

Onderzoek VWA-rapport  
"Modernisering activiteiten levende  
dieren en levende producten"

**mr. R.J. Hoekstra**

**18 maart 2008**

## **ERRATUM PAGINA 68**

Op pagina 68 staat een legenda die geldt voor de pagina's 71 tot en met 73. Deze legenda heeft alleen betrekking op de maatregelen voor de uitvoeringspraktijk.

De legenda voor de pagina's 68 tot en met 70, die betrekking heeft op de maatregelen voor beleid en wet- en regelgeving, luidt als volgt:

- A:** Regelgeving in kader van herziening preventie is aangepast in lijn met de aanbeveling
- B:** Regelgeving in kader van herziening preventie is beredeneerd niet aangepast in lijn met de aanbeveling
- C:** Aanbeveling niet relevant / prioritair geacht
- D:** Op deze aanbeveling wordt actie overwogen dan wel onderzocht of actie gewenst is

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
VWA en haar omgeving voortdurend in beweging	4
Wie heeft de opdracht gegeven? Wat is de status van het rapport en aan wie is het verstrekt?	4
Geven de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld van de situatie op dat moment?	4
Wat is er sinds januari 2007 naar aanleiding van het conceptrapport gebeurd?	5
Slotbeschouwing	5
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
Leeswijzer	7
<b>1 De VWA en haar omgeving</b>	<b>9</b>
Taak en positie	9
RVV en KvW per 1-1-2006 gefuseerd tot VWA	9
Tarieven nog niet kostendekkend	10
VWA onderdeel van een nieuwe fusie	11
Organisatie en budget	11
Complexe en snel wijzigende regelgeving in de veterinaire sector	13
Budgetdruk en arbeidsmarkt dierenartsen maakten snelle oplossingen lastig	14
EU-regelgeving van invloed op inzet dierenartsen	15
Preventieregelgeving wordt gestroomlijnd	15
Kwaliteitsystemen ten behoeve van dierenwelzijn	16
Effecten internationalisering belangrijk voor toekomstige beleidskeuzen	16
Handhavinginstrumentarium kent (nog) geen bestuurlijke boete	17
Afbakening verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beleid en uitvoering	18
Budgetkortingen	18
Volume diertransporten sterk groeiend	19
<b>2 Tot stand komen en status conceptrapport</b>	<b>20</b>
Conceptrapport beoogt inventarisatie van knelpunten in handhaving en toezicht levend vee	20
Status rapportage	20
<b>3 Bevindingen conceptrapportage geven herkenbaar beeld</b>	<b>23</b>
Door de EU werd in 2005 gewaarschuwd	23
In de jaarplancyclus worden de risico's in algemene termen onderkend	24
FVO missies geven een relatief goed beeld van de situatie in Nederland	24
Nota Dierenwelzijn	24
Introductiedossier nieuwe minister	25
Artikel VN enigszins gekleurd maar herkenbaar	25
Geen indicatie van vernietiging van gegevens	25

<b>4</b>	<b>Er zijn maatregelen voorafgaand aan en naar aanleiding van de conceptrapportage getroffen</b>	<b>27</b>
	Maatregelen in kader beleidsvorming en wet- en regelgeving voorafgaand aan conceptrapport	27
	Nota Dierenwelzijn	28
	Conceptwet dieren	28
	Maatregelen in de uitvoeringspraktijk voorafgaand aan de conceptrapportage	29
	Werving dierenartsen	29
	Opleiding dierenartsen	29
	Maatregelen TaskForce Transport (TFT)	30
	Bedrijfsvoering	30
	Maatregelen in beleid, wet- en regelgeving naar aanleiding van het conceptrapport	31
	Herziening Regeling preventie	31
	Maatregelen in uitvoeringspraktijk naar aanleiding van conceptrapport	31
	Regiegroep Levend Vee	31
<b>5</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>33</b>
<b>A</b>	<b>Overzicht van wet- en regelgeving</b>	<b>36</b>
<b>B</b>	<b>Gedetailleerd overzicht van aanbevelingen en acties</b>	<b>68</b>
<b>C</b>	<b>Overzicht van geïnterviewde personen</b>	<b>74</b>

## Samenvatting

In deze rapportage wordt een antwoord gegeven op de door de Minister van LNV op 1 februari 2008 aan mij gestelde vragen. De vragen zijn in de inleiding van dit rapport exact verwoord.

### **VWA en haar omgeving voortdurend in beweging**

Alvorens de vragen concreet te beantwoorden heb ik mij laten informeren over de situatie van de VWA en de ontwikkelingen in haar directe omgeving. Een aantal relevante aspecten zijn:

- VWA is per 1/1/2006 formeel gefuseerd en bereidt nu een nieuwe fusie voor met AID en PD;
- VWA wordt door opdrachtgever VWS meer op afstand gestuurd dan door LNV;
- Positie en werkinhoud dierenartsen laten te wensen over. Verbetermogelijkheden zitten in de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden. De strikte EU-regelgeving maakt het opwaarderen van de werkinhoud lastig;
- De sector internationaliseert en in de spanning tussen de belangen van de export enerzijds en preventie van dierziekte en bevorderen dierenwelzijn anderzijds is het van belang een balans te vinden;
- Het creëren van een level playing field is gecompliceerd omdat handhaving en toezicht in de lidstaten onderling verschillen;
- De specifieke regelgeving per diersoort kan per lidstaat van de EU en derde land wijzigen als gevolg van de actuele situatie met betrekking tot dierziekten;
- Toenemend belang voor de sector om eigen verantwoordelijkheid te nemen via kwaliteitssystemen, meer door marktprikkels dan door overheidsregelgeving;

### **Wie heeft de opdracht gegeven? Wat is de status van het rapport en aan wie is het verstrekt?**

De opdracht voor het opstellen van het rapport is gegeven door de directeur van de Dienst Uitvoering van de VWA die per 1/1/2006 in functie was getreden. Doelstelling was het verkrijgen van een totaalbeeld van de hem inmiddels gemelde knelpunten en problemen, ter zelfreflectie en kwaliteitsverbetering.

Het rapport heeft de status van een intern conceptrapport en is niet formeel vastgesteld als definitief intern rapport. De reden daarvan is dat het onmiddellijk is ingebracht in de beleidsvoorbereiding (stuurgroep Ontwerpregeling Preventie, stuurgroep programmatisch handhaven, regiegroep Levend Vlees) en intern bij VWA ter voorbereiding van verbetervoorstellen.

### **Geven de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld van de situatie op dat moment?**

Het beeld dat het conceptrapport geeft van de praktijk bij het VWA-toezicht op levend vee en levende producten acht ik, mede op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, herkenbaar. Daarbij plaats ik echter de kanttekening dat de feitelijke omvang van de gesignaleerde problematiek niet is vastgesteld en dat deze op basis van de beschikbare gegevens ook niet is vast te stellen.

De kwalificatie "getrouw beeld" komt pas aan de orde bij een formeel vastgesteld rapport. De personen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken achtten de kwalificatie "getrouw beeld" gezien de verder strekkende betekenis van deze kwalificatie niet verantwoord. In mijn gesprekken met externe (belangen-)organisaties bleek dat ook deze organisaties de gesignaleerde knelpunten uit de conceptrapportage herkennen.

### **Wat is er sinds januari 2007 naar aanleiding van het conceptrapport gebeurd?**

Voorafgaand aan het intern gereed komen van de conceptrapportage liepen al een aantal acties ter verbetering. Ik noem er enkele:

- Actieprogramma opleiding en scholing dierenartsen (vanaf 2000);
- Werving extra dierenartsen en afspraken met de faculteit Diergeneeskunde over een op deze functie gericht studiep pad (vanaf 2001);
- Voorbereiden van een aangepaste Preventieregelgeving (voorkomen van dierziekten);
- Overleg met het bedrijfsleven om te komen tot gecertificeerde kwaliteitssystemen ter bevordering van dierenwelzijn (vanaf 2006);
- Taskforce Transport (2005) gericht op nauwere samenwerking met andere lidstaten, gaan werken conform de Transportverordening, centralisatie van de klachtenafhandeling bij VWA;
- Voorbereiding nota Dierenwelzijn (conform aankondiging in het Coalitieakkoord 2007)
- Voorbereiding conceptwet Dieren.

Naar aanleiding van de bevindingen in de conceptrapportage zijn daar een aantal verbetertrajecten aan toegevoegd:

- Inbrengen van de bevindingen uit het conceptrapport in de Conceptregeling Preventie;
- Inbrengen van de bevindingen in de regiegroep Levend Vlees.

Voor een volledig overzicht, ingedeeld in de categorieën Beleid, wet- en regelgeving enerzijds en Uitvoeringspraktijk anderzijds, verwijs ik naar Bijlage B van deze rapportage.

### **Slotbeschouwing**

Gelet op de korte tijd die mij ter beschikking stond kan ik slechts een indicatie geven voor conclusies:

- De status van een document dient naar mijn mening duidelijk te zijn voor betrokkenen. Dat zou ook de goede afstemming tussen beleid en uitvoering bevorderen;
- De positie van VWA als handhavingautoriteit kan verbeteren door de Inspecteur-generaal de ruimte te geven voor een zelfstandige en directe rapportagelij n naar de Minister;
- De interne afstemming van de sturing kan verbeteren door de beleidsdossiers preventie dierziekten en bevordering dierenwelzijn onder te brengen bij één beleidsdirectie.
- Het succesvol realiseren van risicogerichte handhaving en toezicht is mede afhankelijk van het tot stand komen van goede kwaliteitssystemen bij het bedrijfsleven. Het spoedig tot stand komen hiervan is dringend gewenst omdat anders de Minister genoodzaakt wordt tot herintroductie van een zeer intensieve controle.
- Het hanteren van open normen bij het toezicht op preventie van dierziekten is op zichzelf

positief. De sterk gewijzigde werkwijze die dit voor de VWA tot gevolg heeft is op dit moment nog onvoldoende uitgewerkt.

- ⊗ Er zijn maatregelen getroffen of in voorbereiding waarmee aan een groot deel van de aanbevelingen uit het conceptrapport gevolg wordt gegeven. Niettemin heb ik de stellige indruk dat de gewenste en noodzakelijke kwaliteitsverbetering nog de nodige tijd en middelen zal vergen. Daarbij moet gewaakt worden voor het misverstand dat, ook als alle mogelijke verbeteringen zijn doorgevoerd, dan de garantie bestaat dat er geen risico's meer worden gelopen. Risico's zullen, zeker in deze sector, altijd blijven bestaan.

## Inleiding

Op 1 februari 2008 verzocht de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) mij een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar het concept VWA-rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten"<sup>1</sup>.

Mij werd verzocht antwoord te geven op de volgende vragen:

1. Wie heeft de opdracht gegeven? Wat is de status van het rapport en aan wie is het verstrekt?
2. Geven de bevindingen in het conceptrapport een getrouw beeld van de situatie op dat moment?
3. Wat is er sinds januari 2007 naar aanleiding van het conceptrapport gebeurd?

Tevens heeft de Minister mij gevraagd aandacht te besteden aan de vragen van de Tweede Kamer over het artikel in Vrij Nederland getiteld "Sjoemelen met slachtvee" d.d. 6 februari 2008:

1. Zijn de meldingen van misstanden in het artikel authentiek en actueel;
2. Waren deze meldingen bekend bij VWA/LNV en wat is er naar aanleiding van deze meldingen gebeurd? .

Tevens is mij verzocht om melding te maken aan de Minister indien ik gedurende mijn onderzoek concrete aanwijzingen krijg dat er bewijsmateriaal wordt achtergehouden dan wel is vernietigd. Dit naar aanleiding van berichten genoemd door het Tweede Kamerlid Ouwehand (PvdD) bij de Regeling van Werkzaamheden van 6 februari 2008.

Ik heb positief gereageerd op deze verzoeken van de Minister.

In het kader van mijn onderzoek heb ik gesprekken gevoerd met ambtenaren van het Ministerie van LNV die betrokken zijn of recentelijk waren bij beleidsvoorbereiding, -implementatie en uitvoering en kennis genomen van ter zake relevante stukken en overzichten.

Ter completering van mijn beeld heb ik tevens gesprekken gevoerd met een aantal belangenorganisaties: Dierenbescherming Nederland, Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland (LTO), Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, Samenwerkende Veetransporteurs (deelmarkt van Transport en Logistiek Nederland). In totaal heb ik 31 gesprekken gevoerd, voor detailinformatie verwijs ik naar Bijlage C.

Ik hecht eraan op te merken dat van de zijde van het Ministerie van LNV alle medewerking en ondersteuning is verleend die noodzakelijk waren om dit onderzoek uit te voeren. Bij de uitvoering van mijn werkzaamheden ben ik ondersteund door medewerkers van PricewaterhouseCoopers Advisory B.V.

## Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal actuele ontwikkelingen met soms ook enig historisch besef voor zover relevant ten behoeve van een juiste beoordeling van de situatie en de beantwoording van de aan mij gestelde vragen. In hoofdstuk 2 wordt de status en de wijze van tot stand komen van concept VWA-rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende

---

<sup>1</sup> brief d.d. 1 februari 2008; kenmerk BBR.2008/68



producten” beschreven. In het derde hoofdstuk treft u het antwoord aan op de vraag of de bevindingen van de conceptrapportage een getrouw beeld geven van de situatie op dat moment. Hoofdstuk 4 beschrijft de verbeteringsmaatregelen die zijn getroffen voorafgaand aan en parallel aan het schrijven van het conceptrapport terwijl ik in het laatste hoofdstuk een korte beschouwing geef over enkele aangetroffen aspecten die mij het meest relevant lijken.

# 1 De VWA en haar omgeving

Teneinde de antwoorden op de gestelde vragen goed te kunnen beoordelen wordt in dit hoofdstuk op hoofdlijnen de achtergrond beschreven waarbinnen de VWA haar werkzaamheden feitelijk verricht.

## Taak en positie

De Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) is een recent gefuseerde dienst waarin de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV/LNV) en de Keuringsdienst voor Waren (VWS) samen gaan. De fusie is met ingang van 1 januari 2006 definitief geworden.

De VWA is een zogenaamde batenlastendienst (voorheen: agentschap) en onderdeel van het ministerie van LNV. De Minister van VWS is opdrachtgever voor de activiteiten in het kader van handhaving en toezicht op het gebied van productveiligheid en levensmiddelenwetgeving en dierproeven, de minister van LNV is opdrachtgever voor deze activiteiten op het gebied van veterinaire regelgeving (diergezondheid), dierenwelzijn, diervoeders en importcontroles. De Minister van LNV is (als "eigenaar") verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering (personeel en budget). Als baten/lastendienst kan VWA op de balans eigen vermogen in diverse vormen opnemen. De exploitatiereserve is gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Een baten/lastendienst hanteert een integrale kostprijs per product of dienst waarin zowel de directe als de indirecte kosten zijn toegerekend.

## RVV en KvW per 1-1-2006 gefuseerd tot VWA

De VWA, als fusie tussen Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Keuringsdienst van Waren (KvW) functioneerde formeel sinds 10 juli 2002 onder het beheer van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Met ingang van 27 mei 2003 is deze beheersrelatie overgegaan naar de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij<sup>2</sup>. Per 1 januari 2006 is de bij de fusie behorende reorganisatie afgerond.

De historie van de fusiepartners is niet gelijk. VWS is van oudsher gewend om toezicht en handhaving op afstand te organiseren en daarbij een risicogerichte benadering te kiezen. De functionarissen in het veld hebben de rol en houding van opsporingsambtenaar. De historie van de RVV laat een mengvorm zien waarbij geen sprake was van opsporingsbevoegdheden.

Voorafgaand aan bijvoorbeeld een dierentransport is voorafgaand een keuring noodzakelijk en is de sector afhankelijk van adequate en flexibele inzet van dierenartsen. In termen van interne bedrijfsvoering en handhavingresultaat leidt dit tot verschillen. De positie van een dierenarts die fulltime aanwezig is op een slachthuis dan wel door een vervoersbedrijf wordt benaderd om op een aangegeven tijdstip een keuring te verrichten is anders dan die van een inspecteur die onverwacht een horecagelegenheid betreedt, op basis van zijn bevindingen een proces-verbaal kan opmaken en vervolgens weer verdwijnt<sup>3</sup>. Het voert in het kader van mijn opdracht te ver op hier uitgebreid op in te gaan, indien op onderdelen noodzakelijk kom ik hier gericht op terug. Overigens merk ik op dat de fusie geleid heeft tot een uitstroom van ervaren controleurs en staffunctionarissen van de RVV, enerzijds omdat gebruik kon worden gemaakt van een 57+-regeling anderzijds als gevolg van de cultuurverandering die de fusie als zodanig met zich meebracht. Tevens hebben bij de

---

<sup>2</sup> KB van 2 juni 2003, houdende overgang van het beheer van de Voedsel en Waren Autoriteit

<sup>3</sup> Deze verschillen kunnen deels worden verklaard door verschillen in EU-regelgeving, zowel toen als nu

oprichting van KDS een aantal keurmeesters de overstap gemaakt. In de jaren 2005 en 2006 hebben 19 dierenartsen en 161 keurmeesters de organisatie verlaten.

VWA maakt met haar opdrachtgevers jaarlijks afspraken over omvang en intensiteit van de handhavings- en toezichttaken, vanzelfsprekend gekoppeld aan de daarvoor beschikbaar komende middelen in de vorm van handhavingarrangementen per sector. Opdrachtgevers VWS en LNV stellen hiertoe budgetten ter beschikking. Binnen het Ministerie van LNV is de beleidsdirectie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) de opdrachtgever voor het veterinaire toezicht terwijl de verantwoordelijkheid voor Dierenwelzijn is belegd bij de beleidsdirectie Landbouw.

### **Tarieven nog niet kostendekkend**

Een groot deel van de handhavingactiviteiten op veterinaire gebied wordt gefinancierd uit tariefopbrengsten en/of retributies. Lidstaten mogen vergoedingen of heffingen in rekening brengen ter dekking van de officiële controles die door de officiële autoriteit wordt uitgevoerd om na te gaan of de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn worden nageleefd<sup>4</sup>. In de praktijk gaat het met name om controles bij in-, uit- en doorvoer, slachtkeuringen en verlening van erkenningen, vergunningen toestemmingen en dergelijke aan handelaren, importeurs en verzamelcentra. Voor controles op bepaalde terreinen zijn lidstaten verplicht om een vergoeding in rekening te brengen<sup>5</sup>, het betreft de volgende voor LNV relevante controles:

- ✱ inspecties bij het slachten;
- ✱ controles in uitsnijddrijven;
- ✱ controles in wildverwerkingsinrichtingen;
- ✱ controles ten aanzien van ingevoerd vlees;
- ✱ controles ten aanzien van vleesproducten, vlees van pluimvee, vrij wild, konijnen, gekweekt wil alsmede bijproducten en diervoeders van dierlijke oorsprong;
- ✱ controles ten aanzien van doorvoer van levende dieren;
- ✱ controles ten aanzien van ingevoerde levende dieren.

Op grond van de verordening moeten de tarieven worden vastgesteld binnen een bepaalde bandbreedte. Er is bij de verplichte vergoedingen sprake van minimumtarieven<sup>6</sup> waar overigens in het geval van zelfcontrolesystemen van mag worden afgeweken. Van deze mogelijkheid maakt Nederland (nog) geen gebruik. De bovengrens wordt gevormd door de werkelijke kosten voor personeel en overige kosten die rechtstreeks verband houden met de controles<sup>7</sup>. Een lidstaat is verplicht om bij het vaststellen van de tarieven binnen de bandbreedterekening te houden met bepaalde elementen waaronder de belangen van bedrijven met een kleine capaciteit<sup>8</sup>.

De hoogte van de tarieven in relatie tot de lasten voor de sector is al sinds de evaluatie van het oude retributiestelsels en het leggen van de fundamenten van een nieuw kostprijsmodel VWA (2004) onderwerp van politiek debat. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met een

---

<sup>4</sup> Vo. 882/2004/EG art. 27 lid 1

<sup>5</sup> Vo. 882/2004/EG art. 27 lid 2

<sup>6</sup> Vo. 882/2004/EG art. 27 lid 3 en bijlage IV, afdeling B en bijlage V, afdeling B

<sup>7</sup> Vo. 882/2004/EG art. 27 lid 4

<sup>8</sup> Dit betekent dat de integrale kostprijs (waarin alle kosten van de organisatie in het tarief worden opgenomen) nooit kan worden doorberekend omdat kosten voor bijvoorbeeld onderzoek en beleidsvoorbereiding niet in het tarief mogen worden opgenomen. Een overheidsbijdrage zal dus altijd nodig zijn.

<sup>9</sup> Vo. 882/2004/EG art. 27 lid 5

verhoging van de tarieven met ingang van 1 maart 2008. Van volledige kostendeekkende tarieven is echter nog geen sprake, enerzijds omdat een gefaseerde verhoging wordt ingevoerd voor kleine zelfslachtende slagers en pluimveeslachterijen<sup>10</sup> en anderzijds het convenant Organisatie Roodvleeskeuring<sup>11</sup> (2004) op basis waarvan een kostendeekkend tarief niet mogelijk is<sup>12</sup>. In een nog niet geformaliseerd addendum op dit convenant<sup>13</sup> zijn de maximaal in rekening te brengen bedragen voor de sector wel verhoogd voor 2008 respectievelijk 2009. In deze sector wordt volledige kostendekking (onder voorbehoud van verdere doelmatigheidsverbeteringen bij VWA) nagestreefd in 2011. Een motie om het convenant, met het doel volledige kostendekking in 2008, open te breken is tijdens het VAO van 8 februari 2008 verworpen. Ook op het punt van retributies c.q. tarieven is EU regelgeving van kracht. Zo is bijvoorbeeld het in rekening brengen van de kosten van een herkeuring verplicht op basis van EU regelgeving.

In dit dossier is een voortdurende afweging aan de orde tussen een "level playing field" voor de exportsector binnen de EU, een terugtrekkende overheid en verlaging van de administratieve lasten enerzijds en anderzijds voldoende aandacht voor dierziekten en het toenemende belang van dierenwelzijn met in acht nemen van de specifieke Nederlandse situatie (relatief hoge dierdichtheid en grootste dierenexportland in de EU).

### **VWA onderdeel van een nieuwe fusie**

Inmiddels is besloten de VWA, de AID en de Plantenziektkundige Dienst (PD) te fuseren. Argumenten daarbij zijn een efficiëntere uitvoering mogelijk maken door maximaal gebruik te maken van elkaars mogelijkheden en competenties. Bovendien wordt verwacht dat de fusie een structurele besparing in de uitvoeringskosten kan opleveren. De beoogde implementatiedatum is 1 januari 2011. Daartoe is een plateau planning opgesteld die er onder andere in voorziet om in 2008/2009 Tijdelijke Werkorganisaties (TWO's) in te richten waarin informeel wordt samengewerkt tussen de drie organisaties op gebieden als ICT, bedrijfsvoering en laboratoria. Tevens is het streven er op gericht pilots op inhoudelijk terrein te starten waarin wordt samengewerkt. Eén van deze beoogde pilots is diergezondheid/dierenwelzijn. De fusiekosten worden door de projectorganisatie geschat op 50 - 100 mln. Euro. Overigens gaat de voorgenomen fusie gepaard met een taakstellende reductie van 50 mln. Euro per jaar, ingevuld met een personeelsreductie van 500 fte en bezuinigingen op huisvesting<sup>14</sup>. Als belangrijkste risicofactoren onderkent de projectorganisatie: complexiteit van het veranderproces, bereidheid van medewerkers en ICT. In de aanloop naar de fusie en de implementatie daarvan wordt door de projectleiding productieverlies verwacht. Dit kan alleen worden opgevangen als, bovenop de geschatte fusiekosten, additioneel budget beschikbaar wordt gesteld voor tijdelijke uitbesteding of inhuur.

### **Organisatie en budget**

De VWA kent naast een centrale directie een aantal regio's van waaruit enerzijds de concrete toezichtactiviteiten worden uitgevoerd en anderzijds heeft de centrale directie en elke regio een of meerdere kennisgebieden toegewezen gekregen. De regio Noordwest heeft als kennisgebieden levend vee en dierenwelzijn.

---

<sup>10</sup> Deze gefaseerde verhogingen waren een nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer in 2007

<sup>11</sup> TRCJZ/2004/1393

<sup>12</sup> Overigens heeft de sector in het kader van dit convenant 18 mln. Euro bijgedragen.

<sup>13</sup> oktober 2007

<sup>14</sup> Jaarplan VWA 2008 (december 2007), pag. 8

VWA	Beschikbaar budget	Tariefinkomsten	Aantal fte
Begroting 2008	170 mln. Euro	49 mln. Euro	1555
Realisatie 2007	167 mln. Euro	42 mln. Euro	1750
Realisatie 2004	192 mln. Euro	79 mln. Euro	2500

De inkomsten van VWA zijn vanaf 2004 aanzienlijk gedaald. Dit werd veroorzaakt door een tweetal factoren:

1. bezuinigingen van de ministeries van LNV en VWS;
2. lagere tariefinkomsten, grotendeels veroorzaakt door de verschuiving van werkzaamheden van VWA naar KDS.

#### Ad 1 Bezuinigingen

Vanaf 2004 is een groot aantal bezuinigingstaakstellingen vanuit het ministerie van LNV en het ministerie van VWS opgelegd. Het zijn structurele taakstellingen voor VWA. Deze taakstellingen zijn rijksbreed opgelegd of het gevolg van specifieke bezuinigingen die soms het gevolg waren van moties van de Tweede Kamer. Ook vanaf begroting 2008 zijn er taakstellingen opgelegd, in het bijzonder de taakstelling Efficiency Rijksdienst (Balkenende IV).

In onderstaand overzicht is een overzicht hiervan opgenomen (alle bedragen x € 1 mln.):

Type taakstelling	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Efficiency Rijksdienst (Balkenende IV)	-	-	-	-	-	2,0	4,0	8,0	16,0
Motie Dittrich (Groene Hart)	-	-	-	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Augustusbrief en motie Verhagen	-	-	0,1	0,9	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Taakstelling agentschappen (opdrachten RIVM)	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Inkooptaakstelling (PIA)	-	-	-	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Hoofdlijnenakkoord (Balkenende II)	-	0,4	0,9	1,3	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
Strategisch Akkoord (Balkenende I)	2,8	3,2	3,9	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
<b>Totaal VWA</b>	<b>2,8</b>	<b>3,7</b>	<b>5,0</b>	<b>10,3</b>	<b>11,7</b>	<b>13,8</b>	<b>15,8</b>	<b>19,7</b>	<b>27,7</b>

#### Ad 2 Tariefinkomsten

In 2004 bedragen de tariefinkomsten nog € 79 mln, in 2007 zijn deze gedaald naar € 42 mln.

Oorzaken die hieraan ten grondslag liggen zijn:

- \* een wisselend werkaanbod door bedrijfsontwikkelingen (varkenscyclus) en lagere inspectiefrequentie als gevolg van de nieuwe hygiëneverantwoording (Feed to Food);
- \* de overheveling van een aantal uitvoeringstaken naar KDS (inkomsten- en kostendaling van € 22 mln.);
- \* afspraken over het maximaliseren van de kosten van het post-mortem toezicht van de VWA.

Vanaf 1 maart 2008 zijn de nieuwe tariefregelingen van kracht. Hierdoor stijgen naar verwachting de tariefinkomsten met circa € 7 mln. naar € 49 mln.

Overigens is de VWA ook tussentijds additioneel gefinancierd: € 19,4 mln. in 2006 en € 36,7 mln. in 2007. De belangrijkste redenen voor de aanvullende financiering in deze jaren waren:

- BTW-compensatie dierenartsen en Dierlijke EU-verordeningen: ca. € 5 mln. Structureel.
- Incidentele afdekking structureel begrotingstekort VWA: € 27 mln. in 2007.
- Compensatie uitstel nieuw tariefstelsel: € 5,5 mln. in 2006 en € 3,7 mln. in 2007.

### **Complexe en snel wijzigende regelgeving in de veterinaire sector**

Op het werkerterrein van levend vee en levende producten is sprake van veel en snel wijzigende regelgeving. In bijlage A is een overzicht opgenomen van de belangrijkste aanpassingen.

De basis voor de regelgeving is vastgelegd in EU-normen die veelal open van karakter zijn en per lidstaat om een uitwerking vragen. In Nederland wordt het op onderdelen noodzakelijk geacht om naast EU-regelgeving daar boven op ook nationale preventieregels te stellen omdat Nederland een relatief hoge "dierdichtheid" heeft en de grootste vee-exporteur binnen de EU is. Nederland loopt, naar de mening van onze gesprekspartners, binnen de EU voorop als het gaat om het vaststellen van additionele nationale regelgeving bovenop de EU-normen.

Op Europees niveau bestaan naast EU-richtlijnen verordeningen. Europese richtlijnen laten lidstaten de ruimte om specifieke maatregelen te treffen. Daarnaast kan de Europese Commissie voorschriften vaststellen, die meestal zijn neergelegd in beschikkingen, gericht aan alle lidstaten of in verordeningen. In de communautaire onderhandelingspraktijk worden regelmatig compromissen gevonden in open normen die door de lidstaten nader moeten worden ingevuld. De wetgever kan dan of de open norm overnemen of het communautaire voorschrift nader invullen. In Nederland is via Ministeriele regelingen een aantal open normen ingevuld. Voorts is de beleidsmatige reactie op de varkenspestcrisis verwoord in het Beleidsbesluit diergezondheid. Tenslotte kunnen door productschappen verordeningen worden uitgevaardigd, zowel autonoom als in medebewind. De veterinaire handelsregelingen worden vaak gewijzigd in verband met de dierziektesituaties in binnen- en buitenland, al dan niet tijdelijk. De dierenartsen worden vrijwel dagelijks geconfronteerd met aanpassing van regels waarbij met hun toezicht rekening moeten houden.

Werd tot enkele jaren geleden de nadruk gelegd op de vrijwaring voor dierziekten, dierenwelzijn krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. De verordening beoogt in verband met het dierenwelzijn, het langdurig vervoeren van dieren, met inbegrip van slachtdieren, zoveel mogelijk beperkt te houden. De verzamelcentra krijgen bij voorbeeld op basis van deze verordening een handhavingondersteunende verplichting zowel ten aanzien van hun eigen medewerkers als de bezoekers van deze centra. De vervoerders zijn gehouden om alleen personeel met dieren te laten omgaan die een opleiding hebben gehad ten aanzien van de toepassing van de voorschriften van de verordening. Nederland heeft besloten deze EU verordening volledig uit te voeren zonder additionele eigen regels of procedures toe te voegen.

Wij stellen vast dat dierenartsen in de praktijk van het veterinaire toezicht onder een voortdurende tijddruk werken waardoor spanning kan ontstaan tussen een strikte toepassing van wettelijke voorschriften (hun eigenlijke taak) en belangen van het bedrijfsleven. Als gevolg van het feit dat de werkzaamheden zijn getarifeerd heeft de klant belang bij een efficiënte en effectieve tijdbesteding van de dierenartsen. De klant vraagt de transportkeuring aan en schat de benodigde tijd voor de dierenarts zelden ruim in. Indien de noodzakelijke papieren niet in orde zijn of anderszins onregelmatigheden worden vastgesteld kan de benodigde tijd voor de keuring uitlopen en kunnen de vastgelegde vervolgafspraken in het gedrang komen.

### **Budgetdruk en arbeidsmarkt dierenartsen maakten snelle oplossingen lastig**

Bij VWA is de afgelopen jaren de nadruk gelegd op het maximaliseren van tarifeerbare productie en was er weinig tot geen financiële ruimte voor opleiding, instructie en kennisdeling. Door de continue wijzigende regelgeving per onderdeel in de veterinaire keten en per diersoort en bestemmingsland is continue educatie en ontwikkeling van de dierenartsen in de ogen van VWA een belangrijke randvoorwaarde voor kwaliteit.

Het is voor de VWA moeilijk om extra dierenartsen aan te trekken op basis van de huidige arbeidsvoorwaarden, het type werkzaamheden en de omstandigheden waaronder ze worden uitgevoerd. Het aantrekken van extra dierenartsen is mede daarom lastig en de VWA is al geruime tijd aangewezen op het inhuren van lokale particuliere "practitioners". Dat zijn particuliere dierenartsen die, na een bijscholing van de VWA, gedeeltelijk kunnen worden ingezet als officiële (VWA)-dierenarts.

Uit een arbeidsmarktonderzoek van de Faculteit Diergeneeskunde (FD) in de periode 1998/1999 kwam een sterk toegenomen belangstelling naar voren van studenten Diergeneeskunde om af te studeren als dierenarts individueel gehouden dieren (gezelschapsdier / paard). Daardoor dreigde er een aanmerkelijk tekort te gaan ontstaan aan gekwalificeerde dierenartsen t.b.v. werkzaamheden in de landbouwhuisdierenpraktijk (LBH) en op het gebied van Veterinaire Volksgezondheid en Voedselveiligheid (V&V). Deze laatste groep dierenartsen is belangrijk als pool voor aantrekken van o.a. toezichthoudende dierenartsen voor de toenmalige RVV, thans VWA. De Minister van OCW heeft, mede op basis van verzoeken van de FG ondersteund door het Ministerie van LNV, in 2001 besloten om voor de studie Diergeneeskunde de numerus fixus te verhogen van 175 naar 225 studieplaatsen.

Daarnaast heeft de FD toegezegd in het nieuw ontwikkelde Curriculum 2001 een specifiek afstudeerpad te ontwikkelen en aan te bieden voor onder andere Veterinaire Volksgezondheid en Voedselveiligheid (V&V). Dit afstudeerpad zou dierenartsen moeten opleveren met meer gespecialiseerde kennis en vaardigheid op het door de VWA benodigde gebied. Tevens heeft de FD het curriculum V&V zo uitgewerkt dat dierenartsen met dit profiel volledig zouden voldoen aan de eisen uit EU-Verordening 854/2004 en dus snel als practitioner of VWA-keuringsarts aan de slag zouden kunnen. Tot op dit moment is het studiepad V&V niet door LNV gecertificeerd. De vernieuwde opleiding is gestart in 2001 (= Curriculum 2001). Uit het instroomjaar 2001 is uiteindelijk 1 dierenarts afgestudeerd met het profiel V&V.

## **EU-regelgeving van invloed op inzet dierenartsen**

De vigerende EU-regelgeving<sup>15</sup> schrijft voor dat de ante-mortem keuringen werkzaamheden door gekwalificeerde dierenartsen moeten worden uitgevoerd. Officiële assistenten mogen alleen maar algemene werkzaamheden ter ondersteuning doen en de eerste beoordeling. Voor post-mortem keuringen is die voorwaarde minder strikt en is het mogelijk om keurmeesters onder verantwoordelijkheid van een dierenarts van de VWA de werkzaamheden te laten uitvoeren. Gebruikmakend van deze mogelijkheid is recent het KDS tot stand gekomen. In de vorm van een privaatrechtelijke stichting worden hier de post-mortem keuringen uitgevoerd. De eindverantwoordelijkheid van en de supervisie op deze werkzaamheden is blijven liggen bij dierenartsen van de VWA.

Verordening (EG) nr. 854/2004 bepaalt dat de officiële (VWA-)dierenarts verantwoordelijk is voor de uit te voeren inspecties en keuringen. Als gevolg van die verordening kan de officiële dierenarts worden bijgestaan bij bepaalde officiële controles, waaronder de post-mortem keuring, door officiële assistenten. In deze verordening is ook de werkverdeling tussen de officiële dierenarts en de officiële assistent aangegeven. De assistenten van KDS voldoen, conform EU-wetgeving, aan specifieke opleidingseisen en zijn daarvoor ook geëxamineerd. De assistenten van KDS werken inhoudelijk onder gezag en verantwoordelijkheid van de VWA dierenarts. Deze verantwoordelijkheidsverdeling voor de post-mortem keuring is vastgelegd in een uitvoeringscontract tussen VWA en KDS en uitgewerkt in een daarbij behorend toezichtprotocol. KDS hanteert bij de uitvoering van haar werk een kwaliteitshandboek dat thans geaccrediteerd wordt. In periodiek werkoverleg tussen VWA en KDS wordt de uitvoering gemonitord. De VWA voert daarnaast jaarlijks een audit op het uitvoeringscontract uit.

## **Preventieregelgeving wordt gestroomlijnd**

In Nederland hebben de afgelopen jaren diverse dierziekten crises gespeeld met gevolgen voor de sector en grote maatschappelijke impact. Als gevolg daarvan is de afgelopen jaren de regelgeving aangescherpt en verzaamd gedurende de diverse crises. Deze regelgeving is onlangs geëvalueerd door de Minister van LNV wat heeft geleid tot een aangepaste Ontwerpregeling Preventie. De kern van de aanpassingen is gelegen in het feit dat over wordt gegaan tot vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor de preventie van dierziekten. Een aantal preventieregels wordt afgeschaft of versoepeld. Verwacht wordt dat de nieuwe preventieregels van kracht worden in de loop van het jaar 2008. Op dit moment worden de reacties van het bedrijfsleven op de ontwerpregels beoordeeld en worden de mogelijkheden van de VWA om op de nieuwe wijze te werken beoordeeld.

Hoewel de nieuwe preventieregels niet uitgaan van eigen kwaliteitssystemen van de sector ter voorkoming van dierziekten, is het initiatief hiertoe door de sector zelf genomen. Bij de sector bestaat zorg over de versoepeling van de regels mede vanuit het perspectief van mogelijke concurrentievervalsing.

Omdat in de Ontwerpregeling Preventie wordt gewerkt met open normen wordt de kwaliteit van het toezicht extra belangrijk. Immers, waar er eerst wettelijke voorschriften waren waaraan kon worden getoetst zijn nu afwijkingen daarvan mogelijk en zijn er minder handvatten voor zowel bedrijfsleven als de controleur. De VWA heeft aangegeven sterk behoefte te hebben aan een leidraad die

---

<sup>15</sup> Hygiëneverordening (VO (EG) 854/2004)



weliswaar niet meer gelijk is aan een wettelijke verplichting maar houvast biedt voor het toezicht en het gecontroleerde bedrijfsleven. De discussie over de inrichting van het toezicht en de handhaving is intern bij LNV nog gaande. De VWA denkt aan drie maanden voorbereidingstijd voldoende te hebben op het moment dat de tekst van de regelgeving definitief is. De voorbereidingen voor het organisatorisch vormgeven van de nieuwe werkwijze en bijbehorende aanpassing van protocollen en interne opleiding zijn nog niet gestart.

### **Kwaliteitsystemen ten behoeve van dierenwelzijn**

Parallel aan de herziening van de preventieregels wordt gewerkt aan kwaliteitsystemen in het kader van exportcertificering van varkens. Dit naar aanleiding van de recente discussies over stal-respectievelijk klepkeuring en het intrekken van de brancheprotocollen voor exporten vanaf verzamelcentra door de Minister van LNV in het najaar van 2007. Deze kwaliteitsystemen hebben in het bijzonder betrekking op dierenwelzijnsaspecten die vermeld staan in de Europese Transportverordening. Op 1 januari was slechts de kapstok van de kwaliteitsystemen gereed. Belangrijke delen zoals het sanctioneringssysteem en de interne borging ontbreken nog. In het dierenwelzijnsdebat heeft de Minister de handels- en vervoersector opgeroepen om uiterlijk 1 april 2008 kwaliteitssystemen beschikbaar te hebben die een goede naleving van de welzijnsregels waarborgen. De verwachtingen bij mijn gesprekspartners over de kwaliteit van deze in voorbereiding systemen zijn wisselend, een aantal van onze gesprekspartners verwacht dat deze systemen nog onvoldoende zullen zijn. Een enkele gesprekspartner maakt zich vooral zorgen over de bereid van de veevervoerders om tot een goed systeem te komen en dit vervolgens te willen accrediteren.

De kwaliteitsystemen worden door de directie VD beoordeeld op de volgende aspecten:

- toegevoegde veterinaire waarde voor het systeem (met andere woorden: het toegevoegde preventieve aspect);
- aantal deelnemers;
- mate van ketenverantwoordelijkheid;
- kwaliteit van het systeem (onafhankelijkheid, sanctionering etc.).

De partijen die in het kader van de herziene preventieregeling willen investeren in kwaliteitssystemen kunnen dezelfde zijn als de partijen die bezig zijn met de kwaliteitssystemen rond de stal- en klepkeuring. De onderwerpen zijn weliswaar verschillend maar zijn wel nauw met elkaar verbonden en de kwaliteitssystemen kunnen op elkaar aansluiten.

### **Effecten internationalisering belangrijk voor toekomstige beleidskeuzen**

De sector is de afgelopen jaren steeds meer internationaal gaan opereren en het is uitermate belangrijk dat de wet- en regelgeving daarmee zoveel mogelijk rekening houdt. De sector is geholpen met eenduidige internationale regels en voorschriften en vooral ook met een eenduidige handhaving en toezicht en een strak sanctiebeleid opdat de "free riders" kunnen worden aangepakt. Daarvan is op dit moment binnen de EU nog geen sprake.

Door de internationale concurrentie ontstaan er vanuit de markt steeds meer prikkels tot zelfreinigend vermogen van de sector. Hogere kwaliteitseisen vanuit de laatste schakels in de keten en uiteindelijk de consument zijn belangrijke argumenten voor de sector om de kwaliteit van de sector te verhogen. Men is daartoe bezig met private kwaliteitssystemen met afspraken die verder kunnen gaan dan de bestaande wettelijke verplichtingen.

De sector heeft er belang bij hiertoe in staat te worden gesteld en niet met kosten van onnodige controles te worden geconfronteerd. Verscherpt toezicht op de partijen die zich niet aan deze kwaliteitssystemen willen conformeren wordt door de sector veel effectiever geacht.

De sense of urgency bij het bedrijfsleven wordt vermoedelijk meer gestimuleerd door de internationale marktwerking dan door beleidsvorming van nationale overheden.

De omvang van deze categorie, in de wandeling aangeduid als "cowboys" wordt door verschillende van onze externe gesprekspartners geschat op 5 tot 10%.

### **Handhavinginstrumentarium kent (nog) geen bestuurlijke boete**

Op het gebied van levende dieren en levende producten beschikt VWA op dit moment over de volgende handhavinginstrumenten:

1. waarschuwing (mondeling of schriftelijk);
2. schorsen of intrekken vergunning, erkenning, certificaat etc.;
3. doorhalen van registratie;
4. toepassen van bestuursdwang en daarmee ook het opleggen van een last onder dwangsom;
5. maatregelen dierziektebestrijding;
6. opleggen maatregelen ter bescherming dierenwelzijn zoals:
  - a. verandering van bestuurder of verzorger;
  - b. reparatie aan voertuig om letsel aan dieren te voorkomen;
  - c. overladen van de partij in een ander voertuig;
  - d. terugzending dieren;
7. onderbrengen dieren in geschikte huisvesting;
8. overdragen aan AID indien strafrechtelijk onderzoek moet volgen.

Naast boetes van Justitie en politie kunnen ook andere overheidsdiensten, zonder tussenkomst van een rechter, boetes opleggen. Dit wordt een bestuurlijke boete genoemd. Inmiddels komt de bestuurlijke boete in meer dan 60 wetten voor. In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is een algemene regeling van de bestuurlijke boete getroffen. In het veterinaire toezicht is een dergelijk instrument voor de VWA nog niet beschikbaar. In de Ontwerpwet Dieren wordt ook de mogelijkheid van bestuurlijke boete geïntroduceerd. Deze ontwerpwet zal naar verwachting medio maart 2008 aan de Tweede Kamer ter behandeling worden aangeboden. Het wetsvoorstel voorziet in een maximum boete van € 67.000 per overtreding begaan door een natuurlijk persoon. In de Ontwerpwet Dieren wordt voorgesteld wordt het maximum te verhogen tot € 670.000 wanneer de overtreding door een rechtspersoon, vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of maatschap is begaan. De in het wetsvoorstel opgenomen maxima hebben een algemeen karakter: bij de aanwijzing van de beboetbare gedragingen bij AMVB zal per gedraging een specifiek bedrag worden vastgesteld. Daarbij zal er rekening mee worden gehouden dat bij ernstige delicten handhaving via het strafrecht zal lopen. In de ontwerpwet wordt geen minimumbedrag genoemd, evenmin een hogere boete bij herhaling.

Indien voldoende en hoogwaardige kwaliteitssystemen beschikbaar zijn en beschikt kan worden over het instrument van de bestuurlijke boete kan de handhaving veel effectiever risicogericht gaan plaatsvinden. Periodieke audits voor branches met een kwaliteitssysteem en scherpe controle bij partijen die zich niet bij het kwaliteitssysteem hebben willen of kunnen aansluiten.

Een adequate toepassing van het handhavinginstrumentarium vereist het uitwerken van het handhavingsbeleid in instructies (maatregelenbeleid) opdat de medewerkers in het veld weten in welk geval welke maatregel moet worden toegepast. Voor de onderbouwing van eventuele juridische procedures is bovendien een zorgvuldige dossieropbouw nodig. Via opleidingen en instructies werkt VWA aan een verdere professionalisering van de handhaving en opsporing in de veterinaire sector.

### **Afbakening verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beleid en uitvoering**

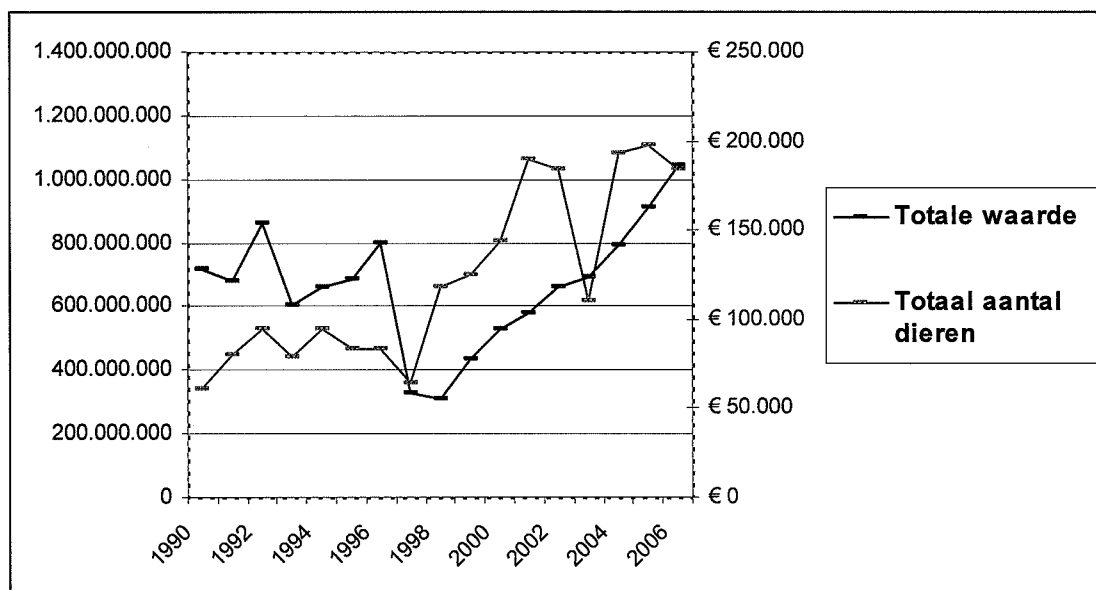
Binnen de organisatie van het Ministerie van LNV heeft VWA niet de positie van zelfstandige Autoriteit. De communicatielijnen naar de Minister lopen niet rechtstreeks maar via de beleidsdirectie VD. De aansturing rondom het dossier dierenwelzijn vindt plaats door de beleidsdirectie Landbouw. De aansturing op details vanuit de directie VD vindt soms ook plaats buiten de 4-maandelijkse MCS-rapportages naar individuele medewerkers van VWA. Op basis van informatie van enkele gesprekspartners is dit verklaarbaar omdat in de tijd van het RVV de beleidsinhoudelijke component van het werk grotendeels door de beleidsdirectie werd ingevuld. De verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beleid en uitvoering is hierdoor op dit moment niet altijd helder.

### **Budgetkortingen**

Sinds de vorming van VWA is er sprake geweest van een voortdurende onrust en dynamiek vanuit de interne en externe omgeving van deze organisatie. Een belangrijk onderdeel hiervan waren de budgetkortingen in een uitvoeringsorganisatie die nog volop in ontwikkeling was. Opvallend daarbij was dat regelmatig kortingen werden aangebracht in de budgetten die gerealiseerd moesten worden door beleidsaanpassingen die uiteindelijk niet of later doorgingen, vaak omdat de plannen niet door de Tweede Kamer werden geaccepteerd. In dit kader kunnen bijvoorbeeld worden genoemd opbrengsten van een meer kostendekkend tariefstelsel en de opbrengsten van een meer risicogerichte handhaving op basis van zelfcontrole door de sectoren als invulling van een opgelegde efficiencytaakstelling.

## Volume diertransporten sterk groeiend

Overzicht export van vee<sup>16</sup> uit Nederland 1990-2006<sup>17</sup>



<sup>16</sup> Definitie vee: Varkens, runderen/kalveren, schapen/geiten, levend kip/haan/kuiken, paarden, levende kalkoenen, levend eend/gans/hoen, eendagskuiken.

<sup>17</sup> Bron: PVE/Marktinformatiesysteem Vee, Vlees en Eieren/Lijst: 1020 EXPORT Vee per diersoort/ Systeemdatum 07-03-2008.

## 2 Tot stand komen en status conceptrapport

### Conceptrapport beoogt inventarisatie van knelpunten in handhaving en toezicht levend vee

Het feit dat het toezicht op de sector Levende dieren knelpunten kent is niet nieuw. De directeur Dienst Uitvoering VWA had na zijn aantreden in maart 2006 behoefte aan een overzicht op dit dossier mede naar aanleiding van een drietal recente rapporten over de materie<sup>18</sup>. Daar was extra aanleiding voor op basis van de volumegroei van de exportaanvragen.

Omdat veel gegevens nog geen adequate managementinformatie opleveren en er behoefte was aan een totaalbeeld, heeft de directeur Dienst Uitvoering VWA, na intern overleg via het hoofd S&O van de regio Noordwest, opdracht gegeven aan een senior dierenarts van de VWA met veel ervaring een samenhangend beeld te schetsen van de knelpunten bij het toezicht op levend vee en die zoveel mogelijk vergezeld te doen met concrete voorstellen ter verbetering. De opdrachtneemster was op basis van haar jarenlange werkervaring als dierenarts en kringvakspecialist bij uitstek geschikt om deze opdracht uit te voeren. Een schriftelijke vastlegging van de opdracht heeft niet plaatsgevonden. Vooraf is ook geen Plan van Aanpak voor het onderzoek schriftelijk vastgelegd of afgesproken.

De rapportage wordt door de auteur op 6 februari 2007, via een e-mail bericht, ingediend bij hoofd S&O Noordwest. In de week van 6 – 12 februari wordt een hard copy van de rapportage aangeboden aan de directeur Dienst Uitvoering VWA en in de week daarna via e-mail verzonden aan een aantal betrokkenen binnen VWA. De rapportage had op dat moment de status van werkdocument met als oogmerk zelfreflectie en kwaliteitsverbetering. Het document wordt in eerste instantie als concept uitgezet bij diverse VWA-functionarissen met het verzoek om commentaar. De oorspronkelijke bedoeling was om de commentaren in het werkdocument te verwerken en het te valideren als intern VWA-rapport, dat vervolgens als uitgangspunt zou kunnen dienen als basis voor verbeteringen in de uitvoering. Ik heb de beschikking gekregen over de rapportage die als volledige titel heeft: *“Concept VWA rapport Modernisering Activiteiten Levende Dieren en Levende Producten, versie 1; d.d. januari 2007.*

### Status rapportage

Vanaf 13 oktober 2004 is een protocol “Openbaarmaking en Informatieverstrekking aan de ministers van VWS en LNV door de DG VWA” van kracht. In dit protocol wordt een onderscheid gemaakt naar vier categorieën adviezen:

- ⊗ risicobeoordelingen;
- ⊗ adviezen, rapporten en signaleringen op basis van art. 36 van de Gezondheidswet;
- ⊗ adviezen in het kader van wetten die VWA namens de ministers van LNV respectievelijk VWS uitvoert;
- ⊗ overige adviezen bijvoorbeeld over de uitvoering van het jaarplan en de betrokken convenanten.

---

<sup>18</sup> 2005/november: Knelpuntenanalyse veetransport van de VWA S&O NW;  
2006/januari: CMC/T11 Company: Knelpuntenanalyse levend vee;  
2006/mei: Nulmeting reisschema's van CMC/T11

Tevens zijn er procedures voor procesgang en vormgeving van:

- \* interne rapporten in het kader van interne kwaliteitscontrole;
- \* interne audit rapportages;
- \* rapportages over projecten.

Het onderhavige rapport valt niet in te delen in één van deze categorieën. De rapportage was uitsluitend voor intern gebruik bestemd. Het rapport voldoet om die reden niet aan de normale eisen die binnen VWA gelden als het gaat om een definitieve publicatie<sup>19</sup>. In het vervolg van mijn onderzoeksverslag zal ik het rapport aanduiden als “conceptrapport”.

Bij de beleidsdirectie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (VD) werd in de periode waarin het conceptrapport beschikbaar kwam gewerkt aan het opstellen van een gewijzigde set regels rondom preventie en werd verzocht aan VWA om het conceptrapport ter beschikking te stellen zodat de analyse en de verbetervoorstellen meteen konden worden meegewogen in de voorbereiding van de aanpassing van de regeling Preventie. Ook werd gevraagd of de auteur van het conceptrapport deel zou kunnen uitmaken van de projectgroep Analyse Preventiemaatregelen. Op dit verzoek werd positief gereageerd en de leden van de projectgroep ontvingen een afschrift van het conceptrapport aangeboden door de directeur Dienst Uitvoering<sup>20</sup> met de vermelding dat het om een conceptrapport ging dat nog niet VWA-breed was besproken. Verzocht werd het rapport vertrouwelijk te behandelen en niet als definitief standpunt van de VWA te beschouwen. In een later stadium zou het definitieve rapport worden aangeboden aan de projectgroep.

Het conceptrapport is in de eerste maanden na verschijnen aan de orde geweest in de volgende gremia (routing):

- \* 15-2-2007: Regulier Veterinair Overleg (stuk lag daar niet fysiek op tafel);
- \* 19-2-2007: MT-VWA (stuk lag fysiek niet op tafel, maar is als onderdeel van de MCS 2006-3 besproken);
- \* 22/23-2-2007: Brainstormdagen in het kader van regeling Preventie, georganiseerd door directie VD (stuk was fysiek ter beschikking van aanwezigen);
- \* 7-3-2007: intern overleg op verzoek van de directeur Dienst Uitvoering VWA (stuk lag fysiek op tafel);
- \* 23-3-2007: opdrachtgeveroverleg LNV-VWA (stuk lag niet fysiek op tafel);
- \* 12-7-2007: verzonden door de VWA als input voor werkgroep “Verbetering kwaliteit primair proces levende dieren en producten” (alle werkgroepleden beschikten over het rapport).
- \* 17-7-2007: kennis van het conceptrapport heeft een rol gespeeld in het kader van het traject Programmatisch Handhaven.
- \* Vervolgens is het stuk fysiek ingebracht in de regiegroep Levend vee, hierop wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan.

Het conceptrapport is niet meer definitief gevalideerd en heeft niet de status van VWA-rapport bereikt. De argumentatie daarvoor was dat het conceptrapport reeds in de diverse gremia en in de regiegroep levend vee was ingebracht. Uit de wijze waarop het stuk heen en weer is gegaan

---

<sup>19</sup> Afwegingen die daarbij intern een rol spelen zijn bijvoorbeeld: wat is de beoogde doelgroep van het rapport en wat is de daarvoor meest geschikte rapportagevorm, afstemming of sturing door de directe VWA/TI en brede inhoudelijke afstemming binnen VWA.

<sup>20</sup> Voorblad MT/Besluitenblad d.d. 19 februari 2007

tussen uitvoering (VWA) en beleid (directie VD) blijkt dat de cesuur tussen beide niet duidelijk en de sturing deels informeel van karakter is. Bij een duidelijke scheiding tussen beide zou VWA het stuk eerst officieel hebben vastgesteld alvorens het in te brengen in de beleidsvoorbereiding. Bovendien valt op dat de beleidsdirectie Landbouw niet of nauwelijks betrokken is terwijl het aspect dierenwelzijn, dat een prominente rol speelt in de conceptrapportage, tot het domein van die beleidsdirectie behoort.

### 3 Bevindingen conceptrapportage geven herkenbaar beeld

Alle direct betrokkenen bij de uitvoering alsmede de beleidsmatig verantwoordelijkheden tot aan het hoogste ambtelijke niveau die ik heb gesproken bij de uitvoering van het onderzoek, zijn van oordeel dat de rapportage een herkenbaar beeld geeft van de praktijk bij het VWA-toezicht op levend vee en levende producten. De kwalificatie getrouw beeld komt pas aan de orde bij een formeel vastgesteld rapport. De personen die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken achtten de kwalificatie "getrouw beeld" gezien de verder strekkende betekenis niet verantwoord. In mijn gesprekken met externe (belangen-)organisaties bleek dat ook deze organisaties de signaleerde knelpunten uit de conceptrapportage herkennen en in dat kader pleiten voor intensivering van de stiptheid waarmee de uitvoering van de regels wordt gecontroleerd dan wel de introductie van hoogwaardige kwaliteitssystemen bij de sectoren waarbij met name aandacht voor de samenhang en samenwerking in de totale keten van groot belang is. Een probleem is wel dat de feitelijke omvang van de problematiek in het rapport niet is vastgesteld en ook niet vast te stellen was op basis van beschikbare gegevens. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een nog onvoldoende ontsluiting van regionaal beschikbare gegevens maar ook een voor verbetering vatbare dossierdiscipline. De regionaal bijgehouden dossiers bevatten gegevens die centraal niet eenvoudig toegankelijk zijn en de opbouw en volledigheid van de dossiers zijn soms onvoldoende om een juridische procedure op te baseren.

#### Door de EU werd in 2005 gewaarschuwd

Nederland werd in de jaren 2004/2005 geconfronteerd met klachten van EU lidstaten, actiegroepen en maatschappelijke organisaties over het niet juist naleven van de Europese richtlijn voor het welzijn van dieren (bijvoorbeeld: overschrijden maximale bezettingsgraad per dier, afwijken van de routeplanning en te lang doorrijden zonder rust). Op basis van een klacht van Animals Angels dreigde in het najaar van 2005 de EU een inbreukprocedure op te starten. Nederland had tot uiterlijk 15 februari 2006 de gelegenheid om aan te geven hoe een herhaling van deze incidenten zou worden voorkomen. Toen deze informatie via de CVO werd ontvangen is onder leiding van de verantwoordelijke DG onmiddellijk een departementale TaskForce Transport (TFT) opgestart om een maatregelenpakket te ontwikkelen zijn de resultaten van de TFT besproken in de Bestuursraad en de Ministersstaf 25-01-2006. De Europese Commissie is door de CVO geïnformeerd over de voorgenomen maatregelen per brief d.d. 16-02-2006. De brief is door de DG persoonlijk in Brussel toegelicht. Het betrof de volgende categorieën maatregelen:

- ⊗ Benadrukken eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven in toepassen sanctiebeleid;
- ⊗ Centralisatie klachtenafhandeling bij VWA;
- ⊗ Nauwere samenwerking met andere lidstaten;
- ⊗ Gaan werken conform nieuwe Transportverordening 2007.

Deze maatregelen zijn door de EU als voldoende beoordeeld.

In de periode nadat deze maatregelen van kracht zijn geworden is het aantal klachten gebaseerd op buitenlandse importcontroles die steekproefsgewijs plaatsvinden, beperkt gebleven<sup>21</sup>. Als we de omvang van deze klachten als een voorzichtige benadering van de omvang van de problematiek mogen gebruiken, kan geen grote omvang worden vastgesteld.

---

<sup>21</sup> Aantal ontvangen klachten bij Centraal Meldpunt Klachtenafhandeling VWA in 2006: 39 en in 2007: 51.



### **In de jaarplancyclus worden de risico's in algemene termen onderkend**

In het jaarplan VWA 2006 wordt aandacht gevraagd voor de klachten rondom veetransport en de extra problemen als gevolg van de internationale component en het beperkte handhavinginstrumentarium.

In de aanbiedingsbrief bij het jaarplan VWA 2007 ten behoeve van het opdrachtgeveroverleg stelt de IG-VWA dat "op een aantal onderdelen het toezicht op het absolute minimum is beland en misschien wel daaronder gedaald". In toezichtarrangement 05, "levende dieren" wordt al enige tijd de doelstelling van de wettelijke taak niet gehaald.

Tevens wordt vastgesteld dat bedrijfsbezoeken in het kader van erkenningenonderhoud niet genoeg plaatsvinden en kwalitatief niet op orde zijn. Als vermoedelijke oorzaak wordt gedacht aan tijdsdruk, capaciteitsproblemen en onvoldoende kennis en vaardigheden.

In de aanbiedingsbrief bij het conceptjaarplan-VWA 2008 voor het opdrachtgeveroverleg stelt de VWA dat door vermindering van het budget de ondergrens op het toezicht wordt bereikt en de uitvoering onvoldoende is. In het opdrachtgeveroverleg hebben zitting DG/LNV, directeur en plv. directeur VD, IG-VWA, directeur DU/VWA, directeur T&C/VWA, directeur FEZ, , directeur JZ, directeur BBR.

Ook in de uitvoering van jaarplan en begroting in de vorm van toezichtarrangementen komt in de 4-maandelijks MCS-rapportages aan de opdrachtgever in de jaren 2006 en 2007 het oordeel op het arrangement "export levend vee" op rood. In de MCS-rapportages wordt gerapporteerd over de uitvoering van de overeen gekomen toezichtarrangementen. "Rood" betekent in deze rapportages dat onvoldoende is bereikt ten opzichte van de planning, dat gold in dit geval vooral voor het erkenningenonderhoud. Tevens werd met de kleur "rood" aangegeven dat er risico's waren op basis van onvoldoende capaciteit en kwaliteit in de uitvoering. Dit werd versterkt door de toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor dierentransporten. Medio 2007 wordt besloten tot het verhogen van de tarieven en het werven van dierenartsen. De nieuwe tariefregels zijn per 1 maart 2008 van kracht geworden, dit is in hoofdstuk 1 uitgebreid beschreven. Ik heb vastgesteld dat de MCS-rapportages nog steeds "rood" aangeven, wat inhoudt dat nog geen structurele oplossing is gevonden.

### **FVO missies geven een relatief goed beeld van de situatie in Nederland**

De Food and Veterinary Office (FVO) is de controle-instantie van de EU en gevestigd in Dublin. Missies van de FVO in de afgelopen jaren geven voor Nederland een groot aantal knelpunten weer maar daar zijn voor het overgrote deel adequate maatregelen op genomen naar het oordeel van de FVO.

### **Nota Dierenwelzijn**

In het Coalitieakkoord van februari 2007 is de nota Dierenwelzijn aangekondigd. Deze nota is op 12 oktober 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden. De oorspronkelijk geplande behandeling van de nota (d.d. 30 oktober 2007) is uitgesteld. Op 28 januari 2008 is de nota alsnog behandeld. Volgens deze nota resteren ondanks eerder gezette stappen "aanzienlijke welzijnsknelpunten". Deze nota beschrijft de weg waarlangs de verbetering van dierenwelzijn zal worden gerealiseerd. Zo bevat de nota de ambitie om onder meer door aanscherping van EU-wetgeving dierenwelzijn te

verbeteren. Voorts zal de overheid innovaties en investeringen in diervriendelijke en duurzame producten stimuleren. Dierenmishandeling zal strenger worden bestraft en handhaving van bestaande regelgeving voor dierenbescherming en dierenwelzijn wordt geïntensiveerd.

### **Introductiedossier nieuwe minister**

In het introductiedossier van de nieuwe Minister (februari 2007) wordt melding gemaakt van de mogelijke problematiek naar aanleiding van het te verwachten verzet van het bedrijfsleven tegen het retributiesysteem.

Deze materie wordt wel schriftelijk voorbereid ten behoeve van een voorgenomen werkbezoek van de Minister op 27 juni aan de VWA dat wegens agendaproblemen geen doorgang vond. In een later werkbezoek van ruim een uur op 25 september 2007 is niet expliciet aandacht aan de problematiek gewijd omdat de aandacht er op was gericht was de Minister een eerste beeld van de VWA in brede zin te geven.

De Minister heeft in mei 2007 een interne nota ontvangen over de stand van zaken preventiebeleid en de mogelijke discussie die zou kunnen ontstaan als gevolg van de versoepeling van de preventieregels door versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de sector en het versterken van de risicogerichte handhaving

### **Artikel VN enigszins gekleurd maar herkenbaar**

Het artikel in Vrij Nederland getiteld "Sjoemelen met slachtvee" d.d. 6 februari 2008 geeft op hoofdlijnen een herkenbaar beeld. Een aantal van de beschreven incidenten waren binnen het departement bekend. De teneur waarmee de problematiek in het artikel wordt beschreven stemt niet overeen met het meer positieve algemene beeld dat ik op basis van mijn gesprekken heb gekregen. In het artikel wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de incidenten exemplarisch zijn voor de situatie bij VWA. Ik acht dat onjuist.

Het artikel is tevens enigszins gekleurd omdat de suggestie wordt gewekt dat de beschreven incidenten op een grotere schaal voorkomen. De feitelijke omvang van de problematiek is echter niet vast te stellen op basis van beschikbare gegevens.

Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een nog onvoldoende ontsluiting van regionaal beschikbare gegevens maar ook een voor verbetering vatbare registratie- en dossierdiscipline.

### **Geen indicatie van vernietiging van gegevens**

Tijdens mijn onderzoek heb ik geen indicatie aangetroffen die wijst op incidentele laat staan structurele praktijken van vernietiging van gegevens.

Een mogelijke bron van een dergelijk gerucht kan zijn gelegen in het feit dat een extern accountants- en adviesbureau in opdracht van de VWA in 2006 een onderzoek heeft gedaan naar de kosten van de overdracht van de bandkeuring VWA aan KDS.

De opdracht was tweeledig:

- \* verschaft inzicht in de realisatie van het overeengekomen realisatiebudget en analyseer mogelijke verschillen;
- \* geef een oordeel over de ontwikkeling van de keuringskosten voor het bedrijfsleven en wel gebaseerd op het totaal van de kosten van KDS en de toezichtkosten van de VWA.

De voorzitter van de begeleidingsgroep van dit onderzoek, waarin naast betrokkenen van beleid en uitvoering van het Ministerie ook belangenorganisaties zitting hadden, heeft vastgesteld dat dit onderzoek niet voldeed aan de gegeven opdracht en niet gebaseerd was op volledige en juiste bronnen. Het onderwerp bij aanvang van de vergadering van de agenda gehaald. In overleg met het bureau is het conceptrapport (in de vorm van sheets) ingetrokken en zijn geen kosten gefactureerd.

## 4 Er zijn maatregelen voorafgaand aan en naar aanleiding van de conceptrapportage getroffen

De auteur van het conceptrapport heeft de opdracht uitgevoerd, gebruikmakend van de praktijkkennis waarover zij beschikt en van de input die haar gedurende het jaar 2006 vanuit de praktijk door dierenartsen is aangereikt. Het conceptrapport is bedoeld voor zelfreflectie om zodoende te komen tot kwaliteitsverbetering. In dat kader is in het conceptrapport een aantal aanbevelingen gedaan. De verbetervoorstellen richten zich enerzijds op beleid, wet en regelgeving. Anderzijds worden aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk (toezicht en handhaving) gedaan. Reeds voorafgaand aan het beschikbaar komen van het conceptrapport zijn verbetermaatregelen in gang gezet.

Met betrekking tot beleid, wet en regelgeving zijn enerzijds algemene voorstellen gedaan, die nog een nadere invulling behoeven en anderzijds gedetailleerde voorstellen gedaan, zoals bijvoorbeeld het loslaten van de 100 meter eis voor verzamelcentra.

De aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk kunnen in de hierna volgende subtypen worden ondergebracht. Aanbevelingen voor vereenvoudiging van uitvoeringshandelingen, aanbevelingen inzake intensivering toezicht, maatregelen om capaciteit bij de VWA kwalitatief (door scholing en opleiding) en kwantitatief (door werving) te verbeteren en uitbreiding van handhavinginstrumentarium met de realisatie van de bestuurlijke boete.

In dit hoofdstuk, dat ik in twee onderdelen heb verdeeld, beperk ik mij tot de hoofdlijnen. In eerste instantie beschrijf ik de belangrijkste maatregelen die voorafgaand c.q. parallel aan het conceptrapport zijn getroffen en in tweede instantie de maatregelen die naar aanleiding van het conceptrapport zijn gestart. Beide paragrafen zijn vervolgens onderverdeeld in beleid, wet- en regelgeving en respectievelijk de uitvoeringspraktijk.

In deze paragraaf zijn de maatregelen beschreven, die ten aanzien van de uitvoering, beleid en regelgeving voorafgaand c.q. parallel aan het conceptrapport waren getroffen. Zo zijn mede naar aanleiding van geconstateerde knelpunten tijdens missies van de FVO (naar het oordeel van de FVO) adequate maatregelen getroffen. Voorts wordt, na inwerkingtreding van de wet Dieren, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete toegevoegd aan het bestaande handhavinginstrumentarium.

### **Maatregelen in kader beleidsvorming en wet- en regelgeving voorafgaand aan conceptrapport**

De Europese Unie is de grootste bron van veterinaire regelgeving. Na de introductie in 1964 van richtlijn nr. 64/432/EEG die betrekking heeft op de intracommunautaire handel in runderen en varkens, zijn vooral in de jaren '70 tot begin '90 verschillende richtlijnen, verordeningen en beschikkingen over diverse onderwerpen (o.a. import en handel van levende dieren, dierlijke producten, bestrijdingsmaatregelen) vastgesteld.

Op het terrein van levend vee en levende producten is sprake van veel en snel wijzigende regelgeving. De diverse dierziekten crises zijn daar een belangrijke oorzaak van. Na de varkenspestcrisis in 1997 en de mond- en klauwzeercrisis (hierna MKZ-crisis) in 2001 is de nationale veterinaire regelgeving sterk uitgebreid. Vervolgens zijn na de MKZ-crisis naast versoepeling van preventieve maatregelen die naar aanleiding van die crisis zijn afgekondigd, ook enkele preventieve diergezondheidsregelingen versoepeld. Toen is tevens de vraag gesteld welke maatregelen getroffen moeten worden om toekomstige uitbraken te voorkomen.

De aandacht in de tweede helft van de jaren '90 voor administratieve lastenverlichting heeft eveneens geleid tot wijzigingen in de veterinaire regelgeving. Zo zijn bijvoorbeeld in het kader van de zogenoemde "Grote Vereenvoudiging van het LNV-regelgevingscomplex" (2004/2005) de bestaande LNV-regels doorgelicht op noodzaak, evenredigheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dit heeft geleid tot een vereenvoudiging van de veterinaire wet- en regelgeving: 11 ministeriële regelingen zijn op het gebied van preventie samengebracht in de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE 's (hierna: Regeling preventie). Thans wordt de Regeling Preventie gewijzigd. Verwacht wordt dat de nieuwe preventieregels in de loop van 2008 van kracht worden.

#### **Nota Dierenwelzijn**

In het Coalitieakkoord d.d. 7 februari 2007 is opgenomen dat in 2007 een Nota Dierenwelzijn zal worden uitgebracht. Deze nota is op 12 oktober 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden. De oorspronkelijk geplande behandeling van de nota (d.d. 30 oktober 2007) is uitgesteld. Op 28 januari 2008 is de nota alsnog behandeld. Volgens deze nota resteren ondanks eerder gezette stappen "aanzienlijke welzijnsknelpunten". Deze nota beschrijft de weg waarlangs de verbetering van dierenwelzijn zal worden gerealiseerd. Zo bevat de nota de ambitie om onder meer door aanscherping van EU-wetgeving dierenwelzijn te verbeteren. Voorts zal de overheid innovaties en investeringen in diervriendelijke en duurzame producten stimuleren. Dierenmishandeling zal strenger worden bestraft en handhaving van bestaande regelgeving voor dierenbescherming en dierenwelzijn wordt geïntensiveerd.

#### **Conceptwet dieren**

Bij de aanbieding van de nota dierenwelzijn en de nationale agenda diergezondheid kondigde de Minister van LNV (12 oktober 2007) een voorstel voor een Wet dieren aan. Nadat het wetsvoorstel Dieren van kracht is geworden, zal deze wet de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren vervangen als wettelijke grondslag voor de regels over onder meer dierenwelzijn en diergezondheid. Met inwerkingtreding van deze wet, wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete toegevoegd aan het bestaande handhavinginstrumentarium. Handhaving van wet- en regelgeving kan via het strafrecht en door toepassing van andere handhavinginstrumenten geschieden. In het kader van voornoemd wetsvoorstel worden tot die andere handhavinginstrumenten bestuurlijke handhaving en tuchtrechtelijke handhaving gerekend. Volgens dit wetsvoorstel zijn twee categorieën bestuurlijke handhavinginstrumenten: maatregelen met een punitief karakter - de bestuurlijke boete- en maatregelen met een reparatoir karakter. Voorgesteld wordt om de VWA namens de Minister van LNV de bevoegdheid te geven om voor aangewezen overtredingen (hoofdstuk 8, paragraaf 3 conceptwet dieren) een bestuurlijke boete op

te leggen. Daarmee wordt slagvaardigere en efficiëntere handhaving beoogd. Voor succesvolle toepassing van dit handhavinginstrument is een volledig dossier vereist.

### **Maatregelen in de uitvoeringspraktijk voorafgaand aan de conceptrapportage**

Voordat het conceptrapport intern beschikbaar is gekomen, heeft de VWA maatregelen in gang gezet om de capaciteit bij de VWA kwalitatief (door scholing en opleiding) en kwantitatief (door werving) te verbeteren. Naar aanleiding van de TaskForce Transport is de afhandeling van klachten verbeterd door daar een centraal meldpunt voor in te richten. Voorts zijn maatregelen getroffen om de bedrijfsvoering bij de VWA te verbeteren. De reeds getroffen maatregelen zijn op hoofdlijnen in deze paragraaf beschreven.

#### **Werving dierenartsen**

Bij de toenmalige RVV en de huidige VWA is reeds jaren sprake van een tekort aan dierenartsen voor de uitvoering van werkzaamheden. In de periode 2000-2008 is ondanks vacaturestops (RVV, LNV, VWA) meerdere keren ontheffing verleend voor het werven en selecteren van nieuwe dierenartsen en het aangaan van raamovereenkomsten met practitioners<sup>22</sup> om het dierenartstekort op te lossen. Gedurende 2005, 2006 en 2007 heeft de VWA 14, 16 respectievelijk 17 nieuwe dierenartsen opgeleid. Thans heeft de VWA 166 toezichhoudend en senior toezichhoudend dierenartsen in dienst die de werkzaamheden ten aanzien van de export van levend vee en dierlijke producten alsmede de keuring van vlees (ante en post-mortem) in het veld uitvoeren. De VWA stelt thans een wervingsplan op om nieuwe dierenartsen aan te stellen (en practitioners vaker in te zetten). Met uitvoering van dit plan wordt beoogd om ruim 40 nieuwe dierenartsen aan te stellen.

#### **Opleiding dierenartsen**

Vanaf 2000 is de opleidingsinspanning binnen de RVV/VWA gericht geweest op het opleiden van nieuwe "vaste dierenartsen" en practitioners om de tekorten aan dierenartsen opgelost te krijgen. Voorts zijn in de periode 2000 – 2007 in verband met veranderingen in wetgeving en/of werkwijzen gerichte bij- en nascholingsopleidingen verzorgd. In die periode is gemiddeld per dierenarts sprake van ongeveer twee bij- en nascholingsdagen per jaar. In 2007 is door de VWA onderkend dat er problemen zijn ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van het primaire werkproces door dierenartsen en practitioners binnen de VWA. In 2007 is gestart met de ontwikkeling van een veelomvattend bij- en nascholingstraject voor dierenartsen en practitioners hetgeen eind 2007 is gereed gekomen. In het opleidingsprogramma wordt aandacht geschonken aan de wijze van dossieropbouw. Een volledig dossier is vereist om de bestuurlijke boete op te kunnen opleggen. Gelet op de doorlooptijd van nascholingsprogramma's zullen de resultaten naar verwachting zich op langere termijn manifesteren.

---

<sup>22</sup> Practitioner = dierenarts die naast werkzaamheden in een eigen dierenpraktijk werkzaamheden als toezichhoudend dierenarts t.b.v. RVV / VWA verricht.

### **Maatregelen TaskForce Transport (TFT)**

De in het najaar 2005 ingestelde TaskForce Transport (TFT) heeft een maatregelenpakket voor betere naleving van de Europese richtlijn voor het welzijn van dieren ontwikkeld. De resultaten van de TFT zijn besproken in de Bestuursraad en de Ministersstaf (25-01-06) en persoonlijk door de DG in Brussel toegelicht. Het betrof de volgende categorieën maatregelen:

- Benadrukken eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven in toepassen sanctiebeleid;
- Nauwere samenwerking met andere lidstaten. Afsproken is om met de meeste export- en doorvoerlanden bilaterale afspraken te maken over onder meer de opbouw van dossiers, zodat die de juridische toets kunnen doorstaan. Met Italië is inmiddels een dergelijke bilaterale overeenkomst gesloten;
- Gaan werken conform nieuwe Transportverordening 2007;
- Centralisatie klachtenafhandeling bij VWA, waardoor uniforme klachtenafhandeling en afhandelingstermijnen kunnen worden gewaarborgd. In het kader van de voorgenomen fusie van de VWA, AID en PD is in 2006 een project gestart tot bundeling van de meldkamerfunctie.

### **Bedrijfsvoering**

De VWA heeft voordat het conceptrapport intern beschikbaar kwam onderkend dat zij een gebrek aan adequate sturingsinformatie en de ontsluiting daarvan heeft. Medio 2005 is binnen de VWA een project (Promis) gestart, dat als doel had om door modernisering van ICT-systemen van de RVV en KvW de kwaliteit van managementinformatie te verbeteren. Dit project is gedeeltelijk gerealiseerd en gedeeltelijk nog in uitvoering. Vanaf de formele start van de VWA (1 januari 2006) zijn in de vorm van een tijdelijke oplossing de bestaande informatiesystemen van RVV en KvW technisch op elkaar afgestemd en geschikt gemaakt voor de uitvoering van nieuwe taken (zoals bijvoorbeeld de verplichte bedrijvenregistratie per 01-01-06). In de daarop volgende fase is gewerkt aan volledige integratie van deze systemen. In 2007 is daartoe gekozen voor implementatie van EBS (ERP-pakket van Oracle). In 2008 en 2009 vindt gefaseerde implementatie van dit pakket plaats.

