diersoorten niet. Alle dieren moeten worden gemerkt. Varkens moeten beschikken over een vervoersdocument in drievoud (artikel 30) en hun bewegingen en wederwaardigheden worden geregistreerd in het bedrijfsregister (artikel 31). Dat geldt ook voor schapen en geiten (artikel 34, 35). De regeling en de bijbehorende bijlagen kennen daarnaast vele gedetailleerde bepalingen omtrent oormerken en speciale slachtmerken.

In artikel 7 wordt een uitzondering gemaakt voor '*de natuurlijke persoon of rechtspersoon die uitsluitend één of meer schapen of geiten inschaart*'. De hobbydierhouder zal eerder schapen uitscharen. De *Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten* regelt het vervoer van ingeschaarde schapen nader.

4.2.2. Hygiënevoorschriften

Door een recente wijziging in de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten*

2000, waarin het normale regime ten aanzien van reiniging en ontsmetting is vastgelegd⁴⁹, is ruimte geschapen voor houders van minder dan vijf evenhoevigen (artikel 1). Tot de evenhoevigen worden ook herten gerekend (artikel 1, sub m). Omdat deze regeling mede gebaseerd is op *Richtlijn 64/432/EEG* inzake veterinaire-rechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracom-munautaire handelsverkeer in runderen en varkens, mag worden geconcludeerd dat houders van minder dan vijf dieren niet worden geacht deel te nemen aan het handelsverkeer.

Houders van meer dan vijf dieren, die zichzelf als hobbydierhouders beschouwen, vallen volledig onder het regime van de *HBD-regeling*. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij sinds 1 november over een (eenvoudige) wasplaats moeten beschikken (artikel 5 en Bijlage I, onderdeel A). Diverse bepalingen over vervoer en vervoermiddelen lijken ook van toepassing op deze groep (artikelen 2, 6, 7 en 10, derde lid).

Volgens voormalig minister Brinkhorst geldt deze regeling echter niet voor de hobbyist⁵⁰. Deze

regeling is daarmee een goed voorbeeld van verwarring door taalgebruik. Zo wordt het begrip 'vervoerder' niet nader gedefinieerd. Artikel 17 over het ontsmettingsboekje lijkt gericht op de professionele vervoerder; zo spreekt de toelichting bij het wijzigingsbesluit van 22 juli 2002 van veewagens en gebruikt de toelichting bij de *HBD-regeling 1998* termen als 'de transportsector' en (de) 'circa 2000 vervoerders'. Een zinsnede als 'vervoeren met een vervoermiddel' (artikel 2) klinkt echter nogal algemeen. De site van de Nederlandse Belangenvereniging van HobbyDierhouders meldt onder 'Vervoer van geiten en schapen' dat in iedere aanhangwagen of vee-wagen een ontsmettingsboekje aanwezig moet zijn⁵¹.

De hierna te bespreken wijziging van de *Regeling bijeenbrengen van dieren 2000* verwijst voor hygiënemaatregelen naar de *HBD-regeling* en spreekt daarbij eveneens in zeer algemene termen over vervoermiddelen (Staatscourant 2002, 166, p. 4).

4.2.3. Bijeenbrengen

De *Regeling bijeenbrengen van dieren 2000* is grotendeels gericht op de commerciële c.q.

⁴⁹ Zie de toelichting bij de *Regeling inzake verzamelen van runderen, schapen en geiten* (Staatscourant 2001, 250, p. 4 en de oorspronkelijke toelichting bij de *HBD-regeling 1998*, Staatscourant 117, p. 15).

⁵⁰ Tweede Kamer 2001-2002, Aangangsel van de Handelingen, p. 194. Het woord hobbyist komt in de toelichtingen bij de regeling niet voor en de keuze voor het getal vijf wordt niet nader gemotiveerd (dit geldt ook voor oorspronkelijke term 'educatieve of recreatieve doeleinden').

