

Vergaderjaar 2020–2021

35 892

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren met het oog op de versterking en aanvulling van het instrumentarium ten behoeve van de opsporing, vervolging en bestuursrechtelijke sanctionering van dierenmishandeling, dierverwaarlozing en overtreding van bepalingen inzake dierenwelzijn, diergezondheid en het aanhitsen van dieren (Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dieren, met name huisdieren, spelen een grote rol in ons dagelijks leven en in de samenleving. In artikel 1.3 van de Wet dieren is vastgelegd dat een dier een intrinsieke waarde heeft: een dier is een levend wezen met gevoel en heeft een waarde die losstaat van de waarde die de mens eraan toekent. Dierenwelzijn is dan ook een belang dat door de overheid wordt beschermd. Dierenwelzijn is ook in de samenleving een belangrijk thema. Berichten over dierenmishandeling, dierverwaarlozing of ander dierenleed veroorzaken vrijwel zonder uitzondering veel opschudding in de maatschappij. Na berichten over bijvoorbeeld illegale puppyhandel, misstanden bij veehouders of misstanden tijdens transport volgen vaak petitie's die door tienduizenden mensen worden ondertekend en aan de verantwoordelijke bewindspersoon worden aangeboden. Naast verontwaardiging, boosheid en afkeuring is er ook vaak de roep om betere of hardere handhaving.¹ In dit verband kan worden gewezen op het burgerinitiatief «Een dier is geen ding» waarin onder andere wordt opgeroepen om dierenmishandeling harder aan te pakken.² Optreden tegen dierenmishandeling is nu vaak al mogelijk. Dat optreden is afhankelijk van de ernst van de feiten strafrechtelijk of bestuursrechtelijk van aard. Zowel wetenschappelijk onderzoek als de ervaring in de praktijk heeft uitgewezen dat het wenselijk is het handhavingsinstrumentarium te versterken.^{3 4} Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

¹ Nieuwsbericht Dierenbescherming «70.878 handtekeningen tegen «foute puppyhandel»», 24 januari 2017.

² Kamerstukken II 2015/16, 34 437, nr. 1 en Handelingen II 2017/18, 2, item 7.

³ Rapport «Dieren verboden» Bureau Beke, 2016_02.

Op 30 juni 2017 zijn in de «Contourenbrief houdverbod» al enkele strafrechtelijke wijzigingsvoorstellen aangekondigd waarmee het instrumentarium voor het openbaar ministerie en de rechter in dierenwelzijnszaken op onderdelen wordt aangevuld en versterkt.⁵ Met dit wetsvoorstel wordt aan het grootste gedeelte van deze voorstellen uitvoering gegeven. Door het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren te wijzigen, kan met aangescherpte maatregelen nog doeltreffender en sneller worden opgetreden en wordt handhaving beter toegespitst op de situatie. De belangrijkste wijzigingen uit dit wetsvoorstel zijn:

1. De introductie van de mogelijkheid voor de officier van justitie om voorafgaand aan de uitspraak een gedragsaanwijzing op te leggen die inhoudt dat de verdachte tot aan de zitting geen of minder dieren mag houden;
2. Het omvormen tot misdrijf van het aanhitsen van een dier (thans neergelegd in artikel 425, sub 1°, Sr) en het ophogen van het wettelijke strafmaximum van zes maanden naar een jaar gevangenisstraf;
3. De introductie van een houdverbod als rechterlijke zelfstandige (vrijheidsbeperkende) maatregel en het strafbaar stellen van overtreding van die maatregel; en
4. Verschillende bestuursrechtelijke wijzigingen, zoals de introductie van de mogelijkheid om een bestuursrechtelijke educatieve maatregel op te leggen aan houders van dieren, een uitbreiding van de maatregel om bedrijven, inrichtingen en locaties te sluiten wanneer het welzijn van dieren in het geding is en een uitbreiding van het verbod op toelating tot en deelname aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen met dieren waarbij een bepaalde lichamelijke ingreep is verricht.

In de contourenbrief werd, in navolging van een aanbeveling van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) ook voorgesteld om artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) aan te vullen zodat inbeslagname van dieren buiten heterdaad mogelijk zou worden bij de verdenking van aanhitsen of het opzettelijk onvoldoende terughouden van een dier.⁶ Deze aanbeveling is naar aanleiding van de consultatie van het wetsvoorstel niet overgenomen. Zie in dit kader ook paragraaf 3.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 zal allereerst, gelet op het onderwerp van dit wetsvoorstel, worden ingegaan op de bestaande, algemene uitgangspunten voor handhaving van de Wet dieren. De Wet dieren ziet specifiek op regels over de omgang met dieren. In paragraaf 3 worden de ontvangen adviezen (op hoofdlijnen) besproken. In de paragrafen 4 tot en met 6 worden de strafrechtelijke wijzigingsvoorstellen toegelicht, de gedragsaanwijzing van de officier van justitie (4), de omvorming van strafbaar aanhitsen tot misdrijf (5) en tot slot het houdverbod als zelfstandige rechterlijke maatregel (6). Daarna worden in de paragrafen 7 en 8 de bestuursrechtelijke wijzigingsvoorstellen behandeld, te weten de educatieve maatregel, uitbreiding van de maatregel om bedrijven, inrichtingen en locaties te sluiten wanneer het welzijn van dieren in het geding is en een uitbreiding van het verbod op toelating tot en deelname aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen met dieren waarbij een bepaalde lichamelijke ingreep is verricht. In paragraaf 9 wordt de inwerkingtreding van de zorgplicht op

⁴ Rapport «Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders», RDA 2013_02.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 921.

⁶ Rapport «Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders» RDA 2013_02, p. 18.

grond van de Wet dieren en het vervallen van de strafbaarstelling daarvan toegelicht en in paragraaf 10 wordt ingegaan op bestaande preventieve maatregelen. De financiële en uitvoeringsparagrafen vormen het slot van het algemeen deel van deze toelichting (paragrafen 11 en 12). In het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting wordt per wijzigingsbepaling een toelichting gegeven.

2. Algemene uitgangspunten handhaving Wet dieren

De Wet dieren bevat verschillende regels over het houden van dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen. Deze wet wordt zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk gehandhaafd. Ten algemene geldt dat voor zeer ernstige delicten het strafrecht wordt ingezet. Dat volgt ook uit artikel 8.10 van de Wet dieren, waarin is bepaald dat een overtreding, indien de ernst daarvan of omstandigheden waaronder zij is begaan daar aanleiding toe geven, aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren is toegelicht dat van een ernstig delict in dit verband kan worden gesproken als de regels moedwillig zijn overtreden, als er ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu zijn, als mens, dier of milieu aan ernstige risico's zijn blootgesteld, of als de aard van de overtreding een zekere omvang heeft. Ook wanneer iemand hetzelfde voorschrift herhaaldelijk overtreedt – recidive – ligt het in de rede om de overtreder strafrechtelijk te vervolgen, net als in de situatie dat de overtredingen plaatsvinden in georganiseerd verband.⁷

De strafrechtelijke sanctionering binnen de economische sfeer is geregeld in de Wet op de economische delicten (WED). De strafrechtelijke sanctionering van overtredingen buiten de economische sfeer is opgenomen in de Wet dieren. Als misdrijf zijn in de Wet dieren aangewezen gedragingen in strijd met onder andere het verbod op dierenmishandeling, het houden van risicovolle dieren, het verbod op ingrepen en het verbod op het doden van dieren (artikel 8.11, eerste lid, Wet dieren). De maximumstraf voor deze delicten is een gevangenisstraf van drie jaar en een boete van de vierde categorie (thans € 21.750). Als overtreding zijn in de Wet dieren aangewezen: gedragingen in strijd met onder andere het verbod op het onthouden van de nodige verzorging (dierenverwaarlozing), het gebod op het verlenen van zorg aan hulpbehoevende dieren, het verbod op het houden van dieren die niet zijn aangewezen, de regels over de verzorging en de behandeling van gehouden dieren, de regels over het gebruik van dieren, de regels met betrekking tot het beroepsmatig uitoefenen van diergeneeskundige handelingen alsook het niet-beroepsmatig verrichten van die handelingen (artikel 8.11, tweede lid, Wet dieren). De maximumstraf voor deze delicten is een gevangenisstraf van zes maanden en een boete van de derde categorie (thans € 8.700).

In het kader van bestuursrechtelijke handhaving kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) voor alle overtredingen van de Wet dieren een last onder bestuursdwang (herstelsanctie) opleggen (artikel 8.5 Wet dieren). Voor overtredingen van een aantal voorschriften kan ook een bestuurlijke boete worden opgelegd (artikelen 8.6 tot en met 8.8 Wet dieren).

3. Ontvangen adviezen en internetconsultatie

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM), de politie, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) en de reclassering. Op de adviezen over de onderdelen die naar aanleiding van de consultatie zijn vervallen, wordt niet ingegaan.

⁷ Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 67–81.

Voorts heeft internetconsultatie plaatsgevonden, waarbij in totaal 40 (overwegend positieve) reacties zijn ontvangen. Hieronder wordt op hoofdlijnen ingegaan op de uitgebrachte adviezen.

De adviesinstanties hebben diverse vragen gesteld en voorstellen gedaan om tot verduidelijking van het wetsvoorstel te komen. De adviezen hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, in het bijzonder ten aanzien van de wijziging van artikel 425 Sr (het aanhitsen van een dier) en het mogelijk maken van voorlopige hechtenis bij overtreding van de gedragsaanwijzing en het houdverbod als zelfstandige maatregel. Deze aanvankelijk voorgestelde wijzigingen stuiten op bezwaren bij de Rvdr, de NvvR, het OM en de NOvA.

Volgens de adviesinstanties behoefde de aanpassing van artikel 425 Sr nadere verduidelijking om de noodzaak ervan aan te tonen. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Ook werd opgemerkt dat het opnemen van het strafbare feit «aanhitsen en niet terughouden» in artikel 67 Sv niet alleen inbeslagname buiten heterdaad mogelijk zou maken, maar ook voorlopige hechtenis van een verdachte en bijzondere opsporingsbevoegdheden. De mogelijkheid om voorlopige hechtenis toe te passen in geval van overtreding van de gedragsaanwijzing en het houdverbod als zelfstandige maatregel waarmee tevens inbeslagneming (door opsporingsambtenaren) mogelijk zou worden, wordt door de adviesinstanties als een te vergaand middel gezien. Mede gelet op deze opmerkingen is afgezien van wijziging van artikel 67 Sv.

Dit laat onverlet dat de rechter-commissaris op grond van artikel 110 Sv op vordering van de officier van justitie bevoegd is elke plaats te doorzoeken ter inbeslagneming. De bevoegdheid van de rechter-commissaris tot inbeslagneming is neergelegd in artikel 104 Sv. De wet stelt geen beperkingen aan de plaats van het onderzoek of aan de aard van het delict, zodat de rechter-commissaris ook in geval van een overtreding (zoals artikel 425 Sr) bevoegd is een woning te betreden en te doorzoeken.

Met betrekking tot de tijdens de internetconsultatie gestelde vraag waarom het meldpunt voor bijtincidenten buiten dit wetsvoorstel is gebleven, wordt opgemerkt dat het aan gemeenten is om de wijze waarop met bijtincidenten wordt omgegaan te bepalen. Hiertoe behoort tevens het al dan niet aanwenden van hulpmiddelen (zoals een meldpunt) om bijtincidenten te voorkomen.

Geopperd is nog om uit het oogpunt van rechtseenheid en rechtszekerheid maar ook met het oog op een effectieve handhaving, bestuursrechtelijke handhaving bij bijtincidenten centraal te regelen. Burge-meesters zijn bevoegd om op te treden tegen verstoring van de openbare orde en hebben hiertoe een passend instrumentarium ter beschikking. De grondslag hiervoor is artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Juist de kennis van de omstandigheden van betrokkenen bij een incident zijn van belang voor het opleggen van proportionele maatregelen.

Diverse adviesinstanties hebben vragen gesteld over de gevolgen van het wetsvoorstel voor professionele veehouders. De voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren voor zover deze het houdverbod betreffen, zien op particuliere houders. Voor professionele houders zou een gedragsaanwijzing of een houdverbod neerkomen op een geheel of gedeeltelijk beroepsverbod. In de WED is een beroepsverbod of een gehele of gedeeltelijk stillegging van een onderneming reeds geregeld als bijkomende straf in gevallen waarin specifieke dierenwelzijnsregels, zoals voorschriften inzake huisvesting en voeding, worden overtreden.

De NOvA heeft geadviseerd om het aantal beslagen op dieren zoveel mogelijk terug te dringen en dit wetsvoorstel aan te grijpen om voor het beslag op dieren aparte regels in het leven te roepen. Volgens de NOvA dient aan de rechter de mogelijkheid te worden geboden inbeslaggenomen dieren onder voorwaarden terug te geven, ook aan een ander dan

de verdachte. In reactie hierop wordt opgemerkt dat in het strafrecht dieren alleen in beslag mogen worden genomen met een strafvorderlijk doel. Wanneer degene onder wie de dieren in beslag zijn genomen geen afstand doet en het strafvorderlijk belang zich verzet tegen teruggave, worden de dieren in bewaring gegeven (artikel 116 Sv). De bewaarder moet in dat geval overleggen met het OM over een passende wijze van bewaring, hetzij over een machtiging tot het prijsgeven of vervreemding. De omstandigheid dat het gaat om levende dieren moet hierbij nadrukkelijk worden meegewogen. In het geval dat onttrekking aan het verkeer zal worden gevorderd, kan het OM een last tot vernietiging geven (artikel 117 Sv). De houder kan hiertegen een klaagschrift indienen bij de raadkamer van de bevoegde rechtbank waarbij wordt verzocht om teruggave (artikel 552a Sv). Het OM zal erop toezien dat inbeslaggenomen dieren niet voortijdig worden vervreemd of geëuthanaseerd. Uit het oogpunt van dierenwelzijn is het verder voor het inbeslaggenomen dier van belang dat de inbeslagneming zo snel als mogelijk wordt beëindigd en het dier ofwel wordt teruggegeven ofwel wordt herplaatst. Voor het overige wordt nader ingegaan op de uitgebrachte adviezen op die plaatsen in deze memorie van toelichting waar de onderdelen waarover is geadviseerd, worden toegelicht. Daarbij komen ook de onderwerpen aan de orde die in de internetconsultatie zijn ingebracht.

4. De gedragsaanwijzing van de officier van justitie

Een houdverbod is thans reeds mogelijk als bijzondere voorwaarde bij een (deels) voorwaardelijke straf. Rechterlijke uitspraken worden pas ten uitvoer gelegd nadat de uitspraak waarbij een straf of maatregel is opgelegd, onherroepelijk is geworden. Hiermee wordt de periode voorafgaand aan de rechterlijke veroordeling echter niet bestreken. Wel is beïnvloeding van het gedrag van de verdachte ter voorkoming van strafbare feiten voorafgaand aan de berechting mogelijk in het kader van de schorsing van de voorlopige hechtenis. In geval van dierenmishandeling of dierenverwaarlozing zijn er echter vaak geen gronden aanwezig voor voorlopige hechtenis, waardoor van schorsing onder voorwaarden geen sprake kan zijn. De voorgestelde wijziging van artikel 509hh Sv biedt hiervoor een oplossing.

De officier van justitie kan ingevolge artikel 509hh, eerste lid, Sv een gedragsaanwijzing geven ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze gedragsaanwijzing strekt ertoe om het gedrag van de verdachte, in afwachting van de strafrechtelijke afdoening door de rechter, te beïnvloeden door de verdachte een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing te geven om zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten. Op deze wijze is direct ingrijpen mogelijk in de periode die gelegen is tussen het moment van het begaan van het strafbare feit en de berechting van de verdachte. Ook kan de ongewenste situatie direct worden beëindigd en wordt het risico op recidive tot een minimum beperkt. De gedragsaanwijzing blijft maximaal 90 dagen van kracht en kan drie keer met maximaal 90 dagen worden verlengd. Gelet hierop is het van belang dat de zaak tegen de verdachte binnen deze termijn op zitting wordt gebracht. De rechter kan – ook indien hij niet direct tot een uitspraak komt – de gedragsaanwijzing altijd wijzigen of opheffen. Wanneer de officier van justitie ter zitting een voorwaardelijke straf vordert met als bijzondere voorwaarde een gedragsvoorwaarde die met de reeds gegeven gedragsaanwijzing overeenkomt en de rechter dienovereenkomstig beslist, komt de bijzondere voorwaarde in de plaats van de gedragsaanwijzing.

Ten eerste wordt voorgesteld de gevallen waarin de gedragsaanwijzing gegeven kan worden uit te breiden met de vrees voor gedrag van de verdachte dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een

of meer dieren oplevert. Onder de huidige regeling bestaat deze mogelijkheid niet. Hierbij is niet vereist dat de verdachte reeds eerder of herhaaldelijk (soortgelijke) strafbare feiten heeft gepleegd. De vrees voor gedrag dat herhaald gevaar voor de gezondheid of het welzijn van een of meer dieren oplevert kan op zichzelf voldoende zijn voor het geven van een gedragsaanwijzing. Hierbij gelden vanzelfsprekend de eisen van proportionaliteit, subsidiariteit en doelmatigheid.

Ten tweede wordt voorgesteld de inhoud van de gedragsaanwijzing uit te breiden met de aanwijzing om geen of minder dieren te houden. Het begrip «houden» moet in dit verband ruim worden uitgelegd, conform de definitie houder zoals geformuleerd in de Wet dieren: een houder is eigenaar, houder of hoeder. Het houden van dieren kan eigendom impliceren, maar dit civielrechtelijke begrip is niet doorslaggevend voor de vraag of een houdverbod kan worden opgelegd. Met het oog op de bescherming van dierenwelzijn moet worden voorkomen dat de verdachte op enigerlei wijze dieren zodanig in zijn beschikkingsmacht heeft of krijgt dat het mogelijk wordt die dieren pijn of letsel toe te brengen of het welzijn van die dieren aan te tasten. Het is hiervoor niet noodzakelijk dat de verdachte in juridische zin eigenaar is. Ook het (al dan niet op verzoek van iemand anders) verzorgen of anderszins onder zich hebben van dieren valt onder de reikwijdte van deze bepaling.

Op grond van het vijfde lid van artikel 509hh Sv kan de verdachte zowel tegen de gedragsaanwijzing als tegen een verlenging daarvan in beroep komen bij de rechtbank via de raadkamerprocedure. De raadkamer toetst in dat geval of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en of de gedragsaanwijzing in het concrete geval proportioneel is. De raadkamer maakt op basis van het dossier een eigen afweging omtrent het bestaan van ernstige bezwaren jegens de verdachte ter zake van het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht. Mocht het beroep ongegrond worden verklaard, dan rest de verdachte de mogelijkheid om aan de zittings-rechter opheffing of wijziging te verzoeken. De inhoud van de gedragsmaatregel zal in ieder geval ter sprake komen, omdat het in de lijn der verwachting ligt dat de officier van justitie ter zitting een (deels) voorwaardelijke sanctie zal vorderen met de inhoud van de gedragsmaatregel als bijzondere voorwaarde ofwel een zelfstandige maatregel met die inhoud. Een verzoek tot opheffing of wijziging kan, bij voortduren van de gedragsaanwijzing, ook in hoger beroep worden gedaan. Ten slotte staat het de verdachte vrij zich in ieder stadium tot de officier van justitie te wenden teneinde hem te verzoeken de gedragsaanwijzing in te trekken of te wijzigen indien nieuwe feiten of omstandigheden daartoe aanleiding geven (artikel 509hh, zesde lid, Sv).

Het opzettelijk handelen in strijd met een gedragsaanwijzing die door de officier van justitie is gegeven en die inhoudt dat de verdachte geen of minder dieren mag houden, is strafbaar op grond van artikel 184 Sr.

Het toezicht op de naleving van een gedragsaanwijzing kan door verschillende partijen plaatsvinden. In algemene zin heeft de politie hierin een taak, in de praktijk zal dit veelal door de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) gebeuren. Afhankelijk van de inhoud van de gedragsaanwijzing kan ook de reclassering een rol spelen, bijvoorbeeld wanneer ook begeleiding door de reclassering is voorgeschreven.

Het OM heeft verzocht om verduidelijking ten aanzien van de vraag of de gedragsaanwijzing ook mag worden gegeven in gevallen van dierenmis-handeling en dierverwaarlozing die buiten de waarneming van anderen plaatsvinden en zonder dat de openbare orde hierdoor wordt verstoord of een derde hierdoor hinder ondervindt. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord. In artikel 509hh Sv is alleen in het eerste lid, sub a, vereist dat de feiten een ernstige verstoring van de openbare orde behelzen. Hieronder vallen overigens ook strafbare feiten die op zichzelf niet een dusdanige verstoring inhouden, maar wel door hun samenhang met andere strafbare feiten of de wijze waarop ze zijn gepleegd. Deze eis

geldt niet voor de onderdelen b en c uit het eerste lid en evenmin voor het voorgestelde onderdeel d.

5. Aanhitsen als misdrijf

Er bestaat al geruime tijd maatschappelijke onrust over bijtende honden. Een bijtincident heeft vaak een grote impact op het slachtoffer, getuigen en de omgeving waarin het incident heeft plaatsgevonden. Bijtincidenten kunnen ook gevolgen hebben voor houders van honden. Zij kunnen worden geconfronteerd met soms verstreckende maatregelen die ten aanzien van hun dier na een bijtincident worden getroffen. De Minister van LNV heeft in dit verband aangegeven bijtincidenten zoveel mogelijk te willen voorkomen, waarbij is benadrukt dat een houder de eerstverantwoordelijke is voor zijn hond.⁸

Bijtincidenten zijn geregeld het gevolg van het aanhitsen van een hond, het onvoldoende terughouden van een hond of het onvoldoende zorgdragen voor het onschadelijk houden van een hond.⁹ In dit licht is het onwenselijk dat sommige houders hun honden specifiek trainen op kracht en agressiviteit, bijvoorbeeld om hun hond als statussymbool te laten dienen of te laten deelnemen aan hondengevechten. Bij het trainen is het aanhitsen een trainingsmiddel. Hierbij worden honden doelgericht aangezet tot het vertonen van (zeer) agressief gedrag tegen mensen en/of andere dieren. Dergelijke honden zijn bovengemiddeld vaak betrokken bij bijtincidenten.¹⁰ Ook kan deze schade arbeidsongeschiktheid tot gevolg hebben. In enkele zeer tragische gevallen hebben bijtincidenten zelfs geleid tot de dood van het slachtoffer.

In de zienswijze «Verantwoord honden houden» heeft de RDA in dit kader een aantal aanbevelingen gedaan.¹¹ De RDA adviseerde, gelet op de aard en de ernst van de schade die kan optreden bij bijtincidenten, de in artikel 425 Sr opgenomen gedraging van aanhitsen en niet terughouden aan te merken als een misdrijf in plaats van als een overtreding. Daarbij heeft de RDA opgemerkt dat inbeslagneming van het dier mogelijk zou moeten zijn buiten heterdaad. Ook adviseerde de RDA om het aanhitsen of onvoldoende terughouden van een dier niet alleen strafbaar te laten zijn wanneer dit is gericht tegen een mens, maar ook wanneer dit is gericht tegen een ander dier. In dit laatste geval bestaan er thans onvoldoende mogelijkheden om de houder te bestraffen, aldus de RDA.

Zoals reeds is toegezegd door de Minister van LNV, wordt thans voorgesteld de aanbevelingen van de RDA op te volgen en het aanhitsen van een dier (thans neergelegd in artikel 425, sub 1°, Sr) om te vormen tot misdrijf.¹² Daarbij wordt tevens voorgesteld het strafmaximum voor het aanhitsen van een dier te verhogen van zes maanden naar een jaar gevangenisstraf. Dit hogere strafmaximum doet recht aan bovengenoemde gevallen waarin gevaarlijke honden door de houder willens en wetens worden aangezet om andere mensen of dieren aan te vallen. De boetecategorie blijft hetzelfde, namelijk een boete van de derde categorie (thans € 8.700).

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 28 286, nr. 968, p. 25.

⁹ Rapport «Hondenbeten aan de kaak gesteld – Preventie van ernstige hondenbeten bij mens en dier» RDA 2017_02.

¹⁰ Rapport «Hoog-risico honden, een bijtend probleem?» Bureau Beke, 2019.

¹¹ Rapport «Verantwoord Honden Houden – Paal en perk aan onaanvaardbaar gedrag van honden en hun houders» RDA 2013_02, p. 18.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 28 286, nr. 772.

