

Tijdschrift voor
**AGRARISCH
RECHT**

JAARGANG 82 - DECEMBER 2022

11/12

mr. W.J.E. Van der Werf

Het lot van de agrarische 'piekbelasters': kiezen tussen Scylla en Charybdis?

mr. G.J.M. de Jager

De Europese Diergezondheidsverordening

mr. M.A.P. Latour en mr. Q.L.A. Kuijpers

Nabetalingsclausule bij eigendomsoverdracht agrarische gronden

R. Scholten

Mestboetes, zorgvuldige boetebesluitvorming of juist een 'schot hagel'?

Wetgeving, literatuur en rechtspraak

Aankondigingen

De Europese Diergezondheidsverordening

mr. G.J.M. de Jager¹

1. Inleiding

Op 21 april 2021 is de Verordening (EU) nr. 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid (hierna: Diergezondheidsverordening)² in werking getreden. Per 21 april 2021 vormt de Diergezondheidsverordening als basisverordening samen met inmiddels verscheidene gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen van de Europese Commissie, de rechtstreekse bron van regels in het belang van de diergezondheid. Met deze verordening wordt alle diergezondheidsregelgeving geharmoniseerd voor het gehele grondgebied van de Europese Unie (EU).

De Diergezondheidsverordening bundelt namelijk alle bestaande Europese regelgeving op het gebied van diergezondheid. De lijst aan ingetrokken Europese regelgeving is omvangrijk. Met artikel 270 van de Diergezondheidsverordening worden 38 beschikkingen van de Europese Commissie en richtlijnen van het Europees Parlement op het gebied van diergezondheid ingetrokken. Het feit dat van het wetgevingsmiddel verordening gebruik wordt gemaakt, is een forse wijziging in het Europese beleid tot op heden. Verordeningen werken naar hun aard direct door in de nationale rechtsorde van de lidstaten. Een omzetting of implementatie van de bepalingen uit de Diergezondheidsverordening is daarmee niet nodig.³

De Diergezondheidsverordening bevat regels die moeten borgen dat de verspreiding van ziekten zo klein mogelijk wordt. Daartoe worden in de verordening onder meer regels gesteld omtrent de identificatie en registratie van dieren, de huisvestingswijze van dieren en het transport van dieren. Dit alles om

een uitbraak van een dierziekte snel te traceren en maatregelen te nemen. Het is de lidstaten toegestaan aanvullende of strengere maatregelen te nemen dan in de Diergezondheidsverordening is bepaald. Dat kan op de volgende onderwerpen, zo volgt uit artikel 269.

- voorkomen van dierziekten (artikelen 10 tot en met 17 en 24 tot en met 30);
- de melding van het vermoeden van een dierziekte (artikel 18);
- erkenning, identificatie en registratie (84 tot en met 107);
- vervoer van dieren binnen een lidstaat/traceerbaarheid (artikel 108 tot en met 123).

De maatregelen mogen niet in strijd zijn met de verordening en uiteraard geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen en diensten tussen lidstaten.⁴ In een volledige harmonisatie van het diergezondheidsrecht binnen de EU heeft de Europese wetgever daarmee niet willen voorzien.⁵ In mijn eerdere artikel van dit jaar over dit onderwerp heb ik al stilgestaan bij wat Nederland aan aanvullende en strengere maatregelen heeft genomen.⁶ Dit artikel ziet eerst en vooral op de Diergezondheidsverordening zelf. Wat heeft de Europese wetgever willen regelen en wat betekent dat voor de sector?⁷

2. Toepassingsbereik en opzet van de verordening

De Diergezondheidsverordening is van toepassing op overdraagbare dierziekten, inclusief zoönosen en (daarmee) op verschillende categorieën land- en waterdieren. Naast dieren in de commerciële veehouderij ziet de verordening op aquacultuurdieren,

1. Gert-Jan de Jager is werkzaam als advocaat bij Knepelhout.
2. PbEU 2016, L 84.
3. Op nationaal niveau moeten dan wel nog worden geregeld, het toezicht, de handhaving, de sanctionering, de rechtsbescherming en aanwijzing van instanties die belast worden met de uitvoering van de verordening. Dat is ook gebeurd met/in de Wet dieren.
4. Zie de considerans onder (165) van de Diergezondheidsverordening voor een nadere beschrijving van wat de Europese wetgever als een belemmering beschouwt (en wanneer juist niet).

5. Onder (114) van de considerans van de Diergezondheidsverordening overweegt de Europese wetgever dat het volledig harmoniseren voor het gehele grondgebied van de EU veel te complex is.
6. Het diergezondheids- en dierenwelzijnsrecht in 2021 en in 2023(?), TvAR 2022, nr. 2, pag. 62-67.
7. Vanwege de veelheid aan onderwerpen zal de nadruk van dit artikel met name liggen op de bestrijding van dierziekten. Het artikel heeft (daarmee) ook niet de pretentie volledig te zijn. Op alle deelonderwerpen zouden even omvangrijke artikelen als dit artikel kunnen worden geschreven.

gezelschapsdieren, hobbydieren, dierentuindieren, circusedieren, proefdieren, wilde dieren. Het ziet wat de bestrijding van dierziekten betreft ook op de productie van producten van dierlijke oorsprong, dierlijke bijproducten en de vervoermiddelen en voorzieningen die gebruikt worden voor de bestrijding van dierziekten (artikel 2 van de Diergezondheidsverordening).

In de Diergezondheidsverordening worden voorschriften uiteengezet voor⁸:

1. ziektebestrijding en -uitroeiing, inclusief noodmaatregelen zoals beperkingen op de verplaatsing van dieren, het doden van dieren en vaccinatie.
2. ziektepreventie en voorbereiding op eventuele uitbraken (bijv. bioveiliging), zoals het gebruik van diagnosemiddelen, vaccinatie en medische behandelingen;
3. erkenningen en de identificatie en registratie van dieren en bepaalde producten van dierlijke oorsprong (bijv. sperma, eicellen en embryo's) en de certificering en het traceren van zendingen daarvan;
4. verplaatsingen van dieren en dierlijke producten in de EU en de binnenkomst in en (weder)uitvoer van dieren en dierlijke producten uit de EU;
5. niet-commercieel vervoer van gezelschapsdieren.

ad 1. – Dierziekten en dierziektebestrijding c.a.

Centraal in de Diergezondheidsverordening staan de dierziekten die zijn benoemd in artikel 5 en bijlage II van de Diergezondheidsverordening. De lijst van ziekten is niet limitatief. Ziekten kunnen op basis van de criteria in artikel 5 e.v. worden aangewezen als ze besmettelijk zijn voor dieren onderling of van dieren op mensen kunnen worden overgedragen, de zogeheten zoönosen.^{9,10}

De dierziekten in de Diergezondheidsverordening zijn met de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/1882 ingedeeld in de vijf categorieën A, B, C, D en E.¹¹ De basis voor deze uitvoeringsverordening is artikel 9 van de Diergezondheidsverordening. Dit artikel, de net genoemde uitvoeringsverordening en Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/687¹² over de wijzen van bestrijding en de te nemen maatregelen bepalen tezamen het volgende.

Dierziekten van categorie A zijn ziekten die gewoonlijk niet in de Europese Unie voorkomen en die lidstaten meteen moeten uitroeien. Lidstaten moeten deze ziekten snel opsporen, direct bestrijden en besmette bedrijven en de directe omgeving afsluiten.¹³

Dierziekten van categorie B zijn ziekten die de Europese Unie wil uitroeien. Bijvoorbeeld tuberculose bij koeien, stieren en buffels. Lidstaten moeten deze ziekten daarom verplicht bestrijden. Lidstaten waar de ziekte niet voorkomt, moeten maatregelen nemen om vrij te blijven van de ziekte.

Dierziekten van categorie C zijn ziekten die minder besmettelijk zijn en die de Europese Unie wil indammen. Lidstaten bepalen zelf of ze de ziekte willen uitroeien en of ze bij een uitbraak bedrijven afsluiten om verdere verspreiding te voorkomen.

Dierziekten van categorie D zijn dierziekten die zich via internationale handelaren, vervoerders of reizigers verspreiden en die de Europese Unie wil indammen. Lidstaten moeten voldoen aan Europese regels voor vervoer van en naar de EU en erbinen.

Dierziekten van categorie E zijn dierziekten die in de gaten gehouden moeten worden. Lidstaten moeten zich houden aan Europese regels om deze ziekten te melden.

Categorie A-, B- en C-ziekten zijn telkens ook aangewezen als D-ziekten en alle ziekten zijn sowieso E-ziekten. Voor alle ziekten gelden dus regels over melding, rapportage en bewaking, waarbij de peri-

8. Hoofdstuk 2 (artikel 46 e.v.) van de Diergezondheidsverordening geeft ook regels over het gebruik van diergeneesmiddelen bij de bestrijding van de dierziekten. Dat is uitdrukkelijk iets anders dan de *regulering* van diergeneesmiddelen en gemedicineerd diervoeder. Op dat gebied is op Europees niveau recent ook het nodig gewijzigd. Ook op dit vlak is harmonisatie gaande. Op 28 januari 2022 zijn de Diergeneesmiddelenverordening (Verordening (EU) nr. 2019/6 (tot intrekking van Richtlijn 2001/82/EC)) en de Verordening gemedicineerd diervoeder (Verordening (EU) nr. 2019/4 (tot intrekking van Richtlijn 90/167/EEG)) in werking getreden. Met deze verordeningen zijn de regels voor het maken, de handel, het voorschrijven en het gebruiken van diergeneesmiddelen en gemedicineerd diervoeder veranderd. Op nationaal niveau hebben deze verordeningen het Besluit geneesmiddelen 2022 en de Regeling diergeneesmiddelen 2022 het licht doen zien.

9. Het meest recente voorbeeld van een zoönose is SARS-CoV-2. Deze zoönose heeft de Europese lijst met besmettelijke dierziekten nog niet gehaald, wel de Nederlandse.

10. Voor de leesbaarheid van het artikel zal ik hierna enkel de term 'dierziekte' gebruiken. Daaronder moet ook zoönosen worden verstaan.

11. Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1882 van de Commissie van 3 december 2018 betreffende (onder meer) de toepassing, op de categorieën in de lijst opgenomen ziekten, van bepaalde regels voor de preventie en bestrijding van ziekten, PbEU 2018, L 308/21.

12. Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/687 van de Commissie tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat regels voor de preventie en bestrijding van bepaalde in de lijst opgenomen ziekten betreft.

13. De Diergezondheidsverordening lijkt in artikel 5, eerste lid, onder a, een aantal dierziekten te willen benoemen dat altijd bestreden moet worden. Dat zijn mond-enklauwzeer, klassieke varkenspest, Afrikaanse varkenspest, hoogpathogene aviaire influenza en Afrikaanse varkenspest; deze opsomming voegt weinig toe, nu deze dierziekten ook alle prijken op de lijst bij Verordening (EU) nr. 2018/1882.

ode waarbinnen de melding moet worden gedaan kan verschillen.¹⁴

De techniek laat zich het beste uitleggen aan de

hand van een voorbeeld uit de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2018/1882.

Naam van de in de lijst opgenomen ziekte	Categorie van de in de lijst opgenomen ziekte	In de lijst opgenomen soorten	
		Soort en groep soorten	Vectorsoorten
Mond-en-klauwzeer	A+D+E	Artiodactyla, Proboscidea	
Infectie met het runderpestvirus	A+D+E	Artiodactyla	
Infectie met het riftdalkoortsvirus (riftvalleykoortsvirus)	A+D+E	Perissodactyla, Antilocapridae, Bovidae, Camelidae, Cervidae, Giraffidae, Hippopotamidae, Moschidae, Proboscidea	Culicidae
Infectie met <i>Brucella abortus</i> , <i>B. melitensis</i> , <i>B. suis</i>	B+D+E	Bison ssp., Bos ssp., Bubalus ssp., Ovis ssp., Capra ssp.	
	D+E	Andere Artiodactyla dan Bison ssp., Bos ssp., Bubalus ssp., Ovis ssp., Capra ssp.	
	E	Perissodactyla, Carnivora, Lagomorpha	

Tabel 1

Mond-en-klauwzeer is voor evenhoevigen (Artiodactyla) en olifanten (Proboscidea) een categorie A-ziekte waarvoor het strengste regime geldt. Het is daarmee ook een D- en een E-ziekte. Dat geldt ook voor infecties met het runderpestvirus en het riftdalkoortsvirus. Mond-en-klauwzeer is Europeesrechtelijk gezien dus niet een besmettelijke dierziekte die bestrijding behoeft bij andere zoogdieren dan de hiervoor genoemde. De Nederlandse wetgever heeft met artikel 5 van de Wet dieren de minister de bevoegdheid gegeven om buiten de Europese lijst, besmettelijke ziekten en daarvoor bevattelijke diersoorten aan te wijzen. Met artikel 2.1 van de Regeling diergezondheid heeft de minister van die bevoegdheid gebruik gemaakt. Uit het hieronder opgenomen voorbeeld volgt dat de minister de bestrijding van mond-en-klauwzeer ook aan de orde acht bij andere zoogdieren dan evenhoevigen.

De laatste dierziekte uit tabel 1 laat zien dat de Europese wetgever ook onderscheid maakt tussen diersoorten. Infecties met *Brucella abortus*, *B. melitensis*, *B. suis* zijn bij onder andere wisenten (en ondersoorten) een B-ziekte, maar is bij andere evenhoevigen dan daar genoemd, 'slechts' een D-ziekte (en daarmee ook een E-ziekte). Voor onevenhoevigen (Perissodactyla, waaronder paarden), vleeseters (Carnivora, waaronder katachtigen) en (onder meer) konijnen en hazen (Lagomorpha), geldt het als een E-ziekte.

Bestrijdingsmaatregelen

Wanneer zich toch een uitbraak van een besmettelijke dierziekte voordoet, is bestrijding noodzakelijk. Ook als er nog slechts een vermoeden is, wordt van lidstaten (logischerwijs) al het nodige verwacht.

Die verplichting daartoe wordt neergelegd bij de bevoegde autoriteiten. Dat volgt uit de artikelen 53 (A-ziekte), 72 (B-ziekte), 76 (C-ziekte). Artikel 53, eerste lid, van de Diergezondheidsverordening bepaalt het volgende (mijn cursivering):

"1. Wanneer een vermoeden bestaat dat een in de lijst opgenomen ziekte als bedoeld in artikel 9, lid 1, onder a), voorkomt bij gehouden dieren *en ingeval is voldaan aan de meldingsverplichting zoals neergelegd in artikel 18, lid 1*, nemen de lidstaten, in afwachting van ziektebestrijdingsmaatregelen van de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 54, lid 1, en artikel 55, lid 1, maatregelen om ervoor te zorgen dat exploitanten en andere betrokken natuurlijke en rechtspersonen de passende ziektebestrijdingsmaatregelen als bedoeld in artikel 55, lid 1, onder c), d) en e), nemen om de verspreiding van die in de lijst opgenomen ziekte van de getroffen dieren, inrichtingen en locaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen, naar andere niet-getroffen dieren of naar mensen te voorkomen."

Deze bepaling lijkt wat ongelukkig geformuleerd. Immers waarom zou een lidstaat moeten wachten op een melding van een veehouder of dierenarts, voordat de lidstaat/bevoegde autoriteit bestrijdingsmaatregelen mag nemen, terwijl het vermoeden langs andere weg daar al is? Of dit inderdaad cumulatieve vereisten zijn, zal nog moeten blijken. In de Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/687 heeft de Europese Commissie deze bepaling (conform het bepaalde in artikel 53, tweede lid, van de Diergezondheidsverordening) nader ingevuld. Artikel 7 van deze Gedelegeerde verordening bepaalt:

14. . Zie voor een overzicht ook TK 2019-2020, 35398, nr. 3, pag. 5.

"1. Bij vermoeden van een ziekte van categorie A in een inrichting plaatst de bevoegde autoriteit de inrichting onder officiële bewaking en legt zij onmiddellijk de volgende voorlopige beperkings- en bioveiligingsmaatregelen op om de verspreiding van de ziekte van categorie A van de getroffen dieren en inrichting naar andere, niet-getroffen dieren of naar mensen te voorkomen:

- a) een verbod op verplaatsingen van gehouden dieren van in de lijst opgenomen soorten naar en vanuit de inrichting;
- b) een verbod op verplaatsingen van gehouden dieren van niet in de lijst opgenomen soorten naar en vanuit de inrichting;
- c) een verbod op verplaatsingen van alle producten, materialen of stoffen die waarschijnlijk besmet zijn met de ziekte van categorie A of deze waarschijnlijk zullen overdragen vanuit de inrichting;
- d) het isoleren van gehouden dieren van in de lijst opgenomen soorten en het beschermen tegen wilde dieren, dieren van niet in de lijst opgenomen soorten en, indien nodig, insecten en knaagdieren;
- e) een verbod op het doden van dieren van in de lijst opgenomen soorten, tenzij de bevoegde autoriteit daar toestemming voor geeft, en
- f) een verbod op niet-essentiële verplaatsingen van producten, materialen, stoffen, personen en vervoermiddelen naar de inrichting."

Deze maatregelen spreken voor zich en zijn ook niet nieuw. De onder e) genoemde valt op, maar is eveneens in lijn met wat altijd al heeft gegolden. Op grond van de artikelen 21 en 22 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren had de minister de bevoegdheid om in geval van een besmettelijke dierziekte (en eerst dan), verdachte of besmette dieren te laten doden.

In de artikelen 53 tot en met 71 van de Diergezondheidsverordening worden vervolgens i) regels gesteld hoe de bevoegde autoriteiten tot een officiële vaststelling van een uitbraak een A-ziekte moeten komen en ii) welke ziektebestrijdingsmaatregelen in voorkomend geval moeten worden ondernomen. Daaronder is ook begrepen de mogelijkheid van (nood)vaccinatie in artikel 69.

Opvallend in de artikelen 55 (voorlopige ziektebestrijdingsmaatregelen) en 60 (ziektebestrijdingsmaatregelen) is dat de Europese wetgever buiten twijfel stelt dat ook andere bedrijven en plaatsen dan – kort gezegd – veehouderijen en bedrijven waar levende producten¹⁵ worden gehouden onder officiële bewaking kunnen worden geplaatst respectievelijk besmet kunnen worden verklaard. Dat betreft dan levensmiddelen- en diervoederbedrijven, inrichtingen voor dierlijke bijproducten en iedere andere plaats die getroffen is, aldus artikel 60, aanhef en on-

der a.¹⁶ Onder het voorheen geldende recht werd dat minder expliciet gesteld. De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren kende niet een soortgelijke bepaling, al sloot de wet een zodanige toepassing ook niet uit.

De te treffen (geharmoniseerde) maatregelen, zoals vervoersbeperkingen, beperkingszones, vaccinaties en in het uiterste geval doding, zijn dus op zich niet nieuw, maar nu in een verordening vastgelegd en dus rechtstreeks werkend. Op onderdelen is de systematiek net anders dan op basis van de voorheen geldende richtlijnen in Nederland heeft gegolden.

De invulling van de meldingsplicht is tot slot wel nog aan de lidstaten overgelaten, zo volgt uit artikel 18 van de Diergezondheidsverordening. Overigens geldt vanzelfsprekend dat onverwijld melden de norm is gebleven. Dat volgt uit artikel 2.12 van de Wet dieren. Zowel de dierenarts als de houder van de dieren heeft de verplichting bij een vermoeden van een besmettelijke dierziekte of zoönose, terstond melding daarvan te doen bij de NVWA.

Ad. 2 – Ziektepreventie c.a.

Preventie en bestrijding van dierziekten gaan in de Diergezondheidsverordening hand in hand. Dit volgt uit de (basis)artikelen 1, 5 en 9 van de Diergezondheidsverordening. Preventie kan dierziekte voorkomen, maar is ook belangrijk bij de verdere verspreiding van een eenmaal uitgebroken dierziekte.

Uit artikel 9, eerste lid, van de Diergezondheidsverordening bepaalt (bij wijze van voorbeeld) het volgende:

"1. De regels inzake preventie en bestrijding van ziekten zijn als volgt van toepassing op in de lijst opgenomen ziekten.

a) Wat betreft in de lijst opgenomen ziekten die gewoonlijk niet in de Unie voorkomen en waarvoor onmiddellijk uitroeiingsmaatregelen moeten worden genomen zodra zij zijn ontdekt, zijn naargelang het geval de volgende regels van toepassing:

i) de regels voor waakzaamheid en paraatheid voor de ziekte als bedoeld in deel III, titel I (artikelen 43 tot en met 52);

ii) de ziektebestrijdingsmaatregelen als bedoeld in deel III, titel II, hoofdstuk 1 (artikelen 53 tot en met 71); en

iii) de regels voor de in artikel 37, lid 1, bedoelde compartimentering.

(...)"

Elk van de hier bedoelde deze regels en maatregelen kan ook een preventief karakter hebben. De

15. Levende producten worden onder (28) van artikel 4 van de Diergezondheidsverordening gedefinieerd als: a) sperma, oöcyten en embryo's bestemd voor voortplanting en b) broedeieren.

16. Elders in de Diergezondheidsverordening c.a. komen nog de voorbeelden van dierenartsenpraktijken, veterinaire klinieken, verzamelplaatsen en grenscontroleposten voor.

ziektebestrijdingsmaatregelen zijn hiervoor al besproken. Als gekeken wordt naar de regels voor waakzaamheid en paraatheid (eerste lid, onder i), dan volgen uit de genoemde artikelen 43 tot en met 52 van de Diergezondheidsverordening de volgende preventieve maatregelen

- het opstellen van noodplannen (artikel 43);
- het houden van simulatieoefeningen (artikel 45);
- het gebruiken van diergeneesmiddelen (waaronder ook een verbod tot het toepassen van diergeneesmiddelen (artikel 46, eerste lid));
- het oprichten van en verkrijgen van toegang tot antigeen-, vaccin- en diagnosereagensbanken door/bij de Unie (artikelen 48 en 49);
- het oprichten van nationale antigeen-, vaccin- en diagnosereagensbanken (artikel 52).¹⁷

Voor elk van deze preventieve (en dus tevens bestrijdingsmaatregelen) geldt dat de Europese Commissie daarvoor nog uitvoeringshandelingen kan vaststellen door uitvoerings- of gedelegeerde verordeningen. Een voorbeeld daarvan is artikel 9, tweede lid, van de Diergezondheidsverordening. Dat bepaalt:

"2. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast waarbij zij bepaalt op welke wijze de in lid 1 bedoelde regels inzake de preventie en bestrijding van ziekten worden toegepast op de respectieve in de lijst opgenomen ziekten; zij doet zulks op basis van de criteria van bijlage IV en in het licht van nieuwe beschikbare significante wetenschappelijke gegevens.

Tabel 2: Uitgedrukt als de straal van een cirkel met de inrichting als middelpunt

Ziekten van categorie A	Beschermingszone	Bewakingszone
Hoogpathogene aviaire influenza	3 km	10 km

Deze Gedelegeerde verordening introduceert overigens in artikel 21, eerste lid, onder c nog de mogelijkheid van een extra beperkingszone buiten de bewakingszone, waarin dan (maximaal) de maatregelen die gelden in de bewakingszone van kracht kunnen worden verklaard. Die mogelijkheid is niet direct terug te voeren op de Diergezondheidsverordening en ook de delegatiebepaling in het vierde lid van het artikel laat geen ruimte daarvoor, zodat het de vraag is of deze extra beperkingszones op deze grondslag wel kunnen gelden. Overigens is het gebruik van de term 'inrichting' in de aanhef van tabel 2 minder gelukkig gekozen. De Diergezondheidsverordening definieert 'inrichting' in artikel 4 als – kort gezegd – de veehouderij en de locatie waar levende producten worden geproduceerd.¹⁸ Zoals hiervoor al aan

(...)."

De Europese Commissie heeft die uitvoeringshandelingen vastgesteld bij de al aangehaalde Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/687.

Het noodplan van artikel 43 van de Diergezondheidsverordening licht ik eruit. Het noodplan moet klaarliggen en heeft in zich hoe per (in dit geval A-)ziekte wordt omgegaan met zones rond een bedrijf dat vermoed wordt besmet te zijn, althans een bedrijf dat besmet is. De Diergezondheidsverordening werkt met drie zonebegrippen (artikel 64). Dat zijn de beperkingszone, de beschermingszone en de bewakingszone. De beperkingszone is de overkoepelende zone en kan volgens de definitie uit artikel 4 van de Diergezondheidsverordening beschermingszones en bewakingszones omvatten. Beschermingszones zijn de zones die het dichtst om bedrijven liggen en waarin maatregelen gelden waarmee verdere besmetting zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Bewakingszones zijn zones om deze beschermingszones, waarin ook weer maatregelen gelden waarmee verdere besmetting zoveel mogelijk kan worden voorkomen. Naar hun aard zijn de maatregelen in die buitenste bewakingszone minder stringent dan de maatregelen in de beschermingszone. Bijlage V van de net genoemde Gedelegeerde verordening geeft regels over de aan te houden straal van de beschermings- en bewakingszones per dierziekte. Een (helaas actueel) voorbeeld is hoogpathogene aviaire influenza:

de orde is gekomen, kunnen ook andersoortige locaties en bedrijven, zoals levensmiddelen- en diervoederbedrijven, onder officiële bewaking worden geplaatst en besmet worden verklaard. Rond die bedrijven zullen ook beperkingszones moeten worden ingesteld en dat volgt dus niet direct uit bijlage V. Gezien het feit dat in de Gedelegeerde verordening zelf de termen 'inrichting' en 'locatie' door elkaar worden gebruikt (zonder die overigens nader te definiëren), mag worden aangenomen dat bijlage V ook voor deze bedrijven en locaties geldt.

17. In artikel 2 van de Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2022/139 is een definitie opgenomen van deze (voor mij althans) wat onbekende bank: "diagnosereagensbank van de Unie": een door de Commissie beheerde reserve van diagnosereagentia of bestanddelen daarvan voor de snelle diagnose van ziekten van categorie A in lidstaten, derde landen of gebieden waaraan de Unie toegang heeft verleend."

18. Uit de definitie van veehouderijen ((27) van artikel 4) volgt dat huishoudens waar gezelschapsdieren worden

gehouden nooit als inrichting kwalificeren. Dergelijke huishoudens kunnen in zoverre niet onder officiële bewaking worden geplaatst of besmet worden verklaard. Tegelijkertijd laten artikel 55 en 60 het toe dat ook andere plaatsen daaraan onderhevig kunnen zijn. Daarmee moet ermee gerekend worden dat ook huishoudens met een A tot en met E-ziekte besmette katten, honden, konijnen, cavia's en wat dies meer zij, onderworpen kunnen worden aan de toepassing van de Diergezondheidsverordening.

Ad 3 – Identificatie en registratie van dieren / erkenningen en verplaatsingen

De regels omtrent identificatie en registratie, erkenningen en verplaatsingen binnen de EU vormen het leeuwendeel van de bepalingen in de Diergezondheidsverordening. Grote beleidswijzigingen zijn met deze bepalingen niet voorzien. Wel zijn meer diersoorten onder de werking van de werking van de verordening gebracht, zoals hierna nog zal blijken. Het betreft deel IV van de Diergezondheidsverordening en dat zijn de artikelen 84 tot en met 228.

Er geldt op grond van artikel 84 onverminderd een registratieplicht voor inrichtingen waar landdieren worden gehouden en waar levende producten worden gewonnen. Daarmee is al meteen een wijziging gegeven die de nodige stof deed opwaaien. Dit vanwege de gevolgen voor de paardenhouderij. Landdieren worden onder (2) van artikel 4 van de Diergezondheidsverordening namelijk gedefinieerd als: 'vogels, landzoogdieren, bijen en hommels'. Waar voorheen nog een beperking gold wat betreft paardachtigen, is dat onder de Diergezondheidsverordening niet meer het geval.

Alle paarden, pony's, ezels en zebra's (paardachtigen) moeten daarmee sinds april 2021 een paspoort en een chip hebben, zo volgt uit artikel 109 van de Diergezondheidsverordening. Houders van paardachtigen moeten zich registreren in het I&R-systeem van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en daar een uniek bedrijfsnummer (UBN) verkrijgen. Als op een locatie een paardachtige voor een eigenaar wordt gehouden, dan heeft de locatiehouder de verplichting het paard in het I&R-systeem op zijn locatie te registreren. Dat is dus een extra administratieve last voor die locaties. Locaties als hier bedoeld zijn bijvoorbeeld de houders van een manege, pensionstal, hengsten- of merriehouderij, sportstal of opfokstal. Het geldt uiteraard ook voor houders die thuis een paard, pony of ezel hebben staan. Ook op het vlak van erkenningen worden inrichtingen voor levende producten van paardachtigen genoemd. Dat volgt uit artikel 94 van de Diergezondheidsverordening. Dergelijke inrichtingen hebben een erkenning nodig om te mogen produceren.

Ad 4 – Invoer dieren en dierlijke producten in de EU c.a.

Deel V van de Diergezondheidsverordening betreft de binnenkomst in de EU uit derde landen en gebieden en (weder)uitvoer daarheen uit de EU van dieren, levende producten en producten van dierlijke oorsprong. De kernbepaling wat betreft de invoer van dieren en dierlijke producten in de EU is artikel 229. Uit die bepaling volgt dat lidstaten slechts toestemming geven voor de binnenkomst in de EU als

- a. zij afkomstig zijn uit een derde land of gebied dat is opgenomen in de lijst voor de be-

trokken specifieke soort en categorie dieren, levende producten of producten van dierlijke oorsprong,

- b. zij afkomstig zijn van erkende en in de lijst opgenomen inrichtingen (mits dat voor de specifieke categorie dieren is vereist),
- c. zij voldoen aan de diergezondheidsvoorschriften voor binnenkomst in de Unie, indien voor de betrokken dieren, levende producten of producten van dierlijke oorsprong van de zending dergelijke voorschriften zijn vastgesteld;
- d. zij vergezeld gaan van een diergezondheidscertificaat en van verklaringen en andere documenten, indien dat is vereist.

Het is aan de Europese Commissie om de in deze bepaling genoemde lijst op te stellen. Daaraan heeft de Europese Commissie gevolg gegeven met haar Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/404, zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/704.

Kernbepaling (en enige bepaling) wat betreft de uitvoer en wederuitvoer¹⁹ van de hier bedoelde dieren en dierlijke producten is artikel 243. Dit artikel bepaalt dat bij de uitvoer en wederuitvoer de regels wat betreft het vervoer tussen de lidstaten (de artikelen 84 tot en met 228) van toepassing zijn. Bovendien moet rekening worden gehouden met de diergezondheidsstatus in het derde land of gebied van bestemming. Van deze regels kan op verzoek van de bevoegde autoriteit van het derde land of gebied worden afgeweken, mits wel vaststaat dat de volksgezondheid of diergezondheid van het land of gebied van bestemming niet in gevaar komt. In geval van bilaterale overeenkomsten met derde landen of gebieden prevaleren de bepalingen uit de bilaterale overeenkomsten.

Ad 5 – Niet-commercieel vervoer van gezelschapsdieren

De Diergezondheidsverordening heeft ook nog enkele bepalingen in zich over het niet-commerciële vervoer van gezelschapsdieren. Een paar woorden daarover, al was het maar, omdat het bijzondere regels zijn. Uit deel VI van de Diergezondheidsverordening (artikel 244 e.v.) volgt dat tussen lidstaten zonder nadere eisen (op enkele uitzonderingen na) niet-commercieel (vakanties, familiebezoek en dergelijke) maximaal vijf honden (*Canis lupus familiaris*), katten (*Felis silvestris catus*) of fretten (*Mustela putorius furo*) mogen worden overgebracht. Artikel 246 sluit overigens niet uit dat iemand met vijf exemplaren van elke diersoort op pad gaat. Deze dieren staan op de A-lijst van bijlage I van de Diergezondheidsverordening.

Er is ook nog een B-lijst in bijlage I met dieren die slechts nadat is voldaan aan (stringente) voorwaarden, niet-commercieel mogen worden overge-

19. Wederuitvoer is de uitvoer van niet-Uniegoederen. Dat zijn goederen die nooit ingeklaard zijn (en dus nooit in de handel zijn gebracht in de EU) dan wel goederen die

hun douanestatus hebben verloren en om die reden die EU (moeten) verlaten.

bracht.²⁰ De diersoorten op deze lijst zijn (onder meer) amfibieën, reptielen, knaagdieren en konijnen (andere dan die voor voedselproductiedoeleinden worden gehouden), waterdieren voor de sier en vogels (andere dan die die voor voedselproductiedoeleinden worden gehouden). Ook wat betreft het niet-commercieel overbrengen van A-lijst- en B-lijstdieren vanuit derde landen of gebieden gelden stringente regels.

