

Vergaderjaar 2006–2007

30 826

Voorstel van het lid Van Velzen houdende een verbod op de pelsdierhouderij

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

§ 1 Inleiding

Op 1 juli 1999 aanvaardde de Tweede Kamer de motie-Swildens-Rozendaal c.s. (Kamerstukken II 26 200 XIV, nr. 63, hierna te noemen: de motie), zich daarmee uitsprekend tegen voortzetting van de nertsenhouderij in Nederland. Letterlijk luidt de motie als volgt:

*«De Kamer,
gehoord de beraadslaging,
overwegende, dat nertsen van nature solitair levende roofdieren zijn die bij bedrijfsmatige productie in hun welzijn worden aangetast; overwegende, dat het bedrijfsmatig houden van nertsen is gericht op bontproductie;
overwegende, dat het doel van bontproductie de instandhouding van de bedrijfsmatige nertsenhouderij niet rechtvaardigt;
verzoekt de regering zo spoedig mogelijk een groeistop op het bedrijfsmatig houden van nertsen af te kondigen;
verzoekt de regering maatregelen voor te bereiden teneinde het bedrijfsmatig houden van nertsen te beëindigen en de Kamer daarover op korte termijn te berichten,
en gaat over tot de orde van de dag.»*

Hoewel de motie refereert aan de gevolgen van de nertsenhouderij voor het welzijn van de dieren, is duidelijk dat de problematiek met name zijn grondslag vindt in ethische en morele opvattingen ten aanzien van deze vorm van landbouw. Het houden van nertsen met als doel het verkrijgen van hun – in economische zin waardevolle – pels, is niet aanvaardbaar en druist in tegen het «nee-tenzij»-principe van de Gezondheidsen Welzijnswet voor Dieren dat nadrukkelijk het doel van diergebruik als morele rechtvaardigingsgrond centraal stelt. De productie van bont onderscheidt zich in die zin van de productie van voedingsmiddelen dat daarmee geen eerste levensbehoefte van de mens wordt gediend.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt in het algemeen het houden en doden van dieren met het oog op hun pels te verbieden. Het wetsvoorstel

bepert zich dus niet tot de nertsenhoudery, maar heeft de bredere invalshoek van de bontproductie in Nederland. Alleen op die wijze kan invulling worden gegeven aan de geschetste morele opvatting die immers niet primair wordt ingegeven door de aard van de betrokken diersoort maar door het doel van de houderij.

Naar het welzijn van nertsen in gevangenschap is veel onderzoek gedaan. Er liepen en lopen verschillende onderzoeken naar het welzijn van nertsen, zoals het Europese onderzoek «The welfare of animals kept for fur production» van het Wetenschappelijk Comité voor Diergezondheid en Dierenwelzijn (2001) van de Europese Commissie en «Cage enrichments and welfare of farmed mink» van C.M. Vinke (2004). Er is vooralsnog geen consensus over de mate van welzijnsaantasting, vandaar dat de indiener van onderhavig wetsvoorstel geen uitspraken kan of wil doen met betrekking tot de mate van welzijnsaantasting van de nerts in gevangenschap. Vast staat wel dat iedere vorm van welzijnsaantasting onnodig is als het doel de productie van bont is.

Een eerder wetsvoorstel dat een verbod op de pelsdierhouderij beoogde werd door het kabinet Kok II ingediend, maar door haar voortijdige val niet behandeld. Het kabinet Balkenende I besloot het vervolgens in te trekken. Feit is momenteel dat de maatschappelijke discussie over het al dan niet acceptabel zijn van het houden van dieren voor de bontproductie daarmee niet is opgehouden. Integendeel, de meest recente enquête naar de wenselijkheid van het houden van nertsen voor de bontproductie toont dat 72% van de bevolking vindt dat bontproductie in Nederland wettelijk moet worden verboden. 86% keurt het dragen van bont af. (TNS-NIPO, 2006) Aan de hand van dit wetsvoorstel moet de discussie over de aanvaardbaarheid van de pelsdierhouderij leiden tot een verbod.

§ 2 Inhoud van het wetsvoorstel

Artikel 2 van het onderhavige wetsvoorstel bevat een verbod op het houden en doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van hun pels.

In Nederland worden drie diersoorten uitsluitend gehouden voor de bontproductie. De nertsenhoudery vormt, met zo'n 200 bedrijven, de grootste tak. Op een klein aantal bedrijven kunnen, ingevolge het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren, nog tot uiterlijk 1 april 2008 vossen en chinchilla's worden gehouden. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daarom met name voor de nertsenhoudery de grootste gevolgen; deze categorie houders is tot dusverre niet geconfronteerd geweest met wettelijke maatregelen, specifiek gericht op beëindiging. Teneinde tegemoet te komen aan de belangen van de bestaande pelsdierhouders en hen aldus in staat te stellen hun investeringen alsnog terug te verdienen, is in artikel 4 uitgebreid voorzien in overgangsrecht. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de houders van vossen, chinchilla's en andere dieren, niet zijnde nertsen, en anderzijds de nertsenhouders.

Voor de eerste categorie houders is daarbij als uitgangspunt gehanteerd dat die vorm van houderij van de verboden uit artikel 2 is uitgezonderd tot 1 april 2008, daarmee het bestaande overgangsregime van het Besluit aanwijzing voor productie te houden dieren respecteerend.

Voor de nertsenhouders is gekozen voor een ander overgangsregime omdat daarbij sprake is van een duidelijk andere situatie. Op het moment dat het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal een mededeling in de Staatscourant verschijnen zodat slechts die nertsenhouders in aanmerking komen voor een overgangstermijn die op die datum reeds nertsen hielden of over de benodigde vergunningen beschikten en reeds investeringsverplichtingen zijn aangegaan. Mede gelet op die mededeling is er geen

aanleiding nertsenhouders uit te zonderen van de onmiddellijke werking van de verboden uit artikel 2. Daarom is gekozen voor een overgangsregime dat uitsluitend van toepassing is op de, in de mededeling in de Staatscourant bedoelde, nertsenhouders en dat hen als nertsenhouder uitzondert van de werking van artikel 2 tot het tijdstip waarop 10 jaar zijn verstreken na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Ook hier echter betreft het geen ongeclausuleerde uitzondering. De nertsenhouders die onder de uitgestelde werking van de verboden van artikel 2 vallen, zullen slechts zijn uitgezonderd voor zover het aantal gehouden nertsen niet meer bedraagt dan het aantal dat vergund is op het moment van inwerkingtreding van de wet. Bovendien dienen zij zich te houden aan de minimale huisvestingsvoorschriften zoals opgenomen in artikel 4, tweede lid, onderdeel c. Aldus wordt voorkomen dat tijdens de overgangperiode sprake zal zijn van een onacceptabele welzijnsverslechtering. De nertsen moeten tenslotte op dezelfde plaats worden gehouden als waarop zij werden gehouden op de gepubliceerde datum. Met betrekking tot de bedoelde «plaatsgebondenheid» geldt slechts één uitzondering: die gevallen waarin na de datum de nertsenhouderij werd verplaatst en op de oude plaats niet langer sprake is van een nertsenhouderij, vallen eveneens onder het overgangsregime.

De bovenbeschreven eis dat de nertsenhouder op de datum vermeld in de Staatscourant nertsen moet houden om voor een overgangstermijn in aanmerking te komen, heeft tot gevolg dat de overdracht van een nertsenhouderij aan een andere houder niet meer mogelijk is. In bijzondere gevallen waarin de nertsenhouder door buiten zijn schuld gelegen omstandigheden wordt gedwongen de nertsenhouderij te beëindigen en van de hand te doen kan dit voor de individuele nertsenhouder tot onbillijke financiële gevolgen leiden. Te denken valt bijvoorbeeld aan overlijden, echtscheiding, invaliditeit of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. In deze bijzondere gevallen kan de opvolgend houder, onder voorwaarden, toch gedurende de overgangstermijn nertsen houden, ingevolge artikel 4, vierde lid. Bepalend voor het antwoord op de vraag of een nertsenhouder een beroep kan doen op de overgangstermijn, is of het houderschap voor of op de datum in zijn handen is overgegaan. De houder kan zowel een natuurlijk persoon als een rechtspersoon of samenwerkingsverband zijn. Niet relevant is welke vorm het bedrijf heeft en of in het bedrijf nog andere takken van landbouw worden beoefend. Overtreding van het verbod op het houden en doden van dieren ter verkrijging van hun pels wordt als overtreding strafbaar gesteld onder de Wet op de economische delicten.

§ 3 Voorgeschiedenis

Reeds bij de totstandkoming van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren was de bontproductie onderwerp van zorg voor de Tweede Kamer. Daarna is de pelsdierhouderij meerdere malen in de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de orde geweest. Het zwaartepunt is in de kamer in de loop der jaren verschoven van zorgen over het welzijn van de dieren naar de opvatting dat het houden van dieren voor de productie van bont hoe dan ook ongewenst is. In november 2003 nam de Tweede Kamer de motie-Van Velzen (Kamerstukken II, 29 200 XIV, nr. 29) aan, die de regering verzocht het importeren van en de handel in honden- en kattenbont en van producten waarin dit is verwerkt, te verbieden. In 2006 dienden de Tweede Kamerleden Kruijssen en Snijder-Hazelhoff een voorstel in tot wijziging van de Flora- en faunawet in verband met het verbod op de handel in producten van zadelrobber en klapmutsen (Kamerstukken II, 30 409, nr. 2). In het wetsvoorstel doen de leden een beroep op de nationale, publieke moraal en de bescherming van dierenwelzijn.

In 1994 zijn onderzoeken afgerond naar de welzijnssituatie van een drietal

voor de bontproductie gehouden diersoorten: vossen, chinchilla's en nertsen. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek zijn de vossen en chinchilla's niet opgenomen op de lijst van diersoorten die ingevolge artikel 34 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, voor de productie mogen worden gehouden. Voor de nertsen luidde de uitkomst van het onderzoek dat zij, na doorvoering van enkele verbeteringen, zonder onaanvaardbare welzijnsproblemen gehouden kunnen worden. De motie-Van der Vlies (Kamerstukken II, 23 900 XIV, nr. 36), waarin van de sector en de minister werd gevraagd te komen tot een plan van aanpak om een verdere verbetering van het welzijn van gehouden nertsen mogelijk te maken, werd met algemene stemmen aangenomen. Ter uitvoering van de motie-Van der Vlies heeft de sector in 1995, in overleg met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, een plan van aanpak opgesteld met daarin een traject om tot verbeteringen op het gebied van huisvesting en verzorging te komen. Het plan van aanpak bevatte regels voor het voeren, de nestboxen, groepshuisvesting en aanvullende eisen voor de kooien. Het plan bevatte geen eisen voor zwemwater.

Uit de evaluatie van het plan van aanpak in 1998, dat bij brief van 3 februari 1999 aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij is gezonden, bleek dat de eerste fase door vrijwel alle nertsenhouders werd uitgevoerd. In deze brief wordt geconcludeerd dat:

- het plan van aanpak een duidelijk positief effect heeft op het welzijn van de nertsen. Het vermindert het voorkomen van afwijkend gedrag en bevordert het optreden van positief sociaal gedrag en spelgedrag bij met name de jonge dieren;
- de eerste fase van het plan van aanpak door vrijwel alle nertsenhouders is uitgevoerd. Dit betekent dat de huisvesting en de wijze van verzorging van de dieren op bijna alle bedrijven ingrijpend gewijzigd is;
- niet al het afwijkend gedrag van de nertsen volledig is uitgebannen en het vertonen van ander positief gedrag verder kan worden gestimuleerd.

Ter gelegenheid van de parlementaire bespreking van de evaluatie op 1 juli 1999 heeft de Tweede Kamer zich door middel van de motie-Swildens-Rozendaal c.s. uitgesproken tegen een verdere voortzetting van de nertsenhoudery. In opdracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft de heer J. van Noord een onderzoek gedaan naar de gevolgen van een verbod op de pelsdierhoudery. Zijn rapport van 20 september 1999 getiteld «De gevolgen van een verbod op het bedrijfsmatig houden van nertsen in Nederland» wordt in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting besproken. Om recht te doen aan de rechtsfilosofische aspecten van het vraagstuk heeft het Rathenau Instituut een discussiebijeenkomst belegd. Het Rathenau Instituut heeft naar aanleiding van deze bijeenkomst een rapport doen verschijnen, getiteld: «Toetsing van de morele aanvaardbaarheid van productiedoelen in de dierhoudery. Ethische, rechtsfilosofische en bestuurlijke aspecten». (Bijlage bij de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 23 februari 2000). De in het rapport verwoorde twijfels over de haalbaarheid van een verbod op ethische gronden werden door een meerderheid van de leden van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij niet ondersteund.

Het wetsvoorstel «Verbod op de pelsdierhoudery» (Kamerstuk 2001–2002, 28 048) werd in oktober 2001 naar de Kamer gezonden. Na de Nota naar aanleiding van het verslag, (Kamerstuk 2001–2002, 28 048, nr. 6) in april 2002, waarbinnen zich een meerderheid toonde van voorstanders van de wet, vond een kabinetswijziging plaats. In het nieuwe strategisch akkoord

werd het uitgangspunt geformuleerd dat het Europees voorgeschreven minimumniveau voor nationale welzijnsvoorschriften zou worden gehanteerd. Derhalve achtte de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel «Verbod op de pelsdierhouderij» niet wenselijk. Tijdens het debat naar aanleiding van de formatie van het kabinet Balkenende II kwam het verbod nogmaals ter sprake, maar de discussie leidde niet tot het alsnog indienen van de wet.

Het productschap vee, vlees en eieren stelde in 2003 de Verordening welzijnsnormen nertsen vast. De verordening is gebaseerd op het plan van aanpak van 1998. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gaf op de Europese landbouwraad van februari 2006 aan in het kader van het communautaire dierenwelzijnsactieplan te denken aan Europese welzijnsnormen voor nertsen. De indiener van onderhavig wetsvoorstel beoogt echter een verbod te bewerkstelligen op ethische gronden.

§ 4 Ethiek

De geschiedenis toont aan dat dierenbeschermingswetgeving stapsgewijs totstandkomt waarbij elke maatregel primair wordt gewogen en beoordeeld op zijn eigen verdienste. Ontwikkeling van dierenbeschermingswetgeving is kortom niet mogelijk als de laagste standaarden als maatgevend worden genomen. Derhalve is het niet inconsistent om een verbod op het bedrijfsmatige houden van nertsen in te stellen en de andere dierlijke productie vooralsnog buiten beschouwing te laten. In Nederland vormt sedert lang de verafschuiving van moreel verwerpelijk handelen jegens dieren de rechtvaardigingsgrond voor de totstandkoming van specifieke dierenbeschermingswetgeving. De wetgever heeft bepaald dat er handelingen zijn ten opzichte van dieren die intrinsiek moreel onredelijk zijn en zodoende niet kunnen worden veroorloofd. Zo werd reeds in 1875 de opzettelijke mishandeling van honden en katten strafbaar gesteld (Wet van 5 juni 1875 tot vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid). In de afgelopen decennia is steeds meer ethisch onaanvaardbaar handelen met dieren wettelijk aan banden gelegd: het gebruik van trekhonden (1961), de vossenfokkerij (1995), het houden van kalveren in kisten (1996), de chinchillafokkerij (1997), dierproeven voor cosmetica (1997), het houden van zeugen aan de ketting (1998), de legbatterij (1999), het gebruik van mensapen voor experimenten (2002) Er is een sterk, rationeel argument voor de bescherming van dieren. In de inmiddels veelomvattende academische literatuur over dierenethiek en -filosofie is overeenstemming dat mensen verplichtingen hebben jegens dieren en dat bepaalde handelingen die zij tegen hen verrichten moreel verdacht of verwerpelijk zijn. Dieren zijn niet in staat om hun toestemming te geven of te ontfemen. Bovendien zijn zij veelal kwetsbaar en weerloos tegen uitbuiting en misbruik door mensen. Deze overwegingen maken een morele rechtvaardiging voor het toebrengen van onnodig leed aan dieren, wanneer alternatieven beschikbaar zijn, des te moeilijker.

Deze constatering is doorslaggevend geweest voor alle navolgende maatschappelijke en ethische discussies over de rechten en plichten ten opzichte van het dier. Sinds de tweede helft van de negentiende eeuw is de maatschappelijke discussie over de beschermwaardigheid van het dier en zijn positie in onze samenleving steeds intensiever geworden, ook vanwege voortschrijdende kennis over de capaciteiten van dieren en hun verwantschap met de mens. Er is een consistente lijn waar te nemen van toenemende zorg over wat dieren wordt aangedaan.

Naast de totstandkoming van deze wetten vormt de norm van geen schade toebrengen aan dieren het belangrijkste morele uitgangspunt voor het dierenbeschermingsbeleid in het kader van de Gezondheids- en

Welzijnswet voor Dieren (1992). Dit komt vooral tot uiting in artikel 36, eerste lid van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren:

«Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of welzijn van een dier te benadelen».

Ten aanzien van het doden van dieren betekent dit «nee, tenzij»-beginsel dat het doden van dieren is verboden, tenzij dit op goede gronden kan worden gerechtvaardigd. Het komt tot uitdrukking in artikel 43 van genoemde wet waarin wordt vastgesteld dat het doden van dieren verboden is in andere dan bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen. Helaas is tot op heden deze Algemene Maatregel van Bestuur nooit nader ingevuld. Niettemin biedt het de ruimte om het doden van dieren onder bepaalde omstandigheden, zoals het bedrijfsmatige houden van dieren voor de bontproductie, te verbieden.

Overigens biedt artikel 34 van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren de mogelijkheid om diersoorten uit de lijst voor productie te houden dieren te schrappen en zodoende een verbod op een specifieke vorm van dierhouderij te realiseren. Niettemin wordt de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit consequent zo beperkt uitgelegd dat de veehouderij niet zelfstandig aan een ethische toets kan worden onderworpen. Er wordt uitsluitend naar de aantasting van het welzijn van het dier gekeken, niet de ethische aanvaardbaarheid van het doel waarvoor het dier gehouden wordt. De Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren hoeft echter niet te worden gewijzigd om een verbod op het bedrijfsmatige houden van nertsen te bewerkstelligen. Hetzelfde kan worden gerealiseerd door aparte wetgeving. In dit verband wijst de indiener van onderhavig wetsvoorstel naar de brief van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 10 april 2002 (Kamerstukken II, 28 048, nr. 6) waarin vast wordt gesteld dat wanneer een bepaald productiedoel het houden van dieren ten behoeve van dat doel niet rechtvaardigt, dit diep ingrijpt in de maatschappij. Zelfs indien in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren een algemene basis zou worden opgenomen, stelt de regering zich voor dat het parlement ieder besluit tot het verbieden van een productiedoel met de regering zou willen bespreken en daar invloed op zou willen uitoefenen. De procedure voor de totstandkoming van een wet biedt daarvoor bij uitstek de instrumenten. (p. 14)

Het principe van de intrinsieke waarde van het dier ligt aan het fundament van de Nederlandse dierenbeschermingswetgeving. Dit belangrijke principe houdt in dat dieren zelfstandige wezens zijn wiens waarde niet kan worden herleid tot hun economische waarde voor mensen. Vanuit dit principe dienen dieren met respect behandeld te worden als wezens met gevoelens, bewustzijn en integriteit.

De erkenning van de intrinsieke waarde van dieren door de maatschappij en haar inbedding in wetgeving wordt beschouwd als een bevorderlijke stap in het beschavingsproces. Gedurende de laatste paar decennia hebben filosofen, ethici en sociologen in toenemende mate geconcludeerd dat de samenleving een duidelijk belang heeft in de bescherming van dieren. Mensen hebben er baat bij om in een maatschappij te leven waar onaanvaardbare handelingen jegens dieren worden ontmoedigd en strafbaar gesteld.

Over de vraag of en wanneer het toebrengen van leed en ongerief aan dieren gerechtvaardigd kan worden, bestaat onenigheid, zowel onder ethici als in de maatschappij. Doorgaans zijn belangrijke overwegingen bij een rechtvaardiging of het toebrengen van leed noodzakelijk of onvermijdelijk is om een bepaald doel te bereiken, of de gemeenschap voldoende

baat bij dat doel heeft en of er geen alternatieven zijn om het gewenste eindresultaat te kunnen bewerkstelligen.

Als doel kan het bedrijfsmatig houden en doden van dieren ter verkrijging van hun pels deze (morele) toets niet doorstaan. Hoewel men zou kunnen beargumenteren dat bont mooi, modieus en warm is, kan dit product door velen tegenwoordig niet op redelijke wijze als een essentieel goed worden aangeduid. Het is een luxe product waarvoor veel gangbare alternatieven bestaan die eveneens mooi, modieus en warm zijn. Het toebrengen van leed en het ontnemen van het leven van een dier voor een niet-essentieel en zelfs triviaal doel kan moreel niet worden gerechtvaardigd. Het is onmiskenbaar in strijd met de publieke moraal.

In het NWO onderzoek over het doden van gehouden dieren (Rutgers et al. 2003) wordt geconcludeerd dat respect voor dierlijk leven in de ervaring van de Nederlandse bevolking de belangrijkste morele overweging is om paal en perk te stellen aan het doden van dieren. Het principe van respect voor leven is een algemeen moreel principe dat uitdrukking geeft aan de normatieve uitgangspunten voor de omgang met dieren in onze maatschappij. Het bedrijfsmatige houden van dieren voor de productie van bont druist tegen dit principe in. Het onderzoek concludeert:

«Volgens dit principe behoren wij niet in te grijpen in het leven van dieren, tenzij we dit op grond van goede redenen kunnen verdedigen. Voor de meerderheid van de bevolking is het verkrijgen van de pels onvoldoende reden om aan het leven van nertsen een einde te maken. Het doel, het verkrijgen van de pels, weegt niet op tegen het belang van dieren om voort te leven» (Rutgers et al 2003: 80–1).

De zwaarwegendheid van het doel waarvoor dieren gehouden en gedood worden biedt een belangrijke reden waarom het niet inconsistent is om de nertsenfokkerij te verbieden terwijl andere vormen van dierhouderij, waarin het welzijn van dieren eveneens wordt geschaad en het leven van dieren eveneens wordt beëindigd, niet worden verboden. De productie van bont onderscheidt zich van de productie van voedingsmiddelen omdat er geen eerste levensbehoefte van de mens mee is gemoeid. De Nederlandse bevolking maakt hier een duidelijk onderscheid in. Het eten van dierlijke producten wordt veelal als een basale levensbehoefte beschouwd. Uit bovengenoemd onderzoek is gebleken dat slechts 6,4% van de Nederlanders het houden van vee voor de vleesproductie onaanvaardbaar vindt. In onze samenleving wordt dus meer waarde toegekend aan het belang van mensen bij het eten van dierlijke producten dan aan het belang van dieren om verder te kunnen leven. Een dergelijke afweging wordt niet gemaakt in zake het belang van mensen om bont te kunnen dragen versus het belang van dieren om voort te kunnen leven. Een recente NIPO enquête (2006) wijst uit dat 86% van de Nederlandse bevolking het dragen van bont onaanvaardbaar vindt. In het verlengde hiervan wordt aantasting van het welzijn van voedselproducerende dieren tot in een zekere mate toegestaan. Het doel waarvoor nertsen bedrijfsmatig gehouden worden in ogenschouw genomen is elke vorm van welzijns-aantasting hier niet acceptabel.

Nederland heeft een lange traditie om ethisch onaanvaardbare praktijken te verbieden – onder meer op gebied van kinderarbeid en milieu-aantasting – ondanks de inperking van de economische vrijheid die dat met zich meebrengt. Het ingediend initiatief voor een verbod op alle zeehondenproducten biedt een uitstekend voorbeeld van hoe de Nederlandse wetgeving kan worden gewijzigd als gevolg van ethische bezwaren tegen bepaalde handelingen jegens het dier. Een verbod op het bedrijfsmatige houden van nertsen voor de productie van bont zou deze waardevolle democratische traditie voortzetten.

§ 5 De gevolgen van uitvoering van een verbod op de bedrijfsmatige pelsdierhouderij

In 1999 werd de heer Van Noord, oud-Tweede Kamerlid en landbouwwoordvoerder voor het CDA, gevraagd het kabinet te adviseren over de sociaal-economische gevolgen van een verbod voor de bedrijfsmatige pelsdierhouderij. Zijn bevindingen zijn samengevat in «De gevolgen van een verbod op het bedrijfsmatig houden van nertsen in Nederland». (bijlage bij de brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 21 september 1999 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal). Hierin adviseert hij onder andere een verbod op de pelsdierhouderij te realiseren vanuit het perspectief van de weerstand tegen de bontproductie en de welzijnsoverwegingen buiten beschouwing te laten. De heer Van Noord doet voorts enkele aanbevelingen over de overgangstermijn. Met hem is de indiener van mening dat het niet rechtvaardig is de nertsenhouderij in minder dan 10 jaar te beëindigen. De investeringen die veel nertsenhouders hebben gedaan en de investeringsverplichtingen die zij deels reeds zijn aangegaan om te voldoen aan de Verordening zouden in een periode van 10 jaar kunnen worden terugverdiend met een redelijke vergoeding voor arbeid en geïnvesteerd kapitaal.

§ 6. Verplichting tot schadevergoeding in het licht van artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM

Bezien is of er, gegeven de voorgenomen overgangstermijn van 10 jaar, nog een verplichting bestaat tot schadeloosstelling van de nertsenhouders. In dit verband zijn artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) van belang. Artikel 14 van de Grondwet ziet toe op onteigening en de daaraan te verbinden schadevergoeding. Het verbod op het houden van pelsdieren kan niet worden aangemerkt als onteigening maar wel als een beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht als bedoeld in het derde lid van artikel 14 van de Grondwet. Ingevolge dat artikellid bestaat in het geval van beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht slechts een verplichting tot schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade in gevallen bij of krachtens de wet bepaald. Gelet op de overgangstermijn van 10 jaar is in het onderhavige wetsvoorstel voorzien in een schadeloosstelling van de nertsenhouders.

Artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) geeft iedere natuurlijk persoon of rechtspersoon het recht op het ongestoorde genot van zijn eigendom. Het bepaalt dat aan niemand zijn eigendom zal worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Dit tast echter niet het recht van een Staat aan om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In de jurisprudentie van het Europese hof voor de rechten van de mens is hieraan verder uitwerking gegeven. In dit kader is het van belang of een maatregel moet worden beschouwd als ontneming of als regulering van eigendom. Bij ontneming van eigendom is de overheid in het algemeen verplicht om in schadevergoeding te voorzien, terwijl dat bij regulering van eigendom alleen het geval is indien het individu een onevenredig zware last moet dragen ter bereiking van het met de regulerende maatregel beoogde algemeen belang. Het algemeen belang is in dit geval gelegen in de ethische en maatschappelijke weerstand tegen de bontproductie.

In het onderhavige geval is geen sprake van ontneming van eigendom. De in artikel 2 van het wetsvoorstel opgenomen verboden kunnen worden aangemerkt als regulering van eigendom in de zin van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM. Er is derhalve niet per definitie een verplich-

ting tot schadeloosstelling. In dit verband is van belang dat de invoering van het verbod op de pelsdierhouderij gepaard gaat met een overgangstermijn van 10 jaar. Hiermee wordt voorkomen dat disproportionaliteit ontstaat tussen de belangen van de nertsenhouders en het algemeen belang.

Echter, na intrekking van het wetsvoorstel «Verbod op de pelsdierhouderij» in 2002 is de sector tot nieuwe investeringen over gegaan. Het aantal nertsenfokkerijen is ongeveer gelijk gebleven, maar het aantal gehouden dieren is sterk toegenomen. Derhalve zal bij de invoering van onderhavig wetsvoorstel de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bij een nog nader uit te werken Algemene Maatregel van Bestuur een financiële regeling treffen. Deze regeling zal eruit bestaan dat gedurende tien jaar jaarlijks een vast percentage pelsdierhouders zich kan laten uitkopen.

§ 7. Europeesrechtelijke aspecten

§ 7.1. Verenigbaarheid met het EU-recht

Een verbod op het houden en doden van dieren om hun vacht kan gevolgen hebben voor de in- en uitvoer van pelsdieren en heeft derhalve Europeesrechtelijke implicaties. De vraag is aan de orde of het verbod is te beschouwen als een verboden in- of uitvoerbeperkende maatregel als bedoeld in de artikelen 28 en 29 van het EG-verdrag.

Van een uitvoerbeperkende maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 29 EG-Verdrag is geen sprake indien, zoals in het onderhavige geval, de maatregel objectief op de productie van een product van toepassing is, ongeacht of het product bestemd is voor de nationale markt of voor de uitvoer (Hof van Justitie, zaak 15/79: Groeneveld).

Voor invoerbeperkende maatregelen van gelijke werking als bedoeld in artikel 28 van het EG-Verdrag geldt volgens de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie dat alle maatregelen die (potentieel) handelsbelemmerend zijn door het verbod van artikel 28 worden getroffen (Hof van Justitie, zaak 8/74: Dassonville), tenzij de maatregel gerechtvaardigd wordt door de «rule of reason» (Hof van Justitie, zaak 120/78: Cassis de Dijon). In dat arrest en de er op volgende rechtspraak heeft het Hof aangegeven dat een maatregel met een beroep op de «rule of reason» kan worden gerechtvaardigd indien het een niet-discriminatoire maatregel betreft, de maatregel niet-economisch van aard is en voldaan is aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. Het verbod op het houden en doden van dieren voor de bontproductie zal geen onderscheid maken naar land van herkomst van de dieren noch naar land waarvoor de dieren bestemd zouden zijn en is derhalve aan te merken als niet-discriminatoire. Het verbod heeft de bescherming van dieren tegen een ethisch ongewenst gebruik door de mens ten doel en is daarom niet-economisch van aard. De noodzaak van het verbod is gelegen in de steeds sterker wordende ethische en maatschappelijke overtuiging dat dieren in Nederland niet voor de productie van bont behoren te worden gebruikt. Ter bereiking van dit doel is het verbod proportioneel. Er is immers geen andere maatregel mogelijk die op minder verstrekende wijze hetzelfde effect zou kunnen bereiken. Gelet op het bovenstaande zal een beroep op de «rule of reason» naar alle waarschijnlijkheid slagen.

Mocht een beroep op de «rule of reason» niet slagen dan is het verbod te beschouwen als een invoerbelemmerende maatregel waarop artikel 28 EG-Verdrag van toepassing is. In dat geval kan het verbod echter worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 30 van het EG-Verdrag dat het stellen van invoerbeperkende maatregelen toestaat als dat voor de bescherming van een aantal in dat artikel genoemde belangen noodzake-

lijk is. De in dit geval met name in aanmerking komende rechtvaardigingsgrond betreft de openbare zedelijkheid. In de schaarse gevallen waarin het Hof van Justitie oordeelde over beroepen op de rechtvaardigingsgrond «openbare zedelijkheid», ging het om nationale regelingen op gebieden, die in de meeste Europese samenlevingen doorgaans uitgebreid ter discussie staan.

Betreffend het doden van dieren ter verkrijging van hun pels is er reeds een beroep op artikel 30 van het EG-Verdrag gedaan op rechtvaardigingsgronden van de openbare zedelijkheid. In België werd op 4 juni 2004 een verbod op zeehondenpelzen en andere afgeleide producten en honden- en kattenbont ingesteld. Hiermee is artikel 30 aangehaald om een verbod op deze dierlijke producten te bewerkstelligen. In Italië werd op 13 februari 2006 de invoer van zeehondenbont en andere zeehondenproducten tijdelijk opgeschort en wordt momenteel een wetsvoorstel voor een definitief verbod opgesteld mede op basis van hetzelfde artikel van het EG-Verdrag.

Eveneens hebben in december 2005 de Tweede-Kamerleden Kruijssen en Snijder-Hazelhoff een initiatiefwetsvoorstel tot wijziging van de Flora- en faunawet in verband met het verbod op de handel in producten van zadelrobber en klappemmers ingediend. Hierin stellen de indieners dat op grond van schending van de Nederlandse publieke moraal een handelsbelemmering op te werpen is van producten die afkomstig zijn van de zeehondenjacht en dat op grond van het feit dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking zich tegen deze jacht verzet een verbod op deze producten gerechtvaardigd. De indieners zien het als hun taak om de publieke moraal te verdedigen en nationale wetgeving te bewerkstelligen. Het wetsvoorstel voor een Nederlands verbod op zeehondenproducten schept een duidelijk precedent voor een verbod op de nertsenhoudery. Op soortgelijke wijze druist het houden van nertsen voor bontproductie in tegen de publieke moraal en dient derhalve wettelijk aan banden te worden gelegd. Een gerechtvaardigd beroep op artikel 30 van het EG-Verdrag en de kwestie van de «openbare zedelijkheid» kan derhalve ook worden gedaan met betrekking tot de nertsenhoudery.

Uit de rechtspraak met betrekking tot de «openbare zedelijkheid» volgt dat iedere lidstaat op basis van zijn eigen waarden en normen mag bepalen welke vereisten zij uit hoofde van de openbare zedelijkheid nodig oordeelt. (Hof van Justitie, zaak 34/79 en zaak C-23/89). Uiteraard moet zijn voldaan aan de eisen van non-discriminatie, noodzakelijkheid en proportionaliteit. In het bovenstaande is reeds aangegeven dat aan deze eisen wordt voldaan.

De reeds bestaande richtlijn nr. 98/58/EG van de Raad van de Europese Unie van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (PbEG L 221), die mede betrekking heeft op het houden van pelsdieren, ziet uitsluitend op de wijze waarop de dieren worden gehouden en heeft geen betrekking op de vraag of het doel waarvoor de dieren gehouden worden acceptabel is. Deze richtlijn staat het onderhavige wetsvoorstel derhalve niet in de weg. In het kader van de Raad van Europa zijn, op basis van artikel 9 van de op 10 maart 1976 te Straatsburg tot stand gekomen Europese Overeenkomst inzake de bescherming van landbouwhuisdieren (Trb. 1980, 154 en 188), in juni 1999 aanbevelingen tot stand gekomen over het houden en doden van pelsdieren. Deze aanbevelingen komen waar het de voorschriften voor het houden van nertsen betreft grotendeels overeen met de in het plan van aanpak nertsenhoudery geformuleerde doelstellingen. Helaas bevatten de aanbevelingen evenmin een uitspraak over de morele aanvaardbaarheid van het houden en doden van dieren om de waarde van hun pels. De pelsdierhoudery staat sinds enige tijd in meerdere Europese landen ter discussie. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft een wet waarin het slachten en houden van pelsdieren wordt verboden. Dit voorstel is in

december 1999 bij de Europese Commissie genotificeerd als technisch voorschrift in het kader van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Enkele lidstaten hebben op het Britse wetsvoorstel gereageerd. De Europese Commissie heeft na het verstrijken van de zogenaamde standstill periode enkele opmerkingen van algemene aard gemaakt. De opvatting van de Commissie komt erop neer dat lidstaten op zichzelf de bevoegdheid hebben om maatregelen, als door het Verenigd Koninkrijk afgekondigd, te treffen. Nadelige gevolgen voor het intracommunautaire handelsverkeer zouden volgens de Commissie waarschijnlijk gerechtvaardigd kunnen worden met een beroep op de openbare zedelijkheid, binnen de grenzen die hiervoor uit hoofde van het EG-Verdrag en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gelden. De opmerkingen van de Commissie vormen in feite een ondersteuning van de conclusie dat de kans klein is dat het Europese recht ten principale een verbod op de pelsdierhouderij in de weg staat. Het enkele feit dat de Commissie de lidstaten verzoekt tot terughoudendheid bij het treffen van nationale maatregelen in afwachting van een studie naar de welzijnsaspecten, doet hier niets aan af. Zelfs indien de Commissie naar aanleiding van bedoelde studie met een richtlijn terzake zou willen komen, betekent dit nog allerm minst dat een dergelijke richtlijn een verbod op ethische gronden onmogelijk zal maken. Dit zal zich slechts voordoen indien een eventuele richtlijn volledige harmonisatie terzake van het houden en doden van dieren omwille van hun pels beoogt. In dit verband is van belang dat de Europese Commissie slechts heeft aangegeven een studie te doen naar de welzijnsaspecten van de pelsdierhouderij en derhalve niet naar de aanvaardbaarheid van het houden van dieren voor de productie van bont.

Inmiddels is het onderzoek naar het welzijn van pelsdieren geschied. Het rapport «The welfare of animals kept for fur production» van het Wetenschappelijk Comité voor Diergezondheid en Dierenwelzijn (2001) van de Europese Commissie concludeert dat er welzijnsproblemen zijn bij gehouden nertsen in heel Europa, met name zelfverminking, staartbijten of -zuigen en stereotiep gedrag. Daar komt nog bij dat steeds meer fokkers de nertsen in groepen houden terwijl het van oorsprong solitair levende roofdieren zijn die een territorium en zwem/jaagwater nodig hebben.

Het rapport stelt: *«In experimental conditions, farm mink show strong preferences for the opportunity to swim. An adequate fur-farming system for provision of swimming water has yet to be designed.»* (Conclusie 32, pag. 178). Het Comité geeft ook aan dat: *»Changes in accommodation are needed in order to provide: sufficient environmental complexity and opportunities for investigation and exercise. Examples of normal mink behaviour which cannot be carried out in typical farm housing are running, climbing, and swimming.»* (Aanbeveling 17 pag. 183).

Het zij hierbij opgemerkt dat de «Verordening welzijnsnormen nertsen (PPE) 2003», opgesteld nadat de motie werd ingetrokken, dit rapport niet als uitgangspunt heeft genomen voor de verbetering van het welzijn van nertsen. De kwestie van het zwemwater wordt in deze productschapsverordening niet aan de orde gesteld.

In andere EU-lidstaten is er al gehoor aan de bevindingen gegeven. In Zweden werd in 2005 aangekondigd dat strenge nieuwe welzijnsnormen voor nertsen zullen worden ingevoerd. Kern van de plannen is dat de huisvesting dient tegemoet komen aan het natuurlijke gedragspatroon van nertsen. Dat betekent onder meer dat nertsen die in Zweden gefokt worden, de beschikking dienen te krijgen over zwemwater. De bedoeling is dat deze nieuwe welzijnsregels op 1 januari 2007 zullen worden ingevoerd met een overgangstermijn tot eind 2008. Deze optimalisering van

het dierenwelzijn zal de facto het afschaffen van de nertsenfokkerij in Zweden betekenen omdat het niet meer economisch rendabel is ze te houden. Dergelijke welzijnseisen zijn al ingevoerd in drie deelstaten van Oostenrijk; in de overige deelstaten is de pelsdierhouderij geheel verboden. In Duitsland en Italië zijn eveneens voorstellen om vergelijkbare welzijnsnormen in te voeren ingediend.

Gelet op paragraaf 4 van deze memorie van toelichting wordt hierbij niet gepleit om het voorbeeld van deze EU-landen te volgen. Daar een nertsenfokverbod tot stand moet komen vanwege het doel van bontproductie, is het opstellen van nieuwe huisvestingseisen die aan de natuurlijke gedragsbehoeften van nertsen tegemoetkomen overbodig.

§ 7.2. Notificatie van het onderhavige wetsvoorstel

Het oorspronkelijke voorstel van wet werd op 30 januari 2001 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204) zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Door Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland en Spanje werden opmerkingen gemaakt, evenals, na het verstrijken van de termijn, door de Europese Commissie. Op de opmerkingen van de genoemde lidstaten is gereageerd bij brief van 10 juli 2001. Op de opmerkingen van de Europese Commissie, die later werden ontvangen, is gereageerd bij brief van 20 augustus 2001. De opmerkingen van de lidstaten en de Europese Commissie vormden geen aanleiding om tot aanpassing van het wetsvoorstel over te gaan. In zijn reactie herhaalde de Europese Commissie zijn standpunt zoals dat uiteen is gezet ter gelegenheid van de notificatie van het Britse wetsvoorstel en voegde daar enkele opmerkingen aan toe. De Commissie erkent dat lidstaten een zekere mate van vrijheid hebben in het nemen van maatregelen teneinde wettige, niet aan de landbouw gerelateerde doelstellingen te bereiken, zelfs als deze niet overeenkomen met de werking van de gemeenschappelijke ordening der markten. De belemmering van de intracommunautaire handel die voortvloeit uit een verbod op de pelsdierhouderij kan worden gerechtvaardigd om ethische redenen, mits deze binnen de door het EG-verdrag en de jurisprudentie van het Hof gestelde beperkingen vallen. De Europese Commissie wees er tevens op dat het aandeel van de Nederlandse nertsenhouderij in de productie van nertsenbont mogelijk zal worden overgenomen door andere landen waar de welzijnsregelgeving minder streng is, hetgeen het welzijn van nertsen niet ten goede zou komen. In het antwoord aan de Commissie werd dit risico erkend. Benadrukt werd echter dat dit probleem in een groot aantal dossiers speelt, ook en met name, in dossiers waarin het bevorderen van het welzijn van de dieren voorop staat. De zorg hierover mag echter geen reden zijn om in Nederland of Europa niet de maatregelen te treffen die nodig worden geacht. De indiener van onderhavig wetsvoorstel ziet de notificatie dan ook met vertrouwen tegemoet.

§ 8. Verhouding tot andere regelgeving

Op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kunnen onder andere regels worden vastgesteld die de gezondheid en het welzijn van dieren op het oog hebben. Blijkens de considerans van die wet hebben ook ethische overwegingen ten aanzien van dieren en handelingen met dieren een plaats in dat wettelijk kader. Een expliciet ethisch afwegingskader heeft echter uitsluitend in het hoofdstuk over biotechnologie bij dieren een beperkte plaats gevonden. Een bepaling waarin het wordt

verboden dieren met een bepaald doel te houden omdat tegen dat doel ethische bezwaren bestaan, past daarom minder goed in die wet. Om recht te doen aan de eigen aard van de onderhavige materie voorziet het onderhavige wetsvoorstel in een regeling bij aparte wet.

In het op artikel 34, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gebaseerde Besluit aanwijzing voor de productie te houden dieren zijn diersoorten en categorieën aangewezen waarvan dieren mogen worden gehouden met het oog op de productie van de van die dieren afkomstige producten. Onder meer door de Stichting Bont voor Dieren is naar voren gebracht dat een verbod op de nertsenhouderij zou kunnen worden geëffectueerd door de nertsen te schrappen van de lijst van voor de productie te houden dieren. Dit zou echter een ruimere interpretatie van artikel 34 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren vergen dan in de Nota van Toelichting bij genoemd besluit is uiteengezet. Het gaat hier om het beëindigen van een tot op heden legale bedrijfstak. Een beslissing over het niet langer toestaan van het houden van dieren voor een bepaald productiedoel op morele gronden, grijpt zo diep in de maatschappij in dat volledige betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de besluitvorming, zoals die bij de totstandkoming van een wet bestaat, reeds daarom is aangewezen. Regeling op basis van artikel 34 zou voorts geen recht doen aan de bezwaren die bestaan tegen de bontproductie in het algemeen. Op de interpretatie van artikel 34 behoeft in de onderhavige memorie van toelichting derhalve niet verder te worden ingegaan.

§ 9. Handhavingsaspecten

Hoewel het voor de toepassing van het verbod in artikel 2 van deze wet op zichzelf niet van belang is of de aldaar bedoelde activiteit bedrijfsmatig plaatsvindt of niet, vindt in de praktijk het houden en doden van dieren, uitsluitend of in hoofdzaak ter verkrijging van de van die dieren afkomstige pels, louter bedrijfsmatig plaats. Gelet daarop is ervoor gekozen overtredingen van voorschriften gesteld in het onderhavige wetsvoorstel strafbaar te stellen als economische delict, gekwalificeerd als overtreding. Daarnaast is voorzien in een meldingsplicht voor de nertsenhouder – vanaf het tijdstip van mededeling in de Staatscourant – voortdurend nertsen houdt. Deze moeten aangeven hoeveel dieren worden gehouden, waar zij op voorgestelde datum nertsen hielden en, indien de houderij sedertdien is verplaatst, waar de dieren bij inwerkingtreding van de wet worden gehouden. Ook voor houders die op datum van vermelding in de Staatscourant beschikken over de benodigde vergunningen en tevens investeringsverplichtingen zijn aangegaan geldt een meldingsplicht. Zij kunnen slechts gebruik maken van de overgangstermijn indien zij ten tijde van de inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk nertsen zijn gaan houden. Aldus ontstaat een goed beeld van de startsituatie en wordt een goede basis verkregen voor een gedegen controle op de houders. Bij wijze van uitzondering is het krachtens artikel 4, vierde lid, in bijzondere omstandigheden mogelijk om de nertsenhouderij over te dragen. De nertsenhouder dient daartoe een verklaring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te hebben verkregen inhoudende dat de bedoelde bijzondere omstandigheden zich hebben voorgedaan. Voor de opvolgend houder geldt eveneens een meldingsplicht. Hij kan niet meer nertsen houden dan zijn voorganger op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet hield. Met het toezicht op de naleving van de wet en de opsporing van overtredingen zullen in de eerste plaats de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn belast. Aangezien het wetsvoorstel slechts op ongeveer 200 bedrijven van toepassing is, is een beperkte inzet van de AID noodzakelijk. Met name in het tijdvak tot 10 jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal de AID controleren of een nertsenhouderij voldoet aan de voorwaarden van het overgangsregime zoals neerge-

legd in artikel 4 van deze wet. Daarna zal het niet langer toegestaan zijn een pelsdierhouderij in werking te hebben en kan de inzet van de AID zich beperken tot optreden tegen eventuele overtreders van dit verbod. De wet wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de werklast van de rechterlijke macht zullen echter, alleen al gezien de omvang van de sector waarop het wetsvoorstel betrekking heeft, beperkt zijn.

§ 10. Gevolgen voor het bedrijfsleven

Volgens de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders zijn in Nederland circa 200 nertsenhouders die als hoofdtak nertsen houden. De nertsen worden op het bedrijf van de nertsenhouder gedood. Mondiaal worden jaarlijks nu ruim 40 miljoen pelzen geproduceerd. Volgens de cijfers voor 2005 van Oslo Fur Auctions is Denemarken met ongeveer 32,1% van de wereldproductie verreweg de grootste producent van nertsenbont. China produceert 19,9% van alle pelzen. Nederland staat op derde plaats op de wereldranglijst met 8,2% van het nertsenbont. Om aan de wereldvraag naar bont te kunnen blijven voldoen zal de nertsenhouderij in andere landen waarschijnlijk toenemen indien de nertsenhouderij in Nederland wordt gestaakt. Duidelijke verschuivingen in de wereldproductie van nertsenbont zijn al waarneembaar in de afgelopen tien jaar. Nertsenbontproductie in China is fors gestegen van 1,5 miljoen pelzen in 1996 naar 8 miljoen in 2005. De verschuiving van de nertsenproductie naar China wordt mede veroorzaakt door de minder strenge normen voor milieu, dierwelzijn en arbeidsomstandigheden die in het land gelden. Tevens vindt tegenwoordig ruim 70% van alle bontbewerking in China plaats. In Europa is in dezelfde periode de productie van nertsenpelzen in Polen (van 10 000 naar 1,8 miljoen) en de Baltische Staten (650 000 naar 1,25 miljoen) ook gestegen. Nederland heeft hierdoor ook bijna 2% van zijn aandeel in de wereldmarkt verloren. Uit bronnen van de pelsdiersector (De pelsdierenhouder) blijkt dat nertsenhouders ook voor de concurrentie uit de lagelonenlanden zijn beducht.

Het feit dat er in het buitenland nog wel vraag naar nertsenbont is, biedt geen geldige reden om het bedrijfsmatige houden van nertsen in Nederland niet te verbieden. Er is geen reden in eigen land niet uit te gaan van onze eigen morele normen en waarden. Er zijn ook landen waar geen bezwaar tegen kinderarbeid bestaat. In Nederland heeft men wel bezwaar tegen en wordt de kinderarbeid niet ingevoerd omdat het elders voorkomt. Insgelijks is de constatering dat nertsen in andere landen zich vaak onder nog erbarmelijker welzijnsomstandigheden verkeren, vormt geen beletsel om de nertsenhouderij in eigen land te verbieden.

Verder wordt er geopperd dat als de nertsenhouderij in Nederland verboden wordt, dat nertsenhouders hun bedrijven in andere landen met name in Oost-Europa voort zullen zetten. Echter wijst het onderzoek van accountantskantoor ABAB uit 2005 over de pelsdierensector uit dat voor het merendeel van de nertsenhouders emigratie geen alternatief is. Alleen de grote bedrijven met meer dan 6000 fokteven blijken emigratie te overwegen (het gemiddelde nertsenbedrijf telt ongeveer 3000 moederdieren). In Nederland worden jaarlijks ruim 3,5 miljoen pelzen geproduceerd. De handelswaarde van Nederlandse pelzen is ruim 75 miljoen euro per jaar. De opbrengst van een pels bedraagt 15 tot 30 euro, afhankelijk van kwaliteit, vraag en aanbod. De kostprijs per pels voor kledingfabrikanten, exclusief de beloning voor arbeid en bedrijfsleiding, liggen tussen de 30 en 60 euro per nertsenvel. Volgens de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders werken anno 2006 in de nertsenhouderij ongeveer 950 medewerkers full-time en 250 mensen part-time. Daarnaast biedt de nertsenhouderij aan seizoensarbeiders voor een deel van het jaar werk. Thans heeft de pelsdierensector aanzienlijk problemen om voldoende Nederlandse werkkrachten te vinden die bereid zijn om nertsen te doden en te

villen. Het gebrek aan mankracht is zo nijpend dat in 2005 het CWI aan de eisen van de pelsdierensector tegemoet kwam door een verkorte werkstellingsprocedure in te stellen. Hierdoor zijn werkvergunningen makkelijker verleend aan goedkope arbeidskrachten uit de nieuwe Oost-Europese EU-landen om afpelswerkzaamheden te kunnen verrichten. Tevens vormt de nertsenhoudery niet altijd de enige bron van inkomsten voor veel nertsenhouders. In veel gevallen worden inkomsten uit andere (landbouw)activiteiten als akkerbouw, tuinbouw, rundveehoudery, varkenshoudery, pluimveehoudery en paardenhoudery ook verkregen. De beëindiging van de nertsensector zou derhalve niet noodzakelijkerwijze grote gevolgen hebben voor de betrokkenen die al een deel van hun reguliere inkomsten uit andere bedrijfsactiviteiten verkrijgen.

Ten tijde van het rapport Van Noord stond naar schatting 20% van de bedrijven als maatschap te boek, waarbij ouder (meestal de vader) en kind samen een maatschap vormen en waarbij de vader ouder is dan 50. Op eveneens 20% van de bedrijven is het bedrijfshoofd ouder dan 50 jaar. Op de resterende bedrijven is het bedrijfshoofd jonger dan 50 jaar. In de toeleverende en afnemende industrie zijn ongeveer 450 arbeidsplaatsen afhankelijk van de nertsenhoudery. De heer Van Noord verwachtte dat de werknemers in de toeleverende industrie elders emplot zouden kunnen vinden. Hij schatte tevens in dat de werkgelegenheid in de afnemende en verwerkende industrie slechts ten dele zal verdwijnen. Met name voor de internationale veilinghuizen die in Nederland gevestigd zijn, verwachtte hij dat de gevolgen kleiner zullen zijn dan voor de Nederlandse bonthandel.

Het ABAB rapport geeft een duidelijker beeld van de stand van zaken anno 2005. Uit dit pelsdierensectoronderzoek is gebleken dat 37% van de nertsenhouders voor een maatschap als rechtsvorm heeft gekozen. 31% heeft een BV gevormd. Slechts 9% van de nertsenhouders werkt als eenmanszaak. Uit dit onderzoek is ook gebleken dat 56% van de fokkers nog niet weet of zij een bedrijfsopvolger heeft, 27% geeft aan dat ze die niet heeft. Derhalve concludeert het rapport dat slechts 25% van de geëquëteerde pelsdierbedrijven verwacht dat ze binnen nu en 10 jaar het bedrijf aan iemand anders kan overdragen. Het rapport laat ook zien dat 56% van de fokkers 45 jaar of ouder is. Minder dan 4% van de onder-vraagden is jonger dan 30 jaar.

Uit de evaluatie van het plan van aanpak in 1998 was gebleken dat de eerste fase van het plan van aanpak door vrijwel alle nertsenhouders was uitgevoerd. De daarvoor gepleegde investeringen bedroegen ongeveer 27 miljoen euro. Verder was er geïnvesteed in het plaatsen van emissiearme mestsystemen, waarmee nogmaals 27 miljoen euro was gemoeid. In totaal kwam dit overeen met gemiddeld 95 euro per fokteef. De heer Van Noord verwachtte dat de gedane investeringen bij de toenmalige opbrengstprijzen (1999) in 10 jaar konden worden terugverdiend. Hij wees er echter wel op dat de prijzen onvoorspelbaar zijn en worden gekenmerkt door een cyclisch verloop. Pluimveeslachterijen en de visverwerkende industrie die de grondstof voor het nertsenvoeder aanleveren, zullen bij een algeheel verbod op het houden van pelsdieren hun afzet elders moeten vinden. De schattingen over de hieraan verbonden kosten lopen uiteen 1 tot 2,5 miljoen euro.

Verder heeft de Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders in 2006 United, een Amerikaanse vaccinfabriek, voor een bedrag van bijna 10 miljoen euro gekocht. Hiermee trachtte de organisatie haar afhankelijkheidspositie met betrekking tot de verkrijging van vaccins te voorkomen. 70% van de kosten van deze overname wordt gefinancierd door deelnemerscertificaten en de NFE zelf. Gelet op het feit dat deze Amerikaanse vaccinfabriek ook vaccins verstrekt aan nertsenproducenten in Noord Amerika, Rusland en andere Europese landen, is het niet aanneemelijk dat een verbod op de nertsenhoudery in Nederland desastreuze gevolgen voor de fabriek zal hebben.

Op 30 april 2004 is de «Verordening welzijnswaarden nertsen (PPE) 2003» op 30 april 2004 van kracht geworden. In het kader van deze productieswaardenverordening zijn nertsenhouders verplicht om in nieuwe huisvestingsystemen te investeren. Het overschakelen naar nieuwe huisvesting wordt gefaseerd. Voor 1 januari 2009 dienen 25% van de dieren te worden gehuisvest volgens de nieuwe welzijnswaarden. Tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2014 moet 50% op deze wijze worden gehuisvest. Vanaf 1 januari 2014 moeten alle nertsen in Nederland worden gehuisvest volgens de PPE-welzijnswaarden. Naast deze verplichte investeringen zien veel nertsenhouder kansen om het aantal fokdieren op hun bedrijf uit te breiden. In het verlengde hiervan worden steeds meer vergunningen aangevraagd in het kader van de Wet Milieubeheer. Gezien het verbod op het houden van vossen voor de productie van bont dat op 1 april 2008 ingaat, worden door pelsdierenbedrijven aanvragen ingediend om het vergunde aantal vossen naar nertsen om te zetten. Doorgaans worden er al nertsen op deze bedrijven gehouden.

Artikelswijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel bevat de begripsomschrijvingen. Centraal begrip in het overgangsrecht van dit wetsvoorstel is het begrip «nertsenhouderij». Op de bedrijven die nertsen houden is de Meststoffenwet van toepassing. Om de zaken niet nodeloos ingewikkeld te maken is voor de omschrijving van nertsenhouderij zoveel mogelijk aangesloten bij het begrip «bedrijf» uit die wet, met dien verstande dat onder de nertsenhouderij slechts wordt verstaan dat gedeelte van het bedrijf dat daadwerkelijk wordt gebruikt voor het houden van nertsen. De beoordeling welk gedeelte van het bedrijf tot de nertsenhouderij behoort, zal worden gemaakt op grond van de feitelijke omstandigheden. Indien op het bedrijf in de zin van de Meststoffenwet andere activiteiten tot uitoefening van de landbouw worden gehouden in dat gedeelte van het bedrijf waar op en vanaf de publicatie in het Staatsblad nertsen worden gehouden. Dit is met name van belang indien het bedrijf op meerdere locaties is gevestigd. Of op een bedrijf nog nertsen mogen worden gehouden nadat dit wetsvoorstel tot wet is geworden, hangt er tevens vanaf of de houder reeds nertsen hield ten tijde van de publicatie in het Staatsblad.

Artikel 2

Deze wet heeft betrekking op het houden en doden van dieren ter verkrijging van hun pels. Met deze wet is niet beoogd het houden van dieren waarvan de pels als bijproduct van bijvoorbeeld de vleesproductie wordt gewonnen, te verbieden. De verboden in het eerste en tweede lid van artikel 2 zijn daarom beperkt tot die dieren die in hoofdzaak of uitsluitend om hun pels gehouden worden. De rest van het dier zal in dat geval vaak als afval worden beschouwd. Onder pels wordt, voor zover hier van belang, volgens Van Dale's groot woordenboek van de Nederlandse taal verstaan: dichtbehaarde huid van verschillende dieren, vooral van schapen of roefdieren» en tevens «dierenhuid die met haren erop toebe-reid is». Schapen worden onder meer gehouden omwille van hun wol. Zij worden echter gedood tevens omwille van hun vlees. Hun pels/vacht kan derhalve worden beschouwd als een bijproduct van de productie van wol en vlees. Evenzo wordt de huid van varkens en runderen aangewend voor de productie van leer. In deze gevallen is er geen sprake van het doden van dieren uitsluitend of in hoofdzaak om hun pels te verkrijgen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft dan ook geen betrekking op de hier beschreven voorbeelden. In het algemeen zal duidelijk zijn of een dier

wordt gehouden ter verkrijging van de pels omdat meestal de houder zelf degene zal zijn die de pels verkrijgt of hoopt te verkrijgen. Daarnaast is echter ook sprake van houden als bedoeld in artikel 2, eerste lid, indien de houder niet zelf voornemens is de pels te winnen maar het houden geschiedt met het oog op de winning van de pels door een opvolgend houder. Het gaat hierbij niet om het subjectieve oogmerk van de houder maar om de objectieve strekking van de gedraging: het houden was – gelet op alle omstandigheden van het geval – gericht op de productie van bont.

Artikelen 3 en 4

Om gebruik te kunnen maken van de overgangstermijn dient de pelsdierhouder zich binnen vier weken na inwerkingtreding van de wet te melden bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Op deze wijze wordt een overzicht verkregen waar de pelsdierhouderijen gevestigd zijn en hoeveel dieren zij houden. Ingevolge het vijfde lid van artikel 3 zal in voorschriften met betrekking tot de wijze waarop de melding dient plaats te vinden, worden voorzien. In hoofdzaak kan slechts de nertsenhouder die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet nertsen hield, gedurende de overgangperiode nog nertsen houden. Een gelijke voorziening staat open voor de nertsenhouder die bij de inwerkingtreding van deze wet daadwerkelijk nertsen houdt en tevens op die datum reeds beschikte over alle benodigde vergunningen en investeringsverplichtingen was aangegaan. Indien een houder die aan alle voorwaarden voldoet de houderij onder bijzondere titel aan een derde overdraagt, kan die derde geen gebruik maken van de overgangstermijn. Dit geldt ook indien van ouder op kind wordt overgedragen. Doorslaggevend criterium is in alle gevallen of er sprake is van een wijziging van het houderschap. Met betrekking tot de veel gehanteerde constructie van de maatschap betekent dit het volgende. In geval een nertsenhouderij in zijn geheel wordt overgedragen aan een maatschap valt een dergelijke overdracht niet onder artikel 4. In dat geval is er immers sprake van een nieuwe houder. Ditzelfde geldt indien iemand na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet is toegetreden tot een maatschap. Alsdan wordt het houderschap immers uitgebreid. Indien daarentegen sprake is van een bestaande maatschap die voor gezamenlijke rekening en risico wordt geëxploiteerd waarbij één van de maten (bijvoorbeeld de vader) uit de maatschap treedt dan vindt ten aanzien van de overige maten (waaronder bijvoorbeeld de andere echtgenoot of kinderen) geen overdracht van het houderschap plaats. De overgebleven maten oefenden immers reeds het gezamenlijk houderschap uit. Ook ingeval van ontbinding van een maatschap onder gelijktijdige overdracht van de houderij aan één of meer van de oorspronkelijke maten, is van een wijziging van het houderschap geen sprake. Wordt de maatschap daarentegen ontbonden en vindt overdracht plaats aan iemand die niet in de maatschap zat dan is er wél sprake van een overdracht van het houderschap en geldt de overgangstermijn niet. Eén en ander is uiteraard mede afhankelijk van de inrichting van de maatschap. Indien sprake is van een besloten of naamloze vennootschap, kan de vennootschap als houder worden aangemerkt. Overdracht van de aandelen in de vennootschap na 14 april 2000 brengt dan geen wijziging in het houderschap. Uiteraard geldt één en ander alleen indien de pelsdierhouderij reeds voor of op 14 april in de vennootschap was ingebracht. De houder die na 14 april 2000 onder algemene titel een houderij heeft verkregen, bijvoorbeeld door vererving, treedt in de rechten van zijn voorganger en heeft derhalve dezelfde aanspraken op een overgangstermijn als zijn voorganger had. Door omstandigheden kan een nertsenhouder, die gedurende de overgangstermijn nertsen mag houden, worden gedwongen de nertsenhouderij op korte termijn te beëindigen én de tot het bedrijf behorende grond en gebouwen van de hand te doen. Te

denken valt bijvoorbeeld aan de omstandigheid dat de nertsenhoudersrij deel uitmaakt van een te verdelen gemeenschap na echtscheiding, overlijden of faillissement, de omstandigheid dat de nertsenhouder door invaliditeit wordt getroffen of dat hij wegens het bereiken van de pensioenge-rechtigde leeftijd het bedrijf gedurende de overgangstermijn van de hand wil doen en voor zijn pensioenvoorziening afhankelijk is van de verkoop van het bedrijf. In deze gevallen kan voor de nertsenhouder een groot financieel nadeel voortvloeien uit het niet als nertsenhoudersrij kunnen overdragen van zijn bedrijf terwijl hij daartegen niet of slechts in beperkte mate voorzorgsmaatregelen kan treffen. Om het financieel nadeel voor deze houders te beperken is in het vierde lid van artikel 4 voorzien in de mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden de nertsenhoudersrij toch over te dragen. Uiteraard gaat het hier om overdracht tegen een prijs conform de marktwaarde. Het doel van de hier beschreven uitzondering is immers het beperken van financieel nadeel bij de nertsenhouder. Om voor deze uitzondering in aanmerking te komen dient de nertsenhouder een verklaring van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te verkrijgen waaruit blijkt dat hij naar het oordeel van de Minister heeft aangetoond dat hij door omstandigheden is gedwongen tot bedrijfs-beëindiging over te gaan en het bedrijf te gelde te maken. In het vijfde lid zijn enkele bijzondere omstandigheden beschreven. Bij ministeriële rege-ling kunnen eventueel nog andere bijzondere omstandigheden worden aangewezen. Van deze mogelijkheid zal zeer terughoudend gebruik worden gemaakt.

Het zou onwenselijk zijn indien in de periode na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het welzijn van de nertsen nog belangrijk zou verslechteren doordat de verbeteringen die ter uitvoering van het plan van aanpak zijn aangebracht weer ongedaan worden gemaakt. In het tweede lid, onder-deel c, van artikel 4 zijn daarom normen opgenomen waaraan de huisves-ting en verzorging van de nertsen in ieder geval moet blijven voldoen gedurende de overgangstermijn. Omdat de nertsenhouders naar alle waarschijnlijkheid geen mogelijkheden meer hebben om extra investe-ringen ten behoeve van de huisvesting van de dieren nog terug te verdienen is uitgegaan van de situatie zoals die blijktens de evaluatie van het plan van aanpak op de meeste bedrijven bestond in 1998.

Artikel 5

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt geregeld dat gedurende tien jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet jaarlijks een vast percentage nertsenhouders zich kan laten uitkopen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6 van het gemeen-deel.

Van Velzen