

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA 's-GRAVENHAGE

**Directoraat-generaal Agro en
Natuur**

Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres

Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk

DGAN-DAD / 15041551

Uw kenmerk

156454.02u

Datum 7 april 2015
Betreft Nadere vragen voorhang ontwerpbesluit verbod op deelname met wilde dieren aan circussen

Geachte Voorzitter,

Met deze brief beantwoord ik de nadere vragen van de vaste commissie voor Economische Zaken, gesteld in het kader de voorhang over het ontwerpbesluit, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere tentoonstellingen, en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan (Kamerstukken I, 2014/15, 28286, L).

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 3 februari 2015¹, waarin u ingaat op vragen en opmerkingen inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere tentoonstellingen en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan. Dat ontwerpbesluit is in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure, zoals opgenomen in artikel 10.10 van de Wet dieren, overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal².

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van uw antwoorden op de vragen en opmerkingen over het voorgehangen ontwerpbesluit. De beantwoording heeft deze leden onvoldoende overtuigd, hetgeen aanleiding is tot nadere vragen en opmerkingen. De leden van de CDA-fractie sluiten zich bij deze vragen en opmerkingen aan. De leden van de SP-fractie onderschrijven de door de leden van de VVD-fractie hieronder aangedragen argumenten aangaande het ontbreken van voldoende wettelijke basis voor de betreffende algemene maatregel van bestuur. De leden van de SP-fractie lichten hun standpunt hieronder toe.

Algemene maatregel van bestuur en afwegingscriteria

¹ Verslag schriftelijk overleg (Kamerstukken I, 2014/15, 28286, L)

² Brief van 13 december 2014 (Kamerstukken I 2014/15, 28286, K)

Vooraf willen de leden van de VVD-fractie met nadruk stellen dat de ontevredenheid over de beantwoording geen betrekking heeft op het doel van het ontwerpbesluit, het verbod op optredens met wilde zoogdieren in een circus. De onvrede vloeit voort uit de weg erheen, te weten de keuze voor een algemene maatregel van bestuur, alsmede de daarin gehanteerde afwegingscriteria: die van het vermaak en de uitzonderingsbepalingen daaromtrent. Deze keuzes geven deze leden de indruk hier te maken te hebben met gepolitiseerde regelgeving: dat namelijk het politieke doel doorslaggevend is en de wijze van realisatie gelegenheidsregelgeving oplevert. Over een voorgehangen algemene maatregel van bestuur vindt doorgaans geen plenaire parlementaire besluitvorming plaats. In deze repliek gaan zij daarom nader in op hun twijfels over de gevolgde werkwijze.

In eerste instantie hebben zij gevraagd waarom het verbod op het gebruik van wilde zoogdieren omwille van het vermaak niet wettelijk wordt geregeld. Er is immers sprake van het invoeren van een nieuw afwegingscriterium, namelijk dat van het 'vermaak'. In de Wet dieren wordt voor het stellen van regels wel gesproken over allerlei implicaties van het vervoer van dieren en het tonen van dieren in keuringen en tentoonstellingen.

Over vermaak als criterium voor nadere regelgeving wordt niet gesproken. In voorliggend ontwerpbesluit, in de nota van toelichting en in uw brief van 3 februari jl. wordt niet expliciet duidelijk gemaakt hoe dit criterium moet worden geconcretiseerd en in afwegingsprocedures meegenomen. Veeleer is er sprake van impliciete argumentatie: in het gebruik moet maar duidelijk worden wat met een en ander wordt bedoeld. In uw verduidelijking van wat verstaan moet worden onder het paraplucriterium 'intrinsieke waarde van het dier' verwijst u naar motieven van algemene aard, zoals de bescherming van de gezondheid, het welzijn, de eigenheid en de integriteit van dieren; in dit geval van wilde zoogdieren. Het niet voldoen aan deze criteria zou niet opwegen tegen het specifieke belang dat met het gebruik van deze circusdieren is gemoeid, te weten het vermaak en het daarmee verbonden economisch belang. Ten overvloede wijst u ook nog op het funderende criterium, dus de intrinsieke waarde van deze dieren. Alleen al dit generieke criterium laat zich niet verenigen met het vermaak van het publiek, dan wel het economisch belang daarvan voor de circushouder. Niet alleen is dit afwegingscriterium, te weten dus dat van vermaak, niet expliciet in de wet geregeld, evenmin het specifieke gebruik daarvan.

