

Vergaderjaar 2022–2023

35 746

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

Nr. 9

NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 20 juli 2023

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel I worden voor onderdeel A de volgende onderdelen ingevoegd:

aA

gereserveerd

bA

Artikel 2.1, eerste lid, tweede volzin, vervalt.

cA

Aan artikel 2.2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

12. Het is houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten verboden om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften.

B

In artikel I worden na onderdeel J twee onderdelen toegevoegd:

K

In artikel 10.6, eerste lid, wordt «de artikelen 2.2,» vervangen door «de artikelen 2.2, eerste tot en met elfde lid,».

In artikel 10.10, eerste lid, wordt «2.2, tweede, derde, zevende en tiende lid,» vervangen door «2.2, tweede, derde, zevende, tiende en twaalfde lid,».

Toelichting

Algemeen deel

1. Inleiding

Bij *Wet van 26 mei 2021 tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving (Stb. 2021, 256)* is artikel 2.1 (dierenmishandeling) van de Wet dieren gewijzigd. Aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren is bij amendement¹ een zin toegevoegd, luidende: *Onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting*. De wijziging is nog niet in werking getreden.

Bij brief is aangekondigd dat een voorstel zal worden gedaan om het doel van de wijziging in artikel 2.1, eerste lid («het amendement») op een andere manier te bereiken. Deze alternatieve manier moet ervoor zorgen dat de wet en regelgeving naleefbaar en handhaafbaar is. (Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1265). Hierin voorziet deze nota van wijziging.

2. Hoofdpijnen van de nota van wijziging

2.1 Inleiding.

Het amendement regelt een verbod. Echter, de wettekst roept zowel voor de naleving als de handhaving ervan veel onduidelijkheid op over wat na de inwerkingtreding van het amendement verboden is. Het voorstel in deze nota van wijziging is er op gericht om de doelen die de wetgever met het amendement had zo in te passen in het stelsel van de Wet dieren dat helderheid kan worden gegeven wat verboden is en tot wie de verbodsbepaling zich richt. Hierna volgt eerst een beschrijving van het doel van de wetgever met het amendement (paragraaf 2.2). Daarna wordt beschreven hoe dat doel met deze nota van wijziging wordt bereikt (paragraaf 2.3) en hoe het parlement betrokken zal zijn bij wijzigingen die op AMvB-niveau worden doorgevoerd (paragraaf 2.4). Tot slot wordt ingegaan op de inwerkingtreding van het amendement (paragraaf 2.5) en de keuze voor een nota van wijziging (paragraaf 2.6).

2.2 Het doel van de wijziging van artikel 2.1, eerste lid.

Het amendement waarmee artikel 2.1, eerste lid, is gewijzigd, heeft blijkens de toelichting daarop² betrekking op dieren in de veehouderij. Het heeft ten aanzien van die dieren enerzijds tot doel bepaalde nu nog toegestane *ingrepen* te verbieden en anderzijds te verbieden dat die dieren permanent de mogelijkheid wordt onthouden om *natuurlijk gedrag* te vertonen.

Met de wijziging van artikel 2.1, eerste lid, is echter niet voldoende duidelijk in de wet tot uitdrukking gebracht:

- a. dat het verbod alleen ziet op dieren in de veehouderij,

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 398, nr. 23.

² Kamerstukken II 2020/21, 35 398, nr. 23.

- b. welke ingrepen verboden zijn, en
- c. wanneer er sprake is van het permanent onthouden van natuurlijk gedrag en om welk natuurlijk gedrag het gaat.

Het amendement geeft daarmee veel onduidelijkheid over de reikwijdte van het verbod. Dat maakt dat voor onder andere de handhaving en de houders van dieren niet goed voorzienbaar is welke gedragingen onder het verbod vallen. Dat heeft gevolgen voor het anticiperen op de inwerkingtreding van het verbod: *welke aanpassingen moeten houders gaan doorvoeren om niet bij de inwerkingtreding van het verbod in overtreding te zijn?* Het heeft ook gevolgen voor het naleven en handhaven van het verbod na inwerkingtreding ervan. Duidelijkheid is nodig om tot een naleefbaar en handhaafbaar verbod te komen. Het doel van deze nota van wijziging is om die duidelijkheid in het stelsel van de Wet dieren te geven, uitgaande van de doelstellingen van het amendement. Dat wordt in de volgende drie paragrafen toegelicht.

2.3 De strekking van de nota van wijziging.

2.3.1 De verboden zien op houders van dieren in de veehouderij.

De indiener heeft blijkens de toelichting op het amendement beoogd het amendement alleen voor dieren in de veehouderij te laten gelden. Artikel 2.1 ziet echter op alle gehouden en niet gehouden dieren³. Het ligt daarom niet voor de hand om de reikwijdte van het amendement in artikel 2.1 in te perken tot dieren in de veehouderij. Bovendien interfereert de wijziging van artikel 2.1, eerste lid, met specifieke bepalingen voor het houden van dieren in de veehouderij. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe het verbod op ingrepen zoals dat met het amendement is beoogd zich verhoudt tot de ingrepen die in het stelsel van de Wet dieren expliciet zijn toegestaan (namelijk op basis van artikel 2.8 (ingrepen)). Deze nota van wijziging maakt toespitsing op dieren in de veehouderij mogelijk en voorkomt daarmee dat de verboden zien op het houden van andere dieren, zoals gezelschapsdieren.

2.3.2 Gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij die onder het verbod vallen worden aangewezen.

Artikel 2.2 van de Wet dieren ziet op regels voor het houden van dieren en bevat enkele verbodsbepalingen. Op basis van dat artikel gelden onder meer regels over de verzorging en huisvesting van dieren in de veehouderij. Aan dat artikel wordt met deze nota van wijziging voorgesteld een bepaling toe te voegen met de strekking dat het *houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten verboden is om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften*. Daarmee wordt enerzijds expliciet uitdrukking gegeven aan de achterliggende norm, aansluitend op de toelichting op het amendement (dieren in de veehouderij mogen niet permanent de mogelijkheid worden onthouden om natuurlijk gedrag te vertonen). Anderzijds creëert deze wijziging een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur te concretiseren om welke gedragsbehoeften het gaat. Dit geeft voor iedereen de benodigde duidelijkheid en het sluit goed aan bij de bestaande structuur van het stelsel van de Wet dieren.

Waar het amendement spreekt over «natuurlijk gedrag» spreekt dit voorstel over «gedragsbehoeften» omdat het kunnen voorzien in gedragsbehoeften bepalend is voor het welzijn van dieren.

³ Artikel 1.2, eerste lid, in samenhang met artikel 2.1, zevende lid.

Om te waarborgen dat dit verbod alleen voor de veehouderij geldt, is bepaald dat het gaat om dieren die met het oog op de productie van dierlijke producten bedrijfsmatig worden gehouden. Bij de uitwerking van het verbod zal bezien worden in hoeverre op te nemen gedragsbehoeften voor een of meer van die diersoorten of diercategorieën opgaan. Gedragsbehoeften hebben in ieder geval betrekking op sociaal gedrag, zelfverzorgend gedrag, foerageergedrag, territoriaal gedrag en voortplantingsgedrag. Ook is de keuzevrijheid van dieren hoe en wanneer zij in deze behoeften voorzien belangrijk. Beschikbare wetenschappelijke kennis over de gedragsbehoeften van de verschillende soorten landbouwhuisdieren zal de basis vormen van de nadere invulling van het verbod. Bij die invulling zal de wetenschap worden betrokken.

2.3.3 Toegestane ingrepen bij dieren in de veehouderij worden heroverwogen.

Ingrepen zijn onder de Wet dieren verboden⁴, tenzij een ingreep bijvoorbeeld een diergeneeskundige noodzaak heeft of in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. De Wet dieren voorziet daarmee in een gesloten systeem voor ingrepen, kent een limitatieve aanwijzing van ingrepen die wel zijn toegestaan en geeft zo uitdrukking aan de achterliggende norm (uitgangspunt is geen ingrepen, oftewel «nee, tenzij»). Dat maakt dit de geëigende route om ingrepen die nu nog zijn toegestaan, te heroverwegen en gericht te verbieden of er strengere voorwaarden aan te stellen. Die route heeft de wetgever met artikel 2.8 ten aanzien van ingrepen ook beoogd⁵. Bovendien heeft die route meerwaarde omdat een verbod op een ingreep ook doorwerkt in andere artikelen. Zo is het op grond van de Wet dieren al verboden om dieren waarbij een bij artikel 2.8 verboden lichamelijke ingreep is verricht voor de verkoop in voorraad te hebben, voor de verkoop aan te bieden, te verkopen en te kopen⁶.

Zoals is aangekondigd (Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1265) zullen de ingrepen die nu zijn toegestaan en die betrekking hebben op dieren in de veehouderij worden heroverwogen in het licht van doel dat de wetgever had met het amendement. Het is hierbij niet nodig om in artikel 2.8 een inperking te maken tot «dieren in de veehouderij». De ingrepen die in het Besluit diergeneeskundigen⁷ al limitatief zijn aangewezen zijn veelal al gespecificeerd naar diersoort.

Het huidige beleid rondom ingrepen is al gericht op het stoppen met fysieke ingrepen die het gevolg zijn van de wijze van houden van dieren⁸. Huisvesting en management moeten zodanig zijn dat de ingrepen niet meer nodig zijn. Uitgangspunten voor dit beleid zijn vastgelegd in de Nota Dierenwelzijn en Diergezondheid uit 2012⁹. Op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten worden ingrepen verboden of beperkt. Daarbij wordt rekening gehouden met de balans tussen de gevolgen van het achterwege laten van een ingreep voor het welzijn van het dier en de impact op het dier van de ingreep zelf. In de loop van de jaren zijn verscheidene ingrepen verboden en lopen er trajecten om nog toegestane ingrepen uit te faseren (zoals het couperen van varkensstaarten per

⁴ Artikel 2.8, eerste lid.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3 p. 47.

⁶ Artikel 2.7, derde lid. Doorwerking van artikel 2.8 is er ook in de artikelen 2.15 (wedstrijden met dieren) en 2.16 (tentoonstelling of keuring van dieren).

⁷ Artikelen 2.1 tot en met 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen.

⁸ Stb. 2018, 146: Het beleid rondom ingrepen is uiteindelijk gericht op het voorkomen van fysieke ingrepen bij het dier, die het gevolg zijn van de wijze waarop het dier wordt gehouden.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 28 286, nr. 548.

2030¹⁰). Handvat hierbij is het afwegingskader uit het rapport «Grip op ingrepen» van de Raad voor Dierenaangelegenheden.¹¹

2.3.4 Artikel 2.1, eerste lid, tweede zin, van de Wet dieren vervalt.

Deze nota van wijziging bevat een alternatieve wijze om de doelen die de indiener met het amendement had zo in te passen in het stelsel van de Wet dieren dat helderheid ontstaat over wat verboden is en tot wie de verboden zich richten. Daarom kan artikel 2.1, eerste lid, tweede zin, van de Wet dieren vervallen.