Voor strafbaarheid op grond van het voorgestelde artikel 306a Sr is vereist dat het aanhitsen opzettelijk is begaan. Omdat ingeval van bijtincidenten niet altijd sprake zal zijn van opzet, blijven de overige gedragingen uit artikel 425 Sr strafbaar als overtreding. Dit betreft dan enerzijds het niet terughouden van een onder iemands hoede staand dier wanneer het een mens aanvalt (zoals genoemd in het huidige artikel 425, sub 1°, Sr) en het nalaten van voldoende zorg voor het onschadelijk houden van een onder zijn hoede staand gevaarlijk dier (het huidige artikel 425, sub 2°, Sr). In tegenstelling tot de strafbare feiten in het voorgestelde artikel 306a Sr gaat het hier om overtredingen; niet om opzetdelicten. In navolging van het advies van het OM en de Rvdr wordt opzet door nalaten op deze manier vermeden. Voorts wordt – naar analogie van het nieuwe artikel 306a Sr – voorgesteld om ook in artikel 425 Sr het niet terughouden van een onder iemands hoede staand dier eveneens strafbaar te stellen wanneer dat dier een ander dier aanvalt.

Bij de consultatie van dit wetsvoorstel werd door de NOV A opgemerkt dat de noodzaak van de aanpassingen ten aanzien van het onderdeel «aanhitsen» onvoldoende werd onderbouwd. Gesteld werd namelijk dat het aanhitsen van een dier op een ander dier of het opzettelijk niet terughouden van een gevaarlijk dier al als misdrijf vervolgd kan worden, namelijk als (poging tot) vernieling of (poging tot) (zware) mishandeling. Ook werd opgemerkt dat het voorkomt dat een vervolging ter zake van artikel 425 Sr wordt gecombineerd met een vervolging op basis van het veroorzaken van letsel door schuld, als van opzet niet blijkt. In reactie hierop kan worden gesteld dat vervolging op basis van de genoemde strafbare feiten niet altijd mogelijk is, ook al is een dier aangehitst. Dit is met name het geval wanneer dieren worden aangehitst bij het trainen op kracht en agressief gedrag. Bij dergelijke trainingen is meestal geen sprake van vernieling, omdat de eigenaar van het vernielde dier meewerkt aan de training. Ook is soms geen sprake van een eigenaar, omdat wordt aangehitst op wilde dieren. Ten slotte is in deze gevallen ook geen sprake van letsel, dus kan niet worden vervolgd op basis van (poging tot) (zware) mishandeling of letsel door schuld. Met de voorgestelde wijziging wordt het ook in deze situaties mogelijk om een persoon die een dier aanhitst op basis van een misdrijf te vervolgen. Dit is van belang, zodat krachtiger kan worden opgetreden tegen dit maatschappelijk ongewenste gedrag dat kan leiden tot bijtincidenten, hondengevechten en ander diergerelateerde criminaliteit.

Bij de consultatie van dit wetsvoorstel is gevraagd het begrip «aanhitsen» nader te duiden. Het gaat daarbij in de kern om het door middel van menselijke interactie met een dier (bijvoorbeeld door geschreeuw of gebaren) aanjagen of opzetten van een dier om agressief gedrag te vertonen, waaronder in elk geval dient te worden begrepen het aanvalen van andere dieren of mensen. Onder een dier moeten in dit kader alle diersoorten worden verstaan.

6. De rechterlijke zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel

In strafzaken naar aanleiding van bijtincidenten, dierenmishandeling en dierenverwaarlozing gelden relatief lage strafmaxima, maar de impact van dergelijke feiten op de samenleving is zeer groot. In de media wordt na berichten over bijtincidenten, dierenmishandeling of dierenverwaarlozing veelvuldig uiting gegeven aan gevoelens van afkeuring en afschuw. Ook in meer algemene zin beïnvloeden dergelijke feiten de veiligheidsbeleving van burgers negatief. Zo leiden bijtincidenten, zeker wanneer kinderen slachtoffer zijn, vaak tot grote onrust in de wijk waar het incident heeft plaatsgevonden en houden berichten over misbruik en mishandeling van pony's of paarden vaak een hele regio in hun greep. In veel gevallen is het

wenselijk dat het de betrokken persoon voor langere tijd wordt verboden om dieren te houden. Met de voorgestelde vrijheidsbeperkende maatregel in de Wet dieren wordt het voor de rechter mogelijk om in geval van dierenmishandeling, dierenverwaarlozing, het aanhitsen of het niet onschadelijk houden van een gevaarlijk dier alsmede in geval van ontucht met dieren en dierenpornografie, een vrijheidsbeperkende maatregel op te leggen die is toegesneden op het voorkomen van nieuw dierenleed en de beveiliging van de maatschappij. De rechter kan in zo'n geval oordelen dat het recht van de verdachte om zich vrij te bewegen minder zwaar weegt dan het belang van een veilige maatschappij of het belang van dieren om gevrijwaard te zijn van mishandeling en verwaarlozing. Enkele adviesinstanties hebben vraagtekens gezet bij het opnemen van het houdverbod als zelfstandige maatregel in de Wet dieren in plaats van in de WED of het Wetboek van Strafrecht. Zoals reeds is toegelicht in paragraaf 3, is het houdverbod als zelfstandige maatregel vooral bedoeld voor particuliere houders. Voor professionele houders is een beroepsverbod of stillegging van de onderneming als bijkomende straf mogelijk. In de WED bestaan deze sanctiemodaliteiten reeds. Omdat bij particuliere houders economische motieven geen rol zullen spelen, is wijziging van de WED dan ook niet aan de orde. De keuze voor de Wet dieren is ingegeven door het feit dat de Wet dieren specifiek tot doel heeft de gezondheid en het welzijn van dieren te beschermen. Het Wetboek van Strafrecht kent dit doel als zodanig niet. Ook voorziet de Wet dieren specifiek in voorschriften die zich richten tot houders van dieren. Tegen deze achtergrond is gekozen voor het opnemen van het houdverbod als zelfstandige maatregel in de Wet dieren. Dit betekent overigens niet dat de maatregel alleen kan worden toegepast bij overtreding van de Wet dieren. Voor toepassing van het voorgestelde artikel 8.11a Wet dieren moet sprake zijn van enig strafbaar feit. Niet vereist is dat dit feit strafbaar is gesteld in de Wet dieren.

Het OM meent dat de voorgestelde strafrechtelijke vrijheidsbeperkende maatregel van artikel 8.11a Wet dieren onvoldoende onderscheidend is ten opzichte van artikel 38v Sr. De tekstuele overeenkomsten roepen bij het OM enerzijds de vraag op hoe het voorgestelde artikel 8.11a Wet dieren zich precies verhoudt tot artikel 38v Sr en anderzijds of artikel 8.11a Wet dieren kan worden gezien als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 38v Sr, aldus het OM. In artikel 8.11a Wet dieren gaat het uitsluitend om strafbare feiten waarbij dieren betrokken zijn. In die zin kan het artikel worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 38v Sr. De inhoud van de maatregel is hierop ook toegesneden: de maatregel kan alleen bestaan uit een houdverbod of een gebiedsverbod. Voor het opleggen van een contactverbod, zoals in artikel 38v Sr is geregeld, bestaat in dit geval geen aanleiding.

Inhoud van de maatregel

De door de strafrechter op te leggen zelfstandige maatregel kan bestaan uit één of meerdere beperkingen van de (bewegings)vrijheid waarvan het houdverbod in de context van dit wetsvoorstel de belangrijkste is. Het houdverbod strekt ertoe voor langere tijd te voorkomen dat een verdachte dieren houdt. In de uitspraak van de rechter waarbij het houdverbod wordt opgelegd, ligt het oordeel besloten dat de verdachte niet in staat moet worden geacht om op een verantwoorde manier met dieren om te gaan. Het houdverbod kan een algeheel verbod om dieren te houden omvatten, maar het kan ook een verbod bevatten voor bepaalde dieren of diersoorten, alsmede een beperking in het aantal te houden dieren. Dit laatste kan met name het geval zijn in zaken waarbij grote aantallen dieren zijn verwaarloosd. Voor de zwaardere feiten waarbij opzettelijk pijn of leed is toegebracht, ligt een (algeheel) houdverbod meer voor de hand. De

rechter heeft hierbij vanzelfsprekend de vrijheid om maatwerk toe te passen.

De NOvA vraagt te verduidelijken of met deze wijziging ook een wijziging van het begrip «houder» wordt beoogd. Ook de LID vraagt om een verduidelijking van het houderschap. Zoals in paragraaf 4 al is toegelicht, moet ook hier het begrip «houden» ruim worden uitgelegd, conform de definitie houder zoals geformuleerd in de Wet dieren: een houder is eigenaar, houder of hoeder. Het doel van het houdverbod is het voorkomen dat de verdachte op enigerlei wijze dieren zodanig in zijn beschikkingsmacht heeft of krijgt dat het mogelijk wordt om die dieren pijn of letsel toe te brengen of het welzijn van die dieren aan te tasten. Het is hierbij van belang dat de vrijheidsbeperkende maatregel zoveel mogelijk is toegesneden op de betrokken persoon en de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het opleggen van de maatregel, zodat de maatregel voor de verdachte niet onnodig beperkend hoeft te zijn, terwijl de maatschappij in het algemeen en dieren in het bijzonder wel zoveel mogelijk direct worden beschermd.

In aanvulling op het houdverbod kan de rechter als onderdeel van de vrijheidsbeperkende maatregel ook een gebiedsverbod opleggen. Het gebiedsverbod vormt een extra waarborg om te voorkomen dat betrokkene in de nabijheid of in aanraking komt met dieren. Met een gebiedsverbod wordt beoogd te voorkomen dat een verdachte zich ophoudt in, of in de omgeving van, bepaalde locaties of gebieden. Omdat de verdachte niet onnodig in zijn vrijheid mag worden beperkt, zal de rechter in het kader van de proportionaliteit van de op te leggen maatregel altijd eerst bezien of een verbod van beperkte omvang volstaat. De rechter heeft vanzelfsprekend ook de mogelijkheid om over te gaan tot een verdergaand verbod. De afgelopen jaren zijn tientallen zaken bekend geworden waarin paarden en pony's in stallen en weides zijn mishandeld, vaak met de dood tot gevolg. Ook zijn er meerdere incidenten geweest waarbij dieren op kinderboerderijen zijn mishandeld of gedood. Deze vorm van dierenmishandeling heeft veel impact op de samenleving, in het bijzonder op eigenaren en houders van dieren. Met het oog op het voorkomen van recidive kan een verdergaand verbod in zulke gevallen gerechtvaardigd zijn, zodat het de verdachte in het geheel wordt verboden om zich op te houden in de buurt van (bijvoorbeeld) kinderboerderijen, stallen of weides waar dieren worden gehouden.

De rechter kan in zijn vonnis de vrijheidsbeperkende maatregel combineren met de straffen uit artikel 9 Sr of andere (strafrechtelijke) maatregelen. Een houdverbod en/of gebiedsverbod kan dus worden opgelegd in combinatie met onder meer een (voorwaardelijke) gevangenisstraf, taakstraf of geldboete.

Duur van de maatregel

De maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is tien jaar. Hierbij is aansluiting gezocht bij de thans geldende maximale duur van tien jaar indien het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf wordt opgelegd (artikel 14b, derde lid, Sr).

Benadrukt wordt dat het hier gaat om een maximumtermijn. De rechter zal bij het bepalen van de duur van een vrijheidsbeperkende maatregel in een concreet geval alle relevante omstandigheden meewegen en daarbij steeds een afweging maken tussen het belang van de voorkoming van strafbare feiten en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte. In het kader van de proportionaliteitsafweging zal de rechter telkens nagaan – zeker indien het houdverbod tevens een gebiedsverbod inhoudt – of een houdverbod met beperkte(re) omvang en/of duur kan volstaan. Met een maximale termijn van tien jaar heeft de rechter voldoende ruimte voor maatwerk om zo een kortere of juist de maximale termijn op te leggen, bijvoorbeeld in zeer ernstige

gevallen of wanneer een verdachte ondanks een eerder opgelegde maatregel in herhaling vervalt. Met de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel wordt een beperkte en gerichte vrijheidsbeperking beoogd om de maatschappij te beveiligen en nieuw dierenleed te voorkomen. Een zelfstandige maatregel van een langere duur, of zelfs levenslang, met toezicht gedurende die periode, staat naar ons oordeel niet in verhouding tot de beperkte en gerichte vrijheidsbeperking die de zelfstandige vrijheidsbeperkende maatregel in essentie is.

