Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen"

(96/C 204/17)

De Raad heeft op 2 februari 1996 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over voornoemd voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 2 april 1996 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Cassina.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 335e Zitting (vergadering van 24 april 1996) het volgende advies uitgebracht, dat met ruime meerderheid van stemmen (7 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen) is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. De Commissie heeft op 31 juli 1991 een voorstel voor een richtlijn goedgekeurd, waarmee minimumnormen voor het houden van dieren in dierentuinen worden vastgesteld.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft hierover op 27 november 1991 een gunstig advies uitgebracht (rapporteur: Vidal, co-rapporteurs: Douvis en Masucci) [1].

1.2. Op 12 december 1995 heeft de Commissie besloten het richtlijnvoorstel in te trekken en te vervangen door een voorstel voor een aanbeveling.

2. Inhoud van de aanbeveling

2.1. In de zeer summiere mededeling aan de Raad die aan het eigenlijke voorstel voorafgaat, motiveert de Commissie de intrekking van de richtlijn uit 1991 met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel.

Meteen daarna wordt echter gewezen op de grote waarde die het Europees Parlement, de dierentuinexploitanten, de dierenbeschermingsorganisaties en het grote publiek hechten aan de vaststelling van Europese normen inzake de omstandigheden waarin dieren in dierentuinen worden gehouden.

2.2. De Commissie benadrukt dat de inhoud van de aanbeveling en van de bijlagen grotendeels is gebaseerd op de normen van de organisatie van dierentuinexploitanten, de EAZA (European Association of Zoos and Aquaria). Alleen dierentuinen die deze normen onderschrijven, kunnen lid van de organisatie worden.

2.3. Voorts stelt de Commissie dat de algemene situatie in de dierentuinen alleen drastisch kan worden verbeterd door middel van nationale regels die de minimumvoorwaarden vastleggen voor het verkrijgen van vergunningen.

2.4. De rechtsgrondslag van de aanbeveling wordt gevormd door artikel 130 S, lid 1 van het EG-Verdrag; het Commissievoorstel is voorts gebaseerd op de Verordeningen (EG) nrs. 3626/82 en 2727/95, alsmede de Richtlijnen 79/409/EEG, 94/24/EEG en 92/43/EEG. [2]

2.5. In de aanbeveling worden de lid-staten verzocht het volgende te regelen:

— het vergunningstelsel en de inspectie van dierentuinen;

— het verlenen van vergunningen na het indienen van een gedetailleerde aanvraag bij de bevoegde instantie;

— om de vijf jaar nieuwe beoordeling van iedere vergunning, en het treffen van maatregelen indien niet aan de minimumvoorwaarden wordt voldaan;

— inspecties van dierentuinen, te verrichten door ten minste één lid van de bevoegde instantie en twee onafhankelijke deskundigen;

— de mogelijkheid een dierentuin voor het publiek te sluiten wanneer niet aan de wettelijke voorschriften wordt voldaan, en het afgeven van een voorlopige vergunning voor 12 maanden om de dierentuin in de gelegenheid te stellen de ontbrekende maatregelen te nemen of de voorwaarden te scheppen om aan alle voorschriften te voldoen. Ingeval na 12 maanden niet aan de voorwaarden is voldaan, dienen de nationale regels te voorzien in intrekking van de vergunning en sluiting van de dierentuin;

— na de sluiting van een dierentuin, toezicht op herplaatsing of het afmaken van de dieren;

— een lijst met minimumbepalingen (zie de gedetailleerde bijlage), ter garantie van: a) het welzijn van de dieren; b) een uitstekende diergeneeskundige verzorging van de dieren; c) de gezondheid en

[1] PB nr. C 40 van 17. 2. 1992.

[2] Respectievelijk in PB nr. L 384 van 31. 12. 1982 (advies ESC in PB nr. C 138 van 9. 6. 1981); PB nr. L 284 van 28. 11. 1995; PB nr. L 103 van 25. 4. 1979 (PB nr. C 152 van 29. 6. 1977); PB nr. L 164 van 30. 6. 1994 (PB nr. C 191 van 22. 7. 1991); PB nr. L 206 van 22. 4. 1992 (PB nr. C 31 van 6. 2. 1991).

veiligheid van de dieren en het publiek; d) het bijhouden van registers met kwalitatieve en kwantitatieve gegevens m.b.t. de in de dierentuin gehuisveste fauna; e) accurate informatie voor het publiek; f) een adequate opleiding van het personeel; g) te allen tijde toegang voor inspecteurs; h) de instandhouding van de soorten door middel van onderzoek, fokprogramma's en educatie van het publiek.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Vooropgesteld moet worden dat wilde dieren in een dierentuin hoe dan ook niet in hun natuurlijke omgeving leven. Dit geldt ook voor perfect uitgeruste dierentuinen, waar de dieren op professionele wijze worden verzorgd, waar zij iedere medische behandeling die nodig is, krijgen en zij hun gedrag niet substantieel hoeven aan te passen.

