



> Retouradres Postbus 43006 3540 AA Utrecht

Aan [REDACTED]
Directie Natuur en biodiversiteit
Ministerie van LNV

Advies van bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Advies over het amendement Wassenberg

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Contact

T 088 223 33 33
ris.cobeoordeling@nvwa.nl

Onze referentie

TRCVWA/2021/2912

Datum

7 juni 2021

Geachte [REDACTED],

Aan bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) heeft u op 21 mei jongstleden met spoed een risicobeoordeling of een risico inschatting gevraagd van mogelijke gevolgen van een algemeen verbod op het doden van gehouden dieren voor natuur (biodiversiteit en ecosysteemdiensten). Dit naar aanleiding van het amendement van het lid Wassenberg van 21 april 2021 (TK 2020-2021 35.398 nr. 8). Die stelt voor om de beperking tot 'bij AmvB aangewezen diersoorten of diercategorieën' in de Wet dieren te laten vervallen. Daarmee zou het verbod op het doden van dieren gelden voor alle diersoorten en diercategorieën die worden gehouden, behalve de beschreven uitzonderingen zoals productiedieren.

Door de directie DAD/dierenwelzijn en de directie Natuur/soorten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is er informatie gevraagd aan de directie Handhaven van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voor een beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het amendement. Hierbij wordt met name gedacht aan het risico van het loslaten van (overtollige) dieren in het milieu. Daarnaast is het van belang de minister ook te informeren over de mogelijke (onvoorziene) gevolgen van een verbod op het doden van gehouden dieren. Ondanks het huidige verbod op het uitzetten van dieren en de beperkingen van de Exotenverordening voor Unielijstsoorten blijkt volgens u nu reeds uit de eerdere pathway-analyse dat het loslaten van huisdieren een belangrijke introductieroute is van invasieve uitheemse dieren in de natuur. De vraag is of het verbod op het doden van gehouden dieren tot een toename leidt van het aantal losgelaten dieren die voorheen door eigenaren (particulieren, hobbydierhouders, maar wellicht ook opvangcentra of dierhandel) zouden zijn gedood (zonder tussenkomst van een dierenarts). Daarbij wordt opgemerkt dat naast zoogdieren ook vogels, vissen, insecten, spinnen, amfibieën, reptielen en andere diergroepen onder 'gehouden dieren' kunnen vallen.

De resultaten van de beoordeling op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de risicobeoordeling voor natuur zullen worden gebruikt om de minister van LNV te adviseren.

Aanpak

In een collegiaal startoverleg van Team Invasieve Exoten (TIE) is besproken welke kennis beschikbaar is over dit onderwerp. De expertise van TIE is benut om de kaders en afbakening van een mogelijk advies te schetsen en om relevante informatiebronnen te identificeren. De belangrijkste vraag daarbij was welke informatie beschikbaar is over het doden van gehouden (huis)dieren, over het

loslaten ervan en over de risico's die dat oplevert voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten. Gezien het spoedeisende karakter is daarbij sterk geleund op de ervaring van TIE en op reeds bekende informatiebronnen. Er is geen gelegenheid geweest een grondig literatuuronderzoek te doen of externe onderzoeksopdrachten uit te zetten.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Datum
7 juni 2021

Onze referentie
TRCVWA/2021/2912

Contact is opgenomen met Radboud Universiteit, die in opdracht van BuRO een risicobeoordeling opstelt van de huisdierketen, in het kader van het invasieve-exotenbeleid. Omdat dit onderzoek zich nog in het beginstadium bevindt, is daaruit nog geen relevante informatie beschikbaar.

De Wet dieren en het Besluit houders van dieren zijn doorgenomen, in het bijzonder de artikelen die betrekking hebben op het doden van dieren. Deze passages zijn gerelateerd aan relevante passages uit de Wet natuurbescherming en de Europese Exotenverordening¹. Bij die vergelijking zijn de ervaringen betrokken van de implementatie van de Europese Exotenverordening in de jaren 2015-2017, en de discussies die destijds zijn gevoerd over juridische interpretatie en maatschappelijke gevolgen daarvan.