De Wet dieren biedt voldoende wettelijke basis voor een dergelijke algemene maatregel van bestuur.

De Wet dieren bevat een samenhangend stelsel van regels die als kenmerk hebben dat zij direct verband houden met het gehouden dier. Ten aanzien van het houden van dieren spelen diverse belangen, waaronder de bescherming van de gezondheid, het welzijn, de eigenheid en integriteit van het dier en de bescherming van de gezondheid en veiligheid van de mens. Deze belangen

worden in de considerans tot uitdrukking gebracht³. Eerder meldde ik dit ook aan uw Kamer.

Ongeacht welk belang of welke belangen in samenhang in het geding zijn, bevat de Wet dieren de te onderscheiden normen, gedragingen of handelingen die ten aanzien van dieren in acht genomen dienen te worden, dan wel bevatten zij de basis om dergelijke normen, gedragingen of handelingen nader vast te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur⁴. In het geval van deze amvb bevat de Wet dieren de basis om nadere regels te stellen over de handelingen "vervoer" (artikel 2.5 Wet dieren) en "tentoonstellen"(artikel 2.16 van de Wet dieren). Bij het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur moeten alle in het geding zijnde belangen worden afgewogen.

De erkenning van de intrinsieke waarde noopt tot het meewegen van die belangen. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet dieren⁵ is te lezen biedt de Wet dieren de kans de tot dan toe al bestaande wijze van besluitvorming over aangelegenheden die dieren betreffen meer zichtbaar te maken. Bij besluitvorming moet steeds zo duidelijk mogelijk inzichtelijk worden gemaakt hoe deze besluitvorming is onderbouwd, op basis van welke weging zij is ingegeven en op basis van welk doorslaggevend belang of belangen keuzen zijn gemaakt.

Er is in de nota van toelichting inzichtelijk gemaakt hoe de motivering voor een verbod op wilde diersoorten tot stand is gekomen. Gestart is met de erkenning van de intrinsieke waarde van wilde zoogdieren in circussen en andere optredens. Vervolgens zijn de diverse belangen in kaart gebracht. Dat zijn welzijn en gezondheid van dieren, traditie en vermaak voor de bezoeker van het circus en economische belangen van het circus. Vermaak is hierbij een van de belangen die is meegewogen. Het is geen nieuw afwegingscriterium. Ook bij andere beleidsvragen kan dit belang aan de orde zijn. Juist via de transparante belangenafweging wordt recht gedaan aan alle belangen.

Waarom is dit criterium dus wel van toepassing op wilde zoogdieren, maar weer niet op gedomesticeerde dieren?

Zoals aangegeven vindt er een belangenafweging plaats. De belangenafweging pakt ten aanzien van wilde zoogdieren anders uit dan voor gedomesticeerde dieren. Ten aanzien van gedomesticeerde dieren is minder sprake van de aantasting van de eigenheid en het welzijn van dieren. Daarmee wegen de belangen van gedomesticeerde dieren niet zwaarder dan het belang van vermaak

³ Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3, p. 13

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3, p. 32

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 31389, nr. 9, p. 22)

van de mens. Gedomesticeerde zoogdieren mogen dus optreden in circussen en bij andere tentoonstellingen.

Domesticatie kan worden geduid als het proces waarbij eigenschappen van een populatie dieren door middel van selectie en fokken wordt aangepast aan het leven in de nabijheid van de mens. Het kan gezien worden als het proces waarbij dieren gaan functioneren in of deel uit gaan maken van maatschappelijke systemen en/of praktijken. In gevangenschap geboren niet-gedomesticeerde dieren beschikken veelal over dezelfde eigenschappen als in het wild geboren niet-gedomesticeerde dieren. Inherent daaraan is dat het onderscheid tussen in gevangenschap geboren niet-gedomesticeerde dieren en gedomesticeerde dieren veel groter dan het onderscheid tussen in gevangenschap en in het wild geboren niet-gedomesticeerde dieren. Om die reden is er voor gekozen geen onderscheid te maken tussen in het wild en in gevangenschap geboren dieren en wel tussen gedomesticeerde en niet gedomesticeerde dieren.