Voorts werkt de VWA aan het verbeteren van de bedrijfsvoering door de opdrachtgeversconvenanten te actualiseren en de werking van de planning & controlcyclus te verbeteren. In 2006 heeft de VWA in overleg met de opdrachtgevers LNV en VWS de zogenoemde "toezichtarrangementen" ingevoerd. De sturing en verantwoording zijn op basis van deze toezichtarrangementen gebaseerd. De volledige inspanningen van de VWA in 2006 en 2007 zijn stapsgewijs in de vorm van deze arrangementen gepland en verantwoord. Bij de vorming van de VWA zijn met LNV en VWS zogenoemde "opdrachtgeverconvenanten" (deze convenanten dienen als kader voor de vastlegging van de afspraken tussen opdrachtgever en de VWA) opgesteld. In 2007 is met de eigenaar afgesproken om de in deze convenanten opgenomen afspraken over de planning- en controlcyclus te actualiseren en af te stemmen op de "werksturingsgids" binnen LNV. Dit vereiste onder meer een versnelling van de interne verantwoording (MCS-rapportage) door de VWA. Daartoe zijn binnen de VWA afspraken gemaakt, die op 10 januari 2008 binnen de VWA formeel zijn geëvalueerd. Het MT VWA heeft de actiepunten uit deze evaluatie overgenomen. In

opdrachtgevergesprekken is aangegeven dat LNV en VWS de actualisering van de opdrachtgeverconvenanten ter hand zullen nemen.

## **Maatregelen in beleid, wet- en regelgeving naar aanleiding van het conceptrapport**

### **Herziening Regeling preventie**

De herziening Regeling preventie is reeds voorafgaand aan het conceptrapport ingang gezet, maar heeft daardoor nieuwe impulsen gekregen. De juridische voorstellen in het conceptrapport zijn bij de herziening van de preventieregeling betrokken<sup>23</sup>. (Voor de volledigheid wordt verwezen naar bijlage B1). De kern van de aanpassingen betreft een heroverweging van de noodzaak om additionele regelgeving te hebben boven de EU-vereisten en de overgang naar een stelsel waarin de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven wordt benadrukt door zich te conformeren aan eigen kwaliteitssystemen. Er is voorts is gestreefd naar vereenvoudiging van voorschriften met zo min mogelijk administratieve lasten. Behalve de idee dat vereenvoudigde wet- en regelgeving kan leiden tot betere handhaving, biedt de conceptregeling ook meer aangrijpingspunten voor effectieve handhaving. De nieuwe ontwerpregeling preventie is eind 2007 afgerond. De reacties van het bedrijfsleven zijn inmiddels ontvangen en worden thans verwerkt. Het voornemen is om de nieuwe preventieregels in de loop van het jaar 2008 van kracht te laten worden.

### **Maatregelen in uitvoeringspraktijk naar aanleiding van conceptrapport**

Voor de uitvoeringspraktijk zijn de volgende subtypen verbetervoorstellen gedaan. Aanbevelingen voor vereenvoudiging van uitvoeringshandelingen, aanbevelingen inzake intensivering toezicht, maatregelen om capaciteit bij de VWA kwalitatief (door scholing en opleiding) en kwantitatief (door werving) te verbeteren. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven dat reeds voorafgaand aan het conceptrapport een aantal maatregelen uit voornoemde subtypen in gang was gezet.

Aan voorstellen ter vereenvoudiging van uitvoeringshandelingen en intensivering toezicht wordt in meer of mindere mate uitvoering gegeven. In bijlage B2 is een gedetailleerd overzicht opgenomen van de acties die op de aanbevelingen voor de uitvoeringspraktijk zijn ondernomen. Op basis van dit overzicht kan worden gesteld dat een beperkt deel van de acties om de keuringspraktijk te verbeteren thans tot concrete resultaten heeft geleid. Voorts kan worden geconstateerd dat thans aan een deel van de verbeteracties uitvoering wordt gegeven; een deel van deze activiteiten is recent gestart. De resultaten van deze verbeteracties zullen zich derhalve nog moeten manifesteren.

### **Regiegroep Levend Vee**

De regiegroep levend vee is opgericht om meer centrale regie te krijgen op alle lopende verbetertrajecten en om meer sturing te krijgen op de handhaving. Het conceptrapport is in deze regiegroep ondergebracht. De eerste formele vergadering heeft op 7 november 2007 plaatsgevonden. Op basis van eerder opgestelde analyses wordt in deze regiegroep gewerkt aan de nota "knelpunten levend vee". Deze nota wordt thans verwerkt tot een integraal verbeterplan waarbij de in de nota genoemde verbetertrajecten in projectvorm zullen worden uitgevoerd. Voor

---

<sup>23</sup> Conceptregeling tot wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten, zoonosen en TSE 's.



ieder project is een fiche opgesteld waarin een aantal aspecten (zoals beschrijving knelpunt, oplossing, einddatum realisatie oplossing, verantwoordelijke, extra kosten) is beschreven. De beoogde projectleiders zijn thans bekend en kunnen nog reageren op de fiches. Nadat het MT-VWA de deelprojecten inhoudelijk en op financiële consequenties heeft getoetst, kunnen de projecten starten.

## 5 Slotbeschouwing

Naar aanleiding van mijn onderzoek, constateer ik dat het onderzochte rapport een document betreft dat krachtens geldende regels, zoals beschreven in hoofdstuk 2, niet voor externe publicatie bestemd is geweest. Dit document, door mij aangeduid als “conceptrapport” voldoet evenmin aan de gestelde voorwaarden voor interne publicaties. Met het conceptrapport is getracht een integraal beeld te geven van de sector levend vee met als oogmerk om door zelfreflectie te komen tot kwaliteitsverbetering. Naar mijn mening verdient het aanbeveling dat de status van een document op voorhand duidelijk is voor alle betrokkenen. Dat zou ook de goede afstemming tussen beleid en uitvoering bevorderen.

Het beeld dat het conceptrapport geeft van de praktijk bij het VWA-toezicht op levend vee en levende producten acht ik, mede op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken, herkenbaar. Daarbij plaats ik echter de kanttekening dat de feitelijke omvang van de gesignaleerde problematiek niet is vastgesteld en dat deze op basis van de beschikbare gegevens ook niet is vast te stellen.

Naar mijn mening zijn maatregelen getroffen waarmee aan een groot deel van de aanbevelingen uit het conceptrapport gevolg wordt gegeven. Een aantal is nog in voorbereiding, voor de details verwijs ik naar bijlage B. Niettemin heb ik de stellige indruk dat de gewenste en noodzakelijke kwaliteitsverbetering nog de nodige tijd en middelen zal vergen. Daarbij moet gewaakt worden voor het misverstand dat, ook als alle mogelijke verbeteringen zijn doorgevoerd, dan de garantie bestaat dat er geen risico's meer worden gelopen. Risico's zullen, zeker ook in deze sector, altijd blijven bestaan.

Het onderkennen van en adequaat reageren op risico's vergt naar mijn mening betere communicatie over en weer tussen uitvoering en beleid, waarbij sturingsrelaties tussen LNV richting de VWA helder moeten zijn. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen beleid en uitvoering dienen scherp te zijn geformuleerd. Sturing op meer afstand kan hierbij voor alle partijen verhelderend werken en de positie van de VWA naar het bedrijfsleven versterken. Uit de routing van het conceptrapport is mij immers gebleken dat de onderlinge verantwoordelijkheden niet altijd scherp zijn afgebakend. Ook tussen beleidsdirecties binnen LNV is meer afstemming geboden. Zo is mij de suggestie gedaan om de beleidsmatige sturing op hoofdlijnen van veterinaire zaken en dierenwelzijn bij de directie VD onder te brengen om de afstemming tussen beide beleidsaspecten te optimaliseren. Ik sta positief tegenover deze suggestie en geef uitvoering daarvan nadrukkelijk in overweging.

VWA voert toezichtarrangementen uit voor de departementen van VWS en LNV. Ik constateer verschillen tussen VWS en LNV in aansturingsrelatie en de positionering van de Inspecteur-generaal. De Inspecteur-generaal heeft rechtstreeks toegang tot de Minister van VWS hetgeen in de bestuurscultuur van LNV geen regel is. Een zoveel mogelijk gelijksoortige aansturingsrelatie vanuit de beide departementen acht ik in het belang van de VWA. Een duidelijke sturing op hoofdlijnen en een programmatische aanpak van het toezicht gebaseerd op een goede risicoanalyse acht ik van belang. Mijn voorkeur gaat uit naar de wijze waarop VWS deze

stuuringsrelatie vorm geeft. Daartoe is een aanzet bij LNV gegeven; deze behoeft naar mijn mening intensivering.

De VWA heeft de afgelopen jaren niet alleen enkele reorganisaties doorstaan, maar is ook met bezuinigen en taakstellingen geconfronteerd. In het bijzonder budgetkorting die taakstellend worden ingeboekt terwijl de betreffende beleidsmaatregelen nog niet zijn gerealiseerd acht ik niet bevorderlijk voor een goede uitvoering.

Er is binnen het departement al jaren sprake van de intentie van het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de sector door introductie van zelfcontrole c.q. gecertificeerde kwaliteitssystemen. Dit is door het departement van LNV in het bijzonder gestimuleerd voor het aspect dierenwelzijn.

De goede toepassing van nieuwe ontwerpregelgeving Preventie die in de loop van dit jaar in werking kan treden is eveneens afhankelijk op een grotere eigen verantwoordelijkheid van de sector zelf voor preventie van dierziekten. Het daaruit voortvloeiende handhaving- en toezichtbeleid maakt een andere werkwijze van de VWA nodig en mogelijk. Voor zover ik heb kunnen vaststellen bestaat nog geen eenduidig beeld wat de gevolgen zijn voor de werkwijze van VWA, zowel in termen van kwantiteit en kwaliteit.

Onverdeelde steun vanuit het bedrijfsleven voor de nieuwe preventieregels blijkt er niet te zijn. Vanuit het bedrijfsleven wordt gepleit voor meer aandacht voor de toenemende internationalisering. Bijvoorbeeld door de handhaving en toezicht te baseren op eigen nog verder te ontwikkelen (private) kwaliteitssystemen en de handhaving te focussen op de grootste risico's, zijnde de partijen die zich niet aan deze systemen willen of kunnen conformeren. Ik acht een spoedig tot stand komen van de nieuwe Preventieregels dringend gewenst.

Mijn indruk is dat deze kwaliteitssystemen, voor zover gericht op dierenwelzijn, vooralsnog in de beginfase staan en nog onvoldoende waarborg zijn voor een nieuwe en effectieve risicogerichte handhavingaanpak. Evenmin acht ik de ontwikkelingsfase waarin VWA zich bevindt al zodanig dat zonder risico naar de toepassing van open normering kan worden overgegaan.

Naar mijn inzicht dient de VWA zich vooralsnog te concentreren op het verbeteren en intensiveren van de huidige werkwijze en kan pas op de nieuwe aanpak worden overgegaan als de kwaliteitssystemen die de sector momenteel ontwikkelt een voldoende niveau van volwassenheid hebben bereikt. Een spoedig tot stand komen van deze kwaliteitssystemen acht ik dringend gewenst omdat anders de minister van LNV genoodzaakt wordt tot de herintroductie van een zeer intensieve controle.

In het conceptrapport ontbreekt met name een indicatie van de omvang van de gesignaleerde knelpunten. Ik geef in overweging het departement van LNV in eerste instantie een goede inventarisatie te laten maken van aard en omvang van de grootste knelpunten. Beide aspecten, intensivering van de huidige werkwijze en de signalering van de aard en omvang van de knelpunten, zijn evenals een zorgvuldige en volledige dossieropbouw van groot belang als de bestuurlijke boete aan het handhavingsinstrumentarium voor veterinaire toezicht en toezicht op dierenwelzijn wordt toegevoegd

Naar mijn mening is een dienst na een reorganisatie gebaat bij rust. Voordat tot implementatie van de fusie van VWA, AID en PD wordt overgegaan, zou nauwkeurig moeten worden bezien welke verbeteringen daaraan voorafgaand moeten zijn gerealiseerd en welke verbeteractiviteiten juist door de voorgenomen fusie extra kansen krijgen. Dat vergt niet alleen adequate regie vanuit een duidelijke verantwoordelijkheid en heldere prioritering, maar ook voldoende tijd en middelen, zowel qua budget als menskracht.

De problematiek rondom de capaciteit en kwaliteit van dierenartsen is naar mijn oordeel van hoge prioriteit. De ruimte die de EU-regels in dit opzicht bieden dient te worden opgezocht; zonodig zal wijziging van die regels moeten worden bevorderd. Ook andere Europese landen kampen met vergelijkbare problemen. Er is bijvoorbeeld een lidstaat die overweegt voor slachthuizen over te gaan naar “zuiver toezicht” op basis waarvan regelmatig wordt gecontroleerd maar geen permanente aanwezigheid in de slachthuizen meer nodig is. Deze pilot moet nog met de commissie worden besproken. De pilot zou kunnen helpen om een discussie over de ruimere interpretatie en eventuele aanpassing van de regels te ondersteunen.

# A Overzicht van wet- en regelgeving

## 1. Inleiding

### 1.1. Achtergrond en afbakening

In de voorliggende bijlage is een overzicht gegeven van de relevante terreinen van regelgeving, en de relevante ontwikkelingen op die terreinen vanaf 1997. Hierin zijn geen andere regelingen betrokken dan de regelingen genoemd in bijlage 1 bij het VWA-rapport. Dit betekent dat in het algemeen geen aandacht is besteed aan de regelgeving die specifiek met betrekking tot crises (KVP, MKZ, BSE) is opgesteld en dat ook regelgeving, die de bestrijding van dierziekten tot onderwerp heeft, niet zozeer in het overzicht is betrokken. De inhoud van onderstaande reactie op het verzoek berust op feitelijke beweringen en is aan de hand van openbare stukken te verifiëren.

Gelet op de hoeveelheid regelgeving zijn de dossiers slechts op hoofdlijnen beschreven. De aandacht is met name uitgegaan naar regelgeving die voorbereid en totstandgekomen is in een periode waarin zich belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van het veterinaire veld hebben voorgedaan. Daartoe zijn de volgende periodes onderscheiden:

- 1997: startpunt;
- 1998-1999: periode na de klassieke varkenspestcrisis en het Beleidsbesluit diergezondheid;
- tweede helft 2001 – 2002: periode na de mond- en klauwzeercrisis;
- 2002- tot heden: periode volgend op rapport 'Lastige lasten' van mevr. Sorgdrager en het rapport 'Lasten in balans' van de gemengde commissie Constandse.

Vanuit een oogpunt van overzichtelijkheid wordt in het overzicht uitsluitend ingegaan op de hoofdelementen van de hierboven omschreven regelgeving en de belangrijkste relevante wijzigingen daarbinnen.

Aldus wordt ingegaan op de volgende vijf terreinen van regelgeving:

1. Het terrein van de preventieve diergezondheid.
2. Het terrein van de identificatie en registratie van dieren.
3. Het terrein van het dierlijk (runder-, varkens-, en paarden)sperma.
4. Het terrein van de handel in levende dieren en levende producten.
5. Het terrein van het dierenwelzijn.

### 1.2. Leeswijzer

In onderdeel 2 worden vanuit historisch perspectief de politiek bestuurlijke ontwikkelingen geschetst die van invloed zijn geweest op de relevante wet- en regelgeving in de periode vanaf 1 januari 1997 tot heden.

In onderdeel 3 wordt in algemene zin een reactie gegeven op de vragen van het onderzoeksteam ten aanzien van voorkomende zwaardere wet- en regelgeving dan de normen op Europees niveau en de vragen naar de handhavingstoets en de toets op de administratieve lasten.

In onderdeel 4 wordt aan de hand van de hierboven onderscheiden periodes ten aanzien van de vijf onderscheiden regelgevingsterreinen de volgende vragen behandeld:

1. Hoe heeft successievelijk de relevante wet- en regelgeving omtrent de taken van de VWA en het toezicht daarop ontwikkeld?
2. Met betrekking tot de wijzigingen:
  - Wat was de aanleiding?
  - Wat heeft de wijziging ingehouden?
  - Wat was het doel van de wijziging?
  - Is de wijziging door het departement dan wel de Tweede Kamer geïnitieerd?

Tot slot is een overzicht bijgevoegd van de 13 regelingen die in bijlage I bij het conceptrapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" worden genoemd. Voor een goed overzicht is per afzonderlijke regeling aangegeven door welke inmiddels vervallen regelingen deze is voorafgegaan.

## **2. Ontwikkelingen in historisch perspectief**

In dit onderdeel wordt aan de hand van een aantal voor LNV belangrijke ontwikkelingen op het veterinaire beleidsveld de periode tussen 1997 en 2008 geschetst. Getracht is aan te geven op welke wijze deze ontwikkelingen invloed hebben gehad op de veterinaire regelgeving.

Van belang is om de rol van de Europese Unie als belangrijkste bron van veterinaire regelgeving te benadrukken. Na de introductie van richtlijn nr. 64/432/EEG, die betrekking heeft op de intracommunautaire handel in runderen en varkens, zijn vooral in de jaren '70 tot begin '90 verschillende richtlijnen, verordeningen en beschikkingen vastgesteld over diverse onderwerpen: de import en handel van levende dieren, dierlijke producten en dierlijk sperma, eicellen en embryo's; de te treffen bestrijdingsmaatregelen bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte; identificatie en registratie van dieren. Ook op het vlak van dierenwelzijn zijn Europese voorschriften vastgesteld. Op de website van de EU is een beschrijving te vinden:

[http://ec.europa.eu/food/animal/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/animal/index_en.htm). Overigens stelt niet alleen de Raad van Europa, al dan niet samen met het Europees Parlement, regels vast. Ook de Europese Commissie kan, ter uitvoering van richtlijnen en verordeningen, via de comitologieprocedure, voorschriften vaststellen. Deze zijn meestal neergelegd in beschikkingen, gericht aan alle lidstaten, of in verordeningen.

### **2.1. Uitbreiding veterinaire regelgeving**

Na de varkenspestcrisis in 1997 en de mond- en klauwzeercrisis in 2001 is de nationale veterinaire regelgeving sterk uitgebreid. Deze regels waren met name gericht op de zogenaamde bestrijdingplichtige dierziekten, zoals klassieke varkenspest (KVP) en mond- en klauwzeer (MKZ). De twee belangrijkste doelstellingen waren:

1. voorkomen van insleep in Nederland en met name
2. voorkomen van verspreiding in Nederland.

Voor de varkenssector, waar markten al verboden waren naar aanleiding van uitbraken in de jaren '80 en '90 (o.a. blaasjesziekte in 1992), betekende dit een sterke beperking van de contacten tussen varkensbedrijven onderling (Regeling varkensleveringen) en het voorschrijven van hygiënevoorschriften voor varkensbedrijven en veewagens, die varkens vervoerden.

### 2.1.1. Na de varkenspestcrisis (Beleidsbesluit diergezondheid)

De beleidsmatige reactie op de varkenspestcrisis is verwoord in het Beleidsbesluit diergezondheid dat de Staatssecretaris van LNV op 21 december 1998 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (Kamerstukken II 1998/99, 26 361, nr. 1).

In hoofdstuk 1 van het beleidsbesluit zijn de volgende omstandigheden geschetst waaronder idealiter gezien de dierlijke productie zou moeten plaatsvinden. Aandacht voor de gezondheid en welzijn van de dieren en de veiligheid van producten moet vanzelfsprekend zijn. Veehouders moeten de gezondheid van hun dieren op alle mogelijke manieren bewaken. Er moet weloverwogen worden omgegaan met de risico's op verspreiding van dierziekten. De ondernemers moeten zich ervan bewust zijn dat het aantal contacten tussen bedrijven beperkt moet blijven en moeten hiermee rekening houden in hun bedrijfsvoering. Er moet voortdurend aandacht zijn voor hygiëne en kwaliteit en ondernemers spreken elkaar hierop aan. Het is bijvoorbeeld niet meer mogelijk dat dieren worden vervoerd in vrachtwagens die onvoldoende gereinigd en ontsmet zijn, omdat de veehouders geen vuile vrachtwagens meer op hun bedrijf toelaten. Er moet een goed functionerend netwerk bestaan dat de diergezondheid en voedselveiligheid bewaakt. Alle schakels in de keten, als veehouders, dierenartsen en slachterijen, leveren hiertoe op reguliere basis gegevens. Op basis van de gegevens van zowel de nationale productie als de importcontroles worden maatregelen genomen wanneer dat noodzakelijk is. Door effectieve importcontroles wordt het risico op de insleep van besmettelijke dierziekten tot een minimum beperkt.

In het besluit is aangekondigd dat het accent van veterinaire beleid zal liggen op preventie (optimalisatie van de structuur van de productiekolom, I&R, monitoring). Ook moeten hoogwaardige keuringen en controles steeds meer worden gericht op de daadwerkelijke risico's voor de diergezondheid en volksgezondheid. Hiervoor is een efficiënte en effectieve organisatie op het gebied van dierziektebestrijding en keuring van levende dieren en dierlijke producten randvoorwaarde.

Ook is in het beleidsbesluit een heldere bevoegdheidsverdeling tussen het Rijk en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie aangekondigd. Uitgangspunt is dat de overheid verantwoordelijk is voor dierziektebestrijding en (EU)-vrijwaring van handelspartners. Versnippering van regelgeving moet worden voorkomen. De gehele regelgeving inzake diergezondheid en zoötechniek wordt gebaseerd op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: GWWD).

Het beleidsbesluit is zich vooral gericht op het verhogen van het niveau van gezondheid en welzijn van de Nederlandse veestapel. Het versterken van het algemene diergezondheidsniveau is hierbij uitgangspunt. Dit is van belang voor de veiligheid van dierlijke producten, de preventie van zeer besmettelijke handelsbelemmerende dierziekten. Tevens draagt het verhogen van het algemene gezondheidsniveau bij aan het succes van de export en de exportcertificering. Bij de keuze van instrumenten ligt de nadruk op preventie. Onder meer zijn de volgende thema's genoemd:

- ⊗ het minimaliseren van risico's door aanpassingen in structuur, aantal contacten (zie Regeling varkensleveringen + voorganger),
- ⊗ verhoging van de hygiëne (bijv. reiniging en ontsmetting) en
- ⊗ identificatie en registratie.

Ten aanzien van het eerste thema is in het beleidsbesluit opgemerkt dat de Nederlandse veehouderij gekarakteriseerd wordt door een hoge veedichtheid en zeer veel handelsbewegingen. Deze karakteristieken zijn van grote invloed op het risico van insleep en verspreiding van dierziekten. Deze risico's moeten worden beperkt en dat vereist een verandering in houding en gedrag van zowel de primaire bedrijven als de tussenliggende schakels (handel en vervoer). In navolging van de varkenskolom worden ook voor de rundersector maatregelen aangekondigd.

Dit geldt ook voor de verscherping van de verplichtingen ten aanzien van hygiëne op het primaire bedrijf en reiniging en ontsmetting van vervoermiddelen, die reeds in de varkenskolom heeft plaatsgevonden. Uit het beleidsbesluit blijkt dat dergelijke maatregelen ook zullen worden toegepast op andere sectoren, waarbij de rundersector als eerste zal worden geconfronteerd met nadere verplichtingen op het gebied van hygiëne. Omdat gebleken is dat sperma een rol kan spelen in de verspreiding van dierziekten zullen ook de verplichtingen ten aanzien van kunstmatige inseminatie worden aangescherpt.

In het besluit wordt ook aandacht besteed aan de organisatie van de uitvoering: om de RVV voldoende toe te rusten voor de hoofdactiviteiten keuring en certificering, zal de RVV intern worden verzelfstandigd tot agentschap.

In het beleidsbesluit is aangegeven dat verdere verbeteringen van het I&R-systeem noodzakelijk zijn om te voldoen aan de eisen vanuit een optimale dierziektebestrijding. Nadere verplichtingen zijn aangekondigd met betrekking tot onder meer oormerken, meldingsplichten, vervoersdocumenten.

De eisen betreffende kunstmatige inseminatie, het vervoer en het gebruik van dierlijk sperma worden aangescherpt op het vlak van hygiëne, administratie en traceerbaarheid. Dit zal op rijksniveau worden geregeld.

De in het beleidsbesluit aangekondigde wijziging van de GWWD (veterinair complex) is uiteindelijk op 24 april 2001 bij de Tweede Kamer ingediend (Kamerstukken II 2000/01, 27 685). Naast de in het beleidsbesluit aangekondigde aanpassingen werd tevens voorgesteld de bevoegdheid in de wet op te nemen om ook zonder dat er sprake is van besmettelijke dierziekten, maatregelen te treffen indien dieren ziekteverschijnselen vertonen, de bevoegdheid te verruimen tot het heffen van een vergoeding van kosten inzake voor derden verrichte werkzaamheden, een wijziging van de Wet op de economische delicten ter verhoging van de strafmaat van voorschriften gericht op preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten en het opnemen van een grondslag tot het verlagen van het tarief van de varkensheffing indien de varkenshouder bepaalde voorzieningen ten behoeve van dierenwelzijn heeft getroffen. Het wetsvoorstel is tot wet verheven op 30 januari 2002 (Stb. 2002, 88) en deels in werking getreden op 5 juli 2002 en deels op 31 december 2002.

#### *2.1.2. Na de MKZ-crisis*

Op 20 februari 2001 werd in het Verenigd Koninkrijk in een slachthuis MKZ ontdekt bij een varken. De dag daarop wordt door de EU de export van dieren uit het VK verboden. In Nederland vonden op 23 februari 2001 de eerste ruiming plaats; de RVV ruimde 11 bedrijven met evenhoevige afkomst uit het VK. Uiteindelijk zijn er in Nederland 26 uitbraken van MKZ vastgesteld, de laatste vond plaats op 22 april 2001.

De regelgeving in een dergelijke crisis is uitsluitend gericht op het voorkomen van verdere verspreiding van de besmettelijke dierziekte (vervoersverboden, vaccinatie, ruiming e.d.) en is in de regel handelsbeperkend van karakter. In de nasleep van een crisis kwam al snel de discussie



rond versoëpelingen op gang alsmede de vraag welke maatregelen moeten worden getroffen om toekomstige uitbraken te voorkomen.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 7 juni 2001 gaf de toenmalige Minister van LNV de hoofdlijnen aan van het voorgenomen beleid rondom de verzamelplaatsen van dieren, waartoe onder meer de veemarkten kunnen worden gerekend, en het verplaatsen van dieren (Kamerstukken II 2000/01, 27 622, nr. 65). Hij stelde daarbij dat binnen die hoofdlijnen de verdere afbouw van het MKZ-pakket zal plaatsvinden, onder gelijktijdige opbouw van, uit veterinair oogpunt sterk verbeterde, structuren en voorzieningen. Het gaat hierbij met name om de runder-, schapen- en geitensector; in de brief werd ervan gewag gemaakt dat voor de varkenssector in het recente verleden reeds aanzienlijke inspanningen zijn verricht om de veterinaire risico's in te perken. In de brief zijn voor de herkauwersector verzamelverboden (alleen verzamelen op erkende verzamelcentra, alleen verzamelen voor de slacht en maar één keer verzamelen) aangekondigd en een 30 dagen quarantainemaatregel. Daarnaast werden ook voor deze sector uitgebreide hygiënevoorschriften voor veewagens van kracht en werden ook voor de verzamelplaatsen de stringente reinigings- en ontsmettingsvoorschriften van toepassing die reeds voor de varkensverzamelplaatsen golden.

Eveneens werd geconstateerd dat er nog geen sprake was van een adequaat I&R-systeem voor schapen en dat de traceerbaarheid van dierbewegingen in die sector problematisch is. Aangegeven werd dat hier de nodige verbeteringen moeten worden doorgevoerd.

## **2.2. Vermindering veterinaire regelgeving**

In de tweede helft van de jaren 90 van de vorige eeuw kregen de toenemende administratieve lasten die worden veroorzaakt door regelgeving, de regeldruk en de inperkingen van de ruimte voor ondernemerschap als gevolg daarvan, steeds meer de aandacht. Dit heeft de volgende invloed gehad op de veterinaire regelgeving.

### *2.2.1. Administratieve lastenverlichting I (Sorgdrager)*

Het kabinet Kok II kondigde in oktober 2001 aan een reductie van 25% van administratieve lasten na te streven. De toenmalige Minister van LNV heeft met het oog daarop mevr. mr. W. Sorgdrager verzocht een analyse te maken van de administratieve lasten in de landbouw, en concrete voorstellen ter reductie te doen. Dit heeft geresulteerd in het rapport "Lastige Lasten", dat op 16 april 2002 aan de Tweede Kamer is aangeboden (niet-dossierstuk LNV 0200357). Mevrouw Sorgdrager merkte onder meer op dat "vanwege de korte afstanden in ons land en frequente bedrijfscontacten kunnen veel dieren met een ziekte in aanraking komen, met alle gevolgen voor de veestapel, de binnenlandse handel en de export. Om die risico's zoveel mogelijk te beperken zijn gedetailleerde voorschriften opgesteld ten aanzien van onder meer de reiniging en ontsmetting van gebouwen en vervoermiddelen, de vervoersbewegingen van dieren tussen bedrijven en hygiënecontroles op bedrijven waar dieren worden gehouden. Deze voorschriften gaan uit hun aard gepaard met de nodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De gedetailleerde regelgeving is in het licht van het bovenstaande echter niet zonder reden; de Nederlandse veehouderij heeft immers veel te verliezen wanneer een dierziekte de kans krijgt zich te manifesteren." Mevrouw Sorgdrager deed ten aanzien van het veterinair complex een aantal aanbevelingen, waarvan enkele betrekking hebben op het wijzigen van veterinaire regelgeving.

Op 3 juli 2002 heeft het kabinet Balkenende I zijn Strategisch Akkoord gepresenteerd. In dit regeerakkoord vormden minder regels en meer verantwoordelijkheid voor de burgers een belangrijk uitgangspunt. De reactie van de Minister van LNV op de in het Strategisch Akkoord opgenomen ombuigingstaakstellingen op de LNV-begroting is verwoord in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 3). Hierin kondigde de minister onder de noemer van "minder beleid, minder regels, minder inzet" een inhoudelijke doorlichting aan van de verschillende beleidsvelden. Hij gaf in de brief reeds expliciet aan dat hij een substantiële vermindering van de regel- en uitvoeringslast mogelijk acht op onder meer het beleidsveld van diergezondheid (inclusief I&R). De minister gaf aan dat hij, redenerend vanuit de taakstellende vermindering van beleid en regelgeving, de vereenvoudiging wil invullen. Daarbij moet nadrukkelijk acht worden geslagen op een evenredige vermindering van de administratieve lastendruk.

Het spoor van de vermindering van de administratieve lastendruk is door de minister nader uitgewerkt in zijn brief van 26 oktober 2002 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 13) waarin hij stelde dat hij de stijging van de administratieve lasten voortvloeiend uit regelgeving (in de periode van 1994 – 2002 van ca. €90 mln. tot ongeveer €450 mln.) met name wijt aan de implementatie van geïntensiveerde Brusselse regelgeving voor het veterinaire en mestbeleid. De nulmeting van de wetgevingsdomeinen "mest" en "veterinair" resulteert in een totaal aan administratieve lasten voor de primaire sector en het overige bedrijfsleven van rond de € 400 mln. De ambitie van de minister was de administratieve lasten ten gevolge van LNV-regelgeving in de periode 2002-2006 te verlagen met 25%. Voor het veterinair complex wilde hij deze doelstelling behalen door de implementatie van de door mevrouw Sorgdrager voorgestelde acties.

De door mevrouw Sorgdrager aanbevolen acties zijn:

- ⊗ De bepalingen met betrekking tot veevervoermiddelen in de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten intrekken en de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten van toepassing verklaren op alle vervoermiddelen ongeacht welke diersoort vervoerd is (blz. 45). Dit is geregeld via een wijziging van de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten (Stcrt. 2002, 137; zie ook Kamerstukken II 2002/03, 28 880, nr. 51, blz. 8, vraag 25).
- ⊗ Het aantal te registreren gegevens van bedrijfsmatige bezoekers verminderen en het begrip bedrijfmatige bezoeker duidelijker omschrijven (blz. 46). Hieraan is uitvoering gegeven via een wijziging van de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten (Stcrt. 2002, 166, Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 13, blz. 4).
- ⊗ Het terugbrengen van de meldtermijn vooraf van een voorgenomen transport van 48 naar 24 uur (blz. 44). Dit is geregeld via een wijziging van de Regeling varkensleveringen (Stcrt. 2003, 16).
- ⊗ Het verlengen van de geldigheidsduur van de RVL-verklaring naar 48 uur (blz. 45). Dit is geregeld via een wijziging van de Regeling varkensleveringen (Stcrt. 2003, 82).

### 2.2.2. Administratieve lastenverlichting II (Constandse)

In 2003 is in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II de noodzaak aangegeven van een slagvaardiger optredende overheid. Daarvoor werd het nodig geacht het beleid terug te dringen, en de administratieve lasten en de regelgeving te verminderen. Dit alles onder de noemer van een "Andere Overheid". Onder meer werd de afspraak gemaakt om de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven met 25% te verminderen. De toenmalige Minister van LNV heeft daarop een gemengde commissie administratieve lastenvermindering ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Constandse, om hem te adviseren hoe het kabinetsdoel met betrekking tot de terugdringing van administratieve lasten kan worden gerealiseerd. Het advies van de Commissie Constandse, "Lasten in Balans", is bij brief van 15 maart 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden (niet-dossierstuk LNV 040015).

Ten aanzien van de veterinaire regelgeving adviseerde de Commissie om de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten verder te vereenvoudigen (blz. 27). De Commissie merkte het volgende op. "De huidige situatie van de Nederlandse veehouderij kenmerkt zich door een hoge veedichtheid, intensieve transportbewegingen en een grote exportafhankelijkheid. Deze situatie is bijna niet te vergelijken met enig ander Europees land. De situatie van de Nederlandse veehouderij blijft dan ook zeer kwetsbaar voor de insleep en verspreiding van dierziektes. De huidige regelgeving vermindert deze kwetsbaarheid. De regelgeving is daarom vaak toegespitst op de specifieke Nederlandse situatie. Het schrappen van nationale componenten van regelgeving kan daarmee hoge kosten van het bestrijden van dierziekten betekenen en een afname van export. Ook de sector zelf kent schroom om regels verregaand te beperken. Dit is verklaarbaar vanuit de exportbelangen van de sector en de Nederlandse economie. Het voorkómen van dierziekten is voor de sector van groot belang." (blz. 28).

De toenmalige Minister van LNV heeft bij brief van 8 april 2004 – de zgn. "pakketbrief" – aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 515, nr. 2, blz. 2) gemeld dat hij de voorstellen van de Commissie Constandse zal overnemen. In de bijlage bij die brief is een agenda van maatregelen opgenomen. Dat heeft geresulteerd in een wijziging van diverse regelingen (regeling van 15 oktober 2004, Stcrt. 206):

- ⊛ de afschaffing van de bezoekersregistratie (wijziging Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten en de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000);
- ⊛ het afschaffen van de verplichting tot serologisch onderzoek op de vesiculaire varkensziekte (wijziging Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993);
- ⊛ het afschaffen van enkele voorschriften betreffende reiniging en ontsmetting (wijziging Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000).

### 2.2.3. Grote vereenvoudiging

In de hiervoor aangehaalde pakketbrief van 8 april 2004 werd tegelijkertijd de zogenoemde Grote Vereenvoudiging van het LNV-regelgevingscomplex aangekondigd (blz. 4). In dat kader zijn de bestaande LNV-regels doorgelicht op noodzaak, evenredigheid, effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Bij brief van 19 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 166) is in bijlage 2 een overzicht van de resultaten van de vereenvoudigingslag opgenomen. Ten aanzien van de veterinaire wetgeving kunnen worden genoemd:

- Het samenbrengen van de regelgeving over preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten, zoönosen en TSE's in één regeling (Stcrt. 2005, 120). Deze regeling vervangt een groot aantal regelingen, waaronder de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000, de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000, de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten en zoönosen, de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993, de Regeling monitoring Aviaire Influenza 2003, de Regeling vaccinatie Newcastle Disease;
- Afschaffing van de verplichting tot het reinigen en ontsmetten van vervoermiddelen waarmee vier keer evenhoevigen zijn vervoerd (wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, Stcrt. 2004, nr. 206);
- Het onder voorwaarden overladen van dieren van de voorwagen van een vervoermiddel naar een bij dat vervoermiddel behorende aanhangwagen (wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, Stcrt. 2006, nr. 83);
- De verruiming van de maximumtijd voor het verzamelen van schapen (wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, Stcrt. 2006, nr. 19);
- Afschaffing van de verplichting om varkens minstens eens in de vier weken te laten onderzoeken op blaasjesziekte (Stcrt. 2005, 243);
- De aankondiging van de afschaffing van de Regeling varkensleveringen (Stcrt. 2006, 244) en de overdracht van de regelgeving inzake NCD in medebewind aan het PVE (Wijziging van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, Stcrt. 2006, 205).

### 2.2.4. Herbeoordeling LNV-vergunningen

In het kabinetsstandpunt van 9 september 2005 omtrent het advies "Eenvoudig Vergunnen" van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen (Kamerstukken II 2004–2005, 29 515, nr. 93) heeft het kabinet uitgesproken dat advies op hoofdlijnen over te nemen. Bij brief van 28 april 2006 (Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 138) zijn de specifieke voornemens op LNV-terrein aangekondigd. Genoemd kan worden:

- vervanging van jaarlijkse vergunningseis voor slachthuizen met beperkte capaciteit in verband met de reiniging en ontsmetting van vervoermiddelen elders dan op het slachthuis, in een systeem van vergunning van onbepaalde tijd (Wijziging Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, Stcrt. 2006, 243).

## 2.3. Nieuwe ontwikkelingen

### 2.3.1. Wetsvoorstel dieren

Bij brief van 12 oktober 2007 kondigde de Minister van LNV bij de aanbidding van haar nota dierenwelzijn en de nationale agenda diergezondheid aan de Tweede Kamer een voorstel voor een Wet dieren aan (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76). Het wetsvoorstel dieren zal, eenmaal wet, de GWWD opvolgen als wettelijke grondslag voor de regels over onder meer het dierenwelzijn en de diergezondheid.

Aan het wetsvoorstel dieren ligt de wens ten grondslag om de huidige wetgeving met betrekking tot het houden van dieren door de mens, samen te brengen, transparanter te maken en te plaatsen in een modern wettelijk instrumentarium. Door de introductie van een nieuw wettelijk kader zal het stelsel van de uitvoeringsregelgeving opnieuw vorm worden gegeven. In dat kader zal de regelgeving worden getoetst op nut en noodzaak, terwijl ook gekeken zal worden naar mogelijkheden om de regelgeving verder te vereenvoudigen en om administratieve en vergunnings-, registratie- en meldingsverplichtingen af te schaffen. Ook zal worden gekeken naar de mogelijkheid om doelvoorschriften te gebruiken in plaats van middelvoorschriften. Daarbij is uiteraard oog voor de mogelijke consequenties voor de uitvoering en handhaving van doelvoorschriften.

### 2.3.2. Nationale Agenda Diergezondheid

In de Nationale Agenda Diergezondheid (NAD) (Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76) is het beleid op het gebied van diergezondheid voor de periode 2007-2015 vastgelegd. De directe aanleiding voor dit beleidsnota was de Animal Health Strategy for the European Union 2007-2013. Deze 'strategy' kwam tot stand nadat op Europees niveau was geconcludeerd dat het huidige EU diergezondheidsbeleid gefragmenteerd en soms ondoorzichtig is, en dat het nieuwe beleid gericht moet zijn op risicomanagement en preventie. Deze twee conclusies gaan voor een groot deel ook op voor de Nederlandse situatie.

De NAD is gebaseerd op een visie die bestaat uit de volgende onderdelen:

- ⊗ het dier staat centraal;
- ⊗ voorkomen is beter dan genezen;
- ⊗ maatwerk en differentiatie voor commercieel gehouden dieren, hobbydieren, gezelschapsdieren en natuurdieren;
- ⊗ de dierhouderij is zowel op het gebied van welzijn als op het gebied van dierziektebestrijding maatschappelijk verantwoord.

Deze visie resulteert in het volgende streefbeeld voor 2015:

- ⊗ brede (preventieve) gezondheidszorg, gebaseerd op risicoanalyses;
- ⊗ nadruk op preventie;
- ⊗ duurzame veehouderij;
- ⊗ verantwoordelijkheid voor de zorg en gezondheid van het dier ligt primair bij de dierhouder.

## **Algemene noties**

### **EU-normen**

Teneinde tot besluitvorming te kunnen komen, wordt in de communautaire onderhandelingspraktijk regelmatig het compromis gevonden in open normen of formuleringen die tot nadere invulling door de lidstaten noodzaken. De wetgever heeft dan de keuze om of de open norm over te nemen of het communautaire voorschrift nader in te vullen. In die gevallen dat voor het laatste wordt gekozen, kan dit de indruk wekken dat er voorzien wordt in zwaardere regelgeving dan de communautaire regelgeving voorschrijft. Dit is echter niet het geval; het gaat dan om nadere invulling van ruimte die de communautaire regelgeving biedt.

### **Handhavingstoets**

Het onderzoeksteam heeft de vraag gesteld of ten aanzien van voorgenomen regelgeving een handhavingstoets heeft plaatsgevonden. Ten aanzien van de regelgeving die in het kader van het onderhavige onderzoek is bekeken, kan worden geconcludeerd dat dit in alle gevallen is gebeurd. Als regel worden de diensten die belast zijn met het toezicht op de naleving en de opsporing (i.c. RVV/WVA en AID) met het oog op de vraag naar de handhaafbaarheid betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving. De mate van betrokkenheid is in beginsel bepaald door de verwachte effecten van de betrokken regelgeving op de handhaafbaarheid.

### **Toets op administratieve lasten**

In reactie op de vraag van uw commissie of er een toets op de administratieve lasten heeft plaatsgevonden, kan ik u mededelen dat dit sinds de instelling van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) in april 2000 onderdeel uitmaakt van de reguliere totstandkomingprocedure van regelgeving binnen LNV. Sindsdien wordt in de regel in de toelichtingen bij de regelgeving aandacht besteed aan de administratieve lasten, en worden de regelingen in concept aan het college voorgelegd. Veel adviesaanvragen worden in de praktijk door ACTAL "ambtelijk" afgehandeld hetgeen betekent dat het College geen aanleiding ziet voor het uitbrengen van een formeel advies aan de minister.

## **Regelgeving**

### **4.1. Preventieve diergezondheid**

#### *4.1.1. Algemeen*

Nederland is vanaf 1997 regelmatig geconfronteerd met epidemieën van besmettelijke dierziekten zoals varkenspest, mond- en klauwzeer (MKZ) en vogelgriep. De consequenties van deze epidemieën zijn beschreven in de aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatierapporten van resp. maart 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 229, nr. 49), maart 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 27 622, nr. 117 en 118). en 15 april 2004 (Kamerstukken II 2003/04, 28 807, nr. 76).

Blijkens onder meer het Besluit diergezondheid (december 1998), bovenbedoelde evaluatierapportages, alsmede de toelichtingen bij de hieronder te behandelen regelingen inzake de preventieve diergezondheid, is een goede regulering en naleving van met name de regelgeving op de twee volgende onderdelen van cruciaal belang voor het voorkomen van besmettelijke

dierziekten:

- \* de regelgeving over de hygiëne op het bedrijf en op de vervoermiddelen;
- \* de regelgeving over de contacten tussen dieren en over het verzamelen van dieren.

De regelgeving van de preventieve diergezondheid is met name op deze hoofdonderwerpen gericht. In het onderstaande wordt meer concreet op deze regelgeving ingegaan.

Tenzij anders vermeld is de *aanleiding* van de onderstaande regelgeving terug te voeren op de bedoelde uitbraken van de varkenspest en MKZ. Het doel van de onderstaande regelgeving is, tenzij anders vermeld, het voorkomen van uitbraken van besmettelijke dierziekten.

#### 4.1.2 1997: startpunt

De Europese regelgeving die relevant is voor de preventieve diergezondheid is neergelegd in richtlijnen nrs. 64/432/EEG, 90/426/EEG, 91/86/EEG, 92/65/EEG en 90/425/EEG. Deze richtlijnen hebben betrekking op intracommunautaire handelsaspecten. Zij laten de lidstaten de ruimte om specifieke preventieve maatregelen te treffen. Voorts zijn de richtlijnen die betrekking hebben op de bestrijding van dierziekten van belang bij een uitbraak van een dierziekte. Het betreft in dit tijdvak de richtlijnen nrs. 80/217/EEG, 85/511/EEG, 92/40/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG en 93/53/EEG.

In 1997 bestond de regelgeving op het terrein van de preventieve diergezondheid uit de volgende regelingen.

Op het terrein van de regulering van de contacten tussen varkensbedrijven was er geen specifieke regelgeving. Naar aanleiding van de uitbraak van varkenspest is in 1997 de *Regeling vervoersbeperkingen varkens* vastgesteld. In deze regeling werden de toegestane contacten (varkensleveringen) afhankelijk gesteld van de veterinaire waarborgen die het desbetreffende bedrijf biedt. Naarmate de veterinaire status en waarborgen van een bedrijf beter zijn, zijn meer contacten (aan- en afvoer van varkens) mogelijk.

De *Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren* bevatte regels omtrent het schorsen van markten waarop dieren worden verhandeld en omtrent het bijeenbrengen van dieren op één plaats. Blijkens de toelichting was deze regeling ingegeven door de algemene wetenschap dat het bijeenbrengen van dieren een bron kan zijn van uitbraken en verspreiding van besmettelijke dierziekten.

In 1997, vóór het uitbreken van de varkenspest was op het terrein van de hygiënevoorschriften met name *Beschikking ontsmetting motorrijtuigen 1976* relevant. Deze regeling stelde enkele regels over de reiniging en ontsmetting van voertuigen waarmee varkens werden vervoerd.

De *Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993* zag op periodieke controle van varkensbedrijven door een dierenarts.

De *Regeling vaccinatie Newcastle Disease* had betrekking op het vaccineren van gevogelte tegen de besmettelijke ziekte Newcastle Disease.

In de *Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten* werden dierziekten aangewezen, die op grond van de GWWD bestrijdingsplichtig zijn.

In de *Regeling inzake het verlaten van besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen* werden de voorgeschreven maatregelen van ontsmetting, bedoeld in het eerste lid van

artikel 26 GWWD vastgesteld.

Met de Regeling toegang van personen of groepen van personen tot besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen werden de voornoemde bestrijdingsrichtlijnen geïmplementeerd, voor zover dat betreft de toegang tot en het verlaten van besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen zonder toestemming van het bevoegde gezag.

In de Regeling betreffende uitvoering bestrijdingsmaatregelen besmettelijke dierziekten stelde de minister op grond van artikel 23 van de GWWD het model vast van de waarschuwborden en kentekenen en stelde hij nadere regelen vast omtrent de wijze waarop de in artikel 22 GWWD genoemde maatregelen worden uitgevoerd.

#### *4.1.3. 1998-1999: periode na de klassieke varkenspest en het Beleidsbesluit diergezondheid*

In juni 1998 is de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten* vastgesteld.

Ingegeven door de varkenspestcrisis stelde deze regeling bepalingen inzake reiniging en ontsmetting op de schakels van het vervoer van varkens en de ontvangst van varkens op varkensbedrijven, verzamelcentra en slachtplaatsen. Aldus werd onder meer het gebruik van reinigings- en ontsmettingsplaatsen voorgeschreven en werden administratieve voorschriften gesteld inzake de reiniging en de ontsmetting. Ook werden specifieke hygiënevoorschriften gesteld aan varkensbedrijven. Op de noodzaak van deze integrale systematiek van reiniging en ontsmetting e.d. is ingegaan in de aan de Tweede Kamer gerichte brief d.d. 31 maart 1998 (Kamerstukken II 1997/98, 25 229, nr. 49).

De regeling is na de vaststelling op onderdelen versoepeld en vereenvoudigd in verband met de verdere afbouw van de varkenspestcrisis van 1997/1998.

Ter uitvoering van richtlijn nr. 64/432/EEG is de werkingssfeer van deze regeling in juli 1999 op onderdelen ook van toepassing verklaard op runderen.

*De Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren* is op diverse punten aangescherpt bij wijzigingsregeling van 29 juli 1998. Deze aanscherping is blijkens de toelichting ingegeven door de ervaringen met de varkenspest en met name gericht op de beperking van het verzamelen van varkens. Aldus is bijvoorbeeld het verzamelen van varkens slechts toegestaan als niet tegelijkertijd slachtvarkens, fokvarkens en gebruiksvarkens aanwezig zijn.

#### *4.1.4. Het jaar 2000*

De regelgeving op het terrein van de preventieve diergezondheid is in het jaar 2000 aan een aantal wijzigingen onderhevig geweest.

Begin 2000 is de Regeling vervoersbeperkingen varkens omgezet in de *Regeling varkensleveringen (RVL)*. De regeling kent dezelfde aanleiding en doelstelling maar is anders van opzet. De exploitanten van varkenshouderijbedrijven konden kiezen tussen vier verschillende regimes: de zogenoemde A-bedrijven, B-bedrijven, C-bedrijven en D-bedrijven. Bij elk type bedrijf hoorde een specifiek eisenpakket dat bepalend is voor het toegestaan aantal contacten met andere varkenshouderijbedrijven. Ook deze regeling kende het uitgangspunt dat naarmate de veterinaire status en waarborgen van een bedrijf beter zijn, ook meer contacten mogelijk waren. De RVL is ten opzichte van de vorige regeling, blijkens de toelichting, op enkele onderdelen versoepeld en doorzichtiger gemaakt naar aanleiding van een medio 1998 door het toenmalige Informatie- en Kenniscentrum Landbouw (IKC) uitgevoerde evaluatie (intern rapport nr. 59).



Daarmee is voor de regeling ook meer draagvlak ontstaan, aldus de toelichting.

In juni 2000 is de *Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000* vastgesteld. Deze verving de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren, die ten onrechte niet was genotificeerd bij de Europese Commissie overeenkomstig richtlijn nr. 98/48/EG. Deze nieuwe, wel genotificeerde regeling sluit vrijwel volledig aan bij de ingetrokken regeling, aldus de toelichting. De voornoemde Regeling inzake de hygiënevoorschriften is om dezelfde reden vervangen door de *Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000*. Deze regeling is nadien meermalen gewijzigd. Deze regeling verschilde op enkele punten van de ingetrokken regeling. Deze verschillen zijn blijkens de toelichting bij de regeling, ingegeven door opmerkingen die de Europese Commissie heeft gemaakt in de gevolgde notificatieprocedure. Anders dan in de vorige regeling moesten veewagens in de lidstaat van herkomst worden gereinigd en ontsmet ongeacht of er een dierziekte heerst of niet. Verder werd er in de nieuwe regeling van uitgegaan dat de reiniging en ontsmetting in andere lidstaten adequaat is toegepast (gaan aanvullende nationale voorschriften).

Ingegeven door de ervaringen met de varkenspest en MKZ aldus de toelichting bij de regeling, is de werkingssfeer in november 2002 uitgebreid tot alle evenhoevige (naast varkens en rundvee ook bijv. schapen en geiten).

#### *4.1.5. Tweede helft 2001 – 2002: periode na de mond- en klauwzeercrisis*

In augustus 2001 is in de *Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000* een versoepeling aangebracht in het verzamelen van geiten en schapen voor de slacht. Aanleiding van die wijziging is, blijkens de toelichting, een verbetering van het I&R-systeem voor schapen en geiten. Doel van die wijziging is om de regelgeving beter te laten aansluiten bij de praktijk, aldus de toelichting.

#### *4.1.6. 2002-2005*

De onderstaande paragraaf betreft wijzigingen van regelgeving op het terrein van de preventieve diergezondheid in de periode vanaf 2002 tot 2005. De niet specifiek genoemde wijzigingen zijn met name ingegeven door wijzigingen in andere regelgeving en door (Europese) maatregelen in verband met dierziekten in andere lidstaten. Wijzigingen op het terrein van preventieve diergezondheid na 2005 worden in de volgende paragraaf besproken. De reden hiervoor is de integratie van de diverse regelingen in de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's, die medio 2005 plaatsvond.

Op 1 februari 2002 is de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten gewijzigd vanwege de implementatie van beschikking 2003/483/EG van de Commissie van 30 juni 2003 houdende vaststelling van overgangsmatregelen voor de controle van de verplaatsingen van dieren van voor mond- en klauwzeer gevoelige soorten.

Op 12 april 2002 zijn de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 en de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten gewijzigd. Blijkens de toelichting is in de nasleep van de mond- en klauwzeercrisis in 2001 een regio-indeling ingesteld met als doel het veterinaire risico dat gepaard gaat met het bijeenbrengen van dieren zoveel mogelijk te beperken..

De regio-indeling zorgde voor praktische problemen in de bedrijfsvoering van de kalversector. Toen de dierzieksituatie zich binnen de Europese Unie meer stabiliseerde en de praktische bezwaren, die bestonden tegen de regio-indeling, zwaarder begonnen te wegen dan het veterinair risico dat ermee werd teruggebracht, werd de indeling afgeschaft. Dit voornemen was aan de Tweede Kamer aangekondigd bij brief van 3 april 2002 (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XIV, nr. 79).

Op 24 juli 2002 is de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten gewijzigd naar aanleiding van een van de bevindingen van mevrouw Sorgdrager in het rapport "Lastige lasten". Op grond van deze wijziging werd de regelgeving met betrekking tot veevoermiddelen van toepassing verklaard op alle vervoermiddelen ongeacht welke diersoort vervoerd is. Daarvoor waren de regels over vervoermiddelen gedifferentieerd per diersoort. Doel van deze wijziging was een reductie van de administratieve lasten.

Op 28 augustus 2002 is de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 gewijzigd. Op grond van Europese regelgeving moet elke partij varkens, die bestemd is voor de export, vergezeld gaan van een gezondheidscertificaat. Dit certificaat wordt afgegeven door de VWA nadat uit onderzoek is gebleken dat de varkens gezond zijn en voldoen aan de veterinair regelgeving. De certificering kan geschieden op een varkenshouderij of op een varkensverzamelcentrum. De mogelijkheid om varkens, afkomstig van slechts één bedrijf, te laten certificeren op een varkensverzamelcentrum zonder dat een verzameling van varkens op het verzamelcentrum plaatsvindt wordt in het vakjargon aangeduid als monocertificering. Blijkens de toelichting was de achtergrond hiervan een efficiëntere inzet van varkenstransportmiddelen alsmede een efficiëntere werkwijze door de keuringsdierenartsen, die werkzaam zijn bij de RVV (thans VWA).

Op 1 september 2002 zijn de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 en de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten gewijzigd. Met deze wijziging werd het verzamelen van runderen, schapen of geiten voor tentoonstellingen en keuringen onder voorwaarden toegestaan. Voorheen werd het verzamelen toegestaan door middel van individuele ontheffingen. Voorts is uitvoering gegeven aan de aanbeveling van mevrouw Sorgdrager in het rapport "Lastige lasten", om het aantal te registreren gegevens van bedrijfsmatige bezoekers te verminderen en het begrip 'bedrijfsmatige bezoeker' duidelijker te omschrijven. Doel van deze wijziging was een reductie van de administratieve lasten.

Bij wijziging van de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten van 16 september 2003, zijn voorschriften aan het fokken van schapen ter voorkoming van overdraagbare spongiforme encefalopathieën gesteld vanwege de implementatie van beschikking (EG) nr. 2003/100.

Op 1 december 2002 is de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten gewijzigd. Naar aanleiding van de totstandkoming van richtlijn nr. 2003/99/EG over de bewaking van zoönoses en zoönoseverwekkers, werd medebewind gevorderd van het productschap ten behoeve van het onderzoek naar de aanwezigheid van zoönosen en zoönoseverwekkers en de preventie en bestrijding van zoönosen en zoönoseverwekkers.

Door wijziging van de Regeling varkensleveringen is op 25 januari 2003 uitvoering gegeven aan een aanbeveling van mevrouw Sorgdrager in het rapport "Lastige lasten". Deze wijziging hield in dat de melding, die vereist is voorafgaand aan een voorgenomen transport, uiterlijk 24 uur voor het transport gedaan moest worden. Voordien was dit 48 uur. Doel van de wijziging was een reductie van de administratieve lasten.

Op 1 mei 2003 is een wijziging van diverse veterinaire regelingen in werking getreden.<sup>24</sup> Aanleiding voor deze wijziging was een evaluatie van het pakket van preventieve maatregelen dat is afgekondigd na de laatste MKZ-crisis (Kamerstukken II 2002/03, 27 622, nr. 117 en 118). Aan de hand van deze evaluatie is besloten tot een versoepeling van een aantal maatregelen. Het betreft de volgende wijzigingen:

- ⊗ De zogenoemde quarantaineperiode waarin het, na aanvoer van evenhoevigen, niet is toegestaan evenhoevigen (niet zijnde varkens en ingeschaarde schapen) van een bedrijf af te voeren bedroeg 30 dagen. Dit is verlaagd naar 21 dagen.
- ⊗ Runderen op een exportverzamelplaats moesten met behulp van laboratoriumonderzoek worden getest voordat ze terug mogen naar een Nederlands bedrijf. Dit is vervangen door een klinisch onderzoek.

Naast bovenstaande wijzigingen zijn er ook wijzigingen doorgevoerd die los staan van bovengenoemde evaluatie. Het betreft kort gezegd:

- ⊗ het invoeren van de mogelijkheid om dieren na afloop van een tentoonstelling af te voeren naar een slachthuis;
- ⊗ een verbod op het afvoeren van varkens van een slachthuis;
- ⊗ het laten vervallen van de maandelijks mestmonstername ten behoeve van onderzoek op blaasjesziekte;
- ⊗ het afschaffen van het Begeleidings- en Waarschuwingsformulier voor het transport van varkens van een verzamelcentrum naar een slachthuis.

Voorts is met deze wijziging uitvoering gegeven aan een aanbeveling van mevrouw Sorgdrager in het rapport "lastige lasten". Indien een varkenshouder van plan is varkens te leveren aan een ander varkensbedrijf moest hij dit een werkdag van tevoren melden bij het Identificatie & Registratie-bureau Varkensleveringen. Van dit bureau ontvangt het bedrijf vervolgens een bevestiging van de melding met daarop aangegeven of het transport voldoet aan de regeling. De geldigheidsduur van deze zogenoemde RVL-verklaring was vastgesteld op 1 dag. Met deze wijziging is de geldigheidsduur van de RVL-verklaring verlengd naar 48 uur. Doel van de in deze alinea beschreven wijzigingen is een verlichting van de administratieve lasten.

Overeenkomstig de toezegging, aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 7 mei 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XIV, nr. 141), is op 22 mei 2003 de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000 gewijzigd. Ingevolge deze wijziging mochten vrouwelijke runderen ouder dan 12 maanden die waren aangevoerd op een verzamelcentrum, niet alleen worden afgevoerd naar een slachthuis, maar ook naar een vetweidebedrijf.

---

<sup>24</sup> De Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten, de Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000, de Regeling varkensleveringen, de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000 en de Regeling handel levende dieren en levende producten.

Op 1 november 2004 is de wijziging van diverse veterinaire regelingen in werking getreden.<sup>25</sup> Aanleiding voor de in de wijzigingsregeling vervatte maatregelen waren het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II, en de voorstellen van de Commissie Constandse (rapport "Lasten in Balans"). Deze maatregelen waren reeds aangekondigd in de 'pakketbrief' van 8 april 2004 en strekten ertoe de administratieve lasten te verminderen. Het betrof de volgende maatregelen:

- ⊗ Het afschaffen van de bezoekersregistratie;
- ⊗ Het afschaffen van de verplichting tot serologisch onderzoek op de vesiculaire varkensziekte
- ⊗ Het afschaffen van het voorschrift dat een vervoermiddel waarmee vier keer evenhoevigen zijn vervoerd, moet worden gereinigd en ontsmet op een geregistreerde reinigings- en ontsmettingsplaats.

Doel van deze maatregelen was het verminderen van de administratieve lasten.

#### *4.1.7. Ontwikkelingen in regelgeving op het terrein van de preventieve diergezondheid vanaf 2005*

In het kader van de Grote Vereenvoudiging van het LNV-wetgevingscomplex zijn 11 ministeriële regelingen op het gebied van preventie samengebracht in de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's (verder: Regeling preventie). Deze regeling is op 26 juni 2005 in werking getreden (Stcrt. 2005, nr. 120). Van de samenvoeging is aan de Tweede Kamer melding gemaakt bij brief van 19 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 166). Zoals in de toelichting op de Regeling preventie is aangegeven zijn de samengevoegde ministeriële regelingen veelvuldig gewijzigd als gevolg van de verschillende uitbraken van dierziekten en de ontwikkelingen in Europa. Met het oog op een toegankelijk en transparant geheel aan regels en in verband met de verwevenheid van onderwerpen is tot codificatie gekomen. De wijzigingen die zijn doorgevoerd zijn voornamelijk wijzigingen van technische aard. De inhoud van de oorspronkelijke regelingen is in beginsel ongewijzigd gebleven. Regelgeving die geen nut of noodzaak meer kende, is niet overgenomen in de Regeling preventie.

Na inwerkingtreding is de Regeling preventie verschillende malen gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder weergegeven. De niet specifiek genoemde wijzigingen betreffen wijzigingen met een overwegend technisch karakter of zijn met name ingegeven door wijzigingen in andere regelgeving, door (Europese) maatregelen in verband met dierziekten in andere lidstaten en wijzigingen in verband met de wijziging van de medebewindsgrondslag van het Productschap Pluimvee en Eieren op het gebied van salmonella.

Bij wijziging van 8 december 2005 is de verplichting voor bedrijven komen te vervallen om varkens tenminste een keer per 4 weken door een dierenarts klinisch op blaasjesziekte laten onderzoeken. In de toelichting op de wijziging is aangegeven dat uit een onderzoek van de Voedsel en Waren Autoriteit is gebleken dat de toegevoegde waarde van het voorgeschreven maandelijks onderzoek in het kader van de zgn. early warning (het in een vroeg stadium ontdekken van een ziekte) zeer beperkt is. Voorts worden varkensbedrijven regelmatig door een dierenarts onderzocht, hebben deze dierenartsen de verplichting in voorkomend geval een dierziekte te melden en zijn varkens als gevolg van de exportsystematiek eenvoudiger te traceren dan voorheen. Gelet op het voorgaande is de verplichting tot klinisch onderzoek afgeschaft. Het laten vervallen van deze verplichting heeft geleid tot een lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Van

---

<sup>25</sup> De Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten, de Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000 en de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993, de Regeling tarieven Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren en de Regeling varkensleveringen.

deze wijziging is aan de Tweede Kamer melding gemaakt bij brief van 19 oktober 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 29 515, nr. 166) in het kader van de Grote Vereenvoudiging van het LNV-wetgevingscomplex.

Bij wijziging van 24 januari 2006 is (onder meer) toegestaan dat slachtschappen via twee achtereenvolgende verzamelcentra naar een slachthuis (in Nederland of in een lidstaat) mogen worden vervoerd. Vóór deze wijziging was het verzamelen op het tweede verzamelcentrum niet toegestaan. Voorts is de zogenoemde blokperiode (maximale tijd die is toegestaan voor verzamelen) voor het verzamelen van schappen op een verzamelcentrum verruimd.

Aanleiding voor deze wijzigingen is een toezegging van de minister van LNV aan de Tweede Kamer tijdens een Algemeen Overleg met de vaste commissie van LNV van 22 juni 2005 over onder meer de schapenhandel om de blokperiode te verlengen en om te onderzoeken of de verzamelregels voor schappen kunnen worden aangepast, mits het bedrijfsleven kan garanderen dat de individuele schappen zijn te herleiden tot het bedrijf van herkomst (Kamerstukken II 2004-05, 29 683, nrs 4). In het overleg hadden verschillende fracties aangegeven dat met het huidige stelsel een praktische en rendabele bedrijfsvoering niet mogelijk zou zijn. Bij brief van 2 december 2005 heeft de minister aan de Tweede Kamer gemeld dat de regelgeving zal worden aangepast en onder welke voorwaarden (Kamerstukken II 2004/05, 29 683, nr. 7).

Bij wijziging van 27 april 2006 is het overladen van dieren naar de voorwagen van een vervoermiddel naar de bij dat vervoermiddel behorende aanhangwagen onder voorwaarden toegestaan. Blijkens de toelichting wordt met de wijziging tegemoet gekomen aan bezwaren uit de praktijk. Dat niet kan worden overgeladen is nadelig voor de logistieke efficiency. Met de wijziging is uitvoering gegeven aan een toezegging van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer bij brief van 6 april 2006 (niet-dossierstuk LNV 0600185). In deze brief geeft de Minister van LNV een reactie op een brief van de Nederlandse Bond van Handelaren in Vee (NBHV).

Bij wijzigingsregeling van 5 december 2006, waarbij verschillende regelingen zijn gewijzigd, zijn blijkens de toelichting - naast een aantal wijzigingen van een technisch karakter - wijzigingen doorgevoerd die direct voortvloeien uit de herbeoordeling van LNV-vergunningen (Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 138). Ingevolge de Regeling preventie moet een slachthuis met geringe capaciteit die niet beschikt over reinigings- en ontsmettingsplaats die aan de eisen van die regeling voldoet over een vergunning beschikken. Met voornoemde wijzigingsregeling is de verplichting voor een dergelijk slachthuis om de afgegeven vergunning jaarlijks te verlengen komen te vervallen.

Tot slot wordt opgemerkt dat het afbouwen van gedetailleerde preventieregelgeving en van de hoge administratieve lasten niet zonder meer aansluit bij hetgeen door de sector wenselijk wordt geacht. Zo zijn in een tweetal gevallen maatregelen, afgeschaft door de Minister van LNV, weer ingesteld door een productschap via een autonome verordening:

- ⊗ de Regeling varkensleveringen (RVL) is op 1 januari 2007 komen te vervallen. De verordening varkensleveringen (PVV) 2006 is vastgesteld op 13 september 2006 en is op 1 januari 2007 in werking getreden. Aanleiding voor het instellen van de verordening is dat de

varkenshouderij het aantal contacten tussen varkenshouderijbedrijven ook na het vervallen van de RVL wilde beperken;

- ⊗ op 1 januari 2005 is de verplichting tot serologisch onderzoek op de vesiculaire varkensziekte (blaasjesziekte) afgeschaft. Deze verplichting was opgenomen in de Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993. In september 2004 stelde het Productschap voor Vee en Vlees een autonome verordening op grond waarvan het onderzoek naar blaasjesziekte weer is ingesteld. Deze verordening trad op 1 januari 2005 in werking.

#### *4.1.8. Toekomstige ontwikkelingen*

Momenteel wordt gewerkt aan een wijziging van de preventieregels voor evenhoevigen die zal leiden tot een wijziging van de Regeling preventie. Over deze herziening is de Tweede Kamer verschillende malen geïnformeerd (onder meer bij brief van 6 april 2006, niet-dossierstuk LNV 0600185). Meest recent is dit gebeurd door toezending van de Nationale Agenda Diergezondheid bij brief van 12 oktober 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 683, nr. 76).

De conceptwijziging van de Regeling preventie is op 26 november 2007 door de Minister van LNV voor commentaar naar het bedrijfsleven gestuurd. Inmiddels zijn de commentaren van het bedrijfsleven ontvangen en wordt beoordeeld of deze nog aanleiding geven tot aanpassing van de conceptregeling.

In de toelichting op de conceptregeling worden de achtergronden van de wijziging weergegeven. Na de varkenspestcrisis in 1997 en de mond- en klauwzeercrisis in 2001 is de nationale regelgeving over preventie sterk uitgebreid. Deze regels zijn met name gericht op de zogenaamde bestrijdingsplichtige dierziekten bij evenhoevigen, zoals mond- en klauwzeer (MKZ) en klassieke varkenspest (KVP). In de periode na deze dierziekten crises zijn er steeds meer uitzonderingen op en versoepelingen van deze regels doorgevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige preventievoorschriften complex zijn geworden en door de uitzonderingen op onderdelen minder effectief. Tevens laat het draagvlak en de naleving te wensen over.

Blijkens voornoemde toelichting is de inzet van de herziening een vereenvoudiging van de voorschriften en een verbeterde handhaafbaarheid. De borging van veterinaire risico's en de Europese minimumvoorschriften zijn hierbij leidend. Een belangrijk uitgangspunt bij de herziening is voorts – zoals dat ook is verwoord in de Nationale Agenda Diergezondheid - dat de houder van dieren primair verantwoordelijk is voor de gezondheid van dat dier en voor het treffen van preventieve maatregelen. Meer dan voorheen zal het bedrijfsleven worden aangesproken op haar verantwoordelijkheid ter zake. Zo vervallen bepaalde voorschriften omdat er van uitgegaan wordt dat daar nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de houder ligt. Voorts wordt, waar mogelijk, gewerkt met doelvoorschriften waarbij het aan de normadressaat is om daar op een (veterinair) verantwoorde wijze invulling aan te geven. Het bedrijfsleven zal verder door het opzetten van kwaliteitssystemen een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van dierziekten. Een ander uitgangspunt dat is gehanteerd is dat op het nationale verkeer zoveel mogelijk de Europese handelsvoorschriften van toepassing zijn. In beginsel zijn alleen daar waar dat gelet op de specifieke Nederlandse situatie veterinair noodzakelijk is, maatregelen getroffen die verder gaan dan de Europese handelsvoorschriften. Er is bovendien gestreefd naar een vereenvoudiging van voorschriften met zo min mogelijk administratieve lasten.

#### 4.1.9. EU-Implementatie en verdergaande voorschriften

De Regeling preventie sterkt onder meer ter implementatie van de handelsrichtlijnen 64/432/EEG en 91/68/EEG. Deze richtlijnen hebben betrekking op het intracommunautaire handelsverkeer van runderen, schapen en geiten en stellen in dat kader eisen ten behoeve van de gezondheid van deze dieren. De richtlijnen kennen veel open normen waaraan inde Regeling preventie invulling is gegeven. De voorschriften zijn over het algemeen tevens van toepassing op het nationale handelsverkeer; dit gaat verder dan voornoemde handelsrichtlijnen eisen. Overige voorschriften die verder gaan dan de genoemde richtlijnen voorschrijven zijn met name de voorschriften met betrekking tot:

- ⊗ de slachthuizen met een geringe capaciteit zonder reinigings en ontsmettingsplaats die aan de eisen voldoet en de daarbij vereiste vergunning;
- ⊗ de zogenoemde 21 dagenquarantaine regeling op bedrijfsniveau met bijbehorende registraties;
- ⊗ voorschriften met betrekking tot het overladen van dieren;
- ⊗ de zogenoemde 21 dagenregeling voor individuele dieren;
- ⊗ de verplichte eenvoudige voorziening voor reiniging en ontsmetting op veehouderijbedrijven;
- ⊗ de voorschriften met betrekking tot extra reiniging en ontsmetting van voertuigen die vol dan wel leeg uit andere lidstaten of derde landen terugkomen waar een uitbraak van een besmettelijke dierziekte is;
- ⊗ de hygiënevoorschriften voor varkenshouderijbedrijven.

Deze voorschriften zijn gesteld gelet op de specifieke Nederlandse situatie en dienen ter voorkoming van de insleep van besmettelijke dierziekten en de verspreiding van besmettelijke dierziekten.

#### 4.2. Identificatie en registratie van dieren

##### 1997: startpunt

Op 31 december 1997 is het Besluit identificatie en registratie van dieren van kracht geworden. Met dit besluit werd uitvoering gegeven aan richtlijn 92/102/EEG van de Raad van 27 november 2007 met betrekking tot identificatie en registratie van dieren en aan titel I van verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen.

In richtlijn 92/102/EEG zijn minimumvoorschriften vastgelegd voor de identificatie en registratie van runderen, varkens schapen en geiten. Met verordening (EG) 820/97<sup>26</sup> werd beoogd de door de BSE-crisis gedestabiliseerde Europese rundvleesmarkt te herstellen. In dit verband voorziet de verordening in een betere identificatie- en registratieregeling voor runderen, daar de toepassing van richtlijn 92/102 niet geheel bleek te voldoen. De bepalingen van richtlijn 92/102/EG die specifiek betrekking hebben op runderen, waren niet langer van toepassing vanaf 1 januari 1998.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Verordening (EG) 820/97 is inmiddels vervangen door verordening (EG) 1760/2000. Laatstgenoemde verordening bevat slechts wijzigingen inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.

<sup>27</sup> Voor runderen geboren voor 1 januari 1998 die ofwel voor 1 september 1998 voor het handelsverkeer bestemd waren dan wel voor 1 januari 1999 met het oog op onmiddellijke slachting voor het handelsverkeer bestemd waren, mochten tot 1 september 1998 respectievelijk 1 januari 1999 overeenkomstig richtlijn 92/102/EEG geïdentificeerd zijn.

Voor de inwerkingtreding van het Besluit identificatie en registratie van dieren beschikte Nederland reeds over identificatie- en registratie voorschriften voor runderen, varkens schapen en geiten. Deze voorschriften, waarin uitvoering werd gegeven aan richtlijn 92/102/EEG, waren verspreid over LNV-regelgeving gebaseerd op de Veewet en over autonome verordeningen van het Landbouwschap, Bedrijfschap voor de Handel in Vee (BHV) en het Productschap voor Vee en Vlees (PVV).

De opheffing van het Landbouwschap en het standpunt van het kabinet over de toekomst van het PBO-stelsel (Kamerstukken II 1996/97, 25091, nr. 2) vormde de aanleiding om de inrichting van de I&R-regelgeving in haar totaliteit te heroverwegen. Uitvoering van EG-regelgeving kan, zoals in dit standpunt is aangegeven, niet tot de autonome bevoegdheden van een bedrijfslichaam gerekend worden. In lijn met het kabinetsstandpunt is de implementatie van EG-regelgeving inzake I&R door middel van het Besluit identificatie en registratie onder de werkingssfeer van de GWWD gebracht. Gelet op de aanwezige kennis, ervaring en betrokkenheid op dit gebied, is de uitvoering van de I&R-regelgeving bij de bedrijfslichamen gelaten. De autonome verordeningen van de schappen zijn hiertoe omgezet in verordeningen op basis van medebewind.

De regels voor I&R varkens en runderen voorzagen hierbij – evenals de regels in de autonome verordeningen - in verdergaande voorschriften dan de minimumvoorschriften van richtlijn 92/102/EEG. Blijkens de nota van toelichting bij het Besluit identificatie en registratie van dieren is bij de tracering in het kader van uitbraken van varkenspest en BSE het doorzetten van verdergaande verplichtingen van cruciaal belang. Ook onder de werking van verordening (EG) 820/97 werden de voorheen op grond van de autonome verordeningen geldende I&R-voorschriften voor runderen in principe gecontinueerd. De verordening liet echter op onderdelen geen ruimte tot aanvullende nationale regelgeving.

Het toezicht op de naleving van de medebewindsregelgeving kwam te liggen bij de ambtenaren van de Rijksdienst voor de keuring van vee en de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst. De ambtenaren van de AID controleren de I&R-regelgeving op de feitelijke bedrijven en de ambtenaren van de RVV voeren de controles op deze regelgeving uit op verzamelplaatsen en slachterijen.

*1998-1999: periode na de klassieke varkenspestcrisis en het Beleidsbesluit diergezondheid*  
Naar aanleiding van een BSE-geval in Vriescheloo (26 augustus 1998) is in 1998 en 1999 door Price Waterhouse Coopers een audit van het I&R-systeem voor runderen uitgevoerd. Bij deze audit is het I&R-systeem doorgelicht op lacunes zowel van technische aard als gericht op het beheer en gebruik van het systeem. Bij brief van 21 december 1998 is de Tweede Kamer geïnformeerd over het opstarten van de audit (Kamerstukken II 1998-1999, 24668, nr. 24). Bij brief van 28 april 1999 (Kamerstukken II 1998/1999, 26 200 XIV, nr. 54) is de Tweede Kamer vervolgens geïnformeerd over de uitkomsten van de audit alsmede over het in overleg met het betrokken bedrijfsleven voorgenomen pakket maatregelen. De uitkomsten van de audit brachten een aantal knelpunten aan het licht. Deze knelpunten betroffen zowel de uitvoering van I&R als de bestuurlijke organisatie. Ten aanzien van de knelpunten op het vlak van de uitvoering zijn vanaf 1999 maatregelen getroffen ter voorkoming van foutieve meldingen, ter verbetering van het



meldgedrag en intensivering van de controleprocedures. Een voorbeeld van deze maatregelen is dat er afspraken zijn gemaakt over intensivering van de controle op de meldingen van alle actoren. Deze afspraken met het PVV, de Gezondheidsdienst voor dieren, de AID en de RVV zagen onder meer op de doorgifte van informatie over de melddiscipline en regelmatige rapportage over meldgedrag van alle actoren. De Kamer is per brief van 5 oktober 1999 – conform toezegging tijdens Algemene Overleggen van 28 april 1999 (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XIV, nr. 56) en 2 juni 1999 (Kamerstukken 26 200 XIV, nr. 62) - geïnformeerd over deze maatregelen en de verdere voortgang met betrekking tot het verbeteringstraject I&R runderen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XIV, nr. 6).

Ten aanzien van de knelpunten op het vlak van de bestuurlijke organisatie was er met name meer behoefte aan een meer transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de Minister van LNV, de bij het medebewind betrokken bedrijfsorganisaties en de met uitvoering van I&R belaste dienst. Met het oog op deze transparantie zijn bij wijziging van het Besluit identificatie en registratie voor dieren op 29 juni 2001 de gevorderde medebewindstaken van het BHV overgedragen aan het PVV.

Op 1 januari 2002 is de Regeling identificatie en registratie van dieren 2002 in werking getreden<sup>28</sup>. Met de regeling is het medebewind van het PVV inzake I&R van runderen, varkens, schapen en geiten beëindigd.<sup>29</sup> Daartoe is de regelgeving van het PVV en de nog geldende regelgeving op I&R-gebied van het BHV (in totaal 21 verordeningen en uitvoeringsbesluiten) ingetrokken en omgezet in LNV-regelgeving. De beëindiging van het medebewind is per brief van 20 juli 2001 aangekondigd bij de Tweede Kamer (kenmerk VVM.2001/2280). In deze brief is uiteengezet dat de ontwikkelingen op het gebied van BSE en mond- en klauwzeer een adequaat functionerend I&R-stelsel onontbeerlijk maken voor de volksgezondheid en bestrijding van dierziekten. In dat verband is geconcludeerd dat de verantwoordelijkheid voor een goed functionerend I&R-stelsel inzake genoemde diersoorten bij de centrale overheid dient te worden ondergebracht.

De voorschriften zoals deze waren gesteld in medebewind, zijn met de inwerkingtreding van de Regeling identificatie en registratie 2002 materieel rechtelijk gecontinueerd. Een uitzondering op het ongewijzigd overnemen van de bestaande regelgeving betrof een lichte aanscherping van de voorschriften betreffende identificatie en registratie van schapen en geiten.

Voor het toezicht heeft deze wijziging van de inrichting van het I&R-stelsel geen gevolgen met zich meegebracht. De AID en VWA bleven met voornoemde werkverdeling belast met de toezichthoudende taken.

Met ingang van 1 juli 2002 is de Regeling identificatie en registratie van dieren 2002 boven communautair verscherpt met het oog op een adequate tracering van runderen in geval van BSE. De houder van runderen dient op grond van deze wijziging per 1 juli 2002, indien er een rund op het bedrijf geboren wordt, naast de geboorte van het dier tevens de ID-code van het moederdier in het bedrijfsregister op te nemen.

#### *Tweede helft 2001 – 2002: periode na de mond- en klauwzeercrisis*

De Regeling identificatie en registratie van dieren 2002 behoefde in 2003 een aantal aanpassingen. Ten behoeve van de duidelijkheid is de regeling opnieuw vastgesteld. In het streven naar een vergroting van de handhaafbaarheid van de I&R-voorschriften – ingegeven door onder

<sup>28</sup> Deze regeling strekt tot uitvoering van richtlijn 92/102/EG, verordening 1760/200 en richtlijn 64/432/EG.

<sup>29</sup> De I&R-regelgeving voor paardachtigen is in medebewind bij het productschap gebleven.

meer de ervaringen als opgedaan tijdens de MKZ-crisis – is hierbij een aantal wijzigingen in de bestaande I&R-voorschriften voor runderen, schapen en geiten doorgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn dat het merken van alle schapen en geiten met ingang van 1 mei 2003 verplicht is gesteld, wat betekende dat ook de voor 2001 geboren schapen en geiten gemerkt moesten worden, hetgeen voor deze schapen en geiten voor deze wijziging slechts bij afvoer van het bedrijf verplicht was. Daarnaast zijn ter verhoging van de bereidheid tot naleving bij houders van schapen en geiten het vervoersdocument dat een schaap of geit dient te vergezellen tijdens een transport en het bedrijfsregister dat een houder van schapen behoort bij te houden verduidelijkt en vereenvoudigd. Tevens is met het oog op de handhaving van het verbod van verordening (EG) 494/98 inhoudende dat runderen niet verplaatst en derhalve niet geëxporteerd mogen worden wanneer de dieren niet volledig geïdentificeerd of geregistreerd zijn, in de regeling expliciet opgenomen dat geen paspoort wordt afgegeven wanneer op runderen een verplaatsingsverbod van toepassing is.

*2002- tot heden: periode volgend op rapport 'Lastige lasten' van mevr. Sorgdrager en het rapport 'Lasten in balans' van de gemengde commissie Constandse*

Vanaf 2004 is de Regeling identificatie en registratie van dieren nog verschillende malen gewijzigd. De realisatie van een verlichting van de administratieve lasten en een verdere verbetering van de handhaafbaarheid van de I&R-verplichtingen vormen een rode draad bij deze wijzigingen.

Voorbeelden van deze wijzigingen betreffen:

- ⊗ De verplichting voor het opmaken van een vervoersdocument in geval van verplaatsing van schapen en geiten binnen het bedrijf of ten behoeve van uitscharen is vervallen.
- ⊗ In de rundveehouderij wordt niet langer in detail voorgeschreven hoe de oormerken zijn vormgegeven en welke uiterlijke kenmerken zij hebben. Er wordt nagenoeg volledig aangesloten bij de minimumvoorschriften aan runderoormerken, neergelegd in de communautaire regelgeving.
- ⊗ Er worden behoudens de kleur geen extra nationale eisen meer gesteld aan merken voor schapen en geiten. Door wel eisen te stellen aan de kleur die bepaalde merken moeten hebben is duidelijker met welke merken een bepaald dier is geïdentificeerd. Dit is onder andere van belang van de handhaving en certificering van dieren die bestemd zijn voor de export.

Vanuit de Europese regelgeving is in 2005 voor geiten en schapen nog wel een verzwaring van de administratieve lasten geïnitieerd. Verordening (EG) 21/2004 vervangt voor wat betreft de schapen en geiten de Europese verplichtingen inzake identificatie en registratie zoals deze zijn neergelegd in richtlijn 91/102/EEG. Blijkens de nota van toelichting bij de wijzigingsregelgeving die de tenuitvoerlegging van deze verordening beoogde, is tijdens de mond en klauwzeercrisis gebleken dat de voorschriften inzake identificatie en registratie van schapen en geiten moet worden verbeterd. Dit heeft op communautair niveau geleid tot de vaststelling van verordening (EG) 21/2004. De verordening voorziet in een fasegewijze invoering van een systeem voor I&R waarin verplaatsingen van dieren worden gevolgd en schapen en geiten individueel traceerbaar zijn. De verordening verplicht de houder van schapen hierbij een bedrijfsregister bij te houden.

De huidige I&R-regelgeving is op een beperkt aantal punten bovencommunautair. Het betreft hier de verplichting tot het aanbrengen van een slachtmerk bij varkens, schapen en geiten, de kortere termijn waarbinnen varkens gemerkt moeten worden, de vervoersdocumenten die bij alle afvoer van varkens verplicht zijn en de verplichte melding van afvoer van varkens en overleden varkens aan de Minister van LNV. Tot slot moeten in aanvulling op verordening (EG) 21/2004 nog een aantal extra gegevens door de houders van schapen en geiten in het bedrijfsregister worden genoteerd, deels vooruitlopend op verplichtingen die verordening (EG) 21/2004 per 2010 voor de houders van schapen en geiten aan de registratie stelt.

De genoemde aanvullende nationale verplichtingen zijn blijven bestaan met het oog op de traceerbaarheid van dieren en bedrijven bij dierziekten.

### **4.3. Dierlijk sperma**

De Nederlandse regelgeving inzake de winning, behandeling, handel en het vervoer van dierlijk sperma voor de Nederlandse markt is vastgesteld in het Besluit eisen dierlijk sperma en spermawincentra, de Regeling paardensperma, de Regeling rundersperma en de Regeling varkenssperma. De richtlijnen 88/407/EEG en 90/429/EEG en artikel 11 van richtlijn 92/65/EEG die de intracommunautaire handel in levende dierlijke producten (sperma, eicellen en embryo's) van runderen, varkens, paarden, schapen en geiten betreffen, zijn geïmplementeerd in de Regeling handel levende dieren en levende producten. De eisen in het besluit en de regelingen aan de winning en behandeling van en de handel in sperma van runderen, varkens en paarden bevinden zich op enkele punten na op Europees niveau. Ten aanzien van de winning van runderen varkenssperma zijn voor de spermawincentra aanvullend regels gesteld omtrent de werkwijze (zoals een rampenplan). Paardenspermawincentra die deelnemen aan een certificeringsprogramma van het PVV zijn in de Regeling paardensperma vrijgesteld van de eis ten aanzien van testen van hengsten en testprogramma's. De bepalingen in het besluit in verband met de winning van en de nationale handel in sperma van schapen en geiten zijn thans nog niet van kracht. Inzake de winning en behandeling van eicellen en embryo's voor de nationale markt zijn in Nederland geen regels gesteld.

#### *Startpunt 1997*

Tot 1 juli 2001 was de regelgeving op het gebied van de spermawinning voor de handel binnen Nederland vastgesteld in de autonome Verordening k.i. bij dieren 1985 van het Landbouwschap. Deze verordening regelde niet slechts de winning en behandeling van en handel in sperma, maar regelde ook de kunstmatige inseminatie. Voorts kwamen de eisen van de verordening niet overeen met de eisen die werden gesteld in Europese richtlijn aan levende producten voor de intracommunautaire handel. Het toezicht op de uitvoering door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD). Per 1 juli 2001 is het Landbouwschap opgeheven en zijn de door deze bedrijfsorganisatie vastgestelde verordeningen vervallen.

#### *1998-1999: periode na de klassieke varkenspestcrisis en het Beleidsbesluit diergezondheid*

De sperma-eisen ten aanzien van de binnenlandse handel zijn sinds 1 juli 2001 bij en krachtens het besluit geregeld. De eisen in de spermaregelgeving die sindsdien van kracht is, zijn in overeenstemming gebracht met de eisen zoals deze in de Europese richtlijnen ten aanzien van de sperma ten behoeve van de intracommunautaire zijn vastgesteld.

Tijdens de varkenspestcrisis bleken bepaalde uitbraken van klassieke varkenspest (hierna: KVP) veroorzaakt te zijn door de kunstmatige inseminatie van varkens met sperma dat met KVP was besmet. Vastgesteld werd dat beren in een varkensspermawincentrum besmet waren geraakt. Naar aanleiding hiervan is het bureau Coopers & Lybrand opdracht gegeven om de werkwijze van spermawincentra te onderzoeken. In het rapport dat uit dit onderzoek voortvloeide werd in de eerste plaats aanbevolen de regelgevende en toezichthoudende bevoegdheden niet meer te verspreiden over rijk en publieke bedrijfsorganisatie. In de tweede plaats werd aanbevolen de EU-eisen inzake varkensspermawincentra die geleden ten aanzien van het intracommunautaire handelsverkeer ook van toepassing te verklaren voor de centra die produceren voor het nationale handelsverkeer. In de derde plaats werden een aantal aanbevelingen gedaan voor de verbetering van de werkwijzen van varkensspermawincentra. Het besluit en de onderliggende regelingen zijn de invulling van deze aanbevelingen. Het regime ten aanzien van de winning van rundersperma is daarbij vergelijkbaar met varkenssperma. Met het besluit en de onderliggende regelingen is mede tegemoetgekomen aan toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer in de Beleidsvoornemens diergezondheidszorg in Nederland (Kamerstukken II 1997/98, 25 229, nr. 49). De nieuwe regelgeving per 1 juli 2001 heeft als direct gevolg voor de RVV (thans: VWA) gehad dat deze verantwoordelijk is geworden voor het toezicht op de wincentra voor sperma van runderen, varkens en paarden die produceren voor de nationale markt. Onder het regime van de Verordening k.i. bij dieren 1985 werd dit toezicht uitgeoefend door de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD), terwijl de RVV het toezicht uitoefende op de spermawinning voor de intracommunautaire handel. Met de thans nog geldende regelgeving is beoogd een uniform toezichtsbeleid mogelijk te maken.

*Tweede helft 2001 – 2002: periode na de mond- en klauwzeercrisis*

Op grond van de MKZ-crisis zijn geen wijzigingen in de spermaregelgeving aangebracht.

*2002-tot heden (lastige lasten Sorgdrager en lasten in balans (gemengde commissie Constandse) en grote vereenvoudiging en vergunningen*

Na de inwerkingtreding van de hierboven beschreven regelgeving is deze enkele malen gewijzigd. De Regeling rundersperma is in december 2003 (Stcrt. 248) op veterinaire gronden aangepast in verband met het laten vervallen van de eis dat het runderspermawincentrum op een afstand 100 meter van andere gebouwen dient te staan. In deze regeling zijn tevens een aantal technische punten gewijzigd. Blijkens de toelichting bij de regeling geven wijzigingen op onderdelen meer flexibiliteit aan het bedrijfsleven.

In het kader van de herbeoordeling LNV-vergunningen (Kamerstukken II 2005/06, 29 515) zijn de regelingen varkenssperma en rundersperma gewijzigd (Stcrt. 2006, 243). Daarbij zijn een aantal vereiste goedkeuringen en erkenningen samengevoegd. Blijkens de toelichting bij de regeling betreft dit technische verbeteringen en vereenvoudigingen van procedures waarbij administratieve lasten – in verband met het ontbreken van de basisgegevens in de nul-meting niet kwantificeerbaar – zijn verlicht.

Daarnaast waren wijzigingen van de regelgeving noodzakelijk in verband met de samenvoeging van de RVV en de KwV tot de VWA, in verband met de (tijdelijke) aanwijzing van het CIDC als laboratorium en in verband met het toestaan van het opslaan van rundersperma in (erkende) runderspermaopslagcentra (artikel 25a). Deze laatste wijziging hangt samen en gebeurde tegelijk met de implementatie van richtlijn 2003/43/EG die ten aanzien van het intracommunautaire verkeer

hetzelfde onderwerp heeft geregeld.

#### **4.4. Handel in leven de dieren en levende dierlijke producten**

##### *4.4.1. Algemeen*

De Regeling handel levende dieren en levende producten ('Regeling handel') behelst de veterinairerechtelijke voorschriften voor de internationale handel in levende dieren en levende dierlijke producten. Deze regeling bestaat uit eisen ten aanzien van de gezondheid van levende dieren en levende producten en controle eisen. Al deze eisen hebben hun grondslag in Europese richtlijnen. De gezondheidseisen zijn neergelegd in richtlijnen per diersoort of diercategorie. De controle eisen zijn grotendeels neergelegd in drie horizontale richtlijnen over veterinaire en zoötechnische controles, zowel voor het intracommunautaire handelsverkeer als voor de invoer uit (en export naar) derde landen (richtlijnen nrs. 90/425/EEG, 90/675/EEG en 91/496/EEG).

De volgende onderdelen van de Regeling handel bevatten regels die verder gaan dan de normen op Europees niveau:

1. Artikel 2.64: toelating van slachthuizen.  
Deze bepaling stamt uit de tijd dat de Europese hygiëneverordeningen nog niet van kracht waren. Door die inwerkingtreding is een deel van de bepaling overbodig geworden. Wijziging van deze bepaling is in voorbereiding.
2. Artikelen 3.1 en 3.15: gebruik van epidemiologische eenheden op runder-verzamelcentra.  
Epidemiologische eenheden komen in de relevante Europese regelgeving (richtlijn nr. 64/432/EEG) niet voor. In nationale regelgeving is het gebruik ervan, onder voorwaarden, toegestaan bij runderverzamelcentra. Dit zou flexibiliteit in de bedrijfsvoering bieden omdat het daarmee mogelijk is verschillende runderen binnen één blokperiode te verzamelen. De voorwaarden waaronder gebruik van deze eenheden is toegestaan zijn bedoeld om veterinaire risico's verbonden aan het bijeenbrengen van runderen met een verschillende herkomst, zoveel mogelijk te beperken.
3. Artikel 3.4, aanhef en onderdeel a: verwijzing naar nationale eisen voor runderverzamelcentra.  
Het betreft hier een verwijzing naar verdergaande bepalingen uit de Regeling preventie. Zie daarvoor voorgaand hoofdstuk 4.1.
4. Artikel 5.4: slachtpaarden zo nodig voorzien van een merk  
In de toepasselijke Europese richtlijn (richtlijn nr. 90/426/EEG) is een oormerk voor slachtpaarden niet voorgeschreven. Reden voor toepassing van een merk is dat hiermee een geslacht paard kan worden geïdentificeerd.

De VWA verricht de controles vastgelegd in de Regeling handel. Grondslag hiervoor is artikel 114 GWWD.

#### 4.4.2. Ontwikkelingen

##### *1997: startpunt*

In 1997 en 1998 is een aantal wijzigingen door gevoerd in de Regeling handel, ter implementatie van Europese beschikkingen. Aanleiding hiervoor was de uitbraak van klassieke varkenspest (KVP) in Nederland. Het gaat hier onder andere om een tijdelijk exportverbod dat naderhand, na verbetering van de veterinaire situatie in Nederland weer is versoepeld. Doel van het verbod was het voorkomen van de verdere verspreiding van KVP. Doel van het opheffen van het verbod was het opnieuw mogelijk maken van handel in Nederlandse varkens.

Een wijziging van de Regeling handel in juli 1997 was blijkens de toelichting bedoeld om controle te verbeteren. Aanleiding was de constatering dat op doorvoer van producten uit derde landen niet of nauwelijks controle plaatsvindt, waardoor producten die niet aan EU minimum eisen voldeden, te gemakkelijk in aanraking konden komen met producten die wél aan deze eisen moeten voldoen omdat ze voor de Europese markt bedoeld zijn. De gewijzigde regels stelden 'nadere eisen aan de wijze van opslag en de faciliteiten waarin opslag plaatsvindt' en 'de controle daarop [wordt] aangescherpt.'

In december 1997 is de Regeling handel aangepast, waarbij bepalingen betrekking hebbende op I&R zijn overgeplaatst naar het dan net vastgestelde Besluit I&R.

##### *1998-1999: periode na de klassieke varkenspestcrisis en het Beleidsbesluit diergezondheid*

In de periode direct na de eerste uitbraken van KVP (1998) is een wijziging van de regels voor verzamelplaatsen voor varkens en de controle daarop ingevoerd. Tijdens de KVP crisis gold een algeheel verzamelverbod van varkens in Nederland. In de toelichting bij de wijziging is geschreven dat dit verzamelverbod noodzakelijk was om de verdere verspreiding van het varkenspestvirus tegen te gaan, maar dat de veterinaire situatie in Nederland inmiddels zodanig was dat het exporteren van varkens rechtstreeks vanaf de boerderij weer kon worden toegestaan. Omdat verzamelcentra een belangrijke bron van verspreiding van besmettelijke dierziekten zijn, is de relevante regelgeving aangescherpt. Ook de controlemethodiek, waarbij slechts steekproefsgewijze controles op de verzamelcentra door de RVV werden uitgevoerd en waarbij de controle intensiteit afhankelijk was van het feit of tussen de houder van een verzamelcentrum en de RVV, namens de Minister van LNV, een overeenkomst was gesloten op grond waarvan de houder van een verzamelcentrum zelf voor het toezicht verantwoordelijk was, is gewijzigd in door de RVV uit te oefenen toezicht.

In 1999 zijn twee wijzigingen doorgevoerd bedoeld om export van runderen te vergemakkelijken. Dit ter uitvoering van Europese regelgeving. Deze wijzigingen hadden betrekking op de verplichting om tests op brucellose, leukose en tuberculose bij export uit te voeren. Eerst vond een versoepeling plaats, daarna zijn deze verplichtingen vervallen. Dat laatste vanwege het feit dat Nederland door de Europese Commissie officieel vrij was verklaard van deze ziektes.

*Tweede helft 2001 – 2002: periode na de mond- en klauwzeercrisis*

In 2001 is de Regeling handel gewijzigd om invoering van epidemiologische eenheden bij runderverzamelcentra, gekoppeld aan strenge inrichtingseisen, mogelijk te maken. Doel van de wijziging was blijkens de toelichting, het creëren van 'flexibiliteit in de bedrijfsvoering (...) omdat het daarmee mogelijk is verschillende runderen binnen één blokperiode te verzamelen.'

In 2001 werd bij wijziging van de Regeling handel de import van schapen en geiten op grond van Europese beschikkingen verboden in verband met MKZ uitbraken in het Verenigd Koninkrijk en de dreiging van uitbraken op het Europese vasteland. Eind 2001 is de Regeling handel ter uitvoering van Europese beschikkingen gewijzigd om de import van schapen en geiten onder voorwaarden weer toe te staan.

*2002- tot heden: periode volgend op rapport 'Lastige lasten' van mevr. Sorgdrager en het rapport 'Lasten in balans' van de gemengde commissie Constandse*

In 2004 is de Regeling handel gewijzigd om een Europese beschikking te implementeren. Regels voor de intracommunautaire handel in schapen en geiten die waren aangescherpt ten tijde van de MKZ crisis werden met deze beschikking versoepeld. In de wijziging van de Regeling handel is echter een deel van de Europese versoepelingen niet meegenomen en is het eerdere strengere regime deels in stand gelaten. De reden voor het instandhouden van deze verboden was, blijkens de toelichting, het feit dat het bijeenbrengen van dieren die afkomstig zijn van verschillende plaatsen, veterinaire risico's met zich meebrengt. In Nederland, waar de veehouderij zeer intensief is, moesten deze risico's zoveel mogelijk worden beperkt.

## **4.5. Dierenwelzijn**

### **4.5.1. Doden van dieren**

Voor wat betreft het doden van dieren zijn sinds 1 september 1997 het Besluit doden van dieren en de Regeling doden van dieren van toepassing. Deze regelgeving is tot stand gekomen met het oog op de implementatie van richtlijn 93/119/EG van de Raad van 22 december 1993 inzake de bescherming van dieren bij het slachten of doden.

Het toezicht op de naleving van de normen van het Besluit en de Regeling doden van dieren geschiedt op het slachthuis door de VWA. Voor zover het doden of slachten buiten een slachthuis plaatsvindt is de AID toezichthouder.

Het Besluit doden van dieren heeft vanaf de datum van inwerkingtreding een ruimer toepassingsbereik dan genoemde richtlijn. De reikwijdte van richtlijn 93/119/EG is beperkt tot dieren die worden gefokt en gehouden voor het verkrijgen van vlees, huiden, pelzen of andere producten. Vanuit welzijnsoverwegingen is ervoor gekozen een aantal normen die ingevolge de richtlijn bij het slachten en doden van productiedieren in acht moeten worden genomen, ook van toepassing te verklaren op andere dan productiedieren. Deze normen schrijven voor dat dieren tijdens het slachtproces elke vermijdbare opwindings-, pijn- of elk vermijdbaar lijden moeten worden bespaard en dat de slachthandelingen dienen te geschieden door deskundigen.

Het Besluit doden van dieren is tweemaal gewijzigd. Deze wijzigingen brachten geen verandering in de materiële normen en hebben geen invloed gehad op de taken van de VWA.

#### **4.5.2. Transport**

Ter uitvoering van verordening (EG) 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (hierna: de Transportverordening) zijn de Regeling dierenvervoer 2007 en de Regeling controleposten opgesteld. Daarnaast zijn met de het oog op de handhaving voorschriften ten aanzien diertransporten neergelegd in de Beleidsregels dierenwelzijn.

De ambtenaren van de VWA zijn belast met het toezicht op de transportregelgeving. Tevens is de VWA vanuit de Regeling controleposten belast met de voorbereiding van erkenningen van in Nederland gevestigde halteplaatsen alsmede het toezicht op deze halteplaatsen.

De Transportverordening beoogt een verregaande harmonisatie van de transportregelgeving. De Transportverordening laat hierbij zeer beperkt de ruimte voor aanvullende nationale regels op het vlak van dierenvervoer. Aanvankelijk was er in het wetsvoorstel tot het creëren van een wettelijke basis in de GWWD voor de implementatie van Europese regelgeving inzake de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Kamerstukken II 2005-2006, 30 401, nr. 2) een basis opgenomen om van deze beperkte ruimte gebruik te maken en dus aanvullende nationale normen te kunnen stellen. Deze basis is bij amendement, als ingediend door het lid Ormel (Kamerstukken 2005/06, 30 401, nr. 8), uit het wetsvoorstel gehaald. Gevolg is dat voor dierenvervoer met ingang van 5 januari 2007 in het geheel geen aanvullende nationale voorschriften gesteld kunnen worden.

Voor de inwerkingtreding van de Transportverordening werden de regels omtrent het dierenvervoer gegeven door het Besluit dierenvervoer 1994, de Regeling dierenvervoer, de Regeling halteplaatsen en de Beleidsregels schorsing en intrekking erkenningen Besluit dierenvervoer 1994, welke per 1 januari 2002 zijn opgegaan in de Beleidsregels dierenwelzijn. De inhoud van genoemde regelgeving werd grotendeels bepaald door richtlijn 91/628/EEG van de Raad van 19 november 1991 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Deze richtlijn beoogde – evenals de huidige Transportverordening – alle aspecten van het dierenvervoer op communautair niveau te regelen. Nationaal aanvullende bepalingen waren slechts toegestaan voor zover de richtlijn nog niet in voorschriften op een bepaald terrein voorzag. Deze nationale aanvullende voorschriften werden in de Regeling dierenvervoer vastgelegd. Zo bevatte de Regeling dierenvervoer normen over de beladingsdichtheid voor verschillende diercategorieën tot aan het moment dat hierover in 1996 Europese regels van kracht zijn geworden.



**Overzicht bijgevoegd van de 13 regelingen die in bijlage I bij het conceptrapport  
“Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten” zijn opgenomen**

<b>Geldende regelgeving</b>	<b>Vervallen regelgeving</b>	
<b>01. Regeling handel levende dieren en levende producten</b>	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regelingen</i>	
	Regeling in- en doorvoer vee, veeproducten e.d.	
	Regeling doorvoer vee 1992	
	Regeling wederinvoer vee 1992	
	Regeling invoer vee 1992	
	Regeling in- en doorvoer sperma van runderen 1992	
	Regeling in- en doorvoer embryo's van runderen 1993	
	Regeling in- en doorvoer van varkens 1993	
	Regeling in- en doorvoer papagaaien en papagaaiachtigen 1977	
	Regeling invoer levende en dode vossen	
	Regeling in en doorvoer levende konijnen 1984	
	Regeling in- en doorvoer nertsen 1977	
	Regeling in- en doorvoer honden en katten	
	Regeling in-, uit- en doorvoer circusdieren 1971	
	Regeling in- en doorvoer pluimvee, vogels en broedeieren 1992	
	Regeling in- en doorvoer levende dieren en producten 1993	
	Beschikking vervoer sperma van runderen	
	Beschikking vervoer diepgevroren sperma van runderen	
	Beschikking vervoer embryo's van runderen	

	Beschikking vervoer sperma van varkens	
	Regeling vervoer levende dieren en produkten 1993	
	Beschikking vervoer pluimvee en broedeieren	
	Beschikking vervoer geregistreerde paardachtigen	
	Regeling voorschriften slachtkalveren	
<b>02. Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's</b>	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regelingen</i>	
	Regeling aanwijzing besmettelijke dierziekten	
	Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten en zoönosen	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regeling</i>
		Regeling compartimentering Nederland MKZ 2001 III *)
	Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 2000	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regelingen</i>
		Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 1996
		Regeling markt- en tentoonstellingsverbod pluimvee 1992
		Regeling varkensmarkten februari 1994
	Regeling bedrijfscontrole dierziekten 1993	
	Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten 2000	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regeling</i>
		Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten **)
	Regeling monitoring Aviaire Influenza 2003	
	Regeling slachten voor huishoudelijk gebruik	

	Regeling toegang van personen of groepen van personen tot besmette gebouwen of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen	
	Regeling betreffende uitvoering bestrijdingsmaatregelen besmettelijke dierziekten	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regeling</i>
		Regeling aanwijzing insectenverdelgingsmiddelen als ontsmettingsmiddel
	Regeling inzake het verlaten van besmette of van besmetting verdachte gebouwen en terreinen	
	Regeling vaccinatie Newcastle disease	
	Wijzigingsregeling Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren 200, enz. (verzamelen van runderen)	
<b>03.</b> Regeling controleposten (v.h. Regeling halteplaatsen)		
<b>04.</b> Besluit eisen dierlijk sperma en spermawincentra		
<b>05.</b> Regeling rundersperma		
<b>06.</b> Regeling varkenssperma	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regeling</i>	
	Regeling verbod gebruik mengsperma	
<b>07.</b> Regeling paardensperma		
<b>08.</b> Regeling dierenvervoer 2007	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regelingen</i>	
	Regeling aanwijzing slachtinrichtingen 2004	
	Regeling aanwijzing slachtinrichtingen 2001	
	Regeling aanwijzing slachtinrichtingen	
	Regeling aanvullende aanwijzing slachtinrichtingen	
	Regeling dierenvervoer	
	Regeling vrijstelling dierenvervoer	

09. Besluit inzake het in de handel brengen van dieren en producten en de toepassing van maatregelen m.b.t. in Nederland gebrachte dieren en producten		
10. Regeling identificatie en registratie van dieren (v.h. Regeling I&R van dieren 2003)	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regeling</i>	
	Regeling identificatie en registratie van dieren 2002	<i>Nevenstaande regeling vervangt onderstaande regelingen</i>
		Regeling identificatiemerken
		Regeling uitvoering EG-Verordening 494/98
		Regeling verkorting meldingstermijn identificatie en registratie runderen
11. Besluit uitvoeren dieren en produkten van dierlijke oorsprong		
12. Besluit doden van dieren		
13. Regeling doden van dieren		

\*) "Regeling compartimentering Nederland MKZ 2001 III" **vervangt:**

- ⊗ Regeling compartimentering Nederland mkz 2001
- ⊗ Tijdelijke regeling evenementenverbod vee en pluimvee mkz 2001
- ⊗ Tijdelijke regeling verzamelverbod mkz 2001
- ⊗ Tijdelijke regeling vervoersverbod mkz 2001

\*\*\*) "Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten" **vervangt:**

- ⊗ Beschikking ontsmetting motorrijtuigen en aanhangwagens 1976

**Bron:** ADW Historie (Kluwer)

## B Gedetailleerd overzicht van aanbevelingen en acties

Het overzicht in deze bijlage betreft de follow-up van de in het concept rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" vermelde aanbevelingen voor beleid en wet- en regelgeving enerzijds en de uitvoeringspraktijk anderzijds. In de onderstaande tabellen wordt de huidige stand van zaken weergegeven. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het overzicht van de stand van zaken een vergelijking achteraf betreft.

In de tabellen worden de volgende categorieën aangehouden:

**A:** Knelpunt/ probleem wordt aangepakt in lijn met de aanbeveling.

**B:** Knelpunt/ probleem wordt niet in lijn met de aanbeveling aangepakt, maar is wel verbeterd.

**C:** Knelpunt/ probleem is niet aangepakt, of niet voldoende aangepakt.

**D:** Aanbeveling niet passend / prioritair geacht.

### Stand van zaken - aanbevelingen uit het conceptrapport ten aanzien van maatregelen voor Beleid, wet- en regelgeving

	Aanbeveling conceptrapport	
1	Een effectievere maatregel dan de afstandseis van 100 meter tussen gebouwen is een dubbele omheining rondom het verzamelcentrum met een tussenruimte van 5 meter tussen de hekwerken.	A
2	Een dergelijke vergaande scheiding in ruimtes is dan ook niet noodzakelijk als de exploitant van het verzamelcentrum door middel van een goedgekeurd bedrijfsprotocol kan aantonen dat de herkomst en bestemming van alle dieren die tijdens een blokperiode aangevoerd worden op het verzamelcentrum sluitend zijn.	A
3	Hierbij zou dan de mogelijkheid geboden moeten worden tot het aanwezig zijn op een verzamelcentrum van meerdere categorieën varkens, van elkaar gescheiden door middel van deze epidemiologische bedrijfseenheden.	B
4	Door terug te gaan naar deze Europese regelgeving kunnen blokperiodes voor alle categorieën varkens verlengd worden en de naleving verbeterd. Bovendien kan de overligstal verdwijnen.	A
5	Indien de handelswijze op een varkensverzamelcentrum goed protocollair is vastgelegd en de uitvoering regelmatig geaudit wordt, kunnen deze meldingen voor binnenlandse blokperiodes vervallen.	B
6	De verplichting tot verzegeling van vervoermiddelen is al geruime tijd, met toestemming van de beleidsdirectie, losgelaten. Dit moet nog wel aangepast worden in de nationale regelgeving.	B
7	Geadviseerd wordt de nationale regelgeving aan te passen op de mogelijkheid tot het koppelen van vervoerseenheden met verschillende diercategorieën en afkomstig van verschillende bedrijfstypes.	A
8	De strenge nationale eis, waarbij een scheiding van vervoersstromen is aangebracht, kan dus onder voorwaarden versoepeld worden op het moment dat daar vanuit het bedrijfsleven vraag naar komt.	B
9	De basis voor de monocertificering is hiermee verdwenen en afschaffing, mede gezien de slechte controle op de reiniging en ontsmetting van de veetransportmiddelen en de geringe bereidheid tot naleving bij monocertificering, is het meest voor de hand liggend.	A

10	Gezien het feit dat slachtzeugen een slachthuis als eindbestemming hebben, waardoor de veterinaire risico's van een grote hoeveelheid herkomstadressen gering zijn, wordt geadviseerd om het maximum aantal van 50 aanvoerbedrijven tijdens een blokperiode voor deze categorie los te laten. Dit maakt de eis van een maximum aantal van 30 UBN's per vervoerseenheid, per certificaat en per eindbestemming niet realistisch. Voorstel is dan ook om deze eis, die niet op Europese regelgeving gebaseerd is, los te laten.	A
11	Op dit moment worden nog niet alle categorieën runderen naast elkaar in epidemiologische bedrijfseenheden gehouden worden, maar met een goed bedrijfsprotocol waarbij garanties gegeven worden dat directe en indirecte contacten tussen de verschillende partijen onmogelijk zijn, moet dit wel kunnen.	B
12	Advies is de werkwijze en mogelijkheden op runderverzamelcentra op korte termijn volledig te herzien en te vereenvoudigen, waarbij meer aansluiting gezocht moet worden met de Europese regelgeving met slechts een beperkt aantal nationale aanvullingen.	A
13	Op de lange termijn kan overwogen worden om ook op verzamelcentra van schapen en geiten het gebruik van epidemiologische eenheden toe te staan.	B
14	Het is dan ook wenselijk om ook in ons land de gelijktijdige aanwezigheid van schapen en geiten op zowel een verzamelcentrum als op een veewagen toe te staan.	A
15	Afschaffing van verzegeling wordt op korte termijn aanbevolen.	B
16	Op de langere termijn zou ook in ons landverzameling van fok- en mestdieren mogelijk gemaakt moeten worden.	B
17	In de toekomst kan eveneens de lengte van de blokperiode generiek opgetrokken worden naar Europees niveau.	B
18	Om naleving van regelgeving te bevorderen en veterinaire risico's te verkleinen wordt geadviseerd om meerdere (goedkopere) laboratoria aan te wijzen voor onderzoek op aviaire influenza en Newcastle disease. In geval van een verdenking kan het bevestigingsonderzoek bij het CIDC verricht worden.	C
19	Geadviseerd wordt om regels betreffende de quarantaine- of isolatievoorzieningen in nationale regelgeving op te nemen, zodat de wettelijke norm voor de VWA als voor het bedrijfsleven vastligt.	C
20	Een alternatief voor de afstandseis is een dubbele omheining van het wincentrum met een tussenruimte van 5 meter tussen de hekwerken en overdrukventilatie. De afstandseis kan vervallen op het moment dat alle varkenssperma als diepvriessperma uitgeleverd gaat worden en dit sperma, net als bij de andere diersoorten, een verplichte quarantaine van 30 dagen voorafgaand aan de uitlevering heeft moeten ondergaan.	C/D
21	Geadviseerd wordt om geen vereenvoudiging van regelgeving door te voeren voor de productie van varkens- en rundersperma uitsluitend voor de nationale markt.	C
22	Een basaal eisenpakket voor de spermaproductie van schapen en geiten voor het nationale handelsverkeer, gebaseerd op de mogelijke overdracht van besmettelijke dierziekten wordt sterk aanbevolen.	D
23	De situatie rondom de productie van paardensperma is complex. Bij de implementatie van de huidige regeling is in de toelichting aangegeven dat in de paardenspermaregeling een overgangssituatie wordt beschreven. Het doel was om in de toekomst te komen tot een systeem met één kwaliteit paardensperma, net zoals bij runderen en varkens. Dit is nooit ten uitvoer gebracht. Inmiddels is de politieke context veranderd.	D
24	Voor quarantaineruimten voor beren geldt nationaal weer de eis dat de afstand tot gebouwen van overige bedrijven waar varkens worden gehouden minimaal 100m moet zijn. Dezelfde redenatie als bij de spermawincentra betreffende het loslaten van deze 100m afstandseis geldt ook hier.	C/D

25	Aanbevolen wordt om ook voor de nationale embryowinning eenvoudige regelgeving op te stellen, waarbij met name aandacht besteed wordt aan de ziektestatus van de donordieren ter voorkoming van verspreiding van besmettelijke dierziekten	D
26	Normvoorschriften voor het afvloeien van vuil en vloeistoffen, in plaats van een verplichte hellingshoek van 3% in de vloer van een wasplaats, zijn reëler. Bedrijf kan zelf aantonen hoe aan de norm voldaan wordt.	A
27	Als nu in de administratie van geregistreerde van de geregistreerde wasplaats volstaan wordt met een simpele vermelding van naam en adres van de vervoerder, het kentekennummer van het te reinigen en ontsmetten vervoermiddel en de datum en tijd van de uitgevoerde werkzaamheden, worden de administratieve lasten van de geregistreerde wasplaatsen verkleind en de bereidheid tot naleving van gegevensregistratie vergroot. Geadviseerd wordt om de afgifte van een apart ontsmettingsbewijs op de wasplaats te laten vervallen en uitsluitend ten behoeve van buitenlandse vervoerders die geen ontsmettingsboekje bezitten een eenvoudige versie van het ontsmettingsbewijs zonder uitgebreide controlelijst in stand te houden Om de controle door Bureau Veetransport op de R&O van vervoermiddelen die terugkeren in Nederland mogelijk te houden, moet het R&O formulier van de vervoerder in stand blijven. Wel kan dit formulier, op dezelfde gronden als het ontsmettingsbewijs van de wasplaats, vereenvoudigd worden door de uitgebreide controlelijst eruit te verwijderen.	A
28	Door de vereenvoudiging van regelgeving op andere vlakken kan (een deel van) de drang van handelaren om te frauderen worden weggenomen.	A
29	Geadviseerd wordt om zo snel mogelijk tot opheffing van de 21 dagen regeling te komen en daarmee samenhangend kan ook de registratieverplichting voor opfokbedrijven en melkveehouderijbedrijven verdwijnen.	A/B
30	Geadviseerd wordt dan ook om deze registraties op korte termijn af te schaffen waardoor, met name bij de vetweiderijbedrijven, een behoorlijke administratieve lastenverlichting optreedt. Geadviseerd wordt om de registratie van geitenmesterijen af te schaffen, waardoor een administratieve lastenverlichting plaatsvindt. De afschaffing kan dan gepaard gaan met de toestemming tot het verzamelen op een vervoermiddel van alle categorieën schapen of geiten, indien vervolgens lossing van het gehele vervoermiddel geschiedt op één bedrijf. Één verzamelcentrum of één slachthuis, net als bij runderen.	A/B
31	De melding van de import in de 24 uur voorafgaand aan de aankomst van een partij kan hiermee vervallen. Hiermee wordt tevens een administratieve lastenverlichting bereikt.	B
32	Advies is dan ook om in ieder geval voor export het overladen niet toe te staan, of anders aan duidelijke regels te laten voldoen.	A
33	Geadviseerd word om de nationale regelgeving te herzien en onder voorwaarden het gelijktijdig vervoer van verschillende diersoorten op een vervoermiddel of zelfs een vervoerseenheid mogelijk te maken.	A

**Stand van zaken - aanbevelingen uit het conceptrapport ten aanzien van maatregelen voor de Uitvoeringspraktijk**

	<b>Aanbeveling conceptrapport</b>	
1	Toezicht erkenning van verzamelcentra is ontoereikend - minimaal 2 inspecties per jaar, 2 man	B
2	Versoepelde schapenverzamelregels hebben de problemen niet opgelost - strengere handhaving, naar ernst	A
3	Handhaving verzamelregelgeving in het algemeen te gering en weinig effectief – strengere handhaving, naar ernst	A
4	Toezicht op exportwaardige pluimveebedrijven is ontoereikend – er moet volgens wettelijke inspectienorm worden gewerkt	A
5	Geen activiteiten of toezicht op controleposten – ook slapende erkenningen controleren	D
6	Toezicht bij vogelquarantainestations is ontoereikend – auditcontroles op de juiste frequentie uitvoeren	C
7	Bij import van vogels moet invoer in het Traces systeem en controle via Traces op de juiste manier plaatsvinden	C
8	Handhaving van import van vogels via quarantainestations is ontoereikend – strengere handhaving naar ernst.	D
9	EU- wettelijke norm voor audits op spermawinstations wordt niet gehaald – minimaal 2 inspecties per jaar, 2 man	B
10	Er zijn “illegale” spermawinstations voor paarden – controles hierop uitvoeren, samenwerkingsproject AID/VWA/PVE	C/D
11	EU voorgeschreven auditfrequenties voor de spermawincentra worden niet gehaald – minimaal 2 inspecties per jaar, 2 man	B
12	Het geplande aantal auditfrequenties voor de embryoteams wordt niet gehaald – minimaal 2 inspecties per jaar, 2 man	B
13	De gegevens met betrekking tot de Nederlandse embryo teams zijn achterhaald – opschonen van bestand	A
14	Falend handhavingsbeleid bij geregistreerde wasplaatsen – bonus malus met betaalde bezoeken inzetten	D
15	Falend handhavingsbeleid bij geregistreerde wasplaatsen – proportioneel handhavingsbeleid	A
16	Onvoldoende toezicht op geregistreerde handelaren en hun registraties – VWA zou bij export moeten controleren	C
17	Onvoldoende toezicht op registratie-eisen van handelaren – administratieve controles moeten door AID of VWA worden uitgevoerd	C
18	Onvoldoende handhaving op geregistreerde handelaren – tekortkomingen door de VWA geconstateerd bij exportcertificering moet tot sanctionering leiden	C
19	Toezicht op vervoerders in het kader van de Transportverordening heeft nog niet tot effectievere handhaving geleid. – Bureau veetransport moet spil zijn in de uitvoering van de beleidsregels dierenvervoer	A
20	Toezicht op vervoerders in het kader van de Transportverordening heeft nog niet tot effectievere handhaving geleid – instrument openbaarheid van controlegegevens inzetten	A
21	Beleidsregels dierenwelzijn zijn nooit ten uitvoer gebracht – uitvoering geven aan deze regels	A
22	Bestemmingscontroles: indien uitgevoerd door seniorcontroleurs moeten zij bij twijfel over gezondheidsstatus worden bijgestaan door dierenartsen	A
23	Proportionele handhavingsacties bij bestemmingscontroles ten aanzien van de importeur en vervoerder	D
24	Exportcertificering: er is onbegrip van dierenartsen voor bepaalde regels – bewustwording door bijscholing	A



25	Exportcertificering: het verplichten van de aanwezigheid van de veewagen bij stalkeuring onder voorwaarden loslaten bij kort transport	D
26	Exportcertificering: eenvoudiger en toegankelijker intranet en internet voor het goed kunnen bereiken van instructies voor de dierenartsen.	A
27	Exportcertificering: inzetten op elektronisch certificeren omdat papieren certificering veel (administratieve) beperkingen heeft.	A
28	Exportcertificering: op termijn ook voor schapen een brancheprotocol toestaan	D
29	Exportcertificering: het toezicht is ontoereikend door een gebrek aan kennis – bijscholen/ specialiseren	A
30	Exportcertificering: het toezicht is ontoereikend door een gebrek aan kennis – Bij dagelijkse werkzaamheden ondersteuning geven door vakdeskundige personen	A
31	Exportcertificering: het toezicht is ontoereikend door gebrek aan tijd – meer tijd voor exporten plannen	A
32	Exportcertificering: het toezicht is ontoereikend door gebrek aan tijd – werving van dierenartsen	A
33	Exportcertificering: het toezicht is ontoereikend door gebrek aan tijd – uitbesteding aan contractdierenartsen	D
34	Exportcertificering: veel verouderde instructies– moeten aangepast worden	A
35	Exportcertificering: geen uniforme werkuitvoering – bijscholen op attitude en verantwoordelijkheden	A
36	Exportcertificering: geen daadkrachtige handhaving ondanks protocollen – meer kennis geeft meer daadkracht	A
37	Exportcertificering: handhavingstools bij toezicht door VWA zijn te gering – proportionele handhaving, bestuurlijke boetes**	A
38	Exportcertificering: conflicten met het bedrijfsleven, intimidaties – goede ondersteuning van de leidinggevenden, aangifte doen	A
39	AM- keuring: meer toezicht en handhaving bij doden van dieren vereist – proportionele handhaving, bestuurlijke boetes**	A
40	AM- keuring: opleidingen nodig voor toezicht en handhaving	A
41	AM- keuring: Afspraken maken dat de Voedselketeninformatie volledig en correct wordt aangeleverd.	A

\* Ondanks veel inzet voor de werving geen effect.

\*\* Bestuurlijke boetes kunnen nog niet als instrument worden ingezet door de VWA. Hiervoor is een wetswijziging nodig van de GWWVD.

#### *Nadere toelichting bij Categorie B*

“Knelpunt/ probleem wordt niet in lijn met de aanbeveling aangepakt, maar is wel verbeterd”

- ⊗ De auditfrequenties bij punten 1, 9, 11, 12 zijn wel omhoog gegaan, maar worden (nog) niet volgens de aanbevolen norm van twee keer per jaar met twee VWA controleurs uitgevoerd.

#### *Nadere toelichting bij Categorie C*

“Knelpunt/ probleem is niet aangepakt, of niet voldoende aangepakt”

- ⊗ Punten 6 en 7 betreffen import van vogels. De auditfrequentie is omhoog maar nog niet toereikend. Ook het probleem van Traces is door weinig capaciteit en prioriteit nog niet opgelost.
- ⊗ Punten 16, 17 en 18 gaan over de geregistreerde handelaren. De controles van deze registraties hebben de afgelopen jaren geen prioriteit gekregen. Het gaat wel een rol spelen bij de goedkeuring van private kwaliteitssystemen van veetransporteurs en

veehandelaars. Het streven is om dit jaar alle registraties van handelaars op orde te krijgen.

#### *Nadere toelichting bij Categorie D*

##### **“Aanbeveling niet passend / prioritair geacht”**

- ⊗ Punt 5. Omdat er geen grote risico's of heikele punten aan de orde zijn, heeft dit in verband met de capaciteitsproblematiek geen prioriteit gekregen.
- ⊗ Punt 8. Omdat er slechts weinig aanvoer plaatsvindt, zijn er weinig activiteiten op de stations. De handhaving heeft hierdoor een lage prioriteit gekregen
- ⊗ Punt 10. Door bezuinigingen en geringe capaciteit heeft dit probleem tot op heden weinig prioriteit gekregen. Er is echter deze maand (maart 2008) gestart met een gezamenlijke plan van aanpak met de AID, PVE en VWA.
- ⊗ Punt 14. Deze optie wordt meegenomen in het traject Herziening preventieregeling, waarbij tot de zomer gewerkt wordt aan een nieuwe interventiebeleid. Hier komen ook de wasplaatsen in voor.
- ⊗ Punt 23. Dit heeft geen prioriteit gehad.
- ⊗ Punt 25. Deze aanbeveling is al vaker door het bedrijfsleven voorgelegd. Het beleidsstandpunt van directie Landbouw is dat het 'zien van de wagen' verplicht is en blijft. Hierdoor kan de dierenarts altijd zelf verifiëren of de wagen en de chauffeur aan alle eisen van de Transportverordening voldoen. Dit kan op termijn meegenomen worden in de kwaliteitssystemen.
- ⊗ Punt 28. Dit wordt niet als prioritair beschouwd, zowel door de VWA als door de beleidsdirectie VD. Het betreft een verlicht toezichtregime voor exportcertificering. De schapensector is zeker tot de verplichting tot elektronische identificatie en registratie niet in staat om de nodige garanties of borging te geven. Overigens is het brancheprotocol zoals dat ten tijde van het rapport bestond komen te vervallen. Hiervoor in de plaats is de mogelijkheid voor deelname aan een privaat, door de sector georganiseerd kwaliteitssysteem. Iets dergelijks is voor de schapen nog niet in ontwikkeling.
- ⊗ Punt 33. Dit is een mogelijkheid op de lange termijn. Er wordt op dit moment ingezet op ondersteuning in het toezicht door de inzet van vliegende brigades. Dit zal jaarlijks geëvalueerd worden.

## C Overzicht van geïnterviewde personen

1	<b>De heer prof. dr. A.N. van der Zande</b> Secretaris-generaal, ministerie van LNV
2	<b>De heer drs. C.J. Kalden</b> Voormalig Secretaris-generaal, ministerie van LNV /thans Directeur Staatsbosbeheer
3	<b>Mevrouw ir. A.M. Burger</b> Directeur-generaal, ministerie van LNV
4	<b>Mevrouw mr. R.M. Bergkamp</b> Voormalig Directeur-generaal, ministerie van LNV/thans Directeur-generaal Ondernemen en Innovatie, ministerie van EZ
5	<b>De heer dr.ir H. Paul MPA</b> Voormalig Directeur Voedselkwaliteit & Diergezondheid ministerie van LNV / thans Inspecteur-generaal VROM-Inspectie, ministerie van VROM
6	<b>Mevrouw mr. A. Oppers</b> Directeur directie Voedselkwaliteit & Diergezondheid, ministerie van LNV
7	<b>Mevrouw mr. J.L.D. Heukers</b> Directeur directie Juridische Zaken, ministerie van LNV
8	<b>De heer drs. A.M.W Kleinmeulman</b> Inspecteur-generaal, VWA
9	<b>De heer dr. Ir. R.J. Dortland</b> Directeur Dienst uitvoering & plaatsvervangend Inspecteur-generaal, VWA
10	<b>De heer dr. J.J. Ende</b> Waarnemend Directeur directie Toezichtbeleid en communicatie, VWA
11	<b>De heer ir. W.J.H. van der Sande</b> Hoofdinspecteur veterinaire volksgezondheid, VWA
12	<b>De heer J.M.G. Goebbels</b> Voormalig Directeur directie Toezichtbeleid en communicatie, VWA
13	<b>De heer ir. J.J.C.M. van Dongen</b> MT-lid cluster dier- en crisismanagement, directie Voedselkwaliteit & Diergezondheid, ministerie van LNV
14	<b>De heer dr. P.W. de Leeuw</b> Chief Veterinary Officer, directie Voedselkwaliteit & Diergezondheid, ministerie van LNV
15	<b>Mevrouw ir. M.A.G. Kuipers</b> Voormalig directeur Uitvoering regelingen, VWA /thans Verandercoördinator P&O, ministerie van LNV
16	<b>Mevrouw mr. N. Runia</b> Teamleider veterinaire aangelegenheden, directie Juridische Zaken, Ministerie van LNV
17	<b>De heer mr. J. Penning</b> Teamleider Dierenwelzijn en Onderwijs, directie Juridische Zaken, ministerie van LNV
18	<b>Mevrouw drs. A.G. Toorop</b> Hoofd PBO, Programmamanager PBO Inhoud, afdeling Programmabureau Fusie, VWA
19	<b>Mevrouw L. Beugels</b> Hoofd Stafbureau, afdeling Programmabureau Fusie
20	<b>De heer mr. R. van Geffen</b> Waarnemend Hoofd Juridische Zaken, VWA /voormalig Projectmanager Handhaving, afdeling Strategie, VWA

21	<b>De heer ir. P.J.A.L. Munters</b> Afdelingshoofd Cluster Dierenwelzijn, ministerie van LNV
22	<b>Mevrouw drs. H. van den Dop</b> Tijdelijk medewerker S&O Noord-West Nederland, VWA
23	<b>De heer drs. O. van de Castel</b> Teamleider in de regio Zuid, VWA
24	<b>Mevrouw mr. M.A.M.G.W. Dubois</b> Voormalig hoofd Juridische Zaken, VWA
25	<b>Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV)</b> De heer W. van Pelt, voorzitter, De heer H.W.A. Swinkels, lid dagelijks bestuur De heer S. Korver, lid dagelijks bestuur
26	<b>Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)</b> De heer prof. dr. L.J. Hellebrekers, voorzitter
27	<b>Samenwerkende Veetransporteurs (Saveetra, deelmarkt van TLN)</b> Mevrouw A. Nelck, secretaris
28	<b>Land en Tuinbouw Organisatie (LTO)</b> De heer A.J. Maat, algemeen voorzitter
29	<b>Dierenbescherming</b> De heer F.C. Dales, algemeen Directeur De heer B. van den Berg, senior beleidsmedewerker Beleid, Dier en Maatschappij, De heer B. Lanters, inspecteur LID