

Zitting 1974-1975

13 468

Regelen omtrent de bescherming van dieren tijdens hun vervoer (Wet dierenvervoer)

Nr 3

Memorie van toelichting

Inleiding

Om uitvoering te geven aan de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer, welke overeenkomst tegelijk met het onderhavige wetsontwerp aan de Staten-Generaal ter goedkeuring is aangeboden, dient de Nederlandse wetgeving op een aantal punten te worden aangepast.

Voor de totstandkoming en de inhoud van genoemde Overeenkomst moge worden verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van de Europese Overeenkomst.

De in de Europese Overeenkomst neergelegde materie is reeds in belangrijke mate in de Nederlandse wetgeving – zij het zeer verspreid – geregeld. De ondergetekenden hebben van de omstandigheid, dat bij goedkeuring van evenvermelde Overeenkomst de Nederlandse wetgeving inzake het vervoer van dieren moet worden aangepast, gebruik gemaakt om, ter bevordering van de overzichtelijkheid van deze materie, een zodanig wetsontwerp op te stellen, dat de regelen omtrent het vervoer van dieren hun basis vinden in één wet. In deze wet wordt voor alle vervoerstakken zowel het internationale als het nationale vervoer van dieren geregeld.

Met het onderhavige wetsontwerp wordt in de eerste plaats een hergroepering van de thans op grond van verschillende wetten vastgestelde regelen omtrent het vervoer van dieren bewerkstelligd. In de tweede plaats worden de bestaande regelen op een aantal punten aangepast ten einde enerzijds uitvoering te geven aan de Europese Overeenkomst en anderzijds een wenselijk geachte gedeeltelijke herziening door te voeren.

Algemeen

Zoals in de inleiding reeds is gesteld, zijn de voorschriften, die beogen het welzijn van dieren tijdens hun vervoer te bevorderen, op zeer uiteenliggende plaatsen in de Nederlandse wetgeving opgenomen.

In dit verband wijzen de ondergetekenden allereerst op de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht, waarin onder meer het kwellen van dieren en het onthouden aan dieren van de nodige verzorging in hun algemeenheid strafbaar zijn gesteld. Daarnaast bestaan specifieke voorschriften voor het vervoer van dieren.

Zo schrijft artikel 8 van het Schepenbesluit 1965 (besluit van 5 augustus 1965, Stb. 367) voor, dat een Nederlands schip, dat van Nederland of de Nederlandse Antillen uit paarden, rundvee, varkens, schapen of geiten vervoert, is onderworpen aan een onderzoek of aan de ter zake van dit vervoer gestelde voorschriften is voldaan. In artikel 27, eerste lid, van dat besluit is bepaald, dat bij vervoer anders dan als deklading een 'dierenvervoercertificaat' aan boord aanwezig dient te zijn, terwijl in het tweede lid als eis voor het verkrijgen van een zodanig certificaat is gesteld, dat voldaan moet zijn aan de eisen opgenomen in de bij het besluit behorende bijlage XX. In het eerste lid van artikel 133 van het besluit wordt ten slotte voorgeschreven, dat het vervoer over zee moet plaatsvinden in overeenstemming met de eisen gesteld in evenvermelde bijlage XX.

In genoemde bijlage XX zijn onder meer eisen opgenomen ter zake van de verzorging, plaatsing en onderbrenging van de dieren, de ruimte voor de dieren, het vervoer van drachtig vee, de luchtverversing, verlichting, gangpaden, afvoer, drinkwater, voer en ligmateriaal, het vastmaken der dieren, de oppassers, de reiniging en ontsmetting, en de bescherming der dieren.

Ten aanzien van de constructie, inrichting en afwerking van de stallen alsmede de materialen waarvan deze zijn vervaardigd heeft het Hoofd van de Scheepvaartinspectie nadere eisen vastgesteld bij de bekendmakingen no. 25/1965 en no. 26/1965 van 3 september 1965 (Stcrt. 169).

In het Honden- en Kattenbesluit (besluit van 9 oktober 1964, Stb. 385) wordt in het eerste lid van artikel 3 onder meer voorgeschreven, dat burgemeester en wethouders aan een vergunning voor het als bedrijf uitoefenen van het kopen, het ten verkoop voorradig hebben, het verkopen, het in bewaring nemen of het africhten van honden en katten, het voorschrift moeten verbinden dat, indien voor de verzending van een dier verpakking wordt gebruikt, deze van passende aard en van voldoende stevig materiaal moet zijn en voorts zodanig, dat voldoende lucht kan toetreden. Bovendien moet op de verpakking duidelijk leesbaar de aanduiding 'levend dier' zijn aangebracht en moet verder zijn aangegeven wat de bovenzijde is.

Krachtens artikel 65, onder j, van het Wegenverkeersreglement (besluit van 28 augustus 1950, Stb. K 377) moet een motorvoertuig of aanhangwagen waarin zich een of meer herkauwende dieren, eenhoevige dieren of varkens bevinden voldoen aan de bepalingen omtrent het voertuig en deszelfs belading welke zijn vermeld in het goedkeuringsbewijs, dat ter zake van dit vervoer is afgegeven door de met de afgifte van kentekenbewijzen belaste ambtenaar.

Artikel 94, eerste lid onder d, van dat reglement geeft deze ambtenaar de bevoegdheid in verband met de bouw of inrichting van het voertuig, de aanhangwagen of de oplegger bijzondere eisen te stellen. De Directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer heeft op grond van deze bepaling eisen vastgesteld waaraan veewagens voor het verkrijgen van een keuringsbewijs moeten voldoen. Deze eisen zijn gepubliceerd in de Staatscourant van 22 maart 1971, nr. 56, en hebben betrekking op de inrichting van de veewagens.

De bepalingen, die zijn genoemd in artikel 65, onder j, van het Wegenverkeersreglement, gelden krachtens de aanhef van zowel het eerste als het tweede lid van artikel 69 niet voor motorvoertuigen en aanhangwagens bestemd voor gebruik buiten de wegen, waarin zich één of meer herkauwende dieren, eenhoevige dieren of varkens bevinden en mits het voertuig en de belading voldoen aan de door de Minister van Verkeer en Waterstaat gestelde eisen.

Deze zijn vastgesteld in de Beschikking eisen veevervoer bijzondere motorrijtuigen van 5 april 1961, Stcrt. 69, en hebben betrekking op de inrichting van de voertuigen.

Op grond van het in de aanhef en onder g van artikel 69a van dit reglement bepaalde is het vervoer van de evenvermelde dieren eveneens toegestaan met motorvoertuigen met beperkte snelheid mits deze voldoen aan de in de laatstgenoemde beschikking vastgestelde eisen.

In paragraaf 3 van artikel 94 van het op de Spoorwegwet (wet van 9 juli 1900, Stb. 118) en de Locaalspoor- en Tramwegwet (wet van 9 april 1875, Stb. 67) gebaseerde Algemeen Reglement Vervoer (besluit van 20 december 1966, Stb. 556) alsmede in artikel 81, vijfde lid, van het op laatstgenoemde wet gebaseerde Tramwegreglement (besluit van 24 februari 1920, Stb. 85) is bepaald, dat het verboden is levende dieren ten vervoer per spoor aan te bieden, te doen aanbieden of per spoor te vervoeren, voor zover niet voldaan is aan de in Bijlage III van eerstgenoemd reglement vermelde voorschriften. Deze voorschriften hebben betrekking op de belading en de inrichting van de wagons en de kooien waarin dieren worden vervoerd.

Voor het vervoer door de lucht moge worden opgemerkt dat in artikel 97, onder b, van de op de Luchtvaartwet (wet van 15 januari 1958, Stb. 47) gebaseerde Regeling Toezicht Luchtvaart (besluit van 22 januari 1959, Stb. 67) alleen is bepaald dat het verboden is in een luchtvaartuig te vervoeren of te doen vervoeren zieke of gevaarlijke dieren, tenzij met zodanige voorzorgen als de veiligheid en de gezondheid van de inzittenden vorderen. Voor het vervoer van andere dieren door de lucht worden op vrijwillige basis de aanbevelingen toegepast, die door de Internationale Luchtvervoersvereniging van luchtvaartmaatschappijen, die geregelde luchtdiensten onderhouden (International Air Transport Association), in een handboek (IATA Manual for the carriage of live animals by air) zijn verwerkt.

Het Podukschap voor Vee en Vlees heeft in zijn Verordening Internationaal Dierenvervoer 1958 (Vb.Bo. 20 mei 1958, no. VV 04/1958) regelen gesteld waaraan spoorwagons en motorvoertuigen moeten voldoen indien daarin eenhoevige dieren, runderen, varkens of schapen worden vervoerd, bestemd voor uitvoer.

Ten slotte heeft het Bedrijfschap Pluimveehandel en -industrie in de Verordening Vervoer Levend Pluimvee 1973 (Vb.Bo. 21 mei 1973, no. 19) eisen gesteld ten aanzien van de emballage, waarin pluimvee wordt vervoerd.

Als bijzonderheid zij nog vermeld dat in de op grond van de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (wet van 1 november 1951, Stb. 472) te verlenen vergunningen voor het uitvoeren van ongeregeld vervoer pleegt te worden bepaald, dat de vergunning voor het vervoer van vee slechts van kracht is indien dit geschiedt met een binnenschip waarvoor door de Rijksinspecteur van het Verkeer een bewijsstuk van geschiktheid voor veevervoer is afgegeven.

Onder verwijzing naar het vorenstaande kan worden gesteld, dat de Nederlandse wetgeving voor een zeer groot gedeelte voorziet in de normen, welke in de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer worden gesteld. In een aantal gevallen bieden de hier te lande geldende voorschriften zelfs grotere garanties voor het welzijn van dieren tijdens het transport dan deze Overeenkomst.

Evenwel is onder meer nog niet geregeld hetgeen in artikel 3 van de Europese Overeenkomst is bepaald, te weten, dat voor uitvoer bestemde landbouwhuisdieren, behorende tot de groepen eenhoevigen, herkauwers en varkens, vóór de inlading door een bevoegde dierenarts moeten worden onderzocht op geschiktheid om te worden vervoerd en dat het vervoer van deze dieren gedekt moet zijn door een door deze dierenarts afgegeven verklaring.

Ook het voorschrift van artikel 5, dat de daarvoor aangewezen dierenarts zo nodig een rustpauze voor de dieren kan voorschrijven, is in de Nederlandse wetgeving nog niet opgenomen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de specifieke vervoersvoorschriften voor vogels, andere dan pluimvee, konijnen, honden, katten, wilde zoogdieren en koudbloedige dieren, neergelegd in de hoofdstukken III tot en met VI van de Europese Overeenkomst.

Zoals in de inleiding reeds is gesteld kan de noodzakelijk geworden aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan deze Overeenkomst naar de mening van ondergetekenden het beste worden gerealiseerd door het samenbundelen van de op het gebied van het vervoer van dieren bestaande en

nieuw te creëren regelen in een afzonderlijke wet, welke zowel het internationale als het nationale vervoer dient te omvatten.

Door de hierboven genoemde, thans geldende specifieke dierenbeschermingsbepalingen zoveel mogelijk uit de diverse wettelijke voorschriften, die veelal primair een veiligheidskarakter dragen, te lichten, wordt bovendien de overzichtelijkheid en de uniformiteit van de regelen bevorderd.

Ten aanzien van de evenvermelde voorschriften van het Honden- en Kattenbesluit en van de Regeling Toezicht Luchtvaart wordt nog nagegaan in hoeverre deze dienen te worden gehandhaafd.

De nieuwe opzet heeft ten gevolge dat de uitvoering van de regeling niet meer ligt bij de betrokken diensten, ressorterende onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maar bij de Veeartsenijkundige Dienst. Wat betreft de inrichting van het vaar- of voertuig, waarmede dieren worden vervoerd, blijft, voor zover er behalve dierenbeschermingsbelangen ook veiligheidsaspecten in het geding zijn, het Hoofd van de Scheepvaartinspectie, respectievelijk de Directeur van de Rijksdienst voor het Wegverkeer een adviserende rol vervullen.

Naar de mening van de ondergetekenden kunnen de soms zeer gespecificeerde voorschriften, die snel aan de zich wijzigende praktijk moeten kunnen worden aangepast, het beste bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, reden waarom het ontwerp in de vorm van een raamwet wordt aangeboden.

In het wetsontwerp is in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen het zuiver binnenlands vervoer en het vervoer dat grensoverschrijdend is. De op basis van artikel 2 vast te stellen regelen zullen, behoudens de mogelijkheid van ontheffing of vrijstelling in bepaalde gevallen of groepen van gevallen, van toepassing zijn op alle in of over het Nederlandse territoir plaatsvindende diertransporten. In beginsel zullen zowel in Nederland als in het buitenland thuisbehorende vervoermiddelen aan dezelfde eisen moeten voldoen.

Wel is in het ontwerp de mogelijkheid opengelaten (zie artikel 2, tweede lid) dat de te stellen voorschriften verschillen naar gelang van de te vervoeren diersoort, de lichamelijke toestand van de dieren, de aard en de duur van het vervoer en de aard van de vervoermiddelen en verpakkingen.

Een bijzondere regeling is, overeenkomstig de Europese Overeenkomst, voorzien ten aanzien van het vervoer naar het buitenland van dieren behorende tot bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, soorten of groepen. Een voor de Nederlandse wetgeving op het gebied van de dierenbescherming nieuw voorschrift, dat slechts in beperkte mate zijn basis vindt in de Europese Overeenkomst, vormt artikel 9. Op grond van deze bepaling kan feitelijk ingrijpen in het vervoer zelf plaatsvinden, indien de toestand waarin de dieren verkeren dit nodig maakt doordat hun diergeneeskundige of andere verzorging is onthouden in strijd met een wettelijk voorschrift, waarbij met name te denken valt aan voorschriften ter uitvoering van deze wet en de algemene bepalingen neergelegd in de artikelen 254 en 455 van het Wetboek van Strafrecht.

Conform de strekking van de Europese Overeenkomst is het wetsontwerp gericht op het tegengaan van dierenkwellings bij bedrijfsmatig vervoer. Daaronder moet worden verstaan ieder vervoer dat op commerciële gronden of met commerciële oogmerken geschiedt.

Indien het vervoer om andere redenen plaats heeft – men denke bij voorbeeld aan het vervoer van een huisdier door de eigenaar tijdens een vakantie – lijkt het niet nodig bijzondere voorschriften te stellen. In dat geval zal immers mogen worden aangenomen dat de vervoerder voldoende aandacht aan de verzorging van het dier of de dieren tijdens het transport zal besteden. Zal niettemin in een dergelijk geval dierenkwellings worden geconstateerd, dan zal eventueel een vervolging op basis van artikel 254 subsidiair artikel 455 van het Wetboek van Strafrecht ingesteld kunnen worden.

Voor de definitie van vervoer is aansluiting gezocht bij bestaande omschrijvingen uit de vervoerswetgeving.

Omdat het wetsontwerp betrekking heeft op het bedrijfsmatig vervoer, zijn de overtredingen van de bij of krachtens het wetsontwerp te stellen voorschriften onder het regiem van de Wet op de economische delicten gebracht.

Artikelen

Artikel 2

Zoals reeds in het algemeen deel van deze toelichting is medegedeeld, zijn de ondergetekenden van mening dat de gespecificeerde regelen het beste bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen worden vastgesteld.

In het eerste lid van dit artikel zijn de onderwerpen opgesomd waarvan de regeling, mede ter uitvoering van de Europese Overeenkomst inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer, noodzakelijk is. Uit de tekst van dit lid is duidelijk dat het hierbij gaat om vervoer waarbij gebruik wordt gemaakt van vervoermiddelen.

Het tweede lid van artikel 2 opent zoals hierboven is uiteengezet de mogelijkheid tot differentiatie. Deze mogelijkheid is mede noodzakelijk omdat ook in de Europese Overeenkomst wordt gedifferentieerd.

Voor de toepassing van de in het derde lid voorziene mogelijkheid – al dan niet onder het stellen van voorschriften of beperkingen – vrijstelling of ontheffing te verlenen, valt met name te denken aan de eisen welke zullen gelden voor de bouw en inrichting van vervoermiddelen en verpakkingen. Zo is het in ieder geval niet de bedoeling het verplaatsen van vee binnen een boerenbedrijf aan dezelfde eisen te binden als gelden voor het vervoer over langere afstand. Het beleid inzake de verlening van vrijstellingen of ontheffingen zal uiteraard niet mogen leiden tot het ondergraven van het normenstelsel voorzien in het onderhavige wetsontwerp.

Artikel 3

In artikel 3 van de Europese Overeenkomst is voorgeschreven dat landbouwhuisdieren, behorende tot de groepen eenhoevigen, herkauwers en varkens, voordat zij voor export worden ingeladen moeten worden onderzocht door een officiële dierenarts en dat het inladen op een door hem goedgekeurde wijze dient te geschieden. Ten bewijze dat de dieren geschikt zijn om te worden vervoerd geeft deze dierenarts – in Nederland een ambtenaar van de Veeartsenijkundige Dienst – een schriftelijke verklaring af die de zending moet vergezellen en waarin de identificatiemerken of -bewijsstukken zijn vermeld. Het onderhavige artikel geeft hieraan uitvoering voor wat betreft het vereiste van de aanwezigheid van het certificaat en de bedoelde identificatiegegevens. In het eerste lid is eveneens voorzien dat de vereiste documenten of merken tijdens het vervoer naar het buitenland aanwezig moeten zijn, ten einde een eventuele controle tijdens dit vervoer mogelijk te maken.

Hierbij moge worden opgemerkt, dat bij export van bovengenoemde dieren reeds op grond van de Veewet een certificaat wordt vereist zodat deze regeling geen extra mankracht vereist.

De aanwezigheid van door de Nederlandse overheid afgegeven documenten zal vanzelfsprekend niet kunnen worden geëist bij vervoer naar het buitenland van dieren die niet in Nederland zijn ingeladen. Daarom is voor dat geval in het tweede lid een uitzondering gemaakt op het verbod van het eerste lid.

Internationale overeenkomsten of besluiten kunnen meebrengen dat het in het eerste en tweede lid neergelegde regiem niet of niet algemeen zal kunnen gelden. Daarom is voor die gevallen in het derde lid de mogelijkheid van afwijking van dat regiem neergelegd. Hierbij valt met name te denken aan de

werking van de Benelux Economische Unie en van de Europese Gemeenschappen.

Doordat in de Benelux de controle aan de binnengrenzen is vervallen ligt het in de lijn der verwachting dat in dat kader wordt geregeld op welke wijze de Europese Overeenkomst binnen de drie landen wordt toegepast. Een zodanige regeling is momenteel nog niet tot stand gekomen.

Voorts heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen eerst recentelijk voorbereidingen getroffen om te komen tot communautaire regelen ter naleving van de Europese Overeenkomst. Deze voorbereidingen verkeren nog in een zodanig stadium dat geenszins bekend is van welke aard deze regelen zullen zijn.

Bij toepassing van het derde lid zal bij voorbeeld kunnen worden bepaald dat vervangende, Nederlandse of van elders afkomstige bewijsstukken aanwezig dienen te zijn.

Het tweede en derde lid zullen eveneens toepassing kunnen vinden, indien landen – bij voorbeeld krachtens artikel 3, vierde lid, van de Europese Overeenkomst – in het onderling verkeer afzien van het certificaat.

De bepaling van het vijfde lid zal onder meer kunnen worden toegepast ten aanzien van plaatselijk grensverkeer.

Artikel 4

In het tweede lid van dit artikel, onder a tot en met d, zijn de aan de Europese Overeenkomst ontleende criteria neergelegd, waaraan een inspecteur bij de beoordeling van de dieren zijn beslissing tot het al dan niet afgeven van een certificaat dient te toetsen.

Ingevolge het in het tweede lid onder e bepaalde kan de inspecteur ook afzien van het afgeven van een certificaat, als niet de toestand van de dieren, maar andere factoren hem aanleiding geven te oordelen, dat de bij het vervoer in acht te nemen voorschriften niet zullen of kunnen worden nageleefd. Hierbij kan bij voorbeeld worden gedacht aan ontoereikende inrichting of uitrusting van het vervoermiddel en het ten onderzoek aanbieden van een zending dieren, terwijl kennelijk onvoldoende vervoercapaciteit voorhanden is.

Artikel 5

Artikel 5 biedt daarnaast de mogelijkheid een reeds afgegeven certificaat terug te vorderen. Hiertoe kan aanleiding bestaan indien bij het afgeven van het certificaat sprake is geweest van dwaling, maar ook indien na de afgifte bij voorbeeld de samenstelling van het transport is gewijzigd of het vervoer door na de afgifte opgekomen omstandigheden niet meer voldoet aan de voorschriften.

Artikel 7

Veelal vindt bij internationaal vervoer reeds op grond van veterinaire regelen afgifte van een certificaat na een onderzoek plaats. Voor zover de aan de afgifte van dit certificaat verbonden werkzaamheden kunnen samenvallen met die welke in dit ontwerp zijn voorzien zullen geen extra kosten behoeven te worden gemaakt.

De Minister van Landbouw en Visserij,
A.P.J.M.M. van der Stee

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T.E. Westerterp

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,
W. Meijer