In het bijzonder is gekeken naar de diersoorten waarop het amendement betrekking heeft, de invulling van het begrip 'gehouden' dier in de Wet dieren en de begrippen 'doden' en 'loslaten'.

Waar gaat het om?

Artikel 2.10 van de Wet dieren verbiedt het doden van dieren van diersoorten of diercategorieën die worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (AmvB)². Daarbij beperkt de Wet dieren volgens artikel 1.2 zich tot gehouden dieren³. Productiedieren zijn van het verbod uitgezonderd. Het derde lid van artikel 2.10 stelt vervolgens dat bij AmvB onder meer regels kunnen worden gesteld over de voorwaarden waaronder het doden van dieren is toegestaan.

In het Besluit houders van dieren zijn in artikel 1.9 als diercategorieën aangewezen: ganzen, honden en katten⁴. Het verbod op het doden van dieren beperkt zich dus tot deze categorieën dieren.

In het amendement van het lid Wassenberg van 21 april 2021 wordt verzocht om de beperking tot 'bij AmvB aangewezen diersoorten of diercategorieën' te laten vervallen⁵. Daarmee zou het verbod op het doden van dieren gaan gelden voor alle diersoorten en diercategorieën die worden gehouden, behalve de beschreven uitzonderingen zoals productiedieren.

De argumentatie zoals gegeven in het amendement is dat handhavers eenvoudiger effectief kunnen ingrijpen bij dierenmishandeling, en dat dit beter kan worden bestraft. "Zo is het wel mogelijk om een dader te vervolgen die een nest jonge hondjes in een met stenen verzwaarde sporttas in de sloot gooit om de dieren te verdrinken. Maar wanneer ditzelfde gebeurt met een nest jonge cavia's is het niet strafbaar, tenzij bewezen kan worden dat de dieren geleden hebben toen ze overleden."

¹ Verordening (EU) Nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten.

² "Het is verboden om dieren behorend tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diersoorten of diercategorieën te doden, behoudens in gevallen waarin een dier wordt gedood voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten of in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

³ "Het bij en krachtens deze wet gestelde over dieren is van toepassing op gehouden dieren, voor zover niet anders is bepaald."

⁴ "Als diercategorieën als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, van de wet worden aangewezen ganzen, honden en katten."

⁵ "In artikel 2.10, eerste lid, vervalt "behorend tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diersoorten of diercategorieën."

Welke diersoorten?

Om mogelijke consequenties voor biodiversiteit en ecosystemendiensten te kunnen beoordelen, is het allereerst van belang duidelijk te hebben op welke diersoorten en diercategorieën het verbod op doden in de Wet dieren betrekking zal hebben en vervolgens hoe dat zich verhoudt tot die in de relevante wetgeving voor natuur/exoten. In de Wet dieren zal dit vermoedelijk betrekking hebben op alle gehouden dieren, inclusief diersoorten die op dit moment minder gangbaar zijn: weekdieren zoals slakken of mosselen, insecten zoals wandelende takken en mieren, andere geleedpotigen zoals spinnen, reptielen zoals slangen en leguanen, amfibieën zoals kikkers en salamanders, schaaldieren zoals uitheemse rivierkreeften, vissen zoals guppen. En ook op diersoorten die momenteel worden gebruikt als voederdier voor huisdieren, zoals meelwormen, krekels, sprinkhanen, kakkerlakken en muizen die met dit doel (soms door hobbydierhouders) worden gekweekt.

Veel van deze gehouden dieren zijn uitheemse dieren of gedomesticeerde dieren. De Wet dieren is het juridisch kader dat de regels geeft voor het doden van deze dieren zolang zij 'gehouden' zijn. Op het moment dat de dieren worden losgelaten of ontsnappen en populaties gaan vormen in het wild, wordt de Wet natuurbescherming het kader dat de regels geeft voor het doden. Opgemerkt wordt dat de bescherming van wilde of verwilderde dieren in de Wet natuurbescherming is beperkt tot 'van nature in Nederland in het wild levende vogels' (artikel 3.1), tot 'in het wild levende dieren van soorten, genoemd in bijlage IV, onderdeel a, bij de Habitatrichtlijn, bijlage II bij het Verdrag van Bern of bijlage I bij het Verdrag van Bonn, in hun natuurlijk verspreidingsgebied' (artikel 3.5) en tot een beperkte lijst van nationaal beschermde inheemse soorten (artikel 3.10). Kort gezegd: in de natuur worden uitheemse dieren en verwilderde gedomesticeerde dieren niet beschermd door de Wet natuurbescherming, en mogen zij in principe worden gedood.

Wel is er regelgeving die onnodig lijden van dieren voorkomt. De Wet dieren stelt dat het verboden is "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 het welzijn van het dier te benadelen (art. 2.1 lid 1). De Wet natuurbescherming bepaalt dat een ieder die in het wild levend dier doodt of vangt, voorkomt dat het dier onnodig lijdt (artikel 3.24 lid 1). Over de vervolgvraag wat dan een 'diervriendelijke' of 'humane' dodingsmethode zou kunnen zijn, is door verschillende organisaties en naar aanleiding van verschillende concrete vragen uitwerking gegeven. Zonder nu op de details van die uitwerking in te gaan, is de algemene lijn dat vooral voor de grotere dieren (schildpadden, vogels groter dan een eend, zoogdieren groter dan bruine ratten) duidelijke grenzen zijn gesteld: deze mogen in het algemeen alleen door een deskundig en daartoe bevoegd persoon zoals een dierenarts of houder van jachtakte volgens wettelijke regels worden gedood.

De inschatting is dat het amendement Wassenberg vermoedelijk alleen voor kleinere gehouden diersoorten zal leiden tot een verandering.

Kwesties rond het begrip 'houden'

De Wet dieren heeft betrekking op gehouden dieren, tenzij anders vermeld. Zo geeft artikel 2.1 lid 7 aan dat een aantal verboden ook gelden voor niet-gehouden dieren⁶. Dit zijn vooral verboden die betrekking hebben op dierenmishandeling of

⁶ "Het bij en krachtens het eerste tot en met het zesde lid bepaalde is tevens van toepassing ten aanzien van andere dan gehouden dieren."

het onthouden van zorg aan hulpbehoevende dieren. Het verbod op doden van artikel 2.10 zal echter alleen betrekking hebben op gehouden dieren en niet op wilde dieren.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Datum
7 juni 2021

Onze referentie
TRCVWA/2021/2912

In het kader van het vrijlaten van exoten is de vraag gesteld wat precies een 'gehouden dier' is. De Wet dieren geeft geen omschrijving van het begrip gehouden dier, maar wel van het begrip *houder* dat in artikel 1 wordt gedefinieerd als eigenaar, houder of hoeder. Bij de implementatie van de Exotenverordening zijn onder meer door muskusrattenvangers vragen gesteld over de reikwijdte van het verbod op het 'vrijlaten in het milieu' (EU Verordening 1143/2014, artikel 7 eerste lid onderdeel h)). De vragen hadden betrekking op bijvangst van rivierkreeften en een enkel ander dier zoals een wasbeer. Ook zijn in het verleden vragen gesteld over de relatie van het begrip 'houden' tot gevangen vissen die tijdelijk worden bewaard in een net, en op plaagdieren die worden gevangen alvorens zij op grond van de Wet natuurbescherming mogen worden gedood om schade te voorkomen. De vraag is ook van toepassing op dieren die worden aangetroffen in geïmporteerde goederen, zoals de spinnen en slangen of exotische insecten in druiven en bananen. Een aparte categorie vormen de verwilderde dieren zoals verwilderde katten, waar al veel beleidsmatige discussies over zijn gevoerd.

Een interpretatie uit de Nota Jacht en Wildbeheer (Jachtnota) is dat een dier wordt gehouden wanneer een dier zich in de beschikkingsmacht van de mens bevindt. Deze interpretatie komt terug in de memorie van toelichting bij de Wet dieren (paragraaf 6.1). Als een wild dier dat in de vrije natuur wordt gevangen onmiddellijk na gevangename zou worden gezien als een 'gehouden dier', dan zou het verbod op doden ook gaan gelden voor alle dieren die zojuist zijn genoemd, die levend worden aangetroffen in vallen en visnetten en druiven en bananen, en dieren die naar opvangcentra worden gebracht. De 'houder' van *elk* gevonden dier, zelfs al is dit een spin of insect, mag het dier dan niet doden zonder tussenkomst van een dierenarts, en ook niet loslaten.

Een andere interpretatie kan worden afgeleid uit de memorie van toelichting op de Wet dieren. In paragraaf 3.4.1. Erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, en in paragraaf 3.4.2. Algemene zorgplicht voor gehouden dieren, wordt gesproken over 'door de mens gedomesticeerde dieren'. Vervolgens is de term 'gedomesticeerde dieren' niet gedefinieerd, maar in het algemene spraakgebruik heeft dat betrekking op huisdieren en landbouwhuisdieren, en niet op gevangen en tijdelijk opgesloten dieren. En bijvoorbeeld ook niet op kakkerlakken en meelwormen die worden geproduceerd als voedsel voor terrariumdieren.

Alles overwegende verdient het aanbeveling om helderheid te scheppen over het begrip 'gehouden dieren' en daarbij rekening te houden met de grensvlakken met andere regelgeving (zoals de Exotenverordening) en met de praktijk dat vele wilde dieren, groot en klein, in allerlei omstandigheden worden gevangen en soms gedood.

Doden

Het is een feit dat in Nederland gehouden dieren worden gedood door mensen. Niet iedereen accepteert het doden van dieren, stelt de Raad voor de Dierenaangelegenheden in het Startdocument Doden van dieren⁷. De Raad noemt verschillende motieven voor doden, en ook enkele maatschappelijke knelpunten bij het doden van dieren:

⁷ RDA Startdocument Doden van dieren. 18-05-2020.

- Knelpunten bij het doden van productiedieren voor voedsel (zoogdieren, vogels, vissen, invertebraten);
- Knelpunten bij het doden van gezonde dieren: surplus dieren, plaagdieren, ruiming gezonde dieren bij ziekte-uitbraak;
- Richtlijnen voor dierenartsen in het besluiten van het doden van dieren: orde voor dierenartsen.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Datum
7 juni 2021

Onze referentie
TRCVWA/2021/2912

De Raad is voornemens in 2021 te komen met een verdere analyse, waaronder mogelijk aantallen dieren die worden gedood.

Ook in het kader van exotenbeleid worden dieren gedood. Afhankelijk van de definitie die aan 'gehouden dieren' zal worden gegeven, kan het gaan om dieren die wel eerst levend worden gevangen, en mogelijk naar opvangcentra worden gebracht. Voor de grotere dieren is zoals gezegd het doden van dieren gebonden aan vele regels. Of het amendement ook gevolgen zal hebben voor de aanpak van deze dieren, is ons op dit moment niet bekend. Voor de kleinere dieren is de regelgeving minder stringent. Hoeveel kleinere huisdieren door hun eigenaars worden gedood, hoeveel kleinere dieren er na gevangename en opvang worden gedood, om welk soort dieren het daarbij gaat en wat de redenen daarvoor zijn, is ons ook onbekend.

Ter overweging wordt meegegeven dat de Wet dieren geen onderscheid maakt tussen opzettelijk en onopzettelijk doden. Het gebeurt geregeld dat per ongeluk huisdieren worden gedood, bijvoorbeeld door er op te zitten, door een deur die dichtsloeg of doordat een dier buiten een aquarium terecht kwam. In combinatie met het vorige punt (Zijn gevangen dieren ook 'gehouden' dieren?) doemt een ander knelpunt op: Bagger die wordt opgeslagen in depots om uit te drogen bevat dierlijke organismen die daar sterven, zoals vissen, mosselen en kleine waterdieren. Indien dit onopzettelijk doden van dieren die zich in de beschikkingsmacht van mensen bevinden verboden wordt, kan dit consequenties hebben voor het baggeren.

Al met al is het ons op dit moment niet bekend welke gevolgen het amendement zal hebben voor de bestrijding van invasieve exotische dieren zoals muskus- en beverratten, rivierkreeften, Chinese wolhandkrabben en andere diersoorten die in de komende jaren aan de Europese Unielijst zullen worden toegevoegd. Ook is ons niet duidelijk wat de gevolgen zijn voor het aantreffen van exotische dieren in geïmporteerde goederen. Tot slot verdient het aanbeveling onderscheid te maken tussen *opzettelijk* en *onopzettelijk* doden van dieren.

Loslaten verboden; toch gebeurt het

In uw vraag aan BuRO geeft u aan bevreemd te zijn dat het aantal loslatingen zal toenemen als gevolg van een verbod op doden. Het uitzetten van dieren in de natuur is verboden op grond van de Wet natuurbescherming, artikel 3.34⁸. Het is ook verboden zich te ontdoen van een (gehouden of niet-gehouden) dier⁹ op grond van artikel 1.3 onderdeel a van het Besluit houders van dieren.

Ondanks dit dubbele verbod blijkt uit waarnemingen en incidenten dat in Nederland veel huisdieren worden gedumpt¹⁰ of losgelaten en in de natuur terecht komen. Een bekend voorbeeld zijn de talloze roodwangschildpadden die jaarlijks in wateren door heel Nederland worden waargenomen (zie [RAVON Verspreidingsatlas](#)¹¹): aangezien de dieren zich (nog) niet in het Nederlandse

⁸ "Het is verboden dieren of eieren van dieren uit te zetten."

⁹ "Als gedragingen als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de wet worden aangewezen: a. het zich ontdoen van een dier"

¹⁰ [Webpagina dierenbescherming | Dump-geen-dieren-er-zijn-oplossingen](#)

¹¹ [Webpagina verspreidingsatlas | Lettersierschildpad](#)

klimaat kunnen voortplanten, is elk waargenomen exemplaar losgelaten of ontsnapt. Van de populaties Italiaanse kamsalamanders op de Veluwe wordt aangenomen dat deze na een wetswijziging die de verkoop verbodt door een handelaar illegaal zijn losgelaten¹². Er zijn bekende voorbeelden van losgelaten Japanse eekhoorns in Amersfoort¹³ die door de NVWA weer zijn gevangen, losgelaten goudvissen in een beek in Arnhem waar de NVWA handhavend heeft moeten optreden¹⁴. Bekend is ook dat de dierenambulances vlak voor de vakantieperiodes veel losgelaten huisdieren aantreffen¹⁵. De wettelijke verboden hebben hier kennelijk te weinig effect.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Datum
7 juni 2021

Onze referentie
TRCVWA/2021/2912

Volgens een studie uit 2016 van de DAISIE database van Europese invasieve exoten zijn er in Europa een kleine duizend soorten huisdieren die invasief zijn geworden - dit betreft zowel ontsnapte als losgelaten dieren. Het gaat om 10% van de zoogdieren, 9% van de siervissen, 15 vogelsoorten en 9 soorten amfibieën en reptielen¹⁶.

Losgelaten en ontsnapte dieren hebben een groot effect op de biodiversiteit en ecosysteemdiensten. In Nederland heeft de NVWA bijgedragen aan kostbare maar succesvolle uitroeisacties tegen de Pallas' eekhoorn en de Amerikaanse brulkikker, maar is het niet gelukt de losgelaten Italiaanse kamsalamander te bestrijden die nu de inheemse, beschermde kamsalamander bedreigt. De meest pregnante voorbeelden komen uit het buitenland, bijvoorbeeld de schrijnende ecologische veranderingen in Australië en Nieuw-Zeeland door het loslaten van onder meer konijnen, katten en reuzenpadden. In het Verenigd Koninkrijk heeft het loslaten van de Amerikaanse grijze eekhoorn geleid tot het verdwijnen van de inheemse rode eekhoorn in tweederde van het land.

Uit de voorbeelden mag blijken dat het loslaten van gehouden dieren in de natuur voorkomt, en een bedreiging vormt voor de biodiversiteit en ecosysteemdiensten. De precieze omvang van deze bedreiging kan momenteel niet worden bepaald. BuRO beschouwt dit evenwel als een zodanig potentieel gevaar, dat in 2020 aan Radboud Universiteit opdracht is gegeven voor een risicobeoordeling van de huisdierketen. Deze zal vermoedelijk in de loop van 2022 worden afgerond.

Samenvattend

Voor zover ons bekend worden (buiten de productiedierhouderij) er geen gegevens bijgehouden over het doden van gehouden dieren, noch over het aantal vrijlatingen van deze dieren in het milieu. Ook is onbekend wat het effect van een verbod zal zijn op het gedrag van particuliere dierhouders. Door de vereiste spoed is het niet mogelijk onderzoek hiernaar uit te zetten. Het effect van het amendement Wassenberg op mogelijke vrijlatingen van dieren is daarom niet te bepalen, en het is voor BuRO niet mogelijk om een advies te geven zoals u heeft gevraagd. De inschatting is dat het amendement Wassenberg vermoedelijk alleen voor kleinere gehouden diersoorten zal leiden tot een verandering.

Op basis van expertise heeft BuRO mogelijke consequenties van het amendement benoemd, die wellicht in het wetgevingstraject kunnen worden meegenomen:

¹² Bosman J W. & J. van Delft: Verspreiding van de Italiaanse kamsalamander in Nederland en mogelijkheden voor beheersing en eliminatie. RAVON 2011.

¹³ [Webpagina Nature Today | Japanse eekhoorns in Amersfoort](#)

¹⁴ [Webpagina Omroep Gelderland | Binnen een week moeten alle goudvissen de Sint Jansbeek uit - Omroep Gelderland](#)

¹⁵ [Webpagina dierenasiel Achterhoek | Topdrukte bij asiel Achterhoek, baasjes dumpen hun huisdier vóór hun vakantie - Omroep Gelderland](#)

¹⁶ Council of Europe: Pets and invasive alien species. European code of conduct. 2016

- Het verdient aanbeveling te verifiëren of het amendement zich zal moeten richten op alle gehouden diersoorten, inclusief de minder gangbare zoals spinnen, insecten en weekdieren en inclusief de dieren die door particulieren als voederdier worden gekocht of gekweekt.
- Het verdient aanbeveling om helderheid te scheppen over het begrip 'gehouden dieren' en daarbij rekening te houden met de grensvlakken met andere regelgeving (zoals de EU exotenverordening) en met de praktijk dat vele wilde dieren, groot en klein, in allerlei omstandigheden uit het wild of uit geïmporteerde goederen worden gevangen en soms gedood.
- Het verdient aanbeveling onderscheid te maken tussen opzettelijk doden en onopzettelijk doden. In het bijzonder wijzen wij op mogelijke consequenties voor baggerwerkzaamheden door een combinatie van de afbakening van diersoorten, de definitie van 'gehouden dier' en het ontbreken van een onderscheid tussen opzettelijk en onopzettelijk doden.

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek

Datum

7 juni 2021

Onze referentie

TRCVWA/2021/2912

De Raad voor de Dierenaangelegenheden is voornemens in 2021 te komen met een uitwerking van het Startdocument Doden van dieren. In 2022 verwacht ik de risicobeoordeling van de huisdierketen, waartoe BuRO aan Radboud Universiteit opdracht heeft gegeven. Ik adviseer u om deze documenten te betrekken bij de uitwerking die aan het amendement Wassenberg wordt gegeven.

Hoogachtend,

Bureau Risicobeoordeling & onderzoek
Afdeling Risicobeoordeling