3.2. Deze opmerking dient echter te worden genuanceerd. Dierentuinen zijn namelijk vaak plaatsen met een belangrijke educatieve functie, die stadsmensen en met name kinderen en jongeren in staat stellen van nabij levende wezens te observeren die zij anders nooit van hun leven zouden tegenkomen. Bovendien bieden dierentuinen vaak de mogelijkheid tot onderzoek en wetenschappelijke experimenten, en kunnen zij zelfs bijdragen tot het redden van met uitsterving bedreigde diersoorten.

3.3. De bezorgdheid om de omstandigheden waarin dieren worden gehouden dient dus terecht te worden vertaald in het vaststellen van veilige minimumnormen waarmee de levenscyclus van de dieren op serieuze wijze wordt beschermd, hun gevangenschap aan professionele criteria voldoet en het publiek en onderzoekers op veilige wijze van hun aanwezigheid kunnen profiteren.

3.4. In het licht van bovenstaande opmerkingen is het Comité van mening dat de situatie in de Europese dierentuinen alleen doeltreffend kan worden verbeterd door middel van een richtlijn, waarin de essentiële doelstellingen worden vastgelegd, die op hun beurt in nationale normen en voorschriften moeten worden opgenomen en die rekening houden met de culturele, klimatologische-, gezondheids- en sociologische omstandigheden in de diverse lid-staten.

3.4.1. Het Comité betreurt het dan ook dat de Commissie in navolging van de meerderheid van de Raad haar voorstel voor een richtlijn heeft ingetrokken en een aanbeveling heeft voorgesteld. Dit druist tevens in tegen het advies van het Comité uit 1991 en de expliciete koers van het Europees Parlement dat begin 1995 op goedkeuring van de richtlijn had aangedrongen.

3.4.2. Met een aanbeveling kunnen moeilijk concrete resultaten worden behaald, zodat het risico bestaat dat de situatie in sommige Europese dierentuinen achteruit gaat, met ernstige gevolgen (onnodig leed) voor de dieren en risico's voor het publiek, waardoor de roep om sluiting van alle dierentuinen alleen maar sterker zal worden.

3.5. Bovendien is het beroep op het subsidiariteitsbeginsel als argument voor intrekking van de richtlijn, niet erg overtuigend:

— als artikel 130 R van het Verdrag (waarvan artikel 130 S de uitvoering betreft) in acht moet worden genomen, en

— als de communautaire instanties willen bijdragen aan het „behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu" en het „behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen",

dan worden dieren in gevangenschap dus beschouwd als onderdeel van het natuurbezit en van de natuurlijke hulpbronnen die op het grondgebied van de EU aanwezig zijn, en dienen zij als zodanig te worden beschermd met rechtstreekse tussenkomst van de Gemeenschap op wetgevend gebied.

3.5.1. Als voorts wordt gelet op Verklaring nr. 24 die aan het Verdrag betreffende de Europese Unie is gehecht, waarin de communautaire instellingen worden verzocht bij hun wetgevende werkzaamheden op de verschillende beleidsterreinen (GLB, vervoer, interne markt en onderzoek) rekening te houden met „de vereisten inzake het welzijn van dieren", dringt zich nog een andere tegenstrijdigheid op: terwijl het welzijn van dieren in bepaalde gemeenschappelijke beleidsterreinen moet worden meegenomen, wordt het welzijn van dieren als specifiek beleidsterrein beschouwd als een probleem dat op vrijwillige basis en op nationaal niveau dient te worden geregeld, als gevolg van een restrictieve interpretatie van het subsidiariteitsbeginsel.

3.6. Juist vanwege het niet-bindende karakter, moet een aanbeveling een duidelijke en overtuigende strategie uitzetten, met behulp waarvan de nationale sociale en politieke kringen de publieke opinie alert kunnen maken en de overheden van de lid-staten ertoe kunnen brengen deze materie op de meest adequate wijze te reglementeren.

3.6.1. Los van de tekortkomingen van de aanbeveling als normvoorschrijvend instrument, verliest het onderhavige voorstel zich in details die de na te streven doelstellingen er niet echt duidelijker op maken. Vooral de bijlagen zijn verwarrend, en als zij integraal worden toegepast zou dit niet zo zeer bevorderlijk zijn voor het welzijn van de dieren maar vooral bijdragen tot bureaucratisering van het management van dierentuinen.

3.6.2. De aanbeveling is blijkbaar niet bedoeld voor circussen. Ook voor deze categorie zou echter een hanteerbaar maar bindend instrument moeten worden ontwikkeld, te meer omdat circussen door regelmatig van de ene lid-staat naar de andere te reizen, activiteiten met een grensoverschrijdend karakter uitoefenen.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Tekst van de aanbeveling*

4.2. De educatieve en wetenschappelijke doeleinden van dierentuinen moeten duidelijk in het eerste artikel worden vermeld en gemotiveerd, samen met de doelstellingen van artikel 8.1 t/m 8.8, omdat ze het expliciete doel zijn van dat deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op het vergunningstelsel.

4.3. *Artikel 7*

Aan dit artikel dient een bepaling te worden toegevoegd met betrekking tot herplaatsing van het personeel, ingeval een dierentuin wordt gesloten.

4.4. *Bijlage*

4.4.1. Paragraaf 2.1.2

In de Italiaanse versie het woord „anormalmente" schrappen; een dier dat aan stress lijdt, dient onmiddellijk te worden onderzocht en behandeld.

4.4.2. Paragraaf 2.2.6

Daar waar wordt gesproken over „dieren met jongen" is de uitdrukking „(c.q. eieren)" misschien wel aardig, maar hier moet gewoon worden geschreven „drachtige dieren en dieren, in de broedperiode of met jongen".

4.4.3. Paragraaf 2.7.4

In voorkomende gevallen moet er hoe dan ook voor worden gezorgd dat een ziek dier wordt afgezonderd.

4.4.4. Paragraaf 2.7.10

Met betrekking tot gehandicapten dienen misverstanden te worden vermeden: de selectie van geschikt personeel geschiedt volgens de nationale arbeidsnormen. De voorgestelde bepaling houdt het risico in dat iedere gehandicapte als „ongeschikt" wordt beschouwd. Gehandicapten (vooral mentaal gehandicapten) zijn vaak echter bijzonder geschikt om dieren te verzorgen, en moeten dus alleen maar bij hun opleiding geholpen worden. Het moet dus duidelijk zijn dat alleen wordt verwezen naar handicaps die nadelige gevolg kunnen hebben voor het werk, dan wel gevaar kunnen opleveren voor het personeelslid zelf en/of de dieren. [1]

4.4.5. Paragraaf 4.3

Dit is typisch een voorbeeld van een te gedetailleerde en irrationele bepaling: geldt dit voor alle dieren, dus ook voor dieren van grote afmetingen, zoals bijvoorbeeld olifanten?

4.4.6. Paragraaf 5.3.2

Voorgesteld wordt, deze paragraaf als volgt te wijzigen, aangezien deze bepaling onduidelijk is:

> „De afsluiting rond de dierentuin mag geen geëlektriseerde gedeelten bevatten waarmee bezoekers in aanraking kunnen komen."

4.4.7. Paragraaf 5.5.3

De tweede zin schrappen: deze zin is moeilijk te interpreteren en nog moeilijker uit te voeren.

4.4.8. Paragraaf 5.6.1

Voorgesteld wordt, de tekst na de dubbele punt te wijzigen door het beoogde doel in een bepaling vast te leggen en de nadere uitwerking aan de nationale overheid over te laten.

4.4.9. Paragraaf 7.1

Hier kan worden volstaan met de bepaling dat overtollige dieren alleen mogen worden verkocht of overgedragen aan personen die ervoor instaan dat zij de dieren op gepaste wijze zullen behandelen en onder toezicht van de ter zake bevoegde instantie staan.

4.4.10. Paragraaf 9.1

Behalve over informatieve en educatieve programma's, dienen dierentuinen (zij het eventueel slechts periodiek) over gespecialiseerd personeel te beschikken dat deze programma's kan presenteren.

4.5. *Appendix*

De appendix dient te worden geschrapt. Het vastleggen van een lijst van gevaarlijke dieren wekt de indruk dat dieren die niet op de lijst staan, ongevaarlijk zijn. Als verkeerd met dieren wordt omgegaan, kunnen de meeste gevaarlijk zijn.

---

[1] Daar waar in de Nederlandse versie sprake is van een „omstandigheid", wordt in de Italiaanse versie namelijk gesproken van „handicap" (noot van de vertaler).

Brussel, 24 april 1996.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
C. FERRER