

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Wijziging besluit houders van dieren

Het gebruik van dan wel een verbod op het gebruik van voorwerpen of apparatuur waarmee een pijnlijke prikkel aan het dier wordt toegediend

De 7 IAK-vragen:

1. Wat is de aanleiding?

Beschrijf de aanleiding voor het maken van het voorstel (bv. het regeerakkoord, besluit van de bewindspersoon, EU-implementatie, toezegging aan de Tweede Kamer, verzoek uit de branche of onderzoeksrapport), Noem de vindplaats van de bron waaruit de aanleiding blijkt.

Het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen zijn in het kader van de voorhangprocedure in juni 2012 aan beide Kamers aangeboden (Kamerstukken II 2011/2012, 28286, nr. 567). Naar aanleiding van deze voorhang heeft op 25 maart 2013 een notaoverleg over deze besluiten plaatsgevonden (verslag: Kamerstukken II 2012/13, 31389, nr. 125). In het kader van de uitkomsten van deze voorhangprocedure is destijds besloten een aantal artikelen of onderdelen daarvan uit de voorgehangen besluiten vooralsnog te schrappen en te heroverwegen. Dit betreft onder andere het gebruik van de elektronische halsband bij honden.

2. Wie zijn betrokken?

Geef aan welke groepen, organisaties, instanties, personen etc. betrokken zijn bij de totstandkoming van het voorstel. Geef ook aan waarom men betrokken is (bijv. kennis van probleem, betrokken bij uitvoering of handhaving, vertegenwoordiger doelgroep) en hoe (meebeslissen, meedenken, meedoen)

Het gebruik van dan wel een verbod op het gebruik van voorwerpen of apparatuur waarmee een pijnlijke prikkel aan het dier wordt toegediend, waaronder bijvoorbeeld het gebruik van een stroomhalsband is nog niets specifiek geregeld. Voor deze laatste gedraging was het nog noodzakelijk nader te onderzoeken of deze onder alle omstandigheden verboden moest worden, of dat er een nuancering wenselijk zou zijn. Hierover is contact geweest met dierenbeschermingsorganisaties, een vereniging van elektronische halsbandproducenten, de politie en enkele hondengedragdeskundigen.

3. Wat is het probleem?

Beschrijf hier het probleem dat moet worden opgelost. Welke situatie wordt negatief gewaardeerd of is voor vatbaar voor verbetering?

Het gebruik van voorwerpen met scherpe uitsteeksels waarmee dieren pijn of letsel toegebracht kunnen worden en het ondeskundig gebruik van stroomhalsbanden bij honden of andere dieren waarmee een ernstige aantasting van het welzijn kan worden veroorzaakt.

In artikel 2.1 van de wet is het verbod op dierenmishandeling opgenomen. In dit artikel is op wetsniveau voorts een aantal specifieke gedragingen omschreven die in elk geval als dierenmishandeling worden gekwalificeerd. Het derde lid van artikel 2.1 van de wet voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog andere specifieke gedragingen te omschrijven die in ieder geval als dierenmishandeling gelden. Op grond hiervan is in artikel 1.3 van het Besluit houders van dieren een aantal gedragingen opgenomen. Vooralsnog is in het Besluit houders van dieren geen expliciet verbod geregeld op het gebruik van voorwerpen of apparatuur waarmee een pijnlijke prikkel aan het dier wordt toegediend, waaronder bijvoorbeeld het gebruik van een stroomhalsband. Tot op heden geldt derhalve de hoofdregel uit artikel 2.1, eerste lid.

4. Wat is het doel?

Beschrijf het beleidsdoel/de beleidsdoelen. Formuleer doelen waar mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Het doel is om het gebruik van voorwerpen waarmee een dier pijnprikkels kunnen worden toegebracht, bijvoorbeeld om een dier in beweging te zetten of een dier bepaalde gedragingen aan- of af te leren, te regelen. Hiertoe behoort ook het gebruik van apparatuur waarmee het dier door middel van stroomstoten, elektromagnetische signalen of straling pijn kan worden toegebracht. In principe wordt het gebruik van deze voorwerpen verboden.

Over het gebruik van de elektronische halsband bij honden is contact geweest met dierenbeschermingsorganisaties, een vereniging van elektronische halsbandproducenten, de politie en enkele hondengedragsdeskundigen. Hieruit is geconcludeerd dat onder bepaalde, uitzonderlijke omstandigheden een uitzondering op het verbod wenselijk is. Naar aanleiding van deze reacties is de relatie tussen de wijze waarop de halsband wordt gebruikt en het risico op welzijnsaantasting nader bekeken. Het grootste risico op welzijnsaantasting komt voort uit ondeskundig gebruik van de stroomhalsband. Indien de prikkel voor de hond onvoorspelbaar en oncontroleerbaar is, kan deze ernstige stress veroorzaken. Bij een gebruik waarbij de prikkel wel voorspelbaar is en te relateren aan een bepaalde gedraging, hoeven zich geen problemen voor te doen. Het is derhalve van belang dat degene die de stroomhalsband gebruikt dit met voldoende deskundigheid doet. Ook moet het gebruik worden beperkt tot het teweegbrengen van gerechtvaardigde gedragsveranderingen zoals de training van politiehonden of afleren van gevaarlijk gedrag. Het gebruik van de band voor sport of spel is disproportioneel. Om de deskundigheid, alsmede de wijze waarop de aanwezigheid daarvan kan worden aangetoond, nader in te kunnen vullen is kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Geef aan welk publiek belang in het geding is en waarom ingrijpen door de rijksoverheid noodzakelijk is. Wat gebeurt er bij niets doen/ongewijzigd beleid (nuloptie)?

De overheid heeft de taak zwakke partijen en kwetsbare waarden in onze samenleving te beschermen. De overheid heeft ten aanzien van het welzijn, inclusief de gezondheid, van dieren een ordenende, beschermende en bevorderende rol en is uit dien hoofde verantwoordelijk voor het vastleggen van de minimumnormen in wet- en regelgeving.

In artikel 2.1, eerste lid, van de wet is het verbod neergelegd om zonder redelijk doel of disproportioneel bij een dier pijn of letsel te veroorzaken of om op dergelijke wijze de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Dit verbod op dierenmishandeling is een open norm waarbij is voorzien in een algemene strafbaarstelling van dierenmishandeling. Het algemene karakter van deze bepaling komt tot uitdrukking in de abstracte aanduiding “zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is”, waarbij het afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval aan het oordeel van de rechter is om te bepalen wanneer sprake is van dierenmishandeling. Dit neemt niet weg dat het gewenst is een aantal gedragingen waarvan vaststaat dat deze naar maatschappelijke opvattingen niet kunnen worden getolereerd, zonder meer als dierenmishandeling te kenschetsen. Het aanwijzen van dergelijke meer concrete gedragingen heeft als voordeel dat hierdoor niet alleen de norm van artikel 2.1 van de wet wordt verduidelijkt, maar ook de naleving en de handhaafbaarheid wordt bevorderd.

6. Wat is het beste instrument?

Geef aan met welk(e) beleidsinstrument(en) het beoogde doel moet worden gerealiseerd en waarom deze instrumenten – alles afgewogen – de voorkeur genieten. Betrek in de afweging overwegingen omtrent effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Welk instrument het beste is vloeit voort uit eerdere toezeggingen in het kader van de uitkomsten van de voorhangprocedure van het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen. Destijds is besloten een aantal artikelen uit de voorgehangen besluiten vooralsnog te schrappen en te heroverwegen. Op basis van nadere gesprekken over de betreffende onderwerpen dan wel nader onderzoek is thans besloten deze artikelen nu alsnog in gewijzigde vorm op te nemen in het Besluit houders van dieren. Zie verder onder punt 5.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Beschrijf hier de (neven)gevolgen van het voorstel voor burgers, bedrijven, overheid en milieu. Denk bij gevolgen voor burgers en bedrijven bijv. aan administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten en bij bedrijven ook aan markteffecten en concurrentiepositie. Denk bij gevolgen voor de overheid bijv. aan gevolgen voor bezwaar en beroep, toezicht, rechtspraak rechtsbijstand etc.. Gevolgen moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd (bijv. om hoeveel burgers gaat het, wat zijn de verwachte kosten etc.).

Door het voorliggende besluit wordt een aantal wijzigingen aangebracht die buiten de definitie van regeldruk vallen, maar wel een bedrijfseffect hebben. Daarbij gaat het om onder andere om het verbod op het gebruik van hierboven genoemde voorwerpen. Zoals in paragraaf 2 en 3 van de toelichting bij het ontwerpbesluit beschreven komen deze wijzigingen voort uit de afweging tussen de belangen van het dier en overige relevante belangen zoals volksgezondheid, productie en economie en milieu. In geval van de stroomhalsband zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld om invulling te geven aan de benodigde deskundigheid. Daarbij zullen de eventuele bedrijfseffecten worden beschreven.