

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het IAK is gebaseerd op de verplichte kwaliteitseisen, die de ministerraad op 14 april 2011 heeft vastgesteld. Je leest ze in het kabinetsstandpunt IAK (pdf-document, 53 kB). Alle voorstellen voor beleid en regelgeving moeten aan deze kwaliteitseisen voldoen. De ministerraad beslist over het schrappen of toevoegen van verplichte kwaliteitseisen.

Drachtige dieren niet meer aanvoeren naar het slachthuis in het laatste derde deel van de dracht

De 7 IAK-vragen:

1. Wat is de aanleiding?

Beschrijf de aanleiding voor het maken van het voorstel (bv. het regeerakkoord, besluit van de bewindspersoon, EU-implementatie, toezegging aan de Tweede Kamer, verzoek uit de branche of onderzoeksrapport), Noem de vindplaats van de bron waaruit de aanleiding blijkt.

Het is wettelijk toegestaan om drachtige dieren tot 90% van de dracht te transporteren. Dit betekent dat er dieren tot 90% dracht naar het slachthuis getransporteerd kunnen worden om daar geslacht te worden. Omdat niet uitgesloten kan worden dat de foetus pijn, stress of ongemak ervaart als het moederdier in het laatste derde deel van de dracht wordt geslacht, wordt deze situatie vanuit maatschappelijk- en dierenwelzijn oogpunt onwenselijk geacht¹. Een petitie van de organisatie Dier&Recht, om de slacht van hoogdrachtige koeien te stoppen, werd meer dan 30.000 keer getekend en op 24 januari 2019 aangeboden aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van de Tweede Kamer². Minister Schouten heeft in het debat van 24 januari 2019 over Dieren in de Veehouderij aangegeven wettelijk te willen regelen dat het verboden is dieren aan te bieden voor de slacht in het laatste derde deel van de dracht³.

2. Wie zijn betrokken?

Geef aan welke groepen, organisaties, instanties, personen etc. betrokken zijn bij de totstandkoming van het voorstel. Geef ook aan waarom men betrokken is (bijv. kennis van probleem, betrokken bij uitvoering of handhaving, vertegenwoordiger doelgroep) en hoe (meebeslissen, meedenken, meedoen)

Er is gesproken met onderstaande partijen.

- Producenten Organisatie Varkenshouderij: vertegenwoordigt houders van de drachtige dieren (varkens). Houders zijn primair verantwoordelijk voor het welzijn, ook van de foetus.
- Sectororganisatie LTO: vertegenwoordigt houders van de drachtige dieren (o.a. runderen). Houders zijn primair verantwoordelijk voor het welzijn, ook van de foetus.
- Vee & Logistiek Nederland: zij vertegenwoordigen de handelaren, verzamelplaatsen, transporteurs en exporteurs. Zij kunnen geconfronteerd worden met het vervoer van hoogdrachtige dieren.
- Wageningen UR: heeft in 2016 geïnventariseerd wat het effect van bedwelmen en doden van drachtige dieren op de foetus is. Heeft tevens een inschatting gemaakt van de incidentie van doden van (hoog)drachtige dieren in Nederland is⁴.
- Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV) en Vereniging van Slachterijen en Vleesverwerkende bedrijven (VSV): Koepelorganisatie voor slachthuizen. De slachterijen worden geconfronteerd met de aanvoer van hoogdrachtige dieren.

