

No.W15.15.0169/IV

's-Gravenhage, 24 juli 2015

Bij Kabinetsmissive van 1 juni 2015, no.2015000955, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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 optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een verbod op wilde dieren in circussen. Het betreft hier zoogdieren die behoren tot diersoorten waarvan de daartoe behorende dieren van nature in het wild leven. Het ontwerpbesluit staat door middel van een bijlage de deelname van een aantal specifieke soorten zoogdieren wel toe. Aanleiding voor het verbod is de inbreuk die het leven in een (rondreizende) circusomgeving maakt op de intrinsieke waarde van deze dieren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht met betrekking tot de korte invoeringstermijn een dragende motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen.

1. Invoeringstermijn

In het ontwerpbesluit is een zeer korte invoeringstermijn opgenomen.¹ De toelichting motiveert niet waarom in dit geval besloten is tot deze zeer korte invoeringstermijn, anders dan door te stellen dat: “met de circusbranche is overlegd dat bij de inwerkingtreding van dit besluit rekening zal worden gehouden met de duur van de contracten. Om circussen de tijd te geven zich aan te passen treedt dit besluit in werking op 15 september 2015.”

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. *Geschikte huisvesting huidige circusdieren*

In de toelichting staat dat het voor circussen en animal-trainers die met diersoorten optreden die op grond van het ontwerpbesluit niet meer zijn toegestaan mogelijk is om hun activiteiten voort te zetten in het buitenland. Daarnaast stelt de toelichting dat de dieren kunnen worden afgestaan of verkocht.²

De Afdeling merkt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de gevolgen van het verbod voor de dieren zelf.³ Niet wordt ingegaan op de vraag of, mede in het licht van de zeer korte invoeringstermijn van het verbod, er voldoende geschikte huisvestingsmogelijkheden te vinden zijn om de huidige circusdieren onder te brengen en wel op dusdanige wijze dat hun intrinsieke waarde wordt gegarandeerd.⁴ Zo is

¹ Op grond van artikel II gaat het verbod in op 15 september 2015 en heeft het onmiddellijke werking. Hierbij wordt overigens ook afgeweken van de vaste verandermomenten.

² Toelichting, paragraaf 2.6 Gevolgen van het verbod.

³ Toelichting, paragraaf 2.32. Welzijn en gezondheid.

⁴ Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 28 286, nr. 781.

onduidelijk of, mede gelet op de zeer korte invoeringstermijn, dierentuinen of opvangcentra in staat en bereid zijn deze circusdieren over te nemen en ingeval de eigenaren besluiten de wilde dieren zelf te houden of er geschikte alternatieve huisvesting voorhanden is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. *Inbreuk op het recht op eigendom*

De zeer korte invoeringstermijn roept tevens de vraag op naar de kenbaarheid en voorzienbaarheid van het verbod. Dit is van belang in verband met de rechtvaardiging van de inbreuk die met het verbod wordt gemaakt op het recht van eigendom van de houders van deze dieren. Deze eigenaren kunnen immers na ingang van het verbod deze dieren niet meer inzetten ten behoeve van optredens in circussen. Daarmee is sprake van een inbreuk op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: Eerste Protocol).⁵ Deze inbreuk is ook van toepassing op de trainers van circusdieren; zij kunnen immers na ingang van het verbod hun beroep in Nederland niet langer uitoefenen.⁶ De toelichting gaat wel in op rechtvaardiging van het verbod in het licht van het vrij verkeer van diensten⁷ en de mogelijke economische effecten van het verbod,⁸ maar niet specifiek op de verhouding tussen het ontwerpbesluit en artikel 1 van het Eerste Protocol. Een toereikende motivering van de noodzaak van het voorgestelde verbod is een voorwaarde voor de verenigbaarheid daarvan met artikel 1 van het Eerste Protocol.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

i. *Overgangsrecht*

Onduidelijk is of alle bestaande contracten expireren op de datum van invoering, te weten 15 september 2015 en of deze termijn daarmee redelijk en billijk is. De toelichting gaat daarbij niet in op de vraag of het voor degenen die getroffen worden door het verbod (de circussen, de animal-trainers, de internationaal werkende zelfstandige trainers en de eigenaren van de dieren die deze verhuren) binnen deze korte termijn mogelijk zal zijn om het verlies aan inkomsten op te vangen, andere acts in het programma op te nemen of de activiteiten in het buitenland voort te zetten. Indien de zeer korte invoeringstermijn van het verbod wenselijk wordt geacht om nieuwe gevallen te voorkomen, zou overwogen kunnen worden om voor de bestaande gevallen overgangsrecht op te nemen. Op die manier kunnen de gevolgen van het verbod voor deze gevallen over een iets langere termijn worden gespreid.

ii. *Compensatieregeling*

⁵ Gelet op het grensoverschrijdende karakter van de materie is ook artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van toepassing.

⁶ Toelichting, paragraaf 2.4.3 Economische belangen. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 5 december 2013 over het voorstel van wet tot wijziging van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche, (W03.13.0382/II), Kamerstukken II 2013/2014, 33 885, nr. 4.

⁷ Toelichting, paragraaf 3, Vrij verkeer van diensten.

⁸ Toelichting, paragraaf 2.6 Gevolgen van het verbod.

Ten slotte gaat de toelichting niet in op de vraag of overwogen is om tot een compensatieregeling te komen.⁹ Al stelt artikel 1 van het Eerste Protocol niet als eis dat schadevergoeding wordt verleend, de vraag of sprake is van een afdoende compensatieregeling is relevant bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het verbod in het licht van de inbreuk op het eigendomsrecht.¹⁰ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens staat kritisch tegenover het geheel ontbreken van elke vorm van schadevergoeding, maar aanvaardt wel een zekere "margin of appreciation" waar het gaat om de beantwoording van de vraag of de vergoeding "reasonably related to the value" van het "eigendom" is.¹¹ In ieder geval dient gemotiveerd te worden waarom in dit geval een compensatieregeling niet noodzakelijk is.

iii. *Conclusie*

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de rechtvaardiging van de inbreuk op het eigendomsrecht. Daarbij dient in ieder geval gemotiveerd te worden waarom de zeer korte invoeringstermijn in dit geval toelaatbaar is. Indien dit niet gemotiveerd kan worden adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen door eventueel in combinatie, te voorzien in een langere invoeringstermijn, in overgangsrecht of in een compensatieregeling.

⁹ Zie ook de voorlichting van de Afdeling advisering van 3 juli 2012 over de mogelijke kaders bij de keuze voor en de minimale vereisten bij de vormgeving van overgangsrecht op het moment dat er sprake is van wijzigen van aanspraken in de socialezekerheidswetgeving dan wel de pensioenwetgeving ten nadele van uitkeringsgerechtigden dan wel potentiële uitkeringsgerechtigden (W12.12.0147/III), Kamerstukken II 2012/2013, Kamerstuk 33400-XV, nr. 7.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het arrest van de Rechtbank Den Haag van 21 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA, 2014: 6161 met betrekking tot het verbod op het fokken van nertsen.

¹¹ Zie ook het advies van de Raad van State van 5 oktober 2004 over de ontwerpwet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen (W06.04.0334/III), Kamerstukken II 2004/ 05, 29 951, nr. 4.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W15.15.0169/IV

- In de considerans artikel 1.3 schrappen aangezien dit artikel geen delegatiegrondslag bevat.
- In artikel 4.14, eerste lid 'diersoorten' vervangen door: de diersoorten, gelet op aanwijzing 82 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- Artikel 4.14, derde lid, schrappen, nu paragraaf 1 van het Besluit ziet op dierentuinen en paragraaf 2 (nieuw) alleen op circussen en andere optredens. Daaruit volgt reeds dat artikel 4.14, eerste en tweede lid, niet van toepassing zijn op dierentuinen.