



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.11.2011
COM(2011) 700 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de gevolgen van Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad inzake de bescherming
van dieren tijdens het vervoer**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de gevolgen van Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer

1. INLEIDING

De EU heeft al sinds 1977 voorschriften betreffende dierenwelzijn tijdens vervoer¹. De voorschriften streven ernaar om de technische belemmeringen voor het handelsverkeer in levende dieren uit de weg te ruimen en ervoor te zorgen dat de betrokken marktorganisaties goed kunnen functioneren, en tevens een afdoende bescherming van de betrokken dieren te garanderen.

De EU-wetgeving werd het laatst bijgewerkt door Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer² (hierna "de verordening"), die werd aangenomen op 22 december 2004. Artikel 32 van de verordening stelt: *"de Commissie brengt bij het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de gevolgen van deze verordening op het welzijn van dieren die worden vervoerd en op de handelsstromen in levende dieren binnen de uitgebreide Gemeenschap. In dit verslag wordt meer in het bijzonder gekeken naar wetenschappelijk bewijs met betrekking tot de welzijnsnoden van dieren en naar het rapport over de toepassing van het navigatiesysteem (...), alsmede de sociaal-economische gevolgen van deze verordening, met inbegrip van de regionale aspecten"*. Dit verslag is het antwoord van de Commissie op dit verzoek.

Dit verslag heeft als doel een stand van zaken te geven betreffende de gevolgen van de verordening op het welzijn van dieren en handel binnen de Unie; zijn sociaaleconomische en regionale gevolgen alsmede de toepassing van de navigatiesystemen, zoals gevraagd in hoofdstuk VI, punt 4.3, van bijlage I bij de verordening. Verder bevat het verslag informatie in verband met de handhaving van de EU-wetgeving.

De verordening is van toepassing op het vervoer van gewervelde dieren vervoerd in verband met een economische activiteit. Aangezien de gegevens van de verordening echter voornamelijk betrekking hebben op landbouwhuisdieren, zoals runderen, varkens en paarden, concentreert de inhoud van dit verslag zich hoofdzakelijk op het vervoer van deze dieren. Het houdt geen rekening met het vervoer van andere soorten, zoals honden en katten, pluimvee, dieren die voor wetenschappelijke doeleinden gehouden worden, en exotische soorten.

Specifieke problemen en acties betreffende het vervoer van vis – geïdentificeerd in het kader van de Strategie van de Commissie voor een duurzame ontwikkeling van

¹ Richtlijn 77/489/EEG van de Raad van 18 juli 1977 over de voorschriften inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer; PB L 200 van 8.8.1977, blz. 10-16.

² 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, PB L 3 van 5.1.2005, blz. 1.

de Europese aquacultuur³ - moeten ook in de context van dit verslag worden onderzocht.

Aan het einde van dit verslag is een verklarende woordenlijst met technische termen opgenomen.

2. GEVOLGEN VAN DE VERORDENING

Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad trad in werking in januari 2005 en werd van toepassing op 5 januari 2007. Om te bepalen of, en zo ja, in welke mate, de goedkeuring van de verordening gevolgen had voor de factoren genoemd in hoofdstuk 1 (handel, dierenwelzijn enz.) werd een vergelijking gemaakt van de gegevens van vóór en na de toepassing van de verordening (2007)⁴. Naast de interne gegevens van de Commissie zijn de voornaamste informatiebronnen voor dit verslag de volgende.

- Het "*Wetenschappelijk advies betreffende het welzijn van dieren tijdens het vervoer*", aangenomen door de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) in december 2010⁵.
- Officiële inspectieverslagen van lidstaten⁶.
- Officiële informatie verschaft door Europese belanghebbenden.
- Verslag van de Commissie over inbreuken op de sociale voorschriften voor het wegvervoer⁷.
- Informatie afkomstig uit formele klachten en inbreukprocedures.

In 2010 heeft de Commissie opdracht gegeven tot een externe studie om de gevolgen van de verordening te bepalen⁸ ⁹. Het eindverslag van de studie, met inbegrip van het toepassingsgebied en de begrenzingen van de studie, is gepubliceerd op de website van de Commissie¹⁰.

De bevindingen van de studie en de informatie die is verkregen uit bovenstaande bronnen zijn geanalyseerd ter identificatie van de algemene tendensen en gevolgen

³ COM (2009) 162 definitief.

⁴ Bulgarije en Roemenië traden in 2007 toe tot de EU. Volgens Eurostat nemen deze lidstaten ongeveer 2,5% van de totale EU-productie van vlees voor hun rekening en daarom worden de gevolgen van deze uitbreiding voor het vervoer van levende dieren anders dan paarden binnen de Unie, in dit verslag, als minder belangrijk beschouwd.

⁵ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 blz.].

⁶ Volgens artikel 27 van de verordening moeten lidstaten jaarlijks een verslag over hun controles in verband met de verordening indienen.

⁷ COM (2009) 225 definitief – Verslag van de Commissie ter analyse van de sancties voor ernstige inbreuken op de sociale voorschriften voor het wegvervoer, als bepaald in de wetgeving van de lidstaten.

⁸ Studie over de gevolgen van Verordening (EG) nr. 1/2005 op de bescherming van dieren tijdens vervoer, SANCO/2010/D5/116733.

⁹ <http://www.ibf.be/animalstransport/>.

¹⁰ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/index_nl.htm.

die voorkwamen sinds de toepassing van de verordening in 2007¹¹ en in het bijzonder het volgende:

- (1) de gevolgen voor de handel in levende dieren binnen de Unie;
- (2) de regionale en sociaaleconomische gevolgen van de verordening;
- (3) een vergelijking van de kwaliteit van dierenwelzijn tijdens vervoer vóór en na de toepassing van de verordening;
- (4) de beoordeling van de eisen van de verordening, rekening houdend met het wetenschappelijk advies dat in december 2010 is aangenomen door de Europese autoriteit voor voedselveiligheid;
- (5) een analyse van het gebruik van de navigatiesystemen;
- (6) het niveau van naleving en handhaving.

In de hoofdstukken 2.1 – 2.6 vindt u een nadere beschrijving van bovenstaande onderwerpen.

2.1. De gevolgen voor de handel in levende dieren binnen de Unie

Elk jaar worden grote hoeveelheden levende dieren vervoerd tussen lidstaten, en van en naar derde landen¹². Er zijn verschillende redenen voor deze handel en de handelspatronen zijn behouden gebleven na de toepassing van de verordening en de uitbreiding van de EU in 2007¹³. Verplaatsingen van dieren binnen lidstaten zijn niet onderworpen aan een verplichte aangifte, en daarom zijn er geen gegevens over het totale aantal dieren dat binnen de individuele lidstaten van de EU is vervoerd.

Uit gegevens over handel binnen de Unie in en invoer naar/uitvoer vanuit de EU van levende dieren blijkt dat het totale aantal vervoerde levende dieren in 2009 ongeveer hetzelfde was als in 2005. Er zijn echter enkele verschillen tussen soorten zoals getoond in **tabel 1**, in het bijzonder daalde het aantal paarden dat gedurende meer dan 24 uur werd vervoerd aanzienlijk, terwijl het aantal vervoerde varkens tijdens dezelfde periode steeg met 70%. De redenen voor deze wijzigingen zijn niet geanalyseerd binnen het kader van dit verslag en derhalve kunnen geen harde conclusies worden getrokken.

Tabel 1: Totaal aantal vervoerde levende dieren (handel binnen de Unie en invoer naar/uitvoer vanuit de EU) per soort tussen 2005 en 2009.

Bron: Extern verslag (aan de hand van gegevens van Traces)

		2005	2007	2009	% wijziging 2005-2009
Runderen	Totaal	3 973 008	4 222 859	4 299 255	+ 8%
Varkens	Totaal	16 438 637	21 696 563	27 802 500	+ 70%

¹¹ De verordening, met uitzondering van artikel 6, lid 5, is van toepassing met ingang van 5 januari 2007, zie artikel 37 van de verordening.

¹² Volgens het externe verslag werden in 2009 ongeveer 37 miljoen levende runderen, varkens, schapen, geiten en paarden vervoerd binnen lidstaten van en naar derde landen. Daarnaast werden hetzelfde jaar meer dan 1 miljard stuks pluimvee vervoerd.

¹³ Bulgarije en Roemenië traden in 2007 toe tot de EU.

Schapen	Totaal	4 209 196	9 112 233	4 335 078	+ 3%
Paarden	Totaal	176 348	224 449	147 122	- 17%
Paarden	> 24 u	58 224	67 739	39 371	- 33%

De in het externe verslag opgenomen analyse van gegevens inzake productiekosten en marktbevingen heeft bevestigd dat een van de voornaamste redenen voor deze handel nog steeds het uitbuiten van de prijsverschillen tussen de lidstaten is. De kosten van diervoeder vormen een van de belangrijkste kostenfactoren bij dierlijke productie, en deze kosten verschillen tussen lidstaten en regio's. Bovendien kunnen een beperkte slacht- of verwerkingscapaciteit in sommige lidstaten, evenals het feit dat de regionale productie van vlees binnen de EU niet gelijk is aan de regionale consumptie, de handel in levende dieren binnen de Unie ook bevorderen. Echter, opgemerkt dient te worden dat het merendeel van het vervoer binnen de Unie plaatsvindt tussen enkele lidstaten. Zeven lidstaten¹⁴ nemen 60% van de handel in runderen voor hun rekening en bijna 70% van de varkens wordt vervoerd vanuit Denemarken of Nederland, terwijl meer dan 50% van het vervoer van varkens naar Duitsland plaatsvindt.

Er was een stijging van het totale aantal partijen levende dieren tussen 2005 en 2009 voor de invoer/uitvoer en handel binnen de Unie. Het aantal partijen voor zowel kortereafstandsvervoer als langeafstandsvervoer steeg tijdens deze periode, terwijl de partijen met vervoer over zeer lange afstand, waarbij lossen vereist is en de dieren 24 uur moeten rusten vooraleer de reis verder te zetten, ongeveer gelijk bleven. Zoals weergegeven in **tabel 2**, bestaat ongeveer 65-70% van het grensoverschrijdende dierenvervoer uit korte reizen. 25 – 30% van de partijen zijn lange reizen terwijl zeer lange reizen 5% uitmaken. Die verhoudingen zijn ongeveer gelijk gebleven wanneer men 2005 en 2009 vergelijkt. Er moet op gewezen worden dat hoewel de totale handel in levende dieren binnen de Unie niet werd beïnvloed door de invoering van de verordening, er geen grondige evaluatie is gemaakt om de mogelijke gevolgen voor individuele lidstaten te meten.

Tevens zij opgemerkt dat volgens deze gegevens een aantal partijen blijkbaar zijn uitgevoerd zonder specifieke indicaties van reistijden en dat dit aantal vervijfvoudigd is (in vergelijking met het totale aantal partijen) wanneer men 2005 vergelijkt met 2009.

Tabel 2: Aantal partijen levende dieren¹⁵ (handel binnen de Unie en invoer naar/uitvoer vanuit de EU-27) in 2005 en 2009, weergegeven in duur van vervoer.

Bron: Extern verslag (aan de hand van gegevens van Traces)

	2005	% partijen	2009	% partijen	% verschil 2005-2009
Totaal	315 237	100%	399 988	100%	+ 27%
Reistijd					

¹⁴ België, Frankrijk, Duitsland, Polen, Italië, Nederland en Spanje.

¹⁵ Runderen, varkens, schapen, geiten, pluimvee en paarden.

< 8 uur	214 831	68%	261 387	65,5%	+ 21%
8-19/24/29 uur	83 513	26,5%	114 820	28,5%	+ 37%
>19/24/29 uur	15 731	5%	16 619	4%	+ 5%
Tijd niet beschikbaar	1 162	< 0,5%	7 162	< 2%	

Zoals weergegeven in **tabel 3**, steeg het aantal partijen paarden met 31%, terwijl tegelijkertijd het aantal vervoerde paarden daalde, zoals weergegeven in **tabel 1**. Dit kan een gevolg zijn van de in de verordening vastgestelde eis dat paarden tijdens het vervoer gescheiden moeten worden, wat zou hebben geleid tot een vermindering van het gemiddelde aantal vervoerde dieren per vrachtwagen. Er zijn echter niet voldoende gegevens om deze conclusie te bevestigen.

Tabel 3: Totaal aantal partijen (handel binnen de Unie en invoer naar/uitvoer vanuit de EU) per soort in 2005 en 2009.

Bron: Extern verslag (aan de hand van gegevens van Traces)

Soort	2005	2009	% verschil
Runderen	118 142	127 685	+ 8%
Varkens	85 336	125 889	+ 47,5%
Paarden	29 740	38 930	+ 31%

2.2. De regionale en sociaaleconomische gevolgen van de verordening

Gegevens wijzen erop dat de verordening geen bijzondere gevolgen had voor de veeveelt in afgelegen gebieden, inclusief de ultraperifere regio's¹⁶ van de Europese Unie. In de meeste afgelegen gebieden blijft de dierlijke productie op hetzelfde niveau als vóór de invoering van de verordening. Zo kon op basis van gegevens over de schapenpopulaties in bepaalde afgelegen gebieden van de EU, zoals Schotland en Sicilië, bij het vergelijken van 2005 en 2009 geen grote verandering in het aantal gekweekte schapen worden gevonden.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2.1, was er geen grote wijziging in het aantal dieren dat over de grenzen heen werd vervoerd en daarom zou men kunnen aannemen dat er geen grote gevolgen waren voor de industrie. De verordening had echter economische gevolgen, vooral voor transportbedrijven. De kosten staan in verband met administratieve maatregelen en met investeringen voor het verbeteren van voertuigen voor lange reizen. (Een gedetailleerde beschrijving van deze maatregelen en de ermee samenhangende kosten wordt gegeven in hoofdstukken 2.2.1 en 2.2.2. Blijkbaar konden transportbedrijven deze kosten niet doorberekenen aan andere actoren in de voedingssector. Aangenomen zou kunnen worden dat dit te wijten is aan het feit dat binnen de dierentransportsector hevige concurrentie heerst. De marktprijzen voor het vervoer van levende dieren zijn in de periode tussen 2005 en 2009 gelijk gebleven of zelfs gedaald. Bijgevolg zijn de winstmarges voor transportbedrijven gedaald. Zoals nader bestudeerd in hoofdstuk 2.6.1 hebben de

¹⁶ Opgesomd in artikel 349 VWEU (d.w.z. Guadeloupe, Frans-Guyana, Martinique, Réunion, Saint Barthélemy, Saint-Martin, de Azoren, Madeira en de Canarische Eilanden).

verschillen tussen de lidstaten op het gebied van de uitlegging en handhaving van de verordening geleid tot een aantal marktverstoringen. Wanneer dit wordt beschouwd in verband met de gedaalde winstmarges, zouden wij negatieve gevolgen voor de dierentransportbedrijven kunnen aannemen.

De gestegen kosten voor de dierentransportsector worden weliswaar onderkend, maar er moet op worden gewezen dat de factoren die hoofdzakelijk invloed hebben op de kosten voor het vervoer van dieren, zoals de aanschaf van voertuigen en kosten voor arbeid en brandstof, geen verband houden met de verordening. Kosten die rechtstreeks verband houden met dierenvervoer worden ook opgelegd door de wetgeving inzake diergezondheid, zoals kosten voor het reinigen en ontsmetten van voertuigen, alsmede kosten voor administratieve maatregelen, die worden beschreven in hoofdstuk 2.2.1.

Volgens de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten (de groep op hoog niveau)¹⁷ heeft de verordening aanzienlijke administratieve kosten gecreëerd¹⁸. Volgens het externe verslag echter wordt voor de meeste soorten de stijging van de kosten wegens de verordening geraamd op minder dan 1% van de totale kosten voor het vervoeren van dieren. Voor het vervoer van paarden, dat de hoogste stijging van kosten vertegenwoordigt, heeft de contractant de stijging geraamd op niet meer dan 3% van de totale stijging van de kosten.

2.2.1. *Kosten die voortkomen uit administratieve eisen*

Zoals het externe verslag laat zien, en zoals weergegeven in **tabel 4**, zijn er grote verschillen tussen de lidstaten op het gebied van administratieve kosten om de verordening na te leven. Eén voorbeeld zijn de geraamde kosten om vergunningen te verkrijgen voor vervoerders¹⁹. De door de verordening veroorzaakte discrepantie met betrekking tot de geraamde administratieve kosten valt mogelijk gedeeltelijk te verklaren door het feit dat in de kosten berekend door de Groep op hoog niveau blijkbaar andere kosten begrepen zijn dan die in verband met verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer²⁰. De raming van de contractant bevat echter enkel kosten die voortvloeien uit deze verordening.

¹⁷ Zie Besluit C(2007) 4063 van 31 augustus 2007 tot oprichting van de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten.

¹⁸ Twee informatieplichten – "Vervoers- en planningsinformatie opstellen en beschikbaar houden" en "Opstellen van een ontsmettingsregister" – alleen zijn verantwoordelijk voor € 1,6 miljard aan administratieve kosten, ofwel 30% van de totale administratieve kosten die voortkomen uit de Europese informatieplichten. Beide komen voort uit Verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten, zie Advies van de Groep op hoog niveau inzake vermindering van administratieve lasten in het prioritaire gebied voedselveiligheid, 4 maart 2009, blz. 3.

¹⁹ Een vervoerder in Frankrijk betaalt 605 euro (18 keer zo veel) als een vervoerder in Bulgarije (33 euro) voor dezelfde vergunning.

²⁰ Een voorbeeld is dat Verordening (EG) nr. 1/2005 geen eis bevat om een ontsmettingsregister in te stellen.

Tabel 4: Gemiddelde kosten voor administratie. Bron: Extern verslag²¹

Kostenpost	Administratieve kosten (EU-gemiddelde)
Kosten die ongeveer elke vijf jaar van toepassing zijn²²	
Goedkeuring van voertuig	€26 (variërend van €1,65 - €30)
Verkrijgen van vergunning voor vervoerders	€515 (variërend van €33 – €605)
Kosten per lading	
Kosten van o.a. het opstellen en versturen van reislogboeken aan de bevoegde autoriteit	€22 (variërend van €1,37 – €25,21)

Om de administratieve kosten te verlagen adviseert de Groep op hoog niveau een overstap naar elektronische technologie te maken, zodat lidstaten het leven makkelijker kunnen maken voor bedrijven door opslag en communicatie van gegevens opgevraagd door administraties te vergemakkelijken²³. Eén reden voor het invoeren van eisen voor navigatiesystemen in de verordening was inderdaad om het voor de transportsector en de bevoegde autoriteiten mogelijk te maken om de administratieve lasten in verband met het gebruik van reislogboeken te verminderen. Echter, in de praktijk blijken noch de transportsector noch de autoriteiten optimaal gebruik gemaakt te hebben van de kansen om de administratieve lasten met betrekking tot het gebruik van reislogboeken te verlagen dankzij de navigatiesystemen, zoals verder wordt geëvalueerd in hoofdstuk 2.5. Zoals reeds vermeld zijn er ook administratieve kosten die voortvloeien uit de wetgeving inzake diergezondheid. Dit zijn onder andere kosten voor het uitvoeren van gezondheidscontroles van de dieren, alsmede certificering en melding van de verplaatsingen van de dieren voor traceerbaarheidsdoeleinden²⁴.

De mogelijkheid tot verdere integratie van de administratieve verplichtingen die voortkomen uit de wetgeving inzake diergezondheid en dierenwelzijn zal verder worden besproken tijdens de huidige herziening van de Europese wetgeving inzake diergezondheid²⁵.

2.2.2. *Kosten voor het verbeteren van voertuigen*

Behalve de administratieve kosten voerde de verordening kosten in voor het verbeteren van voertuigen. Een overzicht van de voornaamste kosten met betrekking tot het verbeteren van voertuigen wordt weergegeven in **tabel 5**. Ook deze kosten variëren, afhankelijk van verschillende factoren. Volgens het externe verslag variëren

²¹ De informatiebronnen gebruikt door IBF ter evaluatie van administratieve gevolgen zijn Eurostat en een IBF-onderzoek.

²² Zie de artikelen 6 en 7 van de verordening.

²³ Advies van de Groep op hoog niveau inzake vermindering van administratieve lasten in het voorraanggebied voedselveiligheid, 4 maart 2009, pagina 3.

²⁴ Traces – (TRAdE Control and Expert System) is het trans-Europees veterinaire gezondheidsnetwerk dat gebruikt wordt voor kennisgeving, certificering en controle bij invoer, uitvoer en intracommunautaire handel in dieren en dierlijke producten.

²⁵ De EU-wetgeving inzake diergezondheid wordt momenteel herzien en bepaalde kosten voor controles en administratie in verband met deze wetgeving zullen mogelijk worden aangepast.

de kosten voor de installatie van het satellietnavigatiesysteem van 250 tot 6 000 euro. De redenen van deze verschillen werden in het kader van dit verslag niet grondig onderzocht. Eén reden voor deze verschillen blijkt echter te zijn dat er in sommige gevallen een navigatiesysteem is geïnstalleerd dat geavanceerder is dan vereist door de verordening.

Tabel 5: Kosten voor het verbeteren van een vrachtwagen met oplegger: Bron: Extern verslag²⁶

Eis in de verordening	Geraamde kosten (EU-gemiddelde)
Geïsoleerd dak en drinkautomaten met tank	€5 000
Satellietnavigatiesysteem, inclusief temperatuurcontrole en registratiesysteem	€3 800
Ventilatiesysteem	€2 300
Totale kosten voor het verbeteren van voertuigen	€11 900

2.3. Een vergelijking van de kwaliteit van dierenwelzijn tijdens het vervoer vóór en na de toepassing van de verordening

Hoewel er geen harde conclusies kunnen worden getrokken, wijzen de beschikbare gegevens erop dat de algemene kwaliteit van dierenvervoer op lange trajecten sinds 2005 is verbeterd, in het bijzonder dankzij verbeterde voertuigen en een betere behandeling van de dieren. Het laatste blijkt het resultaat te zijn van de correcte toepassing van de strengere opleidingsverplichtingen voor personeel dat omgaat met dieren, hetgeen werd ingevoerd bij de verordening²⁷.

De gegevens²⁸ die deze conclusies ondersteunen, tonen ook aan dat het percentage vervoerde dieren met kreupelheid, letsel, dehydratie en uitputting tussen 2006²⁹ en 2009 is gedaald of gelijk is gebleven.

Wat betreft de dieren die als "dood bij aankomst" werden gemeld, daalden de aantallen aanzienlijk van 2005 tot 2009. Het verschil was groter voor vervoer op lange afstand dan op kortere afstand. Er was ook een aanzienlijke daling van het aantal dieren "geobserveerd als ongeschikt voor vervoer bij aankomst op de bestemming".

Hoewel het dierenwelzijn in het algemeen is verbeterd na de invoering van de verordening, toont de beschikbare informatie aan dat ernstige problemen op gebied

²⁶ De contractant gebruikte de volgende informatiebronnen met betrekking tot deze kosten: literatuur, casestudies, IBF-onderzoek, informatie van de Europese Unie van de handel in vee en vlees (UECBV), Eurostat.

²⁷ Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de Verordening.

²⁸ Op basis van een vragenlijst opgesteld door de contractant. Landbouwers, slachthuizen, handels- en transportbedrijven, controleposteigenaars, nationale bevoegde autoriteiten, dierenwelzijnsorganisaties en wetenschappers die werken op het gebied van vervoer van levende dieren antwoordden op de vragenlijst.

²⁹ De gegevens verzameld door de contractant over deze kwestie bevatten geen informatie van 2005.

van dierenwelzijn tijdens het vervoer voortduren. De meeste van deze problemen blijken verband te houden met slechte naleving van een aantal eisen van de verordening. Deze kwesties worden nader besproken in hoofdstuk 2.6.

2.4. De beoordeling van de eisen van de verordening, rekening houdend met het wetenschappelijke advies van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid van december 2010

Over het algemeen is de verordening gebaseerd op een wetenschappelijk advies over het welzijn van dieren tijdens vervoer, dat door het Wetenschappelijk Comité voor de gezondheid en het welzijn van dieren op 11 maart 2002 is aangenomen. Bepalingen van de verordening die gelden voor transporttijden, rusttijden en beschikbare ruimte werden echter overgenomen uit de vorige richtlijn³⁰. In 2010 heeft de commissie, om actueel wetenschappelijk bewijs te ontvangen en om het huidige verslag samen te stellen, de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) gevraagd om een wetenschappelijk advies over het welzijn van dieren tijdens vervoer te geven.

Het advies van EFSA werd aangenomen op 2 december 2010³¹. In de conclusies van het advies erkennen wetenschappers dat delen van de huidige verordening niet overeenstemmen met de huidige wetenschappelijke kennis en wijzen zij op bepaalde gebieden waar toekomstig onderzoek wordt aanbevolen.

In het bijzonder bevelen wetenschappers aan dat de transporttijd voor slachtpaarden korter moet zijn dan bepaald in de verordening. Wat betreft andere soorten, en schapen in het bijzonder, ontdekten wetenschappers dat het welzijn van de dieren onder heel goede transportomstandigheden betreffende veedichtheid, stro, voeder, water en ventilatie, meer afhangt van de rijkwaliteit dan van de transporttijd.

De bevindingen van het advies suggereren dat de door de verordening bepaalde beschikbare ruimte herberekend moet worden, aan de hand van een formule die rekening houdt met de grootte van de dieren in vergelijking met hun gewicht. Bovendien zou het volgens het advies passend zijn om specifieke eisen te bepalen voor bepaalde elementen van de wetgeving zoals de binnenhoogte van de compartimenten in wegvoertuigen.

2.5. Een analyse van het gebruik van de navigatiesystemen

In de verordening is als eis vastgesteld dat voertuigen die voor lange reizen zijn goedgekeurd, uitgerust moeten zijn met een navigatiesysteem. Bij het goedkeuren van deze bijzondere eis gaf de Raad de Commissie de opdracht om een specifieke gedetailleerde analyse van de toepassing van deze nieuwe technologie te maken. Het was in het bijzonder de bedoeling om de kwaliteit van de controles op reistijden en rustperiodes te verbeteren, terwijl tegelijkertijd de administratieve lasten zouden worden verminderd. De wetgeving eist dat het systeem de volgende informatie registreert; de naam en het vergunningnummer van de vervoerder; openen/sluiten

³⁰ Richtlijn 91/628/EEG van de Raad van 19 november 1991 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de Richtlijnen 90/425/EEG en 91/496/EEG; PB L 340 van 11.12.1991, blz. 17.

³¹ Scientific Opinion Concerning the Welfare of Animals during Transport, goedgekeurd door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) in december 2010, EFSA Journal 2011;9(1):1966 [125 blz.].

van de laadklep en de tijd en plaats van vertrek en bestemming. De geregistreerde gegevens worden desgevraagd ter beschikking van de bevoegde autoriteit gesteld.

De beschikbare informatie³² toont aan dat ondanks het feit dat de verordening al meer dan vier jaar wordt toegepast, er nog steeds belangrijke verschillen tussen lidstaten zijn wat betreft de toepassing van de eisen in verband met navigatiesystemen. De meeste lidstaten hebben nog geen alomvattende aanpak over hoe moet worden gecontroleerd of de geïnstalleerde systemen de verordening naleven, en weinig controlerende instanties gebruiken de gegevens die via het navigatiesysteem zijn verzameld voor het uitvoeren van controles overeenkomstig de verordening. In veel gevallen worden de gegevens enkel in aanmerking genomen nadat de bevoegde autoriteit een overtreding heeft vastgesteld tijdens een materiële controle vóór of tijdens vervoer of op de plaats van bestemming. Dus is de conclusie dat de navigatiesystemen niet in een breed perspectief worden gebruikt om controles te verbeteren.

2.6. Het niveau van naleving en handhaving

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de verordening. De inspectiedienst van het directoraat-generaal Gezondheid en consumenten (VVB, Voedsel- en Veterinair bureau) van de Commissie, gevestigd in Grange (Ierland), controleert het werk van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. Verslagen³³ van deze audits zijn de belangrijkste informatiebron voor de evaluatie door de Commissie van de stand van zaken inzake handhaving in de gehele EU.

Daarnaast wordt door de lidstaten, overeenkomstig artikel 27 van de verordening, bij de Commissie een jaarverslag ingediend over hun inspectieactiviteiten alsmede informatie over welke maatregelen de lidstaten nemen om grote gebreken aan te pakken. Na instemming van elke individuele lidstaat worden deze verslagen gepubliceerd op de website van de Commissie³⁴.

De verslagen van het VVB en van de lidstaten tonen aan dat het handhavingsniveau aanzienlijk verschilt tussen de lidstaten. Dit stemt overeen met de informatie die door verschillende niet-gouvernementele organisaties voor dierenwelzijn³⁵ is verzameld en via officiële verslagen aan de Commissie is gepresenteerd. Een aantal grote tekortkomingen en problemen die benadrukt worden in deze verslagen worden in de volgende hoofdstukken beschreven.

2.6.1. Marktverstoringen en andere moeilijkheden voor vervoerders vanwege verschillen op het gebied van interpretatie en handhaving.

De beschikbare informatie bevestigt dat er belangrijke verschillen zijn in de manier waarop lidstaten een aantal van de bepalingen van de verordening interpreteren. De Commissie grijpt vaak in om verduidelijkingen van en richtsnoeren over bepaalde bepalingen van de verordening te geven. Hoewel de verordening geldt voor het vervoer van alle levende gewervelde dieren, verwijzen de meeste gedetailleerde voorschriften naar vee. Voor het vervoer van dieren die behoren tot andere

³² Voornamelijk gebaseerd op een onderzoek onder de lidstaten, uitgevoerd door de Commissie in de eerste helft van 2011; SANCO D5 AN/pb (2011)441562.

³³ Verslagen van VVB-audits worden gepubliceerd op: http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_nl.cfm.

³⁴ http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/inspections_reports_reg_1_2005_en.htm.

³⁵ Zoals Eurogroup For Animals; Animal Angels; Compassion in World Farming; Eyes on Animals.

dierencategorieën, met name kweekvissen als geïdentificeerd in het kader van de Strategie van de Commissie voor een duurzame ontwikkeling van de Europese aquacultuur³⁶, traden daarom enkele moeilijkheden op voor de toepassing van de verordening.

Uiteenlopende interpretaties van voorschriften kunnen resulteren in marktverstoringen die, gecombineerd met verminderde winstmarges en verschillende administratieve kosten, een transportbedrijf in een moeilijke situatie zouden kunnen brengen. Bovendien kan gebrek aan sterke handhaving vervoerders die de voorschriften naleven, benadelen. Het is dus belangrijk om te zorgen voor gelijke concurrentievoorwaarden voor de vervoerders.

2.6.2. *Slechte naleving en gebrekkige handhaving leiden tot slecht dierenwelzijn*

Het belang van gelijke concurrentievoorwaarden voor de vervoerders weliswaar erkennend, is het voornaamste risico dat met slechte naleving en gebrekkige handhaving wordt geassocieerd het risico dat de welzijnsnoden van de dieren in het gedrang komen.

Gebrek aan handhaving en eerbiediging van de wettelijke voorschriften kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor het dierenwelzijn, en beschikbare informatie toont aan dat er een aantal terugkerende voorbeelden van slechte naleving zijn, zoals:

- (1) vervoer van dieren die er niet voor geschikt zijn;
- (2) overbezetting van voertuigen;
- (3) vervoer van dieren in voertuigen waarin de binnenhoopte van de compartimenten niet geschikt is;
- (4) dieren die onvoldoende water krijgen tijdens de reis; en
- (5) dieren die langer dan de maximaal toegelaten reistijd worden vervoerd.

Vaak blijkt slechte naleving verband te houden met gebrekkige handhaving. Zo zijn volgens de verordening de bevoegde autoriteiten verantwoordelijk voor het controleren en goedkeuren van de reislogboeken vóór lange reizen, om te garanderen dat deze realistisch zijn en een bewijs zijn dat de verordening wordt nageleefd. Verschillende keren zijn echter onrealistische reislogboeken goedgekeurd. Sommige van dergelijke reislogboeken gaan onrealistisch uit van een gemiddelde snelheid van 100 km/uur om de bestemming te bereiken zoals aangegeven in het reislogboek. Dit kan ertoe leiden dat reizen verschillende uren langer duren dan de in de verordening bepaalde grenswaarden. Wanneer dit zich voordoet samen met een gebrek aan ruimte en gebrek aan water, is bewezen dat het resultaat schadelijk is voor het welzijn van de dieren.

Indien de verordening correct was gehandhaafd via de strenge toepassing van de eisen inzake reisplanning en reistijd, zouden de gevolgen ervan voor het welzijn van dieren groter zijn geweest dan is weergegeven in hoofdstuk 2.3.

³⁶ COM (2009) 162 definitief.

De bovenstaande analyse wijst op specifieke en uiteenlopende controlebehoeften en verantwoordelijkheden in lidstaten van waaruit de dieren worden vervoerd, en in lidstaten die hoofdzakelijk verantwoordelijk zijn voor controles bij de doorreis of op de bestemming.

2.6.3. *Straffen en sancties*

De bevoegdheid om te beslissen over straffen voor particulieren ligt uitsluitend bij de lidstaten. Zij moeten, overeenkomstig artikel 25 van de verordening, voorzien in straffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn en moeten informatie over deze straffen bekendmaken aan de Commissie.

De door de lidstaten verstrekte informatie verwijst gewoonlijk naar de nationale strafwetboeken. Een grondige vergelijking van het niveau van straffen in de lidstaten zou dus enkel zinvol zijn, indien deze verband houdt met een precieze inbreuk of overtreding en afgezet wordt tegenover de ernst van de inbreuk of overtreding. Een dergelijke vergelijking is niet uitgevoerd door de Commissie. Een raming op basis van de beschikbare informatie toont echter aanzienlijke verschillen wanneer het gaat over het niveau van de straffen voor inbreuken op de verordening in de gehele Europese Unie.

In dit opzicht moet benadrukt worden dat het probleem van verschillen op gebied van straffen niet beperkt is tot het vervoer van dieren, maar correleert met de bevindingen van het verslag van de Commissie over inbreuken op de sociale voorschriften voor het wegvervoer³⁷. In het verslag analyseert de Commissie straffen zoals de straffen die gelden voor inbreuken op de EU-wetgeving op de maximale rijtijd, en die in verband met de tachograaf. De Commissie beschouwde de situatie als onbevredigend en moedigde de lidstaten aan om te zorgen voor meer geharmoniseerde toepassing van de voorschriften, tevens "*... rekening houdend met de limieten van de bevoegdheid die lidstaten en wetgevers hebben beslist te geven aan de Commissie.*"

³⁷ COM(2009) 225 definitief, Verslag van de Commissie ter analyse van de sancties voor ernstige inbreuken op de sociale voorschriften voor het wegvervoer, als bepaald in de wetgeving van de lidstaten.

3. CONCLUSIE

Op basis van de in het verslag gepresenteerde informatie kunnen de volgende hoofdconclusies worden getrokken betreffende de kwesties die zijn beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 2 van het verslag:

- (1) De verordening had gunstige gevolgen voor het welzijn van dieren tijdens het vervoer.
- (2) Met de verordening werd de eis ingevoerd dat voertuigen die goedgekeurd zijn voor lange reizen uitgerust moeten zijn met navigatiesystemen. Het blijkt echter dat het potentieel van de systemen om de administratieve lasten voor de transportsector te verlagen of om officiële controles te verbeteren, niet volledig wordt benut.
- (3) Volgens de beschikbare gegevens had de verordening geen gevolgen voor de hoeveelheid handel in levende dieren binnen de Unie.
- (4) De verordening had blijkbaar geen gevolgen voor de dierlijke productie in afgelegen regio's. De invoering van de verordening heeft geleid tot een stijging van transportkosten maar, waarschijnlijk als gevolg van de concurrentie in de transportsector, is deze stijging niet gelijk verdeeld in de gehele voedselketen en zijn de extra kosten vooral voor rekening van de vervoerders.
- (5) Volgens het EFSA-advies³⁸ blijken delen van de verordening niet volledig in overeenstemming te zijn met de huidige wetenschappelijke kennis.
- (6) De handhaving van de verordening blijft een grote uitdaging, gedeeltelijk wegens de verschillen in de interpretatie van de eisen en wegens het gebrek aan controles door de lidstaten. Bovendien is de kwaliteit van de door de lidstaten bij de Commissie ingediende controlegegevens vaak ontoereikend om een duidelijke analyse van de situatie te geven en om planning van specifieke corrigerende maatregelen op Europees niveau mogelijk te maken.

Zoals boven vermeld had de verordening gunstige gevolgen voor het welzijn van dieren tijdens vervoer. Echter, er lijkt ruimte te zijn voor verbetering van de situatie. Die verbeteringen zouden kunnen worden bereikt door verschillende maatregelen en het moet benadrukt worden dat voor de meeste dieren die onder de werkingssfeer van de verordening vallen de Commissie niet meent dat een wijziging de meest geschikte aanpak zou zijn om de vastgestelde problemen aan te pakken. Een stabiele wettelijke situatie zal lidstaten en belanghebbenden in staat stellen om zich te concentreren op handhaving binnen een stabiel juridisch kader. Wat betreft de kloof tussen de eisen van de wetgeving en het beschikbare wetenschappelijke bewijs, meent de Commissie dat dit voorlopig het best wordt aangepakt door het gebruik van gidsen voor goede praktijken.

³⁸ EFSA Journal 2011; 9(1):1966 [125 blz.].

Wat levende vissen betreft, zal de Commissie een studie laten uitvoeren naar het welzijn van vissen tijdens het vervoer met het oog op de vaststelling van de wenselijkheid van een herziening van de bepalingen van de verordening ter verbetering van de duidelijkheid van het rechtskader voor het vervoer van levende vissen voor exploitanten van aquacultuurbedrijven, overeenkomstig de aquacultuurstrategie van de Commissie.

Om de vastgestelde problemen te corrigeren moet de passende handhaving van bestaande regels de prioriteit blijven. Hiertoe zal de Commissie op korte termijn de volgende maatregelen overwegen:

- (a) Goedkeuring van uitvoeringsmaatregelen betreffende navigatiesystemen zoals bepaald door artikel 6, lid 9, van de verordening, en het opstellen van een vereenvoudigde versie van het reislogboek, overeenkomstig punt 8 van bijlage II bij de verordening. Daarnaast moet zeker worden gesteld, in nauwe samenwerking met de Europese GNSS-toezichtautoriteit (GSA)³⁹, dat bestuurders worden geïnformeerd over hoe het best voordeel te halen uit het toestel.

Doel: betere harmonisatie van de toepassing van de verordening, en beter dierenwelzijn door verbeterde mogelijkheid om de reistijden, beschikbare ruimte enz. van dierentransporten te controleren. Deze maatregel moet ook bijdragen aan minder administratieve lasten voor de vervoerders, maar kan de administratieve belasting voor autoriteiten van lidstaten verhogen. Dit zou echter moeten resulteren in betere handhaving van de wetgeving inzake dierenvervoer.

- (b) Goedkeuring van uitvoeringsmaatregelen betreffende de controles door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, overeenkomstig artikel 27, lid 1, van de verordening. Tezelfdertijd moet de structuur van het rapporteringssysteem verder geharmoniseerd worden.

Doel: een toename van het aantal inspecties, waar nodig, moet leiden tot betere handhaving. De informatie uit de verslagen van de lidstaten zou betere en meer vergelijkbare gegevens verschaffen wanneer deze is gebaseerd op dezelfde structuur en zou dan meer bruikbare informatie bieden voor het VVB bij het controleren van de lidstaten.

- (c) De Commissie zal een studie uitvoeren over viswelzijn tijdens het vervoer. De huidige werkzaamheden ten behoeve van een studie over viswelzijn bij het bedwelmen zullen worden voortgezet.

Doel: een overzicht verkrijgen van de huidige situatie met betrekking tot het viswelzijn tijdens het vervoer met het oog op de identificatie en de aanpak van mogelijke tekortkomingen van het rechtskader van de EU in deze context, overeenkomstig de in het kader van de aquacultuurstrategie van de Commissie aangegane verbintenissen.

³⁹

<http://www.gsa.europa.eu/>.

- (d) Verhoogde samenwerking en communicatie met de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en belanghebbenden, met inbegrip van niet-gouvernementele organisaties voor dierenwelzijn. De contactpunten voor de verordening⁴⁰, en bestaande werkgroepen zoals de Adviesgroep voor de voedselketen en de gezondheid van dieren en planten⁴¹, kunnen hiertoe worden gebruikt.

Doel: verzamelen en analyseren van informatie over moeilijkheden en uitwisselen van ervaringen over mogelijke oplossingen voor de uitvoering van de verordening.

- (e) Verspreiding van richtsnoeren van de Commissie over de interpretatie van de verordening en ondersteuning van de ontwikkeling van gidsen voor goede praktijken, zoals voorzien in artikel 29 van de verordening. Deze gidsen zouden kunnen ingaan op de verschillende aspecten van het dagelijks beheer die problematisch kunnen zijn en zouden beste praktijken stimuleren die rekening houden met de recentste wetenschappelijke kennis.

Doel: aanpakken van een aantal dubbelzinnigheden en inefficiënties in de huidige wetgeving inzake dierenwelzijn en verbetering van de harmonisatie van de toepassing van de voorschriften. Tezelfdertijd zou dit de transportsector en andere relevante partijen aanmoedigen om de minimumwelzijnsnormen voor het vervoeren van dieren te overtreffen.

Op basis van de bovenstaande elementen nodigt de Commissie het Europees Parlement en de Raad uit om de kwesties die in dit verslag worden benadrukt te bespreken.

⁴⁰ Contactpunten ten behoeve van de verordening zijn overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de verordening meegedeeld aan de Commissie.

⁴¹ Een beschrijving van de Adviesgroep voor de voedselketen en de gezondheid van dieren en planten is te vinden op http://ec.europa.eu/food/committees/advisory/index_en.htm.

VERKLARENDE WOORDENLIJST VAN IN DIT VERSLAG GEBRUIKTE TECHNISCHE TERMEN

Partij: dieren van dezelfde soort waarop hetzelfde veterinaire certificaat van toepassing is, vervoerd met dezelfde vervoersmiddelen en gegroepeerd van dezelfde plaats van vertrek naar dezelfde plaats van bestemming.

Transport: de gehele vervoersoperatie van de plaats van vertrek tot de plaats van bestemming, met inbegrip van lossen, huisvesting en laden tijdens tussenstops.

Kort transport: een transport van minder dan 8 uur.

Lang transport: een transport van meer dan 8 uur, maar korter dan een *zeer lang transport*.

Zeer lang transport: een transport van meer dan 19 uur voor jonge dieren, 24 uur voor paarden en varkens en 29 uur voor volwassen runderen (omschreven als 19/24/29 in de tekst).

Handel binnen de Unie: handel tussen EU-lidstaten.