



Minister van Justitie en Veiligheid

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Straf- en Sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Datum
22 juni 2021

Ons kenmerk
3399136

nota

Wetsvoorstel aanpak dierenmishandeling en
dierverswaarlozing – nader rapport en indiening TK

1. Aanleiding

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de RvS) heeft op 3 maart 2021 over bovengenoemd wetsvoorstel advies uitgebracht (dictum B). Het concept-nader rapport is gereed, het wetsvoorstel kan daarmee – na aanvaarding door de MR - bij de TK worden ingediend.

2. Geadviseerd besluit

U wordt verzocht in te stemmen met:

- Het concept-nader rapport;
- Het indienen van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer; en
- De publicatie van het consultatieverslag op internetconsultatie.nl.

3. Kernpunten

Samenvatting inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om dierenmishandeling en -verwaarlozing doeltreffender aan te pakken en te voorkomen. De belangrijkste elementen van het wetsvoorstel zijn:

- a) de mogelijkheid voor de officier van justitie om voorafgaand aan de rechterlijke uitspraak een gedragsaanwijzing op te leggen die inhoudt dat de verdachte tot aan de zitting geen dieren mag houden;
- b) Het omvormen tot misdrijf van het aanhitsen van een dier (thans neergelegd in artikel 425, sub 1^o, van het Wetboek van Strafrecht, hierna: Sr) en het ophogen van het wettelijke strafmaximum van zes maanden naar een jaar gevangenisstraf;
- c) De introductie van een houdverbod als rechterlijke zelfstandige (vrijheidsbeperkende) maatregel en het strafbaar stellen van overtreding van die maatregel; en
- d) 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.

Verwerking advies Raad van State

Hieronder worden de drie belangrijkste punten uit het advies van de RvS toegelicht, tezamen met de voorgestelde verwerking daarvan in het nader rapport.

a) Dadelijke uitvoerbaarheid houdverbod als bijzondere voorwaarde

De RvS is kritisch over het dadelijk uitvoerbaar maken van het houdverbod als bijzondere voorwaarde, omdat dit een uitzondering maakt op het beginsel dat een strafrechtelijke beslissing niet ten uitvoer wordt gelegd zolang daartegen nog een rechtsmiddel openstaat (onschuldpresumptie). Ook merkt de RvS dat door het wetsvoorstel ook andere bijzondere voorwaarden dan een houdverbod dadelijk uitvoerbaar worden.

In reactie op dit onderdeel uit het advies is de dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden uit het wetsvoorstel geschrapt. Hiermee wordt tevens opvolging gegeven aan het consultatieadvies van de Raad voor de rechtspraak, dat eerder adviseerde de dadelijke uitvoerbaarheid van bijzondere voorwaarden uit het wetsvoorstel te schrappen.

Dit laat onverlet dat het wetsvoorstel de mogelijkheid introduceert om een opgelegd houdverbod dadelijk uitvoerbaar te verklaren, maar uitsluitend indien dit een zelfstandig houdverbod betreft. Dit zelfstandige houdverbod kan zowel met een voorwaardelijke als met een onvoorwaardelijke straf worden gecombineerd indien de rechter dat aangewezen acht.

b) Schrappen bestaande langere proeftijd in dierenwelzijnszaken

Naar huidig recht kunnen bijzondere voorwaarden bij een voorwaardelijke veroordeling in dierenwelzijnszaken worden opgelegd met een proeftijd van tien jaar (artikel 14b, derde lid, Sr). Dit is fors langer dan de reguliere maximale proeftijd van bijzondere voorwaarden van drie jaar (artikel 14b, tweede lid, Sr). De RvS constateert dat met dit wetsvoorstel het mogelijk wordt om een zelfstandig houdverbod voor maximaal tien jaar op te leggen. In dat licht vraagt de RvS of de langere proeftijd van bijzondere voorwaarden in dierenwelzijnszaken nog kan worden gelegitimeerd, nu na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het de voorkeur heeft dat een houdverbod als zelfstandige maatregel wordt opgelegd.

In reactie op dit onderdeel uit het advies is het wetsvoorstel aangevuld met het voorstel om de regeling voor de langere proeftijd van tien jaar in dierenwelzijnszaken (artikel 14b, derde lid, Sr) te schrappen. Ook hier geldt dat een houdverbod van langer dan drie jaar weldegelijk mogelijk blijft, maar uitsluitend indien dit een zelfstandig houdverbod betreft.

c) Kortere maximale duur van zelfstandig houdverbod

De maximale duur van het voorgestelde zelfstandige houdverbod bedraagt tien jaar. De RvS merkt op dat dit een verdubbeling is van de termijn van vijf jaar die geldt voor de bestaande vrijheidsbeperkende maatregel uit artikel 38v Sr. Volgens de RvS kunnen overtredingen die gericht zijn op de gezondheid en het welzijn van dieren daarmee zwaarder worden bestraft dan soortgelijke overtredingen in de richting van een medemens. Ook merkt de RvS op dat een houdverbod door strafrechters in de praktijk zelden voor langer dan drie jaar wordt opgelegd. Gelet hierop adviseert de RvS de maximale duur van een houdverbod te beperken tot vijf jaar.

In het concept-nader rapport is dit onderdeel uit het advies van de RvS niet opgevolgd. Naar huidig recht kan een houdverbod als bijzondere voorwaarde al voor tien jaar worden opgelegd (artikel 14b, derde lid, Sr). Bovendien bestaat er een breed gedragen maatschappelijke en politieke wens om een houdverbod voor een langere periode te kunnen opleggen. In december 2020 is door de TK de motie Graus-Wassenberg aangenomen (PVV en PvdD). Deze motie verzoekt de regering een levenslang houd- en beroepsverbod in te stellen voor recidiverende dierenbeulen. De minister van LNV zal op een later moment de TK separaat informeren over de wijze waarop opvolging wordt gegeven aan deze motie. Gelet op het voorgaande ligt verkorting van de maximale duur van het houdverbod niet in de rede.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting enkele wetstechnische en redactionele verbeteringen door te voeren.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

- Dit wetsvoorstel vloeit voort uit de Contourenbrief houdverbod uit 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 28286, nr. 921). In verschillende sets Kamervragen (aan zowel u als aan MinLNV) van verschillende partijen (SP, PvdD, VVD en D66) is gevraagd naar de voortgang van dit wetsvoorstel. Dit wetstraject heeft vertraging opgelopen door (aanvankelijk) andere prioriteiten en (later) het vinden van financiering voor dit wetsvoorstel.
- In paragraaf 3c is ingegaan op de politieke context m.b.t. de maximale duur van het (zelfstandige) houdverbod.
- U bent de eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel, MinLNV is de tweede ondertekenaar.

4.2 Financiële overwegingen

De Rvdr heeft aangegeven dat het wetsvoorstel structurele werklastgevolgen van € 405.000 oplevert, omdat het wetsvoorstel naar verwachting leidt tot jaarlijks 75 extra zaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Het ministerie van LNV zal deze kosten gedurende de eerste twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel op zich nemen. In die twee jaar wordt gemonitord hoeveel extra zaken het wetsvoorstel daadwerkelijk oplevert. Na deze twee jaar wordt aan de hand hiervan de kostenverdeling tussen JenV en LNV geëvalueerd.

4.3 Juridische overwegingen

Zie paragraaf 3.

4.4 Krachtenveld

a) Afstemming

Deze nota en bijgevoegde stukken zijn opgesteld met nauwe betrokkenheid van ambtelijk LNV. Binnen JenV zijn de stukken afgestemd met DRC. De Dierenpolitie is door DGPenV geïnformeerd over de verwerking van het advies van de RvS. De financiële consequenties van het wetsvoorstel zijn voorafgaand aan de eerste behandeling in de MR afgestemd met DFEZ en de IRF.

b) Samenvatting consultatieperiode

Tijdens de consultatiefase (eind 2018) zijn reacties ontvangen van de Rvdr, de NVvR, het OM, de NOVA, de politie, de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming en de Koninklijke Hondenbescherming. Door het ministerie van LNV zijn uitvoeringstoetsen ontvangen van de NVWA, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de ATR. Daarnaast zijn 40 reacties op internetconsultatie.nl ontvangen. In algemene zin staan de adviesorganen positief tegenover een versterking van het instrumentarium om dierenmishandeling en –verwaarlozing beter aan te pakken. Wel is kritiek geleverd op enkele individuele maatregelen in het wetsvoorstel. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen van het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel, in het bijzonder waar het betreft de (gedeeltelijke) omvorming van artikel 425 Sr tot een misdrijf en het opnemen van dat artikel in artikel 67 Sv (mogelijk maken van voorlopige hechtenis).

Daarnaast hebben de adviesorganen verschillende vragen gesteld over de werking van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, deze zijn in de memorie van toelichting geadresseerd. Ook heeft het ministerie van LNV naar aanleiding van de adviezen verschillende tekstpassages aangeleverd over onderdelen die tot hun beleidsterrein behoren.

4.5 Uitvoering

Het wetsvoorstel bevat diverse strafrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen om daadkrachtiger te kunnen optreden in geval van dierenmishandeling of –verwaarlozing.

Burgers die zich aan dergelijke strafbare feiten schuldig maken, kunnen door dit wetsvoorstel strenger worden bestraft. Ook kan voor langere tijd worden voorkomen dat zij in de toekomst nog dieren zullen houden.

4.6 Communicatie

Met DCom zal worden afgestemd op welke wijze de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer in de publiciteit zal worden gebracht.

4.7 Ontwikkelingen hiervoor

Zie paragraaf 4.4.