

NOTA VAN TOELICHTING

3 juni 2020

1 Inleiding

Stroomstootapparatuur wordt structureel ingezet bij het trainen van honden voor bepaalde sporten zoals de jacht en pakwerk, voor het trainen van politiehonden en voor het afleren van door eigenaren ongewenste gedragingen van hun hond, zoals opspringen en niet willen luisteren. Ook wordt stroomstootapparatuur toegepast als antiblafband. Het gebruik van stroomstootapparatuur gaat echter gepaard met een hoog en niet te minimaliseren risico op het veroorzaken van pijn of letsel dan wel op het benadelen van de gezondheid of het welzijn van het dier, zowel op de korte als op de lange termijn.

Ook apparatuur die elektromagnetische signalen of straling kan produceren kan pijn of letsel bij honden veroorzaken. Om deze reden is in 2018 besloten om het gebruik van apparatuur bij dieren die stroomstoten, elektromagnetische signalen en straling kan afgeven aan te wijzen als verboden gedraging (hierna: Besluit van 26 april 2018).¹ Het Besluit van 26 april 2018 waarin de verboden gedraging was opgenomen bevatte een uitzondering voor het gebruik van de apparatuur gericht op het teweegbrengen van een gerechtvaardigde verandering in gedrag van het dier ter voorkoming van gevaar voor mens of dier of ter voorkoming van aantasting van het welzijn van het dier, onder de voorwaarde dat de gebruiker van de apparatuur daartoe over voldoende deskundigheid beschikt. De inschatting was dat het stellen van bepaalde voorwaarden voldoende waarborgen zou kunnen creëren om misbruik en aantasting van het dierenwelzijn te voorkomen. Het streven was om deze voorwaarden uit te werken en het verbod per 1 januari 2019 in werking te laten treden.

Het verbod is uiteindelijk niet in werking getreden. Tijdens de uitwerking van de uitzondering op het verbod is de uitzondering heroverwogen. Vervolgens is besloten het verbod aan te passen en geen algemene uitzondering op te nemen voor het verbod op het gebruik van stroomstootapparatuur. Hieronder wordt deze beleidswijziging toegelicht.

Voor de vaststelling van het Besluit van 26 april 2018 was al bekend dat het gebruik van stroom als trainingmethode bij honden een ernstige welzijnsaantasting met zich kon brengen. Dit bleek uit een wetenschappelijk overzichtsartikel.² De gedachte was dat deze welzijnsaantasting kon worden weggenomen met voldoende deskundigheid van de trainer. Bij de uitwerking van de voorwaarden bij de uitzondering op het verbod met diverse stakeholders werd echter duidelijk dat voldoende deskundigheid de risico's op de aantasting van het welzijn van honden niet wegneemt. Dit wordt in het volgende hoofdstuk verder toegelicht. Ook bleek tijdens deze uitwerking dat het goed mogelijk is honden zonder stroomstootapparatuur te trainen. Een algemene uitzonderingsgrond op het gebruik van stroomstootapparatuur is dus niet nodig en zou het welzijn van honden onvoldoende waarborgen.

Het voorliggende Besluit tot wijziging van het Besluit houders van dieren (hierna: het besluit) bevat een verbod op het gebruik van stroomstootapparatuur bij honden. Uitzonderingen op het verbod zijn beperkt tot gebruik van de apparatuur bij het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen en het gebruik in de uitvoering van politie- en krijgsmachttaken. Het verbod in dit besluit is beperkt tot honden en ziet niet op andere apparatuur dan stroomstootapparatuur. In hoofdstuk 3 is deze beleidswijziging nader toegelicht.

¹ Zie Staatsblad 2018, 146.

² S. Masson et al., Electronic training devices: discussion on the pros and cons of their use in dogs as a basis for the position statement of the European Society of Veterinary Clinical Ethology (ESVCE), Journal of Veterinary Behavior, 6 maart 2018.