Waarom niet op wilde zoogdieren in dierentuinen en in het verlengde daarvan ook niet – naar uit de beantwoording blijkt – op dolfijnen in dolfinaria?

Wilde zoogdieren in dierentuinen bevinden zich in een andere situatie dan wilde zoogdieren in circussen. Het welzijn van wilde dieren in dierentuinen kan veel beter worden geborgd door betere huisvesting. Ook vindt transport van dieren slechts incidenteel plaats. De nadelen die dieren in circussen ondervinden van het vervoer doen zich in dierentuinen veel minder voor. Omdat er sprake is van een andere situatie is er geen aanleiding om ten aanzien van het tentoonstellen van dieren in dierentuinen andere eisen te gaan stellen dan die nu al gelden.

Dierentuinen dienen de voorschriften na te leven van Hoofdstuk 4 van het Besluit houders van dieren. Dit hoofdstuk stelt een dierentuinvergunning verplicht en stelt eisen onder meer ten aanzien van het kunnen uitoefenen van soorteigen gedragingen, het klimaat, de quarantaine, registratie, etc. Dierentuinen dienen doelen als conservatie van diersoorten door middel van fokprogramma's en onderzoek. Andere belangrijke doelen van dierentuinen zijn het informeren van het publiek en educatie, bijvoorbeeld over de diersoorten die in de dierentuin aanwezig zijn en, of het belang van ecosystemen en bescherming van de diersoort in het wild. Over de invulling van al deze voorschriften in het Besluit houders van dieren wordt voordat de vergunning wordt verstrekt of gewijzigd, geadviseerd door de visitatiecommissie dierentuinen, waarin deskundigen zitting hebben. Dit advies wordt betrokken bij de vergunningverlening.

Het komt voor dat in dierentuinen shows worden gegeven die meer of minder educatief van aard kunnen zijn. Maar omdat dierentuinen voor een veel beter welzijn kunnen zorgen en ook moeten voldoen aan doelen van conservatie, educatie en informatie, is het tentoonstellen van wilde diersoorten in dierentuinen

(inrichtingen met een dierentuinvergunning) niet verboden met de onderhavige amvb.

De leden van de VVD-fractie achten het ten enenmale onjuist deze uitbreiding van wettelijke regelingen via een algemene maatregel van bestuur vast te leggen en aldus wetgeving te ontlopen. Op deze wijze krijgt een algemene maatregel van bestuur kracht van wet, hetgeen strijdig is met het staatsrecht. Het gaat hier om een nieuwe regeling en niet om een nadere uitwerking. Dit nieuwe hoort in een wet te worden ondergebracht en hoort ten volle onderworpen te worden aan het gezag van de wetgevende macht. De leden van de VVD-fractie dringen er dan ook op aan dit besluit terug te nemen en de hoofdlijn daarvan onder te brengen in de Wet dieren. Daar moet ook duidelijk worden hoe de belangenafweging tussen het dier-eigene en het onderhavige belang van de mens plaats kan vinden. De zorgvuldigheid daarvan kan het niet stellen zonder wettelijke grondslag. De leden van de VVD-fractie vragen u nadrukkelijk hierop in staatsrechtelijk sluitende termen te reageren.

Zie mijn antwoord hierboven waarin wordt aangegeven dat er een grondslag is voor een algemene maatregel van bestuur.

Overigens zijn zij benieuwd naar de opvattingen van de Raad van State in dezen en naar de wijze waarop u het advies van de Raad van State met het parlement zult communiceren.