1 EFSA rapport: Animal welfare aspects in respect of the slaughter or killing of pregnant livestock animals (cattle, pigs, sheep, goats, horses). <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.2903/j.efsa.2017.4782>

2 https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2019A00143

3 Stenogram plenair debat 'Dieren in de Veehouderij' van 24 januari 2019.

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2019D05409&did=2019D05409>

- Dierenartsorganisaties Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD) Collectief Praktiserende Dierenartsen (CPD): kunnen een rol spelen bij het vaststellen van het stadium van de dracht.
- Dierenbeschermingsorganisaties (o.a. Dier&Recht, Dierenbescherming, Eyes on Animals): vertegenwoordigen maatschappelijke gevoelens en treden op om het welzijn van dieren te borgen.
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA): toezichthouder op slachthuizen en primaire bedrijven. Betrokken bij uitvoering en handhaving.
- Europese Commissie: hoedster van het EU-beleid. De EU heeft voorschriften vastgesteld m.b.t. het welzijn bij het vervoer en het doden van dieren. Bovendien stelt het vrij verkeer van goederen en diensten binnen de EU grenzen.

Zij hebben aangegeven zich te scharen achter de wens om de slacht van dieren in het laatste derde deel van de dracht te voorkómen. Vanuit de sector- en dierenartsorganisaties is wel aangegeven dat het wenselijk is als ruimte blijft bestaan voor uitzonderingen.

3. Wat is het probleem?

Beschrijf hier het probleem dat moet worden opgelost. Welke situatie wordt negatief gewaardeerd of is voor vatbaar voor verbetering?

Uit onderzoek blijkt dat een foetus fysiologisch en anatomisch in staat is om op pijnprikkels te reageren gedurende het laatste derde deel van de dracht^{1,4}. Of de foetus gedurende het slacht- of dodingsproces van de moeder ook daadwerkelijk ongerief ervaart, hangt af van het antwoord op de vraag of de foetus zich hiervan ook bewust is. In aanleg en functionaliteit wordt aangenomen dat bewustzijn van de foetus niet mogelijk is tijdens de eerste twee delen van de dracht, maar wel tijdens het laatste derde deel van de dracht^{1,4}. Uit wetenschappelijk onderzoek van de European Food Safety Authorities (EFSA) in 2017, komt naar voren dat in het laatste derde deel van de dracht het ongeboren dier over een volledig aangelegd pijnperceptiesysteem beschikt. Het rapport geeft daarbij wel aan dat de ongeboren vrucht waarschijnlijk, dankzij de hormonale systemen van het moederdier, ook in dit laatste derde deel van de dracht geen pijn ervaart. Omdat niet volledig kan worden uitgesloten dat de foetus pijn, stress of ongemak ervaart als het moederdier in het laatste derde deel van de dracht gedood wordt, wordt deze situatie vanuit maatschappelijk- en dierenwelzijn oogpunt onwenselijk geacht.

Het welzijn van het dier is primair de verantwoordelijkheid van de houder van het dier, ook tijdens de dracht. De veehouder waakt ook over de gezondheid van de dieren en over de inseminatie en de dracht van de dieren. De verantwoordelijkheid voor het afvoeren van het dier in het laatste derde deel van de dracht ligt dan ook bij de veehouder. De houder dient het moederdier niet naar de slacht af te voeren.

Uit onderzoek van EFSA¹, Wageningen UR⁴, Denemarken⁵ en bevindingen van de NVWA is gebleken dat de slacht van (hoog)drachtige dieren met enige regelmaat voorkomt. Het gaat hierbij om enkele procenten van het totaal aantal geslachte dieren. Uit de handavingsstatistieken van de NVWA blijkt dat er in 2019 226 vermoedelijk hoogdrachtige runderen met een draagtijd van meer dan 90% op het slachthuis zijn aangevoerd. Er wordt verwacht dat het aantal dieren dat in het laatste derde deel van de dracht op het slachthuis is aangevoerd nog hoger ligt, maar cijfers hierover ontbreken.

4. Wat is het doel?

Beschrijf het beleidsdoel/de beleidsdoelen. Formuleer doelen waar mogelijk SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Het doel is voorkomen dat een dier in het derde deel van de dracht aangeboden wordt voor de slacht.

4 Livestock Research Rapport 963 <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/507039>

5 Nielsen et al., 2019. *Animals*. Slaughter of Pregnant Cattle in Denmark: Prevalence, Gestational Age, and Reasons.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

Geef aan welk publiek belang in het geding is en waarom ingrijpen door de rijksoverheid noodzakelijk is. Wat gebeurt er bij niets doen/ongewijzigd beleid (nuloptie)?

Dierenwelzijn is als publiek belang geborgd in de Wet Dieren. Dit belang van de foetus kan in het gedrang komen wanneer het moederdier in het derde deel van de dracht geslacht wordt. Er is daarnaast sprake van de ethische vraag of het wenselijk is een foetus te doden in het laatste derde deel van de dracht wanneer het mogelijk pijn en ander ongerief kan ervaren. Dit ethische vraagstuk maakt geen onderdeel uit van het marktsysteem. Wanneer niet wordt ingegrepen, zal het aantal dieren dat hoogdrachtig aangevoerd wordt op het slachthuis niet dalen. Er zijn geen private regelingen in de markt werkzaam die het aanbieden van dieren in het laatste derde deel van de dracht voorkomen/verminderen.

6. Wat is het beste instrument?

Geef aan met welk(e) beleidsinstrument(en) het beoogde doel moet worden gerealiseerd en waarom deze instrumenten – alles afgewogen – de voorkeur genieten. Betrek in de afweging overwegingen omtrent effectiviteit, doelmatigheid, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Voorlichting

Met de veehouderijsectoren wordt gesproken over het voorkómen van de aanvoer van drachtige dieren in het laatste derde deel van de dracht en het beter op orde brengen van de administratie van de drachtigheid, zodat veehouders zich bewust zijn van dit knelpunt (instrument voorlichting).

Wijziging van regelgeving

Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden bevat geen eisen ten aanzien van het doden van drachtige dieren. De Europese Transportverordening (EG nr. 1/2005) verbiedt het transport van dieren die >90% drachtig zijn. Dit transport verbod richt zich echter niet op het welzijn van de foetus in het laatste derde deel van de dracht wanneer het moederdier geslacht wordt.

De Wet dieren kent in artikel 2.7 wel grondslagen om regels te stellen over het verkopen, het ten verkoop in voorraad houden of aanbieden, het kopen, het verhuren, het afleveren, het in de handel brengen en het in of buiten Nederland brengen van dieren behorende tot bij die maatregel aangewezen diersoorten of diercategorieën. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden verboden: het verkopen, voor de verkoop aanbieden, het in de handel brengen en het afleveren van dieren (hierna te samen aangeduid als 'verhandelen') . Om te bewerkstelligen dat een veehouder, voordat deze een dier verhandelt, zich ervan vergewist dat de betrokken dieren zich niet in het laatste derde deel van de dracht bevinden, verplicht dit besluit de veehouder ertoe om dit naar waarheid te verklaren en ervoor te zorgen dat degene aan wie de dieren worden verhandeld, komt te beschikken over deze verklaring (artikelen 2.27a, derde lid en 2.46a, derde lid). Dat maakt dat de wederpartij de veehouder zo nodig kan aanspreken op de verplichting om geen drachtige dieren te verhandelen als zij zich in het laatste derde deel van de dracht bevinden.

Met het aanpassen van de regelgeving kan het doel worden gerealiseerd. De inzet van regelgeving maakt het namelijk mogelijk om de naleving van het gewenste verbod af te dwingen. Afdwingen zal in voorkomend geval nodig zijn omdat er van de markt geen nalevingsprikkel uitgaat (zie ook punt 5).

Controle op en handhaving van dit verbod kan door de NVWA uitgevoerd worden bij de reguliere controles in het slachthuis.

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

Beschrijf hier de (neven)gevolgen van het voorstel voor burgers, bedrijven, overheid en milieu. Denk bij gevolgen voor burgers en bedrijven bijv. aan administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten en bij bedrijven ook aan markteffecten en concurrentiepositie. Denk bij gevolgen voor de overheid bijv. aan gevolgen voor bezwaar en beroep, toezicht, rechtspraak rechtsbijstand etc.. Gevolgen moeten zo veel mogelijk worden gekwantificeerd (bijv. om hoeveel burgers gaat het, wat zijn de verwachte kosten etc.).

Met het voorgestelde besluit wordt een wijziging aangebracht die administratieve lasten, toezichtlasten en nalevingskosten met zich meebrengen.

De veehouder zal, om overtreding van de verboden te voorkomen, in zijn administratie moeten bijhouden hoe ver de dracht bij zijn runderen of zeugen is gevorderd, om zeker te kunnen zijn dat hij het dier niet verhandeld met het oog op slacht in het laatste derde deel van de dracht. Alleen dan kan hij aan degene die het dier afneemt naar waarheid verklaren dat het dier zich niet bevindt in het laatste derde deel van de dracht. Dit is op het merendeel van de bedrijven al onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering en vergt op deze bedrijven derhalve geen extra aanpassing. In dit geen onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering is zal het advies van een deskundige, bijvoorbeeld een dierenarts, ingeroepen moeten worden om te verifiëren in welk drachtstadium het dier zich begeeft. De voorrijdkosten van een dierenarts zijn gemiddeld € 35,- met een uurtarief van ongeveer € 120,- per uur. Een snelle check leert hoever een dier drachtig is en een bezoek van een dierenarts kan binnen een kwartier tot half uur worden afgerond. De kosten voor een dergelijk bezoek komen dan op 30€ (15 minuten x € 120,- per uur). Indien een houder een beroep doet op een van de uitzonderingsgronden, zal deze afdoende bewijslast aan moeten leveren. Indien er sprake is van een noodslacht, dient op grond van de Europese regelgeving over slacht (verordening 853/2004) een verklaring van een dierenarts aangeleverd te worden. Indien er sprake is van de situatie waarbij een dier geslacht dient te worden in het belang van diergezondheid of volksgezondheid, zal via een erkend lab aangetoond moeten worden dat het dier daadwerkelijk besmet is met de betreffende dierziekte. De kosten verbonden aan de benodigde diagnostiek variëren, afhankelijk van de dierziekte waarom het gaat, tussen de 7 euro en 50 euro. Om deze regel te kunnen handhaven zal op het aan te passen voedselketeninformatie formulier ruimte worden gecreëerd waar de veehouder ter uitvoering van dit besluit kan verklaren dat het dier zich niet in het laatste derde deel van de dracht bevindt. Het invullen van deze extra vraag op het invullen kost een houder mogelijk 5 minuten extra tijd. De houder zij zal dit moeten terugzoeken in zijn bedrijfsadministratie.

Uitgaande van een uurtarief van €30,- per uur, kost een dergelijke handeling de veehouder € 2,50 per dier dat zich mogelijk in haar derde deel van de dracht bevindt. Bij een melkveehouderij van gemiddelde bedrijfsomvang met 100 koeien, zullen op jaarbasis een 15 koeien worden afgevoerd naar de slacht. Bij een varkensfokkerij met 1200 zeugen ligt dit aantal op 300-400 zeugen. Opgemerkt wordt dat het hier om een klein aantal dieren gaat, omdat in de meeste gevallen een dier niet drachtig is op het moment dat het dier het bedrijf verlaat. Een ander bedrijfseffect is, dat drachtige dieren in het gehele laatste derde deel van de dracht niet mogen worden verhandeld voor slacht. Indien een houder het dier alsnog wil verhandelen, mag die na de geboorte van de foetus. Hierbij dienen de eisen uit de transport verordening in acht genomen te worden. Dit behelst een extra kostenpost op bedrijfsniveau.

De NVWA zal met de slachthuizen afspraken maken over het vastleggen van een procedure hoe er met dieren wordt omgegaan wanneer deze zich in het laatste derde deel van de dracht bevinden.

Er wordt nu uitsluitend gecontroleerd of foetussen van dieren voldoen aan bepaalde criteria waarbij het aannemelijk is dat de dracht 90% of meer gevorderd is. Met slachthuizen zal dan moeten worden afgesproken dat zij melding doen indien zij een vermoeden hebben dat het dier in het laatste derde deel van de dracht is.

De inzet van de overheid is dat slachthuizen melding doen bij de NVWA indien zij een vermoeden hebben dat het dier in het laatste derde deel van de dracht is.

De (aanwezige) NVWA dierenarts zal moeten beoordelen via foetus specifieke kenmerken of er sprake is van een overtreding. Wanneer een overtreding vermoedt wordt, kan via de bedrijfsdocumentatie gecontroleerd worden of dit het geval was.

Gelet op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het verbod, zal het verbod gelden voor runderen en varkens. Opgedane ervaring en voortschrijdende kennis kan de basis zijn voor handhaving naar de andere gangbare diersoorten in de veehouderij.

4 Livestock Research Rapport 963 <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/507039>

5 Nielsen et al., 2019. *Animals*. Slaughter of Pregnant Cattle in Denmark: Prevalence, Gestational Age, and Reasons.

Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Tot wijziging van het Besluit diergeneeskundigen artikel 2.5.a.

De 7 IAK-vragen:

1. Wat is de aanleiding?

Sinds 1 januari 2008 geldt er een verbod op het couperen van schapenstaarten. Hierop is een uitzondering getroffen voor de rassen Suffolk, Hampshire Down en Clun Forest mits de stamboeken zich committerden aan het initiëren van fokprogramma's gericht op halvering van de staartlengte voor 31 december 2027. Om de doelstelling te behalen zijn er evaluatiemomenten afgesproken waarvan het tweede evaluatiemoment in 2017 was. Uit deze evaluatie is gebleken dat geen van de drie stamboeken de doelstelling zal behalen op de ingeslagen weg.

2. Wie zijn betrokken?

De evaluatie is in opdracht van het Ministerie uitgevoerd door Wageningen Livestock Research. De stamboeken van de rassen Suffolk, Hampshire Down en Clun Forest hebben hieraan hun medewerking verleend.

3. Wat is het probleem?

De ingezette fokprogramma's met als doel de staartlengte te halveren om myiasis makkelijker te kunnen voorkomen, hebben onvoldoende voortgang gemaakt. Het realiseren van de doelstelling was echter de voorwaarde om als uitzonderingspositie in aanmerking te komen voor het verbod op het couperen van staarten bij schapen. Het niet kunnen realiseren van deze doelstelling kan niet leiden tot het blijven aanmerken van deze groep dieren als uitzondering. Er is met de stamboeken overeengekomen dat het couperen van staarten ook bij deze rassen niet meer is toegestaan vanaf 1 januari 2028.

4. Wat is het doel?

Het doel is het niet meer toestaan van het couperen van staarten van alle schapenrassen. Om het risico op myiasis ook bij genoemde drie rassen zo laag mogelijk te houden zullen de stamboeken in ieder geval tot 1 januari 2028 doorgaan met de ingezette fokprogramma's.

5. Wat rechtvaardigt de overheidsinterventie?

De ingezette fokprogramma's leiden tot onvoldoende resultaat en kunnen niet oneindig voortduren.

6. Wat is het beste instrument?

De wetgeving dient te worden aangepast om de met de stamboeken overeengekomen einddatum op de uitzonderingspositie vast te leggen.

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

Voor de houders van deze schapenrassen (voornamelijk hobbyhouders) zal er meer tijd en effort uitgaan naar het voorkomen van myiasis vanwege de lange bewolde staarten. Voor de overheid wordt het toezicht en de handhaving vereenvoudigd omdat het verbod op couperen vanaf 1 januari 2028 voor alle rassen gelijk is.