3. Tot slot: uitwerking Diergezondheidsverordening door de Europese Commissie

Hiervoor is al aan de orde gekomen dat de Diergezondheidsverordening een basisverordening is en eerst volledig functioneel is als aan de bepalingen uitvoering is gegeven. Dat gebeurt met uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen²¹. Per november 2022 gelden de volgende:

- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2018/1629 over de lijst van ziekten;
- Uitvoeringsverordening (EU) 2018/1882 over categorieën in de lijst opgenomen ziekten (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/925);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/2035 over inrichtingen waar landdieren worden gehouden en broederijen, alsmede voor de traceerbaarheid (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2021/2168);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/686 betreffende verplaatsingen binnen de EU van levende producten van bepaalde gehouden landdieren (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2021/880);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/687 over de preventie en bestrijding van bepaalde ziekten betreft (zoals gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2021/1140);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/688 over voorschriften inzake diergezondheid voor verplaatsingen binnen de EU van landdieren en broedeieren (zoals gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2021/1706);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/689 over bewaking en uitroeiingsprogramma's voor bepaalde nieuwe ziekten (zoals gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2021/881);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2020/690 over in de lijst opgenomen ziekten waarvoor bewakingsprogramma's van de EU gelden;
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/691 over regels voor aquacultuurinrichtingen;
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/692 over regels voor de binnenkomst in de EU en het verplaatsen van en werken met bepaalde dieren, levende producten en producten van dierlijke oorsprong (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2022/54);
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/990 over diergezondheids- en certificeringsvoorschriften voor verplaatsingen binnen de EU van waterdieren en producten van dierlijke oorsprong;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2020/999 over de erkenning van inrichtingen voor levende producten en de traceerbaarheid van levende producten van runderen, varkens, schapen, geiten en paardachtigen;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2020/2002 over rapportage van in de lijst opgenomen ziekten;
- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2020/2154 betreffende diergezondheids-, certificerings- en kennisgevingsvoorschriften voor verplaatsingen binnen de EU van producten met dierlijke oorsprong van landdieren;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2020/2235 betreffende diergezondheidscertificaten voor de binnenkomst in de EU en verplaatsingen binnen de EU van zendingen van bepaalde categorieën dieren en goederen (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/1219);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2020/2236 betreffende modellen van diergezondheidscertificaten voor de binnenkomst in de EU en verplaatsingen binnen de EU van zendingen van waterdieren (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/1471);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/403 betreffende modellen van diergezondheidscertificaten voor de binnenkomst in de EU en verplaatsingen binnen de EU van zendingen van landdieren (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/497);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/404 over de lijsten van derde landen en gebieden of zones daarvan waaruit de binnenkomst in de EU van dieren, levende producten en producten van dierlijke oorsprong is toegestaan (zoals meest recentelijk gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/704);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/520 over de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren (zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/1064);
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/963 over de identificatie en registratie van paardachtigen en tot vaststelling van modelidentificatiedocumenten voor die dieren;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2021/2037 over vrijstellingen van de verplichtingen inzake de registratie van aquacultuurinrichtingen en de documentatie van exploitanten;

20. Deze B-lijst en daarmee de beperkingen gelden pas bij de inwerkingtreding van een Gedelegeerde verordening en die verordening is er, zoals hierna zal blijken, nog niet.

21. Bij uitvoering gaat het om de *nadere bepaling van de inhoud van een wetgevingshandeling om ervoor te zorgen dat deze in alle lidstaten volgens eenvormige voorwaarden wordt*

uitgevoerd (artikel 291 VWEU). Bij delegatie gaat het om de vaststelling van regels ter aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling (artikel 290 VWEU). In het Brusselse jargon en in de beleidspraktijk wordt dit vaak aangeduid met de overkoepelende term 'comitologie'.

- Gedelegeerde verordening (EU) nr. 2022/139 over het beheer, de opslag en de vervanging van voorraden van de antigeen-, vaccin- en diagnosereagensbanken van de EU en de voorschriften op het gebied van biobeveiliging, bioveiligheid en biologische inperking voor de werking van die banken;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/140 over de antigeen-, vaccin- en diagnosereagensbanken van de EU;
- Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/1345 over de registratie en erkenning van inrichtingen waar landdieren worden gehouden en waar levende producten worden gewonnen, geproduceerd, behandeld of opgeslagen.

Conclusie

De lappendeken van regelgeving op het vlak van diergezondheid en identificatie en registratie is met de inwerkingtreding van de Diergezondheidsverordening ontegenzeggelijk kleiner geworden. Door de vele uitvoerings- en gedelegeerde verordeningen is het huidige diergezondheidsrecht in de EU nu ook weer niet een open boek. Het vergt nog altijd het nodige onderzoek om de geldende regels helder te krijgen. Dat het diergezondheidsrecht in de gehele EU grotendeels geharmoniseerd is, is sowieso als winst te beschouwen. Volledige harmonisatie is niet aan de orde, zodat het in zoverre nodig blijft alert te zijn op nationale 'koppen' elders.