

Vergaderjaar 2005–2006

30 401

Het creëren van een wettelijke basis in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 maart 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en de SGP in het verslag van 10 februari 2006.

Bij de beantwoording van de vragen wordt zoveel mogelijk de volgorde en indeling van het verslag aangehouden.

Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging, in verband met enkele redactionele en wetstechnische verbeteringen.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vinden het van belang dat er snel duidelijkheid is over de regelgeving, uitvoering en handhaving ten aanzien van dierenwelzijn tijdens vervoer en pleiten daarom voor een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

Met genoegen heb ik kennis genomen van dit pleidooi voor een spoedige inwerkingtreding. In dit verband wil ik er nogmaals op wijzen dat het om een technisch juridische wetswijziging gaat, waarmee een basis wordt gecreëerd voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer. De concrete aanleiding voor dit wetsvoorstel is verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (hierna: verordening 1/2005). Deze verordening wordt met ingang van 5 januari 2007 van kracht. Het is van belang dat dit wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur (amvb) en ministeriële regeling die op het wetsvoorstel worden gebaseerd, op 5 januari 2007 in werking kunnen treden.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat wordt bedoeld met het wegnemen van technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren.

Zij vragen of er niet verder wordt gegaan dan de Europese regelgeving toestaat.

Door het harmoniseren van de regelgeving binnen de Europese Unie worden in alle EU-lidstaten dezelfde eisen aan de bescherming van dieren

tijdens het vervoer gesteld. Een vervoerder van levende dieren moet in elk land van doorvoer binnen de Europese Unie aan dezelfde eisen voldoen. Zo is in verordening 1/2005 bijvoorbeeld voorgeschreven over welke documenten een vervoerder van dieren moet beschikken en aan welke eisen de vervoerder moet voldoen om die documenten te verkrijgen. De verordening bevat een aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige richtlijn 91/628. In paragraaf 2 zal ik aangeven wat die verbeteringen zijn.

In de nationale regelgeving – dit wetsvoorstel en de amvb en ministeriële regeling die op het wetsvoorstel zullen worden gebaseerd – kan niet verder worden gegaan dan de Europese regelgeving toestaat. Er kunnen alleen strengere nationale regels worden gesteld voor zover Europese regelgeving daarvoor de ruimte biedt.

Verordening 1/2005 biedt slechts in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheid voor het stellen van strengere nationale regels. Indien aanvullende nationale regels worden opgesteld, moeten deze binnen de kaders van de verordening blijven. In paragraaf 2 zal ik daar verder op ingaan. Overigens is het op dit moment niet de bedoeling om gebruik te maken van de mogelijkheid om aanvullende nationale regels te stellen.

2. Europese voorschriften en primaat wetgever

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat de praktische verbeteringen voor het welzijn van dieren zijn die door dit wetsvoorstel worden bereikt.

Dit wetsvoorstel zorgt voor een toereikende basis voor het implementeren van Europese voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer. Het is daarmee een technische wetswijziging. Met een ministeriële regeling die op dit wetsvoorstel wordt gebaseerd, wordt verordening 1/2005 uitgevoerd in de nationale regelgeving. Verordening 1/2005 bevat ten opzichte van richtlijn 91/628 een aantal praktische verbeteringen van het dierenwelzijn. De belangrijkste verbeteringen zijn de volgende:

- De verordening bevat betere handavings- en controlemogelijkheden dan de richtlijn. Zo wordt de traceerbaarheid van lange wegtransporten (meer dan 8 uur) verbeterd door een verplicht navigatiesysteem. Deze verplichting geldt met ingang van 2007 voor wegvervoermiddelen die voor de eerste keer in gebruik worden genomen. Met ingang van 2009 moeten alle wegvervoermiddelen van een navigatiesysteem zijn voorzien. Met het navigatiesysteem moet in ieder geval informatie worden geregistreerd over de route, rustplaatsen, overlaadplaatsen en plaatsen van uitgang en de tijdstippen van aankomst en vertrek. De gegevens die via het navigatiesysteem over verplaatsingen van de wegvervoermiddelen worden verkregen, kunnen worden gebruikt bij controles op de naleving van de verordening.
- In de verordening worden de Europees voorgeschreven procedures voor controles op het vervoer van dieren uitgebreid. Er zijn controles voorgeschreven die voorafgaand aan een transport moeten worden uitgevoerd, zoals controle van de vereiste documenten en inspectie van het vervoermiddel. Verder zijn controles voorgeschreven voor elk stadium van een lang transport, waarbij moet worden nagegaan of de transporttijden realistisch zijn, of de voorgeschreven reizen rusttijden niet worden overschreden en of het vervoer overeenkomstig de voorschriften van de verordening plaatsvindt. Daarbij wordt ook gecontroleerd of de conditie van de dieren goed genoeg is om de reis voort te zetten. Verder bevat de verordening voorschriften voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten over overtreders van de verordening. De verwachting is dat daardoor efficiënter kan worden opgetreden tegen overtreders.

- Richtlijn 91/628 bevat alleen verplichtingen voor vervoerders of degene die verantwoordelijk is voor het vervoer van de dieren. Verordening 1/2005 legt niet alleen verplichtingen op aan vervoerders, maar ook aan exploitanten van verzamelcentra, organisatoren van dierenvervoer, chauffeurs en verzorgers van dieren. De verordening richt zich daarmee tot alle schakels in de keten. Daardoor kan beter een overtreder van de welzijnseisen worden aangewezen en aangesproken.
- De eisen aan documenten waarover vervoerders van dieren moeten beschikken worden geharmoniseerd. Zo zijn in de bijlage bij verordening 1/2005 modellen opgenomen van een journaal (waarin onder meer gegevens over de planning, de plaats van vertrek, de plaats van aankomst, de diersoort en het aantal dieren moeten worden opgenomen), vergunningen voor vervoerders, getuigschrift van vakbekwaamheid en certificaat van goedkeuring van een wegvervoermiddel.
- In verordening 1/2005 worden strengere voorwaarden gesteld aan het vervoer van zieke dieren dan in richtlijn 91/628. Het uitgangspunt is dat het vervoer van gewonde, zieke en zwakke dieren is verboden, tenzij het licht zieke of licht gewonde dieren betreft, waarvoor het vervoer geen extra lijden veroorzaakt. Daarnaast worden enkele uitzonderingen toegestaan, bijvoorbeeld indien zieke of gewonde dieren moeten worden vervoerd ten behoeve van een veterinaire behandeling of diagnose. In het huidige Besluit dierenvervoer 1994 is het vervoer van meer dan licht ziek of gewond vee ter noodslachting onder voorwaarden nog toegestaan. Verordening 1/2005 heeft tot gevolg dat meer dan licht zieke of gewonde dieren op de boerderij moeten worden gedood.
- Bestuurders en verzorgers van dieren op lange transporten, alsmede personeel van verzamelcentra moeten een erkende opleiding hebben gevolgd.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd wat de regering onder het begrip officiële dierenarts verstaat. Zij vragen zich af of hieronder ook een praktiserend dierenarts die niet in overheidsdienst is kan worden verstaan.

Zowel de dierenartsen die bij de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) in dienst zijn, als praktiserende dierenartsen die door de VWA worden ingezet, worden aangemerkt als officiële dierenarts. Deze praktiserende dierenartsen hebben een opleiding binnen de VWA gevolgd. Op grond van artikel 59a, eerste lid, in samenhang met artikel 59a, vijfde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel kunnen in een ministeriële regeling ter uitvoering van EG-verordeningen officiële dierenartsen worden aangewezen. Ik ben van plan om in een ministeriële regeling, die tegelijk met dit wetsvoorstel in werking moet treden, als officiële dierenartsen de dierenartsen die zijn verbonden aan de VWA aan te wijzen. Zoals gezegd, vallen hieronder zowel de dierenartsen die bij de VWA in dienst zijn, als praktiserende dierenartsen die werkzaamheden voor de VWA verrichten.

De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie vragen zich af waarom de mogelijkheid wordt geboden voor strengere nationale regels. De leden van de CDA-fractie, VVD-fractie en de SGP-fractie hebben gevraagd op welke punten de nationale regelgeving verder gaat dan de Europese regelgeving.

Uitgangspunt is dat een wet een bestendig karakter moet hebben en de mogelijkheid biedt om in te kunnen spelen op eventuele nieuwe ontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat telkens als een actuele situatie het stellen van regels verlangt, de wet moet worden gewijzigd. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat de procedure die met een wetswijziging is

gemoed in een concreet geval te lang duurt om op een actuele situatie in te kunnen spelen.

Dit wetsvoorstel beoogt een deugdelijke basis te bieden om regels te stellen over de bescherming van dieren tijdens vervoer. Het gaat daarbij in de eerste plaats om een basis voor de tijdige implementatie van Europese regels. In de toekomst kan het echter noodzakelijk blijken dat in aanvulling op verordening 1/2005 nationale voorschriften worden gesteld. Een basis voor het stellen van eventuele onvoorziene nationale regels kan daarom niet worden gemist.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat in de toekomst nieuwe Europese regels over de bescherming van dieren tijdens het vervoer in de Nederlandse regelgeving moeten worden geïmplementeerd, die aanvullende nationale regels vergen. Met het oog op een snelle implementatie van Europese regelgeving, is het wenselijk dat er dan al een basis is voor het stellen van nadere regels.

Overigens zijn de mogelijkheden die verordening 1/2005 biedt voor het stellen van aanvullende nationale voorschriften beperkt.

Artikel 1, derde lid, van verordening 1/2005 bepaalt dat de verordening geen beletsel vormt voor strengere nationale maatregelen ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op hun grondgebied verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf hun grondgebied vertrekt. In artikel 1, vijfde lid, van de verordening is bepaald dat de verordening niet van toepassing is op het vervoer van dieren dat geen verband houdt met een economische bedrijvigheid. Artikel 30, achtste lid, bepaalt dat in afwachting van nadere bepalingen voor het vervoer van niet expliciet in de bijlagen genoemde diersoorten bijkomende nationale voorschriften mogen worden vastgesteld of gehandhaafd.

Het kabinetsbeleid is, met het oog op de concurrentiepositie, gericht op level playing field binnen de Europese Unie. Gelet op dit kabinetsbeleid zal vooralsnog geen gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om nationale voorschriften te stellen.

Waar ruimte is voor nationaal beleid, acht de PvdA-fractie het van belang dat de Kamer zich in de besluitvorming kan mengen en pleit daarom voor de instelling van amvb's.

In paragraaf 2.6 van de Memorie van toelichting is uiteen gezet dat waar sprake is van volledig nationaal beleid, dat los staat van de onderwerpen waarover Europese voorschriften iets regelen, de regelstellende bevoegdheid in artikel 60 van het wetsvoorstel is gedelegeerd aan de regering. Dat betekent dat eventuele nationale regels in een amvb moeten worden opgenomen. Gelet op artikel 110, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) geldt voor een amvb op grond van artikel 60 een voorhangprocedure. Een amvb op grond van artikel 60 zal aan beide Kamers der Staten-Generaal worden overgelegd.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven bestaat er nu geen voornemen om aanvullende regels te stellen.

3. Handhaving

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of artikel 117 wel kan vervallen. Zij wijzen erop dat in het nader rapport wordt verwezen naar de niet bestaande paragraaf 3.4 van de Memorie van toelichting. Zij vragen of een grondslag in de nationale regelgeving niet toch vereist is vanwege artikel 60 van het wetsvoorstel.

Artikel 106 van de Gwwd kent de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit de bevoegdheid toe tot toepassing van bestuursdwang

ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen. Die bevoegdheid geldt dus ook voor de handhaving van een amvb op grond van artikel 60 van de Gwwd. In artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat onder bestuursdwang wordt verstaan: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten. Artikel 106 van de Gwwd in samenhang met artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht biedt voldoende basis om de maatregelen die nu in artikel 117 van de Gwwd staan vermeld te kunnen nemen. Het is dan ook niet nodig om onderdeel G van het wetsvoorstel, dat strekt tot het vervallen van artikel 117, aan te passen.

De leden van de CDA-fractie hebben verder gevraagd waarom de woorden «onder meer» uit het huidige artikel 60 niet terugkeren in artikel 59a, vijfde lid, van het wetsvoorstel. Zij hebben gevraagd naar de argumenten om die woorden weg te laten en wat de praktische gevolgen daarvan kunnen zijn.

Artikel 59a bevat een basis voor het stellen van regels ter uitvoering of implementatie van Europese voorschriften. Artikel 60 biedt daarentegen een basis voor het stellen van volledig nationale regels. In paragraaf 2.4 van de Memorie van toelichting is het kabinetsstandpunt inzake implementatie van Europese voorschriften aangehaald. Gelet op dit standpunt moeten Europese regels zoveel mogelijk worden geïmplementeerd op grond van zo concreet en nauwkeurig mogelijk geformuleerde delegatiegrondslagen. Het kabinet wijst delegatiebepalingen met een «open einde», dat wil zeggen een algemene verwijzing naar de nog onbekende inhoud van richtlijnen en verordeningen af. Door in het wetsvoorstel nauwkeurig te omschrijven over welke onderwerpen bij amvb of ministeriële regeling regels mogen worden gesteld, wordt het primaat van de wetgever onderkend en ingevuld. In dit verband wil ik ook nog wijzen op het advies van de Raad van State over dit wetsvoorstel. De Raad van State heeft aangegeven dat in de redactie van artikel 59a, vijfde lid, tot uitdrukking moet worden gebracht over welke onderwerpen nadere regels kunnen worden gesteld. Het uitgangspunt dat in een wetsvoorstel zo nauwkeurig mogelijk moet worden omschreven over welke onderwerpen bij amvb of ministeriële regeling regels mogen worden gesteld, geldt evenzeer voor het stellen van nationale regels. Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie heb ik dan ook artikel 60 in de nota van wijziging aldus aangepast, dat de woorden «onder meer» vervallen.

De leden van de PvdA-fractie en VVD-fractie vragen hoe de uitwerking van de taakverdeling tussen de Algemene Inspectiedienst (AID), de VWA en de Landelijke Inspectiedienst Dierenbescherming (LID) wordt vorm gegeven. De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om inzage in (voorstellen) voor handhavingsprotocollen en afspraken over de taakverdeling.

De VWA is belast met het verlenen en registreren van vergunningen voor vervoerders en certificaten van goedkeuring van een vervoermiddel, en met de controles die aan die vergunningverlening en certificaatverlening vooraf gaan. Daarnaast controleert de VWA de gezondheid van de dieren.

De AID en LID zijn belast met de controles onderweg van het dierenvervoer.

Op grond van werkafspraken tussen AID en LID houdt de AID zich bezig met de controle op regelgeving over landbouwhuisdieren en zien de werkzaamheden van de LID voornamelijk op het welzijn van gezelschaps-

dieren. Het toezicht op veetransporten zal dus in beginsel door de AID worden uitgevoerd. Het komt wel voor dat de AID de LID betreft bij een grootschalige controle-actie. Dat kan alleen als de inspecteurs van de LID beschikken over toezichthoudende bevoegdheden. Gelet hierop zijn ook inspecteurs van de LID aangewezen als toezichthouder voor de regelgeving over het vervoer van dieren.

In de loop van 2006 worden tezamen met het Openbaar Ministerie handhavingsprotocollen opgesteld en – voor zover nodig – verdere afspraken over de taakverdeling tussen de inspectiediensten gemaakt. De handhavingsprotocollen zijn in beginsel niet openbaar, omdat dit de handhaving bemoeilijkt.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het in het kader van deregulering niet mogelijk is deze inspectiediensten samen te voegen.

Dit verzoek is tevens aan de orde in het kader van de motie Aptroot over één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven. In die motie is de regering gevraagd om voor 1 mei 2006 een plan voor de realisatie van één inspectie- en controledienst aan de Tweede kamer voor te leggen. De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zal namens het kabinet een reactie op deze motie aan de Kamer zenden. Ik wil daar in dit verband niet op vooruit lopen.

4. Slotopmerkingen

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd wanneer het wetsvoorstel, waarin een wettelijke basis wordt gecreëerd voor de tijdige uitvoering van Europese voorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten aan de Kamer wordt gezonden.

Inmiddels heeft de Raad van State advies uitgebracht over voormeld wetsvoorstel. Het nader rapport zal binnenkort aan de Koningin worden gezonden. Daarna zal het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

5. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen of op grond van artikel 60, eerste lid, onderdeel f, van het wetsvoorstel het transport van wrakke en liggende dieren naar het abattoir mogelijk kan worden gemaakt, zodat deze dieren tot waarde kunnen worden gebracht.

Dit wetsvoorstel bevat een basis voor regels over het vervoer van dieren en heeft geen betrekking op het slachten van dieren voor de menselijke consumptie.

Zoals ik hiervoor heb aangegeven is een uitgangspunt van verordening 1/2005 dat gewonde, zwakke en zieke dieren niet in staat worden geacht te worden vervoerd. Dit geldt met name wanneer dieren niet in staat zijn zich op eigen kracht pijnloos te bewegen of zonder hulp te lopen. Verordening 1/2005 staat slechts vervoer van licht gewonde of licht zieke dieren toe, waarvoor het vervoer geen extra lijden veroorzaakt. Gelet hierop is het vervoer van wrakke en liggende dieren naar een slachthuis na inwerking-treding van de verordening niet toegestaan. Verordening 1/2005 biedt alleen de mogelijkheid om strengere regels te stellen voor binnenlands vervoer. Het is dus niet mogelijk om in Nederland het vervoer van liggende dieren wel toe te staan, omdat dat een versoepeling van de voorschriften in de verordening zou betekenen.

Overigens wil ik er op wijzen dat op grond van verordening (EG) nr. 854/2004 liggende dieren vanaf 1 januari 2006 niet meer voor menselijke

consumptie mogen worden geslacht. Een uitzondering geldt voor gezonde dieren die liggend zijn geworden als gevolg van een ongeval. Deze dieren mogen wel worden bestemd voor humane consumptie (verordening (EG) nr. 853/2004). Echter, ook die dieren mogen op grond van verordening 1/2005 niet worden vervoerd. Gelet op het vorenstaande zullen wrakke en liggende dieren moeten worden gedood op de boerderij.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat waar in de Memorie van toelichting staat dat het tweede lid van het voorgestelde artikel 60 identiek is aan het tweede lid van artikel 59b van het wetsvoorstel waarschijnlijk het vierde lid van artikel 59b wordt bedoeld.

Deze opmerking is correct, bedoeld is te verwijzen naar het vierde lid van artikel 59b.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman