

Vergaderjaar 1990–1991

16 447

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

Ontvangen 22 november 1990

1. Inleiding

In deze notitie worden zoals de uitgebreide vergadering van de commissie Landbouw en Natuurbeheer van 29 oktober jl. over het wetsvoorstel voor een Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is toegezegd, de hoofdlijnen van de regeling met betrekking tot agressieve honden aangegeven. Tevens wordt ingegaan op specifieke in de UCV gestelde vragen. Deze betreffen de aanwijzing van categorieën honden, de vrijstellingsregeling voor bestaande honden, de handhaafbaarheid en sanctionering van de voorgestelde maatregelen en verhouding tussen de bevoegdheden van de burgemeester in het onderhavige wetsvoorstel, de nieuwe Gemeentewet en het Nieuwe Burgerlijk Wetboek. Eveneens wordt in deze notitie ingegaan op de afbakening tussen het voorstel voor een Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren en de Visserijwet 1963.

2. Voorgestelde maatregelen: fok- en houdverbod

Om de problematiek van agressief gedrag bij honden te kunnen aanpakken, ligt als eerste maatregel een fokverbod voor de hand. Het doel van het fokverbod is te bewerkstelligen dat in het gekozen systeem van bij wetsduiding aan te wijzen hondenrassen of categorieën van honden, deze op termijn in Nederland niet meer voorkomen. In dat kader is als ondersteunende maatregel een import- en handelsverbod vastgelegd. Op grond van een fokverbod kan alleen worden opgetreden tegen evidente situaties waarin al dan niet bedrijfsmatig met honden van bepaalde groepen of rassen op agressiviteit wordt gefokt.

Een dergelijke maatregel kan evenwel niet verhinderen dat illegaal gefokte honden op straat voorkomen. Immers op zich zou het houden van een in strijd met het fokverbod gefokte hond niet strafbaar zijn. Een voor de samenleving potentieel gevaarlijke situatie zou dan blijven bestaan. Om dat te voorkomen is een houdverbod voor dergelijke honden noodzakelijk.

3. Aanwijzing en omschrijving categorieën van honden

De aanwijzing van categorieën van agressieve honden geschiedt bij wetsduiding, ongeacht of een hond binnen deze categorieën daadwerkelijk van agressiviteit blijk heeft gegeven. Wordt niet met een dergelijke in de wet opgenomen fictie gewerkt, dan is de regeling niet handhaafbaar. Op de overheid komt immers een haast onmogelijke bewijslast te liggen. Het beoordelen of een individuele hond agressief is, is bijzonder moeilijk, zolang er nog geen ongelukken hebben plaatsgevonden. Het kan echter niet de bedoeling zijn om deze eerst af te wachten alvorens van overheidswege in te grijpen.

De categorieën honden zullen ingevolge het voorgestelde artikel 37v ter, eerste lid, bij ministeriële regeling worden aangewezen. Op deze wijze kan snel worden gereageerd indien de problematiek zich zou verleggen naar een andere categorie van honden.

Vanzelfsprekend zal alvorens tot aanwijzing wordt overgegaan, advies worden ingewonnen van deskundigen en zal een conceptregeling voor advies naar de betrokken maatschappelijke organisaties worden gezonden.

Ik ben voornemens in de uitvoeringsregeling in ieder geval de rassen Filo Brasileiro, Dogo Argentino en American Staffordshire terriër alsmede het Pit-Bull-terriër type op te nemen. De Commissies van advies agressief gedrag bij honden heeft voor het Pit-Bull-terriër type een nauwkeurige en duidelijke omschrijving gegeven. Deze omschrijving wordt al in een aantal gemeenten gehanteerd. Tot op heden zijn bij de toepassing daarvan geen serieuze problemen gebleken. Indien in het concrete geval bij een opsporingsambtenaar of een burgemeester toch twijfel zou bestaan of een hond onder de omschrijving valt, kan een deskundige worden geraadpleegd alvorens tot administratiefrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen wordt overgegaan.

Naar aan te wijzen categorieën van agressieve honden, kunnen ook individuele honden binnen andere rassen agressief gedrag tonen. Ook de adviescommissie heeft dit onderkend. Het probleem ligt daar evenwel niet bij een ras als zodanig maar alleen bij enkele individuele exemplaren. Derhalve kan voor die gevallen niet met een in de wet opgenomen fictie worden gewerkt. Voldoende is dat tegen dergelijke honden maatregelen worden genomen. Om die reden heeft de adviescommissie geadviseerd in deze gevallen na gebleken agressief gedrag aanlijn- en muilkorfgeboden op te leggen. Deze maatregelen kunnen op grond van plaatselijke verordeningen (artikelen 193-207 van de Gemeentewet) worden genomen. In plaatselijke verordeningen zijn uit hoofde van de handhaving van de openbare orde en veiligheid doorgaans al bepalingen opgenomen met betrekking tot honden. In veel gevallen wordt het College van Burgemeester en Wethouders de bevoegdheid gegeven aan de eigenaar of houder van een individuele, agressief gebleken hond, de verplichting op te leggen tot aanlijnen en muilkorven van deze hond op de openbare weg. Op grond van artikel 81o van het wetsvoorstel zal wel een identificatie- en registratieplicht voor dergelijke honden worden ingesteld.

4. Overgangsregeling, identificatieplicht

Voor reeds bestaande honden zal een overgangsregeling worden getroffen. Artikel 81a van het wetsvoorstel biedt daartoe de basis. Het ligt in de bedoeling op grond van artikel 81a aan eigenaren van bestaande honden vrijstelling van het verbod tot het houden van op grond van artikel 37v ter van het wetsvoorstel aangewezen honderrassen of categorieën van honden te verlenen. Deze vrijstelling zal worden verleend onder de voorwaarde dat de betreffende honden geïdentificeerd

en geregistreerd worden, zodat in de praktijk gemakkelijk is te constateren of de betreffende hond onder de overgangsregeling valt. Voorts zal de vrijstelling onder de beperking worden verleend dat de honden worden aangeliind en gemuilkorfd indien deze zich op de openbare weg bevinden.

De eigenaren van bestaande honden die onder de overgangsregeling vallen, zullen gedurende een zekere periode voorafgaand aan het van kracht worden van het houdverbod, in de gelegenheid worden gesteld hun honden aan te melden voor registratie en identificatie. De eigenaar dient in beginsel zelf tot aanmelding over te gaan. Wel zal in dat kader van overheidswege een uitgebreide voorlichtingscampagne worden gehouden. Aangenomen mag worden dat het merendeel van de eigenaren hun hond ter registratie en identificatie zullen aanmelden, Immers indien zij dat niet doen vallen de honden onder het houdverbod en kunnen de administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties, waaronder het doen doden van de hond ook op deze honden worden toegepast. Een identificatie en registratieplicht voor alle honden zoals in de UCV is gesuggereerd voor het ondervangen van het probleem van het al dan niet aanmelden van honden voor de overgangsregeling, is dan ook niet nodig. Over de uitvoering van de identificatie en registratie wordt, voor zover het rashonden (onder meer de Filo Brasileiro, Dogo Argentino en American Staffordshire terriër) betreft, thans overleg gevoerd met de Raad van Beheer op Kynologisch Gebied in Nederland en voor zover het andere honden betreft met de Stichting Registratie Gezelschapdieren Nederland. Het ligt in de bedoeling dat de identificatie zal plaatsvinden door middel van een tatoeage in het oor van de hond. De registratie van de honden zal apart en zo mogelijk in een geautomatiseerd systeem plaatsvinden, zodat de gegevens ook gemakkelijk toegankelijk zijn voor opsporingsambtenaren.

Het ligt in de bedoeling het aanlijn- en muilkorfgebod voor honden die onder de overgangsregeling vallen, alleen te laten gelden voor zover de honden zich op de openbare weg bevinden. Op andere plaatsen geldt deze beperking in de bewegingsvrijheid dan niet. Niet nakoming van het aanlijn- en muilkorfgebod is ingevolge artikel 86 van het wetsvoorstel strafbaar.

In overleg met onder andere de VNG zal nader worden gezien of een differentiatie in het aanlijn- en muilkorfgebod kan worden aangebracht. Nagegaan zal worden in hoeverre de mogelijkheid bestaat om bepaalde afgesloten, door de burgemeester aan te wijzen plaatsen te creëren, waar het aanlijn- en muilkorfgebod niet behoef te gelden. Als uitgangspunt geldt daarbij dat de veiligheid van mens en dier ook op die plaatsen gewaarborgd dient te zijn.

5. Handhaving- en sanctionering

Terzake van het handhavings- en sanctioneringsstelsel kan het volgende worden opgemerkt.

Indien met een hond die onder de voorgestelde maatregelen valt de regels worden overtreden, bestaan twee mogelijkheden om op te treden waarmee een duurdelict kan worden voorkomen.

Ten eerste is in het wetsvoorstel voorzien in de administratiefrechtelijke sanctie dat de burgemeester tot het laten doden van de hond kan overgaan. Aangezien de maatregelen uit een oogpunt van bescherming van veiligheid van mens en dier worden voorgesteld, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid bij de burgemeester te leggen.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is in artikel 37v quater de mogelijkheid voor de houder van het dier geopend om beroep in te stellen alvorens tot het doden van de hond wordt overgegaan. Daarbij is

bepaald dat niet tot het doden van de hond wordt overgegaan indien de houder binnen 30 dagen nadat de beslissing van de burgemeester hem is medegedeeld, een verzoek voor een voorlopige voorziening overeenkomstig artikel 65 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie heeft ingediend bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven en op dat verzoek niet afwijzend is beslist.

Deze administratiefrechtelijke weg laat onverlet de strafrechtelijke mogelijkheden. Aangezien er ook sprake is van een strafbaar feit, kan op grond van het strafrechtelijk kader – onder meer de artikelen 33a en 36c van het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 94 en 134 van het Wetboek van Strafvordering – tot in beslagname van de hond worden overgegaan. De hond kan dan in een dierenasiel worden ondergebracht. Aan de strafrechter kan vervolgens door het Openbaar Ministerie verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer van de hond worden gevraagd. Indien de strafrechter hiertoe overgaat, vervalt de hond aan de Staat en kan de inspecteur der domeinen tot het laten doden van de hond overgaan.

Vanzelfsprekend bestaat voor de houder van de betreffende hond altijd de mogelijkheid om aan een (duur)delict te ontkomen door vrijwillig over te gaan tot het laten doden van de hond.

6. Bevoegdheden burgemeester: afbakening

Terzake van de afbakening van bevoegdheden van de burgemeester zoals vastgelegd in het voorstel voor een Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, het nieuw Burgerlijk Wetboek en de (toekomstige) Gemeentewet kan het volgende worden aangegeven.

In het nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) zijn in titel 2 van boek 5 bevoegdheden van de burgemeester opgenomen terzake van gevonden dieren, die aan een gemeente in bewaring zijn gegeven. Ingevolge artikel 5.2.6 van het NBW (doorlopende nummering: artikel 8) is, indien een gevonden dier aan de gemeente in bewaring is gegeven, de burgemeester bevoegd na verloop van twee weken nadat het dier door de gemeente in bewaring is genomen, het betreffende dier tegen betaling van een koopprijs danwel om niet aan een derde in eigendom over te dragen. Mocht dit laatste zijn uitgesloten, dan is de burgemeester bevoegd het dier te laten doden. Deze bepaling vormt een onderdeel van de regeling inzake gevonden voorwerpen.

Samenloop met de in artikel 37v ter en 37v quater van het onderhavige wetsvoorstel kan zich voordoen indien een hond, behorende tot een krachtens artikel 37v ter van het wetsvoorstel aangewezen ras of categorie, na te zijn gevonden, bij een gemeente in bewaring wordt gegeven. Indien het dier overeenkomstig de overgangsregeling op grond van artikel 81a van het wetsvoorstel is geïdentificeerd en geregistreerd, vormt de opsporing van de eigenaar in de regel geen probleem. Indien niet kan worden vastgesteld dat het dier onder de vrijstellingsregeling valt, bestaan in beginsel twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid betreft de situatie waarin de identiteit van de eigenaar bekend wordt. In dat geval is de regeling van het onderhavige wetsvoorstel van toepassing. Dat betekent dat de betreffende hond na 30 dagen kan worden gedood, tenzij gebruik wordt gemaakt van de in artikel 37v quater, tweede lid, van het wetsvoorstel gegeven beroepstermijn van 30 dagen. De andere mogelijkheid betreft de situatie waarin de identiteit van de eigenaar niet bekend wordt. Alsdan is de regeling in het NBW van toepassing, hetgeen betekent dat de burgemeester, nu eigendomsoverdracht uitgesloten is, de hond kan laten doden.

Terzake van de afbakening van de onderhavige regeling met de toekomstige Gemeentewet kan het volgende worden aangegeven. Het bepaalde in artikel 37v quater van het onderhavige wetsvoorstel kan

worden aangemerkt als een *lex specialis* ten opzichte van de algemene bevoegdheden tot toepassing van bestuursdwang in artikel 127 en dwangbevoegdheid in het kader van de handhaving van de openbare orde in artikel 171 van het ontwerp voor een nieuwe Gemeentewet (Kamerstukken II, 1988-1989, 19 403, nr. 13).

Deze systematiek is analoog aan de systematiek in bestaande wet- en regelgeving waarin tal van bepalingen zijn opgenomen waarbij aan de burgemeester bevoegdheden tot toepassing van bestuursdwang worden verleend, die als *lex specialis* gelden ten opzichte van de algemene bevoegdheden tot toepassing van bestuursdwang in de Gemeentewet. Zo is bijvoorbeeld in de Hinderwet de bevoegdheid opgenomen om tot sluiting van een inrichting over te gaan indien bepaalde voorschriften niet zijn nageleefd (artikel 28, eerste lid, van de Hinderwet).

7. Afbakening met de Visserijwet 1963

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op alle gehouden dieren dus ook op gehouden vissen, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op het vangen van vis. De Visserijwet 1963 biedt immers het kader voor alle regelgeving die met het vangen verband houdt. Dat betekent dat ook welzijnsbepalingen die met het vangen verband houden, in de Visserijwet 1963 zijn ondergebracht. Zo is het ingevolge artikel 2c verboden vis te bedwelmen of te doden met bepaalde aangewezen middelen. Hierbij gaat het niet alleen om vangen van niet-gehouden vis, maar ook van gehouden vis, bijvoorbeeld in kweekvijvers. In deze systematiek ligt het voor de hand bepalingen omtrent vis die bij het vangen als levend aas wordt gebruikt in de visserijwet onder te brengen. Het voorstel tot wijziging van de visserijwet 1963 (Kamerstukken II, 1989-1990, 21 436, nrs. 1, 2) behelst dan ook een dergelijke regeling. Het spreekt voor zich dat het de duidelijkheid ten goede komt indien alle bepalingen die met het vangen te maken hebben, dus ook de welzijnsbepalingen in één wet zijn opgenomen.

Artikel 84c van het voorstel biedt een terugtreddingsbepaling voorzover de Visserijwet 1963 een kader voor regelgeving biedt. De terugtreddingsbepaling beoogt slechts te voorkomen dat voor eenzelfde soort welzijnsbepalingen twee wettelijke regimes een basis zouden bieden. De bepaling is zodanig geformuleerd dat de mogelijkheden om regelen op te treden op grond van het onderhavige wetsvoorstel altijd aanwezig zijn, zodra de Visserijwet die mogelijkheid niet biedt. Gehouden vis kan dus nooit tussen wal en schip terecht komen.

Het feit dat gehouden vis valt onder de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel brengt met zich dat vis die eenmaal in een leefnet terecht is gekomen en dus wordt gehouden, onder het onderhavige wetsvoorstel valt. Bij een leefnet kan immers niet meer worden gesproken over het vangen van vis. Deze systematiek brengt voorts met zich dat indien uit een oogpunt van welzijn regelen terzake van het doden van gehouden vissen dienen te worden gesteld, artikel 37k van het wetsvoorstel de basis biedt.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J.D. Gabor