⁵¹ De eigenaar van meer dan vijf evenhoevigen dient 'de reiniging en ontsmetting van veewagens te controleren en hiervoor te tekenen in het ontsmettingsboekje' (artikel 22). Het is wellicht verstanding hier een vervoersexpert naar te laten kijken.

exportsector. Bijeenbrengen wordt beschreven als een situatie waar zich *'het grootste risico op verspreiding van besmettelijke dierziekten'* voor- doet (Staatscourant 2001, 250, p. 5) en de rege- ling beoogt dan ook contacten zoveel mogelijk te voorkomen of streng te reguleren. Aantallen die- ren per houder worden niet genoemd. Een enkele bepaling omtrent vervoer, zoals artikel 3 over het onder voorwaarden bijladen op één vervoer- middel van meer dan licht zieke of meer dan licht gewonde varkens voor vervoer naar een slacht- huis, lijkt op alle houders van toepassing. Tentoonstellingen of keuringen van sierpluimvee zijn toegestaan, mits de aanwezige dieren aan- toonbaar zijn geënt tegen pseudo-vogelpest. De onlangs toegevoegde paragraaf omtrent tentoon- stellingen en keuringen (§ 5; Staatscourant 2002, 166, p. 13), noemt hobbydierhouders niet met zoveel woorden maar lijkt ook voor deze groep relevant⁵².

4.2.4. Artikel 9s

Het in artikel 9a, eerste lid, en artikel 9k, eerste lid, bedoelde verbod om runderen respectievelijk schapen of geiten afkomstig van verschillende plaatsen voor een kortere periode dan 30 dagen

⁵² Een noot voor de tijd van het jaar: *'Ook wordt een voorziening getroffen voor kleinschalige evene- menten waar evenhoevigen aan deelnemen, zoals kerststallen e.d.'* (artikel 9t, achtste lid; p. 3).

bijeen te brengen⁵³, geldt niet voor het bijeen- brengen van runderen, schapen of geiten, afkom- stig van verschillende bedrijven, voor een ten- toonstelling of een keuring op een plaats, mits voldaan wordt aan de artikelen 9t tot en met 9v.

De voorwaarden die aan het bijeenbrengen ge- steld worden, betreffen vooral de reiniging en de ontsmetting en het vervoer. Het tweede lid van artikel 9t bepaalt dat de houder of eigenaar de dieren binnen vijf dagen voorafgaand aan de tentoonstelling of keuring door een dierenarts klinisch moet laten onderzoeken.

De plaats waar de tentoonstelling of keuring wordt gehouden, moet zodanig ingericht worden dat verschillende aanwezige diersoorten niet met elkaar in contact kunnen komen (artikel 9t, zevende lid).

4.2.5. Overige op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde besluiten en regelingen

In het *Besluit bedrijfscontrole varkensziekten* wordt bepaald dat het verboden is varkens te houden, aan een bedrijf toe te voegen, te vervoeren en te verzamelen, tenzij is gebleken dat de dieren vrij zijn van de varkensziekten klassieke varkenspest, blaasjesziekte en ziekte van Aujesz-

⁵³ De 30-dagen regeling is afkomstig uit de *Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten*, artikel 10, en geldt voor alle houders van dieren.

ky. In de toelichting worden hobby- en recreatie-bedrijven expliciet genoemd in verband met mogelijke afwijkingen van de in het besluit opgenomen verplichtingen: *'Tevens kan gedacht worden aan hobby- en recreatiebedrijven met een beperkt aantal varkens, voor zover gewaarborgd is dat deze varkens uitsluitend het bedrijf mogen verlaten ten behoeve van het vervoer naar een slachthuis'* (C-2.2b, p. 7).

Artikel 8 sub d van de *Regeling varkenslevenswijzen* verklaart het verbod in artikel 7, dat gericht is tot de exploitant van een varkenshouderij-bedrijf, niet van toepassing op *'het vervoeren, afvoeren of doen afvoeren van ten hoogste vier varkens per levering van een varkenshouderij-bedrijf naar een locatie waar varkens worden gehouden voor recreatieve of educatieve doeleinden'*. De toelichting specificeert een dergelijke locatie als *'zonder dat sprake is van landbouw (kinderboerderijen, particulieren)'* (D12, C-2.2d, p. 36 en 45). Een hobbyhouder of kinderboerderij mag dus maximaal vier varkens tegelijk van een regulier bedrijf kopen of overnemen.

Tenslotte nog een bepaling betreffende pluimvee: aviaire influenza (tevens een zoönose) wordt bestreden volgens *EU-richtlijn 92/40*. Bij een uitbraak worden alle commerciële bedrijven in een gebied met een straal van tenminste 3 km rond

een besmet verklaard bedrijf geïnventariseerd. Hobbypluimvee in dit zogenaamde beschermingsgebied dient te worden opgehokt (portal.agroweb.nl).

4.3. Overzicht van overige wet- en regelgeving

De *Gwwd* vormt de basis voor regelgeving met betrekking tot vele risicovolle contactpunten, mede omdat het vervoer uitgebreid is geregeld. Regelingen die in aanvulling op of naast de *Gwwd*-familie van belang zouden kunnen zijn in verband met aanvoer en afvoer van (levende of dode) dieren, mest of producten zijn globaal geïnventariseerd⁵⁴.

Van sperma en diervoeder aan de invoerzijde tot en met verkoop aan de deur zijn (nagenoeg) geen bepalingen gevonden die duidelijk op hobbydierhouders betrekking hebben. Mestwetgeving moet binnen de kaders van dit onderzoek als een te breed terrein worden beschouwd⁵⁵. Regelingen die nog in medebewind worden vastgesteld, bijvoorbeeld betreffende I & R van paarden, zijn gelet op de gestelde prioriteiten niet nader bestudeerd.

⁵⁴ Zie Figuur 3.2 in het rapport *Hobbydieren en veterinaire risico's*, p. 14.

⁵⁵ Zie ook de recente uitspraken van de Europese Commissie, geciteerd in § 3.3.4.

De *Destructiewet* maakt in principe geen onderscheid tussen al dan niet bedrijfsmatig gehouden dieren, maar bevat wel een relevante bepaling over de crematie van paarden ⁵⁶.

De *Wet milieubeheer*, die impliciet het bestaan van hobbydierhouders erkent, is reeds besproken in § 2.1.2.

4.4. Analyse van de Nederlandse wet- en regelgeving

4.4.1. Onderscheid: positief of negatief?

Het duidelijkste voorbeeld van een regeling die onderscheid maakt tussen bedrijfsmatig en hobbymatig gehouden dieren is de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000*. In § 4.2.2. werd reeds aangegeven dat deze regeling verwarrend is voor degenen die zichzelf beschouwen als hobbydierhouder. De definiërende waarde van het getal vijf voor eventueel nieuw beleid staat nog niet vast. Nadere bestudering van deze regeling kan een beeld geven van de gevolgen die een puur kwantitatieve bepaling heeft voor de hobbydierhouder, mede omdat een belangrijke regeling als de

Regeling bijeenbrengen van dieren 2000 zonder verdere toelichting verwijst naar de *HBD-regeling*. Voor houders van meer dan vijf evenhoevigen, die vallen onder de definitie van hobbydierhouder zoals voorgesteld in § 2.1.4, pakt het schijnbaar willekeurig gekozen getal negatief uit. Zij moeten zich houden aan dezelfde regels als commerciële veehouders.

4.4.2. Over- en/of onderregulering

Waar geen onderscheid wordt gemaakt tussen bedrijfsmatige en hobbyhouders ervaart de laatstgenoemde groep elke regeling als overregulering. Op een tweetal gebieden bestaat gedetailleerde regelgeving, namelijk op het gebied van (1) bestrijding van dierziekten en (2) reiniging en ontsmetting, in combinatie met vervoer.

Regelgeving die in het kader van een uitbraak is opgesteld, worden na een uitbraak wel versoepeld maar niet ingetrokken. Soms worden bepalingen logischer samengebracht. Alles bij elkaar dient een houder van (meer dan vijf) dieren veel te weten. Overigens zijn hobbydierhouders niet de enigen die daar moeite mee hebben, blijkens de opmerking '*Aan alle professionele veehouders is in januari de folder Aan- en afvoerregels evenhoevigen toegezonden. (...) Het is in het algemeen niet de gewoonte om bij wijziging van de regelgeving de doelgroepen hiervan schriftelijk*

⁵⁶ In de toelichting bij het voor deze mogelijkheid noodzakelijke *Besluit van 16 juli 2001* (wijziging van het *Destructiebesluit*) is sprake van paarden als geliefd huisdier (Staatsblad 2001, 403, p. 4).

en persoonlijk op de hoogte te brengen. In dit geval is hierop een uitzondering gemaakt omdat men veel vragen had over de betreffende voorschriften en de regelgeving op dat punt tamelijk ingewikkeld is (...).⁵⁷

Het bijeenbrengen van dieren, ook in vervoermiddelen, levert bij uitstek risicovolle contactpunten op. Reiniging en ontsmetting van bedrijven en verzamelplaatsen is een noodzakelijk middel ter voorkoming van de verspreiding van dierziekten. Vanuit die optiek bekeken, dienen deze onderwerpen uitputtend geregeld worden.

Het centrale probleem voor de hobbydierhouder is hiervoor reeds gesignaleerd. De verschillen tussen bedrijfsmatige houders en hobbydierhouders lijken door de gebruikte terminologie uit het zicht te verdwijnen. De hobbydierhouder heeft tegenwoordig (na registratie) per definitie een bedrijf (UBN). De vraag is of de regelgeving waarin de term 'bedrijf' zonder nadere of duidelijke toelichting wordt gehanteerd, nu q.q. van toepassing is op de hobbydierhouder, of dat uit de context (gebruik van termen als ondernemer, onderneming, productie, handel, handelsstromen, (agrarisch) bedrijfsleven, intracommunautair han-

delsverkeer, export, productiefase, afzetfase⁵⁸) mag worden afgeleid dat de regels uitsluitend betrekking hebben op de commerciële houderij. Waar aantallen worden genoemd, verschuift dit probleem van de hobbyist naar de houder van meer dan vijf hobbydieren.

4.4.3. Ruimte voor een gedifferentieerd beleid

De *Gwwd* kent een algemeen uitzonderingsartikel, namelijk artikel 107. Dit artikel stelt in het eerste lid dat de '(...) Minister, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren zich daartegen niet verzet, van het bij of krachtens deze wet bepaalde vrijstelling of ontheffing (...)' kan verlenen. Conform het tweede lid wordt een '(...) vrijstelling of ontheffing van het bij of krachtens de artikelen 97 tot en met 99 (diervoeders en schadelijke stoffen) bepaalde alsmede van een voorschrift dat tevens in het belang is van de bestrijding van een dierziekte die is aangewezen in overeenstemming met Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (...)' in overeenstemming met de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verleend. Het derde lid stelt tenslotte: 'Aan een vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften of voorwaarden worden verbonden. Zij kunnen onder beperkingen

⁵⁷ Brief van de minister van LNV, d.d. 19 april 2002, met antwoorden op vragen over de evaluatie van de MKZ-crisis, p. 5 (Tweede Kamer, Inv0200317). Mogelijke overregulering op het gebied van de mestadministratie en andere formulieren (subsidieaanvragen) dient nader te worden onderzocht.

⁵⁸ Beide laatste termen komen voor in de toelichting bij de *Regeling I & R*, p. 2.

worden verleend. Zij kunnen te allen tijde worden ingetrokken.’ Artikel 107 kan dienen als basis voor afwijkend beleid voor hobbydieren, maar het is juist ten aanzien van gezondheid en ziekten behoudend geformuleerd.

De Gwwd en enkele daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten bieden eerder ruimte om een strenger beleid te voeren in tijden van crisis. Een voorbeeld hiervan is artikel 30, met name het vierde lid, van de Gwwd. Artikel 30 luidt: ‘1. Onze Minister kan het vervoeren van dieren van een door hem te bepalen soort, van deze diersoort afkomstige producten, diervoeder alsmede andere producten en voorwerpen welke dragers van smetstof kunnen zijn, uit, naar of binnen Nederland of bepaalde gedeelten van Nederland verbieden dan wel verbieden indien niet wordt voldaan aan door hem te stellen regelen. 2. Een door Onze Minister aangewezen ambtenaar is bevoegd het vervoeren van dieren van een door hem te bepalen soort te verbieden in een gebied met een straal van 10 km of minder rondom een gebouw of terrein, dat door het plaatsen van een kenteken, als bedoeld in artikel 22, eerste lid, besmet of van zodanige besmetting verdacht is verklaard. 3. Rondom het krachtens het eerste of tweede lid aangewezen gebied worden waarschuwborden geplaatst. 4. Onze Minister kan voor het krachtens het eerste lid aangewezen

gebied het bij artikel 29 bepaalde van overeenkomstige toepassing verklaren ten aanzien van gezonde dieren.’⁵⁹

Ook artikel 3 van het *Besluit I&R* (1997) geeft de minister ruime bevoegdheden: ‘1. Onze Minister kan ter uitvoering van titel I van verordening 1760/2000, richtlijn 92/102/EEG, artikel 4, vierde lid, van richtlijn 90/426/EEG, en artikel 8, eerste lid van richtlijn 90/427/EEG, alsmede met het oog op het toezicht op de naleving hiervan, regels stellen. 2. Onverminderd het eerste lid kan Onze Minister ter uitvoering van krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgestelde verplichtingen inzake de algemene gezondheidstoestand of van het welzijn van dieren, ter voorkoming van de verspreiding van smetstof of van de aanwezigheid van schadelijke stoffen in dieren en producten van dierlijke oorsprong dan wel ter bescherming van de veiligheid van mens of dier, regels stellen omtrent de identificatie en registratie van dieren alsmede van levende dierlijke producten. 3. De in het eerste en tweede lid bedoelde regels kunnen voor

⁵⁹ Dit artikel staat op de nominatie om te worden gewijzigd (Veterinair complex, Staatsblad 2002, 88, p. 5), maar de bepaling omtrent gezonde dieren blijft daarbij gehandhaafd. Artikel 29, eerste lid, luidt: ‘Iedere houder van een ziek of verdacht dier is verplicht ervoor zorg te dragen, dat dit dier zijn verblijfplaats niet verlaat, tenzij met toestemming of krachtens bevel van een door Onze Minister aangewezen ambtenaar.’

de hierin te onderscheiden categorieën van houders van dieren of levende dierlijke producten en voor dieren behorend tot of levende dierlijke producten afkomstig van de hierin te onderscheiden diersoorten verschillend vastgesteld worden en kunnen een verbod inhouden om dieren of levende dierlijke producten te houden, te verhandelen, te vervoeren, aan te voeren of af te voeren, tenzij is voldaan aan titel I van Verordening 1760/2000 en aan het bij of krachtens dit besluit bepaalde.’

De toelichting (D12, C-9.2, p. 23) beschrijft dit artikel als basis om tijdig uitvoering te kunnen geven aan toekomstige EU-regelgeving die voorschriften behelst omtrent I & R van overige dan in het Besluit genoemde diersoorten. ‘(...) Opgemerkt zij, dat deze I & R-voorschriften naar verwachting zeer gedetailleerd zullen zijn en derhalve geen of nauwelijks beleidsvrijheid laten aan de minister.’

Dit zal ook gelden voor de reeds uitgevaardigde Europese I & R-voorschriften. Uit de Nota van toelichting blijkt dat de Europese regels niet tot ingrijpende inhoudelijke wijzigingen van de reeds bestaande Nederlandse regelgeving zullen leiden. Op één onderdeel wijkt de nieuwe regelgeving wel af: door toepassing van Verordening 820/97⁶⁰ zal geen ruimte meer bestaan voor een

vrijstellingsregeling voor gewetensbezwaarden (ibid., p. 10)⁶¹.

Behalve ruimte tot strengere optreden is er ook ruimte gevonden om regels te versoepelen met het oog op belangen van de commerciële sector. De wijziging van 9 april 2002 van de *Regeling bijeenbrengen van dieren 2000* (Staatscourant 69, p. 10) biedt hiervan een mooi voorbeeld. Om tegemoet te komen aan praktische bezwaren komt de regio-indeling voor de kalversector te vervallen, omdat de praktische problemen in de bedrijfsvoering zwaarder wegen dan het veterinaire risico dat ermee wordt teruggebracht. Al eerder werd artikel 9a van dezelfde regeling gewijzigd. Dit omdat het bijladen van runderen op een vervoermiddel in de praktijk problemen opleverde, gelet op het voorschrift dat het bijladen diende te geschieden aan de openbare weg, grenzend aan het bedrijf van afvoer⁶².

rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van de Europese Unie (PbEG L 204).

⁶¹ Recentelijk is een regeling getroffen voor gewetensbezwaarden van oormerken. Identificatie van runderen op basis van een DNA-profiel is voor deze groep mogelijk. Dieren die van de boerderij afgaan, moeten alsnog van oormerken worden voorzien. Deze uitzondering geldt alleen voor de ongeveer 60 veehouders die op dit moment bekend zijn als gewetensbezwaarden, waartoe ook professionele veehouders behoren. Zij komen niet in aanmerking voor Europese runderpremies. Nieuwsbrief Wakker Dier, 29 november 2002.

⁶² *Regeling inzake verzamelen van runderen, schapen en geiten* (Staatscourant 2001, 250, p. 3).

⁶⁰ Vervangen door Verordening (EG) 1760/2000 van 17 juli 2000 tot vaststelling van een I & R-regeling voor runderen en inzake de etikettering van

Als er in de vigerende wet- en regelgeving ruimte is voor een speciaal op hobbydieren gericht beleid, bevindt die zich tussen de getallen één van de *Regeling I&R* en vijf van de *Regeling HBD*.

4.5. Samenvatting en conclusie

Vrijwel alle nationale wet- en regelgeving die voor het hobbydierenbeleid relevant zou kunnen zijn, vindt zijn oorsprong in Europese wet- en regelgeving. Nederland behoort bovendien tot de landen die vaak van de mogelijkheid gebruik maken om strengere maatregelen te treffen dan de minimumeisen die een Europese richtlijn stelt. Terminologische onduidelijkheden in Europese richtlijnen worden mee geïmplementeerd.

Het merendeel van de nationale wet- en regelgeving maakt geen onderscheid tussen hobbydieren en productiedieren. In de *Regeling HBD* wordt het schijnbaar willekeurige getal vijf genoemd, waarmee het bestaan van een bijzondere categorie houders wordt erkend. De regeling zelf is overigens een goed voorbeeld van verwarring door taalgebruik. De *Regeling I & R* is van toepassing op alle houders van één of meer runderen, varkens, schapen en geiten. Conform deze regeling heeft een hobbydierhouder een bedrijf; hem wordt immers een UBN toegekend. De vraag

is nu of de regelgeving, waarin de term 'bedrijf' zonder nadere of duidelijke toelichting wordt gehanteerd, q.q. van toepassing is op de hobbydierhouder, of dat uit de context mag worden afgeleid dat de regels uitsluitend betrekking hebben op de commerciële houderij. In het *Besluit bedrijfscontrole* worden hobby- en recreatiebedrijven expliciet genoemd in verband met mogelijke afwijkingen van de in het besluit opgenomen verplichtingen. De *Regeling varkensleveringen* noemt expliciet locaties waar varkens worden gehouden voor recreatieve en educatieve doeleinden en geeft aan dat er op deze locaties geen sprake is van landbouw, maar dat het particulieren of kinderboerderijen betreft. De *Wet milieubeheer* erkent impliciet het bestaan van hobbydierhouders. In de *Gwwd* wordt alleen in de artikelen 4 en 86⁶³ expliciet melding gemaakt van '(...) indien de dieren bedrijfsmatig gehouden worden (...)', respectievelijk de '(...) eigenaar (die) niet bedrijfsmatig dieren houdt (...)'. Andere wet- en regelgeving maakt veelal geen onderscheid en lijkt op alle (houders van) hobbydieren van toepassing. Hobbydierhouders ervaren met name deze wet- en regelgeving als

⁶³ Overigens is het op dit artikel gebaseerde *Besluit verlaging tegemoetkoming aangewezen dierziekten* (van 13 oktober 2000, Staatsblad 537) ook het enige voorbeeld uit de *Gwwd*-familie waar niet mede Europese regelgeving aan ten grondslag ligt. Verlaging van de tegemoetkoming wordt wel gezien als aansporing tot het nakomen van verplichtingen die wel teruggaan op Europese regels.

overregulering. Vooral op het gebied van de bestrijding van dierziekten en op het gebied van reiniging en ontsmetting, in combinatie met vervoer, bestaat gedetailleerde wet- en regelgeving. Alles bij elkaar dient een hobbydierhouder veel te weten.

De *Gwwd* laat met artikel 107 ruimte voor een afwijkend beleid voor hobbydieren. Met het oog op de belangen van de commerciële sector is er reeds ruimte gevonden om bepaalde regels te versoepelen. In de meeste gevallen is de beleidsvrijheid voor de minister echter beperkt, omdat hij gebonden is aan Europese wet- en regelgeving. De *Gwwd* en enkele uitvoeringsbesluiten bieden de minister wel ruime bevoegdheden voor het voeren van een strenger beleid, met name in tijden van crisis.

5. CONCLUSIES

Besmettelijke dierziekten zijn zo nauw gelieerd aan de interne markt, waar dieren gelden als producten, dat de meeste aspecten hiervan Europees-rechtelijk volledig zijn gereguleerd en geharmoniseerd. Deze regelgeving werkt rechtstreeks of via implementatie in de nationale wet- en regelgeving door.

De wet- en regelgeving laat (vrijwel) géén ruimte op het inhoudelijk vlak. De hobbydierhouder dient

evenals de bedrijfsmatige houder aan deze wet- en regelgeving te voldoen.

Een Nederlandse innovatie is het in de *Regeling HBD* genoemde getal vijf, waarmee een zekere ruimte voor de hobbyist wordt gecreëerd. Het is de vraag of dit getal in de Nederlandse praktijk volstaat: veel hobbydierhouders houden meer dan vijf dieren. Bovendien zijn met de *Regeling HBD* samenhangende regelingen niet expliciet in overeenstemming gebracht met deze kwantitatieve benadering.

Regelingen kunnen voor bedrijfsmatige houders worden gewijzigd (versoepeld) als dit vanuit commercieel oogpunt wenselijk is. Hoewel de Europese wet- en regelgeving weinig ruimte lijkt te bieden, is een aangepast beleid op punten mogelijk ook haalbaar voor de hobbydierhouders.

Afgezien van het zoeken naar een oplossing voor de terminologische spraakverwarring, waarbij een goede definitie van het begrip hobbydier(houder) onmisbaar is, lijkt er één duidelijk aanknopingspunt voor lastenverlichting in de hobbysector. Er is een zekere ruimte op het gebied van methoden en technieken van I & R. Zo zijn andere, kleinere oormerken mogelijk. Daarnaast wordt momenteel

onderzoek gedaan naar elektronisch merken ⁶⁴. Gedifferentieerde tarieven bestaan er nu al.

Momenteel onderzoekt het Ministerie van LNV de mogelijkheden voor flexibilisering en verlichting van de registratie- en meldingsverplichtingen voor de hobbysector. Hierdoor moet het mogelijk worden om de hobbydiersector beter in beeld te krijgen. Een kwalitatief onderscheid aan de hand van kenmerken in plaats van een kwantitatief onderscheid tussen de hobbydiersector en de commerciële sector lijkt hierbij voor de hand te liggen, omdat er geen directe relatie is tussen aantal dieren en risico voor diergezondheid. Belangrijk hierbij is dat hobbydieren per definitie niet in het reguliere consumptiekanaal of in het intracommunautaire handelsverkeer terechtkomen. Alleen die verzekering kan, in combinatie met terminologische opheldering, aangepast beleid voor een bepaalde groep dierhouders aanvaardbaar maken in Brussel. Dit betekent dat hobbydieren niet ter slachting kunnen worden aangeboden en dat beide circuits geheel van elkaar worden gescheiden. Een bedrijfsmatige houder van evenhoevigen kan dus géén hobby-

dieren houden ⁶⁵. Dit zijn cruciale uitgangspunten voor de I & R.

Het scheiden van beide circuits vermindert de kans op wederzijdse besmetting. In een land als Nederland, waar hobbydieren op of vlakbij de bedrijfsmatige veehouderij worden gehouden, zal een dergelijke radicale scheiding het nodige leed veroorzaken. Bovendien hebben hobbydierhouders die hun dieren laten slachten voor eigen gebruik of meedoen aan tentoonstellingen weinig baat bij deze scheiding omdat één en ander niet meer mogelijk zal zijn.

Gelet op de enorme diversiteit binnen de Nederlandse hobbydierhouderij zal het nooit haalbaar zijn om aan alle subgroepen recht te doen.

Het al dan niet (preventief) *vaccineren* c.q. ruimen is een ander heet hangijzer. Momenteel lijkt er beweging te zitten in het Europese standpunt. Of (preventief) vaccineren mogelijk wordt en het ruimen van (hobby-)dieren daarmee kan worden voorkomen, moet worden afgewacht. Tot er een nieuwe richtlijn is, gelden de beleids- en uitvoeringsdraaiboeken, zoals deze al bestaan voor bijvoorbeeld MKZ en klassieke varkenspest, ook voor hobbydieren en hun houders.

⁶⁴ Brief 'Voortgang I & R' van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, d.d. 13 september 2002 (VVA.2002/2860), p. 3. Handhaving is sterk afhankelijk van de voor I & R gebruikte techniek.

⁶⁵ E-mail (19 november 2002) en mondelinge mededelingen (26 november) van de heer J.W.F. Zielker, Taskforce I & R Nieuwbouw, Ministerie van LNV.

6. AANBEVELINGEN

Met het oog op een duidelijk beleid heeft het in kaart brengen van alle hobbydierhouders en de wijze waarop zij bereikt kunnen worden een hoge prioriteit. Een aanzienlijk deel staat nog niet geregistreerd. Naast flexibilisering van het door het Ministerie van LNV gehanteerde I & R-systeem zijn daarbij ook andere dan juridische maatregelen, met name voorlichting en overleg, uiterst relevant⁶⁶.

Terwijl er onderzoek wordt gedaan en overleg plaatsvindt, zou één uitgebreide site met voortdurend geactualiseerde informatie goede diensten kunnen bewijzen voor wie op zoek is naar informatie. Op deze site zou moeten staan wat een hobbydier(houder) is en waaraan voldaan dient te worden. Overigens kan de site ook worden gebruikt om voor bedrijfsmatige houders aan te geven waaraan zij dienen te voldoen.

Een brochure of een video biedt ook perspectief, maar een brochure als *'Aan- en afvoerregels evenhoevigen'* bevat voor de doelgroep teveel tekst⁶⁷. De brochure of video moet aansluiten bij de belevingswereld van de doelgroep en de problemen waarvoor zij zich geplaatst ziet. Het gebruik van stroomdiagrammen en illustraties kan hier bij helpen.

Overleg tussen de verschillende directies van het Ministerie van LNV die zich bezig houden met hobbydieren en/of overleg van het Ministerie van LNV met andere relevante Ministeries, die vanuit een andere invalshoek naar risicovolle contactpunten kijken, is noodzakelijk. Ook overleg met hobbyisten en hobbydierhouders om te praten over de problemen waar zij tegenaan lopen en om aan te geven dat de mogelijkheden voor afwijkend beleid worden onderzocht is zinvol. Een algemeen aanvaarde definitie en een duidelijke terminologie zouden het overleg tussen de verschillende partijen bevorderen.

⁶⁶ In de brochure *'Het I&R-systeem verandert'* van het Ministerie van LNV valt te lezen: *'Het Ministerie van LNV streeft naar de oprichting van een gebruiksvriendelijke basisregistratie voor dieren. Daarnaast wil het Ministerie van LNV in de toekomst communiceren via één loket. Het centrale punt waar u voor alle zaken terecht kunt. De uitwerking van deze plannen zal enige jaren vergen. Over de vorderingen wordt u op de hoogte gehouden.'*

⁶⁷ Deze brochure uit januari 2002 is op punten ook al verouderd - dat is het grote nadeel van schriftelijk materiaal. De elektronische versie is sinds april niet bijgewerkt.

LITERATUURLIJST

Luuk Boerema, 'De hobbyboer en de milieuvergunning', *Jurisprudentie Milieurecht* 2001, p. 92-98.

H.H. Eggenkamp, *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren* (losbladig/D12), 3 banden, Lelystad: Koninklijke Vermande.

F.M.C. Veenman, *Veterinaire voorschriften EG* (losbladig/D21), 3 banden, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Hobbydieren en veterinaire risico's. Conceptrapport. Expertisecentrum LNV, 2002.

J.H. Jans, H.G. Sevenster, H.H.B. Vedder, *Europees milieurecht in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2000.

J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, Ars Aequi Libri, 1999.

Floor de Jong, *Tussen Boer en Burger. Hobbyboeren in het Landschap van de Drentse Aa*, Groningen: Keuning Instituut, 2001.

R.H. Lauwaars en R.H. Timmermans, *Europees recht in kort bestek*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.

D. van der Meijden, *Katern Begrip 'inrichting'. Jurisprudentie en toelichting inzake het begrip 'inrichting'*, Lelystad: Koninklijke Vermande, 2002.