Hoewel de ernst van het strafbare feit niet doorslaggevend is voor de duur en inhoud van de maatregel zal de rechter ook bij het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel beoordelen of de reikwijdte van de maatregel proportioneel is ten opzichte van het doel dat met de maatregel wordt beoogd. De inbreuk die de maatregel maakt op een verdragsrechtelijk of grondwettelijk beschermd recht, is daarbij een wezenlijk punt van afweging. In het concrete geval zal worden beoordeeld of een inbreuk op een fundamenteel recht aanvaardbaar en proportioneel is. Naarmate de duur van de maatregel langer en de inhoud ingrijpender is, wordt het lastiger om deze toets te doorstaan.

In de praktijk wordt zelden een houdverbod als bijzondere voorwaarde voor een langere termijn dan drie jaar opgelegd in geval van dierenmis-handeling of dierverwaarlozing. Van de thans geldende maximale termijn voor de proeftijd (tien jaar) op grond van artikel 14b Sr is tot op heden geen gebruik gemaakt.

Toezicht en handhaving

Bij de handhaving van de naleving van de opgelegde maatregel spelen de politie, de NVWA en de LID een belangrijke rol. Het handhaven van een houdverbod of een gebiedsverbod is niet altijd eenvoudig. De politie en andere opsporingsambtenaren zullen moeten weten welke personen een maatregel opgelegd hebben gekregen. Het OM zal bij het vorderen van het houdverbod aan de rechter verzoeken om bij de oplegging te bepalen welke instantie er toezicht dient te houden op het naleven van het houdverbod. Het OM zal vervolgens de politie, de LID en de NVWA informeren welke van deze instanties is aangewezen als toezichthouder. Om de instantie die is belast met het toezicht op het houdverbod beter in staat te stellen om de naleving van het verbod te controleren zal het OM, indien dit noodzakelijk wordt geacht, aan de rechter onderbouwd verzoeken om een medewerkingsplicht te koppelen aan het houdverbod en deze vast te leggen in het vonnis. Daarnaast is ook signalering en aangifte door bijvoorbeeld buurtbewoners en directbetrokkenen belangrijk bij de controle op de naleving van de maatregel. Voorgesteld wordt om overtreding van de maatregel strafbaar te stellen. Een opsporingsambtenaar kan dus overgaan tot aanhouding zodra de verdenking ontstaat dat de betrokkene een vrijheidsbeperkende maatregel niet naleeft.

Dadelijke uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 6:1:16 Sv worden rechterlijke uitspraken pas ten uitvoer gelegd nadat de uitspraak waarbij een straf of maatregel is opgelegd, onherroepelijk is geworden. Om herhaling van strafbare feiten jegens dieren te voorkomen, dient de mogelijkheid te bestaan om de vrijheidsbeperkende maatregel zo snel mogelijk nadat de rechter vonnis heeft gewezen ten uitvoer te leggen. Mishandeling en verwaarlozing van dieren vormen door hun aard of door de wijze waarop ze zijn gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde. Het preventieve doel van de zelfstandige maatregel rechtvaardigt in dit geval dan ook dat in individuele gevallen kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat de tenuitvoerlegging eerst een aanvang neemt na het onherroepelijk worden

van de veroordeling. Evenals in de bestaande regeling van artikel 38v Sr wordt daarom een voorziening getroffen voor de dadelijke uitvoerbaarheid. Zoals hierboven al is toegelicht, is het ook juist in dierenwelzijnszaken van groot belang dat de voorwaarden en maatregelen zo snel mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Hierdoor kan immers dreigend nieuw dierenleed worden voorkomen. De vrijheidsbeperkende maatregel is beperkt van karakter zodat de maatregel geen onevenredig ingrijpende of onomkeerbare gevolgen heeft voor de bewegingsvrijheid van de verdachte. Het is daarom gerechtvaardigd om, anders dan gebruikelijk, de tenuitvoerlegging niet te schorsen of op te schorten wanneer hoger beroep of beroep in cassatie wordt ingesteld. Dit geldt alleen voor het onderdeel van het vonnis dat een houdverbod of gebiedsverbod als zelfstandige maatregel betreft (behoudens eventuele andere onderdelen van het vonnis waarvan de rechter de dadelijke uitvoerbaarheid beveelt).

Rechtsbescherming

Omdat dadelijke tenuitvoerlegging van de maatregel onmiddellijk consequenties heeft voor het gedrag van de verdachte zijn de waarborgen overgenomen die ook in de reeds bestaande regeling gelden. Zo is de beslissing tot dadelijke uitvoerbaarheid voorbehouden aan de rechter en kan de rechter bovendien alleen beslissen tot dadelijke uitvoerbaarheid indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de verdachte opnieuw een strafbaar feit pleegt waarbij de gezondheid of het welzijn van dieren wordt benadeeld. Ook kan het bevel strekkende tot dadelijke uitvoerbaarheid, na het instellen van hoger beroep, altijd door de appelrechter worden opgeheven.

Verhouding tot bijzondere voorwaarde

Een houdverbod is naar huidig recht reeds mogelijk als bijzondere voorwaarde in het kader van de voorwaardelijke bestraffing. Met algemene en bijzondere voorwaarden wordt beoogd om in een proeftijd van enkele jaren te komen tot doorbreking van criminele gedragspatronen. Deze vorm van bestraffing kan aangewezen zijn wanneer de verdachte geen blijk geeft van (voldoende) inzicht in het strafwaardige karakter en de gevolgen van de feiten of wanneer sprake is van een ernstige persoonlijkheidsstoornis zoals het geval kan zijn in geval van seksueel misbruik van dieren. In dergelijke gevallen kunnen ook op zorg gerichte voorwaarden worden opgelegd.

De zelfstandige maatregel heeft tot doel om ongewenst gedrag direct te beëindigen en in de toekomst te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan verdachten die impulsief hebben gehandeld in reactie op een bepaalde situatie die voor de verdachte frustrerend of vervelend was en waarbij de verdachte moedwillig, al dan niet in een opwelling, dieren heeft mishandeld of gedood, maar ook aan misdrijven waarbij houders hun dieren onvoldoende zorg geven of ernstig beperken in hun behoeften waardoor het welzijn van die dieren wordt aangetast. De maatregel dient in dergelijke gevallen als stok achter de deur om herhaling te voorkomen. Het OM heeft aangegeven dat het wenselijk is om uitdrukkelijk te overwegen dat er maar één manier (una via) is om het houdverbod als sanctie toe te passen, namelijk door oplegging van de nieuwe maatregel. Het in de plaats daarvan óók nog kunnen hanteren van het houdverbod als voorwaarde bij een voorwaardelijk op te leggen straf, is ingewikkeld en overbodig, aldus het OM. Hoewel de rechter naar verwachting vaker zal kiezen voor een houdverbod als vrijheidsbeperkende maatregel, is er geen reden om het tegelijkertijd opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde uit te sluiten. In de praktijk legt de rechter bij een veroordeling wel vaker zowel een vrijheidsbeperkende maatregel als een daarmee vergelijkbare voorwaarde bij een voorwaardelijke straf op. Het is

aan de rechter om te bepalen of hij in een concreet geval kiest voor een vrijheidsbeperkende maatregel, een bijzondere voorwaarde of een combinatie daarvan. Zeker in gevallen waarin dierenmishandeling gepaard gaat met ernstige zeden- of levensdelicten kan een combinatie van bijzondere voorwaarden, vormen van hulpverlening in het bijzonder, en een zelfstandige maatregel aangewezen zijn.

Wel geeft de introductie van de zelfstandige maatregel aanleiding om het bestaande artikel 14b, derde lid, Sr, te schrappen. Dit artikellid maakt thans mogelijk dat indien er ernstig rekening mee moet worden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat de gezondheid of het welzijn van dieren benadeelt, er een langere proeftijd van maximaal tien jaar (in plaats van maximaal drie jaar) kan worden bepaald. De aanleiding om deze langere proeftijd in dierenwelzijnszaken te introduceren, was mede gelegen in het feit dat een houdverbod niet zelfstandig kon worden opgelegd (Kamerstukken II 2005/06, 30 511, nr. 3, p. 4–5). Omdat het in de rede ligt dat in voorkomende gevallen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een houdverbod zelfstandig en niet als bijzondere voorwaarde zal worden opgelegd, kan de regeling voor de langere proeftijd in dierenwelzijnszaken komen te vervallen. Het opleggen van een houdverbod als bijzondere voorwaarde blijft daarmee mogelijk, maar daarbij geldt de reguliere maximale proeftijd van drie jaar (artikel 14b, tweede lid, Sr). Indien de rechter in geval van een (gedeeltelijk) voorwaardelijke veroordeling een langer houdverbod dan drie jaar wenst op te leggen, kan die veroordeling worden gecombineerd met een onvoorwaardelijk, zelfstandig houdverbod. Zoals eerder toegelicht, kan dit zelfstandige houdverbod in voorkomende gevallen door de rechter ook dadelijk uitvoerbaar worden verklaard.

Strafbaarstelling overtreding van de zelfstandige maatregel

In de huidige regeling inzake de vrijheidsbeperkende maatregel is voorzien in vervangende hechtenis wanneer niet aan de maatregel wordt voldaan. Ook na het ondergaan van de vervangende hechtenis blijft de maatregel van kracht. Bij het opleggen van een houdverbod als zelfstandige maatregel is het voorkomen van dierenleed het belangrijkste doel. In de beslissing om een houdverbod op te leggen ligt tevens het oordeel besloten dat de betrokkene (voorlopig) niet in staat moet worden geacht om op de juiste manier met dieren om te gaan. Daarom is het niet wenselijk dat de betrokkene opnieuw dieren zal houden, ook als er (nog) geen nieuwe aanwijzingen bestaan dat de veroordeelde (opnieuw) dieren zal mishandelen of verwaarlozen. Wanneer alleen vervangende hechtenis zou volgen op overtreding van het houdverbod, bestaat er geen grond voor inbeslagneming van de dieren. Daarvan zou alleen sprake kunnen zijn bij nieuwe strafbare feiten. In dit licht wordt voorgesteld om het niet-naleven van het houdverbod als onderdeel van de zelfstandige maatregel afzonderlijk strafbaar te stellen. Omdat het houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgenomen in de Wet dieren, wordt ook de strafbaarstelling opgenomen in deze wet. Overtreding van de zelfstandige maatregel wordt in artikel 8.11 van de Wet dieren aangemerkt als misdrijf. Gelet op de aard van de overtreding gaat het om een opzettelijke overtreding. In het voorgestelde zevende lid van artikel 8.12 van de Wet dieren wordt de strafmaat bepaald op een jaar of geldboete van de derde categorie. Evenals in de bestaande regeling van artikel 38v Sr e.v. blijft de maatregel van kracht na een eventuele overtreding. Omdat overtreding van het houdverbod doorgaans op heterdaad zal worden vastgesteld, kunnen de dieren direct in beslag worden genomen, ook zonder dat sprake is van mishandeling of verwaarlozing (artikel 96 Sv). De NOvA heeft in dit verband aangegeven dat zij niet bekend is met andere strafrechtelijke maatregelen waarvan overtreding een separaat misdrijf oplevert. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 33 WED

dat het opzettelijk handelen of nalaten in strijd met een maatregel, als vermeld in artikel 8 WED, strafbaar stelt als economisch delict waarop een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaar is gesteld. Deze strafbepaling strekt ertoe te bevorderen dat in zoveel mogelijk gevallen vrijwillig zal worden voldaan aan de verplichtingen die uit straffen en al dan niet voorlopige maatregelen voortvloeien en beoogt het gezag van de justitiële autoriteiten te beschermen.

De NVvR heeft gewezen op het feit dat overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel in het wetsontwerp als zelfstandig misdrijf wordt bestraft, met ten hoogste 1 jaar onvoorwaardelijke gevangenisstraf, waarmee overtreding van de maatregel van artikel 8.11a Wet dieren strenger kan worden bestraft dan een overtreding van een gedragsbeïnvloedende maatregel op grond van artikel 38v Sr. Op grond van artikel 38w, derde lid, Sr bedraagt de totale duur van de tenuitvoergelegde vervangende hechtenis bij overtreding van de zelfstandige maatregel uit artikel 38v Sr ten hoogste zes maanden. De maatregel op grond van artikel 38v Sr kan voor een periode van ten hoogste vijf jaar worden opgelegd. Nu voor het houdverbod in de Wet dieren is gekozen voor een maximale duur van 10 jaar, is ook de strafbedreiging dienovereenkomstig verhoogd. Deze strafmaat zal naar verwachting voldoende afschrikwekkende werking bieden om de vrijheidsbeperkende maatregel effectief te laten zijn gedurende de volle periode waarvoor deze wordt opgelegd.