2.3.5 Het bereiken van de doelstelling van het amendement.

Er wordt voorzien in het bereiken van de doelstelling van het amendement, dat (1) beperkingen in het natuurlijk gedrag van dieren en (2) lichamelijke ingrepen bij dieren niet meer zijn toegestaan wanneer die tot doel hebben om dieren op een bepaalde manier te kunnen huisvesten. Het verbod zoals dat met deze nota van wijziging wordt voorgesteld ziet op gedragsbehoeften. Dat nieuwe verbod maakt het mogelijk om bij algemene maatregel die gedragsbehoeften voor verschillende diersoorten nader uit te werken en zo duidelijkheid te verschaffen waar dat verbod betrekking op heeft. Deze nota van wijziging bevat geen nieuw voorstel ten aanzien van lichamelijke ingrepen. Dat is niet nodig omdat de Wet dieren in artikel 2.8 al voorziet in een adequate grondslag. Ten aanzien van lichamelijke ingrepen heeft de wetgever gekozen voor een «verbod, tenzij». De «tenzij» komt onder meer tot uitdrukking in het Besluit diergeneeskundigen waarin lichamelijke ingrepen zijn aangewezen die wel zijn toegestaan. Uit die systematiek volgt dat aanpassing van die lagere regelgeving nodig is om het doel te bereiken dat lichamelijke ingrepen niet meer zijn toegestaan wanneer die tot doel hebben om dieren op een bepaalde manier te kunnen huisvesten. Via die weg zullen daarom de lichamelijke ingrepen worden heroverwogen, zoals ook in paragraaf 2.3.3 wordt beschreven. Het voorgaande betekent concreet dat er een ontwerpAMvB zal worden opgesteld waarin zowel de gedragsbehoeften worden aangewezen waarop het nieuw voorgestelde verbod betrekking heeft als wijzigingen worden doorgevoerd in de lijst van lichamelijke ingrepen die in het Besluit diergeneeskundigen zijn opgenomen en die thans zijn toegestaan.

De invulling van die AMvB wordt gebaseerd op de uitkomsten van het convenant dierwaardige veehouderij. Daarin worden afspraken gemaakt over wat verstaan wordt onder een diergericht ontworpen houderijstelsel en welke stappen worden gezet om te komen tot uitsluitend gebruik hiervan. Het voorzien in de gedragsbehoeften en het (daarmee) niet nodig zijn van fysieke ingrepen bij dieren maken onderdeel uit van een diergericht houderijstelsel. Zo'n stelsel voldoet aan de zes geformuleerde principes van dierwaardigheid en voor ieder principe worden de negatieve aspecten geminimaliseerd en de positieve aspecten gemaximaliseerd. Deze principes komen voort vanuit het dier en borgen het welzijn van dieren in veehouderijssystemen.

Na het gereedkomen van de afspraken van het convenant, wordt overgegaan tot de uitvoering. De uitwerking van de aan te wijzen gedragsbehoeften en de heroverweging van de lichamelijke ingrepen zijn onderdeel van die uitvoering. Deze uitwerking verschilt per diersoort/diercategorie. Bestaande wetenschappelijke kennis vormt het vertrekpunt

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 28 973, nr. 128 en Kamerstukken II 2021/22, nr. 28 286, nr. 1255.

¹¹ https://www.rda.nl/binaries/raad-voor-dierenaangelegenheden/documenten/zienswijzen/2013/10/08/ingrepen-bij-dieren/RDA_2013_01_Grip+op+Ingrepen.pdf.

voor het aanwijzen van de gedragsbehoeften. Nadere invulling is nodig om duidelijk vast te leggen wat er moet worden gedaan om aan alle gedragsbehoeften te kunnen voldoen. Op onderdelen kan – waar nodig – sprake zijn van overgangsrecht.

Er lopen reeds meerdere trajecten waarin stappen gezet worden (en zijn) die bijdragen aan hetgeen is beoogd met het amendement te bewerkstelligen. Te denken valt aan de invoering van de risicobeoordeling staartbijten in 2021 als verplichte maatregel in de private kwaliteitssystemen van de varkenssector. Als de risico's voldoende laag zijn, kan de veehouder geleidelijk aan starten met het houden van biggen met hele staarten. De invulling van de open norm ten aanzien van hokverrijking bij varkens (artikel 2.22 van het Besluit houders van dieren) draagt eraan bij dat het varken soorteigen exploratiegedrag kan uitoefenen. In de pluimveesector worden ingrepen uitgefaseerd zoals de behandeling van de achterste teen van hanen. De snavelbehandeling bij leghennen is reeds verboden. Het plan van aanpak voor het voorkomen van hittestress bij landbouwhuisdieren maakt mede mogelijk dat dieren hun behoefte aan thermoregulatie kunnen uitoefenen. Dit zijn slechts een aantal voorbeelden. Deze trajecten worden ook betrokken bij de uitvoering van het convenant dierwaardige veehouderij. De afspraken in het convenant bouwen voort op datgene wat al in gang is gezet. Deze lopende trajecten maken daarmee deel uit van het totaal aan stappen die worden gezet om metterdaad de doelstellingen van het amendement te bereiken, namelijk een dierwaardige veehouderij.

2.4 Betrokkenheid van het parlement bij de uitwerking bij AMvB.

Op het doorvoeren van aanpassingen in de bij AMvB aangewezen ingrepen (ter uitvoering van artikel 2.8, tweede lid) is de voorhangprocedure van artikel 10.10, eerste lid, van de Wet dieren van toepassing. Daarnaast wordt voorgesteld¹² die voorhangprocedure ook van toepassing te laten zijn op de uitwerking, inclusief toekomstige aanpassingen, van het nieuw voorgestelde twaalfde lid van artikel 2.2. Hiermee is er formele betrokkenheid van het parlement bij de inhoudelijke uitwerking bij AMvB.

2.5 Het in werking treden van het amendement.

Zoals hierboven beschreven is de wetswijziging die met het amendement Vestering is doorgevoerd in de Wet dieren nog niet in werking getreden, inwerkingtreding is voorzien per 1 juli 2024. Een wet die door de beide Kamers is aanvaard en vervolgens door de regering is bekrachtigd, dient binnen een redelijke termijn volledig in werking te treden. Dat de wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving in werking behoort te treden, is ook benadrukt bij het uiteenzetten van de aanpak hierbij (zie Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1265, par 2.1.3). Er kunnen gerechtvaardigde redenen zijn om de inwerkingtreding te differentiëren. Aan het differentiëren van de inwerkingtreding van een wet worden geen specifieke voorschriften gesteld die de bevoegdheid daartoe bij voorbaat beperken, anders dan dat de wetgever dit wel mogelijk moet hebben gemaakt. Hoe die door de wetgever gegeven bevoegdheid wordt toegepast is dan ook casuïstisch van aard. Zo komt het voor dat een wet gedeeltelijk in werking treedt omdat de techniek en andere voorzieningen die samenhangen met de uitvoering van de wetswijziging nog niet gereed zijn (zie bijvoorbeeld Stb. 2021, 483 en Stb. 2022, 393, Stb. 2012, 607). Ook komt het voor dat inwerkingtreding nog niet direct na de bekendmaking

¹² Zie artikel I, onderdeel L.

aan de orde is omdat de onderliggende regelgeving eerst moet worden opgesteld (zie bijvoorbeeld Stb. 2021, 584).

Het is omwille van een goede uitvoering van de wet dat er aanleiding is om de inwerkingtreding van het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren niet op de door de indiener van het amendement gewenste datum van 1 januari 2023 te stellen, maar op een later moment. Die tijd is nodig voor het aan het parlement voorleggen van het in deze nota van wijziging opgenomen alternatief voor dat amendement en de parlementaire behandeling daarvan. Dit berust niet op beleidsmatige, maar op uitvoeringstechnische gronden. Het is met het oog op een goede invoering van deze wetgeving wenselijk dat de wetgever zich uitspreekt over het voorstel dat met de nota van wijziging wordt gedaan voordat de desbetreffende wetswijziging in werking treedt. Hierbij is ook van belang dat de Tweede Kamer, zeer kort na aanvaarding van de wet door de Eerste Kamer, heeft verzocht om in kaart te brengen wat het amendement juridisch betekent, hoe dat zich verhoudt tot bestaande regels en wat de gevolgen zijn voor de praktijk. Aan dat verzoek is voldaan, wat heeft geresulteerd in de brieven van november 2022 aan zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1265 en Kamerstukken I 2022/23, 28 286, nr. S). Op basis van de daarin weergegeven analyse van het amendement is de conclusie getrokken dat het amendement veel onduidelijkheid geeft over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn, voor wie dat verbod geldt en wat daarvan de gevolgen zijn en dat daardoor de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het amendement in het geding is. Dit kan alleen worden opgelost met een wetswijziging en daarin voorziet de nota van wijziging. Het parlement is hierover met die brieven geïnformeerd en met de Tweede Kamer is hierover van gedachten gewisseld (Commissiedebat dieren in de veehouderij, d.d. 10 november 2022). Omdat de nota van wijziging een wetswijziging betreft, is het naar de aard volledig aan het parlement om het voorstel met het amendement te vergelijken, dit te wegen en er een besluit over te nemen. Wanneer het alternatief dat met de nota van wijziging wordt gegeven niet wordt aanvaard, treedt het amendement ongewijzigd in werking.

2.6 Keuze voor een nota van wijziging.

De keuze voor een nota van wijziging in dit geval lag om inhoudelijke redenen in de rede, maar ook om het parlement zo spoedig mogelijk de gelegenheid te geven zich over het alternatief voor het amendement uit te spreken voordat het amendement in werking treedt. Inhoudelijk gezien past de voorgestelde wijziging in het technische karakter van het wetsvoorstel waarop de nota van wijziging betrekking heeft. Het voorstel betreft in de kern een andere vormgeving van het amendement in de Wet dieren. De aanpassing is immers niet gericht op het doorvoeren van een andere beleidskeuze, maar op het beter inpassen van die door de wetgever gemaakte keuze in het stelsel van de Wet dieren met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan. De totstandkoming van de nota van wijziging is bovendien met waarborgen omgeven. Zo hebben er verschillende toetsen plaatsgevonden, waaronder een uitvoerings- en handhavingstoets.

Het is in dit geval niet de verwachting dat door het opnemen van deze wijziging in het wetsvoorstel een goede parlementaire behandeling van deze wijziging óf van de andere onderdelen van het wetsvoorstel in het geding komt. Die andere onderdelen zijn technisch van aard. Het is weliswaar wenselijk dat deze onderdelen worden doorgevoerd, maar hierop zit geen grote tijdsdruk, waarmee dit geen toegevoegde druk legt

bij het parlement op de besluitvorming over het alternatief voor het amendement.

3. Intrinsieke waarde

Bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren moet ten volle rekening gehouden worden met de gevolgen van die regels voor de intrinsieke waarde van dieren, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Dit volgt uit artikel 1.3 van de Wet dieren. In de wet en de onderliggende regelgeving komt de erkenning van de intrinsieke waarde verder tot uitdrukking in de specifieke bepalingen die zijn gericht op de bescherming van het dier: welzijn, gezondheid en integriteit. De wijziging die in artikel 2.2 wordt doorgevoerd geeft een verbod voor situaties waarin dieren in de veehouderij permanent de mogelijkheid wordt onthouden te voorzien in gedragsbehoeften. Bij het aanwijzen van bepaalde gedragingen in een AMVB zal per gedraging steeds rekening gehouden moeten worden met de erkenning van de intrinsieke waarde en zal een belangenafweging moeten worden gemaakt, conform het vastgestelde afwegingskader¹³.

4. Dierwaardige veehouderij

Deze wetswijziging vindt plaats tegen de achtergrond van de verdere ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, zoals afgesproken in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar». Daarin staat het voornemen om tot een convenant te komen met stakeholders om die ontwikkeling vorm te geven. In de context van deze wetswijziging beoogd het convenant tevens een basis te bieden voor de op basis van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren op te stellen algemene maatregel van bestuur.

De kern van de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij is dat de veehouderij wordt ingericht op de gedragsbehoeften van het dier. Daartoe zijn fysieke aanpassingen in de houderij noodzakelijk, maar ook aanpassingen in de omgang met dieren. Het convenant kan afspraken bevatten over de kenmerken van een diergericht ontworpen houderijstelsel en wat de benodigde stappen voor de korte en langere termijn zijn om te zorgen dat alleen nog maar gebruik wordt gemaakt van diergericht ontworpen houderijssystemen. Ruimte bieden voor gedragsbehoeften en het heroverwegen van nog toegestane ingrepen zullen in dat kader aan de orde komen. Om de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij te kunnen realiseren zal de hele voedselketen moeten mee veranderen om veehouders in staat te stellen een omslag te maken naar kringlooplandbouw, waar dierenwelzijn en diergezondheid een integraal onderdeel van uitmaken.

5. Verhouding tot hoger recht

Dit voorstel als zodanig heeft geen bijzonderheden vanwege hoger recht. Bij de invulling van het nieuwe artikel 2.2, twaalfde lid, en bij besluitvorming over de in het Besluit diergeneeskundigen aangewezen ingrepen zal er ook naar hoger recht gekeken worden. In de eerste plaats naar Europese richtlijnen. Er zijn verschillende Europese richtlijnen die (minimum)normen bevatten ten aanzien van landbouwhuisdieren (zowel in het algemeen als specifiek naar diersoort, zoals varkens en kalveren). Bij de uitwerking zal de verenigbaarheid met die regelgeving worden gezien en zal waar van toepassing de notificatieprocedure worden doorlopen. Daarnaast zal bij de nadere uitwerking gezien worden in

¹³ Intrinsiek belangrijk – Een stappenplan voor de belangenafweging rond de intrinsieke waarde van het dier | Rapport | Rijksoverheid.nl.

hoeverre eigendomsrechtelijke aspecten aan de orde zijn (Eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) en welke gevolgen dat heeft voor de wijze waarop aanpassingen worden doorgevoerd; bijvoorbeeld ten aanzien van de mate van overgangsrecht.

6. Gevolgen

De nota van wijziging brengt als zodanig nog geen gevolgen met zich mee. De wijziging is gericht op een andere inpassing van wat al in de Wet dieren is geregeld in artikel 2.1, eerste lid, tweede zin. Anders dan de regeling in artikel 2.1, eerste lid, voorziet deze nota van wijziging in een grondslag om bij AMvB invulling te geven aan het verbod. Bij die AMvB zullen de gevolgen van de keuzes die daarin worden gemaakt in beeld worden gebracht. De precieze gevolgen zullen daarom beschreven worden bij de AMvB waarin dit verbod wordt ingevuld.

6.1 Gevolgen voor dieren in de veehouderij

Het uitwerking van het voorstel heeft gevolgen voor dieren in de veehouderij, zie hiervoor hetgeen is beschreven in paragraaf 3 (intrinsieke waarde).

6.2 Gevolgen voor houders van dieren in de veehouderij, de agrarische praktijktoets.

De uitwerking van het voorstel bij AMvB zal gevolgen hebben voor houders van dieren in de veehouderij. In kaart zal worden gebracht wat die gevolgen zijn. Daarbij zal er onder meer een agrarische praktijktoets worden uitgevoerd.

6.3 Gevolgen voor toezicht en handhaving

De uitwerking van het voorstel kan gevolgen hebben voor het toezicht op en de handhaving van de Wet dieren. Aan de NVWA is gevraagd een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit te voeren op dit voorstel. De conclusie van die toets is dat het voorstel handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is en dat het totdat de onderliggende regelgeving is ingevuld, geen gevolgen heeft voor de benodigde capaciteit van de NVWA voor handhaving van de Wet dieren. De NVWA benadrukt ook het belang van een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets op de regelgeving die nadere invulling geeft aan het verbod dat met dit voorstel aan artikel 2.2 van de Wet dieren wordt toegevoegd. De onderliggende regelgeving zal zoals gebruikelijk is ook voor een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aan de NVWA worden voorgelegd. Tot slot benadrukt de NVWA dat mocht het amendement onverhoopt toch per 1 januari 2023 in werking treden, de NVWA niet in staat zal zijn toe te zien op de naleving omdat het amendement niet handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is.

6.4 Gevolgen voor de rechtspraak

Het voorstel heeft geen substantiële gevolgen voor de rechtspraak.

Het regelt dat helder is welke handelingen verboden zijn en tot wie deze verboden zich richten. Daarmee wordt, ten opzichte van het amendement, voorkomen dat dit per casus moet worden vastgesteld aan de hand van jurisprudentie.

6.5 Administratieve lasten en regeldruk

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten of de regeldruk. De uitwerking bij algemene maatregel van bestuur kan dat wel hebben. Dat zal daarbij inzichtelijk worden gemaakt. Deze nota van wijziging is voorgelegd aan ATR, ATR ziet geen aanleiding om formeel advies uit te brengen over de nota van wijziging omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Toezicht en handhaving

Het toezicht op de Wet dieren is geregeld in het Besluit aanwijzing toezichthouders Wet dieren. Dat Besluit behoeft geen aanpassing als gevolg van deze wijziging.

In aansluiting op de keuze van de wetgever bij de Wet dieren om overtreding van regels met betrekking tot het houden van dieren als economisch delict aan te wijzen wanneer dit houden van dieren bedrijfsmatig geschiedt, wordt ook het nieuw in artikel 2.2, twaalfde lid, op te nemen verbod als economisch delict aangewezen in de Wet op de economische delicten. Dat wordt doorgevoerd bij tweede nota van wijziging omdat daarin ook technische wijzigingen in de Wed worden doorgevoerd en er zo één wijzigingsopdracht daarvoor is.

8. Financiële gevolgen

Het nieuw aan artikel 2.2 toe te voegen twaalfde lid brengt als zodanig geen financiële gevolgen met zich mee. Het hangt van de invulling op AMvB-niveau af of en welke financiële gevolgen de invulling van het verbod heeft.

9. Overgangsrecht.

Dit voorstel voorziet niet in overgangsrecht, daar is naar de aard van de wijziging in de wet geen aanleiding toe. Bij de uitwerking op AMvB-niveau zal bezien worden welke overgangstermijn wordt gesteld met het oog op de naleving, uitvoering en handhaving van het verbod.

Artikelsgewijze toelichting

A, onderdeel cA

Het verbod richt zich uitsluitend tot gehouden dieren en alleen voor zover die dieren (a) *bedrijfsmatig worden gehouden* (b) *met het oog op de productie van dierlijke producten*. Dit betekent dat het verbod zich niet richt op de houder van bijvoorbeeld een gezelschapsdier. De Wet dieren kent verder als uitgangspunt dat het gebruiken van dieren met het oog op de productie van dierlijke producten verboden is (artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren). Dat verbod is niet van toepassing op dieren die behoren tot de in het Besluit houders van dieren aangewezen diersoorten en diercategorieën (artikel 2.1 in samenhang met bijlage II bij het Besluit houders van dieren).

Het verbod ziet daarmee alleen op de hiervoor beschreven dieren. Zij mogen niet permanent worden onthouden te voorzien in voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften.

B, onderdeel K

In artikel 10.6, eerste lid, wordt de verhouding van de Wet dieren tot de Wet op de dierproeven geregeld. Uitgangspunt is dat de Wet dieren niet treedt in hetgeen bij of krachtens de Wet op de dierproeven is bepaald. Uitzondering daarop is dat hetgeen is bepaald bij of krachtens de artikelen 2.2, 2.6 en 2.23 van kracht blijft. Als dit artikel ongewijzigd blijft zou de verwijzing naar artikel 2.2 ook het nieuwe artikellid twaalf omvatten. Dat is niet nodig, dat artikellid ziet immers specifiek op dieren in de veehouderij. Daarom wordt artikel 10.6, eerste lid, zo gewijzigd dat de reikwijdte gelijk blijft aan de huidige situatie.

B, onderdeel L

Artikel 10.10, eerste lid, regelt in welke gevallen de voorhangprocedure van toepassing is. Daaraan wordt toegevoegd dat die voorhangprocedure ook van toepassing is op een krachtens artikel 2.2, twaalfde lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

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