2 Problematiek van stroomstootapparatuur bij honden

Risico's bij het gebruik van stroom bij honden

Het gebruik van stroomstootapparatuur bij een hond betekent een groot risico op de aantasting van het welzijn van de hond, zowel op de korte als de lange termijn. In veel gevallen gaat het om een *ernstige* aantasting van het welzijn. Stroomstoten bij honden kunnen leiden tot angst, stress, agressiviteit, fobie en blijvende aantasting van de vertrouwensband tussen eigenaar en hond. Een groot aantal wetenschappelijke publicaties dat hierover gaat zijn met de Tweede Kamer gedeeld.³

In theorie is het mogelijk om verantwoord stroomstootapparatuur bij honden te gebruiken door exact de juiste stroomintensiteit op exact het juiste moment toe te dienen. Het kiezen van de exact juiste stroomintensiteit hangt af van onder meer de volgende factoren: weersomstandigheden als hitte, regen, zonnestralen en vochtigheid, specifieke kenmerken van de hond zoals de vachtdikte, vachtvochtigheid, huiddikte, onderhuids vetweefsel en de gevoeligheid voor pijnprikkels. Gelet op de verscheidenheid aan factoren en het feit dat een aantal factoren afhangt van het moment, is het in de praktijk nagenoeg onmogelijk de juiste intensiteit te kiezen. Daarnaast is het niet eenvoudig exact het juiste moment te kiezen voor het toedienen van een prikkel. De Nederlandse Vereniging voor Instructeurs in Hondenopvoeding en -opleiding heeft aangegeven dat zelfs ervaren trainers niet eenduidig in staat zijn exact het juiste moment van het toedienen van een prikkel te kunnen bepalen.

Voorts bestaat bij het toedienen van stroomprikkel het risico dat een hond gewond raakt aan de prikkels en niet meer reageert. Gewenning betekent niet dat het welzijn van de hond niet meer wordt geschaad. Omdat de hond niet meer reageert, zal de toediener geneigd zijn prikkels van een hogere intensiteit toe te dienen, waarop de welzijnsaantasting eveneens toeneemt.

Stroomstoten bij honden in beginsel ook niet noodzakelijk

Stroomstootapparatuur wordt bij honden onder meer ingezet bij het trainen van honden. Een gedegen wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt waaruit blijkt dat gebruik van stroomstoten noodzakelijk zou zijn of überhaupt leidt tot betere resultaten. In de praktijk blijkt dat militairen en politieagenten honden effectief kunnen trainen en inzetten zonder het gebruik van stroomstootapparatuur. De Nederlandse krijgsmacht heeft succesvol honden ingezet bij internationale (NAVO)-missies die zijn getraind zonder het gebruik van stroomstootapparatuur. Ook de politie van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen werkt met honden die zonder stroom worden getraind. Honden kunnen succesvol worden getraind met belonende methoden.

3 Doel en hoofdlijnen van het besluit

Doel

Het doel van dit besluit is het verbeteren van het welzijn van honden. Door het stroomstootapparatuur te verbieden, behoudens een beperkte uitzondering, zal het toepassen van niet-bestrafende leermethoden gaan toenemen en het welzijn van honden verbeteren.

Wettelijke grondslag

³ Kamerstukken II 2019/20, 28286, nr. 1066.

De wettelijke grondslag voor dit besluit is gelegen in artikel 2.1 van de Wet dieren. Op grond van het eerste lid van dit artikel is het verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Het tweede lid bevat een aantal verboden gedragingen die in ieder geval tot de verboden gedragingen van het eerste lid worden gerekend. Het derde lid biedt, in samenhang met het vijfde lid, de mogelijkheid om bij amvb het gebruik van voorwerpen die bij dieren pijn of letsel kunnen veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn kunnen benadelen, aan te wijzen als verboden gedraging. Dit besluit is gebaseerd op artikel 2.1, derde en vijfde lid, van de Wet dieren.

Verbod op het gebruik van apparatuur die stroomstoten kan afgeven

Artikel 1.3 van het Besluit houders van dieren bevat reeds een aantal verboden gedragingen. Met het onderhavige besluit wordt aan dat artikel een verboden gedraging toegevoegd: het gebruik van apparatuur die geschikt is om aan een hond stroomstoten af te geven (het nieuwe onderdeel h).

Onder *gebruik* van de stroomstootapparatuur wordt niet enkel het daadwerkelijk toedienen van stroom verstaan, maar ook de situatie waarin een houder een hond de apparatuur laat dragen. Het dragen van apparatuur waarvan de hond zich bewust is dat de apparatuur aversieve prikkels kan produceren zorgt ook voor een hoog risico op ernstig aantasten van het welzijn van het dier. Het dier is door het dragen ervan zich bewust van het feit dat hij op elk moment ergens voor iets gestraft kan gaan worden. Het dier wordt hierdoor ernstig belemmerd in zijn fysiologisch en ethologisch gedrag en is het risico groot dat het zich in een continue staat van stress en angst bevindt, wat een ernstige gezondheids- en welzijnsaantasting met zich brengt.

Bij de verboden gedraging gaat het om apparatuur die *geschikt* is om aan een hond stroomstoten af te geven. Apparatuur die buiten werking is doordat bijvoorbeeld batterijen ontbreken of doordat de apparatuur op een andere wijze onklaar is gemaakt, wordt nog steeds als geschikt beschouwd. De hond zal indien de apparatuur bij hem of haar eerder gebruikt is als stroomstootapparatuur, nog steeds deze apparatuur ervaren als stroomstootapparatuur. Om deze reden kwalificeren deze banden ook als geschikt. Ook apparatuur die geschikt is om stroomstoten af te geven en hiernaast andere signalen als geluid en trillingen kan produceren valt onder het verbod.

Beperking van de verboden tot stroomstootapparatuur en honden

In het Besluit van 26 april 2018 waren ook verboden opgenomen op het gebruik van apparatuur die elektromagnetische signalen of straling kan afgeven. Daarnaast hadden de verboden gedragingen in het Besluit van 26 april 2018 betrekking op dieren in het algemeen. Bij de uitwerking van het onderhavige besluit is opnieuw overwogen in hoeverre het noodzakelijk is om het gebruik bij dieren van (potentieel) schadelijke apparatuur te verbieden. Dit heeft ertoe geleid dat in het onderhavige besluit ervoor is gekozen om alleen het gebruik van stroomstootapparatuur te verbieden en het verbod te beperken tot honden. Deze keuze is gemaakt omdat de noodzakelijkheid van een breder verbod op dit moment onvoldoende kan worden onderbouwd. Het is onbekend of aversieve apparatuur wordt toegepast bij andere diersoorten dan de hond. Ook is er geen wetenschappelijke literatuur over het toepassen van aversieve apparatuur bij andere diersoorten dan de hond en de impact daarvan op het welzijn van andere diersoorten.

Bovenstaande laat onverlet dat het gebruik van stroomstootapparatuur bij andere diersoorten dan de hond in een concreet geval kan worden gekwalificeerd als

dierenmishandeling (artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren). Hetzelfde geldt voor het gebruik van andere aversieve apparatuur dan stroomstootapparatuur bij honden. Mocht blijken dat in tegenstelling tot wat nu wordt aangenomen, ook andere aversieve apparatuur als trainingsmethode wordt ingezet ter vervanging van de stroomstootapparatuur, dan zal het gebruik van deze apparatuur in een concreet geval alsnog gekwalificeerd kunnen gaan worden als dierenmishandeling.

Uitzonderingen op de verboden

Het verbod op het gebruik van stroomstootapparatuur bij een hond en is niet van toepassing bij het gebruik daarvan bij het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen. Het gaat hierbij om handelingen als het maken van röntgenfoto's, CT-scans, het behandelen van tumoren en hartdefibrillatie. Deze handelingen mogen worden uitgevoerd door dierenartsen en eventueel andere diergeneeskundigen, mits het hen wettelijk is toegestaan bepaalde diergeneeskundige handelingen te verrichten.

Van een verboden gedraging is voorts geen sprake indien de apparatuur gebruikt wordt in de uitoefening van de taak van de politie, de politietaken van de Koninklijke marechaussee of ter uitoefening van de taken van de krijgsmacht. Van belang daarbij is dat deze uitzondering, indachtig de formulering van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren, slechts geldt voor zover het doel van het gebruik van stroomstootapparatuur ter uitoefening van deze taken het gebruik daarvan rechtvaardigt en het doel niet op een andere wijze kan worden bereikt. Deze uitzondering is noodzakelijk voor politie en Defensie om hun wettelijke taken goed uit te kunnen blijven voeren. In de uitvoering van hun wettelijke taken maken de politie en de krijgsmacht gebruik van honden. Hoewel, zoals hierboven is vermeld, in de praktijk blijkt dat militairen en politieagenten honden effectief kunnen trainen en inzetten zonder het gebruik van stroomstootapparatuur en de Nederlandse krijgsmacht ook al succesvol honden heeft ingezet die zijn getraind zonder het gebruik van stroomstootapparatuur, werkt zowel de politie als de krijgsmacht ook nog met honden die wel zijn opgeleid met stroomstootapparatuur.

Het is niet altijd mogelijk deze honden in te zetten zonder het gebruik stroom. Ook kan het in uitzonderingssituaties noodzakelijk zijn bij een zonder stroom getrainde hond alsnog een stroomstootapparaat te gebruiken. Het kan voorkomen dat een enkele zonder stroom getrainde hond in de uitvoering van zijn taak dusdanig afwijkend gedrag gaat vertonen waardoor het dier niet meer inzetbaar is. Als de inzet van dit dier noodzakelijk blijft in het belang van de goede uitvoering van de wettelijke taken, kan het kortstondig gebruik ervan proportioneel zijn.

Het ministerie van Defensie en de politie geven invulling aan de uitzondering op het gebruik van stroomstootapparatuur door middel van een ethisch afwegingskader. In het afwegingskader kan worden besloten tot kortstondig gebruik van stroomstootapparatuur bij een individueel dier na het doorlopen van een aantal stappen, waaronder het inschakelen van een onafhankelijke gedragstherapeut en een dierenarts. Een onafhankelijke toetsingscommissie van de politie en de krijgsmacht ziet toe op de naleving van het afwegingskader.

De uitzonderingen op de verboden op stroomstootapparatuur sluiten aan bij het verbod op dierenmishandeling van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren. Het gebruik van de apparatuur in de uitgezonderde gevallen kan bij een hond pijn of letsel veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van de hond benadelen. Er is echter geen sprake van dierenmishandeling in de zin van artikel 2.1, eerste lid, omdat het gebruik in de uitgezonderde gevallen, onder de desbetreffende voorwaarden, een redelijk doel dient en het gebruik niet verder gaat dan ter bereiking van het desbetreffende doel toelaatbaar is.

Elektrische afrastering is uitgezonderd van het verbod, omdat de welzijnsaantasting bij het gebruik van elektrische afrastering gering is en niet verder gaat dan noodzakelijk. Als 'elektrische afrastering' wordt niet beschouwd onzichtbare grensafscheidingen waarmee via een op het lichaam van een dier bevestigd apparaat bij dit dier een stroomstoot kan produceren bij het passeren van een bepaalde grens. Een dergelijk op de hond bevestigd apparaat is namelijk, vanwege de omstandigheid dat daarmee een stroomstoot kan worden gegenereerd, te beschouwen als stroomstootapparatuur.

Beëindigen van het gebruik van stroom bij honden van politie en Defensie

Politie en krijgsmacht zijn bezig om de toepassing van stroomstootapparatuur bij hun honden te beëindigen. Deze weg is al enkele jaren geleden ingeslagen. Politie en de krijgsmacht zijn bijvoorbeeld begonnen met het niet langer aankopen van honden die zijn getraind met stroomstootapparatuur. Voor honden die reeds in gebruik zijn en waarbij wel stroomstootapparatuur wordt toegepast, wordt eraan gewerkt om deze dieren binnen zes jaar zo te trainen dat generiek stroomstootapparatuur niet langer nodig is.

4 Notificatie

Een ontwerp van dit besluit zal worden genotificeerd bij de Europese Commissie ter uitvoering van richtlijn 2015/1535.⁴ Dit besluit bevat namelijk technische voorschriften. Er is sprake van een 'andere eis' in de zin van artikel 1, vierde lid, van richtlijn 2015/1535, omdat dit besluit een verbod bevat op het gebruiken van bepaalde producten. [PM: tekst waar nodig aanvullen na afronding notificatie.]

Tevens zal notificatie plaatsvinden ter uitvoering van richtlijn nr. 2006/123/EG.⁵ Er is namelijk sprake van voorschriften die van toepassing zijn op de uitoefening van een economische dienst (het trainen van honden). Bij het trainen van honden is het ingevalge dit besluit niet langer toegestaan gebruik te maken van bepaalde apparatuur.

5 Handhaving

Met het toezicht op de naleving van de voorschriften in het besluit zijn belast degenen die op grond van artikel 8.1 van de wet daartoe zijn aangewezen. Het betreft hier toezicht dat bestuursrechtelijk wordt uitgevoerd. Ter handhaving van de voorschriften kunnen een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom worden opgelegd.⁶

Een gedraging in strijd met de voorschriften in dit besluit is daarnaast een misdrijf,⁷ waardoor strafrechtelijk optreden mogelijk is.

6 Regeldruk

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

7 Ontvangen reacties

⁴ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).

⁵ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

⁶ Artikel 8.5 van de Wet dieren in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁷ Artikel 2.1, eerste en derde lid, van de Wet dieren in samenhang met artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren.

Een ontwerp van dit besluit is voor het uitvoeren van een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) voorgelegd aan de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de politie. De uitgebrachte UHT's gaven geen aanleiding tot aanpassing van het besluit. Wel is de nota van toelichting op verschillende punten aangevuld. [UHT van de NVWA nog niet ontvangen – eventueel deze alinea aanpassen na ontvangst.]

[PM: input internetconsultatie]

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,