

Beleidsregel verlaging temperatuur transport

1. Wat is de aanleiding?

Er is de afgelopen jaren steeds meer aandacht voor vervoer van dieren onder warme omstandigheden in de zomer. In 2020 is er een beleidsregel door LNV ingesteld die voor de situatie van vervoer bij hoge temperaturen een invulling geeft aan het begrip 'vervoeren of laten vervoeren van dieren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent' uit artikel 3 van Verordening (EG) 1/2005 (hierna: de transportverordening). Dit maakt dat vervoer van dieren - wanneer dit gebeurt in het kader van economische bedrijvigheid en zonder actieve koeling - niet plaats mag vinden bij een buitentemperatuur vanaf 35 graden Celsius. Op 8 juli 2021 heeft lid Vestering (Partij van de Dieren) een motie ingediend om de temperatuur in deze beleidsregel te verlagen van 35 naar 30 graden Celsius. Deze motie is in de Tweede Kamer aangenomen. In reactie hierop heeft de Minister destijds aangegeven eerst de opinies van de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) af te willen wachten, zodat deze wetenschappelijke inzichten meegenomen kunnen worden in het aanpassen van de beleidsregel. Daarnaast is op 8 december 2022 een tweede motie van het lid Vestering (Partij van de Dieren) aangenomen in de Tweede Kamer die vraagt om uiterlijk in het voorjaar 2023 over te gaan tot het verlagen van de maximale temperatuur voor diertransporten en daarbij de EFSA-onderzoeken te betrekken.

Op 7 september 2022 heeft de EFSA vijf *scientific opinions* aangenomen op transport. Hierin worden beschrijvingen gegeven van gangbare praktijken van alle stadia van diertransporten en de welzijnsimpact. Zo ook over temperatuur, en wat de maximale temperatuur per diercategorie moet zijn om risico's op welzijnsconsequenties te verkleinen. Deze EFSA rapporten zullen de wetenschappelijke basis vormen van de verlaging van de maximale temperatuur voor diertransport. De EFSA heeft aanbevelingen gedaan. In de aanbevelingen staat dat de temperatuur **in de transportmiddelen** de "upper critical temperatures" (UCT) niet zou moeten overschrijden, om de risico's op welzijnsconsequenties, veroorzaakt door blootstelling aan hoge effectieve temperaturen, te verkleinen. Deze is geschat op:

- 30, 25 en 22 graden voor resp. biggen van ongeveer 30 kg, varkens en zeugen.
- 25 graden voor runderen.
- 27 graden voor ongeschoren schapen en 32 graden voor geschoren schapen.
- 25 graden voor paarden.
- 29 graden voor konijnen.
- 29 graden voor pluimvee (gebaseerd op gemiddelde luchtvochtigheid in NL zomers)

In reactie op de motie van het lid Vestering van december 2022 heeft Minister LNV aangegeven de EFSA normen te hanteren als uitgangspunt voor de beleidsregel. Gelijktijdig is het belangrijk oog te hebben voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Hierover worden gesprekken gevoerd met de sector en de NVWA. De sector is gevraagd de impact gekwantificeerd in kaart te brengen. Mogelijk kunnen de EFSA normen op basis van deze input bijgesteld worden. De uiterste speelruimte voor de verlaging van de maximum temperatuur voor diertransport is de buitentemperatuur van 30 graden conform de motie van 8 juli 2021.

2. Wie zijn betrokken?

Het verbod betreft diertransport dat verband houdt met economische bedrijvigheid. Hieronder vallen in ieder geval de volgende diersoorten, voor zover het transport verband houdt met economische bedrijvigheid: runderen, varkens, schapen, geiten, pluimvee en paarden. Bij dit verbod zijn veehouders, veehandelaren, transporteurs en slachthuizen betrokken. Dit betreft de volgende koepelorganisaties: LTO, POV, Avined, Vee en Logistiek Nederland, TLN (Saveetra), COV, NEPLUVI. Ook de NVWA speelt een belangrijke rol als handhaver.

3. Wat is het probleem?

Het vervoer van dieren bij hoge temperaturen is een risico voor het dierenwelzijn; door de extra activiteit en stress van de dieren bij het inladen en de omstandigheden in het transportmiddel (dieren dicht op elkaar, beperkte ruimte boven de dieren voor extra ventilatie) is er kans op hittestress. De rijwind biedt enigszins verkoeling als het transportmiddel in beweging is. Dit geldt uiteraard niet voor de zogenaamde "dwarsgeventileerde" of gesloten veewagens. Er ontstaan vooral problemen als transportmiddelen komen stil te staan in de zon, zoals bij voorbeeld in files, tijdens rustpauzes van de chauffeur, of bij wachtrijen voor de slachthuizen. Dan biedt eventuele mechanische ventilatie ook niet genoeg afkoeling. De transportverordening kent in artikel 3 de algemene bepaling dat het verboden is "dieren te vervoeren of te laten vervoeren op zodanige

wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent". Wat waarschijnlijk letsel of onnodig lijden vanwege hitte betreft, wordt nu beschreven in de EFSA-rapporten.

4. Wat is het doel?

Het doel is om voor de zomer van 2024 middels een beleidsregel nadere invulling te geven aan het begrip "vervoeren of laten vervoeren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent", met betrekking tot diertransporten bij hoge buitentemperaturen.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Er zijn drie redenen die overheidsinterventie rechtvaardigen:

1. De vrijwillige afspraak ten aanzien van de 35 graden grens in het Nationaal plan voor veetransport bij extreme temperaturen werd niet door ieder nageleefd en gaf de NVWA te weinig handvatten om te handhaven. Dit was de aanleiding om de beleidsregel diertransport bij hoge temperaturen op te stellen.
2. EFSA geeft in diens wetenschappelijke adviezen aan bij welke temperaturen er een welzijnsrisico bestaat op het uitvoeren van diertransporten. De beleidsregel, die 35 graden als bovengrens hanteert, reflecteert niet meer de laatste wetenschappelijke inzichten.
3. Er ligt een aangenomen motie van lid Vestering uit 2021 die vraagt om een verlaging van de maximale temperatuur naar 30 graden.

6. Wat is het beste instrument?

Een vrijwillige aanpak heeft in het verleden (via het Nationaal Plan voor veetransport bij extreme temperaturen) niet afdoende gewerkt en niet alle sectoren wilden zich aansluiten. Dit laatste is tot op heden het geval. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat vrijwillige afspraken dit keer wel werken, dus is daar niet voor gekozen.

Destijds is gekozen om via een beleidsregel duidelijkheid te scheppen en de regel beter handhaafbaar te maken voor de NVWA. Met de beleidsregel wordt bij besluit een algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, vastgesteld over de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Het wettelijk voorschrift waar de beleidsregel op ziet is artikel 3 van de transportverordening (zie onder 3). Met de beleidsregel wordt vastgesteld dat bij de toezicht en handhaving van dat artikel voor wat waarschijnlijk letsel of onnodig lijden vanwege hitte betreft, uitgegaan wordt van de laatste wetenschappelijke inzichten over maximale temperaturen waaronder verschillende diersoorten vervoerd mogen worden. Door dit in een beleidsregel vast te leggen is het voor iedere belanghebbende duidelijk hoe het bestuursorgaan artikel 3 uitlegt inzake het vervoer van dieren bij hitte en kan de NVWA bij het opstellen van een boeterapport voor een overtreding, voor de onderbouwing verwijzen naar de beleidsregel.

Omdat is gebleken dat de beleidsregel een effectief middel is om het beoogde doel te behalen en er al een beleidsregel bestaat die relatief eenvoudig aangepast kan worden, ligt het voor de hand om die weg te kiezen en niet voor een ander instrument.

7. Wat zijn de (neven)gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid, milieu en dieren?

Het verlagen van de maximumtemperatuur voor diertransport heeft mogelijk grote consequenties voor primaire bedrijven en slachthuizen. Doordat veetransport vanwege een verlaagde maximumtemperatuur vaker in het jaar niet mogelijk is, kunnen geplande transporten tussen bedrijven - zoals van een veehouderij naar een slachthuis - vaker tijdelijk niet plaatsvinden. De impact zal het grootst zijn voor slachtvarkens en slachtpluimvee (vleeskuikens). Deze sectoren werken namelijk zeer strakke plannings, waarbij weinig spelingsruimte is. Als er geen transport naar het slachthuis mogelijk is, moet dit op zeer korte termijn worden ingehaald. De stal moet immers gereed gemaakt worden voor de nieuwe dieren die in een zo kort mogelijk termijn geleverd worden. Daarnaast geldt voor vleeskuikens en tot op zeker hoogte ook voor vleesvarkens dat de dieren tussentijds doorgroeien. Kunnen zij niet op tijd naar het slachthuis vervoerd worden, dan zullen zij - zeker op bedrijven die bij het opzetten van de dieren geen rekening houden met dit mogelijke scenario - boven de toegestane bezettingsgraad uitgroeien.

Slachthuizen hebben doorgaans ook een strakke planning, met niet veel ruimte om tijdens een normale slachtdag nog extra zendingen van de vorige dagen in te plannen. Dat betekent voor de slachthuizen dat er extra uren gewerkt moeten worden in de nachten of weekenden.

De sectorpartijen zijn gevraagd om deze impact te kwantificeren in een impactanalyse, zodat aan de hand daarvan bepaald kan worden of eventueel flankerend beleid nodig is om bepaalde effecten tegen te gaan. Op dit moment zijn deze impactanalyses nog allemaal niet binnen.

Slachthuizen kunnen alleen 's nachts slachten – tijdens de koelere momenten - als de keurders en toezichthouders (NVWA en de KDS bij roodvlees) ook 's nachts hun werkzaamheden uitvoeren. De sector dringt daarom aan op garanties van de NVWA voor toezicht en de keuring op afwijkende uren en dagen. Deze garantie kan de NVWA op dit moment niet geven, er lopen gesprekken hierover.

Niet alleen 's nachts slachten is een mogelijke oplossing, maar ook verschuiven naar geconditioneerd vervoer of een lagere opzet tijdens warme perioden kunnen ervoor zorgen dat de keten niet geheel vastloopt tijdens hitte.

De NVWA kan handhavend op blijven treden bij transport tijdens hoge temperaturen.

De gevolgen voor dieren zijn dat zij niet langer vervoerd mogen worden onder dusdanig hoge temperaturen die – volgens de laatste wetenschappelijke inzichten - waarschijnlijk letsel of onnodig lijden veroorzaken. Het directe gevolg is positief voor het dierenwelzijn en sluit aan bij de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier (artikel 1.3 van de Wet dieren). Niettemin, gelet op voorgaande gevolgen voor de bedrijven, zal ook bezien moeten worden of er geen ongewenste neveneffecten voor dierenwelzijn ontstaan.