

Vergaderjaar 2016–2017

31 389

Een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren)

Nr. 153

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2017

Met deze brief voldoe ik aan het verzoek van de vaste commissie van Economische Zaken om u te informeren over de gevolgen van drie uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CbB) over de positieflijst zoogdieren, waaronder ECLI:NLCBB:2017:70 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2017:70>).

Alleen de zoogdiersoorten die zonder specialistische kennis en kunde of gevaar voor mens en dier gehouden kunnen worden, mogen aangewezen worden als dieren die gehouden mogen worden zonder vergunning. Zo geldt in de Wet dieren het «nee, tenzij»-principe. Doel hiervan is het reguleren van soorten die uit oogpunt van dierenwelzijn en risico's voor de mens verantwoord zonder vergunning gehouden kunnen worden middels het opstellen van een positieflijst. Het kunnen uitoefenen van het natuurlijk gedrag geldt hierbij als richtinggevend perspectief. Een bruine beer, een olifant of een wasbeer zijn daarom geen zoogdieren die geschikt zijn om zonder vergunning gehouden te worden. Het is al meerdere jaren een politieke wens om hieraan invulling te geven.

In 2014 is gestart met het opstellen van een positieflijst zoogdiersoorten, waarbij het uitgangspunt was dat de diersoorten – vanwege het grote aantal – in verscheidene tranches beoordeeld zouden worden. De eerste tranche van de in Nederland gehouden diersoorten is eind 2014 beoordeeld, daarna zijn de als te houden beoordeelde diersoorten op 30 januari 2015 op de positieflijst 2015 geplaatst (met in tabel 3 de diersoorten die niet gehouden mogen worden). Tijdens het beoordelen van deze eerste tranche diersoorten is gebleken dat de procedure verder aangescherpt diende te worden. Deze aanscherping heeft in de loop van 2015 plaatsgevonden. Deze methodiek is zorgvuldig tot stand gekomen en juridisch getoetst. Het doel van deze werkwijze was het vergroten van het draagvlak en benutten van kennis en expertise bij de totstandkoming van

een positieflijst. In deze vernieuwde aanpak zijn betrokken organisaties in een vroeg stadium geconsulteerd.

Eind 2015 is de beoordeling gestart met gebruik van deze verder aangescherpte beoordelingsprocedure, waarbij alle in Nederland gehouden zoogdiersoorten in één keer beoordeeld zijn, zonder tranches. Deze beoordeling heeft geleid tot het voorgenomen plaatsingsbesluit positieflijst 2017.

Tot mijn spijt heb ik moeten constateren dat het CBb een streep door deze manier van werken heeft gehaald. De procedure en de uitkomst van de beoordelingen van de 1^e tranche diersoorten, die hebben geleid tot de positieflijst 2015, is waar de drie uitspraken van het CBb op zien. Zolang er geen nieuw definitief plaatsingsbesluit positieflijst zoogdieren gepubliceerd wordt, zal deze al gepubliceerde positieflijst 2015 grotendeels van kracht blijven.

In de drie uitspraken van het CBb wordt het maatschappelijk belang van het toepassen van de systematiek van een positieflijst niet bekritiseerd. Wel stelt het CBb een aantal eisen aan de totstandkoming van een positieflijst (het beoordelen van de diersoorten). Dat betekent dat de wijze van beoordeling verbetering behoeft.

Het CBb heeft in de uitspraak ECLI:NLCBB:2017:70) kritiek geuit op de procedure gevolgd bij de beoordeling van diersoorten. Deze uitspraak vergt daarom een wijziging van de beoordelingsystematiek en de beoordelingsprocedure ten behoeve van de plaatsing van diersoorten op de positieflijst. In paragraaf 1 van deze brief wordt dit nader toegelicht. In paragraaf 2 wordt op hoofdlijnen de nieuwe beoordelingsprocedure geschetst die ik voor ogen heb.

Voor het overige zien de drie uitspraken van het CBb op de aanvraagprocedure voor het beoordelen van diersoorten en op het niet plaatsen van de diersoorten muntjak, mazama en het wel plaatsen van het konijn op de positieflijst. Aan deze uitspraken kan worden voldaan door aanpassing van de Regeling houders van dieren (zie paragraaf 1.3).

1. Beoordelingsprocedure plaatsing van diersoorten

1.1. Uitspraak van het College

Het CBb heeft geoordeeld «dat de beoordelingen door de PEC en het advies van de PAC niet op voldoende zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, zodat zij niet aan het primaire besluit ten grondslag gelegd had mogen worden» (zie ECLI:NLCBB:2017:70, overweging 5.4.2., laatste alinea). Gelet hierop oordeelt het CBb «dat de gevolgde beoordelingsystematiek van de positieflijst ondeugdelijk is en geen resultaat kan opleveren dat voldoet aan de uit de rechtspraak van het Hof voortvloeiende eisen» (zie overweging 6). Hiermee geeft het CBb (voor het eerst) invulling aan de eisen die door het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak *Andibel* (C-219/07, d.d. 18 juni 2008) zijn gesteld aan de onderbouwing van een verbod op het houden (en daarmee het verhandelen) van diersoorten.

Het CBb bekritiseert in deze uitspraak de PEC/PAC beoordelingsystematiek die ten grondslag ligt aan de geldende positieflijst zoogdieren, zoals neergelegd in bijlage 1 (tabel 1 en 2) en bijlage 2 (tabel 3) van de Regeling houders van dieren bij besluit van 28 januari 2015 (Stcrt. 2015, nr. 2934, hierna: de Positieflijst 2015). Het CBb herroept dit besluit voor zover het betrekking heeft op de plaatsing van de diersoorten konijn,

muntsjak en mazama in tabel 3 (dieren die niet gehouden mogen worden). Voor het overige laat het CBb de Positieflijst 2015 in stand, maar de uitspraak verwerpt het fundament van de totstandkomingsprocedure van deze lijst.

Het CBb baseert zijn oordeel met name op de overweging dat de PEC gedeeltelijk bestaat uit vertegenwoordigers van stakeholders. Het CBb oordeelt derhalve dat de PEC daarom niet deskundig en onafhankelijk is en derhalve geen sprake is van onafhankelijke deskundigen zoals vereist wordt door het Andibel-arrest. Op basis hiervan concludeert het CBb dat niet is voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel.

Vervolgens bekritiseert het CBb de werkwijze van de PAC wier afwegingen het CBb onvoldoende inzichtelijk acht. Ten slotte stelt het CBb dat het bestuursorgaan onvoldoende is nagegaan of het deskundigenadvies op een zorgvuldige wijze tot stand is gekomen.

Het CBb oordeelt derhalve dat de wijze waarop voornoemde positieflijst tot stand is gekomen in zijn ogen, niet voldoet aan het Europeesrechtelijke vereiste van wetenschappelijke objectiviteit. Het CBb geeft hiermee voor het eerst invulling aan dit criterium en is van oordeel dat niet voldaan is aan de beginselen van deskundigheid, onafhankelijkheid en doorzichtigheid.

1.2. Gevolgen van de uitspraak over de beoordelingsprocedure

Ik heb de uitspraak bestudeerd en bekeken of het op enige manier mogelijk was het voorgenomen besluit in werking te laten treden dan wel het tijdelijk aan te houden en te verbeteren. Deze uitspraak heeft gevolgen heeft voor het reeds in procedure zijnde voorgenomen besluit van de «nieuwe» positieflijst zoogdieren, d.d. 13 januari 2017 (Stcrt. 2017, nr. 5558), omdat dit voorgenomen besluit volgens dezelfde werkwijze tot stand is gekomen. Daar de beoordelingssystematiek van de Positieflijst 2015 in essentie gelijk is aan de beoordelingssystematiek van de voorgenomen Positieflijst 2017, kom ik tot mijn spijt tot de conclusie dat de uitspraak van het CBb van dien aard is dat het risico reëel is dat een definitief besluit, gebaseerd op dezelfde beoordelingssystematiek, de rechterlijke toetsing niet zal kunnen doorstaan. Om die reden kan ik niet anders dan concluderen dat het niet verantwoord is het voorgenomen besluit Positieflijst 2017 om te zetten in een definitief besluit. Ik ga daarom een nieuw besluitvormingstraject inzetten ter voorbereiding op een nieuw voorgenomen besluit over de plaatsing van diersoorten. Tot die tijd blijft, zoals in paragraaf 1.1 is opgemerkt, de Positieflijst 2015 met de genoemde wijzigingen in stand.

1.3. Overige implicaties van de uitspraken CBb

De uitspraken van het CBb zien behalve op de beoordelingsprocedure (zie paragraaf 1.1 en 1.2), ook op de aanvraagprocedure en op de plaatsing van drie diersoorten op de Positieflijst 2015. Het CBb heeft ten eerste de aanvraagprocedure voor beoordeling van nieuwe diersoorten (artikel 2.2, tweede lid, van de Regeling houders van dieren) buiten werking gesteld. In artikel 2.2 is bepaald dat de aanvrager de wetenschappelijke onderbouwing moet leveren dat de diersoort (waar zijn aanvraag op ziet) gehouden kan worden. Het CBb oordeelt dat uit de Europese jurisprudentie volgt dat het de wetenschappelijke onderbouwing moet leveren voor plaatsing van een diersoort op de positieflijst of niet.

Voorts heeft het CBb geoordeeld dat de diersoort «konijn» moet worden opgenomen in tabel 2 (diersoorten waar soortspecifieke houdvoor-

schriften voor kunnen worden vastgesteld). Het CBb heeft tenslotte het besluit vernietigd op het punt van niet op de positieflijst geplaatste diersoorten (tabel 3 van bijlage 2 bij de Regeling houders van dieren). Dit betekent voor de muntjak en de mazama's dat beide diersoorten weer onder het overgangsbeleid vallen en op dit moment gehouden mogen worden.

De wijziging van de Regeling houders van dieren waarmee tegemoet gekomen wordt aan de uitspraken van het CBb op bovenstaande punten heb ik inmiddels vastgesteld en zal binnenkort gepubliceerd worden.

2. Nieuwe beoordelingsprocedure

Ik wil zo spoedig mogelijk alsnog tot een juridisch houdbare positieflijst komen. Uitgangspunt hierbij blijft dat een diersoort kan worden aangegeven als deze gehouden kan worden zonder specialistische kennis en vaardigheden en het houden geen onaanvaardbare mate van gevaar oplevert voor mens of dier (artikel 1.4 van het Besluit houders van dieren). Ingedachte dit uitgangspunt en gelet op de uitspraken van het CBb ben ik voornemens om op korte termijn een aangepaste beoordelingsprocedure te starten.

De aangepaste beoordelingsprocedure zal voldoen aan de kritiek van het CBb en ook geschikt zijn om toe te passen bij het opstellen van een positieflijst voor reptielen en vogels. Deze procedure, de hierbij behorende beoordelingscriteria en de beoordeling van de diersoorten, zal ik vaststellen na een onafhankelijk en wetenschappelijk advies. De rol van de stakeholders verplaatst zich van de voorfase naar de fase van het voorgenomen plaatsingsbesluit, waarin zij middels het inbrengen van zienswijzen het definitieve plaatsingsbesluit beargumenteerd kunnen beïnvloeden. Dit betekent dat de PEC geen rol meer krijgt in deze aangepaste procedure. De uit dit onafhankelijk en wetenschappelijk advies voortkomende criteria worden vastgelegd in regelgeving. Hiermee wordt de beoordeling van de diersoorten inzichtelijker, beter controleerbaar en eenvoudiger. De PAC zal mij vervolgens op grond van de laatste wetenschappelijke inzichten adviseren over de concrete plaatsing van de verscheidene zoogdiersoorten.

De voorgenomen beoordelingsprocedure zal ik zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen 4 weken voorleggen aan een groep van onafhankelijke (internationale) experts op het gebied van diergedrag waaronder een aantal leden van de Positieflijst Advies Commissie.

Naar verwachting leidt dit ertoe dat in het najaar 2017 een nieuw voorgenomen besluit zal worden gepubliceerd ter vervanging van het voorgenomen besluit van 13 januari 2017 (de voorgenomen Positieflijst zoogdieren 2017). Dit proces is erop gericht om in de eerste helft van 2018 een definitief (nieuw) plaatsingsbesluit (de Positieflijst 2018) over zoogdiersoorten te kunnen nemen.

Ik zal uw Kamer over de vorderingen in het najaar informeren.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam