

De waarheid over de Nederlandse positieflijst voor zoogdieren

Op de positieflijst voor zoogdieren staan de zoogdieren die men in Nederland 'vrij', 'onder voorwaarden', of helemaal niet mag hebben. De lijst is gemaakt onder regie van de WUR (Wageningen Universiteit en Research) en de beoordelingen van de diersoorten zijn gedaan door de Positieflijst Expert Commissie (PEC). Hierin zitten twee vertegenwoordigers van de verschillende stakeholders.

Nadat de die Positieflijst eind januari 2015 werd gepubliceerd, hebben Stichting AAP, Dierenbescherming en de Dierencoalitie geklaagd dat er met de gebruikte beoordelingsmethode te weinig soorten werden verboden. Buiten de onderzoeksleider van de WUR om zijn AAP, de DB en de Dierencoalitie toen naar PB¹, de beleidsambtenaar van EZ, gestapt In onderstaande mail geeft de onderzoeksleider dit aan:

" [... Uit betrouwbare bron heb ik begrepen dat PB gisteren een gesprek heeft gehad met 2 leden van de PEC die AAP en DB vertegenwoordigen, vergezeld van een derde AAPer. [...] Ik heb hier het volgende probleem mee en zie dat dit telkens terugkeert in de samenwerking tussen EZ en WUR.

[...] EZ heeft WUR opdracht gegeven om een proces te ontwikkelen dat waarmee op een zo feitelijk mogelijke en voor iedereen inzichtelijke basis de risico's voor mens en dier worden ingeschat en EZ wordt geadviseerd over plaatsing. Dit proces dient daarbij door partijen alle gedragen te worden, los van de uitkomst. [...]

[...] deze mail blijkt opnieuw dat AAP, met als gewillig oor PB, zich niet kan vinden in de uiteindelijke uitkomst van het beoordelings- en adviestraject en via EZ probeert het proces in haar voordeel te beïnvloeden. Dat EZ zich in de persoon van PB daarvoor leent is inmiddels bij herhaling gebleken."

De onderzoeksleider van de WUR is daarnaast ook zelf benaderd door partijen om de methodiek aan te passen tegen de daarvoor geldende regels in:

"Daarbij werd ik vanochtend (mosterd na de maaltijd) gebeld door D. [DvG, stichting AAP, red.] met de mededeling dat de dierenbeschermers zich grote zorgen maakten over de verschuivende panelen mbt de interpretatie van het Andibel-arrest i.c. de toepassing van het voorzorgsbeginsel in de PEC. D. had nooit zo begrepen dat de toepassing hiervan de door mij genoemde beperkingen kende. Weer even tellen. Uit de bijlagen moge blijken dat dit evenwel herhaaldelijk door mij is gecommuniceerd en uitgelegd, zelfs in een bilateraal onderhoud met AAP. Nu ineens weet het volkje daar niets mee van. Ik heb onlangs ook een bila gehad met M. [MdJ, Dierenbescherming, red.] en toen werd mij al duidelijk dat het haar inhoudelijk weinig interesseerde, zolang de uitkomst maar een korte lijst was. Nu dat niet loopt zoals men zich had voorgesteld moeten de spelregels worden aangepast."

¹ In dit document zijn namen vervangen door voorletters of initialen,

De gewenste aanpassingen houden in dat een soort waarover geen informatie beschikbaar is, zonder meer verboden kan worden en dat de Staatssecretaris onafhankelijk is in het bepalen welke soorten op basis van de beoordeling van de PEC verboden worden. Daarbij is het van belang te weten dat de PEC alleen één cijfer hecht aan de houdbaarheid van soort (al dan niet met houderijvoorschrift) en dat de Staatssecretaris zelf bepaalt bij welk cijfer soorten verboden gaan worden. Dit geeft de Staatssecretaris de ruimte om met toepassing van de eigenhandig opgerekte voorzorgsbeginsel soorten te verbieden welke naar de mening van experts goed te houden zijn.

De onderzoeksleider van de WUR had dus al aangegeven dat de methode die AAP c.s. wilden, niet kon. Het zou gewoon betekenen dat door een totaal buitensporige toepassing van het voorzorgsbeginsel alles verboden kan worden. De onderzoeksleider van de WUR zegt hierover het volgende:

“Vorzorgsbeginsel: WUR is gevraagd om binnen de daarvoor geldende wettelijke kaders (Andibel, Wet Dieren) een beoordelingssystematiek te ontwikkelen. Het Andibel arrest stelt strenge eisen aan de kwaliteit van de informatie op basis waarvan eventueel tot een verbod van soorten zou kunnen worden besloten. Onderdeel hiervan is dat het voorzorgsbeginsel wèl kan worden toegepast als het belang de gezondheid van mens of dier betreft, maar niet als het uitsluitend gaat om dierenwelzijn (natuurlijk gedrag). Dit is door mij destijds afgestemd met de jurist van EZ. Dat dit wringt met het ‘nee-tenzij’ beginsel is voor mij geen reden om de systematiek daarop aan te passen. Sterker nog, zouden we dat doen dan wordt daarmee de juridische houdbaarheid alleen maar ondergraven”

De beleidsmedewerker van EZ heeft daarna geprobeerd de onderzoeksleider te intimideren met de stelling dat als EZ wil dat alle soorten waar een “d” in voorkomt op tabel 3 moeten, hij dat met de PEC maar heeft te regelen.

“In het telefoongesprek dat ik vanmiddag met PB had werd mijn opdracht kernachtig samengevat. EZ stelt de kaders vast en als EZ vind dat elke diersoort waar een “d” in voorkomt in tabel 3 hoort, dan heb ik met de PEC dat kader maar te hanteren. Ik heb hem voorzichtig uitgelegd dat het opnemen van non-argumenten en de juridische haalbaarheid communicerende vaten zijn. Daar hoefde ik mij geen zorgen over te maken. Als partijen dat wilden aanvechten voor de rechter, het zij zo.”

Geheel in strijd met de wens van de WUR kwam er in september 2015 een nieuwe beoordelingssystematiek en alle soorten (dus ook de soorten die al beoordeeld waren) worden opnieuw beoordeeld. De nieuwe interpretatie van het voorzorgsbeginsel is dat:

“indien in de advisering van de PEC en de PAC blijkt dat er geen gegevens voorhanden zijn maar waarschijnlijk wordt geacht dat er reële schade kan optreden, dan rechtvaardigt het voorzorgsbeginsel het niet plaatsen van een soort op de positieflijst”.

Dit is direct in strijd met de eisen die het Hof van Justitie stelt aan het voorzorgsbeginsel. Nederland is al eerder door dit Hof op de vingers getikt omdat het voorzorgsbeginsel werd toegepast omdat er geen wetenschappelijk onderzoek voorhanden was. Dit is duidelijk uitgelegd door de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie (zaak C-02/31)

28. [...] *hypothetische overwegingen volstaan niet als bewijs dat er geen wetenschappelijke zekerheid is.* (46) *Dat komt neer op de stelling dat het bewijs van het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid enkel na een risicobeoordeling kan worden geleverd.*

Uit de mailwisseling blijkt duidelijk dat de WUR heeft aangegeven dat een gewijzigde systematiek in strijd is met het juridisch kader zoals vastgesteld door het Hof van Justitie.

Stichting AAP geeft op de eigen website aan (mede)verantwoordelijk te zijn voor de veranderde systematiek maar verklaart geheel tegen de waarheid in de WUR te steunen:

“Of een diersoort geschikt is als huisdier, wordt vastgesteld aan de hand van een wetenschappelijke methode, ontwikkeld door de Universiteit Wageningen. AAP steunt dit systeem vanwege zijn gedegen wetenschappelijke basis en het feit dat dierenwelzijn één van de hoofdcriteria is bij de evaluatie van de verschillende diersoorten. AAP was actief betrokken bij de ontwikkeling van deze methode. Wij leveren praktische en wetenschappelijke informatie en onze experts dragen ook bij aan de evaluatie.”

Er is dus tegen alle wettelijke regels in en ondanks verzet daartegen van de onderzoeksleider een nieuwe systematiek gekomen. Deze gaat verder dan alleen de volledige uitholling van het voorzorgsbeginsel. De Staatssecretaris mag zelf bepalen op welke tabel een soort komt, ook als dit afwijkt van wat de PEC en de PAC daarover melden. De bevindingen van de PEC en de visie van de PAC zijn alleen maar een risico-inschatting die de staatssecretaris wel of niet kan overnemen. De PEC en de PAC zijn dan ook vooral bedoeld om de politiek, de burger en de rechter te doen geloven dat het allemaal ‘wetenschappelijk onderzocht’ is. Met deze nieuwe systematiek wordt nu een nieuwe positieflijst opgesteld. Deze zal dit jaar nog bekend worden gemaakt.

“De PAC geeft geen advies over plaatsing, dit is aan de Staatssecretaris. De Staatssecretaris besluit welk risico (kans versus impact) aanvaardbaar is en wanneer het voorzorgsbeginsel wordt toegepast. Ook kan de Staatssecretaris in bepaalde gevallen afwijken en soorten ondanks een bepaalde kans/impact toch toe of juist af te wijzen. Pas nadat de PAC de Staatssecretaris voorzien heeft van de adviezen inzake alle op de geïnventariseerde lijst van in Nederland gehouden diersoorten, zal de Staatssecretaris zijn besluit nemen over plaatsing van deze diersoorten op de huisdierenlijst en de houderijvoorschriften.”

Dat de term “huisdierenlijst” reeds op zichzelf misleidend is, is door de onderzoeksleider van de WUR ook reeds benadrukt:

“Hierbij wil ik jullie graag het volgende voorleggen. Recent heeft EZ (naar verluid de afdeling communicatie) besloten om de positieflijst zoogdieren om te dopen tot de ‘huisdierenlijst’. Op de RVO-site wordt deze lijst inmiddels onder genoemde titel aangeduid. Ook in recent overleg met de TK over het verbod op wilde dieren in het circus definieerde de staatssecretaris de huisdierenlijst als een lijst waarop ‘dieren, die je in je eigen huis houdt’ staan.

Als projectleider van het inhoudelijke beoordelingsproces maak ik bezwaar tegen een dergelijke ‘framing’ van de positieflijst zoogdieren. Dit frustreert het proces en draagt allerminst bij aan het vertrouwen dat de toewijzing aan lijsten berust op een zorgvuldige beoordeling van alle risico’s (gezondheid en welzijn, letsel, zoönosen) voor mens en dier. Door de lijst te framen als ‘huisdierenlijst’ wordt m.i. de publieke opinie misleid in de richting van associaties met de alom bekende huisdieren als de hond, de kat en de cavia.”

Naast al deze onrechtmatigheden in de gebruikte systematiek heeft de Staatssecretaris het inhoudelijk onderzoek zelf dat door de PEC moet worden uitgevoerd, ernstig gefrustreerd. Eén van de leden van de PEC heeft middels een brief ten behoeve van het bestuurlijk overleg, terecht zij zorgen geuit. Hij schrijft het volgende:

“Omdat EZ de middelen niet wilde besteden voor onderzoek aan de te beoordelen diersoorten in de omstandigheden waaronder ze worden gehouden, werden we geacht inschattingen en veronderstellingen over hun welzijn in de houderij aan te leveren. Daarbij zijn we voor veel diersoorten in hoofdzaak aangewezen op al dan niet wetenschappelijke literatuur over andere (meer of minder verwante) soorten. Daarmee veelal gebaseerd op informatie afkomstig uit niet-vergelijkbare leefomstandigheden, aangevuld met verzamelde informatie uit andere bronnen

Het bereikte eindresultaat (de output van de PEC) reikt daarmee voor een ruim aantal soorten niet verder dan aannames aangaande het welzijn van de gehouden soorten. Het zijn daarmee eerder aanbevelingen voor nader praktijkonderzoek aan gehouden dieren. Desondanks worden aan de resultaten door de staatssecretaris vergaande conclusies verbonden: soorten mogen vrij worden gehouden (geen enkele voorkennis vereist), soorten mogen slechts onder nader te bepalen voorwaarden worden gehouden of soorten worden verboden.

Na de presentatie van het eerste deel van de Positielijst, in februari 2015, werden door EZ de spelregels voor de PEC bijgesteld. Wellicht vanwege het commentaar dat destijds is gegeven op de resultaten door anti-houderij.

Nu worden we opnieuw geconfronteerd met een dringende wens van de opdrachtgever, de PEC moet haar werk zo snel mogelijk afronden. Dat betekent niet alleen het opvoeren van de vergaderfrequentie, ook de duur van de werkbijeenkomsten wordt fors verlengd. Daarmee wordt de belasting van degenen die een ‘normale’ baan hebben, met de bijbehorende volle agenda, onredelijk verhoogd. Eerder werd nadrukkelijk aangegeven dat de deelname en bijdrage van de

initieel door de maatschappelijke partijen afgevaardigde leden van de PEC essentieel waren maar nu gaan we uit van “als je niet kunt, stuur je maar een vervanger”..”

Ten aanzien van de toepassing van het voorzorgsbeginsel nog het volgende: de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie, M. Poiaras Maduro, heeft reeds in zijn conclusie van 14 september 2004(1) in zaak C-41/02 (Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Koninkrijk der Nederlanden) aangegeven dat toepassing van het voorzorgsbeginsel nooit is toegelaten omdat een lidstaat geen geld wil besteden aan onderzoek. In deze zaak werd al vastgesteld dat Nederland de regels van het vrije verkeer van goederen had geschonden wegens het ten onrechte toepassen van het voorzorgsbeginsel. Nu maakt Nederland met de positieflijst voor zoogdieren dezelfde fout opnieuw:

28. *[...] hypothetische overwegingen volstaan niet als bewijs dat er geen wetenschappelijke zekerheid is. (46) Dat komt neer op de stelling dat het bewijs van het ontbreken van wetenschappelijke zekerheid enkel na een risicobeoordeling kan worden geleverd.*

33. *In dit opzicht zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen drie soorten redeneringen in verband met het voorzorgsbeginsel, die niet alle drie in dezelfde mate een politieke beoordeling bevatten. Om te beginnen is het mogelijk dat de onzekerheid het gevolg is van tegenstrijdige wetenschappelijke resultaten. (53) In een tweede geval zou het voor het bereiken van wetenschappelijke zekerheid nodig zijn dat gegevens worden verzameld die nog niet beschikbaar zijn, bijvoorbeeld omdat vanwege de nieuwigheid van een product nog niet alle gevolgen voor de gezondheid bekend kunnen zijn. Ten slotte kan het geval zich voordoen waarin alleen om materiële redenen geen wetenschappelijke zekerheid kan worden bereikt, omdat men daar door de kosten van het wetenschappelijke onderzoek of van de vaststelling van een overheidsmaatregel van wordt weerhouden. De marge waarin politieke redenen een rol kunnen spelen, wordt van het eerste tot het derde geval van voorgenomen toepassing van het voorzorgsbeginsel steeds groter. Deze redenen moeten duidelijk zijn en losstaan van de wetenschappelijke evaluatie. Tegelijkertijd is de aan de lidstaten gelaten beoordelingsmarge met betrekking tot dat beginsel, om de hierboven vermelde redenen in verband met het risico van fragmentering van de markt en met het feit dat geen rekening wordt gehouden met de belangen van alle mogelijkerwijs door een maatregel geraakte lidstaten, beperkter naargelang zij zich verder van de wetenschappelijke analyse verwijderen en zich op de politieke beoordeling baseren. **Aldus is niet aangetoond dat de lidstaten in het tweede en het derde geval mogen handelen.***

47. *Zonder dat het Hof de kwaliteit van de verrichte wetenschappelijke evaluaties behoeft te beoordelen, dient in dit verband te worden vastgesteld dat daarin geen duidelijke evaluatie van de [...]risico's [...] wordt gegeven. **De aangehaalde onderzoeken vermelden noch de waarschijnlijkheid dat deze risico's zich voordoen noch de grens waarboven zij zich kunnen voordoen. (69) Indien er geen sprake is van wetenschappelijke onzekerheid over de risico's [...], kan het Koninkrijk der Nederlanden zich ter rechtvaardiging van zijn beleid dus niet op het voorzorgsbeginsel beroepen.***