Het ontwerpbesluit is in het kader van een zogenoemde voorhangprocedure aan uw Kamer voorgelegd. Na de voorhangprocedure zal het ontwerpbesluit voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden voorgelegd. Het kabinet zal zorgvuldig naar dit advies kijken en op basis hiervan een nader rapport maken. Ik zal u het advies van de Raad van State, het nader rapport en het (eventueel gewijzigde) besluit toezenden na bekendmaking van het definitieve besluit in het Staatsblad.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de hiervoor door de leden van de VVD-fractie aangedragen argumenten aangaande het ontbreken van voldoende wettelijke basis voor de betreffende algemene maatregel van bestuur. Het doet er volgens deze leden daarbij uiteraard in het geheel niet toe of de inhoud van de maatregel al dan niet politieke steun verdient (een gedegen aanpassing van de formele wet ten deze zou de steun krijgen van de leden van de SP-fractie). De leden van de SP-fractie verzetten zich kort gezegd tegen regeren per algemene maatregel van bestuur waar de bevoegdheid daartoe ontbreekt. Daarmee verzetten de leden van deze fractie zich tegen de onderhavige algemene maatregel van bestuur.

Zie mijn eerdere antwoord op vragen van de VVD-fractie.

Onderbouwing uitzonderingen

De leden van de VVD-fractie zijn zeer verrast over uw argumentatie inzake de vraag naar het houden en gebruiken van dolfijnen in dolfinaria, dit ter vermaak van het publiek. Ook daarbij is immers sprake van het gebruik van wilde zoogdieren die moeten worden afgericht om vermaak te kunnen bieden. Ook deze dieren moeten allerlei kunsten vertonen die ze nooit zouden verrichten op basis van hun intrinsieke natuur. Om de dolfinaria echter te ontzien meldt u in uw reactie van 3 februari jl. dat een volkomen gelijkenis met circusdieren niet meer speelt, dit omdat dolfinaria als dierentuinen worden geclassificeerd. Gered dus door een definitie. Dit klinkt volkomen ongeloofwaardig en juist hier wreekt zich een gedegen wettelijk fundament. Is hier niet veeleer sprake van willekeur? En verleidt een dergelijke escape niet tot verdergaande willekeur? Op grond van een dergelijke uitweg wordt het immers mogelijk gemaakt de wilde circusdieren onder te brengen in een dierentuin, alwaar mag worden doorgegaan met het vertonen van hun kunsten. Waarom namelijk wel dolfijnen in een dierentuin en andere wilde zoogdieren niet? Uw antwoord stelt ondubbelzinnig dat 'optredens in dierentuinen zijn uitgesloten van het verbod in het ontwerpbesluit'. De leden van de VVD-fractie hechten aan een deugdelijker onderbouwing van de uitzonderingsbepaling voor dierentuinen en dus ook voor dolfinaria.

Zie mijn eerdere antwoord op vragen van de VVD-fractie.

Ik zie geen willekeur in de uitzondering van het verbod voor dierentuinen gezien de regelgeving die reeds voor dierentuinen bestaat en de doelen die dierentuinen dienen. Deze situatie verschilt veel van de circussituatie.

Wilde circusdieren kunnen ondergebracht worden in dierentuinen. Hoewel die dieren in theorie acts zouden kunnen opvoeren, is de kans daarop klein.

Dierentuinen laten nu ook al geen dieren uit circussen optreden en dierentuinen die nu circusdieren opvangen, laten de dieren ook niet optreden.

Indien er bij het plaatsen van een circusdier in een dierentuin sprake is van een nieuwe diersoort die de dierentuin eerder nog niet huisvestte of aanpassingen in de huisvesting vanwege de komst van een voormalig circusdier, moet de dierentuin de vergunningprocedure voor dat gedeelte weer doorlopen om er voor te zorgen dat de dierentuin ook in de nieuwe situatie voldoet aan de voorschriften van de dierentuinregelgeving.

Precedentwerking

Een ander probleem dat de leden van de VVD-fractie hadden opgeworpen is de mogelijke precedentwerking die van dit besluit kan uitgaan. Namelijk naar andere zoogdieren die voor puur vermaak worden gehouden en daaraan hun economische waarde voor de houder van het dier ontlenen. Als voorbeeld is de paardensport aangehaald: dus het houden en africhten van dit zoogdier ten behoeve van allerlei

vormen van vermaak, inbegrepen zelfs het gokken. Alsof u schrikt voor het effect van het vermaaks criterium op dergelijke sectoren, wordt ook hier een uitzondering geïntroduceerd: dat van gedomesticeerde zoogdieren. Deze mogen dan ook in circussen worden ingezet voor het vermaak en mogen daartoe dus worden afgericht, ook als dit africhten en het vertoon van kunsten strijdig is met de intrinsieke natuur van deze dieren. Dus is ook de paardensport gered. Het is deze leden uit uw brief van 3 februari jl. duidelijk geworden, dat het vermaaks criterium geen absolute maatstaf is voor een verbod op het optreden van zoogdieren. Het blijkt een afwegingscriterium te zijn: van een economisch belang via het vermaak, tegenover de verschillende componenten die gerubriceerd kunnen worden onder de intrinsieke waarde van het dier. En op deze maatstaf worden vervolgens twee ontheffingscriteria ingevoerd: het vermaak door wilde dieren in dierenparken en het vermaak met inzet van gedomesticeerde dieren. Het heeft er alle schijn van dat deze ontheffingsclausules zijn opgevoerd om de rigide consequenties van het vermaaks criterium te mitigeren. Dit neemt echter niet weg dat dit criterium nog altijd meegaat in de uiteindelijke afweging: of namelijk het domesticeren, africhten en gebruik van deze dieren ter vermaak verantwoord is. Het ontwerpbesluit, de nota van toelichting en uw brief van 3 februari jl. maken niet duidelijk op welke wijze deze afweging in objectieve termen moet plaatsvinden. En hier zou het ontwerpbesluit wel eens een risico kunnen inhouden voor de paardensport. Paarden zijn immers kuddedieren die geïsoleerd worden gehouden en, om succesvol vermaak te kunnen bieden, tot in het oneindige worden afgericht en getraind om hun kunsten te kunnen vertonen. Ze worden daarbij aangezet tot bewegingen waarvoor ze vanuit hun intrinsieke natuur nooit zouden kiezen. En in enkele van deze sporten worden ze tot volledige uitputting gedwongen. Dit dus alles voor het vermaak en het daarop gebaseerde economische belang.

In uw beantwoording laat u weten geen intentie te hebben de paardensport te verbieden, maar hoe kunt u dit volhouden in het licht van een objectieve afweging van intrinsieke waarde en vermaak? De leden van de VVD-fractie hebben allerm minst problemen met een verantwoorde paardensport en waarderen de sterke positie van Nederland in dit segment van de dierhouderij als buitengewoon positief. Het ontwerpbesluit introduceert echter een groot risico voor het voortbestaan van deze succesvolle branche. De vage ontheffingsbepaling van domesticatie neemt namelijk het risico van een fatale afweging op basis van het vermaaks criterium niet weg. Zij geven u dan ook in overweging van dit vage en subjectieve criterium af te zien en in ieder geval het ontwerpbesluit in deze zin te wijzigen, maar liever nog met een aanvulling op de Wet dieren te komen waarin het vermaaks criterium wordt losgelaten. Het eenvoudigweg terugvallen op economische belangen in de afweging met de verschillende aspecten van de intrinsieke waarde van circusdieren moet een voldoende basis vormen voor nadere regelgeving; dit dan wel op basis van aanpassing van de wet.

In de onderhavige amvb is geconstateerd dat met name voor de niet-gedomesticeerde zoogdieren het circusleven het meest belastend is en dat met

name bij dieren van die diersoorten de eigenheid en integriteit worden aangetast. Deze aantasting is afgewogen tegen belangen van trainers en circussen, economie, traditie en vermaak. Dit geheel heeft er toe geleid om het verbod te beperken tot de niet-gedomesticeerde diersoorten die in het circus worden gebruikt.

Precedentwerking is niet aan de orde, omdat het hier gaat over de specifieke situatie van het niet-gedomesticeerde dier binnen het circusleven. Paarden zijn dan ook wel toegestaan in het circus. Wellicht ten overvloede vermeld ik dat voor de paarden in het circus net als voor de paarden in de paardensport of voor andere doeleinden gebruikte paarden de van toepassing zijnde regelgeving in het Besluit houders van dieren in acht genomen dient te worden.

(w.g.) Sharon A.M. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken