

Vergaderjaar 2023–2024

35 746

Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen

Nr. 18

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2024

In het wetgevingsoverleg over de voorgestelde wijziging van de Wet dieren in verband met de actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, met inbegrip van de nota van wijziging (35 746) op 4 maart 2024 is een aantal amendementen ingediend die betrekking hebben op de nota van wijziging Wet dieren die ik heb voorgesteld als alternatief voor het amendement-Vestering¹. Zoals toegezegd stuur ik u voorafgaand aan het vervolg van het overleg op 11 maart a.s. een schriftelijke reactie op het amendement ingediend door het lid Ouwehand² en op het amendement ingediend door de leden De Groot/Van Campen³. Ik wil hierbij niet onvermeld laten dat ik eveneens kennis heb genomen van het amendement Flach/Vedder⁴. Dit amendement laat ik oordeel Kamer. Later deze week stuur ik ook mijn schriftelijke reactie op het later ingediende amendement Grinwis c.s.⁵ naar de Tweede Kamer.

De ingediende amendementen laten zien dat deze leden concrete bijdragen willen leveren om het doel van dierwaardige veehouderij in 2040 te bereiken. De amendementen Ouwehand en De Groot/Van Campen bevatten beide wettelijke bepalingen om dierwaardige veehouderij in 2040 nader te borgen. De belangrijkste reden dat ik beide amendementen moet ontraden ligt in het feit dat die onvoldoende rekening houden met de financiële en economische implicaties voor betrokken veehouders, en dat een stapsgewijze aanpak, die mede noodzakelijk is om de kosten die gepaard gaan met de dierwaardige veehouderij op te brengen vanuit de markt, onvoldoende tot uitdrukking komt. Dit, terwijl wel beoogd wordt

¹ Kamerstuk 35 398, nr. 23.

² Kamerstuk 35 746, nr. 14.

³ Kamerstuk 35 746, nr. 16.

⁴ Kamerstuk 35 746, nr. 13.

⁵ Kamerstuk 35 746, nr. 17.

door de indieners om het eindbeeld voor 2040 in regelgeving vast te leggen. In het pakket dat ik afgelopen vrijdag aan uw Kamer heb gestuurd is juist deze balans gezocht. Het korte termijn maatregelenpakket is een pakket, dat naar mening van Wageningen Economic Research (WEcR) zonder flankerend beleid uitgevoerd kan worden door de sector. De potentiële impact van de maatregelen om dierwaardigheid te bevorderen is groot.⁶ Daarom heb ik in mijn brief van vorige week ook gemeld dat ik een aanvullend pakket voor het nieuwe kabinet weliswaar voorbereid, maar besluitvorming daarover aan het nieuwe kabinet laat.

Ik ga hieronder specifiek in op beide amendementen.

1. Amendement Ouwehand

Dit amendement bevat de volgende onderdelen:

- 1) Het verbiedt per 2025 het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren in de veehouderij teneinde het dier binnen een bepaald systeem of huisvesting te kunnen houden indien daarvoor geen diergeneeskundige noodzaak bestaat.
- 2) Het voegt een bepaling toe aan de Wet dieren die een uitwerking geeft van artikel 2.2, achtste lid van de wet, waarin staat dat het houders van dieren is verboden om dieren de nodige verzorging te onthouden. Daarin staan dat in ieder geval sprake is van het onthouden van verzorging indien de wijze van houden er redelijkerwijze toe leidt dat dieren permanent dan wel stelselmatig de mogelijkheid wordt onthouden te voorzien in hun gedragsbehoeften. Daarbij is in de bepaling voor varkens, runderen, kippen, geiten, schapen, konijnen en eenden een lijst aan gedragsbehoeften/eisen opgenomen.
- 3) Deze bepalingen over gedragsbehoeften gelden volgens het amendement per 2025 voor alle nieuw te bouwen en te verbouwen stallen. Voor bestaande stallen is een overgangstermijn tot uiterlijk 1 januari 2040 opgenomen, waarbij er blijkens de toelichting ruimte is om de regels gefaseerd in werking te laten treden. De toelichting geeft aan dat de wijze waarin invulling wordt gegeven aan de bepalingen over de gedragsbehoeften, aan de veehouder zelf is en dat deze op die manier in de bedrijfsvoering kunnen worden ingepast.
- 4) Het amendement vervangt het door mij in de nota van wijziging voorgestelde verbod voor houders van dieren om productiedieren permanent te onthouden van het kunnen uitoefenen van een of meer bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) voor de desbetreffende diersoort of diercategorie aangewezen gedragsbehoeften.

Bovenal wil ik mijn waardering uitspreken voor dit initiatief van het lid Ouwehand, waarmee de indiener gedetailleerd duidelijkheid wenst te bieden over de transitie naar een dierwaardige veehouderij. Er is behoefte aan duidelijkheid bij zowel veehouders, markt- en ketenpartijen als toezichthouders over de langetermijnrichting voor dierwaardige veehouderij en de eisen die hieraan gesteld worden in 2040. Dit voorstel biedt daar een aanzet toe. Daarnaast sluit het voorstel aan bij de doelstellingen van het amendement Vestering doordat dit amendement expliciteert dat het ziet op dieren in de veehouderij, op het stoppen met ingrepen en op het voorzien in gedragsbehoeften van dieren in veehouderij.

⁶ Zie de bij mijn brief van 11 december jl. (Kamerstuk 28 286, nr. 1321) als bijlage H meegeestuurde door WEcR uitgevoerde «houtschoolschets» van de impact van dierinhouderlijke maatregelen.

Dit neemt niet weg dat het amendement eveneens aanzienlijke bezwaren met zich meebrengt, waardoor ik genoodzaakt ben om het te ontraden. Deze bezwaren zien er in de kern op dat het amendement weliswaar gedragsbehoeften van een aantal diersoorten beschrijft, maar verzuimt om hieraan een invoeringsstrategie te koppelen waardoor voor veehouders duidelijk is welke aanpassingen dienen te worden doorgevoerd in hun houderijsysteem, diervozorging en management. Het amendement verhoudt zich daardoor onvoldoende met de stapsgewijze en integrale aanpak naar een dierwaardige veehouderij zoals ik die in mijn brief⁷ en in de bijlage met voorgenomen invulling van de regelgeving heb aangegeven. Hieronder zal ik de bezwaren uiteen zetten, gerubriceerd onder de onder de volgende hoofdpunten:

- Impact op de sector
- De relatie met andere doelen en fasering
- Juridische aspecten inclusief handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Impact op de sector en haalbaarheid

De uitgebreide en zeer gedetailleerde beschrijving van de gedragsbehoeften van de verschillende diersoorten en het verbod op het verrichten van ingrepen zal nopen tot vergaande aanpassingen van stallen en heeft daardoor op de korte en lange termijn aanzienlijke financiële implicaties voor veehouders. Het gaat om inkomensgevolgen, om de concurrentiepositie en het gelijk speelveld in de Europese Unie. Het amendement houdt hier geen rekening mee. Dat is voor mij doorslaggevend om het amendement te moeten ontraden.

Daarnaast bevat het amendement wettelijke bepalingen die aanzienlijke aanpassingen aan stallen en aan diervozorging vergen en die al op korte termijn, per 2025 voor nieuwe stallen, worden vereist. Dat is niet haalbaar. Het verbod op ingrepen betekent onder meer dat per 2025 het couperen van de staarten van varkens en het onthoornen van runderen niet meer toegestaan is. Hoezeer ook ik dat vanuit het belang voor de dieren op deze korte termijn zou wensen, heeft dat enorme implicaties voor de stalsystemen. Om verantwoord te kunnen stoppen met deze ingrepen zijn ingrijpende aanpassingen in de stal noodzakelijk om de risico's voor de dieren en de houders te mitigeren. Binnen de bestaande houderijsystemen kunnen namelijk grote risico's ontstaan dat dieren gewond zullen raken door het staartbijten bij varkens of rangordegevechten bij koeien, met alle gevolgen van dien.

Relatie met andere doelen en fasering

Een volgend punt dat ik zie in het amendement van het lid Ouwehand, is dat er een risico ontstaat op verslechtering van wettelijk gestelde natuur-, water-, bodem-, milieu-, lucht- en klimaatkaders dan wel voor diergezondheids- en zoönosebeleid. Het mogelijk maken van het uitoefenen van gedragsbehoeften leidt er onder andere toe dat dieren in de veehouderij gehouden moeten worden in stallen met meer ruimte voor dieren. Daarnaast bevatten die eisen – bijvoorbeeld voor varkens – die nopen tot een buitenuitloop. In het amendement Ouwehand ontbreekt deze integrale afweging van doelen evenals de mogelijkheid om mitigerende maatregelen te treffen. De korte invoeringstermijn van het verbod op ingrepen en de eisen voor nieuwbouw vormt een extra probleem waar nog aanvullend onderzoek en pilots nodig zijn om de doelstellingen van een dierwaardige én emissiearme veehouderij in de praktijk te kunnen realiseren.

⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1330.

Zoals aangegeven in mijn brief sta ik een stapsgewijze aanpak naar dierwaardige veehouderij voor. Ik heb daartoe geschetst wat ik als stip op de horizon zie en hoe een gefaseerde en afgewogen aanpak eruit zou zien. Daarvoor is een samenstel aan initiatieven nodig op het gebied van randvoorwaarden, onderzoek/ontwerp, onafhankelijk meten en monitoren en regelgeving. Dat pad is nodig en wil ik verder inslaan, waarbij opgemerkt wordt dat we niet op nul beginnen en voortbouwen op lopende initiatieven en plannen. In dat licht moeten ook de maatregelen in de contour voor de eerste stap in AMvB worden gezien. Daarin is zorgvuldig gewogen welke stappen op korte termijn in bestaande stallen kunnen worden toegepast zonder grote financiële gevolgen voor veehouders en vast te leggen in voorschriften waar alle houders aan moeten voldoen.

Een ander element dat essentieel is in de stapsgewijze aanpak is het opdoen van kennis middels onderzoek en het uitvoeren van pilots. Dit is mede van belang vanwege de relatie met andere doelen. Dit element ontbreekt in het amendement Ouwehand en maakt het onmogelijk om de brede verplichting om al deze bepalingen voor nieuw te bouwen stallen per 2025 te laten gelden. Nader onderzoek, pilots en het opdoen van praktijkervaring zijn nodig als het gaat om bijvoorbeeld kalf bij de koe, het ontwerp van stallen met gescheiden functiegebieden, de realisatie van uitloop, de inrichting van vrijloopkraamhokken voor zeugen en een verlaging van gasconcentraties in de stal. Ik snap de wens in het amendement om te borgen dat nieuwe stallen meteen dierwaardig worden, maar deze verplichtingen op zo'n korte termijn vastleggen, is niet haalbaar. Op die korte termijn is nog onvoldoende duidelijk welke invulling daaraan gegeven zou moeten worden. Ook wijs ik op het risico dat van deze eisen zelfs een remmende werking kan uitgaan om tot nieuwbouw over te gaan, waardoor verbeteringen in de houderijsystemen juist langer op zich laten wachten.

Juridische aspecten inclusief handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Hoewel het ook mijn aanpak is om bij het aanwijzen van gedragsbehoeften duidelijk te maken wat dit voor houders betekent en de houderijvoorschriften daarop aan te passen, zijn er een aantal zaken om rekening mee te houden bij de appreciatie van dit amendement: a) het voorstel geeft geen inzicht in, noch de mogelijkheid tot een toets op de gevolgen voor houders en handhavers, zoals de mate van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, b) de voorschriften bevatten technische eisen die genotificeerd moeten worden bij de Europese Commissie; het achterwege laten daarvan kan leiden tot onverbindendheid van de betreffende wettelijke bepaling c) het leidt tot onoverzichtelijke en complexere wetgeving omdat hiermee de stelselkeuze van de wetgever van de Wet dieren wordt doorkruist waarbij gedetailleerde voorschriften aan de houderijen in lagere regelgeving zijn opgenomen.

In het Besluit houders van dieren komen die eisen aan houders bij elkaar. Het amendement vult daar zowel deels op aan, gaat deels verder en is deels algemener. Voor het deel dat verder gaat, zal overigens de wettekst leidend zijn omdat hogere regelgeving voor lagere regelgeving gaat. Voor het deel waar het algemener is, zal het in de uitvoering vragen oproepen of met de normen in het Besluit houders van dieren (die veelal implementatie van Europese richtlijnen betreffen) aan de normen van artikel 2.2a voldaan wordt. In mijn aanpak worden dit soort voorschriften juist allemaal in hetzelfde Besluit opgenomen, wat de overzichtelijkheid maar ook de congruentie waarborgt.

De voorgestelde wijziging in artikel 2.8 van de Wet dieren over ingrepen zorgt ervoor dat de grondslag voor de niet langer toegestane lichamelijke ingrepen per inwerkingtreding van die wijziging van rechtswege vervalt. Dat heeft tot gevolg dat daarvoor de hoofdregel van artikel 2.8, eerste lid, geldt, namelijk dat lichamelijke ingrepen verboden zijn. Daarom is de wijziging die het amendement ook voorstelt in artikel 2.1, derde lid, niet nodig.

Deze stapsgewijze aanpak ontbreekt in het amendement Ouwehand. Daarnaast legt het amendement de aanvullende bepalingen rechtstreeks vast in de wet in plaats van in onderliggende AMvB's waardoor ook de mogelijkheid ontbreekt om de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van deze bepalingen, noch een eventuele nadere uitwerking daarvan, adequaat te laten vaststellen.

Het in artikel VII voorgestelde overgangsrecht bevat een heel brede reikwijdte (namelijk de gehele Wet dieren) in plaats van alleen artikel 2.2a, zoals dat waarschijnlijk is bedoeld.

De inwerkingtredingsbepaling wordt gewijzigd. Er wordt gefaseerde inwerkingtreding mogelijk gemaakt, waarbij wordt bepaald dat een aantal artikelen uiterlijk op 1 januari 2025 in werking treden. In het algemeen is het kwetsbaar om inwerkingtredingsdata op te nemen in een wetsvoorstel omdat er geen garantie kan worden gegeven dat het wetgevingstraject voor die termijn is afgerond.

Tot slot wijs ik erop dat het amendement de onlangs bij de Wet aanpak dierenmishandeling en dierverwaarlozing in de Wet dieren opgenomen bevoegdheid in de artikelen 2.15, vijfde en zesde lid, en 2.16, derde en vierde lid, schrapt, om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur lichamelijke ingrepen aan te wijzen, waaraan een verbod is gekoppeld om met dieren waarbij die ingreep is verricht, deel te nemen aan wedstrijden, tentoonstellingen en keuringen, en deze dieren daartoe toe te laten. Het doel hiervan is om dieren waarbij een rechtmatige ingreep is verricht, vanwege een diergeneeskundige noodzaak, toch uit te sluiten van wedstrijden, keuringen en tentoonstellingen. Het schrappen van die bevoegdheid lijkt, gezien de toelichting bij het amendement, mogelijk niet bedoeld; in dat geval zouden deze onderdelen uit het amendement moeten worden geschrapt.

2. Amendement De Groot/Van Campen

Dit amendement bevat de volgende hoofdonderdelen:

- 1) Het legt de vijf domeinen van Mellor die uitgaan van positief welzijn voor het dier en die de basis vormen voor dierwaardige veehouderij wettelijk vast; de vijf vrijheden ontleend aan het zogenaamde Brambell-rapport⁸ vervallen.
- 2) Het amendement voegt een instructiebepaling toe waarmee criteria worden gesteld aan de invulling van de AMvB. Die bepaling heeft het doel om een dierwaardige veehouderij te realiseren: a) volgens de leidende principes van de RDA en b) uiterlijk in 2040

Ook aan deze leden wil ik graag mijn waardering uitspreken over het initiatief dat zij hebben genomen om de doelen van dierwaardige veehouderij in de wetgeving te verankeren. Toch moet ik ook dit amendement ontraden met als voornaamste reden dat het amendement

⁸ Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems», onder voorzitterschap van prof. F.W. Rogers Brambell, <https://edepot.wur.nl/134379>.

onvoldoende rekening houdt met de financiële en economische gevolgen voor veehouders. Het te bereiken eindbeeld 2040 heeft inkomensgevolgen voor de veehouders, voor de concurrentiepositie en het gelijk speelveld in de Europese Unie. Dat maakt dat ik, ondanks dat het in dit amendement enkel een instructiebepaling betreft die een kader schept voor de invulling van de AMvB's, het amendement moet ontraden.

Opnemen vijf domeinen van Mellor

Deze wijziging in het amendement sluit aan bij wat ik in november 2022⁹ heb aangekondigd te doen. Mijn dierenwelzijnsbeleid gaat uit van de vijf domeinen van Mellor en die liggen ook ten grondslag aan de zes leidende principes van de RDA die het uitgangspunt vormen van dierwaardige veehouderij. Het wettelijk verankeren van positief welzijn onder artikel 1.3, derde lid, creëert een nieuwe norm voor de wet- en regelgever en bestuursorganen om bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten in het kader van de daarbij te verrichten belangenafweging rekening te houden met de gevolgen van deze regels en besluiten voor de intrinsieke waarde van dieren. Het derde lid van artikel 1.3 geeft daar mede richting aan. Het artikel bevat geen zelfstandige en handhaafbare gedragsnorm gericht tot veehouders of andere houders van dieren.

Instructiebepaling

Voor de inhoud van de instructiebepaling geeft het tweede lid een nadere omschrijving van wat er moet worden geregeld in de AMvB. Daarnaast bevat het artikel in het derde lid een instructie om regels te stellen over het vervallen van bepaalde lichamelijke ingrepen bij dieren in de veehouderij.

De strekking van die instructiebepaling is om een extra waarborg in de wet in te bouwen waarmee criteria worden gesteld aan de invulling van de AMvB alsmede een aanduiding van het moment waarop de veehouderij dierwaardig moet zijn (2040). Dat draagt bij aan de duidelijkheid voor de langere termijn. Ik constateer tegelijkertijd dat de instructiebepaling in dit amendement enigszins hinkt op twee gedachten. Enerzijds beschrijft de instructiebepaling vrij precies hoe dierwaardige veehouderij in 2040 er uit moet zien en legt die deze einddatum vast in de Wet dieren. Anderzijds beschrijft de toelichting bij het amendement dat een onafhankelijke autoriteit moet kunnen adviseren over de te zetten stappen. Dit verhoudt zich slecht met het bij aanvang vastleggen van het gehele beeld tot 2040. De instructiebepaling is in feite in tegenspraak met zichzelf. Want door het eindbeeld 2040 in deze instructiebepaling zo gedetailleerd in de wet vast te leggen wordt de mogelijkheid tot bijsturing naar het bereiken van dat doel beperkt.

Overigens wijs ik erop dat er in de toelichting bij het amendement vanuit wordt gegaan dat de AMvB met de vereiste voorschriften voor 2040, uiterlijk eind 2024 moet zijn aangeboden aan de Tweede Kamer. Ik wijs de Kamer erop dat deze termijn nauwelijks ruimte biedt voor een zorgvuldige voorbereiding van de AMvB en voor de mogelijkheid om inzichten en plannen van partijen uit het convenantstrajet mee te nemen.

⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1265.

Juridische aspecten

Artikel 1.3 van de Wet dieren, waarin Mellor wordt opgenomen, gaat over alle gehouden dieren onder de Wet dieren waarmee deze wijziging dus een breder bereik heeft dan alleen dieren in de veehouderij.

Het amendement wijzigt ook de inwerkingtredingsbepaling, waardoor de artikelen in dit amendement niet later dan 1 januari 2025 in werking treden. Omdat ik de wet zo snel mogelijk in werking wil laten treden is dat op zichzelf geen bezwaar. In het algemeen is het kwetsbaar om inwerking-tredingsdata op te nemen in een wetsvoorstel omdat er geen garantie kan worden gegeven dat het wetgevingstraject voor die termijn is afgerond.

Tot slot

Ik ga er vanuit dat ik met bovenstaande tegemoet kom aan de wens die maandag is geuit in het wetgevingsoverleg om nader in te gaan op het amendement Ouwehand en het amendement Tjeerd de Groot/Van Campen. Graag zet ik het gesprek met de Kamer aanstaande maandag voort om gezamenlijk verder te werken aan de transitie naar dierwaardige veehouderij.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema