

NOTA VAN TOELICHTING

1. Doel en aanleiding

Met onderhavig besluit wordt het Besluit houders van dieren gewijzigd om normen vast te leggen ten aanzien van de huisvesting van nertsen, in het bijzonder de eisen aan de leefruimte, nestboxen, de bezetting per leefruimte en de verrijking van de leefruimte. Tevens wordt een meldplicht aan nertsenhouders opgelegd.

De eisen aan de huisvesting van nertsen beogen primair de bescherming van het welzijn van deze dieren. Het gaat niet om nieuwe eisen, maar om de overname van bestaande eisen die tot nu zelfstandige gelding hebben op grond van de Verordening welzijnsnormen nertsen (PPE) 2003 van het Productschap voor Pluimvee en Eieren (hierna: PPE-verordening).

Deze overname van productschapsregels vloeit voort uit het Regeerakkoord "Bruggen slaan" uit 2012. Daarin is afgesproken dat de product- en bedrijfschappen, waaronder ook het Productschap voor Pluimvee en Eieren, worden opgeheven en dat de publieke taken van deze bedrijfslichamen worden overgenomen door de Minister van Economische Zaken. Een wetsvoorstel strekkende tot opheffing van het stelsel van bedrijfslichamen is thans in voorbereiding¹. Het streven is erop gericht om de productschappen per 1 januari 2015 op te heffen.

Dierenwelzijn is in het kader van de opheffing van de productschappen aangemerkt als publiek belang. Dit volgt onder andere uit de beleidsnota Dierenwelzijn uit 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 28286, nr. 76). Ook de Commissie Jorritsma, die in 2011 een onderzoek heeft gedaan naar de toekomst van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, merkte dierenwelzijn aan als publiek belang.

De overname van dit onderwerp van publiek belang van voormelde bedrijfslichamen is voorzien op 1 januari 2015. De PPE-verordening zal dan komen te vervallen. De daartoe strekkende uitvoeringsregelgeving op grond van de Wet dieren is thans in voorbereiding.

Bij deze uitvoeringsregelgeving zijn de eisen aan huisvesting voor nertsen echter niet meegenomen. Dit houdt verband met de Wet verbod pelsdierhouderij. De Wet verbod pelsdierhouderij verbiedt het houden, doden of doen doden van een dier dat uitsluitend of in hoofdzaak wordt gehouden ter verkrijging van diens pels. De wet bevat tevens een overgangstermijn. Deze houdt in dat nertsenhouders die op

¹ Het bij koninklijke boodschap van 3 april 2014 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de bedrijfslichamen (Wet opheffing bedrijfslichamen), (Kamerstukken 33910).

15 januari 2013 een nertsenhouderij hadden, hun bedrijf nog tot 1 januari 2024 uit kunnen oefenen. Gedurende de overgangstermijn is de nertsenhouder onder meer verplicht om de nertsen in een zogenaamde huisvestingsplaats te houden. Deze huisvestingsplaats moet voldoen aan de eisen van voornoemde PPE-verordening, zoals deze luidde op 17 januari 2008. De verwijzing naar de PPE-verordening in de wet is dusdanig vormgegeven dat de eisen uit de verordening blijven gelden via de Wet verbod pelsdierhouderij, ongeacht wijziging of intrekking van de productschapsverordening. Hierdoor was het niet nodig om de huisvestingseisen voor nertsen in eerder genoemde uitvoeringsregelgeving om te zetten in verband met de opheffing van de PPE.

De Wet verbod pelsdierhouderij, waaronder ook de daarin opgenomen verwijzing naar de huisvestingsnormen van de PPE-Verordening, is echter door de rechtbank Den Haag (vonnis van 21 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:6161) en het daarbij behorende herstellvonnis (niet gepubliceerd) buiten werking gesteld. De Staat is in hoger beroep gegaan tegen deze uitspraken. Naar verwachting duurt het nog enige tijd totdat de gerechtelijke procedure over de Wet verbod pelsdierhouderij is afgerond en er duidelijkheid is over de gelding van de wet.

Gelet op de uitspraken van de rechtbank Den Haag en op de opheffing van de product- en bedrijfschappen ontstaat de situatie dat er vanaf 1 januari 2015 geen huisvestingsnormen meer gelden voor nertsen. Dat is onwenselijk. Om te zorgen dat er ook na 1 januari 2015 huisvestingsnormen voor nertsen gelden, worden die normen met onderhavig besluit alsnog verankerd in het Besluit houders van dieren.

Tevens wordt een meldplicht voor nertsenhouders in het Besluit houders van dieren opgenomen. In paragraaf 4 van deze nota van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

2. Geschiedenis totstandkoming huisvestingsregels

In mei 1993 is er door de etholoog prof. dr. P.R. Wiepkema een onderzoek gedaan naar de welzijnsproblematiek van nertsen, op verzoek van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De heer Wiepkema heeft onder andere onderzocht wat minimummaten zouden kunnen zijn voor huisvestingsplaatsen. Hij stelt in zijn onderzoek onder andere dat met name in de opgroefase sociale contacten van groot belang zijn voor het dierenwelzijn. Daarom stelt hij voor dat groepshuisvesting van nertsen meer nadruk moet krijgen. Deze sociale huisvesting vraagt volgens de heer Wiepkema om kooien waarin de dieren zich goed kunnen bewegen en elkaar kunnen passeren. Met betrekking tot dat doel stelt de heer Wiepkema voor dat de kooien maten moeten hebben die niet substantieel komen onder de afmetingen van 85 cm lengte, 30 cm breedte en 45 cm hoogte.

De aanbevelingen uit deze rapportage vormden de basis voor het plan van aanpak van de nertsenhouderij tot het verbeteren van dierenwelzijn (1995), ter uitvoering van de motie Van der Vlies (kamerstukken II 1994/95, 23900 XIV, nr. 36). Het plan van aanpak bevat een traject om tot verbeteringen op het gebied van huisvesting en verzorging te komen. In het plan van aanpak dierenwelzijn uit 1995 wordt niet alleen ingegaan op de afmetingen van de huisvesting, maar wordt ook gestimuleerd dat in de pelsdierhouderij kooiverrijking wordt toegepast. Volgens dit plan van aanpak moet er in de kooi een platform aanwezig zijn, waarop de dieren kunnen liggen, of een cilinder. Ook een ander object kan als verrijgingsobject dienen.

De in het plan van aanpak genoemde punten hebben geleid tot voornoemde productschapsverordening. Hierdoor werden nertsenhouders verplicht om te investeren in nieuwe huisvestingssystemen. De overschakeling naar de nieuwe huisvesting verliep gefaseerd: op 1 januari 2009 moest 25% van de dieren volgens de nieuwe voorschriften worden gehuisvest, op 1 januari 2013 50% van de nertsen en sinds 1 januari 2014 moeten alle nertsen worden gehuisvest in de nieuwe huisvestingssystemen.

3. Inhoudelijke toelichting huisvestingsregels

In het Besluit houders van dieren worden normen opgenomen ten aanzien van de huisvesting van nertsen. Deze normen gelden thans op grond van eerder genoemde PPE-verordening. Het betreft specifiek de minimale afmetingen die de leefruimte van nertsen moet hebben (artikel 2.76v), de maximale bezetting per leefruimte (artikel 2.76w) en de verrijking van die leefruimte met objecten die bedoeld zijn om de nertsen afleiding te geven (artikel 2.76x).

Een leefruimte bestaat ten minste uit één compartiment. Compartimenten mogen geschakeld worden met elkaar. Dit kan zowel horizontaal als verticaal gebeuren, met inachtneming van de minimumeisen aan vloeroppervlakte en hoogte. In het geval dat de compartimenten geschakeld worden, mag het verbindingsstuk tussen de compartimenten niet worden meegerekend in het minimaal vereiste vloeroppervlak.

Nertsen dienen te beschikken over een leefruimte met een minimum vloeroppervlak van 2550 cm². Indien meer dan twee dieren in een huisvestingsplaats worden gehouden gelden aanvullende eisen.

De eisen waaraan de nestbox moet voldoen, zijn beschreven in artikel 2.76v, vijfde en zesde lid. Een nestbox is volgens de definitie in artikel 2.76s bedoeld als slaapplek voor de nerts.

4. Inhoudelijke toelichting meldplicht nertsenhouders

Ter controle van de huisvestingsregels is het noodzakelijk om te weten wie er nertsen houdt. Tevens is het van belang om te weten op welk adres nertsen worden gehouden. Een toezichthouder zal deze informatie nodig hebben om te weten waar de nertsen en de leefruimtes zich bevinden. Daarom is in artikel 2.76u, eerste en tweede lid, van het Besluit houders van dieren een meldplicht opgenomen voor nertsenhouders. Tevens is het op grond van artikel 2.76u, derde lid, verplicht om een verplaatsing te melden van de locatie waar de nertsen worden gehouden.

Indien een nertsenhouder zich reeds gemeld heeft op grond van de Wet verbod pelsdierhouderij, behoudens in het geval van een verplaatsing in de zin van artikel 2.76u, lid 3 van het Besluit houders van dieren, zijn zijn gegevens bekend en hoeft hij zich niet (opnieuw) te melden op grond van het Besluit houders van dieren.

Het is mogelijk dat de gerechtelijke procedure over de Wet verbod pelsdierhouderij ertoe leidt dat deze wet weer gelding krijgt. Het opstarten van een nieuwe nertsenhouderij, het uitbreiden van een bestaande nertsenhouderij en het overdragen van een bestaande nertsenhouderij in andere gevallen dan de in de (thans buiten werking gestelde) Wet verbod pelsdierhouderij opgesomde bijzondere situaties geschiedt dan ook op eigen risico. Aan een melding in de zin van artikel 2.76u van het Besluit houders van dieren kan niet het gerechtvaardigde vertrouwen worden ontleend dat dergelijke handelingen onverkort zijn toegestaan.

5. Handhaving

Dit besluit is gebaseerd op artikel 2.2, tiende lid, onderdelen b en c, van de Wet dieren. Overtredingen van gedragingen, gebaseerd op dat artikel, kunnen bestraft worden met een bestuurlijke boete (artikel 8.6 van de Wet dieren). In het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren is de hoogte van de categorieën ingesteld voor de bestuurlijke boete. In de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren op grond van voornoemd besluit zal de indeling voor overtredingen van de normen uit dit besluit nader worden uitgewerkt.

Tevens is de Minister van Economische Zaken bevoegd om op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren een last onder dwangsom op te leggen.

Dit besluit is niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk handhaafbaar. Als de overtreding wordt begaan in de uitoefening van een beroep of bedrijf is overtreding strafbaar via de Wet op de economische delicten (hierna: WED). Op grond van artikel 2, eerste lid, WED kunnen overtredingen van voorschriften gesteld krachtens artikel 2.2, tiende lid, onderdelen b en c van de Wet dieren aangemerkt worden als misdrijven of als overtredingen. Als er sprake is van een misdrijf, de overtreding moet in dat geval opzettelijk zijn begaan, is de straf ten hoogste twee jaren, taakstraf of

geldboete van de vierde categorie (thans € 20.250). In het geval de overtreding niet opzettelijk is begaan, is de straf een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (thans € 20.250).

De Wet verbod pelsdierhouderij kan, indien deze weer gelding krijgt, alleen strafrechtelijk worden gehandhaafd. Met het overnemen van de welzijnsnormen in publiekrechtelijke regelgeving worden de mogelijkheden tot handhaving derhalve uitgebreid.

6. Regeldruk

Deze regeling leidt tot een toename van regeldruk voor bedrijven. Het gaat om eenmalige administratieve lasten van in totaal € 1.225. De regeling heeft geen effect op de nalevingskosten.

Deze regeling strekt ertoe de materie te regelen die door de Wet verbod pelsdierhouderij werd geregeld. Gelet op de uitspraken van de rechtbank Den Haag waardoor de Wet verbod pelsdierhouderij buiten werking is gesteld en op de opheffing van de product- en bedrijfsschappen, is het wenselijk de eerder genoemde onderwerpen alsnog in het Besluit houders van dieren te regelen. Gelet op dit uitgangspunt wordt geen afweging gemaakt van minder belastende alternatieven.

Voor deze regeling en het bovenliggende besluit is geen Europees rechtelijke grondslag. Het betreft nationale regelgeving.

Om nertsen te kunnen houden, dienen de nertsenhouders zich te melden bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Er is gekozen voor de variant met een zo laag mogelijke regeldruk, in lijn met de eerdere melding in het kader van de regeling uitvoering Wet verbod pelsdierhouderij.

De administratieve last komt voort uit het doen van een melding bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De bedrijven die zich in de periode tussen 15 januari 2013 en 11 februari 2013 reeds hebben gemeld hoeven zich niet opnieuw te melden.

Er is niet bekend hoeveel bedrijven gebruik zullen maken van deze meldingsplicht. De inschatting is dat het voornamelijk meldingen in het kader van verplaatsingen en overnamen zullen betreffen. Ervan uitgaande dat 50 bedrijven een melding doen, levert een eenmalige administratieve last op van € 1.225 (50*0,5* 49 euro/uur).

7. Notificatie

Dit besluit bevat in de artikelen 2.76v tot en met 2.76x voorschriften die een technisch voorschrift zijn als bedoeld in artikel 1, elfde lid, van richtlijn 98/34/EG van het

Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG 1998, L 204).

Deze voorschriften kunnen een belemmering vormen voor het vrij verkeer van goederen, dat is neergelegd in artikel 34 en 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dergelijke belemmeringen kunnen worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36 van het VWEU of de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie.

De reden om de betreffende voorschriften vast te stellen, is bescherming van het welzijn van dieren. Dat belang kan ingevolge artikel 36 van het VWEU, met een beroep op het leven en de gezondheid van dieren, de openbare orde en openbare zedelijkheid, een (mogelijke) handelsbelemmering rechtvaardigen. Daarvoor moeten de voorschriften non-discriminatoir zijn alsmede noodzakelijk, en moet voldaan zijn aan het beginsel van proportionaliteit. Deze vereisten worden hieronder besproken.

Voor de voorschriften geldt dat deze van toepassing zijn op iedereen die in Nederland bedrijfsmatig nertsen houdt, ongeacht of dat Nederlanders zijn of ondernemers met een andere nationaliteit. De voorschriften kunnen derhalve niet als discriminerend worden gekwalificeerd. Ook is het niet nodig om een bepaling inzake wederzijdse erkenning op te nemen. Er worden namelijk geen beperkingen gesteld aan de handel in de dieren of producten daarvan die niet volgens de betreffende voorschriften zijn gehouden.

De betreffende voorschriften zijn noodzakelijk uit oogpunt van bescherming van het dierenwelzijn. Bepalend hierbij is de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Die erkenning heeft onder meer tot gevolg dat bij het stellen van regels krachtens de Wet dieren inbreuken op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, moeten worden voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven, moet worden verzekerd.

Door regels te stellen aan de huisvesting van de nertsen zorgt de Nederlandse overheid voor voorwaarden voor de bescherming van het welzijn en de gezondheid van de nertsen waarvoor geen specifieke Europese richtlijnen bestaan. Deze voorschriften vormen een concretisering van de algemene welzijnsnormen van de Wet dieren. Hiermee wordt het belang van de dieren beter gewaarborgd. De noodzaak van deze regels volgt uit het onderzoek en het plan van aanpak die reeds genoemd werden in paragraaf 2 van deze nota van toelichting.

De voorschriften zijn verder proportioneel in verhouding tot het te behalen doel: bescherming van dierenwelzijn. Er worden eisen gesteld aan het productieproces van

pelzen, niet aan de handel in die producten. Er kan blijkens voornoemde rapporten niet worden volstaan met minder vergaande maatregelen; voor bescherming van dierenwelzijn zijn wettelijke voorschriften nodig die voor iedereen in Nederland gelden en waarvan de naleving kan worden afgedwongen. Andere instrumenten dan regelgeving zijn daarvoor niet geschikt. De betreffende voorschriften voldoen dus aan de eis van proportionaliteit.

Een inbreuk op het vrij verkeer van goederen is in dit geval dus gerechtvaardigd met een beroep op artikel 36 van het VWEU.

Het ontwerpbesluit is op (datum notificatie) ingevolge artikel 8 van richtlijn 98/34/EG voorgelegd aan de Europese Commissie (notificatienummer 2014/040/NL). Er zijn **PM** reacties ontvangen. De standstilltermijn is verlopen op (PM datum).

Dit besluit leidt niet tot een significante handelsbelemmering in de zin van de WTO-Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Technical Barriers to Trade; TBT) en behoeft derhalve geen notificatie.

8. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip. Het streven is dit besluit uiterlijk op 1 januari 2015 in werking te laten treden.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,