

Het juridisch welzijn van dierentransport: de strafrechtelijke regeling van dierentransport over de weg

Joke Goddaer

Onder wetenschappelijke begeleiding van prof. dr. F. Verbruggen en J. Huysmans

Inleiding

Dierentransport over de weg is reeds lange tijd een veelbesproken onderwerp dat niet alleen op nationaal, maar ook op Europees niveau leidde tot wetgevende initiatieven. In voorliggende studie wordt het transport van slachtdieren onder de loop genomen en zal het accent liggen op de strafrechtelijke regeling van het dierentransport over de weg.

Een eerste verkenning van het onderwerp leidt onmiddellijk tot de confrontatie met een aantal slogans van dierenrechtenorganisaties, krantenkoppen en artikels waarin het probleem van onbehoorlijke dierentransporten aan de kaak wordt gesteld.¹ Het is opvallend hoe vooral Nederlandse bronnen artikelen publiceren omtrent de wantoestanden in de dierentransportsector. Ondanks het feit dat de Europese regelgeving er op het eerste zicht voor zorgt dat er zich weinig verschillen kunnen profileren tussen België en Nederland, is er een

¹ **Een aantal voorbeelden:** “Veehandelaars Ciney veroordeeld”, 22 oktober 2004, www.destandaard.be (consultatie 22 februari 2010); “Laakbare activiteiten bij internationaal transport”, 24 april 2005, www.biteback.be (consultatie 22 februari 2010); “ Varkens creperen tijdens transport”, 1 augustus 2007, www.eenvandaag.nl (consultatie 3 december 2009); “Febetra: België voldoet niet aan Europese verordening dierenvervoer – vervoerder is kop van jut”, 8 januari 2008, www.febetra.be/modules/news/makepdf.php?storyid=66 (consultatie 1 december 2009); “Verburg: In april nieuwe regels voor veetransport”, 24 januari 2008, www.nieuwsbladtransport.nl (consultatie 22 februari 2010); “Dierenartsen tegen massaal veevervoer in Europa”, 26 februari 2008, www.nieuwsbladtransport.nl (consultatie 1 december 2009); “Opeengepakte varkens hapten naar adem bij transport”, 7 augustus 2008, www.nieuwsbladtransport.nl, (consultatie 22 februari 2010) “Trucker veroordeeld voor fout dierentransport”, 22 december 2008, www.ttm.nl (consultatie 22 februari 2010); “Politie controleert dierentransporten in arrondissement Kortrijk”, 16 maart 2009, www.polfed-fedpol.be (consultatie 22 februari 2010); “Eerste boete voor dieronvriendelijk veetransport in Nederland”, 21 oktober 2009 www.destandaard.be (consultatie 22 februari 2010); “Internationaal transport: sommige dieren liggen te sterven”, www.animalfreedom.org (consultatie 1 december 2009); “Internationaal varkenstransport regelrechte lijdensweg”, www.stichtingdierenrecht.nl (consultatie 1 december 2009); “Gaia onthult mishandeling paarden”, 9 april 2010, www.destandaard.be, (consultatie 9 april 2010).

duidelijk onderscheid tussen beide landen wat betreft de aandacht voor het dier en de beleidsregels die actief worden genomen. Een geïntegreerde rechtsvergelijking met Nederland is dan ook aangewezen. Daarnaast is het opmerkelijk dat er nog steeds artikelen van recente datum verschijnen die de problemen inzake dierentransport aankaarten. Ook na de Europese verordening nr. 1/2005 van 22 december 2004 blijkt het dierentransport nog niet steeds conform de wetgeving te gebeuren.

Om een behoorlijk zicht te krijgen op de problematiek van de strafrechtelijke regeling, wordt in een eerste hoofdstuk een overzicht gegeven van de verschillende belangen die in acht dienen te worden genomen. De confrontatie wordt voorgesteld tussen enerzijds een oproep tot meer aandacht voor het dierenwelzijn tijdens het transport en anderzijds de economische belangen van de transporteurs, producenten en consumenten. Kortom, de vraag naar de relevante belangen en het waarom van de uitgebreide en gedetailleerde regelgeving wordt hier beantwoord.

Het tweede hoofdstuk gaat in op de huidig voorliggende nationale wetgeving. Een bespreking van het ontstaan en de evolutie van de wetgeving die vandaag de dag in België en Nederland het dierentransport reguleert, komt aan bod. Een korte inhoudelijke voorstelling van de Wet op het Dierenwelzijn dringt zich hier op. Meteen wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook de nationale wetgeving van onze noorderbuur Nederland even te bekijken. De sancties die in de beide lidstaten voorhanden zijn, worden besproken in het vierde hoofdstuk.

Ook op het Europese niveau werden een aantal instrumenten uitgewerkt om het dierentransport in goede banen te leiden. In het derde hoofdstuk wordt kort ingegaan op de bevoegdheid van de Europese Unie om op het vlak van dierentransport in te grijpen. Ook het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel komen daarbij aan bod. In een derde afdeling komen we tot het belangrijkste huidige instrument inzake dierentransport: de Europese verordening nr. 1/2005 van 22 december 2004. De inhoud van de verordening wordt onder de loep genomen en een korte bespreking van de sanctiebepaling is de aanzet tot een vierde, uiterst belangrijk hoofdstuk.

Naar aanleiding van de sanctiebepaling in de Transportverordening rijst de vraag in welke mate het recht van de Europese Unie vandaag de dag het strafrecht van de nationale lidstaten beïnvloedt. De beginselen van equivalentie en effectiviteit verdienen hier de aandacht. De evolutie van het ingrijpen van de Europese Unie op het gebied van strafrecht wordt in beeld gebracht en tegelijkertijd ook in vraag gesteld. Verder rijst ook de vraag of harmonisatie van de volledige wetgeving inzake dierentransport, en dus ook de strafsancities, niet alleen wenselijk, maar misschien ook wel noodzakelijk is.

Tot slot worden in een vijfde en laatste hoofdstuk enkele voorstellen voor de toekomst gedaan met betrekking tot het dierentransport. Is de eis tot afschaffing van (verre) dierentransporten een utopie of wordt het veeleer een streefdoel binnen de Europese Unie. Welke alternatieven worden aangeboden en zijn er sterke argumenten voor het behoud van dierentransport?

1. EVENWICHT TUSSEN VERSCHILLENDE BELANGEN

Zonder twijfel heeft iedereen ooit wel eens een vrachtwagen volgeladen met dieren op weg naar het slachthuis gezien. In eerste instantie roept de voorbijrijdende vrachtwagen vragen op inzake het welzijn van de dieren tijdens het transport. Het is in die zin dus belangrijk na te gaan welke invulling het begrip dierenwelzijn vandaag de dag kent. Heeft een dier belangen, of meer nog, heeft een dier werkelijk het *recht* om op een behoorlijke wijze vervoerd te worden? In tweede instantie gaat het bij dierentransport ook om een puur economische transactie waarbij de belangen van de transporteurs, producenten en consumenten een belangrijke rol spelen. Het basisproduct is afgewerkt en wordt overgebracht naar de volgende schakel in de economische keten. Het product zal in het slachthuis klaar gemaakt worden voor zijn uiteindelijke bestemming, de consumptie. In het volgende hoofdstuk wordt nagegaan welke verschillende belangen precies aan de orde zijn en waarom ze de basis vormen voor een noodzakelijke reglementering inzake dierentransport.

1.1. SLACHTDIEREN EN DIERENTRANSPORT

1.1.1. Dierenrechten

Tot op vandaag geldt zowel in de Belgische als de Nederlandse rechtsorde de heersende opvatting dat dieren geen rechtssubjecten zijn, maar wel rechtsobjecten.² Dieren kunnen dus geen drager zijn van subjectieve rechten en plichten, maar zijn er wel het voorwerp van. Toch wordt ook vaak, en vooral vanuit dierenrechtenorganisaties, gepleit voor een ommekeer binnen de rechtstelsels en de wil om dieren subjectieve rechten toe te kennen.³

² G. ADANT, "De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 131 en 137; R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 42 e.v.; G. VAN HOORICK, "Dieren in het recht in historisch perspectief" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 95-97.

³ D. BOON, *Nederlands dierenrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1983, 44; D. BOON, *Dieren hebben rechten!*, Voordracht VU Podium, Vrije Universiteit Amsterdam, 12 april 2007, www.animalfreedom.org/paginas/column/handhaving.html#top (consultatie 22 februari 2010); A.

Voorstanders van die theorie verwijzen daaromtrent vaak naar de filosofen SINGER en REGAN die dier en mens als gelijken zien.⁴ Ze stellen dat dieren, net zoals mensen, pijn en lijden kunnen ervaren en dus ook belangen hebben. Bijgevolg zouden zij net zoals de mens als rechtssubject moeten worden beschouwd.⁵ In zekere mate werd aan die opvatting gestalte gegeven op 15 oktober 1978, de datum waarop de plechtige Universele Verklaring voor de Rechten van Dieren werd uitgevaardigd te Parijs.⁶ Na een herziening door de Internationale Vereniging voor Dierenrechten, werd de verklaring uiteindelijk in 1990 gepubliceerd door de UNESCO. Tot grote spijt van een aantal dierenrechtenorganisaties heeft de verklaring geen bindende kracht zoals een wet en is zij louter een vrijblijvende intentieverklaring.⁷ Toch heeft het bestaan van de Verklaring een zekere impact gehad op de houding van de mens ten opzichte van het dier. Het bestaan van het spanningsveld tussen enerzijds de theorie die het toekennen van rechten aan dieren behartigt, en anderzijds de theorie die het dier als zuiver rechtsobject beschouwt, leidde tot een evolutie wat betreft de aandacht die in de wetgeving werd gericht op het welzijn van het dier. De *belangenleer* kent op heden heel wat aanhangers. Dat dieren beschermd moeten worden omwille van hun eigen belangen, is een opvatting die vrijwel elke burger deelt.⁸ De *rechtenleer*, die pretendeert dat uit het feit dat dieren eigen belangen hebben, moet worden afgeleid dat dieren ook eigen

PITLO en P.H.M. GERVER, *Het systeem van het Nederlandse privaatrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1995, 74; M. VANDENBOSCH, *Recht voor de beesten*, Antwerpen, Hadewijch, 1996, 264; **Contra** C. PARMENTIER, *De luis in de pels: de dubieuze moraal van de dierenrechtenorganisaties*, Leuven, Van Halewyck, 2003, 165-169. PARMENTIER stelt hier dat dierenrechten eigenlijk egoïstische rechten van mensen zijn die hun eigen belangen, hun eigen welzijn en hun eigen leven boven dat van anderen willen plaatsen. Ze willen de anderen door middel van dierenrechten het verbod opleggen vlees te eten, leder te dragen of dierentuinen uit te baten.

⁴ Meer info over SINGER, www.princeton.edu/~psinger, en REGAN www.lib.ncsu.edu/animalrights.

⁵ G. ADANT, "De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 131; I. BLANQUART, *De strijd tussen dierenwelzijn en dierenrechten*, Leuven, s.n., 2002, 40.

⁶ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 47; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 20.

⁷ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 47; M. VANDENBOSCH heeft het in die zin ook over een voorstel van een *ernstige* Verklaring van de Rechten van het Dier. M. VANDENBOSCH, *Recht voor de beesten*, Antwerpen, Hadewijch, 1996, 271.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals*, Special Eurobarometer 229, Wave 63.2, 2005, TNS Opinion and Social, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/euro_barometer25_en.pdf (consultatie 25 februari 2010); EUROPEAN COMMISSION, *Attitudes of EU citizens towards animal welfare*, Special Eurobarometer 270, Wave 66.1, 2007, TNS Opinion and Social, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/sp_barometer_aw_en.pdf (consultatie 25 februari 2010); WERKMAN, W., VALK, M. en LEINWEBER, M., *Opvattingen over dierenwelzijn in Nederland. Verslag van een publieksenquête door Egro Bureau voor markt en beleidsonderzoek*, September 2007, Amsterdam, www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=22607 (consultatie 27 februari 2010).

rechten hebben, gaat daarentegen een stap te ver.⁹ Het hanteren van het begrip dierenrechten is vandaag de dag voorbarig en zeker niet neutraal. Het begrip dierenwelzijn kent daarentegen wel een frequent gebruik in de huidige wetteksten.

1.1.2. Dierenwelzijn

De discussie omtrent de concrete invulling en betekenis van het begrip dierenwelzijn is geen recent gegeven.¹⁰ Pogingen tot de definiëring van het begrip zijn dan ook talrijk aanwezig in de literatuur. Enkele voorbeelden:

“Welzijn is het leven in een redelijke harmonie met de omgeving, zowel uit fysiologisch als uit ethologisch oogpunt.”¹¹

“Dierenwelzijn is een toestand van fysieke en psychische harmonie van het dier met zichzelf en de omgeving (Lorz 1973)”¹²

“Dierenwelzijn betreft de kwaliteit van het leven van het dier, waarbij de houder de ‘vijf vrijheden’ respecteert en daarmee de grenzen van het adaptatievermogen van het dier niet overschrijdt.”¹³

“The welfare of an individual is its state as regards its attempts to cope with its environment” (Vertaling: Het welzijn van een individu is zijn toestand bekeken vanuit zijn pogingen om zich aan te passen aan zijn omgeving)¹⁴

Het staat vast dat het gaat om de *levenskwaliteit* van het dier.¹⁵ Net zoals er diverse opvattingen bestaan over wat een kwalitatief leven voor de mens precies inhoudt, bestaan er ook talrijke en vaak ver uiteenlopende invullingen met betrekking tot het kwalitatief goed leven van een dier. Bij de vraag naar de

⁹ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 38; De begrippen belangenleer en rechtenleer maken deel uit van een schematische voorstelling, opgesteld door BOON.

¹⁰ J. DE TAVERNIER, “Visies op dierenwelzijn” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 78.

¹¹ J.A. BOSBOOM, *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in Lexplicatie*, Deventer, Kluwer, 2009, 17.

¹² F. H. DE JONGE en E. A. GOEWIE, *In het belang van het dier. Over het welzijn van dieren in de veehouderij*, Den Haag, Rathenau Instituut, 2000, 18; R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 44.

¹³ MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, Nota dierenwelzijn, 12 oktober 2007, www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116.1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=22066 (consultatie 15 februari 2010).

¹⁴ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 31; D.M. BROOM en K.G. JOHNSON, *Stress and animal welfare* in *Animal Behavior Series*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2000, 74.

¹⁵ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, “Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen” in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 24.

definitie van dierenwelzijn duiken dan ook in eerste instantie subjectieve omschrijvingen op.¹⁶ Over een begrip zoals dierenwelzijn kan bijgevolg uren gedebatteerd worden. Noch de welles-nietes-debatten over de al dan niet beslissende ingrediënten die de definitie van dierenwelzijn zou moeten bevatten, noch de talrijke wetenschappelijke onderzoeken en de veelvuldig geschreven teksten leverden reeds een universele definitie, of beter een universele operationele definitie, van dierenwelzijn op.¹⁷

Omstreeks de jaren '60-'70 trachtte de wetenschap door middel van experimenten aan te geven welke factoren het welzijn van het dier konden beïnvloeden en bijgevolg konden worden gedoopt tot welzijnsindicatoren. Het exponentieel groeiend aantal wetenschappelijke onderzoeken begin jaren '80 gaf echter aanleiding tot verdeeldheid. Naargelang de preferentie voor de ene of de andere welzijnsindicator, ontstonden een viertal te onderscheiden scholen.¹⁸ In de eerste plaats was er de stroming die vooral de goede biologisch functionering, meer bepaald de gezondheid en de biologische noden van het dier, centraal plaatste bij de invulling van het begrip dierenwelzijn. Bij hun onderzoek gingen zij er bijvoorbeeld van uit dat een dier geen hoog welzijn kan ervaren wanneer het gezondheidsproblemen vertoont. Daarnaast is er ook een stroming die veeleer de gevoelens van het dier als referentiepunt aanschouwt. Anderen focussen zich dan weer op de mogelijkheid voor het dier om het natuurlijk gedrag te vertonen. Ten slotte is er ook een school die de schending van de integriteit van het dier als principale factor ziet voor een verminderd dierenwelzijn.¹⁹ Het afknippen van varkensstaarten is daarvan een klassiek voorbeeld.²⁰

¹⁶ G. ADANT, "De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 137; J. DE TAVERNIER, "Visies op dierenwelzijn" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 79; C.J. HEWSON, "What is animal welfare? Common definitions and their practical consequences", *Canadian Veterinary Journal* 2003, 44(6), 496-499. www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC340178/#r11-23 (15 februari 2010).

¹⁷ G. ADANT, "De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 136.

¹⁸ I. BLANQUART, *De strijd tussen dierenwelzijn en dierenrechten*, Leuven, s.n., 2002, 38; J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 30-39.

¹⁹ Integriteit wordt enerzijds opgevat als geheelheid, onaangetastheid en anderzijds ook het vermogen van dieren om zonder intensieve menselijke hulp te overleven in een bepaalde omgeving. J. DE TAVERNIER, "Visies op dierenwelzijn" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 79. GIELEN omschrijft het als volgt: De heilheid en gaafheid, het evenwicht in de soortspecifiteit, het vermogen zichzelf te kunnen handhaven van individuele dieren en populaties. R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 44.

²⁰ J. D. BOECKX, "De Belgische veehouderij: dierenwelzijn en maatschappelijke actoren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 151; DE TAVERNIER, "Visies op dierenwelzijn" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 84.

Het is opvallend hoe sommigen het dierenwelzijn beschrijven vanuit empirisch waarneembare elementen, waar anderen veeleer teruggrijpen naar het gevoel, de ervaring van het dier, wat wetenschappelijk niet, althans niet rechtstreeks, kan worden waargenomen.²¹ Die tweedeling is zeker niet absoluut. Het gebeurt immers vaak dat beide invullingen van het welzijnsbegrip, zowel de ervaringsgerichte als de functionele invulling, met elkaar verweven worden.²² In de literatuur leidt dat tot iets wat *lijkt* op een definitie van dierenwelzijn. Zo wordt de definitie die BROOM (*Supra* randnr. 3) formuleerde, door vele auteurs hoog in het vaandel gedragen. De meerderheid van de wetenschappers gaat er immers sinds de jaren '80 van uit dat elk dier een subjectieve ervaring kent en dat het dierenwelzijn van die gevoelens afhangt.²³ Hoe groter de inspanning die het dier moet leveren om zich aan te passen, hoe meer negatieve gevoelens het ervaart, waardoor het welzijn vermindert.²⁴ Het is die visie die vandaag de dag ook dominant is in de samenleving.

Hoewel de wetenschap niet heeft bijgedragen tot een stevige, sluitende definitie van dierenwelzijn, heeft ze wel een grote bijdrage geleverd wat betreft de mogelijkheid om een lijst van welzijnsindicatoren op te stellen. Vanzelfsprekend is die lijst niet-limitatief en kunnen de resultaten van nieuwe onderzoeken leiden tot nieuwe welzijnsindicatoren, die op hun beurt kunnen leiden tot een aangepaste wetgeving. Samengevat kan worden genoteerd dat de wetenschap met zekerheid heeft aangetoond dat stress, pijn, lijden, temperatuur, lichtintensiteit, bezettingsgraad, vibratie, geluid, bewegingsruimte en plotse wijzigingen in de directe omgeving van het dier factoren zijn die een impact hebben op het dierenwelzijn.²⁵ Het meten van het

²¹ J. DE TAVERNIER, "Visies op dierenwelzijn" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 82; G. ADANT, "De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 131.

²² J. DE TAVERNIER, "Visies op dierenwelzijn" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 82; LAYWEL, *Report with consensual version of welfare definition and welfare indicators*, 26 januari 2006, 1-9. www.laywel.eu (consultatie 20 februari 2010).

²³ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 33.

²⁴ I. BLANQUART, *De strijd tussen dierenwelzijn en dierenrechten*, Leuven, s.n., 2002, 38; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 24; M. RADFORD en D.M. BROOM, *Animal welfare law in Britain: regulation and responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 105.

²⁵ G. CAZAUX, D. VAN GIJSEGHEN en K. CARELS, *Dierenwelzijn in de Vlaamse landbouw en visserij op de onderzoeksagenda*, Brussel, Departement Landbouw en Visserij, mei 2008, 33-34, <http://v.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=840> (consultatie 30 november 2009); ²⁵ H. DE BRABANDER en D. DEMEYER, *Vlees?*, Gent, Academia Press, 1998, 189-190; J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 39 e.v.; B. DRIESSEN, A. WOUTERS, J. VAN THIELEN en R. GEERS, "Een toekomstig Belgisch opleidingsprogramma voor dierentransporten: een enquête bij de huidige actoren" *Vl. Diergeneesk. Tijdschr.* 2007, 76, 388-389; J. HARTUNG, *Animal welfare aspects of transporting animals*, Institute for Animal Hygiene, welfare and behaviour of farm animals, University of veterinary medicine Hannover, ISAH 2005,

dierenwelzijn gebeurt vaak via een omweg. Zo kan uit een verhoogde hartslag of lichaamstemperatuur of een opvallend sterkere aanwezigheid van een bepaalde lichaamsstof, een verminderd dierenwelzijn afgeleid worden. Het effect van een verminderd dierenwelzijn kan verder onder meer worden waargenomen op het vlak van een verminderde voortplanting, een wijziging in de samenstelling van het bloed, het natuurlijk gedrag van het dier dat niet meer tot uiting komt en het feit of een dier al dan niet ziek wordt.²⁶

Niettegenstaande de talrijke verschillende opvattingen omtrent dierenwelzijn, bestaat er toch een zekere internationale (Europese) eensgezindheid over de vijf basisvrijheden waarover een dier beschikt. Naar aanleiding van het boek ‘*Animal Machines*’ van HARRISON dat in 1964 verscheen, werd in het Verenigd Koninkrijk het Brambell Committee opgericht.²⁷ Het kreeg de opdracht onderzoek te voeren naar het welzijn van landbouwdieren en daaromtrent aanbevelingen te formuleren. Vijf vrijheden, die later ietwat werden aangepast door de Farm Animal Welfare Council, werden op papier gezet. Vandaag de dag worden de vijf vrijheden omschreven als:

- het recht om vrij te zijn van honger, dorst en slechte voeding,
- het recht om vrij te zijn van fysiek en thermaal ongemak,
- het recht om vrij te zijn van pijn, verwondingen en ziekte,
- het recht om vrij te zijn om het normale gedrag te kunnen uitvoeren en
- het recht om vrij te zijn van angst en chronische stress.²⁸

De interesse en de bezorgdheid van de samenleving voor het welzijn van de dieren en de aanvaarding van bovenstaande vrijheden, is vooral eigen aan de Westerse rijke industrielanden.²⁹ GIFFROY haalt aan dat, ondanks de

Warsaw, Polen, 2, www.isah-soc.org/documents/2005/sections/19_vol_1.pdf (consultatie 30 november 2009); M. NELISSEN, *Introductie tot de gedragsbiologie*, Leuven, Garant, 1997, 310.

²⁶ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, “Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen” in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 25; LAYWEL, *Report with consensual version of welfare definition and welfare indicators*, 26 januari 2006, 1-9. www.laywel.eu (consultatie 20 februari 2010); P. STEVENSON, *Verre veetransporten in Europa: een wrede en onnodige handel*, Compassion in World Farming Nederland, Nijmegen, s.n., 2009, 1-10, www.ciwf.nl/downloads/rapportverreveetransporten2008.pdf (consultatie 30 november 2009).

²⁷ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, “Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen” in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 19.

²⁸ M. APPLEBY, V. CUSSEN, L. GARCÉS, L. LAMBERT en J. TURNER, *Long distance transport and welfare of farm animals*, mei 2008, 2, www.handlewithcare.tv/reports/HwC_report_40pp.pdf (consultatie 7 december 2009); J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 29; R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 30; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, “Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen” in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 24.

²⁹ G. ADANT, “De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 131; J. DE TAVERNIER, “Visies op dierenwelzijn” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun*

industrialisering en de hoge productiedruk die er momenteel heerst bij de telers van slachtdieren, de Westerse samenleving het lijden en de dood van het dier veelal gelijkstelt met het lijden en de dood van de mens.³⁰ In de gesproken en geschreven pers duiken dan ook vaak beelden en verslagen op waaruit blijkt dat het dierentransport niet conform de wetgeving gebeurt. De verafschuwing voor het leed dat dieren wordt aangedaan gedurende het transport wordt dus lang niet alleen geuit door de talrijke dierenrechtenorganisaties, maar wordt gezien als een fenomeen dat door de hele samenleving ter harte wordt genomen.

1.1.3. Impact van het transport op het dierenwelzijn

Het transport naar het slachthuis begint reeds bij de verplaatsing van de dieren uit de stal in de transportwagen.³¹ Bij het vangen en laden van de dieren ervaren ze heel wat stress.³² De hartslag bij de dieren stijgt en ook de hormonale bloedspiegel van de dieren wijzigt. Het laden van de dieren neemt heel wat tijd in beslag, waardoor de dieren vaak al enkele uren geconfronteerd worden met een sterk verminderd welzijn. Eenmaal de dieren in de transportwagen geladen zijn, begint meestal een lange rit naar hun bestemming. Het staat vast dat ook het weer een belangrijke invloed uitoefent op het stressniveau van dieren. Een te koude of te warme omgeving zorgt voor een te sterke afname of toename van de lichaamstemperatuur waardoor de dieren ongemak ervaren. Ook bij een te hoge bezettingsgraad raken de dieren verwond door de infrastructuur van de transportwagen of door hun soortgenoten. Stress en een hoge bezettingsgraad zorgen er immers voor dat de dieren elkaar bijten, vertrappelen of ander leed bezorgen.³³ Een te lage bezettingsgraad kan daarentegen ook kwetsuren veroorzaken omdat de dieren, bijvoorbeeld kippen, gedurende het transport in de vrachtwagen heen en weer

onderlinge relaties meervoudig bekeken, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 78; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 7.

³⁰ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 7.

³¹ Definitie transport in Verord. Raad nr. 1/2005, 22 december 2004 „*transport*”: *de gehele vervoersoperatie van de plaats van vertrek tot de plaats van bestemming, met inbegrip van het lossen, het stallen en het laden tijdens tussenstops.* Verder ook af te leiden uit artikel 13, §1, 2° Dierenwelzijnswet 1986.

³² E. PEETERS, *Effects of feed supplements, pen enrichment and driving style on pigs' coping with transport and pork quality in K.U. Leuven Dissertationes de agricultura*, 688, Leuven, K.U. Leuven Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, 2006, 164; VLAAMSE SCHAPENHOUDERIJ VZW, *Nieuwsbrief: ADLO-project: Natuur- en landschapsbeheer met kleine herkauwers: duurzaam bedrijfsmanagement en rendabiliteit*, oktober 2009, jaargang 2, nr. 6, 3.

³³ B. DRIESSEN, A. WOUTERS, J. VAN THIELEN en R. GEERS, "Een toekomstig Belgisch opleidingsprogramma voor dierentransporten: een enquête bij de huidige actoren" *Vl. Diergeneesk. Tijdschr.* 2007, 76, 388-389; HvJ 8 mei 2008, C-491/06, *Danske Svineproducenter c/ Justitsministeriet*, <http://eur.europa.eu>.

schuiven.³⁴ Een wetenschappelijk onderzoek gaf verder aan dat ook de rijstijl van de vrachtwagenchauffeur een belangrijke invloed heeft op het stressniveau van varkens. Onder meer acceleraties hadden een effect op de hartslag van de dieren.³⁵ Er is dus duidelijk een wetenschappelijk onderbouwd argument voorhanden om transporteurs te verplichten een goede opleiding te volgen vooraleer ze ingeschakeld worden bij dierentransport. Verder stelt PEETERS in haar onderzoek ook voor om de afstand tussen de boerderij en het slachthuis tot een minimum te beperken omdat dat zowel voor het dier als voor de producent en de consument voordelen met zich mee brengt.³⁶

1.2. ECONOMISCHE ACTOREN EN DIERENTRANSPORT

Niet alleen dieren zijn onderhevig aan de gevolgen die het transport teweegbrengt. Bij het dierentransport als economische transactie staan immers ook de belangen van de producent, transporteur en consument centraal.

De *transporteur* wil, zoals elke speler op de economische markt, zijn winsten zo hoog mogelijk zien. Hij wil dat verwezenlijken door de kosten voor het dierentransport zo laag mogelijk te houden. Enerzijds kan hij dat doen door zoveel mogelijk dieren per rit te transporteren zodat de kosten van benzine en werkuren worden uitgespaard. Anderzijds wenst hij ook zo weinig mogelijk kosten te maken om zijn vrachtwagens conform de wetgeving uit te rusten. Er hangt immers een prijskaartje aan de voorziening van een satellietnavigatiesysteem, ventilatiesysteem en temperatuurbewakingssysteem, elementen die op grond van de Europese verordening nr. 1/2005 worden opgelegd. Ook de verplichting om te voorzien in een passende opleiding voor de vervoerders en begeleiders van dieren, brengt kosten met zich mee.³⁷ Wanneer de wetgever regels opstelt die het dierenwelzijn bevorderen, gaat

³⁴ D. BOECKX, “De Belgische veehouderij: dierenwelzijn en maatschappelijke actoren” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 150; J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 179.

³⁵ E. PEETERS, *Effects of feed supplements, pen enrichment and driving style on pigs' coping with transport and pork quality* in *K.U. Leuven Dissertationes de agricultura*, 688, Leuven, K.U. Leuven Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, 2006, 144-156.

³⁶ E. PEETERS, *Effects of feed supplements, pen enrichment and driving style on pigs' coping with transport and pork quality* in *K.U. Leuven Dissertationes de agricultura*, 688, Leuven, K.U. Leuven Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, 2006, 164; Dierenrechtenorganisaties maken gebruik van die argumenten om dierentransport af te schaffen. M. VANDENBOSCH, *Recht voor de beesten*, Antwerpen, Hadewijch, 1996, 225-226 en 273; VANDENBOSCH, M., *De dieren crisis*, Antwerpen/Amsterdam, Houtekiet, 2005, 372 p. M. VANDENBOSCH ziet de afschaffing van dierentransporten, zonder motivering, niet ziet als een onwaarschijnlijke utopie, maar als een reële mogelijkheid.

³⁷ K. DE BLEECKER, A. VAN DAMME, F. VANGROENWEGHE, H. VAN MEIRHAEGHE, F. LOMMELEN, J. VAN THIELEN, en R. GEERS, *Cursus: Vervoerder van dieren*, s.n., 13 augustus 2008, 201 p., www.dzg.be/identificatie/formulieren (consultatie 30 november 2009); B. DRIESSEN, A. WOUTERS, J. VAN THIELEN en R. GEERS, “Een toekomstig Belgisch opleidingsprogramma voor dierentransporten: een enquête bij de huidige actoren” *Vl. Diergeneesk. Tijdschr.* 2007, 76, 389.

daarmee dan ook automatisch een stijging van de productiekosten gepaard.³⁸ Daarin schuilt niet alleen het risico dat een transportonderneming de nodige investeringen niet kan betalen, maar ook dat de onderneming in de problemen komt doordat het de concurrentiestrijd met andere transporteurs niet meer de baas kan.³⁹ De transporteur die er namelijk alles aan doet om de verplichtingen die de wetgeving hem oplegt, maximaal te vervullen, zal genoodzaakt zijn de gemaakte kosten door te rekenen aan zijn klanten. De klant zal, indien hij over voldoende informatie beschikt, de prijzen van de transporteurs vergelijken en kiezen voor de goedkoopste, wat logischerwijs zal inhouden dat het in dat geval gaat om een transporteur die het wellicht niet zo nauw neemt met de voorschriften uit de wet. Het is echter niet allemaal kommer en kwel voor de transporteur die al dan niet vrijwillig, voldoet aan de voorschriften in de wet. Wanneer de transporteur immers voldoet aan alle wettelijke verplichtingen, kan hij aantonen dat hij binnen de productiekosten respect heeft voor het dierenwelzijn, maar ook aandacht heeft voor de belangen van de producent en consument. (*Infra* randnr. 13 en 14) Dergelijke houding kan de onderneming van de transporteur alleen op een positieve manier in de kijker plaatsen.

De *producent*, landbouwer, heeft op zijn beurt ook belangen in het transportgebeuren. In de eerste plaats is het belangrijk erop te wijzen dat de producent er alles aan doet om een kwalitatief product te leveren op de markt. Als hij dat in grote hoeveelheden kan doen, door middel van een vergevorderde industrialisatie tijdens het productieproces is het vandaag de dag mogelijk meer te produceren dan vroeger, ziet hij zijn kans op een hogere winst stijgen. Wanneer hij uiteindelijk het afgewerkte product, dat conform de toepasselijke wetgeving gekweekt werd, overhandigt voor transport naar het slachthuis, wil hij de goede behandeling die hij zelf gedurende de productieperiode heeft gegeven, verdergezet zien door de transporteur. De producent wordt immers betaald naargelang de hoeveelheid en kwaliteit van de afgeleverde producten bij aankomst aan het slachthuis. Wanneer door onbehoorlijk dierentransport een aantal dieren sterven onderweg, of onderhevig zijn aan factoren die de kwaliteit van het vlees verminderen, leidt dat vanzelfsprekend tot een economisch verlies voor de producent.⁴⁰

³⁸ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 20; E. PEETERS, *Effects of feed supplements, pen enrichment and driving style on pigs' coping with transport and pork quality* in *K.U. Leuven Dissertationes de agricultura*, 688, Leuven, K.U. Leuven Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, 2006, 14.

³⁹ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 31; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 20.

⁴⁰ J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 180; J. HARTUNG, *Animal welfare aspects of transporting animals*, Institute for Animal Hygiene, welfare and behaviour of farm animals, University of veterinary medicine Hannover, ISAH 2005, Warsaw, Polen, 1, www.isah-soc.org/documents/2005/sections/19_vol_1.pdf (consultatie 30 november 2009); E. PEETERS, *Effects of feed supplements, pen enrichment and driving style on pigs' coping*

Ook de *consument* heeft er belang bij dat het dierentransport op een behoorlijke manier gebeurt. In de eerste plaats kan de gezondheid van de slachtdieren in het gedrang komen als het dierentransport conform de wetgeving gebeurt. Wanneer bijvoorbeeld de voorgeschreven hygiënemaatregelen niet worden nageleefd (reiniging en ontsmetting), vormt de transportwagen al snel een broeihaard van ziektekiemen.⁴¹ Daardoor vermindert niet alleen het welzijn van de dieren, maar komt ook de volksgezondheid in gevaar.⁴² Bovendien wil de consument ook kunnen genieten van een lekker stukje vlees. Smaakvol en kwalitatief rijk. Het is wetenschappelijk bewezen dat dieren, bijvoorbeeld varkens, die ernstige stress hebben ervaren en blootgesteld werden aan hoge temperaturen, een verminderde vleeskwaliiteit hebben.⁴³ Varkens kunnen met name niet zweten en bijgevolg wordt het vocht opgenomen in het lichaam van het varken zelf, waaronder de spieren.⁴⁴ U kent het fenomeen: een grote kotelet gaat de pan in en komt eruit als een klein lapje vlees. In het vakjargon wordt gesproken over PSE- en DFD-vlees, respectievelijk Pale-Soft-Exudative en Dark-Firm-Dry.⁴⁵

Zowel de Belgische als Nederlandse consument wenst daarenboven, naast bovenstaande argumenten die geformuleerd werden in het eigenbelang van de consument, dat het product op een dierenvriendelijke wijze wordt geproduceerd en dat vanuit een bezorgdheid voor het dier als wezen op zich.⁴⁶ Dierenrechtenorganisaties kunnen dat nogal hypocriet vinden wanneer de vleesetende burger wel een goede behandeling voor het dier wenst, maar het toch laat slachten om het vervolgens te consumeren. Los van dat twistpunt wordt de bezorgdheid van de Europese consument voor het dierenwelzijn heel duidelijk bevestigd in de Eurobarometers van 2005 en 2007.⁴⁷

with transport and pork quality in K.U. Leuven Dissertationes de agricultura, 688, Leuven, K.U. Leuven Faculteit Bio-ingenieurswetenschappen, 2006, 14.

⁴¹ P. STEVENSON, *Verre veetransporten in Europa: een wrede en onnodige handel*, Compassion in World Farming Nederland, Nijmegen, s.n., 2009,10. www.ciwf.nl/downloads/rapportverreveetransporten2008.pdf (consultatie 30 november 2009).

⁴² J. HARTUNG, *Animal welfare aspects of transporting animals*, Institute for Animal Hygiene, welfare and behaviour of farm animals, University of veterinary medicine Hannover, ISAH 2005, Warsaw, Polen, 2, www.isah-soc.org/documents/2005/sections/19_vol_1.pdf (consultatie 30 november 2009).

⁴³ B. DRIESSEN, *Optimalisatie van het transport van vleesvarkens in relatie tot de vleeskwaliiteit*, 2008, www.biw.kuleuven.be/ztc/ned/LKD/Project_Bert1.htm (consultatie 25 februari 2010).

⁴⁴ K. DE BLEECKER, A. VAN DAMME, F. VANGROENWEGHE, H. VAN MEIRHAEGHE, F. LOMMELEN, J. VAN THIELEN, en R. GEERS, *Cursus: Vervoerder van dieren*, s.n., 13 augustus 2008, 103, www.dzg.be/identificatie/formulieren (consultatie 30 november 2009).

⁴⁵ H. DE BRABANDER en D. DEMEYER, *?Vlees?*, Gent, Academia Press, 1998,189-190.

⁴⁶ B.K. BOOGAERD en B. BOCK, "Knuffeldier of knakworst? Meningen van Nederlanders over dierenwelzijn in de veehouderij", *BLIND* 2006, 14 juli 2006, www.ziedaar.nl/article.php?id=252; B. DRIESSEN, A. WOUTERS, J. VAN THIELEN en R. GEERS, "Een toekomstig Belgisch opleidingsprogramma voor dierentransporten: een enquête bij de huidige actoren" *Vl. Diergeneesk. Tijdschr.* 2007, 76, 388-389.

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Attitudes of consumers towards the welfare of farmed animals*, Special Eurobarometer 229, Wave 63.2, 2005, TNS Opinion and Social, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/euro_barometer25_en.pdf (consultatie 25 februari 2010);

2. NATIONALE WETGEVING

2.1. EVOLUTIE

Op heden stelt de doorsnee burger zich weinig vragen bij de wetgeving die wordt uitgevaardigd om de verhouding van de mens ten opzichte van het dier vast te leggen. Regels die bepalen wat kan en wat niet kan, rechtsregels die bepaalde diersoorten beschermen of het dier als individu willen beschermen, lijken zich als vanzelfsprekend in onze hedendaagse wetgeving te bevinden. Het dier kende echter niet steeds de bescherming die het vandaag de dag geniet en in de toekomst mogelijk zal kunnen genieten. Het werk van de Belgische wetgever betreffende het opstellen van rechtsregels waarin de burger wordt opgedragen bepaalde verplichtingen in acht te nemen in zijn verhouding tot het dier heeft immers haar oorsprong in de 19^e eeuw.⁴⁸

Dieren werden oorspronkelijk beschouwd als eigendom en voornamelijk als werktuig van de mens. In die zin is het dan ook niet vreemd dat de wetgever Afdeling IV ‘Ombrengen van dieren’ onderbracht in Titel IX ‘Misdaden en wanbedrijven tegen eigendommen’ van het Strafwetboek. De artikelen 538 Sw e.v. en het artikel 561, 5^o Sw, dat later werd opgeheven door de wet van 17 juni 2004, beoogden globaal genomen de strafbaarstelling van dierenmishandeling.⁴⁹ Ook in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht vonden we tot 1 september 1996 twee bepalingen terug inzake dierenmishandeling en –verwaarlozing, met name artikel 254 en 455 Wstr. De eerste bepaling viel binnen de Titel ‘Misdrijven tegen de zeden’. De tweede bepaling maakte deel uit van de Titel ‘Overtredingen tegen de zeden’. Naarmate het dier in de loop van de geschiedenis ook het statuut van gezelschapsdier verwierf, een wezen dat de nodige aandacht en zorg verdient, stapte men geleidelijk aan af van de idee van *eigendoms*bescherming en evolueerde men naar de idee van *dieren*bescherming. Het dier moest beschermd worden omdat het een dier was en niet omdat het de eigendom was van een mens.⁵⁰ Op 22 maart 1929 werd in

EUROPEAN COMMISSION, *Attitudes of EU citizens towards animal welfare*, Special Eurobarometer 270, Wave 66.1, 2007, TNS Opinion and Social, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/survey/sp_barometer_aw_en.pdf (consultatie 25 februari 2010); WERKMAN, W., VALK, M. en LEINWEBER, M., *Opvattingen over dierenwelzijn in Nederland. Verslag van een publieksenquête door Egro Bureau voor markt en beleidsonderzoek*, September 2007, Amsterdam, www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=22607 (consultatie 27 februari 2010).

⁴⁸ G. VAN HOORICK, “Dieren in het recht in historisch perspectief” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 95.

⁴⁹ F. GORLÉ en P.L. BODSON, *Strafrechtelijke kwalificaties met jurisprudentie. Bijzondere wetten*, Brugge, Die Keure, 2006, losbl.

⁵⁰ G. ADANT, “De wetgeving op de bescherming en het welzijn van dieren” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 135; R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 30; G. VAN HOORICK, “Dieren in het recht in historisch perspectief” in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 104.

België een eerste dierenbeschermingswet uitgevaardigd.⁵¹ De wet werd later vervangen door de wet van 2 juli 1975 naar aanleiding van de veelvuldig geuite kritiek, in hooforde door de dierenbeschermingsverenigingen, op het ondermaats revolutionaire karakter van de wet van 1929.⁵² De meest opmerkelijke wijziging die de wet van 2 juli 1975 bracht, was zonder twijfel het feit dat ook niet-wrede of niet-buitensporige mishandelingen die het lijden van een dier veroorzaakten, niet meer werden getolereerd. Dierenbescherming werd dus niet meer louter gerelateerd aan dierenmishandeling, maar kreeg een ruimer toepassingsgebied.⁵³ Op 14 augustus 1986 verscheen uiteindelijk de Wet op de Bescherming en het Welzijn van Dieren, waardoor de wet van 2 juli 1975 werd opgeheven.⁵⁴ De wet verving de wet van 2 juli 1975 en werd tot op heden meerdere malen gewijzigd. In Nederland vallen we vandaag de dag terug op de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren van 1992.⁵⁵

2.2. HUIDIGE NATIONALE WETGEVING INZAKE DIERENTRANSPORT

Welke wetgeving draagt op het nationaal niveau een steentje bij inzake voorschriften voor dierentransport? Twee wetten duiken meteen op: de Wet van 14 augustus 1986 betreffende de Bescherming en het Welzijn der Dieren en de Diergezondheidswet van 23 maart 1987.⁵⁶ Enerzijds beogen zij dierenmishandeling te vermijden, anderzijds beogen zij ook een ruimer doel, namelijk het bevorderen van het dierenwelzijn in het algemeen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de economische, culturele, sociale en politieke belangen.⁵⁷ Beide wetten werden verschillende malen geamendeerd en laten veel ruimte voor een concretere invulling door middel van Koninklijke en Ministeriële Besluiten.

De Diergezondheidswet bepaalt voornamelijk de voorschriften inzake hygiëne met het oog op het vermijden van de verspreiding van ziektes. Belangrijker is echter de Dierenwelzijnswet van 1986. Bij het doornemen van de wet, komen de artikelen 1 en 4 van de wet meteen in het vizier. Artikel 1 Dierenwelzijnswet geeft de algemene tendens van de wet aan, namelijk dat

⁵¹ Wet van 22 maart 1929 op de dierenbescherming, *BS* 29 maart 1929.

⁵² Wet van 2 juli 1975 op de dierenbescherming, *BS* 18 juli 1975.

⁵³ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 30; G. VAN HOORICK, "Dieren in het recht in historisch perspectief" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 104.

⁵⁴ Artikel 45 Wet 14 augustus 1986 bevestigt de opheffing van de wet van 2 juli 1975.

⁵⁵ Wet van 24 september 1992 houdende vaststelling van de gezondheids- en welzijnswet voor dieren, *Stb.* 12 november 1992, nr.585.

⁵⁶ Wet 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, *BS* 3 december 1986, 16.382; Wet 24 maart 1987 Diergezondheidswet, *BS* 14 april 1987, 5788.

⁵⁷ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 21; G. VAN HOORICK, "Dieren in het recht in historisch perspectief" in G. CAZAUX, *Mensen en andere dieren. Hun onderlinge relaties meervoudig bekeken*, Leuven-Apeldoorn, Garant, 2001, 105.

onnodzakelijk dierenleed niet getolereerd wordt.⁵⁸ Artikel 4 Dierenwelzijnswet gaat nog een stap verder.⁵⁹ Vele auteurs zijn terecht de mening toegedaan dat die bepaling gelezen kan worden als een definitie van het begrip dierenwelzijn. Bovendien is er ook een opvallende gelijkenis terug te vinden met de vijf vrijheden waarover reeds eerder werd gesproken.⁶⁰ Zoekend naar relevante bepalingen inzake dierentransport, valt het op dat de Dierenwelzijnswet, in tegenstelling tot de Europese verordening nr. 1/2005, het begrip transport in artikel 3 niet definieert. Slechts één artikel wordt in de Dierenwelzijnswet expliciet toegewijd aan het transport (vervoer) van dieren, namelijk artikel 13. Het artikel vormt één van de vele artikelen waarvan de wetgever heeft bepaald dat het verder dient te worden uitgewerkt door de uitvoerende macht. Het lot van het dierentransport ligt voortaan dus in handen van “de Koning”. Belangrijke Koninklijke en Ministeriële Besluiten werden reeds opgesteld, vervangen en meerdere malen gewijzigd. Inzake dierentransport zijn vooral het Koninklijk Besluit van 9 juli 1999 met de geïntegreerde latere wijzigingen belangrijk.⁶¹ Ook de Nederlandse Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is een kaderwet die momenteel wordt aangevuld door de Regeling Dierenvervoer 2007, naar aanleiding van de Europese Transportverordening.

In het vierde hoofdstuk wordt uitvoerig ingegaan op de sancties die in de nationale wetgeving werden opgenomen. Omdat de Europese wetgever echter bepaalde vereisten oplegt inzake de sanctionering op het nationaal niveau, verdient het de voorkeur in een volgend hoofdstuk de aandacht te vestigen op de Europese wetgever en zijn bevoegdheid inzake dierentransport.

⁵⁸ Art.1 Dierenwelzijnswet: Niemand mag, uitgezonderd overmacht, handelingen plegen die niet door deze wet zijn voorzien en waardoor een dier zonder noodzaak omkomt of zonder noodzaak een vermindering, een letsel, of pijn ondergaat.

⁵⁹ Art. 4 Dierenwelzijnswet: §1 Iedere persoon die een dier houdt, verzorgt of te verzorgen heeft, moet de nodige maatregelen nemen om het dier een in overeenstemming met zijn aard, zijn fysiologische en ethologische behoeften, zijn gezondheidstoestand en zijn graan van ontwikkeling, aanpassing of domesticatie, aangepaste voeding, verzorging en huisvesting te verschaffen.

§2 Niemand mag de bewegingsvrijheid van het dier dat hij houdt, verzorgt of te verzorgen heeft, zodanig beperken dat het aan vermijdbare pijnen, lijden of letsels is blootgesteld. Wanneer een dier gewoonlijk of voortdurend wordt vastgemaakt of opgesloten, moet het voldoende ruimte en bewegingsvrijheid krijgen, in overeenstemming met zijn fysiologische en ethologische behoeften.

§3 De verlichting, de temperatuur, de vochtigheidsgraad, de verluchting, de luchtcirculatie en de overige milieuvoorwaarden van het verblijf der dieren moet overeenstemmen met de fysiologische en ethologische behoeften van de soort.

§4 Ter uitvoering van §§2 en 3, en onverminderd de bepalingen van hoofdstuk VIII kan de Koning voor de verschillende soorten en categorieën van dieren nadere regelen stellen.

§5 De in artikel 33 bedoelde overheidspersonen zijn gemachtigd de nodige maatregelen te treffen of op te leggen om de verplichtingen voortvloeiend uit de §§ 1, 2, 3 en 4 onverwijld te doen naleven.

⁶⁰ R. GIELEN, *Dier en recht: Mensenrechten ook voor dieren?*, Antwerpen, Maklu, 2000, 31.

⁶¹ KB 9 juli 1999 betreffende de bescherming van dieren tijdens het vervoer en de erkenningsvoorwaarden van vervoerders, handelaars, halteplaatsen en verzamelcentra, BS 2 september 1999, 32.437; F. PONET, *Transportzakboekje: wegtransport*, Mechelen, Kluwer, 2009, 103-104.

3. EUROPESE WETGEVING

3.1. DE RAAD VAN EUROPA

Niet alleen op nationaal, maar ook op Europees niveau gingen stemmen op om het dierentransport op een weloverwogen manier te reguleren. De Raad van Europa, een intergouvernementeel orgaan dat niet te verwarren valt met de Raad van de Europese Unie, heeft niet de bevoegdheid om bindende wetgeving uit te vaardigen. Zij tracht niettemin bij te dragen tot een beter dierenwelzijn aan de hand van internationale overeenkomsten. De Europese Overeenkomst voor de Bescherming van Dieren gedurende het transport van 1968 is daar een belangrijk voorbeeld van.⁶² Gezien de aard van het instrument, bindt het enkel de staten die de Overeenkomst ratificeerden en omzetten in hun nationale wetgeving.⁶³ Zowel België als Nederland ondertekenden en ratificeerden het verdrag.⁶⁴ Op 10 mei 1979 werd een protocol toegevoegd aan de Europese Overeenkomst dat sinds zijn inwerkingtreding op 7 november 1989 integraal deel uitmaakt van de Europese Overeenkomst van 1968. België en Nederland ondertekenden en ratificeerden ook dat protocol. Op 6 november 2003 was er echter sprake van een herziening van de Europese Overeenkomst.⁶⁵ In tegenstelling tot Nederland, waar het verdrag reeds op 8 augustus 2008 in werking trad, heeft België de herziene Overeenkomst voorlopig slechts ondertekend.⁶⁶ Verder verdient het de vermelding dat ook de Europese Unie, als internationale organisatie, reeds de herziene overeenkomst heeft ondertekend op 25 juni 2004.⁶⁷

⁶² Europese Overeenkomst 13 december 1968 inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer, BS 8 december 1973. Inwerkingtreding op 20 februari 1971.

⁶³ M. RADFORD en D.M. BROOM, *Animal welfare law in Britain: regulation and responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 138-140.

⁶⁴ Ondertekening door België op 13 december 1968, ratificatie op 21 november 1973 en inwerkingtreding op 1 juli 1974; Ondertekening door Nederland op 16 juli 1975, ratificatie op 4 september 1980 en inwerkingtreding op 5 maart 1981. Nederland zegde op 7 februari 2008 de overeenkomst op, die effectief werd op 8 augustus 2008.

⁶⁵ Europese Overeenkomst 13 december 1968 inzake de bescherming van dieren tijdens internationaal vervoer (herzien), 6 november 2003, nr. 193.

⁶⁶ Meer info over de actuele stand van de ondertekeningen, ratificaties en inwerkingtredingen van de Europese overeenkomsten is te vinden op de website op de Raad van Europa. (Relevante nummers: 065, 103 en 193) <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG> (consultatie op 25 februari 2010)

⁶⁷ Dat is zonder twijfel het gevolg van het verslag dat de Commissie opstelde aan het Europees Parlement en de Raad over de ervaringen van de lidstaten sinds de uitvoering van Richtlijn 95/29. In haar verslag staat letterlijk te lezen dat de Commissie vond dat de Europese Unie partij moest worden van de Europese Overeenkomst voor de Bescherming van dieren tijdens het transport. COM(2000) 809, def, Verslag van 6 december 2000 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen van de lidstaten sinds de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/29/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer.

3.2. DE EUROPESE UNIE

Ook in de Europese Unie zelf bleef het niet stil omtrent het welzijn van het dier tijdens het transport. De vijf vrijheden, die in het eerste hoofdstuk werden aangehaald, vormen de belangrijke basis voor het dierenwelzijnsbeleid van de Europese Unie. De bevestiging dat de Europese Unie rekening houdt met het welzijn van dieren en de lidstaten ook opdraagt het welzijn van dieren hoog in het vaandel te dragen, wordt vandaag de dag gelezen in artikel 13 VWEU.⁶⁸ Oorspronkelijk werd het dierenwelzijn benaderd vanuit het standpunt de werking van de interne markt te optimaliseren.⁶⁹ Een eerste richtlijn omtrent het welzijn van de dieren tijdens het transport werd uitgevaardigd in 1977. Naarmate de wetenschap meer en meer aandacht vestigde op de subjectieve ervaring van de dieren, evolueerde ook de zienswijze binnen de Europese Unie. De bezorgdheid van de Europese Unie en de wens om de minimumnormen voor dierenbescherming en dierenwelzijn op een hoger niveau te brengen, blijkt ook heel duidelijk uit het Actieplan 2006-2010.⁷⁰

De bezorgdheid en het feit dat in de algemeen toepasselijke bepalingen van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie wordt bepaald dat er rekening dient gehouden te worden met het dierenwelzijn, geeft de Europese Unie nog niet meteen de bevoegdheid om op dat vlak in te grijpen.⁷¹ Er dient met name rekening te worden gehouden met het beginsel van bevoegdheidstoebedeling, het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.⁷² (Artikel 5 VWEU)

⁶⁸ Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, *Pb.C.*, 9 mei 2008, afl. 115, 1, <http://eur-lex.europa.eu> (consultatie op 18 februari 2010); Dat standpunt werd reeds in verschillende arresten bevestigd, waaronder: HvJ 13 maart 2008, C-96/06, *Viamex Agrar Handels GmbH c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Concl. Adv. Gen. P. MENGOZZI, 15 november 2007, <http://eur.europa.eu>.

⁶⁹ M. RADFORD en D.M. BROOM, *Animal welfare law in Britain: regulation and responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 105.

⁷⁰ COM(2006) 13, def./2, Mededeling van 27 januari 2006 van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010.

⁷¹ Art. 13 VWEU. Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.

⁷² K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 51-73.

3.2.1. *Het beginsel van bevoegdheidstoedeling*

Krachtens het *beginsel van bevoegdheidstoedeling, ofte het attributiebeginsel*, kan de Europese Unie enkel optreden wanneer een bevoegdheid haar in een verdrag door de lidstaten is toebedeeld. Alles wat dus niet toekomt aan de Unie, behoort tot de bevoegdheid van de lidstaten zelf. Er dient bijgevolg in de eerste plaats een voldoende wettelijke basis voorhanden zijn waaruit de Europese Unie haar bevoegdheid kan putten. De rechtsbasis die tot grond van bevoegdheid dient in de materie van het dierentransport, is artikel 43 VWEU inzake het Landbouwbeleid. (ex art. 37 EG-Verdrag)⁷³ Bovendien wordt landbouw en visserij samen met het vervoer in artikel 4 VWEU opgesomd als een gedeelde bevoegdheid van de Europese Unie. Inzake volksgezondheid beschikt de Unie slechts over een ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheid. Op het vlak van volksgezondheid zal de Europese Unie bijgevolg geen harmonisatie kunnen doorvoeren.⁷⁴

De vraag kan rijzen waarom bij de keuze van de rechtsgrond wordt geopteerd voor het domein van de landbouw en niet voor het transport. Die keuze kan worden verklaard door het feit dat het in hoofdzaak gaat om de belangen van de dieren. Zoals reeds werd aangehaald liggen ook de belangen van de producenten - landbouwers, veetelers - en de consumenten aan de basis voor de vereiste van uitgebreide wetgeving. Daarnaast kan er ook op worden gewezen dat zowel in België als Nederland de wetgeving inzake dierenwelzijn niet valt onder de noemer economie of transport en mobiliteit, waar wel wordt behandeld door de Nederlandse minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Belgische Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

3.2.2. *Het subsidiariteitsbeginsel*

Het *subsidiariteitsbeginsel* legt de vereiste op dat de Unie, in de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, enkel kan optreden voor zover de doelstellingen van haar ingrijpen niet op voldoende wijze door de lidstaten zelf gerealiseerd kunnen worden en dus beter in handen van de Europese Unie terechtkomen.⁷⁵ In een document van 24 juli 2003 bevestigt de Nederlandse

⁷³ A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach* in *Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 33.

A.A.H. VAN HOEK, P.J. KUIJPER, A.A.M. SCHRAUWEN, R.H. VAN OOIK, W.T. EJSBOUTS en J.H. JANS, *Europees recht: algemeen deel sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen, Europa law publishing, 2010, 15.

⁷⁴ C. RIJKEN, "Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU", *SEW* 2008, 387.

⁷⁵ D. FLORE, *Droit pénal européen: les enjeux d'une justice pénale européenne*, Brussel, Larcier, 2009, 82.

A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach* in *Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 34.

regering dat het subsidiariteitsbeginsel gerespecteerd wordt bij het opstellen van de nieuwe Europese verordening nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, aangezien het in die materie gaat om een 'exclusieve bevoegdheid' van de Unie.⁷⁶ Strikt genomen, hoeft de subsidiariteitstoets niet uitgevoerd te worden wanneer het gaat om een exclusieve bevoegdheid.⁷⁷ Hoewel het document verwijst naar een zekere exclusieve bevoegdheid die de Europese Unie inzake dierentransport zou bezitten, kan worden vastgesteld dat het landbouwbeleid wel degelijk geen exclusieve, maar een gedeelde bevoegdheid is van de Europese Unie. (Art. 4 VWEU) Het besluit dat de Nederlandse regering nam inzake het voldaan zijn aan het subsidiariteitsbeginsel, kan desalniettemin worden overgenomen. Het is duidelijk dat de Europese wetgever beter in staat is om dergelijke materie met internationale bijklank te reguleren om het dierenwelzijn en de belangen van de consumenten, producenten en transporteurs maximaal te beschermen.

3.2.3. *Het evenredigheidsbeginsel*

Krachtens het *evenredigheidsbeginsel* is het niet toegelaten dat het optreden van de Europese Unie, zowel qua inhoud als vorm verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.⁷⁸ Ook hier stelt zich geen probleem. Uit de ervaring blijkt dat de nationale lidstaten in het verleden tekortschoten bij de omzetting van de richtlijnen inzake dierentransport. Daardoor werd het doel, namelijk een harmonisatie wat betreft de minimumnormen inzake dierenwelzijn tijdens het transport, niet gerealiseerd. Door middel van de verordening tracht de Europese Unie haar doel nu wel te bereiken. Op nationaal niveau blijft het de taak van de lidstaten om te voorzien in de invulling van de handhavingsoepeningen.⁷⁹

⁷⁶ BNC-fiche 22112, 293[3] van de Nederlandse regering over COM(2003) 425 def., Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de bescherming van dieren tijdens het vervoer, 24 juli 2003, <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1/j9vvy6i0ydh7th/vgl6kx5dsjv4> (consultatie 20 februari 2010).

⁷⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 67, nr. 113; A.A.H. VAN HOEK, P.J. KUIJPER, A.A.M. SCHRAUWEN, R.H. VAN OOIK, W.T. EUSBOUITS en J.H. JANS, *Europees recht: algemeen deel sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen, Europa law publishing, 2010, 21.

⁷⁸ A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach in Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 35.

⁷⁹ BNC-fiche 22112, 293[3] van de Nederlandse regering over COM(2003) 425 def., Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de bescherming van dieren tijdens het vervoer, 24 juli 2003, <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1/j9vvy6i0ydh7th/vgl6kx5dsjv4> (consultatie 20 februari 2010); A.A.H. VAN HOEK, P.J. KUIJPER, A.A.M. SCHRAUWEN, R.H. VAN OOIK, W.T. EUSBOUITS en J.H. JANS, *Europees recht: algemeen deel sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen, Europa law publishing, 2010, 21.

3.3. EUROPESE VERORDENING NR. 1/2005 VAN 22 DECEMBER 2004

3.3.1. *Ontstaan en inhoud*

Op grond van het verslag dat door de Commissie werd opgesteld inzake de evaluatie van Richtlijn 95/29/EG, werd de stap gezet naar een wijziging van de communautaire regelgeving betreffende het dierentransport.⁸⁰ De keuze voor het instrument van de verordening in plaats van de richtlijn, wordt met open armen onthaald en wel om volgende reden. Vooraleer een richtlijn kan worden afgedwongen in de nationale rechtsorde, moet zij eerst worden omgezet door de nationale wetgever. De omzetting van een richtlijn in de verschillende lidstaten van de Europese Unie zorgt voor een uiteenlopende invulling van de wetgeving, en bijgevolg ook een geheel verschillende toepassing.⁸¹ Om dat euvel te verhelpen, werd op advies van de Commissie een instrument gekozen dat rechtstreeks toepasselijk is in de nationale rechtsorde en verbindend in al haar onderdelen voor elke lidstaat van de Europese Unie, met name de verordening.⁸² (Art. 37 Europese verordening nr. 1/2005)

Vanzelfsprekend was niet alleen de langzame, diverse of zelfs niet-implementatie van de richtlijn de aanleiding tot de nieuwe verordening. De Commissie stelde in haar verslag ook vast dat er nog steeds sprake was van inadequate vervoersmiddelen, illegale routeplanningen en overschrijdingen van de reistijden. Ook overladen transportwagens en transport van ongeschikte dieren stonden op de probleemlijst.⁸³ Een overzicht van de aanbevelingen en

⁸⁰ COM(2000) 809, def, Verslag van 6 december 2000 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen van de lidstaten sinds de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/29/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer.

⁸¹ Rechtsoverweging 10 Verord. Raad nr. 1/2005, 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.* 5 januari 2005, 003, 1; HvJ 10 september 2009, C-416/07, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Helleense Republiek*, Concl. Adv. Gen. TRSTENJAK, 2 april 2009, <http://eur.europa.eu/>

⁸² COM(2000) 809, def, Verslag van 6 december 2000 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen van de lidstaten sinds de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/29/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, 4; A.A.H. VAN HOEK, P.J. KUIJPER, A.A.M. SCHRAUWEN, R.H. VAN OOIK, W.T. EUSBOUITS en J.H. JANS, *Europees recht: algemeen deel sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen, Europa law publishing, 2010, 55-58.

⁸³ Voor het volledig verslag van de commissie zie: COM(2000) 809, def, Verslag van 6 december 2000 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de ervaringen van de lidstaten sinds de tenuitvoerlegging van Richtlijn 95/29/EG van de Raad tot wijziging van Richtlijn 91/628/EEG inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer, http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=nl&type_d oc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=809; en ook COM(2003) 425 def., Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de bescherming van dieren tijdens het vervoer. Voorstel voor een verordening van de raad 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,

punten die de Commissie wenste te verwezenlijken wordt in bijlage 1 gegeven. Daarnaast had ook het Wetenschappelijk Comité voor de gezondheid en het welzijn van dieren op 11 maart 2002 advies uitgebracht op vraag van de Commissie.⁸⁴ In haar verslag gaf zij aan dat de bestaande wetgeving onvoldoende garanties bood voor de bescherming van het dierenwelzijn tijdens het transport. De noden van de dieren werden opnieuw geëvalueerd in het licht van nieuwe wetenschappelijke bevindingen en het Comité gaf aan dat er inzake de handhaving van de Europese regelgeving waarborgen moesten worden gesteld.⁸⁵

Op 22 december 2004 zag de nieuwe verordening uiteindelijk het licht. Sinds 5 januari 2007 is de Europese verordening nr. 1/2005 van toepassing, met uitzondering van het artikel 6, lid 5, dat pas sinds 5 januari 2008 van toepassing is. In de verordening worden heel wat voorschriften gedetailleerd omschreven om elke afwijkende interpretatie tegen te gaan. In een eerste hoofdstuk wordt het toepassingsgebied van de verordening bepaald en worden een aantal definities en algemene voorwaarden omschreven. Belangrijk punt is dat de verordening enkel van toepassing is op commercieel dierentransport.⁸⁶ Vervolgens bevat de verordening heel wat nieuwe bepalingen omtrent vervoersdocumenten, planning van het vervoer van dieren en de aansprakelijkheid van organisatoren, vervoerders, houders en verzamelcentra. Achtereenvolgens komen ook de taken en verplichtingen van de bevoegde

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0425:FIN:NL:PDF (consultatie 20 februari 2010).

⁸⁴ EUROPEAN COMMISSION HEALTH AND CONSUMER PROTECTION DIRECTORATE-GENERAL: REPORT OF THE SCIENTIFIC COMMITTEE ON ANIMAL HEALTH AND ANIMAL WELFARE, *The welfare of animals during transport (details for horses, pigs, sheep and cattle)*, 11 maart 2002, 130 p., http://ec.europa.eu/food/fs/sc/scah/out71_en.pdf (consultatie 19 november 2009); EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY - SCIENTIFIC PANEL ON ANIMAL HEALTH AND WELFARE, "Scientific Report of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to the welfare of animals during transport, question nr. EFSA-Q-2003-094", in *EFSA Journal* 2004, 30 maart 2004, 181 p. en [www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific Opinion/ahaw_report_animaltransportwelfare_en1_0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific%20Opinion/ahaw_report_animaltransportwelfare_en1_0.pdf?ssbinary=true) (consultatie 7 december 2009); EUROPEAN FOOD SAFETY AUTHORITY - SCIENTIFIC PANEL ON ANIMAL HEALTH AND WELFARE, "Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to the welfare of animals during transport, question nr. EFSA-Q-2003-094", in *EFSA Journal* 2004, 30 maart 2004, 36 p en [www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific Opinion/opinion_ahaw_01_atrans_ej44_en1.0.pdf?ssbinary=true](http://www.efsa.europa.eu/cs/BlobServer/Scientific%20Opinion/opinion_ahaw_01_atrans_ej44_en1.0.pdf?ssbinary=true) (consultatie 7 december 2009).

⁸⁵ Rechtsoverweging 8 Verordening nr. 1/2005; Nota aan het voorzitterschap het Coreper/de Raad: Memorandum over de bescherming van dieren tijdens het vervoer, 4 AGRILEG 165, september 2002, Brussel, www.parlement.com/9353000/1/j4nvg5k5kj27kof_j9vvhy5i95k8zxl/vi7jgstfj4p6 (consultatie 10 februari 2010); J. HARTUNG, *Animal welfare aspects of transporting animals*, Institute for Animal Hygiene, welfare and behaviour of farm animals, University of veterinary medicine Hannover, ISAH 2005, Warsaw, Polen, 1, www.isah-soc.org/documents/2005/sections/19_vol_1.pdf (consultatie 30 november 2009).

⁸⁶ Mistoestanden inzake dierentransport die louter binnen de privéfeer plaatsvinden, vallen onder de nationale wetgeving. De sancties uit de Dierenwelzijnswet van 1986 blijven hier wel op van toepassing.

autoriteiten aan bod inzake de afgifte van vergunningen, certificaten en getuigschriften. De Europese wetgever sleutelde behoorlijk aan de administratieve verplichtingen en breidde de potentieel verantwoordelijke personen gevoelig uit. De verordening zorgt er namelijk voor dat niet alleen de vervoerders, maar ook de organisatoren en houders van vervoerde dieren, zoals het personeel in slachthuizen en verzamelplaatsen, ook kunnen worden aangesproken voor de schending van de wetgeving inzake dierentransport. Ook de vereiste van een passende opleiding wordt hier vermeld.

3.3.2. De sanctiebepaling - artikel 25 Europese verordening nr. 1/2005

Het belangrijkste hoofdstuk van de Europese verordening nr. 1/2005 is zonder twijfel hoofdstuk IV Handhaving en informatie-uitwisseling. In een eerste artikel wordt de verplichting opgelegd aan de bevoegde autoriteit om de nodige maatregelen te nemen wanneer de bepalingen van verordening nr. 1/2005 niet worden nageleefd. Na een exemplatieve lijst van maatregelen ter bescherming van het welzijn van de getransporteerde dieren, voorziet de verordening ook in de mogelijkheid tot een noodslachting. Het belangrijkste artikel inzake de strafrechtelijke regeling van dierentransport is echter artikel 25.

De richtlijnen die aan de verordening nr. 1/2005 voorafgingen, bevatten ook reeds bepalingen inzake de sancties waarin een lidstaat diende te voorzien bij overtredingen van het Unierecht. In richtlijn 91/628/EEG was er echter slechts sprake van een verplichting de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat iedere overtreding van de richtlijn door natuurlijke personen of rechtspersonen werd bestraft. Bij herhaaldelijke overtreding of overtredingen waarbij de dieren ernstig leden, kon een lidstaat, naast eventuele andere sancties, de nodige maatregelen nemen om de geconstateerde fouten te verhelpen. (Art. 18 Richtl. 91/628/EEG) In 1995 werd die bepaling gewijzigd door richtlijn 95/29/EEG. Het tweede lid werd vervangen, een derde, vierde en vijfde lid werden toegevoegd. In het vijfde lid werd bepaald dat artikel 18 de nationale strafrechtelijke bepalingen onverlet liet. De sancties die met andere woorden in de Dierenwelzijnswet stonden en betrekking hadden op schendingen van de rechtsregels inzake dierentransport, bleven gelden.⁸⁷

Beide richtlijnen werden op 5 januari 2007 vervangen door de nieuwe Transportverordening.⁸⁸ Artikel 25 Europese verordening nr. 1/2005, waarin

⁸⁷ Richtl. 91/628/EEG van de Raad van 19 november 1991 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en tot wijziging van de Richtlijn 90/425/EEG en 91/496/EEG gewijzigd bij Richtlijn 95/129/EEG van de Raad van 23 juni 1995, *Pb.L.* 11 december 1991, nr. 340.

⁸⁸ Verord. Raad nr. 1/2005, 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.* 5 januari 2005, 003, 1.

de bepaling omtrent de sanctionering werd opgenomen, bepaalt voortaan het volgende:

*“De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die gelden voor overtredingen van deze verordening en nemen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden toegepast. De sancties moeten **doeltreffend, evenredig en afschrikkend**⁸⁹ zijn.”*

Op de analyse en de invulling van bovenstaande bepaling wordt in het volgende hoofdstuk dieper ingegaan.

⁸⁹ Eigen accentuering

4. EUROPA EN HET STRAFRECHT

4.1. BEGINSLEN VOOR DE HANDHAVING VAN HET EUROPESE RECHT

4.1.1. *Het beginsel van loyale samenwerking*

Het opstellen van nieuwe en gedetailleerde regelgeving inzake dierentransport op Europees niveau is weinig succesvol wanneer er geen sprake is van een daadwerkelijke handhaving op nationaal niveau. Op grond van art. 4 VWEU (ex art. 10 EG-Verdrag) zijn de lidstaten verplicht, krachtens het beginsel van loyale samenwerking, alle algemene en bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te garanderen. Voorts moeten zij ook de vervulling van de taak van de Europese Unie vergemakkelijken en zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.⁹⁰

De verplichting om te voorzien in de uitvoering van de Europese wetgeving, doet in de eerste plaats denken aan de omzetting van een richtlijn in het nationale recht. Toch geldt het beginsel van loyale samenwerking, en dus de plicht tot de uitvoering van Europees recht, ook wanneer de wetgeving rechtstreekse werking heeft, zoals de Transportverordening nr. 1/2005. De lidstaten moeten er dus voor zorgen dat zij instanties aanduiden die zullen instaan voor een goede uitvoering van de Europese regels. Het is van het grootste belang dat de handhavingsmechanismen efficiënt functioneren en merkbaar helpen aan het verwezenlijken van de doelstelling die de wetgever oorspronkelijk op het oog had. Enerzijds is het duidelijk dat de Europese wetgever zelf sancties kan opleggen op basis van de rechtsgrond waarop zij haar subsidiaire wetgeving heeft uitgevaardigd. Zoals reeds werd aangehaald, vindt de Europese verordening nr. 1/2005 haar grondslag in art. 43 VWEU. Op diezelfde grond kan de Europese wetgever bijgevolg haar sanctiebepalingen baseren. Een voorbeeld van een administratieve sanctie is terug te vinden in art. 26 Europese verordening nr. 1/2005, namelijk de schorsing van de vergunning van de vervoerder of de intrekking van het certificaat van goedkeuring van het vervoermiddel. Aangezien de Europese wetgever bij het opstellen van de Transportverordening geen algemene strafrechtelijke

⁹⁰ P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 2003, 465; R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *Europees recht in kort bestek*, Deventer, Kluwer, 2003, 41; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 345, nr. 591; A.A.H. VAN HOEK, P.J. KUIJPER, A.A.M. SCHRAUWEN, R.H. VAN OOIK, W.T. EUSBOUITS en J.H. JANS, *Europees recht: algemeen deel sinds het Verdrag van Lissabon*, Groningen, Europa law publishing, 2010, 22.

bevoegdheid had, kon zij geen strafsancities opleggen. Die bevoegdheid behoorde immers toe aan de derde pijler binnen de Europese Unie, de PJSS.

Wanneer de Europese wetgever niet zelf voorzien heeft in sancties om haar eigen wetgeving te handhaven of door middel van een algemene sanctiebepaling nog ruimte laat voor extra sanctioneringen op nationaal niveau, berust de taak om te voorzien in een goede handhaving van het Unierecht bij de lidstaten.⁹¹ In de Europese verordening nr. 1/2005 vormt artikel 25 de algemene sanctiebepaling en is dus eigenlijk strikt genomen een explicitering van het beginsel van loyale samenwerking.

De lidstaten kunnen de plicht tot loyale samenwerking vervullen met administratieve en burgerrechtelijke sancties, maar ook met strafrechtelijke sancties.⁹² Het Hof bevestigde de mogelijkheid voor de lidstaat tot het instellen van strafrechtelijke sancties onder meer in een arrest van 8 juli 1999.⁹³ Het Hof stelde dat de nationale wetgevers, wat betreft de keuze van de aard van de sanctie, volledig vrij zijn aangezien zij het beste zicht hebben op wat er in hun lidstaat als sanctie bij voorkeur wordt opgelegd.⁹⁴ Het Hof verwees daarbij ook naar de twee fundamentele beginselen die nauw verwant zijn met het beginsel van loyale samenwerking. Opdat er immers sprake zou zijn van een goede uitvoering door de lidstaten, dient met twee beginselen rekening te worden gehouden, het equivalentiebeginsel, ofte gelijkwaardigheidsbeginsel, en het effectiviteitsbeginsel, ook gekend als het doeltreffendheidsbeginsel.⁹⁵

4.1.2. *Het equivalentiebeginsel*

Het *equivalentiebeginsel* werd samen met het effectiviteitsbeginsel voor het eerste geformuleerd in het arrest Rewe⁹⁶ en bepaalt dat de nationale bepalingen die worden gehanteerd voor de verwezenlijking en uitvoering van het

⁹¹ HvJ 2 februari 1977, 50/76, *Amsterdam Bulb BV c/ Produktschap voor Siergewassen*, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 74, <http://eur-lex.europa.eu>; P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 2003, 465.

⁹² HvJ 2 februari 1977, 50/76, *Amsterdam Bulb BV c/ Produktschap voor Siergewassen*, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 27 februari 1997, C-177/95, *Ebony Maritime SA en Loten Navigation Co. Ltd c/ Prefetto della Provincia di Brindisi en anderen*, <http://eur.europa.eu>; HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>; P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 2003, 465.

⁹³ HvJ 8 juli 1999, C-186/98, *Maria Amélia Nunes en Evangelina de Matos*, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁹⁴ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁹⁵ P.J.G. KAPTEYN en P. VERLOREN VAN THEMAAT, *Het recht van de Europese Unie en van de Europese Gemeenschappen*, Deventer, Kluwer, 2003, 459.

⁹⁶ HvJ 16 december 1976, C-33/76, *Rewe*, *Jur.* 1976, 1989.

Europese recht, niet ongunstiger mogen zijn dan de bepalingen die van toepassing zijn op gelijkaardige puur interne, nationale vorderingen. Er wordt met andere woorden vereist dat de lidstaten bij de uitvoering van het Europese recht in overeenstemming met de formele en materiële bepalingen van het nationale recht handelen en bijgevolg de procedurevoorschriften en –voorwaarden die van toepassing zijn bij een schending van de nationale wetgeving op een gelijkaardige manier toepassen bij een schending van de Europese regelgeving.⁹⁷ Het vereist dus ook dat de bevoegdheden die de instanties op nationaal niveau krijgen, hen ook worden toegewezen met betrekking tot het Europees niveau. Het Europese recht mag met andere woorden niet gediscrimineerd worden, maar moet op een soortgelijke manier als het nationaal recht verdedigd worden. Zonder het equivalentiebeginsel zou het mogelijk zijn inbreuken op de Europese regelgeving te sanctioneren met uitermate lichte sancties en ervoor te zorgen dat zij bijgevolg in de praktijk straffeloos blijven, terwijl schendingen van de nationale wetten daarentegen wel streng zouden worden aangepakt. Het equivalentiebeginsel garandeert dus samen met het beginsel van loyale samenwerking en het effectiviteitsbeginsel een goede uitvoering van de Europese regelgeving. Om te kunnen beoordelen of gelijkaardige vorderingen op nationaal en Europees niveau op een gelijkaardige manier behandeld worden, moet de wetgeving zowel op nationaal als Europees niveau gekend zijn. Wat betreft de kenbaarheid mag er dan wel geen omzetting vereist zijn bij een verordening, zoals dat bij een richtlijn het geval is, toch moeten de lidstaten hun wetgeving in overeenstemming brengen met het voorliggende Europese recht. Op beide niveaus, zowel nationaal als Europees moet de wetgeving op een duidelijke, nauwkeurige en transparante manier beschikbaar zijn voor de burger zodat zij haar rechten en plichten voldoende zou kunnen kennen en er eventueel een beroep zou kunnen op doen voor de rechter.⁹⁸

4.1.3. *Het effectiviteitsbeginsel*

Naast het equivalentiebeginsel, moet ook *het effectiviteitsbeginsel* gerespecteerd worden.⁹⁹ Het effectiviteitsbeginsel, ook gekend onder de naam doeltreffendheidsbeginsel, houdt in dat de nationale wetgeving de uitoefening van de verleende rechten die door het Unierecht ontstonden, niet mag

⁹⁷ HvJ 21 september 1989, 68/88, *Commissie c/ Griekenland*, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 27 februari 1997, C-177/95, *Ebony Maritime SA en Loten Navigation Co. Ltd c/ Prefetto della Provincia di Brindisi en anderen*, <http://eur.europa.eu>; R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *Europees recht in kort bestek*, Deventer, Kluwer, 2003, 37.

⁹⁸ HvJ 18 januari 2001, C-162/99, *Commissie c/ Italië*, <http://eur-lex.europa.eu>.

⁹⁹ HvJ 21 september 1989, 68/88, *Commissie c/ Griekenland*, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 27 februari 1997, C-177/95, *Ebony Maritime SA en Loten Navigation Co. Ltd c/ Prefetto della Provincia di Brindisi en anderen*, <http://eur.europa.eu>; HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>; R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *Europees recht in kort bestek*, Deventer, Kluwer, 2003, 37.

bemoeilijken of onmogelijk maken.¹⁰⁰ De lidstaten dienen hier dan ook te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties om een effectieve handhaving van de Europese wetgeving te bewerkstelligen. In de Europese verordening nr. 1/2005 wordt in art. 25 aan de lidstaten niet alleen opgelegd om sancties te voorzien, maar dus ook om de nodige maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat de sancties worden toegepast. Bovendien bevat de bepaling ook expliciet het effectiviteitsbeginsel door te stipuleren dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.¹⁰¹ Hoewel de begrippen “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” vrij frequent voorkomen in het Europese recht, wordt hun vaagheid nogal bekritiseerd.

Auteur HUSABO verwijst naar het feit dat niemand echt weet wat de bepalingen inhouden en er bijgevolg onmogelijk een goede toepassing van de begrippen kan worden gemaakt. Hoewel de Europese wetgever met de bepalingen harmonisatie trachtte te bewerkstelligen, leidt het volgens de auteur veeleer tot een symbolische instelling van effectieve straffen en niet tot effectieve straffen die in de praktijk worden toegepast.¹⁰² Het begrip ‘doeltreffend’ in de drieledige vereiste die het Hof oplegt aan de lidstaten, wijst volgens HUSABO op een algemene preventie als strafdoel. Een zekere ontrading die, als de straf daadwerkelijk effectief is, meteen zou moeten kunnen worden waargenomen in een dalend aantal misdrijven. Hij gaat er immers vanuit dat een dader steeds een kosten-batenanalyse maakt wanneer hij voornemens is een misdrijf te plegen.¹⁰³ Auteur KLIP merkt op dat bij dergelijke bovenstaande interpretatie de begrippen ‘effectief’ en ‘afschrikkend’ nauwelijks nog te onderscheiden vallen. KLIP meent dan ook terecht dat het begrip ‘effectief’ op een andere manier dient te worden begrepen. Het betekent dat de nationale lidstaten ervoor moeten zorgen dat ze in de mogelijkheid zijn om in te grijpen wanneer een inbreuk op de Europese wetgeving zich voordoet.¹⁰⁴ In die zin moeten de lidstaten zich dus de Europese wetgeving en haar doelstellingen eigen hebben gemaakt zodat ze de nodige inspanningen leveren om de Europese regelgeving niet te laten verworden tot een dode letter. Die opvatting is dan ook in overeenstemming met de definitie van het effectiviteitsbeginsel waarbij wordt gesteld dat de lidstaten het niet praktisch onmogelijk of erg moeilijk mogen maken om het Europese recht ten volle te laten gelden.

¹⁰⁰ HvJ 16 december 1976, C-33/76, *Rewe, Jur.* 1976, 1989; HvJ 9 november 1983, C-199/82, *San Giorgio, Jur.* 1983, 3595; R.H. LAUWAARS en C.W.A. TIMMERMANS, *Europees recht in kort bestek*, Deventer, Kluwer, 2003, 37; R. WESSELING, en N. NEIJ, “Kroniek van het Europees recht”, *NJB* 2008, 16, 979-984.

¹⁰¹ Ook te lezen in rechtsoverweging 22 van Verordening nr. 1/2005.

¹⁰² E.J. HUSABO en A.STRANDBAKKEN, *Harmonization of criminal law in Europe*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 16-17.

¹⁰³ E.J. HUSABO en A.STRANDBAKKEN, *Harmonization of criminal law in Europe*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 82.

¹⁰⁴ A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach in Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 71-72.

In een conclusie van Advocaat-Generaal RUIZ-JARABO COLOMER wordt de vaagheid van de drie begrippen niet ontken, maar hij meent echter dat er heel wat duidelijkheid komt wanneer de begrippen in een concrete context worden toegepast rekeninghoudend met het doel dat de wetgever voor ogen had.¹⁰⁵ Advocaat-Generaal MAZAK bestempelt het begrip ‘doeltreffendheid’ als een onnauwkeurig criterium en haalt daarbij aan dat het gaat om een graduele kwestie. Een straf is niet doeltreffend of niet-doeltreffend, maar kan in meer of mindere mate doeltreffend zijn.¹⁰⁶ Waar ligt echter de grens van “voldoende doeltreffendheid”?

Het gevaar schuilt er steeds in dat vooral het laatste begrip van de driedelige vereiste – afschrikkend – bij de nationale wetgever blijft hangen. Het begrip afschrikkend houdt in dat de sanctie die bij een inbreuk op de betrokken wetgeving zou worden opgelegd, ervoor zorgt dat er in de eerste plaats een individuele ontrading speelt bij de potentiële dader.¹⁰⁷ In die zin zouden lidstaten wel eens erg ver kunnen gaan door het opleggen van disproportionele, extreme sancties. Bij het opleggen van sancties mag het proportionaliteitsbeginsel, dat ook in de drievoudige term begrepen is, dan ook nooit uit het oog worden verloren. De sanctie mag bijgevolg slechts de strengheid bevatten die noodzakelijk is om het doel te bereiken. Alleen op die manier kan aan het effectiviteitsbeginsel voldaan worden. De vraag rijst echter of het begrip ‘evenredig’ in de driedelige vereiste wel op bovenstaande manier dient te worden geïnterpreteerd, namelijk een beginsel dat als waakhond dient ter garantie van een rechtvaardige, verdiende straf en dus een intomende functie heeft. Auteur HUSABO vindt alvast dat het begrip evenredigheid, wanneer het naast de begrippen effectief en afschrikkend staat, moet worden opgevat als een beginsel dat erop toeziet, zelfs in zekere mate vereist, dat de straf wel hoog, hard genoeg is.¹⁰⁸ De optimale oplossing ligt er in om rekening te houden met beide opvattingen.¹⁰⁹

4.2. DE EUROPESE WETGEVER EN HET OPLEGGEN VAN STRAFSANCTIES

Zoals reeds werd aangehaald, had de Europese wetgever bij het opstellen van de Europese verordening nr. 1/2005 niet de algemene bevoegdheid om zelf strafbare feiten te creëren of, met andere woorden, specifieke strafrechtelijke

¹⁰⁵ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰⁶ HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. MAZAK, 28 juni 2007, nr. 115 e.v., <http://eur-lex.europa.eu>.

¹⁰⁷ A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach* in *Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 72-73.

¹⁰⁸ E.J. HUSABO en A.STRANDBAKKEN, *Harmonization of criminal law in Europe*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 82.

¹⁰⁹ D. FLORE, *Droit pénal européen: les enjeux d’une justice pénale européenne*, Brussel, Larcier, 2009, 226; A. KLIP, *European criminal law: an integrative approach* in *Ius Communitatis*, II, Antwerpen, Intersentia, 2009, 72.

sancties op te leggen. De vraag is echter gerezen of de Europese wetgever, via de verplichting van loyale samenwerking, de lidstaten kan gelasten bepaalde handelingen als strafbare feiten aan te merken.¹¹⁰ In een revolutionair arrest van 13 september 2005 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat die bevoegdheid inderdaad toekomt aan de Europese Unie. Het Hof verduidelijkte haar beoordeling door te stellen dat de mogelijkheid moet geboden worden aan de gemeenschapswetgever om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van lidstaten wanneer hij die noodzakelijk acht om de volledige doeltreffendheid van het door hem beoogde doel te garanderen.¹¹¹ De eerste stap die was gezet met het arrest uit 2005 leidde immers al snel tot de vraag voor welke materies die uitspraak van het Hof zou gelden en hoever de Europese Unie zou kunnen gaan in het bepalen van strafrechtelijke sancties.¹¹²

Wat betreft de materies, kan worden vastgesteld dat de sterke nadruk die het Hof in haar eerste arrest legde op de noodzaak het milieu te beschermen en hard op te treden tegen het toenemend aantal milieudelicten, ook terug komt in het tweede arrest van 2007.¹¹³ Het Hof doet met andere woorden geen algemene uitspraak over de bevoegdheid die de gemeenschapswetgever heeft en dus blijft het onzeker of er op basis van de twee, toch wel revolutionaire arresten, kan besloten worden tot een bevoegdheid van de Europese wetgever in al zijn beleidsdomeinen. Nederland, wiens standpunt overigens wordt aangehaald in het arrest van 13 september 2005, ondersteunde de visie dat de Europese Unie wel degelijk de bevoegdheid kreeg om de lidstaten te verplichten bepaalde handelingen te sanctioneren met een strafrechtelijke sanctie, maar voegde daar nog twee voorwaarden aan toe. In de eerste plaats stelde Nederland dat de strafbaarstelling in die gevallen onlosmakelijk moest verbonden zijn met de materiële gemeenschapsrechtelijke bepalingen. In de tweede plaats vereiste zij dat de Europese Unie moet aantonen dat een dergelijk repressief beleid noodzakelijk is om de doelstellingen op het betrokken gebied te bereiken.¹¹⁴ Een parallelle visie met het dierentransport is

¹¹⁰ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>; C. RIJKEN, "Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU", *SEW* 2008, 383.

¹¹¹ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, nr. 48, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 66, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 102, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹² C. RIJKEN, "Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU", *SEW* 2008, 382.

¹¹³ Het noodzakelijkheids criterium komt in beide arresten terug. C. RIJKEN, "Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU", *SEW* 2008, 383.

¹¹⁴ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, nr. 36, <http://eur-lex.europa.eu>; Advocaat-Generaal MAZAK wijst in zijn conclusie bij het arrest van 23 oktober 2007 ook op de opmerkingen die verschillende lidstaten hebben ingediend waaruit blijkt dat zij het arrest van 13 september 2005 restrictief wensen uitgelegd te

mogelijk. In het eerste hoofdstuk werd duidelijk dat het dierentransport in de eerste plaats het welzijn van dieren kan aantasten. Daarnaast werd ook duidelijk dat de volksgezondheid ernstig gevaar kan lopen bij frequente en ernstige schendingen van de dierentransportwetgeving, en dat ook de economie daaronder kan leiden. Het landbouwbeleid, één van de beleidsdomeinen van de Europese Unie, vereist dus, rekeninghoudend met de voornoemde gevaren, dat er krachtdadig en efficiënt wordt opgetreden om overtredingen in de toekomst te vermijden.¹¹⁵

Wat betreft de mate waarin de gemeenschapswetgever kan ingrijpen, besloot het Hof heel duidelijk dat de aard en de hoogte van de op te leggen strafrechtelijke sancties niet onder de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever vallen.¹¹⁶ In die zaak leidde de uitspraak van het Europese Hof tot de vernietiging van de bepalingen die heel concreet in strafrechtelijke boetes voorzagen.¹¹⁷ Een vergelijking met de bepaling die voorhanden is in art. 25 Europese verordening nr. 1/2005, leidt tot de vaststelling dat de wetgever in de Europese verordening niet over de grenzen van zijn bevoegdheid is gegaan en de bepaling bijgevolg volledig rechtsgeldig tot stand is gekomen. De Commissie had het oordeel van het Hof echter graag anders gezien. Zij argumenteerde dat de impliciete bevoegdheid die de gemeenschapswetgever had gekregen in het arrest van 13 september 2005 om strafmaatregelen uit te vaardigen, er duidelijk was uit noodzaak. Om een efficiënte handhaving van de gemeenschapswetgeving te verwezenlijken moet volgens de Commissie de lijn worden doorgetrokken en zou het voor de wetgever ook mogelijk moeten zijn de aard en de hoogte van de sancties te bepalen wanneer klaarblijkelijk werd aangetoond dat de strafrechtelijke maatregelen noodzakelijk waren om de efficiëntie van het gemeenschapsbeleid ten volle te waarborgen.¹¹⁸ Dergelijke bevoegdheid zou vanzelfsprekend de

zien. HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. MAZAK, 28 juni 2007, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹⁵ HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹⁶ HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 40, <http://eur-lex.europa.eu>; C. RIJKEN, "Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU", *SEW* 2008, 383.

¹¹⁷ Art. 6 *Kaderbepaling 2005/667* bepaalde: "Iedere lidstaat draagt er zorg voor dat tegen een rechtspersoon die krachtens artikel 5, lid 1, aansprakelijk is gesteld, sancties of maatregelen kunnen worden getroffen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. (Bij de Europese Verordening nr. 1/2005 is de wetgever niet verder gegaan dan een gelijkaardige bepaling). De sancties omvatten, ten minste in gevallen waarin de rechtspersoon aansprakelijk wordt gesteld voor in artikel 2 bedoelde delicten, al dan niet strafrechtelijke boetes met een maximum van ten minste 150 000 tot 300 000 euro; met een maximum van ten minste 750 000 tot 1 500 000 euro in de ernstige gevallen, waaronder ten minste de opzettelijk gepleegde delicten, genoemd in artikel 4, leden 4 en 5, begrepen zijn. Enz. HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 11, <http://eur-lex.europa.eu>.

¹¹⁸ HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, nr. 29, <http://eur-lex.europa.eu>.

harmonisatie ten goede komen. Wanneer ook de strafsancties in zekere mate geharmoniseerd zouden worden met betrekking tot de hoogte en aard van de straf, zou de ongelijkheid die er heerst tussen de verschillende lidstaten weggewerkt worden. Het Europese Hof van Justitie besliste er helaas anders over.

4.3. STRAFSANCTIES EN HANDHAVING IN BELGIË EN NEDERLAND

4.3.1. Strafsancties

De vraag rijst welke strafsancties op nationaal niveau worden aangeboden opdat de drie beginselen die in de vorige afdeling aan bod kwamen zouden worden gerespecteerd en bijgevolg invulling zou worden gegeven aan artikel 25 Europese verordening nr. 1/2005.

Wat betreft de wetgeving op nationaal niveau inzake dierenwelzijn, komt slechts één wet in aanmerking waar de sanctie voor een schending van de Europese verordening nr. 1/2005 kan worden teruggevonden, namelijk de Dierenwelzijnswet van 1986. Kan een schending van de Europese transportverordening dan beschouwd worden als een schending van de Dierenwelzijnswet? Het antwoord op die vraag is positief. Artikel 45*bis* van de Dierenwelzijnswet bepaalt namelijk dat de bepalingen van de Dierenwelzijnswet, en dus niet alleen de sanctiebepalingen, van toepassing zijn bij overtreding van de verordeningen van de Europese Gemeenschap die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordeningsbevoegdheid van de Koning behoren. Logischerwijs kunnen de schendingen van de transportverordening meer specifiek onder titel IV Vervoer van dieren gebracht worden, daar de Europese verordening nr. 1/2005 erin bestaat bescherming te bieden aan dieren tijdens het transport. Bijgevolg worden schendingen van de Transportverordening gesanctioneerd met de strafbepalingen uit de Dierenwelzijnswet die gekoppeld worden aan titel IV Vervoer van dieren. Vanzelfsprekend is een schending van de Europese verordening, waarin enkel het dierentransport wordt gereguleerd, ook een schending in de zin van art. 4 Dierenwelzijnswet waarin het dierenwelzijn in het algemeen wordt beschermd.

Wat betreft de concrete sanctiebepalingen is in de Dierenwelzijnswet een vrij uitgebreid en gedetailleerd gamma van strafsancties aanwezig in de artikelen 34 tot en met 43 (Hoofdstuk XI Wet Dierenwelzijn). Wat betreft het dierentransport, wordt in art. 36, 3^o Dierenwelzijnswet bepaald dat, onverminderd de toepassing van strengere straffen die bepaald zijn in het Strafwetboek, hij die de bepalingen van art. 4 of hoofdstuk IV van de Dierenwelzijnswet overtreedt, gestraft wordt met een boete van 26 euro tot 1000 euro. Ook de overtredingen van de uitvoeringsbesluiten die genomen zijn met betrekking tot die artikelen, worden met die sanctie gestraft. (Art. 46 KB 7

juli 1999) Aangezien de Dierenwelzijnswet in artikel 36 uitdrukkelijk de bepalingen van het Strafwetboek onaangeroerd laat, gaat het dus niet om een *lex specialis*, maar wel om een strafbaarstelling die bestaat naast de strafbaarstellingen inzake het ombrengen van dieren uit de artikelen 538 e.v. Sw. De strafmaat ligt in bepaalde gevallen beduidend hoger in het strafwetboek, bijvoorbeeld in de artikelen 539 tot en met 541 Sw waar het om gevangenisstraffen gaat. De bepalingen uit het algemeen strafrecht zullen in het kader van dierentransport wellicht weinig betekenis hebben. Zo gaat het onder meer over vergiftiging van paarden of andere trek- of lastdieren, het werpen van vernielende stoffen in een visvijver, beek, vaart, en dergelijke meer. Voorts moeten voor de toepassing van de artikelen 540 en 541 Sw. bijzondere elementen aanwezig zijn, die geen directe link hebben met een niet-wetsconform dierentransport.

Naast de geldboete die in art. 36, 3° Dierenwelzijnswet wordt opgelegd, kan de rechter ook de sluiting bevelen van de inrichting waarin de misdrijven werden gepleegd en dat voor een termijn van één maand tot drie jaar. (Art. 37 Dierenwelzijnswet)

Wat betreft de herhaling, bepaalt artikel 39 Dierenwelzijnswet dat de gevangenisstraffen en geldboetes kunnen verdubbeld worden indien de betrokkene zich binnen de drie naar na de vorige veroordeling opnieuw schuldig maakt aan de misdrijven die bepaald worden in artikel 35, lid 1 en artikel 36 Dierenwelzijnswet. Bij artikel 35, lid 2 gaat het om een verhoging van de maximumgevangenisstraf met één jaar en een verdubbeling van de geldboete. De sluiting van de inrichting waar de misdrijven werden gepleegd, kan bij herhaling oplopen tot een minimumperiode van twee maanden en een maximumperiode van vijf jaar.

De afwezigheid van Belgische nationale rechtspraak is wellicht te wijten aan art. 41bis Dierenwelzijnswet. In het artikel wordt bepaald dat een ambtenaar, aangesteld door de Koning binnen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, de betaling van een geldsom kan opleggen aan de overtreder van de Dierenwelzijnswet. In dat geval gaat het om een administratieve geldboete. Wanneer de overtreder het bedrag vrijwillig betaald, vervalt de publieke vordering. Is dat niet het geval, dan wordt het dossier aan de Procureur des Konings toegezonden. Wat betreft de omvang van deze administratieve boete, draagt de wet op binnen de grenzen van de strafrechtelijke boetes te blijven.

Naast de strafrechtelijke geldboete, de administratiefrechtelijke geldboete en de sluiting van de inrichting, kunnen overheidspersonen, die nader worden gedefinieerd in art. 34 Dierenwelzijnswet, ook de dieren, kadavers, het vlees of andere voorwerpen die bestemd waren of gediend hebben tot het plegen van het misdrijf, in beslag nemen. *In concreto* kunnen de getransporteerde

slachtdieren en de vrachtwagen dus zonder problemen in beslag worden genomen. (artikel 42 Dierenwelzijnswet) Net zoals de verbeurdverklaring, is de inbeslagname slechts facultatief bij schending inzake de voorschriften van dierenvervoer.

De afwezigheid van strafrechtelijke Belgische rechtspraak werd reeds toegeschreven aan de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve geldboetes. BOON verwijst echter ook naar het hoge aantal seponeringen inzake deze materie. Alleen inbreuken op de hormonenwetgeving lijken de eindmeet te halen en komen bij de correctionele rechtbanken terecht.¹¹⁹ (*Infra* 4.3.2. Handhaving)

In Nederland wordt de wetgeving omtrent het vervoer van dieren geregeld in hoofdstuk III De zorg voor het welzijn van de dieren, afdeling VII Het vervoer van dieren van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Artikel 58 verwijst in de eerste plaats naar de Europese wetgeving. Ze definieert de begrippen Europese verordening, Europese richtlijn en beschikking, en vermeldt daarnaast expliciet dat de begripsomschrijvingen uit de Europese regelgeving van toepassing zijn op de begrippen uit afdeling VII. Aangezien de Gezondheids- en welzijnswet in Nederland, net zoals de Dierenwelzijnswet in België een kaderwet is die verder dient te worden uitgewerkt, beschikt Nederland over de Regeling Dierenvervoer 2007.¹²⁰ In artikel 9 Regeling Dierenvervoer 2007 staat onder meer het verbod om in strijd met de artikel 3 tot en met 9 en artikel 12 van de Europese verordening nr. 1/2005 te handelen. De straffen zelf werden niet opgenomen in de Regeling, maar wel in de Wet Economische Delicten.¹²¹ De schendingen die plaatsvinden met betrekking tot de voorschriften inzake dierentransport worden allen bestraft in de Wet Economische Delicten, en behoren tot de categorie van overtredingen. (Art. 2, 4^o WED) In artikel 6 WED wordt dan uiteindelijk de strafmaat bepaald. Voor overtredingen gaat het om een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (16.750 euro). Wanneer de inbreuk echter grote economische voordelen heeft opgeleverd, kan de boete oplopen tot 67.000 euro of zelfs 670.000 euro in het geval het gaat om rechtspersonen voor wie de gewone maximumstraffen weinig afschrikkend zijn. De rechter oordeelt of dat al dan niet het geval is. Verder zijn ook nog bijkomende straffen mogelijk zoals ontzetting van rechten, gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming voor ten hoogste 1 jaar en de verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen.

¹¹⁹ D. BOON, *Nederlands dierenrecht*, Arnhem, Gouda Quint, 1983, 111.

¹²⁰ Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 8 december 2006, nr. TRCJZ/2006/3773, houdende regels omtrent de bescherming van dieren tijdens vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Regeling Dierenvervoer), http://wetten.overheid.nl/BWBR0020684/geldigheidsdatum_27-02-2010 (consultatie op 27 februari 2010).

¹²¹ Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten, <http://lexius.nl/wet-op-de-economische-delicten> (consultatie 27 februari 2010).

Nederland ziet echter nog een andere mogelijkheid om schendingen van de voorschriften inzake dierentransport te sanctioneren. Zo voorziet zij in haar Beleidsregels Dierenwelzijn 2009, overigens duidelijk een instrument die de Europese verordening nr. 1/2005 in acht neemt, in een last onder dwangsom. Die herstelsanctie¹²² zorgt ervoor dat hoge dwangsommen in het kader van onbehoorlijk dierentransport boven het hoofd van de overtreders hangen. De dwangsommen kunnen oplopen tot respectievelijk 15.000 euro, 25.000 euro en 50.000 euro, afhankelijk of het gaat om een geringe overtreding, een overtreding of een ernstige overtreding. (artikel 4 Beleidsregels Dierenwelzijn 2009)

In tegenstelling tot België, worden in Nederland schendingen van de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren vrij regelmatig voor de rechter gebracht. In Nederland zien we onder meer reeds rechtspraak die dateert van na de Europese verordening nr. 1/2005 en waar bijgevolg expliciet verwezen wordt naar de Europese regels op het vlak van dierentransport.¹²³

Bovendien gaan in Nederland stemmen op om in de lijn van een nieuwe Wet Dieren¹²⁴, de schendingen van de artikelen inzake dierentransport uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voortaan te plaatsen onder art. 1, 2° WED in plaats van art. 1,4° WED. Het gevolg van die wijziging komt neer op een ingrijpende verzwaring van de sancties.¹²⁵

¹²² Art. 5:31 Algemene Wet Bestuursrecht.

¹²³ HR 4 december 2007, nr. 02612/06 E, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBB5377.html (consultatie 27 februari 2010); GH 's-Hertogenbosch 4 december 2007, nr. 20-003519-06, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBB9533.html (consultatie 27 februari 2010); CBB 15 februari 2001, nr. AWB 99/85, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnAB0294.html (consultatie 27 februari 2010); CBB 9 november 2006, nr. AWB 05/686 en 05/687, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnAZ2235.html (consultatie 27 februari 2010); CBB 28 augustus 2008, nr. AWB 08/520, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBF0849.html (consultatie 27 februari 2010); CBB 28 augustus 2008, nr. AWB 08/516, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBF0847.html (consultatie 27 februari 2010); CBB 10 december 2008, nr. AWB 07/165, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBG8411.html (consultatie 27 februari 2010); Rb. Amsterdam 18 november 2009, *bvba Friesland Vlees c/ Staat der Nederlanden en TROS*, <http://zoeken.rechtspraak.nl>; Zutphen 6 augustus 2007, nr. 06/923215-06, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBB1142.html (consultatie 27 februari 2010); Rb. Zutphen, 6 augustus 2007, nr. 06/923214-06, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBB1127.html (consultatie 27 februari 2010); Rb. Zutphen, 10 november 2008, nr. 06/925172-08, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBG4342.html (consultatie 27 februari 2010); Rb. Zutphen 22 december 2008, nr. 06/925584-07, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBG8509.html (consultatie 27 februari 2010); Rb. Haarlem 7 april 2009, nr. 15/994588-08, www.wetboek-online.nl/jurisprudentie/ljnBI0327.html (consultatie 27 februari 2010).

¹²⁴ Memorie van Toelichting van een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (*Wet Dieren*), *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31 389.

¹²⁵ Wijziging van het wetsvoorstel houdende wijziging van de gezondheids- en welzijnswet voor dieren strekkende tot het opnemen van bepalingen inzake bestuurlijke boetes, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 31 814, www.minlnv.nl/cdlpub/servlet/CDLServlet?p_file_id=41862 (consultatie 27 februari 2010).

Toegepast op België en Nederland kan in de eerste plaats worden vastgesteld dat het equivalentiebeginsel werd gerespecteerd. (*Supra* randnr. 38) De Europese verordening nr. 1/2005 van 22 december 2004 wordt niet gediscrimineerd ten opzichte van de nationale wetgeving inzake dierentransport. De schendingen van zowel de Europese verordening als de nationale wetgeving worden opgevangen door dezelfde strafsancities die in de nationale wetgeving van België en Nederland, respectievelijk de Dierenwelzijnswet en de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren *juncto* de Wet Economische Delicten voorhanden zijn. Nederland geeft dat op de meest duidelijke manier aan door in haar Regeling Dierenvervoer 2007 expliciet te verwijzen naar de artikelen uit de Europese verordening nr. 1/2005. Bovendien beschikken het Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid en de politie op grond van artikel 45*bis* Dierenwelzijnswet over de bevoegdheid om, net zoals bij inbreuken op de nationale Dierenwelzijnswet, schendingen van de Europese verordening nr. 1/2005 vast te stellen. Op geen enkele manier wordt de Europese wetgeving dus achtergesteld, zodat er geen sprake kan zijn van een schending van het equivalentiebeginsel.

Wat nu met het effectiviteitsbeginsel? De sancties zijn in de Belgische wetgeving, en zeker in de Nederlandse wetgeving hoog genoeg om een afschrikkend karakter te bezitten. Bij een vergelijking van de boetes en de mogelijkheid over te gaan tot de sluiting van de inrichting, is het duidelijk dat een sluiting vrijwel steeds harder zal aankomen dan het betalen van een geldboete. Het transportbedrijf kan bij de veroordeling tot een geldboete immers nog steeds haar activiteiten verder zetten. Ze blijft dus actief op de markt en verliest daardoor geen klanten. Bij een sluiting die maximum drie jaar, en eventueel 5 jaar kan bedragen, liggen de zaken anders. Zonder twijfel kan de sluiting van voor een bepaalde periode, ook al bedraagt die ‘slechts’ één maand, het einde betekenen van de transportonderneming. De vraag rijst of die straf in het kader van het effectiviteitsbeginsel wel evenredig is. Als zou blijken dat het werkelijk noodzakelijk is om dergelijke strenge straffen op te leggen omdat geen enkele andere straf doeltreffend is, dan kan dat om die reden wel gerechtvaardigd worden.

4.3.2. Handhaving

Een lidstaat mag dan wel als goede leerling in de Europese klas de vereiste doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties hebben voorzien, wanneer er echter geen goed handhavingsmechanisme voorhanden is, verliest de sanctie al snel haar driedelig karakter. Wat is er immers ontradend voor de potentiële dader aan een sanctie die nooit of slechts uiterst zelden wordt opgelegd? De vraag die daarnet rees inzake de proportionaliteit van de straffen, kan volledig van de kaart worden geveegd wanneer de straffen, hoog of laag, toch niet worden opgelegd.

Naar aanleiding van de nieuwe Transportverordening kondigde Minister Verburg, minister van landbouw, natuur en voedselkwaliteit, in zijn Nota Dierenwelzijn 2007 een aantal aandachtspunten aan.¹²⁶ Zo stelde hij dat het noodzakelijk was om het dierentransport frequenter te controleren. Een samenwerking tussen de Algemene Inspectiedienst en de Voedsel en Waren Autoriteit, gekend als de Combiteams ofte Vliegende Brigades, zou de pakkans verhogen en leiden tot een Europese verordening nr. 1/2005-conform Nederland. In de voortgangsrapportage van 4 februari 2009 geeft Minister Verburg aan dat de aanpassing van de handhavingsstrategie op goede weg is dankzij de effectieve werking van de Vliegende Brigades.¹²⁷ Zo zou het aantal combiteams sinds 2008 verdubbeld zijn. De controles worden niet alleen uitgevoerd bij transportondernemingen, maar ook op de plaatsen van vertrek (boerderijen), verzamelplaatsen onderweg en de plaatsen van bestemming, meer bepaald de slachthuizen.

In België wordt de controle van dierentransporten uitgevoerd door het Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid. De inspecties worden door die instantie zowel uitgevoerd op locaties, zoals het slachthuis en de verzamelplaatsen, als onderweg. Zie ook het gepubliceerde overzicht van controles uitgevoerd in het kader van het dierenwelzijn tijdens het transport door het Federaal Agentschap voor de Voedsel Veiligheid.¹²⁸ Ook de Federale Politie voert inspecties uit, maar daarover zijn geen cijfers beschikbaar.

Wat betreft het precieze aantal controles dat wordt uitgevoerd, het aantal schendingen en het aantal vervolgingen, heerst er tot op vandaag toch grote onduidelijkheid. Ook in de Kamer wordt frequent gevraagd naar resultaten van politiecontroles en controles door het Federaal Agentschap voor de Voedselveiligheid. De vraag die Minister ALMACI stelde, werd gepubliceerd zonder antwoord. Haar vraag luidde als volgt:

¹²⁶ MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, Nota dierenwelzijn, 12 oktober 2007,

www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=22066 (consultatie 15 februari 2010); MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, Nationale Agenda Dierengezondheid 2007-2015 Voorkomen is beter dan genezen, oktober 2007, www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=22067 (consultatie 27 februari 2010).

¹²⁷ MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit, Voortgangsrapportage Nota Dierenwelzijn & Nationale Agenda Dierengezondheid 2008, 4 februari 2009, www.minlnv.nl/portal/page?_pageid=116,1640321&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_file_id=34384; *Contra* Rapport van de heer Hoekstra, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 26 991, nr. 177 en Rapport van de heer Vanthemsche, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 26 991, nr. 205.

¹²⁸ Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Rapport over dierenwelzijn tijdens het transport, zoals jaarlijks wordt overgemaakt aan de Europese Commissie: <http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/docs/BELGIUM.pdf>

“Vorig jaar stelde ik u een vraag met betrekking tot de actie “Korbeef”, de controleactie van het dierentransport in de regio Kortrijk. Graag had ik nu de exacte gegevens van deze onderzoeken voor de andere arrondissementen met betrekking tot controle op het dierentransport ontvangen voor de afgelopen jaren 2007-2008-2009. 1. Welke en hoeveel overtredingen worden per arrondissement (per jaar) vastgesteld? 2. In de regio Kortrijk worden telkenmale overtredingen vastgesteld in verband met de vereiste vergunningen van de transporteurs. a) Is dit ook zo in andere arrondissementen? b) Hoeveel overtredingen werden er vastgesteld met betrekking tot de vereiste vergunningen van de transporteurs per arrondissement? c) Gaat het hier jaarlijks om dezelfde transporteurs en gaat het dus over herhaaldelijke overtredingen? 3. In de regio Kortrijk worden telkenmale dieren in beslag genomen. a) Is dit ook zo in andere arrondissementen? b) Van hoeveel bedrijven werden er dieren in beslag genomen per arrondissement? c) Gaat het hier jaarlijks om dieren van hetzelfde bedrijf en gaat het dus over herhaaldelijke overtredingen? 4. a) Welke acties worden ondernomen bij deze overtredingen? b) Wordt elke overtreding bestraft? c) Zijn deze straffen verschillend per arrondissement? d) Worden er straffen uitgesproken die het niveau van het arrondissement overschrijden? e) Wat gebeurt er bij recidive? 5. Welke en hoeveel overtredingen worden vastgesteld bij de controles samen met de Nederlandse politie? 6. a) Worden deze controles ook uitgevoerd met de politiediensten van onze andere buurlanden (Frankrijk; Luxemburg; Duitsland) en wat zijn hiervan de resultaten? b) Indien deze controles niet uitgevoerd worden met de andere buurlanden, kan u meedelen waarom deze niet uitgevoerd worden?”¹²⁹

In 2009 had ALMACI reeds een gelijkaardige vraag gesteld met betrekking tot het aantal nationale controles, het aantal grensoverschrijdende controles, de verhouding tussen het aantal gecontroleerde transporten en het totaal aantal dierentransporten.¹³⁰ Sinds de Europese verordening nr. 1/2005 zijn ook nieuwe vragen gerezen met betrekking tot de vergunningen en bekwaamheidsattesten.¹³¹ Hoewel Minister ONKELINX in haar antwoord op de vraag van Minister CRUCKE voorspelde dat de examens voor het verkrijgen van een getuigschrift van vakbekwaamheid in de herfst van 2008 zouden kunnen worden afgenomen, is tot op heden nog steeds geen beslissing genomen omtrent de instelling en erkenning van een officieel

¹²⁹ *Vr. en Antw.* Kamer 2009-2010, 8 februari 2010, (Vr. nr. 317 M. ALMACI) De vraag werd verzonden en heeft een termijndatum van 15 maart 2010.

¹³⁰ Integraal verslag met vertaald beknopt verslag van de toespraken Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl.St.* Kamer 2008-2009, 9 december 2008, nr. CRIV 52 COM 390, 53-54.

¹³¹ Beknopt verslag Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl.St.* Kamer 2008-2009, 26 juni 2008, nr. CRABV 52 COM 277, 11-12.

examencentrum.¹³² Momenteel blijft het roeien met de riemen die de transporteurs hebben, en krijgt wie een opleiding heeft genoten, een voorlopig getuigingschrift van vakbekwaamheid. En alle gekheid op een stokje, de inschrijvingen voor het examen kunnen wel reeds gebeuren.

Bij transportcontroles kan er ook sprake zijn van samenwerking tussen verschillende lidstaten van de Europese Unie. Een idee die de Europese verordening nr. 1/2005 duidelijk voor ogen heeft in artikel 24. Een voorbeeld daarvan vond plaats op 17 oktober 2007 tussen Nederland en België.¹³³ Minister LARUELLE bevestigde in haar antwoord op een vraag van Minister ALMACI dat dergelijke grensoverschrijdende controles in samenwerking met Nederland op tweejaarlijkse basis plaatsvinden.¹³⁴ Op die manier kan België deels meegetrokken worden in het enthousiasme van zijn noorderbuur om de handhaving van de wetgeving inzake dierentransport op een hoger niveau te tillen, wat overigens dringend dient te gebeuren. Bij een vergelijking van de jaarlijkse rapporten die zowel Nederland als België moeten doorsturen naar de Europese Commissie, is het duidelijk dat in Nederland veel meer controles worden doorgevoerd. In België is er bijvoorbeeld sprake van 114 inspecties in 2007 tijdens het transport over de weg waarbij geen inbreuken werden vastgesteld. Het rapport van 2008 geeft aan dat er 151 controles plaatsvonden waarbij 9 inbreuken werden vastgesteld. In Nederland ging het daarentegen in 2007 om 1854 inspecties met 149 inbreuken. Dit kan worden teruggevonden in het overzicht van het cijfermateriaal voor het jaar 2007 dat door Nederland werd overgemaakt aan de Europese Commissie inzake haar verplichting op grond van artikel 27 Europese verordening nr. 1/2005 jaarlijks een verslag aan de Commissie toe te zenden.¹³⁵

De voorgaande randnummers geven aan dat het op het vlak van de handhaving van de Europese verordening in België overduidelijk veel beter kan, en ook moet. België beschikt over de gepaste, doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties, maar voldoet lang niet aan het effectiviteitsbeginsel aangezien ze niet in de nodige maatregelen voorziet om de sancties toe te passen zoals dat door de Europese wetgever wordt opgelegd. Wat betreft Nederland, is de situatie rooskleuriger, maar niet optimaal. Het gebrek aan helder cijfermateriaal, kan twijfels doen rijzen. Anno 2010 blijken de recentste gegevens van alle landen op de website van de Europese Commissie te dateren van 2007. Uit een brief gericht aan de Commissie waarin Nederland haar

¹³² Beknopt verslag Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl.St.* Kamer 2008-2009, 25 juni 2008, nr. CRABV 52 COM 277, 11-12.

¹³³ FEDERAAL AGENTSCHAP VOOR DE VEILIGHEID VAN DE VOEDSELKETEN, *Feiten en cijfers: Grensoverschrijdende controles op de weg in Nieuwsbrief van het Federaal Voedselagentschap*, december 2007, jaargang 5, nr. 26, 4.

¹³⁴ Integraal verslag Commissie voor de volksgezondheid, het leefmilieu en de maatschappelijke hernieuwing, *Parl.St.* Kamer 2008-2009, 22 april 2009, CRIV 52 COM 526, 8-10.

¹³⁵ <http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/docs/NETHERLANDS.pdf>

excuses aan voor het te laat indienen van de jaarverslagen van 2005, 2006 en 2007, kan worden afgeleid dat het opstellen van de jaarlijkse rapporten niet als prioriteit wordt bestempeld.¹³⁶ Die houding kan dan ook verbeterd worden. In de praktijk zien we echter wel veroordelingen opduiken en is er duidelijk sprake van de toepassing van de effectieve, evenredige en afschrikkende sancties. Dat laat ons toe alvast te besluiten dat er op het vlak van handhaving wel degelijk iets leeft in Nederland en het verwijt dat geldt ten aanzien van België niet opgaat voor Nederland. Het effectiviteitsbeginsel, en dus ook het beginsel van loyale samenwerking wordt wel degelijk gerespecteerd bij onze noorderbuur, zowel op het vlak van de voorziene sancties als op het vlak van de handhaving.

4.4. EUROPEES STRAFRECHT NA HET VERDRAG VAN LISSABON

Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, was het kaderbesluit hét instrument bij uitstek van de Europese Unie, meer bepaald van de derde pijler, om zich te mengen in het strafrecht en strafprocesrecht van de lidstaten. Kenmerkend voor het kaderbesluit is dat zij verbindend is voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar dat zij ruimte laat aan de nationale instanties om de vorm en middelen te kiezen waarmee zij dat resultaat kunnen bereiken.¹³⁷ In geen geval heeft het kaderbesluit een rechtstreekse werking.¹³⁸ Uit een arrest bleek wel dat het Europese Hof van Justitie aan de kaderbesluiten een dwingend karakter gaf en bijgevolg oordeelde dat de lidstaten hun nationaal recht conform de kaderbesluiten moesten interpreteren.¹³⁹ Toegepast op het dierentransport, kan worden vastgesteld dat de derde pijler geen kaderbesluit heeft aangenomen inzake de strafbaarstelling voor schendingen van de voorschriften bij dierentransport. De derde pijler kon immers met haar kaderbesluiten slechts ingrijpen op het vlak van het materiële strafrecht wanneer zij conform artikel 31 EU overging tot het aannemen van geleidelijke maatregelen tot opstelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot

¹³⁶

<http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/docs/report%202007%20The%20Netherlands.pdf>

¹³⁷ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 368, nr. 628; G. VERMEULEN en F. DHONT, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 15.

¹³⁸ V. FRANSSSEN, J. VANHEULE en F. VERBRUGGEN, “Wie heeft het gedaan en wat ermee gedaan? Sprokkelen in rechtspraak over strafbaarheid en bestraffing”, in Orde van Advocaten Kortrijk (ed.), *Recente ontwikkelingen in het strafrecht: vormingsprogramma 2007-2008*, Brussel, Larcier, 2008, 1-56; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 368, nr. 628

¹³⁹ HvJ 16 juni 2005, C-103/05, *Maria Pupino*, *Jur.* 2005, I-5285, <http://eur.europa.eu>; DEWULF, S., “Strafrechtelijk offensief van de Europese unie. Overzicht van nieuwe regelgevende en jurisprudentiële munitie voor het Europees strafrecht”, *Nullum Crimen* 2009, 155-177; K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 492, nr. 823

straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel. Hoewel de drie voorgaande domeinen ruim worden geïnterpreteerd en bijgevolg vaststaat dat het gaat om terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit, bleef de bevoegdheid van de derde pijler weliswaar tot die domeinen beperkt.

Daarnaast was er ook, en vooral de laatste jaren, een tendens waar te nemen op het vlak van “strafrecht via richtlijnen”. Het Europese Hof van Justitie zag er alvast op 13 september 2005 geen graten in dat de Europese Unie haar lidstaten de verplichting oplegt om strafrechtelijke sancties te gebruiken, althans niet wanneer die verplichting wordt opgelegd in het kader van materies waarvoor de Europese Unie bevoegd is. Het gaat met andere woorden om de harmonisatie van het strafrecht via bepalingen van de eerste pijler. Toegepast op het dierentransport werd reeds vermeld dat de Europese Unie op grond van art. 37 EG-Verdrag (art. 43 VWEU) bevoegd is om op te treden in die materie.

De structuur van de Europese Unie vóór het Verdrag van Lissabon valt amper nog te vergelijken met de huidige structuur. De drie bekende pijlers, namelijk de eerste pijler met de Gemeenschapsverdragen, de tweede pijler met bepalingen inzake het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de derde pijler met de bepalingen inzake de Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken, zijn sinds 1 december 2009 verleden tijd. De derde pijler werd door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon samen met de bepalingen van titel IV EG-Verdrag volledig ondergebracht in Titel V “Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” van het derde deel van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.¹⁴⁰ Bijgevolg geldt het regime dat voor de ex-eerste pijler gold, nu ook voor de politie en justitiële samenwerking in strafzaken. Hoofdstuk 4 van titel V “Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” bevat voorts een bijzondere bepaling die ervoor zorgt dat de bevoegdheid van de Europese Unie op het vlak van het materieel strafrecht gevoelig wordt uitgebreid.

In artikel 83 VWEU wordt met name de mogelijkheid gegeven aan de Europese Unie om aan de hand van een richtlijn minimumvoorschriften vast te stellen inzake de bepaling van de strafbare feiten en sancties. Dat is echter enkel mogelijk voor zover het gaat om een bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van die strafbare feiten of uit een bijzonder noodzaak om die op

¹⁴⁰ J. REESTMAN en F. GOUDAPPEL, “Het verdrag van Lissabon en de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht”, *SEW* 2008, 441; C. RIJKEN, “Aftakeling van de derde pijler: reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU”, *SEW* 2008, 387.

gemeenschappelijke basis te bestrijden. Het artikel verduidelijkt verder dat het gaat om vormen van terrorisme, mensenhandel en seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, illegale drugshandel, illegale wapenhandel, het witwassen van geld, corruptie, de vervalsing van betaalmiddelen, computercriminaliteit en de georganiseerde criminaliteit.¹⁴¹ Een lezing van artikel 83 VWEU die hier ophoudt, levert duidelijk geen verruimde bevoegdheid op voor de Europese Unie inzake strafzaken. In de eerste plaats laat het laatste deel van artikel 83, lid 1 VWEU de mogelijkheid voor de Raad om met eenparigheid van stemmen en na goedkeuring van het Europese Parlement de lijst met vormen van criminaliteit uit te breiden. Daarnaast, en dat is de meest belangrijke bepaling, biedt artikel 83, lid 2 VWEU een belangrijke mogelijkheid om af te stappen van de vooropgestelde lijst van criminaliteitsvormen. Artikel 83, lid 2 VWEU bepaalt met name het volgende:

“Indien onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld, kunnen bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied. Onverminderd artikel 76 worden deze richtlijnen vastgesteld volgens de gewone of een bijzondere wetgevingsprocedure die gelijk is aan de procedure voor de vaststelling van de betrokken harmonisatiemaatregelen.”

Een heuse vooruitgang dus op het vlak van harmonisatiemogelijkheden inzake het materieel strafrecht want met het tweede lid van artikel 83 VWEU is sinds 1 december 2009 een rechtsgrond voorhanden voor de impliciete harmonisatie die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op grond van de eerste pijler plaatsvond.¹⁴²

4.5. NOOD AAN DUIDELIJKE EN GEHARMONISEERDE WETGEVING

Zowel de belangen van de transporteurs, de producenten en de consumenten als het streven naar een beter dierenwelzijn leggen een belangrijk gewicht in

¹⁴¹ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Maklu, 2008, 243, nr. 398; J. REESTMAN en F. GOUDAPPEL, “Het verdrag van Lissabon en de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht”, *SEW* 2008, 442; G. VERMEULEN en F. DHONT, *Aspecten van Europees materieel strafrecht*, Antwerpen, Maklu, 2002, 15.

¹⁴² Denk aan de twee revolutionaire arresten uit 2005 en 2007. HvJ 13 september 2005, C-176/03, *Commissie van de Europese Gemeenschappen/Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. RUIZ-JARABO COLOMER, 26 mei 2005, <http://eur-lex.europa.eu>; HvJ 23 oktober 2007, C-440/05, *Commissie van de Europese Gemeenschappen c/ Raad van de Europese Unie*, Concl. Adv. Gen. MAZAK, 28 juni 2007, <http://eur-lex.europa.eu>; C. RIJKEN, “Aftakeling van de derde pijler; reanimatie middels het Verdrag van Lissabon? Gevolgen voor harmonisatie van het materiële strafrecht binnen de EU”, *SEW* 2008, 387.

de schaal. De argumenten vanuit sociale, economische, culturele en politieke hoek, maken de evenwichtsoefening moeilijk, maar niet onmogelijk.¹⁴³ Dankzij de objectieve en wetenschappelijke onderbouwing van de verschillende standpunten, zag de wetgever in dat de noodzaak bestond duidelijke wetgeving op het vlak van dierentransport op te stellen.¹⁴⁴ Het opleggen van vage, onduidelijk geformuleerde wetgeving, opent een te grote poort van de interpretatie en kan leiden tot een grote diversiteit aan invullingen van de wettelijke norm die elk op zich pretenderen de correcte te zijn. Een fictief voorbeeld: Wanneer de wetgever inzake dierentransport zou bepalen dat dieren op een behoorlijke manier moeten worden vervoerd en dat rekeninghoudend met hun natuurlijke noden, krijgen we problemen met de handhaving van die norm. Wat is immers behoorlijk transport en wat zijn de natuurlijke noden van elk dier?

Duidelijke nationale, maar vooral Europese wetgeving die concrete, en onvermijdelijk ook veel technische voorschriften vooropstelt, leidt tot harmonisering en dus een wegwerken van eventueel concurrentiegevaar. Toegepast op het fictieve voorbeeld, kan de ene transporteur menen dat één vierkante meter ruimte per varken tijdens het transport volstaat, terwijl een andere transporteur veeleer twee vierkante meter in gedachten had. Het feit dat de ene transporteur per rit dubbel zoveel varkens zal kunnen vervoeren dan de andere transporteur, leidt voor deze laatste tot het aanrekenen van hogere kosten ten aanzien van de producent-landbouwer. Die situatie leidt niet alleen tot een grotere concurrentie tussen beide transporteurs, maar ook tot een verlaagd welzijn voor de dieren en mogelijk ook een gevaar voor de volksgezondheid. De tweede transporteur zal immers trachten het lage kostenniveau van de eerste transporteur te evenaren, zodat hij opnieuw een goede positie op de markt kan veroveren, en dat ten koste van de dieren en de kwaliteit van het vlees. Aan de hand van duidelijke en geharmoniseerde wetgeving kan best een win-winsituatie gecreëerd worden voor alle betrokken partijen. Het welzijn van de dieren gaat erop vooruit wanneer de voorschriften op een heldere manier worden aangeboden en er is geen vluchtweg meer naar de landen waar het dierenwelzijn zich op een minder hoog, tot zelfs verontrustend laag niveau bevindt.¹⁴⁵

¹⁴³ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 20.

¹⁴⁴ J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 8.

¹⁴⁵ J. DE TAVERNIER, D. LIPS en S. AERTS, *Dier en welzijn*, Heverlee, LannooCampus, 2005, 89; J.M. GIFFROY en J.P. BEAUFAYS, "Het dierenwelzijn: historisch overzicht en begrippen" in *De publicaties van de Stichting Prins Laurent*, I, Brussel, s.n., 2001, 20.

5. VOORSTELLEN VOOR DE TOEKOMST

Velen stellen zich vragen bij het waarom van dierentransport. Heel wat stemmen pleiten dan ook voor de volledige afschaffing van lange veetransporten en staven hun oproep aan de hand van de wetenschappelijke bevindingen inzake het verminderd dierenwelzijn, het gevaar op de verspreiding van ziektes, het economisch verlies en de verminderde vleeskwaliteit. In een antwoord op de acties van de Handle with care-coalitie, heeft de Europese Commissie toegegeven dat het dierentransport nog steeds niet naar behoren verloopt. Op lange termijn wil de Europese Unie dan ook streven naar een werkelijke afschaffing van verre dierentransporten.¹⁴⁶ Een voorstander van dat pleidooi is NEIL PARISH, voorzitter van de Commissie Landbouw en Plattelandsontwikkeling van het Europees Parlement.¹⁴⁷

Hoe moet het dan verder zonder verre veetransporten? Een eerste alternatief bestaat erin de dieren te slachten in het dichtsbijgelegen slachthuis en ze vervolgens als verpakt vlees, gekoeld of diepgevroren, in een aangepaste transportwagen te vervoeren naar een verre bestemming.¹⁴⁸ Op die manier wordt het dierenleed uit te weg gegaan, wordt het risico op het verspreiden van ziektes, zoals Mond en Klauwzeer, quasi op nul gebracht en behoudt het vlees de kwaliteit die de producent had bereikt tijdens het productieproces. Een tweede alternatief dat momenteel op de transportmarkt wordt aangeboden, is “het mobiele slachthuis”.¹⁴⁹ Een volledige wetsconform uitgeruste

¹⁴⁶EUROPEAN COMMISSION HEALTH AND CONSUMERS DIRECTORATE-GENERAL, Sanco D5 LPA/dj D(08)450345, 28 november 2008, http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/transport_petition.pdf

¹⁴⁷ Mondelinge vraag met debat ingediend overeenkomstig artikel 108 van het Reglement van NEIL PARISH, namens de Commissie Landbouw en plattelandsontwikkeling aan de Commissie betreft Verord. Raad nr. 1/2005 – Vervoer van dieren: jaarverslagen van de lidstaten inzake tenuitvoerlegging, Straatsburg, 3 december 2008, nr. O-0134/2008 - B6-0496/2008, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=OQ&reference=O-2008-0134&language=NL (consultatie 27 november 2009); Debat over de mondelinge vraag aan de Commissie door NEIL PARISH, namens de Commissie Landbouw en plattelandsontwikkeling, betreft het vervoer van dieren (O-0134/2008 - B6-0496/2008), 15 januari 2009, nr. PV 15/01/2009, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20090115&secondRef=ITEM-002&language=EN&ring=O-2008-0134 (consultatie 27 november 2009); X., *Debat over dierenvervoer: 'paarden als sardientjes in een blikje'*, 15 januari 2009, www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/032-45737-012-01-03-904-20090108STO45644-2009-12-01-2009/default_nl.htm (consultatie 1 december 2009).

¹⁴⁸ Opmerking: Daarentoest bestaat een Europese discussie inzake maatregelen van gelijke werking en belemmering van het vrij verkeer van goederen. Dieper ingaan op die discussie zou ons te ver leiden. Zie onder meer: HvJ 11 mei 1999, C-350/97, *Wilfried Monsees c/ Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten*, Concl. Adv. Gen. LÉGER, 17 december 1998, <http://eur.europa.eu>.

¹⁴⁹ Binnen het Europees Parlement is hiervoor steun te vinden. Verslag over het voorstel voor een verordening 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, A5-0197/2004, 30 maart 2004 door A.J. MAAT, www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh23cqh4daxg?ctx=vgoneuhzrou4&start_tab0=20 (consultatie op 1 maart 2010)

vrachtwagen die werd ingericht als ‘mini-slachthuis’ verplaatst zich naar de boerderijen. Voor- en nadelen van het systeem zijn nog weinig besproken. Het blijft dus afwachten of het mobiele slachthuis een doorbraak kan betekenen.¹⁵⁰ Een mogelijk nadeel dat aan het mobiele slachthuis verbonden kan zijn, is in de eerste plaats de hogere kost die het met zich meebrengt. De verplaatsing van de slachtvrachtwagen naar de privéboerderijen waarbij elk dier als het ware persoonlijk wordt begeleid staat in schril contrast met de slachting aan de lopende band. De capaciteit ligt, uitgedrukt in het aantal geslachte dieren per uur en afhankelijk van diersoort tot diersoort, bij een (gevestigd) slachthuis beduidend hoger dan bij het mobiele slachthuis.¹⁵¹ Bovendien is er bij mobiele slachthuizen nood aan meer arbeidskrachten omdat de slachters zich moeten verplaatsen. Daarnaast kunnen ook vragen rijzen omtrent de hygiëne van de mobiele slachthuizen, waaronder de vraag met betrekking tot het verwijderen van het slachtafval. Vandaag de dag worden de mobiele slachthuizen voornamelijk gebruikt in het kader van religieuze slachtingen.

Anderen daarentegen beweren dat het dierentransport over lange afstanden probleemloos moet kunnen. Indien alle voorschriften worden gerespecteerd en het comfort voor de dieren goed is, kan niets verre transporten verhinderen, zo liet MULDER weten.¹⁵² Met andere woorden, als de dieren op tijd worden gevoederd, bij een gepaste temperatuur worden getransporteerd, zal bij dierentransport amper sprake zijn van een verminderd dierenwelzijn.¹⁵³ Bovendien wordt in de argumentatie voor het behoud van dierentransport vaak volgend economisch standpunt gebruikt. Een Belgisch levend varken ondergaat bijvoorbeeld een reis van ettelijk aantal uren om in het land van bestemming, in dit voorbeeld Italië, verkocht te worden als Parmaham aan een hogere prijs. Op die manier kan een hogere winst geboekt worden en is zowel de producent als de verkoper geslaagd in zijn opzet.¹⁵⁴

¹⁵⁰ www.melscontainer.be/Website%20Mels/index.html (consultatie 1 maart 2010)

¹⁵¹ Zo zou een mobiel slachthuis slechts 20 schapen per uur kunnen slachten en dat in tegenstelling tot bepaalde gevestigde slachthuizen die 120 tot 200 schapen per uur kunnen slachten.

¹⁵² JAN MULDER, Europarlementslid in 2008 en lid van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie in Nederland sluit bij deze mening aan en was tevreden dat het voorstel voor de maximumreistijd voor dierentransport het niet haalde in het Europees Parlement. www.nieuwsbladtransport.nl/nieuws/id21730-Europarlement_wil_geen_maximumtijd_veetransport.html?reacties=1

¹⁵³ B. DRIESSEN, A. WOUTERS, J. VAN THIELEN en R. GEERS, “Een toekomstig Belgisch opleidingsprogramma voor dierentransporten: een enquête bij de huidige actoren” *Vl. Diergeneesk. Tijdschr.* 2007, 76, 388-389.

¹⁵⁴ STICHTING DIER EN RECHT en STICHTING VARKENS IN NOOD, *De belangrijkste punten uit het verslag van de inspectie door Stichting Dier en Recht en Stichting Varkens in Nood*, 19 en 20 juli 2007, www.varkensinnood.nl/overzicht_transportcontrole.htm.

Besluit

Dierentransport roept in de eerste plaats vragen op omtrent het welzijn van de dieren tijdens de transactie. Het gebrek aan een stevige, eensluidende en universele definitie van het begrip dierenwelzijn staat de bezorgdheid en aandacht voor het dier als wezen op zich niet in de weg in de huidige samenleving. Ondanks de diverse invullingen kunnen de vijf vrijheden van het Brambell Committee als een richtsnoer genomen worden voor wat onder dierenwelzijn moet worden begrepen. De op het eerste zicht tegenstrijdige en onverenigbare belangen van het dier enerzijds, en die van de economische actoren anderzijds, blijken na een analyse wel degelijk verzoenbaar. Op het ene belang van de transporteur na, die een verregaande regulering van de wetgever veeleer ziet als een bedreiging voor zijn portemonnee, vereisen alle overige belangen een gedetailleerde en goed opgestelde wetgeving inzake dierentransport.

De Belgische wetgever heeft in die zin een antwoord geboden op de vraag naar wetgeving inzake dierentransport met de Dierenwelzijnswet en de Dierengezondheidswet. In Nederland wordt het dierentransport in goede banen geleid door de Dierengezondheid- en welzijnswet. Aangezien beide landen gebruik maken van kaderwetten, worden zij aangevuld met diverse Koninklijke en Ministeriele besluiten in België en de Regeling Dierenvervoer in Nederland. De sanctiebepalingen die in de nationale wetgeving voorkomen, werden in het tweede hoofdstuk bewust even ter zijde gelaten om voorrang te geven aan een verkenning van het dierentransport op Europees niveau.

De Raad van Europa en de Europese Unie vertonen duidelijk belangstelling, en meer nog, bezorgdheid, voor het dierenwelzijn tijdens het transport. Aangezien de Raad van Europa geen bindende wetgeving kan uitvaardigen, werkt zij aan de hand van overeenkomsten zoals de Europese Overeenkomst voor de Bescherming van Dieren gedurende het transport van 1968. Omdat de belangstelling en de bezorgdheid voor het dierenwelzijn in hoofde van de wetgever van de Europese Unie hem niet meteen de bevoegdheid verlenen om daaromtrent ook wetgeving uit te vaardigen, verdiende het de aandacht eerst na te gaan op welke grond de Europese Unie bevoegd is tot het reguleren van het dierentransport op Europees niveau. De analyse leidde tot de vaststelling dat, rekeninghoudend met het beginsel van bevoegdheidstoebedeling, het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit, zich geen enkel probleem voordeed. De rechtsgrond voor de richtlijnen en verordening die over de jaren heen werden opgesteld, kan gevonden worden in artikel 43 VWEU inzake het landbouwbeleid.

De komst van de Europese verordening nr. 1/2005 van 22 december 2004 was, gegeven de vele pijnpunten die er voorheen bestonden, niet verrassend. In de eerste plaats werd de keuze om het instrument van de richtlijn te vervangen

door een verordening met open armen onthaald. Daarnaast belooft de gedetailleerde regelgeving in verband met het vergunningensysteem en de bekwaamheidsattesten met bovendien een verruimde categorie van potentieel aansprakelijke personen, veel goeds. Wat betreft de sanctionering van inbreuken die worden gepleegd op de Transportverordening, legt de Europese Wetgever haar lidstaten ook op om te voorzien in doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties en het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat de sancties worden toegepast. De formule uit artikel 25 Europese verordening nr. 1/2005 lijkt na verder onderzoek niet zo bijzonder. Ze wordt frequent gebruikt door de Europese wetgever en wordt automatisch gekoppeld aan het beginsel van loyale samenwerking, het equivalentiebeginsel en het effectiviteitsbeginsel.

Hoewel het op wetgevend vlak dus allemaal vlot lijkt te verlopen, gaat het op het vlak van de handhaving volledig fout. Los van de sterke evolutie, of zelfs bijna revolutie, die de Europese wetgever heeft ervaren in zijn strafrechtelijke bevoegdheid, blijft de sterke tekortkoming in hoofde van de Belgische Staat om te voorzien in een goede handhaving van de dierentransportwetgeving een belangrijke rol spelen. Alleen wanneer de wetgeving op een correcte manier wordt toegepast en het Federaal Voedselagentschap, al dan niet in samenwerking met de lokale of federale politie, meer controles doorvoert en de sancties ook werkelijk worden opgelegd, kan het met het dierentransport de goede kant opgaan. Zo niet, hebben we te maken met een sterk verminderd juridisch welzijn van het dierentransport over de weg, wat kan leiden tot ernstige negatieve gevolgen voor zowel mens als dier.

BIJLAGE 1

Overzicht bevindingen van de Commissie bij toepassing van Richtlijn 95/29/EG (linker kolom) en de nieuwe doelstellingen in de Europese verordening nr. 1/2005 (rechter kolom)

N°	MAIN FINDINGS	ACTIONS FROM THE COMMISSION
1	Transport of horses	<ul style="list-style-type: none"> • Additional requirements for the transport based on scientific evidences and current experience as: individual compartments, maximum number of animals per vehicle, minimum and maximum temperature for transport. • Mandatory unloading, resting, feeding and watering of the animals at the border inspection posts of the Union.
2	<ul style="list-style-type: none"> • Non compliance of route plans • Non compliance with travelling time limits 	<ul style="list-style-type: none"> • Amend the route plan - Standing Veterinary Committee procedure to introduce future amendments. • Mutual assistance - harmonised enforcement
3	Negligence and poor handling of animals	Harmonised certification of transporter
4	Animals unfit for transport	Detailed definition of unfit animals Health certificates
5	Inadequate road vehicles	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonised certification of transporter • Mutual assistance
6	Insufficient ventilation on road vehicles used for long-distance transport	New standards for ventilation and temperatures inside vehicles
7	Overloading	<ul style="list-style-type: none"> • Mutual assistance - harmonised enforcement • Harmonised certification of transporter
8	Approval of transporters	Harmonised certification of transporter
9	Difficulties in interpreting data from Member States inspection reports	Harmonised tables for the annual transmission to the Commission of the data derived from the inspections.