

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3861

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Talent Mobility Package (Kamerstuk 22 112, nr. 3856)

Fiche: Aanbeveling leermobiliteitsmogelijkheden (Kamerstuk 22 112, nr. 3857)

Fiche: Commissieaanbeveling erkenning kwalificaties van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 3858)

Fiche: Verordening EU-talentenpool (Kamerstuk 22 112, nr. 3859)

Fiche: Verordening welzijn en traceerbaarheid van honden en katten (Kamerstuk 22 112, nr. 3860)

Fiche: Herziening verordening dierenwelzijn tijdens

Fiche: Herziening kader buitengerechtelijke geschillenbeslechting consumenten (Kamerstuk 22 112, nr. 3862)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening verordening dierenwelzijn tijdens transport

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of animals during transport and related operations, amending Council Regulation (EC) No 1255/97 and repealing Council Regulation (EC) No 1/2005
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 december 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 770
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:770:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2023) 401, SEC(2023) 397
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 43 en artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 7 december jl. heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) het voorstel voor de herziening van de huidige Diertransportverordening¹ gepubliceerd. Dit in navolging op de aankondiging in de van-Boer-tot-Bord-strategie² als onderdeel van de Green Deal³. Dit voorstel is onderdeel van het Dierenwelzijnspakket waar ook het voorstel het welzijn en de traceerbaarheid van honden en katten⁴ en de mededeling die is opgesteld als reactie op het Europees Burgerinitiatief (ECI) «Bontvrij Europa»⁵ toe behoren. Over het voorstel aangaande honden en katten en de mededeling worden aparte BNC fiches opgesteld.

Een reeds uitgevoerde Geschiktheidscontrole van de Commissie⁶ laat zien dat zich problemen voordoen met de handhaafbaarheid van de huidige verordening en dat het niveau van dierenwelzijn bij transport in de Europese Unie (EU) suboptimaal is. De Commissie wil met de voorgestelde herziening de volgende doelen bereiken: bijdragen aan een duurzame voedselproductie, het verbeteren van dierenwelzijn tijdens transport, dierenwelzijnsvoorschriften beter laten aansluiten bij de laatste

¹ Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97

² Kamerstuk 22 112, nr. 2891

³ Kamerstuk 35 377, nr. 1

⁴ EUR-Lex – 52023PC0769 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_23_6254

⁶ European Commission, Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU Animal Welfare Legislation, SWD(2022)328 final

wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke eisen, de Diertransportverordening gemakkelijker handhaafbaar maken en een goede werking van de interne markt garanderen voor wat betreft diertransport.

De huidige Diertransportverordening geldt voor gewervelde dieren die worden getransporteerd in het kader van een economische activiteit. Het voorliggende voorstel breidt de reikwijdte uit naar decapoden en cephalopoden⁷. Daarnaast zijn er nu ook specifieke voorschriften opgenomen voor waterdieren (vissen, decapoden en cephalopoden) en honden en katten. Zo moet er gedurende het transport van waterdieren bijvoorbeeld verscheidene waterkwaliteitsparameters gemeten worden. In tegenstelling tot de huidige verordening, geldt het voorstel niet alleen voor transporten binnen de EU, maar ook voor transport van een derde land naar de EU en andersom. Het voorstel geldt niet voor transport van dieren in het kader van de Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)⁸, dieren die vervoerd worden tussen dierentuinen⁹, siervissen en transport van waterdieren naar voedingsbedrijven.

Het voorstel bevat kortere maximale reistijden dan de huidige norm, vooral voor slachtdieren (negen uur) en jonge ongespeende dieren (acht uur). Voor deze laatste twee diercategorieën zijn uitzonderingen opgenomen waarmee langer transport dan de voorgestelde norm wel is toegestaan. Voor slachtdieren geldt dat ze voor maximaal negen uur getransporteerd mogen worden, tenzij er voor de specifieke diersoort of -categorie geen geschikt slachthuis te bereiken is binnen negen uur. Dan mag de competente autoriteit op de plaats van vertrek autorisatie verlenen om naar het dichtstbijzijnde geschikte slachthuis te rijden. Voor jonge ongespeende dieren geldt dat ze maximaal acht uur getransporteerd mogen worden, tenzij er een volgens de voorschriften van het voorstel goedgekeurd voedingssysteem in het vervoermiddel aanwezig is, waarmee de dieren melk gegeven kan worden. Dan mogen de jonge ongespeende dieren getransporteerd worden volgens het volgende schema: negen uur transport – één uur rust – negen uur transport. Daarnaast is er een maximum aantal transportcycli opgenomen en is de definitie van kort transport veranderd van transport tot 8 uur naar transport tot 9 uur. Ook zijn er voorschriften voor de tijdsintervallen voor voederen, drinken en inspecteren van de getransporteerde dieren. Als een deel van het transport wordt uitgevoerd met een zeevaartuig telt de tijd aan boord van het zeevaartuig niet mee als reistijd. Dit blijft ongewijzigd ten opzichte van de huidige verordening. Met de voorgestelde aanpassing van de definitie van de plaats van vertrek wordt beoogd te voorkomen dat dieren via verzamelcentra zeer lang getransporteerd kunnen worden. Er worden duidelijkere en strengere normen gesteld voor de beladingsdichtheid en stahoogte en meer voorwaarden aan vervoer met veeschepen.

Het voorstel bevat – net als de huidige verordening – een verbod om dieren onder andere aan de poten op te tillen. In dit voorstel is hiervoor een uitzondering opgenomen voor pluimvee en konijnen. Deze uitzondering is niet opgenomen in de huidige Diertransportverordening. Nieuw is ook dat het voorstel normen stelt voor de buitentemperatuurgrenzen

⁷ Decapoden zijn een orde van geleedpotigen waartoe onder andere krabben, kreeften en garnalen behoren. Cephalopoden zijn koppotigen waartoe onder andere inktvissen en octopussen behoren.

⁸ Council Decision (EU) 2015/451 of 6 March 2015 concerning the accession of the European Union to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), OJ L 75, 19.3.2015, p. 1–3.

⁹ Council Directive 1999/22/EC of 29 March 1999 relating to the keeping of wild animals in zoos, OJ L 94, 9.4.1999, p. 24–26.

gedurende transport. Daartegenover staat dat de normen voor temperatuur in de diercompartimenten die in de huidige verordening staan, niet zijn overgenomen in het voorstel evenals de verplichting om deze temperatuur te monitoren. De Commissie zet met dit voorstel in op digitalisering met een grotere rol voor het certificeringssysteem TRACES¹⁰. Het voorstel bevat minder voorschriften voor het bijhouden van GPS-data ten opzichte van de huidige verordening.

Transport van levende dieren van en naar derde landen is met dit voorstel nog steeds mogelijk, maar onder strengere voorwaarden. Zo moet de organisator hiervoor apart geautoriseerd en gecertificeerd zijn. Ook moeten de controleposten in derde landen waar de dieren rusten tijdens het transport voldoen aan eisen die equivalent zijn aan de voorschriften in dit voorstel.

De regels voor autorisatie van transporteurs blijven nagenoeg hetzelfde ten opzichte van de huidige situatie, evenals de goedkeuring van veevoermiddelen. De organisator van de transporten krijgt een meer prominente rol in het voorstel en moet ook geautoriseerd zijn om transporten te mogen plannen. Het voorstel voegt een *animal welfare officer*¹¹ toe aan het huidige transportproces en verduidelijkt wie binnen het transportproces specifieke dierenwelzijnstrainingen moet volgen. Verder zijn de getuigschriften voor vakbekwaamheid vijf jaar geldig. Nieuw is ook dat laden en uitladen alleen mag plaatsvinden onder supervisie van een dierenarts.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment schetst een aantal problemen die opgelost moeten worden: dieren worden onder suboptimale condities getransporteerd, er zijn nu weinig voorschriften voor het transport van honden en katten en de huidige verordening bevat weinig technologie. Er zijn twee beleidsoptiepakketten benoemd in het impact assessment¹², waarbij de commissie op basis van het impactassessment heeft gekozen voor pakket twee. Hieronder wordt de impact van deze keuze toegelicht. Het impact assessment geeft aan dat het beperken van de maximumtransporttijd en meer ruimte geven aan de dieren een positieve impact heeft op dierenwelzijn. Er wordt geen grote economische impact verwacht vanwege het relatief kleine percentage lange transporten. De sociale impact en de impact op het milieu worden ingeschat als beperkt.

¹⁰ TRACES is het computersysteem van de Europese Commissie voor het uitwisselen van data, informatie en documenten zoals bedoeld in artikel 133(4) van Europese verordening (EG) nr. 2017/625. Dit systeem wordt nu ook al gebruikt, bijvoorbeeld voor de gezondheidscertificaten behorend bij grensoverschrijdend transport van levende dieren.

¹¹ Een animal welfare officer is binnen dit voorstel een persoon werkzaam op een veeschip die door de transporteur is aangewezen om direct verantwoordelijk te zijn voor het welzijn van dieren getransporteerd met een veeschip gedurende de gehele reis op zee. Het is in principe een rol/functie voor een al bestaand lid van de bemanning, niet een apart beroep.

¹² Pakket één bestaat uit maximumtransporttijd van negen uur voor slachtdieren en 12 uur voor andere diercategorieën, ruimte voor de dieren zoals aanbevolen door EFSA, geen export van herkauwers naar derde landen over zee en weg, een maximumtransporttijd, minimumtransportleeftijd – en gewicht voor ongespeende kalveren, additionele criteria voor lange transporten bij extreme temperaturen, real-time positioneren en een centrale database en applicatie en een minimumtransportleeftijd en temperatuurgrenzen voor economisch transport van honden en katten. Pakket twee wijkt op de volgende manier af van pakket één: maximumtransporttijd 21 uur transport – 24 uur rust – 21 uur transport voor overige diercategorieën, geen verbod op exporten, maar het beperken van de transporttijd en het verbeteren van de transportcondities op zee en vergelijkbare voorschriften voor honden en katten, maar met een lagere minimumtransportleeftijd.

Een verbod op de export van levende dieren naar derde landen heeft een grote positieve impact op dierenwelzijn, maar een zeer negatieve economische impact. Daarom is er gekozen voor het beperken van de transporttijden en het verbeteren van de transportomstandigheden bij deze exporten. Het verkorten van de maximumtransporttijd voor ongespeende kalveren tot maximaal 8 uur óf het inbouwen van een voedingssysteem in het vervoermiddel heeft een positieve impact op het dierenwelzijn. Dit betekent een negatieve economische impact voor transporteurs aangezien vervoermiddelen aangepast of aangeschaft moeten worden. Ook moeten de melkveehouders de kalveren langer op het eigen bedrijf aanhouden vanwege de verhoging van de minimumleeftijd voor transport (van twee weken naar vijf weken), wat leidt tot extra kosten voor deze sector.

Voor wat betreft transport tijdens hoge temperaturen wordt een negatieve economische impact verwacht voor zowel transporteurs als toezicht-houders vanwege een verschuiving naar transport in de nachtelijke uren waardoor de loonkosten stijgen. Deze impact wordt ingeschat als gering. De extra voorschriften voor het transport van honden en katten hebben een positieve impact op dierenwelzijn en een relatief kleine verwachte economische impact op fokkers.

Verder gaat het impactassessment in op concurrentiekracht, daar wordt binnen dit fiche nader op ingegaan in hoofdstuk 5 onderdeel d. De impact van dit voorstel voor betaalbaarheid van voedsel is zeer beperkt. Daarnaast brengt het voorstel ook economische voordelen met zich mee. Deze komen voornamelijk voort uit de verbetering voor dierenwelzijn, waardoor minder dieren ziek/gewond raken. Concluderend geeft de Commissie in het impactassessment aan dat het voorstel een balans biedt tussen de positieve impact op dierenwelzijn en de belangen van de ondernemers in de transportketen en de interne markt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet vindt dierenwelzijn belangrijk en zet zich in Europa – samen met de gelijkgestemde lidstaten van de Vught-groep¹³ – sterk in voor een verbetering van de wetgeving rondom dierenwelzijn. Die inzet ziet voor wat betreft het transport van levende dieren toe op een beperking van de maximumtransporttijden, een einde aan langeafstandstransporten van levende dieren over land en zee naar derde landen, het verbeteren van de transportomstandigheden van levende dieren, duidelijke voorschriften voor specifieke diersoorten waaronder vissen, een betere borging voor het welzijn tijdens transport van kwetsbare dieren, uniforme criteria voor opleidingen van chauffeurs en verzorgers en een verschuiving van transport van levende dieren naar transport van dierlijke producten en genetisch materiaal.¹⁴

Op 7 december 2023 is motie Ouweland aangenomen die de regering verzoekt om zich sterk te verzetten tegen het voorstel voor de herziening van de Diertransportverordening en zich in te zetten voor een wijziging waarmee ernstig dierenleed bij diertransporten alsnog wordt tegengegaan¹⁵. Er zijn al meerdere specifieke moties aangenomen om het dierenwelzijn tijdens transport te verbeteren. Zo is de regering opgeroepen om te komen met een plan voor het einde aan de import van

¹³ De Vught-groep bestaat uit België, Denemarken, Zweden, Duitsland, Oostenrijk en Nederland.

¹⁴ Kamerstukken II, 2021–2022, 28 286, nr. 1255 en Kamerstuk II, 2022–2023, 21 501-32, nr. 1481

¹⁵ Kamerstuk II, 2023–2024, nr. 21 501-32, nr. 1605

kalveren¹⁶, de maximumtemperatuur voor diertransport te verlagen¹⁷, geen exporten toe te staan van levende dieren naar derde landen¹⁸ en de minimumtransportleeftijd van kalveren te verhogen¹⁹. Het kabinet zet zich ook nationaal in op het verbeteren van het dierenwelzijn tijdens transport. Zo is het kabinet voornemens om de maximumtemperatuur in de beleidsregel voor diertransport bij extreme temperaturen naar beneden aan te passen²⁰ en onderzoekt het kabinet op dit moment of het mogelijk is om in Nederland de minimumtransportleeftijd van kalveren te verhogen²¹.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht de herziening van de huidige Diertransportverordening zeer wenselijk. Het kabinet is van mening dat het voorstel in de huidige vorm slechts ten dele bijdraagt aan de beoogde doelen van de Commissie: nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn slechts deels overgenomen in het voorstel, het voorstel lijkt niet beter handhaafbaar dan de huidige Diertransportverordening en ook wordt niet aan alle maatschappelijke eisen van Europese burgers voor hogere dierenwelzijnsstandaarden tegemoetgekomen. Het kabinet zal zich inzetten om het voorstel beter aan te laten sluiten bij de doelstellingen van de Commissie. Verder is het kabinet van mening dat het voorstel aan kracht kan winnen door een aantal van de normen²² in het voorstel nader in te vullen en te definiëren, ter ondersteuning van het gelijke speelveld en de handhaving op dierenwelzijn tijdens transport. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen.

Het kabinet is van mening dat het voorstel een aantal stappen in de goede richting zet, maar helaas niet zo ambitieus is als gehoopt. Het voorstel sluit voor een heel aantal zaken niet aan bij de hierboven genoemde ambities van het kabinet. Het kabinet is positief over de maximale transporttijd van negen uur voor slachtdieren. Het kabinet acht de hierbij voorgestelde uitzondering (de maximumtransporttijd kan worden verlengd als er geen geschikt slachthuis te bereiken is binnen negen uur) niet wenselijk. Deze uitzondering is begrijpelijk gezien de geografische verspreiding van primaire houderijen en slachthuizen in sommige lidstaten, maar kan in de hand werken dat de toenemende specialisatie van primaire houderijen en slachthuizen de noodzaak voor een beroep op deze uitzondering vergroot. Deze ontwikkeling wordt ook genoemd in het rapport van de Europese Rekenkamer²³. Het mogelijke effect daarvan is dat de transportduur van negen uur voor slachtdieren op termijn in de praktijk steeds vaker zal worden overschreden. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen pleiten voor een maximumtermijn voor deze uitzondering, om een verdergaande specialisatie van slachthuizen niet te bevorderen.

Het kabinet acht het onwenselijk dat transport langer dan acht uur van ongespeende kalveren – zij het onder duidelijke voorwaarden – nog steeds mogelijk is binnen dit voorstel. Hiermee geeft de Commissie geen

¹⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1309

¹⁷ Kamerstuk 35 830 XIV, nr. 10 en Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 63 en Kamerstuk 21 501-32, nr. 1526

¹⁸ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1507

¹⁹ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 66

²⁰ Kamerstuk II, 2022–2023, nr. 28 286, nr. 1286

²¹ Kamerstuk II, 2023–2024, nr. 28 286, nr. 1315

²² Onder andere aangaande dierindicatoren om gezondheidsproblemen vast te stellen zoals hittestress, koudestress, dorst en honger, normen voor geschiktheid voor vervoer, voldoende ventilatie en bescherming tegen weersomstandigheden, ontbrekende normen voor bepaalde diersoorten (bijvoorbeeld pluimvee), geen definitie van economische activiteit.

²³ ERK, Analyse 03 Vervoer van levende dieren in de EU: uitdagingen en kansen, 2023.

invulling aan het advies van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) dat jonge ongespeende kalveren maximaal voor acht uur getransporteerd kunnen worden gezien hun voedingsbehoefte. De voorwaarde dat er een geschikt voedingssysteem op het vervoermiddel aanwezig moet zijn is te gebrekkig omdat niet is bewezen dat op het vervoermiddel – zeker tijdens een bootreis – voldaan kan worden aan de behoefte van drie uur rust na een melkmaaltijd voor een juiste vertering. Het kabinet zet zich bij de onderhandelingen in voor een maximale transporttijd van acht uur voor jonge ongespeende kalveren zonder uitzonderingen. Het kabinet is positief over de verhoging van de minimumtransportleeftijd voor kalveren naar vijf weken en zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor het behoud van deze bepaling.

Het kabinet is positief over het feit dat de maximale transportduur ook voor andere diersoorten en -categorieën (niet zijnde slacht- en jonge ongespeende dieren) is verkort ten opzichte van de huidige Diertransportverordening. Ook is het kabinet positief dat er een maximum is gesteld aan het aantal transportcycli (transport – rust op controlepost – transport) dat doorlopen mag worden. Waar de huidige verordening geen beperking aan het aantal cycli stelt mag deze cyclus binnen het voorstel maximaal één keer worden uitgevoerd. Hiermee worden dierenwelzijnsrisico's door zeer lang transport en herhaaldelijk op- en uitladen verkleind. Daarbij merkt het kabinet op dat het inkorten van de maximale transportduur slechts een kleine verbetering is t.o.v. de huidige situatie. Het kabinet zet zich bij de onderhandelingen in voor een verdere inkorting van de maximale transporttijden voor andere diersoorten en – categorieën. Het kabinet acht het aanpassen van de definitie voor kort transport (van transport tot acht uur naar transport tot negen uur) niet wenselijk en zal zich inzetten om de oorspronkelijke definitie (transporten tot acht uur) te behouden.

In het voorstel wordt de transporttijd op zee voor alle diersoorten en -categorieën niet meegerekend binnen de maximale transporttijd. Het kabinet is van mening dat hiermee voorbij wordt gegaan aan het risico op welzijnsbeperkingen tijdens de bootreis. Tijdens de onderhandelingen zal het kabinet zich ervoor inzetten dat transport over zee mogelijk blijft voor de interne markt van de EU, maar niet voor exporten van slachtdieren naar derde landen. Het kabinet zal pleiten om het transport over zee van andere diercategorieën aan een maximumtijd te verbinden. Inzet op een volledig verbod van transport over zee wordt als niet effectief ingeschat, onder andere omdat de Commissie in haar impactassessment aangeeft dat bepaalde eilanden hierdoor worden uitgesloten van deelname aan de interne markt.

Het kabinet acht het onwenselijk dat lange transporten van levende dieren over land en zee naar derde landen met dit voorstel mogelijk blijven, omdat hier vaak (zeer) lang transport voor nodig is met meerdere keren op- en afladen waardoor een groter risico op dierenwelzijnsproblemen ontstaat. Er worden weliswaar strengere voorwaarden gesteld aan deze exporten, maar het voorstel voldoet daarmee niet aan de eerdere inzet van het kabinet en de motie van de Tweede Kamer die de regering oproept om zich te verzetten tegen het toestaan van diertransport naar derde landen, ook over korte afstanden²⁴. Het kabinet schat in dat inzet op een volledig verbod op exporten van levende dieren over land en zee naar derde landen niet effectief zal zijn. Dit is onder andere vanwege het gebrek aan steun voor dit standpunt tijdens de Landbouw- en Visserij Raad van 30 januari 2023²⁵. Ook vanuit de Vught-groep landen is hiervoor geen

²⁴ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1507

²⁵ Kamerstuk II, 2022–2023, 21 501-32, nr. 1518

steun. Het kabinet zal zich voor wat betreft exporten naar derde landen inzetten voor een beperking van de transporttijd. Ten algemene zet het kabinet zich in voor een verschuiving van transport van levende dieren naar transport van dierlijke producten en genetisch materiaal.

Het kabinet is positief over de duidelijkere en uitgebreidere normen voor beladingsdichtheid en stahoogte voor varkens, runderen, paardachtigen, geiten en schapen, en dat deze normen nu aansluiten bij het advies van de EFSA. Het kabinet zal bij de onderhandelingen pleiten voor het opnemen van specifiekere normen voor de beladingsdichtheid van kalveren en de stahoogte voor pluimvee en konijnen, omdat die nu ontbreken in het voorstel.

De Commissie geeft waterdieren in het voorstel een prominentere rol ten opzichte van de huidige verordening. Het kabinet verwelkomt dit en wenst de reikwijdte van het voorstel verder te verbreden naar siervissen die in containers worden getransporteerd²⁶. Het kabinet verwelkomt daarnaast het opnemen van specifieke bepalingen voor waterdieren en zet zich in voor het nader invullen van deze bepalingen met soortspecifieke voorschriften voor waterdiersoorten waarvoor de wetenschappelijke inzichten reeds beschikbaar zijn.²⁷ Daarnaast is het kabinet kritisch op het ontbreken van een onderdeel in het impactassessment specifiek voor de bedrijven die betrokken zijn bij het transport van levende waterdieren. Dit terwijl de sociaaleconomische gevolgen voor deze sector groot kunnen zijn. Het kabinet zal de Commissie derhalve vragen alsnog een impact assessment voor deze sector uit te voeren. Ook zal het kabinet aan de Commissie vragen het transport van waterdieren naar voedingsbedrijven in deze impact assessment mee te nemen, omdat dit transport nu zonder onderbouwing is uitgezonderd in het voorstel.

Het kabinet acht het positief dat er in het voorstel meer specifieke voorschriften zijn opgenomen voor honden en katten ten opzichte van de huidige Diertransportverordening. Het kabinet constateert dat belangrijke bepalingen²⁸ die binnen het voorstel worden toegepast op andere diersoorten niet lijken te worden opgevoerd voor honden en katten. Dit acht het kabinet onwenselijk. Het kabinet zal zich er – conform de aanbevelingen van *Voluntary Initiative subgroup van het EU Platform for Animal*²⁹ – tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat voor honden en katten alsnog nadere bepalingen met betrekking tot transportwaardigheid, ruimte, transport- en rusttijden en voedingsintervallen worden gegeven, uitgewerkt of aangescherpt.

In het voorstel zijn uniformere criteria voor opleidingen van chauffeurs, verzorgers en de *animal welfare officer* opgenomen. Daarnaast is het middels deze opleidingen te behalen getuigschrift van vakbekwaamheid voor heel de EU maximaal geldig voor een periode van vijf jaar. In Nederland was dit al het geval, dus het kabinet verwelkomt dat dit binnen het voorstel voor de gehele EU geldt.

²⁶ In het voorstel stelt de Commissie dat siervissen doorgaans worden getransporteerd in kleine zakken en dozen waardoor deze dieren uitgezonderd moeten worden van de reikwijdte van de verordening. Grotere siervissen kunnen echter ook getransporteerd worden in containers wat wel past binnen de reikwijdte van de verordening.

²⁷ Kamerstuk II, 2022–2023, 21 501-32, nr. 1481

²⁸ Specificaties ten aanzien van transportwaardigheid, ruimte en transport- en rusttijden.

²⁹ Deze werkgroep werd opgericht vanuit het *EU Platform for Animal Welfare* om tot wetenschappelijk onderbouwde aanbevelingen te komen voor het aanscherpen van de transportverordening voor honden en katten.

Het kabinet hecht eraan dat de voorgestelde maatregelen in lijn zijn met internationale verplichtingen, waaronder de multilaterale handelsafspraken in de akkoorden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). De voorgestelde maatregelen zijn op een vergelijkbare (equivalente) wijze van toepassing op het transport vanuit, in en naar de EU. Het kabinet zal zich inzetten om meer helderheid te verkrijgen over de WTO-conformiteit van de equivalentie-eis voor controlepunten in derde landen en de verplichting en eisen voor scholing van de chauffeurs, verzorgers en *animal welfare officers*.

Het kabinet is positief over de duidelijkere temperatuurgrenzen in het voorstel voor wat betreft de buitentemperatuur. Deze grenzen sluiten niet aan bij de aanbevelingen van EFSA. De Tweede Kamer verzoekt de regering om te pleiten voor overname van deze aanbevelingen³⁰. Het kabinet kan de Commissie volgen in haar keuze voor een alternatieve optie. Pleiten voor een volledige overname van de EFSA temperatuurnormen wordt als niet haalbaar geacht, gezien de significante consequenties voor met name de zuidelijke lidstaten. Het voorstel sluit deels aan bij het huidige voornemen van het kabinet om in Nederland de maximumtemperatuur voor diertransport te verlagen. Het kabinet is kritisch op het voorstel van de Commissie om diertransporten met een lagere belading toe te staan wanneer het warmer is dan 30 graden Celsius. Daarnaast is het kabinet zeer kritisch op het feit dat de temperatuurnormen niet gelden voor pluimvee en konijnen. Ook is niet duidelijk wanneer het aangepaste transportproces bij extreme temperaturen in werking treedt. Het kabinet zal zich er voor inzetten om het voorstel op deze punten aan te scherpen en te verduidelijken. Het kabinet betreurt het daarnaast dat de temperatuurnormen voor de diercompartimenten, evenals de plicht tot het monitoren van die temperatuur en tot het gebruik van een alarm dat de chauffeur waarschuwt voor een te hoge of te lage temperatuur in de diercompartimenten niet zijn opgenomen in het voorstel. Vooral dit laatste acht het kabinet essentieel voor een goede bescherming van dieren tijdens transport bij extreme temperaturen en het kabinet zal zich dan ook inzetten om het voorstel op dit punt aan te scherpen.

Het kabinet is kritisch op het voorstel voor wat betreft de mogelijkheden om retrospectief toezicht te kunnen houden op diertransport. Hoewel er meer data bijgehouden moeten worden in TRACES, lijkt de hoeveelheid data die ingezien kan worden door de competente autoriteiten voor retrospectief toezicht verminderd. Het kabinet zal op dit punt om verduidelijking vragen tijdens de onderhandelingen. Daarnaast is een voorwaarde voor de prominentere rol van TRACES binnen het voorstel dat er een stabiele berichtenuitwisseling tot stand te brengen is met de reeds goed functionerende systemen van lidstaten. Het kabinet zal zich hier voor inzetten bij de onderhandelingen.

Het kabinet betreurt dat het voorstel het optillen van pluimvee aan de poten niet verbiedt, maar is positief over de extra eisen die gesteld worden aan het vangen van pluimvee. Hiermee houdt het voorstel rekening met de aanbevelingen van EFSA en de factsheets voor goede praktijken, die in 2017 zijn opgesteld in het *Animal transport guides project* van de Commissie³¹. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor het behoud van die eisen.

³⁰ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1526 en Kamerstuk 21 501-32, nr. 1605

³¹ <http://www.animaltransportguides.eu/materials/>

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan³² om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Ten aanzien van dit voorstel worden de effecten op alle vier de aspecten door het kabinet als positief beoordeeld. Door betere borging van het welzijn van dieren tijdens transport, wordt tegemoet gekomen aan de maatschappelijke verwachtingen³³ van huidige en toekomstige generaties over welzijn tijdens diertransport. Er worden beperkte grensoverschrijdende effecten verwacht voor derde landen (zie hiervoor hoofdstuk 5 onderdeel d van dit fiche). In de verdeling van de kosten en baten zal weinig verandering optreden, aangezien de Commissie hiermee voldoende rekening heeft gehouden bij het afwegen van beleidsopties binnen het impactassessment. Positieve effecten op dierenwelzijn zijn in balans met extra kosten voor de keten. Omdat het dierenwelzijn en diergezondheid gebaat zijn bij het voorstel kan worden geconcludeerd dat het voorstel positief uitwerkt voor de brede welvaart.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Vught-groep en nog een klein aantal andere lidstaten zijn voorstanders van aanscherping van transportvoorschriften. Deze landen zullen, net als Nederland, het voorstel op punten te weinig ambitieus achten. Een aanzienlijke, iets grotere, groep lidstaten staat kritisch tegenover aanscherpingen van de diertransportregelgeving en heeft een position paper³⁴ geschreven waarin wordt gesteld dat het primaire doel van de herziening van de Diertransportverordening de continuering van facilitering van de intracommunautaire handel en export van levende dieren moet zijn. Deze landen zullen het voorstel waarschijnlijk op bepaalde punten te verstrekkend vinden.

Het Voorzitterschap van de Raad heeft op 26 juni 2023, op voorpraak van Nederland, de Commissie aangemoedigd om bepalingen op te nemen om het welzijn van kweekvissen te verbeteren in haar aangekondigde voorstellen voor de herziening van de EU-dierenwelzijnswetgeving³⁵. In de Voorzitterschapsconclusies, die werden gesteund door bijna alle lidstaten waaronder Nederland, is opgenomen dat deze bepalingen gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijke inzichten en rekening moeten houden met de praktische haalbaarheid.

De steun van lidstaten met betrekking tot de verbetering van het welzijn van waterdieren richt zich met name op vissen en de aquacultuursector. Het welzijn van decapoden en cephalopoden is niet vaak aan de orde gekomen en de maatregelen in dit voorstel hebben zowel impact op de aquacultuur als de visserij bij deze soorten. Het is nog onduidelijk hoe lidstaten zich hier tegenover gaan opstellen maar dit is naar verwachting kritisch. Gezien het impactassessment geen concrete doorrekening bevat voor waterdieren, is de verwachting dat meerdere lidstaten kritisch zullen zijn op de voor deze sector relevante onderdelen van het voorstel.

³² Kamerstuk 35 377, nr. 19

³³ Special Eurobarometer 533, Attitudes of Europeans towards animal welfare, Attitudes of Europeans towards animal welfare – oktober 2023 – Eurobarometer survey (europa.eu)

³⁴ AOB-punt ingebracht tijdens Landbouw- en Visserijraad 30 januari 2023, notitie 5346/23

³⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11053-2023-INIT/en/pdf>

Het Europees Parlement (EP) heeft de aangekondigde herziening van de EU-dierenwelzijnsregelgeving verwelkomd. Op 20 januari 2022 heeft het EP – naar aanleiding van een EP-onderzoek³⁶ – aanbevelingen aangenomen over het verbeteren van de bescherming van dieren tijdens transport. Het voorstel sluit gedeeltelijk aan bij deze aanbevelingen. Het is nog niet bekend in welk EP-comité het voorstel behandeld zal worden en wie de rapporteur zal zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 43, tweede lid, en 114, eerste lid, VWEU. Artikel 43, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag, die ook ten grondslag ligt aan de huidige Diertransportverordening. Artikel 114, eerste lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen. Die grondslag wordt gebruikt om een goede werking van de interne markt te verzekeren voor niet alleen landbouwhuisdieren, maar ook andere commercieel vervoerde dieren zoals katten en honden, pelsdieren, bepaalde wilde dieren en dieren voor wetenschappelijke doeleinden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van interne markt en landbouw is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder a en d VWEU). Hoewel geen rechtsgrondslag, is in dit kader ook artikel 13 VWEU relevant, waarin wordt gesteld dat bij het formuleren van EU-beleid rekening gehouden dient te worden met het welzijn van dieren.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet is positief. De voorgestelde verordening heeft tot doel de huidige regels ter bescherming van dieren gedurende transport en daarmee samenhangende activiteiten zo aan te passen dat ze bijdragen aan een duurzame voedselproductie, aan het verbeteren van dierenwelzijn tijdens transport, dat dierenwelzijnsvoorschriften beter aansluiten bij de laatste wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke eisen, de Diertransportverordening gemakkelijker handhaafbaar te maken en een goede werking van de interne markt te garanderen voor wat betreft diertransport. Omdat het vervoer van dieren dat onder het bereik van de verordening valt grotendeels internationaal is, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door de voorgestelde verordening wordt het gelijk speelveld op het terrein van het transport van dieren tussen de lidstaten verbeterd, worden belemmeringen voor de interne markt weggenomen en wordt een hoger niveau van dierenwelzijn binnen de gehele EU bereikt. Het gaat hier bovendien om wijziging van bestaande EU-regelgeving, die enkel op het EU-niveau kan plaatsvinden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

³⁶ European Parliament recommendation of 20 January 2022 to the Council and the Commission following the investigation of alleged contraventions and maladministration in the application of Union law in relation to the protection of animals during transport within and outside the Union (2021/2736(RSP))

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet is positief, met een kanttekening. De voorgestelde verordening heeft tot doel de huidige regels ter bescherming van dieren gedurende transport en daarmee samenhangende activiteiten zo aan te passen dat ze bijdragen aan een duurzame voedselproductie, aan het verbeteren van dierenwelzijn tijdens transport, dat dierenwelzijnsvoorschriften beter aansluiten bij de laatste wetenschappelijke inzichten en maatschappelijke eisen, de Diertransportverordening gemakkelijker handhaafbaar te maken en een goede werking van de interne markt te garanderen voor wat betreft diertransport. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de huidige geharmoniseerde regels ter bescherming van dieren gedurende transport en daarmee samenhangende activiteiten worden geactualiseerd, welke bijdragen aan de bescherming van dieren gedurende transport. Bovendien gaat het voorgestelde optreden voor wat de eisen aan de bescherming van dieren tijdens het transport en daarmee samenhangende activiteiten betreft niet verder dan noodzakelijk. Hoewel het voorstel proportioneel is, is een ambitieuzere herziening van de verordening gewenst (zie 3b). In zoverre gaat het voorstel volgens het kabinet nog niet ver genoeg.

De kanttekening van het kabinet betreft artikel 43 in het voorstel waarin dwingend beschreven wordt welke bestuursrechtelijke sanctie ten minste moet staan op in de artikel 44 bedoelde ernstige overtredingen. Het harmoniseren van de hoogte van de sanctionering van overtredingen van de verordening gaat verder dan noodzakelijk; lidstaten zijn, net als onder de huidige Diertransportverordening, zelf in staat om doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties vast te stellen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De verwachte financiële consequenties voor dit voorstel betreffen 2,4 miljoen euro in totaal voor de periode 2024–2027. Dit wordt gefinancierd binnen EU-programma 03.02.06 – *Contributing to a high level of health and welfare for humans, animals and plants*. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De Commissie geeft aan dat het voorstel volledig gefinancierd kan worden doorerschikking binnen de EU-begroting. Het voorstel vergt extra personele middelen bij de Commissie (6,5 FTE) vanaf 2026, voor de implementatie van het voorstel, de onderzoeken, audits, lagere regelgeving en internationale activiteiten. Daarnaast zullen, naast eenmalige kosten voor het ontwikkelen voor een module in TRACES en het ontwikkelen van een digitale app, ook doorlopende kosten voor het onderhoud van TRACES nodig zijn. De ontwikkeling van de administratieve uitgaven moeten in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het is nog niet duidelijk in welke mate het voorstel financiële consequenties voor de Rijksoverheid of medeoverheden met zich meebrengt. Het impactassessment verwacht geen grote financiële consequenties voor

de nationale autoriteiten. Het kabinet schat dit anders in en verwacht financiële consequenties voor onder andere de NVWA vanwege onder andere nieuwe taken (zoals het toezicht op waterdieren), het vergroten van de taken op administratief toezicht en het aanpassen van processen daarvoor, de benodigde aanpassingen aan de bestaande ICT-systemen, de aanpassingen voor vergunningverlening voor ondernemers binnen de transportketen en nieuwe regels omtrent de opleidingen voor chauffeurs, verzorgers en *animal welfare officers*. Los van de (onderhouds)kosten voor ICT-systemen zal hiervoor meer personeel opgeleid dan wel geworven dienen te worden. Een raming van deze kosten kan niet gegeven worden. Eerst is er een uitgebreide analyse nodig of – en zo ja op welke manier – de veranderingen voor het toezicht, de ICT-systemen en de vergunningverlening in te passen zijn in de huidige processen.

Voor wat betreft de opleidingen van chauffeurs, verzorgers en *animal welfare officers*, voert Nederland een groot deel van de nieuwe voorschriften in het voorstel reeds uit. Binnen het nieuwe voorstel zullen echter meer personen de verplichte opleidingen moeten volgen (personen in de transportketen van waterdieren, honden en katten). Daarnaast moet er een nieuwe opleiding worden gecreëerd voor de *animal welfare officer* en moeten opleidingen voor andere doeleinden beoordeeld worden op equivalentie met de opleiding zoals vermeld in het voorstel. De creatie van nieuwe opleidingen zal hoogstwaarschijnlijk worden uitbesteed aan daarvoor gecertificeerde opleiders, waardoor dit geen financiële gevolgen zal hebben voor de Rijksoverheid. De Rijksoverheid zal zorg moeten dragen voor het aanbieden van meer examenplekken, het uitvoeren van meer beoordelingen voor zowel de nieuwe opleiding van de *animal welfare officer* alsmede de equivalentie van opleidingen voor andere doeleinden en het bijhouden van een lijst met geaccrediteerde (equivalente) opleidingen. Op dit moment is er nog geen zicht op hoeveel extra examenplekken er gecreëerd moeten worden, welke en hoeveel opleidingen moeten worden beoordeeld op equivalentie en hoeveel opleiders een opleiding voor de *animal welfare officer* aan willen gaan bieden. Daarom is er op dit moment ook geen inschatting te geven van de financiële consequenties hiervan. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel leidt tot extra regeldruk en financiële consequenties voor de gehele diertransportketen. De kosten zijn het gevolg van een uitbreiding van bestaand beleid. Daarnaast worden extra eisen gesteld voor specifieke diersoorten/diercategorieën die in de huidige verordening niet aan bod komen (waterdieren, honden en katten). Deze extra eisen kunnen zowel eenmalige kosten (voor bijvoorbeeld het aanpassen van vervoermiddelen) als structurele kosten (voor bijvoorbeeld training/scholing en vergunningen) met zich meebrengen. Ook moeten organisatoren van transporten volgens dit voorstel beschikken over een vergunning en moeten zij ook gecertificeerd zijn om dieren naar derde landen te kunnen exporteren, wat onder de huidige verordening niet nodig is. Dit leidt tot structurele kosten voor zowel de vergunning als de certificering. Ten slotte is de verwachting dat de administratieve lasten voor transporteurs afnemen met € 71 miljoen per jaar op Europees niveau door een grotere rol voor TRACES.

De hoogte van de eventuele extra kosten voor het aanpassen van veevervoermiddel hangt voornamelijk af van de mogelijkheid om bestaande vervoermiddelen al dan niet aan te kunnen passen en/of het

mogelijk aan moeten schaffen van nieuwe vervoermiddelen. Het is de verwachting dat het inbouwen van een voedingssysteem om kalveren tijdens het transport te voorzien van melk 25.000–30.000 euro per vrachtwagen kost. Voor eventuele andere benodigde aanpassingen is geen kostenschatting beschikbaar, omdat deze aanpassingen dusdanig uiteen kunnen lopen dat dit op dit moment niet te kwantificeren is. Het aanschaffen van een nieuw vervoermiddel wordt geschat op 500.000 euro. Het wagenpark aan vervoermiddelen in Nederland is dusdanig divers dat er op dit moment geen inschatting te maken is hoeveel vervoermiddelen aangepast of aangeschaft moeten worden. Daardoor is er op dit moment geen kwantificering mogelijk van de precieze financiële gevolgen van de extra regeldruk voor transporteurs.

Het voorstel bevat een hogere minimumtransportleeftijd voor kalveren. Dit betekent dat de kalveren langer op het melkveebedrijf waar ze zijn geboren moeten blijven. Dit brengt extra kosten voor de melkveehouder met zich mee. Uit onderzoek van *Wageningen University and Research* (WUR)³⁷ blijkt dat deze extra kosten voor Nederlandse melkveehouders neerkomen op € 2,05 per kalf per dag. De prijzen voor ongespeende kalveren worden niet (alleen) bepaald door de kostprijs, maar in een markt van vraag en aanbod. Het is aannemelijk dat de kostenstijging voor de melkveehouder niet altijd terug te zien zal zijn in de verkoopprijs van het kalf.

Kosten voor vergunningen en training/scholing in het kader van de Diertransportverordening bedragen nu ongeveer 300–500 euro per persoon per vijf jaar. Het is niet de verwachting dat deze kosten hoger zullen worden onder dit voorstel, maar meer personen zullen een vergunning dan wel training/scholing moeten hebben. Het is de verwachting dat deze kosten te dragen zijn door het Nederlandse bedrijfsleven.

Voor wat betreft de extra regeldruk voor fokkers voor de extra regels die worden gesteld in het voorstel voor honden en katten, worden de structurele extra kosten op Europees niveau geschat op 10–40 euro per dier. Eenmalige kosten voor het eventueel aanschaffen van een hondentrailer wordt geschat op 1.000–3.000 euro voor 2–4 honden.

De Commissie heeft in haar impact assessment voor wat betreft het transport van waterdieren alleen de impact op het transport van vissen meegenomen. Het transport van decapoden en cephalopoden is niet meegenomen en is daardoor nog niet te kwantificeren. Daarnaast wordt het transport van vissen dusdanig summier benoemd in het impact assessment, dat ook hier geen kwantificatie van de financiële consequenties mogelijk is. Het is duidelijk dat het voorstel leidt tot extra regeldruk en zowel eenmalige als structurele financiële consequenties voor al deze sectoren. Het transport van levende cephalopoden vindt in Nederland niet plaats dus voor deze sector zijn geen consequenties voorzien.

Voor wat betreft de extra regeldruk vanwege striktere maximale reistijden en meer ruimte voor de dieren wordt verwacht dat de financiële consequenties voor het bedrijfsleven beperkt zijn, gezien de transporten voor slachtdieren zelden langer zijn dan negen uur en het voorstel voor wat betreft de maximale transporttijden slechts 1,4% van de rundertransporten, 0,2% van de varkenstransporten en 9–16% van de totale transporten voor fokrunderen, -geiten, -varkens en -schapen raakt. Op

³⁷ Ron Bergevoet en Francesca Marcato, 2023. Gevolgen van verhogen van de minimumleeftijd voor transport van ongespeende kalveren. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2023-077. 28 blz.; 5 fig.; 5 tab.; 0 ref.

Europees niveau leidt dit tot netto geaggregeerde kosten van € 35 miljoen voor de legghen sector, € 642 miljoen voor de varkenssector, € 914 miljoen voor de vleeskuikensector en tot € 1.069 miljoen voor de rundvee­sector. Een nadere kwantificering voor de kosten voor de Nederlandse sector is op dit moment niet te geven, omdat daarvoor een uitgebreide analyse nodig is van welke transportroutes vanuit Nederland dan wel voor Nederlandse transporteurs en handelaren niet meer mogelijk zijn onder het voorstel.

Het voorstel heeft financiële gevolgen voor zowel de overheid als de sector. Het kabinet zal zich er voor inzetten dat de kosten wel naar redelijkheid zijn voor het bedrijfsleven en proportioneel blijven. Daarom zal het kabinet – samen met de sector – voor de Nederlandse situatie de impact in de komende periode in kaart brengen. Dat gezegd hebbende zijn er afgelopen jaren vele moties aangenomen door de Tweede Kamer die de regering oproepen om de regels omtrent dierenwelzijn tijdens transport soms nog verder aan te scherpen dan dit voorstel beoogt. Deze moties betreffen vrijwel allemaal de voorschriften in dit voorstel die hoogstwaarschijnlijk zullen leiden tot de meest aanzienlijke kosten. Financiële consequenties voor burgers bestaan uit het duurder worden van dierlijke producten, waaronder vlees voor consumptie. De extra kosten van het voorstel voor de consument komen neer op extra kosten tussen de 2,81 tot 14,09 per persoon per jaar afhankelijk van dieet en inkomen. Dit heeft geen significante impact op voedselzekerheid.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De huidige normen van de Diertransportverordening gelden al bij export vanwege het zogenaamde «ZuchtVieh arrest»³⁸. Het voorstel bevat in beperkte mate strengere regels voor de export van levende dieren naar derde landen. De Commissie verwacht dat het voorstel een licht negatieve impact heeft op de internationale concurrentiekracht van de EU. De extra-EU handel is veel kleiner dan intra-EU handel voor de meeste diersoorten, behalve schapen en geiten. De impact op de waarde van EU export zal niet significant aangetast worden door het voorstel, omdat de voornaamste handelspartners van de EU voor levende dieren maar beperkte opties hebben om levende dieren uit andere landen te importeren. Het kabinet vindt deze impact op de concurrentiekracht te overzien en ziet hierin ook aanleiding om ambitieuzere opties dan nu in het voorstel staan te overwegen.

De gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU-export van dierlijke producten zullen wereldwijd volgens de Commissie erg beperkt zijn.

Het voorstel kent beperkte geopolitieke aspecten ten aanzien van voornoemde beperkingen voor de export naar derde landen. De huidige EU-regels gelden tot de plaats van bestemming. Gezien de kortere maximale reistijden kan het zijn dat het bestemmingspunt minder ver in het derde land kan liggen. Als het dier vanaf het bestemmingspunt weer verder landinwaarts vervoerd wordt, gelden de nationale regels van het derde land. Door de EU-voorschriften voor transport te actualiseren en aan te scherpen kan de EU op het terrein van welzijnsvoorschriften voor transport mondiaal leiderschap blijven tonen, in lijn met de Wereld Diergezondheidsorganisatie (WOAH) en de transportstandaarden die de WOAH mondiaal aanbeveelt.

³⁸ ECLI:EU:C:2015:259

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Wet dieren voorziet in een kader voor de uitvoering van regels van de EU over het vervoer van dieren (artikel 2.5). Bij regeling van de Minister van LNV (artikel 6.2, eerste lid) kan worden voorzien in de strafbaarstelling van overtredingen van de in het voorstel opgenomen rechtstreeks werkende, aan burgers of bedrijven gerichte voorschriften (verboden, verplichtingen). Artikel 6.3, tweede lid, van de wet bepaalt ten algemene dat de Minister van LNV als bevoegde autoriteit is aangewezen in de zin van verordeningen van de EU.

Doordat uitvoering van het voorstel krachtens de Wet dieren zal verlopen, zijn ook de bevoegdheden tot handhaving van het bij of krachtens de Wet dieren bepaalde ten aanzien van het vervoer van dieren van toepassing: het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom (artikel 8.5 van de wet), het opleggen van een bestuurlijke boete (artikel 8.7 van de wet), en het voorleggen aan het openbaar ministerie als de ernst van de overtreding daar aanleiding toe geeft (8.10 van de wet). De voorgestelde verordening stelt bestuursrechtelijke handhaving voorop, al mag strafrechtelijk ook, dat past daarmee als zodanig in het al bestaande stelsel van bestuursrechtelijke handhaving van de huidige Diertransportverordening. Dit daargelaten de opmerkingen over artikel 43 en 44 (zie daarvoor *bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit*).

Op grond van artikel 2.5, tweede lid, van de Wet dieren kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nationale maatregelen die strenger zijn in vergelijking met die in dit voorstel worden gesteld voor zover artikel 52 van het ontwerp de lidstaat daar ruimte voor geeft. Het voorstel leidt niet tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden of taken voor de Rijksoverheid of medeoverheden. Het voorstel past binnen de lijn: decentraal wat kan, centraal wat moet. Het voorstel voor de verordening betreft een onderwerp dat in Nederland op het niveau van de Rijksoverheid wordt uitgevoerd en gehandhaafd. Interbestuurlijke afspraken tussen de Rijksoverheid en medeoverheden betreffende samenwerking zijn daarom niet nodig. Het voorstel voor de verordening bevat ten opzichte van de huidige verordening een nieuwe vergunningplicht, namelijk voor organisatoren van lang transport van dieren (artikel 5). De voorwaarden waaronder die vergunning wordt verleend volgen ook uit de verordening (artikel 6). Omdat die vergunningplicht volledig en rechtstreeks uit Europese regelgeving volgt, gaat dit voor op de vereisten van de Dienstenrichtlijn. Op een aanvraag tot zo'n vergunning is de lex silencio positivo niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat zowel gedelegeerde als uitvoeringshandelingen. In artikel 47, eerste lid, worden (facultatief) gedelegeerde handelingen mogelijk gemaakt. De bevoegdheid geeft de Commissie de mogelijkheid om de technische eisen in bijlage I, hoofdstukken I, II, V en VII en bijlage II bij te stellen vanwege de technische vooruitgang en wetenschappelijke ontwikkelingen wanneer die beschikbaar zijn, inclusief de wetenschappelijke opinies van de EFSA, en vanwege sociale-, economische- en milieugevolgen. Dit is daarbij beperkt tot een tiental in artikel 47, eerste lid, genoemde zaken. Hoewel niet als zodanig geëxpliciteerd, gaat het kabinet ervan uit dat het hier om een bevoegdheid gaat ter wijziging van

de basishandeling. Het kabinet zet erop in dat dit verduidelijkt wordt in de bevoegdheidstoekenning.

De Commissie mag verder (facultatief), op basis van advies van de EFSA, gedelegeerde handelingen vaststellen om drempels vast te stellen ten aanzien van de in de verordening opgenomen welzijnsindicatoren voor het bepalen van het welzijn van de dieren wanneer zij aankomen op de plaats van bestemming. Als die drempels worden overschreden moeten de organisator en de vervoerder maatregelen nemen (artikel 26, vijfde, derde en eerste lid). Hoewel niet als zodanig geëxpliciteerd, gaat het kabinet ervan uit dat het hier om een bevoegdheid gaat ter aanvulling van de basishandeling. Het kabinet zet erop in dat dit verduidelijkt wordt in de bevoegdheidstoekenning.

De gedelegeerde handelingen regelen geen essentiële onderdelen van de verordening, waarmee toekenning van de gedelegeerde bevoegdheden mogelijk is. De gedelegeerde handelingen zorgen ervoor dat de gewone wetgevingsprocedure niet hoeft te worden belast en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden daarmee tevens wenselijk. Delegatie in plaats van uitvoering ligt verder voor de hand, nu het gaat om respectievelijk het wijzigen van de bijlagen van de basishandeling dan wel het aanvullen van de basishandeling. Bovendien is de delegatie goed afgebakend, naar doel, inhoud, strekking en duur.

In artikel 48 is geregeld hoe de bevoegdheidsdelegatie wordt uitgeoefend. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is in principe beperkt tot vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening, maar wordt steeds voor eenzelfde periode verlengd, tenzij het EP of de Raad zich uitspreekt tegen de verlenging en dit doet uiterlijk drie maanden voordat die verlenging ingaat (artikel 48, tweede lid). De bevoegdheid kan daarnaast te alle tijden weer door het EP of de Raad worden ingetrokken (artikel 48, derde lid). Voor de vaststelling van de gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven (artikel 48, vierde lid). Verder hebben het EP en de Raad het recht binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving van de gedelegeerde handeling door de Commissie, bezwaar te maken tegen de inwerkingtreding ervan; een gedelegeerde handeling wordt alleen van kracht als er in die periode geen bezwaren zijn geuit door het EP of de Raad (artikel 48, zesde lid). Het EP en de Raad kunnen de notificatieperiode van twee maanden met nog eens twee maanden laten verlengen (artikel 48, zesde lid). Het kabinet kan zich vinden in de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden onder deze voorwaarden.

De Commissie mag (facultatief) uitvoeringshandelingen vaststellen over artikelen 8 vierde lid, 13 zevende lid, 33 negende lid, 47 tweede lid en 50. Deze artikelen zien respectievelijk toe op minimumvereisten voor de inhoud van noodplannen voor lange transporten, de totstandkoming van een elektronische database en de samenstelling van het team van inspecteurs en gedetailleerde regels over de aanwezigheid van een officiële dierenarts aan boord van het veeschip, de elementen van de evaluatie en de frequentie van evaluaties betreffende transporten van dieren naar derde landen, het actualiseren van de modellen voor de reislogboeken in bijlage III en van het attest in bijlage IV, een uniforme toepassing van de artikelen 6, 9, 12, 13 en 38 voor wat betreft de voorschriften voor de uitgifte van elektronische autorisaties, certificaten en transportlogboeken en voor het gebruik van een elektronische handtekening.

De Commissie moet (dwingend) uitvoeringshandelingen vaststellen voor artikelen 24 achtste lid, 26 eerste en vierde lid, 29 zesde lid, 34 derde lid en artikel 53 tweede lid. Voor de artikelen 24, achtste lid, en 53, tweede lid, geldt daarvoor dat die uitvoeringshandelingen, vooralsnog, binnen 3 respectievelijk 5 jaar na inwerkingtreding worden van de verordening worden vastgesteld. De uitvoeringshandelingen zien respectievelijk toe op de noodzakelijke technische protocollen voor het mogelijk maken dat de transportpositiesystemen de positie van het voertuig doorgeven aan het informatiesysteem, voor het gebruik van het informatiesysteem en voor het ophalen van informatie uit het informatiesysteem, zowel het vaststellen van de gezondheidsproblemen en fysieke problemen die moeten worden gemonitord bij de dieren op de plaats van aankomst als de methodes die moeten worden gebruikt om de conditie van de dieren bij aankomst vast te stellen overeenkomstig de in de verordening opgenomen indicatoren, voor het goedkeuren van voedersystemen die op voertuigen voor ongespeende kalveren, lammeren, geiten, biggen en veulens worden gebruikt, het vaststellen van een lijst van controleposten in derde landen die voldoen aan Verordening 1255/97 en gedetailleerde specificaties voor de ontwikkeling van de mobiele applicatie voor administratieve taken vanwege het transport van dieren. Deze uitvoeringshandelingen hebben geen betrekking op essentiële onderdelen van de verordening, waarmee de toekenning van de uitvoeringsbevoegdheden mogelijk is. Daarbij ligt de keuze voor uitvoeringsbevoegdheden voor de hand, omdat het gaat om handelingen die waarborgen dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd, en om handelingen tot het vaststellen van operationele en technische voorwaarden ter uitvoering van de verordening. Deze uitvoeringshandelingen zorgen ervoor dat de gewone wetgevingsprocedure niet hoeft te worden belast en borgen snelheid en flexibiliteit van de benodigde aanpassingen. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden daarmee tevens wenselijk. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure in de zin van artikel 5 van Verordening (EU) 182/2011 van toepassing. Het kabinet kan zich vinden in toepassing van deze procedure gelet op het feit dat het gaat om handelingen van algemene strekking en het gemeenschappelijk landbouwbeleid (artikel 2, tweede lid, onderdelen a, en b, onder ii, van verordening 182/2011) dan wel de bescherming van de gezondheid of veiligheid van dieren (artikel 2, lid 2, onder b, sub iii Verordening 182/2011).

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking treden. Twee jaar na inwerkingtreding, wordt de verordening toegepast. Daarop zijn twee uitzonderingen. Een aantal artikelen treedt drie jaar na inwerkingtreding van de verordening in werking, namelijk: artikel 13, tweede lid, onderdeel d, artikel 44, vijfde lid, artikel 44, punt 10 van hoofdstuk I van bijlage I, punt 2.5 van Hoofdstuk II van bijlage I en punt 3.3 van Hoofdstuk V bij Bijlage I. Een aantal artikelen treedt vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening in werking, namelijk: artikel 24, eerste tot en met vierde lid, artikel 51, artikel 27 tot en met 30, Hoofdstuk VII, punt 1, onderdeel h van Hoofdstuk I van Bijlage I en Hoofdstuk VII van Bijlage I.

De huidige regelgeving zal moeten worden aangepast, zowel op het niveau van een AMvB (Besluit houders van dieren, Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren) als op het niveau van ministeriële regeling

(o.m. Regeling houders van dieren en Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren). De implementatietermijn daarvoor is haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling inhoudende dat de Commissie tien jaar na inwerkingtreding de verordening een evaluatie uitvoert en rapport over de hoofdbevindingen uitbrengt aan het EP, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Lidstaten zijn gehouden aan de Commissie de voor het rapport benodigde informatie te geven. Naast de evaluatie zal de Commissie vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening en daarna elke vijf jaar een monitoringsrapport publiceren over de staat van het dierenwelzijn in relatie tot het transport in de EU. Het evalueren van de verordening is wenselijk omdat de kennis over dierenwelzijn tijdens transport voortschrijdt. Het voorstel bevat geen horizonbepaling. Het opnemen van een horizonbepaling is niet wenselijk gezien het onderwerp van het voorstel van de verordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoerbaarheid van het voorstel is op grote lijnen vergelijkbaar met de huidige Diertransportverordening. In zijn geheel bezien zal het voorstel leiden tot een taakverzwaring voor de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) omdat er meer administratief toezicht zal moeten worden gehouden. Dit acht de NVWA uitvoerbaar en handhaafbaar. Met het opnemen van waterdieren in de scope van de verordening ziet de NVWA een aanzienlijke uitbreiding van het huidige takenpakket. Het is de verwachting dat het voorstel op deze onderdelen uitvoerbaar is, mits er voldoende tijd is voor de implementatie en hiervoor voldoende financiën beschikbaar zijn.

De prominente rol van TRACES binnen het voorstel zorgt aan de ene kant voor een kleine verlichting in de administratieve lasten voor de NVWA. Aan de andere kant leidt de prominentere rol voor TRACES ertoe dat de huidige processen van administratief toezicht en de huidige ICT systemen van de NVWA flinke aanpassingen en uitbreidingen moeten ondergaan, onder andere door koppelingen van systemen. De uitvoerbaarheid van het voorstel is sterk onderhevig aan de mogelijkheid deze koppeling tot stand te brengen. Uit eerder uitgevoerde analyses blijkt dit zeer moeilijk en het is de verwachting dat een nog grotere rol voor TRACES tot nog meer synchronisatieproblemen en een administratieve takenverzwaring zal leiden. Daarnaast beoordeelt de NVWA het gebruik van één systeem voor de gehele transportketen als zeer kwetsbaar; een storing leidt dan tot grote problemen. Binnen de huidige situatie ondervindt Nederland hier al veel hinder van. Hierdoor kan het dierenwelzijn in het geding komen, omdat zendingen met levende dieren vast kunnen komen te staan. Naast de mogelijkheid om een koppeling tot stand te brengen, is een adequate en snelle aanpak van storingen een voorwaarde om de prominente rol voor TRACES, die de Commissie beoogt, binnen dit voorstel als uitvoerbaar te beoordelen.

In het voorstel is opgenomen dat het laden en lossen van dieren onder supervisie van een dierenarts – niet zijnde een officiële dierenarts – moet gebeuren. Hierbij wordt niet beschreven welke taken de dierenarts uit moet voeren tijdens deze supervisie. Los van deze onduidelijkheid is de

verwachting dat de huidige capaciteit aan dierenartsen in Nederland niet toereikend zal zijn om te kunnen voldoen aan deze norm.

Het voorstel geeft invulling aan enkele open normen, waarmee deze specifieke aspecten beter handhaafbaar zijn geworden ten opzichte van de huidige verordening. Binnen het voorstel zijn veel andere open normen echter niet ingevuld en ontbreken sommige normen volledig. Hierdoor is het voorstel op deze punten niet handhaafbaar, omdat de NVWA handvatten mist voor de bewijslast. Verder valt op te merken dat er tussen deze verordening en de diergezondheidsverordening³⁹ discrepanties bestaan. Hierdoor en vanwege de verwevenheid van diergezondheid en dierenwelzijn is niet rechtlijnig te handhaven.

Handhaven met betrekking tot de omgang met de dieren tijdens het transport is alleen mogelijk via fysiek toezicht. Daardoor ligt de nadruk voor wat betreft fysiek toezicht zowel bij de huidige verordening als binnen het voorstel op heterdaadbevindingen, wat de kans dat overtredingen waargenomen worden door de NVWA aanzienlijk verkleint en de mogelijkheden tot handhaven verminderd. Ook geldt niet overal een registratieplicht voor handelingen van een chauffeur/transporteur, waardoor bepaalde normen omtrent het handelen van deze actoren niet handhaafbaar zijn.

Samenvattend bevat het voorstel grote verschillen in aanwezigheid en invulling van normen voor specifieke diersoorten, waardoor de handhaafbaarheid van het voorstel per diersoort verschilt. In totaliteit is het voorstel niet handhaafbaar wat betreft fysieke controles op het welzijn van de dieren zelf, omdat hiervoor onvoldoende handhavingscriteria zijn opgenomen. Voor wat betreft de administratieve controles wordt het voorstel beoordeeld als voldoende handhaafbaar.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan de onder 5d genoemde implicaties voor derde landen in het algemeen.

³⁹ Animal Health Regulation: Vo. (EU) 2016/429