Tevens meent de NVvR dat het houdverbod al heel snel een inbreuk kan opleveren op zowel artikel 8 EVRM als op artikel 1, Eerste Protocol EVRM, zeker daar waar het een professionele houder betreft.

Zoals in paragraaf 3 al werd toegelicht zien de wijzigingen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet dieren voor zover het het houdverbod betreft, op particuliere houders, niet op professionele houders. Het houdverbod als vrijheidsbeperkende maatregel vormt evenwel een beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de veroordeelde dat onder andere wordt gewaarborgd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM. Een dergelijke beperking kan echter worden gerechtvaardigd indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zoals het voorkomen van wanordeligheden en strafbare feiten (artikel 8, tweede lid, EVRM). De maatregel is verenigbaar met het EVRM indien de maatregel voorzien is bij wet, een legitiem doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. De beperkende maatregel is bij wet voorzien. Dit wetsvoorstel beoogt de benodigde wettelijke basis te verschaffen. De beoogde wettelijke basis voldoet aan de eisen van toegankelijkheid (accessibility) en voorzienbaarheid (foreseeability). De maatregel dient voorts een legitiem doel. In dit kader kan verwezen worden naar de openbare orde en veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten (artikel 8, tweede lid, EVRM). Het houdverbod is in het bijzonder ingegeven door de noodzaak strafbare feiten, dierenmishandeling en dierenverwaarlozing in het bijzonder, te voorkomen en draagt in algemene zin bij aan een veilige samenleving. Tot slot is de beperking op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk in een democratische samenleving. Er is sprake van een dringende maatschappelijke behoefte om de samenleving te beschermen tegen nieuwe incidenten met dieren. In dit geval bestaat er ook een redelijke verhouding tussen de ernst van de mogelijke inbreuk en de zwaarte van het belang dat met die inbreuk wordt gediend (proportionaliteit). Staten hebben in dit kader een eigen beoordelingsruimte. Artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM beschermt natuurlijke personen en rechtspersonen tegen ontneming van hun eigendom. Uit dit artikel volgt dat het recht op eigendom niet een absoluut recht is, waarop nimmer inbreuk mogelijk zou zijn of waarvan het gebruik nimmer zou kunnen worden beperkt. In de rechtspraak van het EHRM wordt inmenging van de overheid in een beschermd vrijheidsrecht gebonden aan bepaalde vereisten: dat de beperking in de wet is voorzien, dat deze een legitiem, in

deze verdragsbepaling aangeduid algemeen belang dient en ten slotte dat de inmenging niet onevenredig is. Ook de Hoge Raad heeft geoordeeld dat de bepalingen van artikel 1 van het Eerste Protocol op geen enkele wijze het recht aantasten, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Waar het gaat om de beoordeling van wat in het algemeen belang is en de keus van de middelen om dit belang te dienen, komt de wetgever een «wide margin of appreciation» toe.¹³

Ook hier geldt dat een dergelijke beperking kan worden gerechtvaardigd indien deze bij wet is voorzien en deze noodzakelijk is in een democratische samenleving in verband met onder andere de openbare orde en veiligheid en de voorkoming van strafbare feiten (artikel 8, tweede lid, EVRM). Evenals in de regeling van artikel 38v Sr is ook de onderhavige vrijheidsbenemende maatregel voldoende voorzienbaar en met procedurele waarborgen omkleed, aangezien de betrokkene redelijkerwijs kan voorzien dat bepaald handelen zal leiden tot het opleggen van een verbod en hij procedurele mogelijkheden heeft om het verbod aan te vechten. De maatregel wordt immers door de strafrechter opgelegd die daarbij beziet in hoeverre de oplegging van de maatregel noodzakelijk, passend en effectief is. Daarbij wordt een afweging gemaakt tussen het individuele belang van de betrokkene en het belang van de samenleving bij de voorkoming van strafbare feiten en de beveiliging van de maatschappij. Het spreekt voor zich dat de rechter steeds de subsidiariteit en proportionaliteit van de op te leggen maatregel beziet.

7. Bestuursrechtelijke maatregelen

Met de vorenstaande wijzigingen wordt het strafrechtelijk instrumentarium om doeltreffend te kunnen optreden tegen dierenmishandeling en dierverwaarlozing aangevuld en verbeterd. Ook met bestuursrechtelijke maatregelen kan in bepaalde gevallen effectief worden opgetreden tegen mishandeling en verwaarlozing van dieren en het voorkomen van herhaling daarvan.

In de Wet dieren is reeds voorzien in de bevoegdheid van de Minister van LNV om bestuurlijke maatregelen toe te passen (hoofdstuk 5, paragraaf 3). De bestuurlijke maatregelen kunnen worden getroffen met betrekking tot dieren en producten, diervoeders, diergeneesmiddelen en de samenstelling daarvan, alsook met betrekking tot bedrijven, inrichtingen en locaties. Zoals aangekondigd in de «Contourenbrief houdverbod» wordt een bestuursrechtelijke bevoegdheid van de Minister van LNV voorgesteld om aan een houder een educatieve maatregel op te leggen in geval van verwaarlozing van dieren zodat toekomstige situaties van verwaarlozing door deze persoon kunnen worden voorkomen. De inzet van bestuurlijke maatregelen jegens houders kan, in gevallen van verwaarlozing waarbij niet zozeer sprake is van moedwillig verwaarlozen maar van onkunde of onwetendheid, ertoe leiden dat een houder in staat wordt gesteld een dier wel weer op een goede manier te houden.

In aanvulling hierop wordt voorgesteld de bevoegdheid van de Minister van LNV om maatregelen te treffen jegens bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen, uit te breiden met de mogelijkheid datzelfde te doen wanneer het welzijn van dieren in het geding is.

De Rvdr en de NVvR hebben verzocht de relatie tussen bestuurlijke maatregel en bestuurlijke sancties te verduidelijken. In dit kader wordt opgemerkt dat de hier voorgestelde bestuurlijke maatregelen een waardevolle toevoeging kunnen vormen aan het opleggen van bestuursrechtelijke sancties in geval van een overtreding. Een last onder bestuurs-

¹³ HR 16 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5493.

dwang of last onder dwangsom, opgelegd in geval van een overtreding, is vooral gericht op het herstel van die overtreding. Bestuurlijke maatregelen kunnen ook gericht zijn op een ander doel dan herstel. Zo is de educatieve maatregel ook gericht op een preventieve werking op de lange termijn. In de memorie van toelichting bij de Wet dieren is de relatie met bestuursdwang verder toegelicht.¹⁴

Maatregelen met betrekking tot houders van dieren (educatieve maatregel)

Jaarlijks worden veel dieren om dierenwelzijnsredenen in bewaring genomen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) constateert dat bij gezelschapsdieren in ongeveer de helft van de zaken sprake is van een gebrek aan kennis en kunde bij overtreders. Ook uit het rapport «Ongerief bij gezelschapsdieren» van de Wageningen UR Livestock Research en de Faculteit Diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht blijkt dat onkunde bij houders een belangrijke oorzaak is voor ongerief bij gezelschapsdieren.¹⁵ De bestaande bestuursrechtelijke sancties, waaronder het in bewaring nemen van dieren, zijn ingrijpend en gaan gepaard met hoge kosten. Zonder daadwerkelijke verbetering van de kennis en vaardigheden van de houder zal bij teruggave van het in bewaring genomen dier of bij aanschaf van nieuwe dieren, de welzijn aantastende situatie voor het dier (dieren) blijven bestaan met alle gevolgen van dien voor dier, toezichthouder en eigenaar. Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld de Minister van LNV de bevoegdheid te geven een educatieve maatregel op te leggen in geval van overtreding van de bepalingen ter bescherming van het dierenwelzijn die zijn opgenomen in de Wet dieren en in het Besluit houders van dieren (onder andere de artikelen betreffende het verbod op verwaarlozing, de huisvestings- en verzorgingsnormen, de bepalingen met betrekking tot fokkerij en socialisatie). Daarmee kan op de lange duur het onbedoeld overtreden worden voorkomen vanwege gebrek aan kennis en vaardigheden. Met de educatieve maatregel kan dierverwaarlozing zowel op de korte termijn efficiënt, effectief en proportioneel worden aangepakt en op de lange termijn worden voorkomen. Herhaling kan hiermee worden voorkomen en houders worden in staat gesteld op een verantwoorde manier dieren te houden.

De maatregel is niet bedoeld voor situaties die zodanig ernstig zijn dat strafrechtelijk ingrijpen aangewezen is, bijvoorbeeld wanneer sprake is van ernstige aantasting van het welzijn van de dieren.

De educatieve maatregel is een aanvulling op bestaande bestuursrechtelijke maatregelen. Het kan een verplichting betreffen tot het volgen van een cursus met betrekking tot het verzorgen van dieren, bijvoorbeeld een door het Centraal Register Beroepsopleidingen erkende MBO-opleiding die ook losse cursussen aanbiedt. Op deze wijze is de educatieve maatregel een beperkt ingrijpende maatregel die wel structureel tot verbetering van dierenwelzijn leidt en waarmee herhaling in de toekomst kan worden voorkomen. De voorgestelde maatregel biedt de mogelijkheid om een op de individuele situatie gerichte proportionele educatieve maatregel op te leggen waarmee nog effectiever kan worden opgetreden tegen overtredingen.

In het geval degene aan wie de educatieve maatregel wordt opgelegd, zich niet houdt aan de opgelegde verplichting of de daaraan verbonden voorschriften, is er sprake van een overtreding van het krachtens de Wet dieren bepaalde. Voorgesteld wordt om deze overtreding met een bestuurlijke boete (voorgestelde wijziging van artikel 8.6) te handhaven.

¹⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 31–32.

¹⁵ Kamerstukken II 2010/11, 28 286, nr. 436.

In de consultatie is gevraagd of de educatieve maatregel opgelegd kan worden bij hoog risicohonden. Dit is inderdaad het geval. Ook is gevraagd naar de inhoud van de educatieve maatregel. Zoals ook bij andere bestuurlijke maatregelen in de Wet dieren wordt de inhoud per geval bepaald door de door de toezichthouder die door de Minister van LNV is aangewezen.

Uitbreiding maatregel sluiting van bedrijven, inrichtingen en locaties

Op grond van hoofdstuk 5, paragraaf 3, van de Wet dieren kan in een aantal situaties een bestuurlijke maatregel worden getroffen waaronder een schorsing van een erkenning of een gehele of gedeeltelijke stillegging van een onderneming. Op grond van artikel 5.12 kan de Minister van LNV deze maatregelen treffen met betrekking tot bedrijven, inrichtingen of locaties die de gezondheid van mens of dier in gevaar kunnen brengen en wanneer sprake is van een overtreding van de bij of krachtens de Wet dieren gestelde regels of wanneer dit wordt vermoed. Gezondheid dient binnen dit kader strikt te worden uitgelegd. Dit betekent dat een maatregel op grond van deze bepaling alleen mogelijk is indien sprake is van (vermoedelijke) overtreding van de bepalingen ter bescherming van de gezondheid van dieren zoals bedoeld in de Wet dieren. Dit komt voornamelijk neer op de bepalingen die bedoeld zijn ter bescherming van mens en dier tegen (besmettelijke) dierziekten. Bescherming van de gezondheid van individuele dieren (ondervoeding of verwaarlozing) valt hierbuiten. In de praktijk is een behoefte gebleken om de gezondheid van dieren in dit verband breder te kunnen zien dan alleen de benadeling van de gezondheid ten gevolge van o.a. (besmettelijke) ziekten. Door het toevoegen van «het welzijn van het dier» aan dit artikel kunnen maatregelen worden opgelegd ook in situaties waarbij het dierenwelzijn wordt geschaad ten gevolge van bijvoorbeeld ondervoeding of slechte verzorging. Het gaat hierbij in de praktijk met name om situaties waarbij een veehouder door diverse omstandigheden de omvang van het bedrijf niet meer aankan en dientengevolge zijn dieren verwaarloost (te weinig voeding en verzorging). De toezichthouders (NVWA) kunnen aan de hand van beschikbare financiële ruimte, de omvang van de locatie en de beschikbare capaciteit in arbeid in de regel goed bepalen hoeveel dieren onder die omstandigheden te houden zijn. Met het met het wetsvoorstel uitgebreide toepassingsbereik van de maatregel kan een veehouder tijdelijk worden gedwongen zich te beperken tot het aantal dieren dat op grond van deze parameters mogelijk is. Deze maatregel kan ook worden ingezet bij een bedrijfsmatige inrichting met gezelschapsdieren, zoals een dierenwinkel. Voor een nadere motivering van de maatregelen van artikel 5.12 van de Wet dieren wordt verwezen naar de memorie van toelichting van de Wet dieren.¹⁶

In de consultatie is aangegeven dat de sluiting van een inrichting (bijvoorbeeld een dierenwinkel) alleen in uiterste, ernstige gevallen zou mogen plaatsvinden. Dit zal in de praktijk ook zo gaan. Bij het opleggen van maatregelen dient te worden gekozen voor de minst ingrijpende maatregel waarbij altijd een redelijke termijn wordt gegeven om de situatie in strijd met de regels te verhelpen. Alleen in zeer ernstige situaties kan worden overgegaan tot het direct sluiten van een inrichting.

¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 29–32.

8. Uitbreiding verbod op deelname aan en toelaten tot wedstrijden en tentoonstellingen en keuringen na bepaalde aangewezen lichamelijke ingrepen

De Wet dieren kent reeds een verbod op deelname aan wedstrijden en tentoonstellingen met dieren waarbij een bij artikel 2.8 van de Wet dieren verboden lichamelijke ingreep is verricht. Voorgesteld wordt dit verbod uit te breiden met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ingrepen en het vertonen van dieren in strijd met de regels te bestraffen door middel van een bestuurlijke boete.

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren was reeds een verbod opgenomen op het tentoonstellen, verhandelen, deelnemen aan wedstrijden en toelaten tot wedstrijden van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan. Een verboden ingreep is onder andere een ingreep die is verricht zonder dat daar een diergeneeskundige noodzaak voor bestaat. Dit verbod heeft ook een plaats gekregen in de artikelen 2.15, vijfde en zesde lid, en 2.16, derde en vierde lid, van de Wet dieren. Het verbod is ontstaan ter ondersteuning van het verbod op deze ingrepen zelf. Alhoewel het verbod al jaren bestaat, is nog geen sprake van een gewenste verandering in gedrag, vooral wat betreft het couperen. Nog steeds worden zowel honden, paarden en ook schapen gecoupeerd, en vervolgens op tentoonstellingen vertoond. Daarnaast nemen deze dieren deel aan wedstrijden, waarbij prijzen gewonnen worden door hun houders. Het aspect «couperen» speelt vaak een positieve rol bij de beoordeling van dieren bij een tentoonstelling, wedstrijd of keuring. Daarom wordt het verbod uitgebreid. Dat betekent dat het niet alleen verboden is dieren te laten deelnemen of toe te laten aan wedstrijden, tentoonstellingen en keuringen indien deze dieren een bij artikel 2.8 van de Wet dieren verboden ingreep hebben ondergaan, maar ook als het dier een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen ingreep heeft ondergaan. De verbreding van het verbod is een belangrijk signaal dat past bij het uitgangspunt van de Wet dieren zoals onder meer verwoord in artikel 1.3, namelijk dat de integriteit of het welzijn van dieren steeds moet worden afgewogen tegen andere belangen en dat een inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren niet verder mag gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk.

Voorgesteld wordt om bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval het couperen aan te wijzen, ongeacht of de ingreep een medische oorzaak heeft. Het tentoonstellen van gecoupeerde dieren dient bijvoorbeeld slechts ter vermaak van de mens. Dit belang weegt niet op tegen het belang van een dier bij bescherming van zijn integriteit.

Een dier dat een aangewezen ingreep heeft ondergaan, mag nog steeds worden gehouden en worden verkocht, maar kan ingevolge dit voorstel niet langer deelnemen aan of toegelaten worden tot wedstrijden, tentoonstellingen en keuringen. Dit voorstel ondersteunt het beleid dat een ingreep slechts moet worden verricht wanneer dit medisch noodzakelijk is. Hierdoor zal dit voorstel naar verwachting bijdragen aan de beoogde gedragsverandering.

Bij het aanwijzen van de ingrepen zal telkens een afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van de ingreep en het dierenwelzijn. Zo zullen bijvoorbeeld ingrepen ter identificatie of het onvruchtbaar maken mogelijk moeten blijven.

Met betrekking tot het voornemen om het couperen, ook zonder medische noodzaak, aan te wijzen als verboden ingreep is in de consultatie naar voren gebracht dat houders medisch noodzakelijk couperen zullen uitstellen om deel te mogen nemen aan keuringen of tentoonstellingen. Als dat het geval zou zijn, is er sprake van het onthouden van de noodzakelijke zorg en dat kan als dierenmishandeling worden beschouwd. Bij een wedstrijd, keuring of tentoonstelling moet deze medische noodzaak zichtbaar zijn en zal door de organisatie opgemerkt moeten worden en

moeten worden gemeld bij de toezichthouder. Het daadwerkelijk vanwege medische noodzaak moeten couperen van een staart komt zeer sporadisch voor. Als het couperen bij paarden vanwege medische noodzaak al zou voorkomen dan is het eigenaardig dat er alleen een medische noodzaak lijkt te zijn bij met name een bepaald type paard en dan ook nog exact op dezelfde plaats waar volgens de rasstandaarden de staart moet zijn gecoupeerd. Verwacht wordt dat de meeste houders en ook de betrokken dierenarts het welzijn van het dier belangrijker zullen achten dan het plezier van de eigenaar van deelname aan een tentoonstelling. Indien dit toch gebeurt dan is het onthouden van de nodige medische zorg een strafbaar feit waartegen opgetreden kan worden.

Ook wordt aangegeven dat houders het plezier wordt ontnomen van het tentoonstellen van een om medisch noodzakelijke redenen gecoupeerd dier en dat de maatregel daarom disproportioneel uitpakt. De vorige bepalingen boden inderdaad de ruimte voor een dergelijke uitzondering. Voorop staat dat het welzijn en gezondheid van een dier niet onnodig mogen worden benadeeld. Door het couperen zonder medische noodzaak worden het welzijn en de gezondheid van het dier onnodig benadeeld. De staart is een onmisbaar hulpmiddel voor de beweging van het dier, als communicatiemiddel met andere soortgenoten en als middel om ongedierte weg te slaan. Zonder staart wordt het welzijn van het dier ernstig aangetast. De medische noodzaak als uitzonderingsmogelijkheid werd op grote schaal misbruikt wat de reden is geweest om de uitzondering niet langer meer toe te staan. Het belang van de eigenaar om zijn dier te kunnen tentoonstellen weegt in deze namelijk niet op tegen het belang van het tentoon te stellen dier om niet in zijn welzijn te worden aangetast. Een dier dat om medische redenen is gecoupeerd mag nog steeds worden gehouden en worden verkocht. Het nadeel dat de houder ondervindt weegt niet op tegen de nadelen die dieren ondervinden en de norm die wordt uitgestraald door gecoupeerde dieren te tonen op tentoonstellingen.

Gevraagd is voorts waarom gecastreerde of gesteriliseerde dieren dan wel tentoongesteld mogen worden. Het verschil is dat het gecastreerd of gesteriliseerd zijn van een dier niet ingegeven wordt vanuit esthetiek maar vanuit het voorkomen van nakomelingen of van hormoon gerelateerde aandoeningen zoals melkkliertumoren of baarmoederontstekingen of tegengaan van hormoongerelateerde gedragingen. Het zonder medische noodzaak couperen van een dier heeft puur een esthetisch doel en heeft een aantasting op zowel korte als langere termijn van het welzijn van het dier tot gevolg. Anders dan bij het onvruchtbaar maken van een dier kan het couperen leiden tot een beperking in de mogelijkheden om te kunnen bewegen en te kunnen communiceren.

In een aantal reacties is gevraagd om een vrijstelling van of een overgangstermijn voor het verbod voor paarden die een houder reeds voor 1 januari 2016 in bezit had en welke toen al gecoupeerd waren. Deze reactie komt voort uit een uitspraak van de rechter aangaande de uitzondering om gecoupeerde dieren te mogen tentoonstellen indien deze om medische noodzaak zijn gecoupeerd of uit het buitenland afkomstig zijn. De rechter heeft daarbij bepaald dat dieren die speciaal om gecoupeerd te worden naar het buitenland zijn gebracht vanaf 1 januari 2016 niet onder deze uitzondering zouden vallen (CBB 22 december 2016, ECLI:NL:CBB:2016:400). Met het voorgestelde verbod zal het voor een ieder verboden zijn om gecoupeerde dieren tentoon te stellen en deel te laten nemen aan wedstrijden, ongeacht of het couperen een medische noodzaak had en ook ongeacht van waar de dieren afkomstig zijn. Van uitzonderingen is niet langer sprake.

Dat deze uitzondering vervalt, wordt als redelijk beschouwd. Het verbod op het tentoonstellen van dieren die een verboden ingreep hebben ondergaan staat al jaren in de wetgeving. In het verleden is de uitzondering voor dieren uit het buitenland misbruikt om het coupeerverbod en

het tentoonstellingsverbod te ontwijken. Mede vanwege de handhaafbaarheid van het tentoonstellingsverbod is ervoor gekozen om het tentoonstellen van dieren met aangewezen ingrepen te verbieden vanaf de datum van de inwerkingtreding van deze wet. Gelet op de reeds geldende regelgeving en de ontwikkelingen daaromtrent had het voor elke houder van een gecoupeerd paard duidelijk moeten zijn dat de overheid hier vroeger of later een einde aan zou willen maken. Deze wens is met enige regelmaat kenbaar gemaakt de afgelopen jaren. Gezien de ruime aandacht voor de problematiek in de maatschappij wordt ervan uit gegaan dat alle houders hiervan op de hoogte zijn of hadden kunnen zijn. Zoals de NVvR juist opmerkt, kan het verbod op deelname aan wedstrijden, tentoonstellingen en keuringen na bepaalde aangewezen lichamelijke ingrepen een beperking vormen voor het intracommunautaire handelsverkeer. Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur waarmee bepaalde ingrepen zullen worden aangewezen, zal worden overgegaan tot notificatie onder richtlijn 1535/2015 van deze ingrepen. In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur zal ook de onderbouwing van de noodzakelijkheid, geschiktheid en proportionaliteit van de aanwijzing worden gegeven overeenkomstig de eisen die deze richtlijn en de Europese jurisprudentie hieraan stellen.

9. Doen vervallen strafbaarstelling algemene zorgplicht Wet dieren

Artikel 1.4 van de Wet dieren bevat een algemene zorgplicht voor dieren. Overtreding van dit artikel is als misdrijf strafbaar gesteld. Deze zorgplicht heeft echter een algemeen karakter en is niet verder ingevuld door middel van specifieke voorschriften. Daar past een strafbaarstelling niet bij. Het moet dan immers voldoende duidelijk zijn welke gedragingen binnen de wettelijke delictsomschrijving vallen. Gelet hierop is artikel 1.4 nog niet in werking getreden.

Met het onderhavige wetsvoorstel komt de strafbaarstelling van de algemene zorgplicht te vervallen. Artikel 1.4 van de Wet dieren zal gelijktijdig met dit wetsvoorstel alsnog in werking treden. Ondanks het vervallen van de strafbaarstelling, blijft dit artikel met bestuurlijke herstelsancties handhaafbaar. Daarnaast is een verbod op concrete gedragingen waarbij sprake is van onnodig lijden van dieren (zoals dierenmishandeling en dierverwaarlozing) reeds opgenomen in de Wet dieren. Dit verbod is als zodanig ook strafrechtelijk handhaafbaar. In de consultatie heeft de voorgestelde wijziging tot enige vragen geleid, met name de vraag of de zorgplicht vervalt met het vervallen van de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving. De zorgplicht vervalt niet maar treedt juist in werking. Handhaving van de algemene zorgplicht wordt alleen mogelijk via het bestuursrecht in plaats van het strafrecht. Dit laatste laat onverlet dat indien gedraging met dieren een ander strafbaar feit opleveren (zoals bijvoorbeeld artikel 425 Sr), er alsnog strafrechtelijk kan worden opgetreden.

10. Huidige inzet op preventie van dierenmishandeling

Uit het onderzoek «De aard van het beestje; kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars» uitgevoerd in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap door Bureau Beke blijkt dat in Nederland nog weinig bekend is over de redenen en de oorzaken van dierenmishandeling.¹⁷ Via het meldnummer «144 red een dier» en via voorlichting over het goed houden en verzorgen van dieren op de website van het Landelijk Informatiecentrum Gezelschapsdieren (www.licg.nl) worden kennis en

¹⁷ Kamerstukken II 2016/17, 28 286, nr. 906.

alertheid over het welzijn van dieren bevordert. Een alertere omgeving draagt bij aan vroegtijdige signalering en kunnen ingrijpen bij problemen. Het LICG wordt door belangrijke partijen uit de gezelschapsdierensector ondersteund: de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD), de Dierenbescherming, Dibevo (belangenbehartiger van de huisdierenbranche), de Faculteit diergeneeskunde van de Universiteit Utrecht en Aeres MBO Barneveld dragen bij. Deze partijen nemen op deze wijze verantwoordelijkheid voor het uitdragen van een goede omgang met dieren.

11. Uitvoerings- en financiële consequenties

Met dit wetsvoorstel krijgen politie, OM en de zittende magistratuur meer mogelijkheden om strafbaar gedrag jegens of met dieren op te sporen, te vervolgen en te berechten. De mate waarin in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van dit nieuwe instrumentarium laat zich moeilijk voorspellen, maar in het algemeen zal selectief en gericht gebruik worden gemaakt van deze nieuwe mogelijkheden. De strafprocedure wijzigt als gevolg van dit wetsvoorstel niet en de voorgestelde wijzigingen sluiten nauw aan bij reeds bestaande strafrechtelijke bevoegdheden en maatregelen betreffende het gedrag van de verdachte of de veroordeelde. De voorgestelde wijzigingen zullen naar verwachting niet tot meer en uiteindelijk mogelijk zelfs tot minder strafzaken leiden, er zullen slechts andere, beter op de zaak toegesneden bevoegdheden worden ingezet. De uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel zijn dan ook beperkt en de werkzaamheden die voortvloeien uit dit wetsvoorstel kunnen worden ingepast in de bestaande werkprocessen. Wel zijn er werklastgevolgen te verwachten voor de Rechtspraak die met name aan de orde zullen zijn bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Gevolgen voor de politie

De politie zal een belangrijke rol vervullen bij de benodigde dossieropbouw, voorafgaand aan het opleggen van de gedragsaanwijzing of de zelfstandige maatregel. Soms zullen de betrokkenen al geruime tijd in beeld zijn wat de dossieropbouw vereenvoudigt. Daarnaast kunnen ook buitengewoon opsporingsambtenaren hier een signalerende rol vervullen. Ook is de politie verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing. Indien de gedragsaanwijzing ziet op een vorm van begeleiding is de reclassering vanuit haar expertise de organisatie die hierop kan toezien. In geval van overtreding van de door de officier van justitie opgelegde gedragsaanwijzing is betrokkene strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Ook overtreding van het houdverbod is strafbaar gesteld in de Wet dieren (zie paragraaf 6). In die gevallen zal proces-verbaal opgemaakt worden en is het aan de officier van justitie om te beoordelen of vervolging wordt ingesteld. Het zal naar verwachting gaan om een zeer beperkt aantal zaken.

Gevolgen voor het OM

Zoals ook reeds in het voorgaande is aangegeven, krijgt de officier van justitie met de gedragsaanwijzing een aanvullend instrument in handen dat selectief en gericht zal worden ingezet. De gedragsaanwijzing zal naar verwachting worden ingezet in zaken waarin het OM ook zonder deze bevoegdheid overgegaan zou zijn tot vervolging en waar een houdverbod als bijzondere voorwaarde zou zijn geëist. Met de gedragsaanwijzing wordt toezicht dus eerder mogelijk. De gedragsaanwijzing als zodanig bestaat al sinds 2010, hiervoor zijn geen (aanvullende) organisatorische voorzieningen nodig. Ook voor de uitbreiding van de dadelijke tenuitvoer-

legging geldt dat deze bevoegdheid reeds bestaat en toezicht mogelijk maakt in een eerdere fase.

Gevolgen voor de rechtspraak

De Rvdr verwacht dat het wetsvoorstel tot een toename van de werklast leidt die met name aan de orde zal zijn bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het CBb is in eerste aanleg bevoegd te oordelen over besluiten inzake de Wet dieren, met uitzondering van besluiten op grond van de Wet dieren waarin een bestuurlijke boete is opgelegd. De verwachting is dat naar aanleiding van de oplegging van de educatieve maatregel (artikel 5.10a Wet dieren) extra beroepszaken aan het CBb zullen worden voorgelegd. Ook de vergroting van het toepassingsbereik door de toevoeging van «dierenwelzijn» aan artikel 5.12 Wet dieren met de verwachting dat men zich niet steeds bij een dergelijke maatregel neer zal leggen, leidt naar verwachting tot extra zaken bij het CBb. In financiële zin zijn de verwachte werklastgevolgen bij de Rechtspraak ongeveer € 405.000 per jaar. Gedurende de periode 2023 tot en met 2025 worden deze kosten gedekt binnen de begroting van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het aantal extra zaken bij het CBb als gevolg van het wetsvoorstel zal gedurende de eerste twee jaren gemonitord worden. Aan de hand van de monitoring zal bezien worden wat de structurele werklastgevolgen zijn voor de Rechtspraak, en wanneer deze substantieel zijn, zal dekking geboden worden vanuit de begroting van het Ministerie van LNV, met een maximum van € 405.000 per jaar. Voor wat betreft de overige werklasteffecten van het wetsvoorstel wordt verwacht dat het aantal zaken voor de bestuursrechters van de rechtbanken licht zal stijgen. Dit effect wordt samen met de werklasteffecten op de strafrechter echter niet als substantieel ingeschat door de Rechtspraak. De uitbreiding van de dadelijke tenuitvoerlegging en de mogelijkheid om een houdverbod als zelfstandige maatregel op te leggen leiden naar verwachting niet tot een verzwaring van de werklast voor de rechtspraak. Deze wijzigingen bieden de rechter meer mogelijkheden bij de berechting van zaken die toch al aan de rechter zouden worden voorgelegd. Tegen de gedragsaanwijzing van de officier van justitie is weliswaar beroep mogelijk bij de rechter, maar gelet op het aantal strafrechtelijke dierenwelzijnszaken valt niet te verwachten dat dit tot een noemenswaardige stijging van de werklast zal leiden. Het niet-naleven van de gedragsaanwijzing van de officier van justitie levert een strafbaar feit op. Zonder afbreuk te doen aan het belang van de voorgestelde gedragsaanwijzingen zal het aantal nieuwe gedragsaanwijzingen als gevolg van dit wetsvoorstel naar verwachting beperkt zijn.

Gevolgen voor de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming

De LID neemt overeenkomstig de hiertoe gemaakte afspraken met de departementen, de politie en de NVWA primair meldingen in behandeling die bestuursrechtelijk dienen te worden gesanctioneerd maar zal met regelmaat ook eerstelijns meldingen oppakken. Voor het onderhavige wetsvoorstel betekent dit dat de LID te maken heeft met overtreders die in aanmerking komen voor een educatieve maatregel en met overtreders die in aanmerking komen voor de vrijheidsbeperkende maatregel. Deze nieuwe sanctioneringsmogelijkheden zullen naar verwachting niet leiden tot een verzwaring van de werklast van de inspecteurs van de LID. De maatregelen zelf worden opgelegd door de rechter (strafrecht) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (bestuursrechtelijke overtredingen) en het toezicht op de naleving van de sanctie verschilt niet van de werklast naar aanleiding van hercontroles die nu eveneens worden uitgevoerd. Voorbeelden van maatregelen waar hercontroles nu nodig zijn, zijn het via bestuursdwang aanpassen van de huisvesting of het

inschakelen van een dierenarts. Met dit wetsvoorstel wordt de sanctiëring naar verwachting een stuk effectiever gemaakt. Een educatieve maatregel zal naar verwachting in meerdere gevallen een structurele oplossing bieden en voorkomen dat de overtreding zich blijft herhalen. Hierdoor zal de belasting van de uitvoerende diensten op dit vlak kunnen verminderen.

Gevolgen voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

RVO is belast met het opleggen van de bestuursrechtelijke maatregelen op basis van de toezichtrapporten van de LID. Dit betekent dat RVO de mogelijkheid krijgt om een educatieve maatregel op te leggen. Na inwerkingtreding van deze nieuwe sanctiëeringsmogelijkheid zal mogelijk sprake zijn van een beperkte toename in handhavingskosten omdat passende cursussen geïdentificeerd dienen te worden en meer maatwerk mogelijk is. Ook krijgt RVO de mogelijkheid om namens de Minister van LNV een gehele of gedeeltelijke sluiting van bedrijven, inrichtingen of locaties op te leggen in situaties waarbij het dierenwelzijn worden geschaad. Deze aanpassing in de regelgeving betekent voor RVO een beperkte toename in de handhavingslasten. Omdat verwacht wordt dat deze sanctiemogelijkheden op termijn recidive zullen voorkomen, en ook sprake is van een versteviging van het strafrechtelijke instrumentarium waardoor eveneens recidive zal worden voorkomen, is de uiteindelijke verwachting dat de handhavingslast afneemt. Het verbod op deelname aan tentoonstellingen, wedstrijden en keuringen met een dier dat een bepaalde aangewezen ingreep heeft ondergaan zal mogelijk tot een beperkte toename leiden van de handhavingslasten.

Gevolgen voor de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit

De NVWA houdt primair toezicht op het welzijn van landbouwhuisdieren. De aanpassing van artikel 5.12 van de Wet dieren waarmee de mogelijkheden om maatregelen te treffen worden verruimd, levert naar verwachting geen extra lasten op. De maatregel is niet nieuw, de NVWA kan deze reeds opleggen in andere gevallen. De maatregel biedt de mogelijkheid om sneller toe te werken naar een structurele oplossing voor een bedrijf. Omdat ook hier sprake is van meer maatwerk en sanctiëring met het oog op een structurele oplossing zal op de lange termijn een besparing van de handhavingskosten te verwachten zijn. In de consultatie zijn verschillende vragen gesteld over de inrichting van de handhaving en de beschikbare capaciteit. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd het sanctieinstrumentarium te verbeteren. Door toegespitster op de problematiek te kunnen optreden wordt beoogd het effect van het optreden te verhogen en toekomstige overtredingen te voorkomen (door bijvoorbeeld het houdverbod en de educatieve maatregel).

Gevraagd is voorts of de LID onafhankelijk genoeg is. De LID staat als stichting los van de Dierenbescherming. De Minister van Economische Zaken heeft inzake de Wet dieren (en hiervoor al de Minister van LNV op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) de LID deze toezichthoudende bevoegdheden toegekend. De LID inspecteurs zijn aangewezen als buitengewone opsporingsambtenaren. Bij het gebruik van de opsporingsbevoegdheden staan de LID inspecteurs onder toezicht van een officier van justitie die besluit over de vervolging van een betrokkene. De LID inspecteurs zijn voorts aangewezen als toezichthouder waardoor zij controles mogen uitvoeren, maar zij zijn niet gemandateerd tot het nemen van handhavende besluiten. Dat doet de RVO. Tegen deze besluiten is bezwaar en voorts beroep bij de rechter mogelijk. Tot slot maakt de LID afspraken met de NVWA en de RVO over het optreden. De

LID is hiermee dusdanig ingebed in de handhavingsketen dat belangenverstrengeling wordt vermeden.

De keuze tussen inzet van het strafrecht of bestuursrecht zal worden gemaakt aan de hand van een handhavingskader van het OM. Het interventiebeleid zal nader worden bepaald en door de handhavende dienst op internet worden geplaatst.

12. Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets

Aan RVO, NVWA, LID en de Nationale Politie is gevraagd een uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (UHT) te doen op het voorstel¹⁸. De Nationale Politie had in het kader van de UHT geen opmerkingen op het voorstel.

RVO acht het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. RVO stelt voor om in de memorie van toelichting voorbeelden op te nemen voor welke bedrijven, inrichtingen en locaties de (gedeeltelijke) sluiting op basis van artikel 5.12 van de Wet dieren van toepassing is. Deze aanbeveling is niet overgenomen omdat deze begrippen onderdeel uitmaken van de bestaande systematiek. Deze toelichting ziet alleen op de gewijzigde elementen.

Ook verzocht RVO om de maatregel met betrekking tot gehele of gedeeltelijke sluiting van bedrijven, inrichtingen of locaties en de toename in beperkte handhavingslasten toe te voegen aan de «Gevolgen voor de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland». Dit voorstel is overgenomen. RVO heeft aanbevolen om in nadere regelgeving vast te leggen welke cursussen, trainingen en andere maatregelen als passend worden aangemerkt, waar het gaat om de educatieve maatregel. Deze aanbeveling is niet overgenomen. Met de bevoegdheid tot het opleggen van een educatieve maatregel is beoogd om in bepaalde situaties een meer structurele verbetering te kunnen bewerkstelligen in de zorg van dieren door de betrokkene. Welke cursus geschikt is om dit doel te bereiken zal afhangen van de concrete situatie en vereist derhalve maatwerk. Het is primair aan de instantie die de maatregel oplegt om te beoordelen of een dergelijke maatregel opportuun is en, zo ja, welke cursus het meest geschikt is. Deze bevoegdheid op voorhand nader invullen, zal de mogelijkheid van maatwerk tenietdoen en overigens ook het risico met zich brengen dat onvoldoende aangesloten kan worden bij de ontwikkeling van diverse cursussen en opleidingen.

De LID acht het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De LID stelt voor om een nadere toelichting te geven op de termen tentoonstelling, beurs of markt. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat dit geen nieuwe begrippen zijn. Alleen de systematiek van het bepalen van de niet toegestane ingrepen wordt veranderd.

De LID verzocht om, naast de uitbreiding van artikel 5.12 waardoor de Minister maatregelen kan treffen met betrekking tot bedrijven, inrichtingen en locaties bij overtredingen van welzijnswetten, ook artikel 8.4 Wet dieren (medewerkingsplicht) aan te passen. Dit omdat het bestuursrechtelijk sanctioneren van de medewerkingsverplichting nu slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk is. Dit voorstel is niet overgenomen, omdat dit een bredere discussie vereist die niet binnen de reikwijdte van dit wetsvoorstel past.

De LID stelt voor om de onafhankelijke positie van de LID explicieter te benoemen. Dit voorstel is overgenomen.

De NVWA acht het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De NVWA stelde voor om in de memorie van toelichting te verhelderen dat het verbod tot aanhitsen alle diercategorieën betreft. Dit voorstel is overgenomen.

De NVWA verzocht om in de wet de mogelijkheid op te nemen om de educatieve maatregel nader te specificeren in gerelateerde regelgeving.

¹⁸ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Dit voorstel is niet overgenomen. Met de bevoegdheid tot het opleggen van een educatieve maatregel is beoogd om in bepaalde situaties een meer structurele verbetering te kunnen bewerkstelligen in de zorg van dieren door de betrokkene. Welke cursus geschikt is om dit doel te bereiken zal afhangen van de concrete situatie en vereist derhalve maatwerk. Het is primair aan de instantie die de maatregel oplegt om te beoordelen of een dergelijke maatregel opportuun is en, zo ja, welke cursus het meest geschikt is. Deze bevoegdheid op voorhand nader invullen, zal de mogelijkheid van maatwerk tenietdoen en overigens ook het risico met zich brengen dat onvoldoende aangesloten kan worden bij de ontwikkeling van diverse cursussen en opleidingen. Ook verzocht de NVWA om in de wet de mogelijkheid op te nemen om de zorgplicht nader te specificeren in gerelateerde regelgeving. Dit voorstel is niet overgenomen. Vooropgesteld wordt dat dit voorstel de zorgplicht niet introduceert. Dit artikel maakte al deel uit van het voorstel van wet bij introductie van de Wet dieren. Voorts wordt opgemerkt dat een zorgplicht zoals deze bij de introductie daarvan ook is beoogd, zich niet leent voor nadere invulling. Bij het voorstel is destijds opgemerkt dat de waarde van de bepaling ligt in de algemene werking ervan op het doen en laten van eenieder, voor zover daarbij het dier – zijn welzijn, gezondheid, eigenheid of integriteit – in het geding is. Deze bepaling – zo is destijds toegelicht – beoogt dat eenieder, of hij nu houder, handelaar, vervoerder, fabrikant van voeders of geneesmiddelen, of dierenarts is, zich bij zijn doen en laten rekenschap geeft van zijn eigen verantwoordelijkheid voor dieren en van de eigen, zelfstandige waarde van het dier, en om altijd vanuit dit bewustzijn te handelen. Nadere invulling van deze zorgplicht is niet passend bij deze algemene werking.

De NVWA heeft verzocht om de taaktoedeling aan NVWA in relatie tot de taaktoedeling aan RVO, LID en Nationale politie te verduidelijken. Dit wetsvoorstel wijzigt de bestaande taakverdeling niet, de bestaande taakverdeling blijft overeind. Daarom is dit voorstel niet overgenomen.

II ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A (artikel 14b Wetboek van Strafrecht)

Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 6 van het algemene deel van deze memorie van toelichting. Door de introductie van het houdverbod als zelfstandige maatregel met een maximale duur van tien jaar, kan de voorziening voor een langere proeftijd in geval van een voorwaardelijke veroordeling in dierenwelzijnszaken komen te vervallen.

Onderdelen B en C (artikelen 306a en 425 Wetboek van Strafrecht)

Deze onderdelen zijn toegelicht in paragraaf 5 van het algemene deel van deze toelichting. Artikel 306a Sr vervangt artikel 425 Sr voor wat betreft het aanhitsen en wordt aangevuld met het aanhitsen van een dier op een ander dier (thans alleen aanhitsen op mensen). Dit feit wordt tevens aangemerkt als misdrijf. Artikel 425, sub 2°, Sr blijft (in aangepaste vorm) bestaan als overtreding.

Artikel II

Artikel 509hh Wetboek van Strafvordering

Met de voorgestelde wijziging van artikel 509hh Sv wordt een geval toegevoegd waarin de officier van justitie zijn bevoegdheid tot het geven van een gedragsaanwijzing kan toepassen. Dit is hierboven toegelicht in paragraaf 4 van het algemene deel van deze toelichting. Tevens wordt voorzien in een nieuwe gedragsaanwijzing, specifiek gericht op het (niet meer) houden van dieren.

Artikel III

Onderdelen A en D (artikel 2.15, 2.16 en 8.6 Wet dieren)

Met deze onderdelen wordt voorgesteld de artikelen 2.15, vijfde en zesde lid, en 2.16, derde en vierde lid, aan te vullen met de bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur lichamelijke ingrepen aan te wijzen. Indien een lichamelijke ingreep op grond van deze artikelen is aangewezen mag een dier ten aanzien waarvan een dergelijke ingreep is verricht niet langer deelnemen aan of toegelaten worden tot een wedstrijd, tentoonstelling of keuring. In paragraaf 8 van het algemene deel van deze toelichting is reeds toegelicht dat aldus specifiek ten behoeve van wedstrijden, tentoonstellingen en keuringen de noodzakelijke gedragsveranderingen teweeg kan worden gebracht en ook ingrepen worden aangewezen ongeacht of deze medisch noodzakelijk waren. Voorgesteld wordt om overtredingen van de genoemde verboden mede te handhaven door middel van een bestuurlijke boete (artikel 8.6).

Onderdelen B en D (artikel 5.10a en 8.6 Wet dieren)

Het doel van de educatieve maatregel is om te bewerkstelligen dat zowel op de korte als op de lange termijn dierverwaarlozing door houders die voortvloeit uit onkunde of onwetendheid, efficiënt, effectief en proportioneel kan worden aangepakt en verminderd, waarbij herhaling wordt voorkomen en houders uiteindelijk in staat worden gesteld op een verantwoorde manier dieren te houden. De Minister van LNV kan, in aanvulling op de bestaande bestuursrechtelijke sancties, voor dit doel een educatieve maatregel opleggen aan elke houder die zich schuldig maakt aan verwaarlozing van dieren die niet zodanig ernstig is dat een strafrechtelijke aanpak gerechtvaardigd is indien er sprake is van overtredingen van de bepalingen ter bescherming van het dierenwelzijn. De educatieve maatregel is reeds toegelicht in paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting.

Voorts wordt voorgesteld om overtredingen van de educatieve maatregel mede door middel van een bestuurlijke boete te handhaven (artikel 8.6).

Onderdeel C (artikel 5.12 Wet dieren)

Door de voorgestelde wijziging zal de bevoegdheid van de Minister van LNV om maatregelen te treffen met betrekking tot bedrijven, inrichtingen en locaties worden verruimd naar overtredingen van welzijnsnormen. Thans geldt deze bevoegdheid alleen voor zover er risico's zijn voor de gezondheid van mens of dier. Dit is ook toegelicht in paragraaf 7 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdelen E en G (artikel 8.11 en 8.12 Wet dieren)

Omdat het houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgenomen in de Wet dieren, wordt ook de strafbaarstelling opgenomen in deze wet. Overtreding van de zelfstandige maatregel wordt in artikel 8.11 van de Wet dieren aangemerkt als misdrijf. Evenals in de reeds bestaande regeling, blijft de maatregel van kracht na een eventuele overtreding. Tevens wordt voorgesteld om in artikel 8.11 van de Wet dieren de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 1.4 te schrappen. Deze wijziging is reeds toegelicht in paragraaf 9 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel F (artikel 8.11a Wet dieren)

Het doel van de maatregel is nieuwe strafbare feiten te voorkomen en maatschappij en dieren te beschermen. De rechter kan voor deze doelen een houdverbod of een gebiedsverbod opleggen. Dit is reeds toegelicht in paragraaf 6 van het algemene deel van deze toelichting. Een maatregel kan uit één van deze verplichtingen bestaan of uit beide verplichtingen. De maatregel kan eveneens in combinatie met een hoofdstraf of een andere maatregel worden opgelegd (zesde lid). Dit kan bijdragen aan een maatregel die zoveel mogelijk is toegesneden op de concrete situatie. Naarmate de maatregel meer beperkingen oplegt aan de verdachte, worden aan de motivering zwaardere eisen gesteld, met name voor wat betreft de proportionaliteit van de maatregel. De rechter kan deze verplichtingen in verschillende gevallen opleggen. Dit is ook toegelicht in paragraaf 6 van het algemene deel van deze toelichting. Ook indien de verdachte geen straf krijgt, maar het strafbare feit wel aan de verdachte kan worden toegerekend (artikel 9a Sr), kan de rechter de maatregel opleggen (eerste lid). De voorgestelde maximale termijn waarvoor de maatregel kan worden opgelegd is tien jaar. Deze volle duur van de maatregel kan passend zijn in geval van zeer ernstige of grootschalige vormen van dierenleed of verstoring van maatschappelijke rust. In die gevallen moet het mogelijk zijn om gedurende langere periode iemand te verbieden om dieren te houden.

Artikel IV

Artikel 1 Wet op de economische delicten

In de Wet op de economische delicten (WED) zijn overtredingen van verscheidene bepalingen van de Wet dieren aangewezen als economisch delict. Voor een aantal bepalingen van de Wet dieren geldt dat overtredingen ervan een economisch delict zijn, namelijk indien de overtredingen plaatsvinden in de uitoefening van een bedrijf waar dieren worden gehouden die zijn aangewezen als productiedier. Met deze wijziging wordt de toepasselijkheid van de WED uitgebreid naar bedrijven waar dieren worden gehouden die niet zijn aangewezen als productiedier. Deze uitbreiding is wenselijk, omdat het onderscheid tussen bedrijven met of zonder productiedieren niet relevant is voor de kwalificatie van een overtreding als economisch delict. Ook niet-productiedieren kunnen bedrijfsmatig worden gehouden en het kan in de rede liggen om de houders van deze dieren te vervolgen op grond van de WED.

Artikel V

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel voorzien van een citeertitel.

Artikel VI

Dit artikel betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling die voorziet in de mogelijkheid van gedifferentieerde inwerkingtreding. Hiervoor is gekozen omdat het wetsvoorstel een aantal verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke wijzigingen bevat.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten