

Vergaderjaar 2023–2024

35 746

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

Nr. 30

GEWIJZIGD AMENDEMENT VAN DE LEDEN TJEERD DE GROOT EN VAN CAMPEN TER VERVANGING VAN DAT GEDRUKT ONDER NR. 16

Ontvangen 14 maart 2024

De ondergetekenden stellen het volgende amendement voor:

I

In artikel I wordt na onderdeel aA een onderdeel ingevoegd, luidende:

aAa

Artikel 1.3, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «zijn gevrijwaard van» vervangen door «, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, worden voorzien van».

2. De onderdelen a tot en met e komen te luiden:

- a. voldoende voeding van een goede kwaliteit;
- b. een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat;
- c. waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn,
- d. voldoende mogelijkheden om te voorzien in hun gedragsbehoeften,
- en
- e. een positieve emotionele toestand.

3. De slotzin vervalt.

II

In artikel I wordt na onderdeel cA een onderdeel ingevoegd, luidende:

cAa

Na artikel 2.3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2.3a. Dierwaardige veehouderij

1. Op grond van de artikelen 2.2, twaalfde lid in samenhang met het tiende lid, en 1.3, worden bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval regels gesteld die gericht zijn op het bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van houden van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten.

2. Onder een dierwaardige wijze van houden van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten wordt een veehouderij verstaan waarin ten aanzien van de behoeften van dieren, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, wordt voorzien in:

a. respect voor de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, waaronder in ieder geval verstaan wordt dat geen routinematige ingrepen worden uitgevoerd op basis van voldoende maatregelen gericht op het minimaliseren van risicofactoren;

b. goede voeding, inhoudende een wijze van voer- en waterverstrekking die aansluit bij de gedragsbehoeften van de soort, waarbij geen voer- en waterbeperking wordt opgelegd en variatie in voeding wordt geboden aansluitend bij gedragsbehoeften;

c. goede omgeving, inhoudende een stalconcept waarin dieren van alle leeftijden de keuzevrijheid en ruimte hebben om soorteigen gedrag uit te voeren, inhoudende geen kooihuisvesting, voldoende thermisch comfort en keuzevrijheid;

d. goede gezondheid, inhoudende een stalconcept en management dat het risico op veel voorkomende gezondheidsproblemen minimaliseert, waartoe in ieder geval voorzien wordt in geschikte vloeren en ondergrond;

e. natuurlijk gedrag, inhoudende een stalconcept dat voorziet in de gedragsbehoeften van de soort, onder andere voor wat betreft sociaal gedrag, zelfverzorgend gedrag, foerageergedrag, territoriaal gedrag, matернаal gedrag en rustgedrag;

3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor de op grond van artikel 2.8, tweede lid, onder b, aangewezen lichamelijke ingrepen met het oog op een dierwaardige wijze van houden van de in het eerste lid bedoelde dieren regels gesteld over het vervallen van die aangewezen ingrepen, voor zover de ingreep geen diergeneeskundige noodzaak heeft en voor zover het verrichten van de ingreep niet dwingend voortvloeit uit bindende onderdelen van EU-rechtshandelingen.

4. De krachtens het eerste en derde lid vast te stellen regels zijn gericht op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren, tenzij en voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties bij die in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur een langere termijn wordt gesteld met het oog op een redelijke overgangstermijn gericht op het door houders van dieren kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen.

III

Artikel I, onderdeel L, wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst en in de tekst wordt «artikel 10.10, eerste lid,» vervangen door «het eerste lid».

2. Voor onderdeel 1 (nieuw) wordt een aanhef ingevoegd, luidende: Artikel 10.10 wordt als volgt gewijzigd:

3. Er wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. De voordracht voor een krachtens artikel 2.3a, eerste en derde lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Deze overlegging vindt niet later plaats dan één jaar na de inwerkingtreding van de Wet van [datum] houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (Stb. [jaartal, volgnummer]).

Toelichting

Dit amendement beoogt een dierwaardige veehouderij te realiseren. De Wet dieren erkent de intrinsieke waarde van het dier. Door domesticatie van dieren ontstond immers een speciale verantwoordelijkheid van de mens voor deze gehouden dieren, die volgens de memorie van toelichting van de Wet dieren het volgende impliceert: «Deze verantwoordelijkheid noodzaakt ertoe dat de mens in zijn omgang met dieren zorg draagt voor het welzijn en de gezondheid van het dier en dat hij het mogelijke doet om de eigenheid en integriteit van het dier te respecteren. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat dieren een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens eraan toekent – de intrinsieke waarde.» De erkenning van de intrinsieke waarde van het dier was al ver voor de inwerkingtreding van de Wet dieren het uitgangspunt voor de regelgeving over de wijze waarop de mens met dieren omgaat. Het begrip is sinds 1970 erkend in de Wet op de dierproeven en later ook opgenomen in de Flora- en faunawet. Ook in de dierenwelzijnsregelgeving die opging in de Wet dieren speelde de intrinsieke waarde van het dier een belangrijke rol. Nieuw in de Wet dieren was dat in artikel 1.3 de intrinsieke waarde van het dier expliciet werd vastgelegd (codificatie).

Deze bepaling (artikel 1.3) luidt thans als volgt:

1. De intrinsieke waarde van het dier wordt erkend.
2. Onder erkenning van de intrinsieke waarde als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan erkenning van de eigen waarde van dieren, zijnde wezens met gevoel. Bij het stellen van regels bij of krachtens deze wet, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, wordt ten volle rekening gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen.
3. Voor de toepassing van het tweede lid wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren zijn gevrijwaard van:
 - a. dorst, honger en onjuiste voeding;
 - b. fysiek en fysiologisch ongerief;
 - c. pijn, verwonding en ziektes;
 - d. angst en chronische stress;
 - e. beperking van hun natuurlijk gedrag;voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd.

Deze vijf vrijheden van Brambell uit het derde lid van artikel 1.3 gelden alleen «voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd». De intrinsieke waarde van het dier is daarmee een onderdeel van een belangenafweging rond het gehouden dier. Indien nodig wordt de uitkomst van deze belangenafweging vastgelegd in regels die bij of krachtens de Wet dieren gesteld worden (algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling), of in op die regels gebaseerde besluiten (beschikkingen). Vermeldenswaardig is verder dat de erkenning van de intrinsieke waarde ook aanleiding was om een zorgplichtbepaling op te nemen in de Wet dieren. Deze zorgplicht is echter nooit ingevuld.

In 2020 is de Wet dieren geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat de intrinsieke waarde onvoldoende is uitgewerkt: [...] «doordat deze grondslag onvoldoende handvatten voor de praktijk biedt, is de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren in de praktijk onvoldoende (p. 57).»

Wel zie je in de loop der tijd een ontwikkeling waarbij die erkenning van de intrinsieke waarde een rol speelde: «Na inwerkingtreding van de Wet dieren zijn er aanwijzingen dat met de codificatie van de intrinsieke waarde van het dier in de Wet dieren en onderliggende regelgeving, deze intrinsieke waarde onderdeel is geworden van het belangenspel rond het gehouden dier. Een voorbeeld is de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit houders van dieren waarmee het verbod op wilde diersoorten in circussen werd geregeld. Daarin werd de intrinsieke waarde van het dier nadrukkelijk meegenomen in de afweging. Het vormt daarmee een illustratie hoe de open normen die in de Wet dieren staan, in samenhang met onderliggende regelgeving, en onder invloed van veranderende maatschappelijke inzichten, over tijd een nieuwe juridische invulling kunnen krijgen. Verder is het ook een voorbeeld van de Wet dieren als stelsel van regels dat direct verband houdt met zowel de intrinsieke waarde van, als het belangenspel rond, het gehouden dier. In andere nieuw ingevoerde onderliggende regelgeving is uit ons onderzoek echter gebleken dat er in de toelichtingen op deze regelgeving soms in (zeer) beperkte mate een link wordt gelegd met de intrinsieke waarde en het belangenspel rond het gehouden dier. Dit is een indicatie dat nog niet altijd sprake is van een direct verband tussen het stelsel van regels en de intrinsieke waarde en belangenspel rond het gehouden dier. Daardoor kan dus nog niet definitief de conclusie worden getrokken dat dit doel is bereikt.» (p.69).

Het bovenstaande voorbeeld toont dat de maatschappelijke ontwikkeling niet stilstaat. Verschillende kabinetten stelden al – bij monde van oud-Minister Brinkhorst (2002) en oud-Minister Verburg (2007) – dat het perspectief van het dier en het soorteigen gedrag leidend moeten zijn voor het welzijn van dieren in de veehouderij. Dieren zouden niet langer worden aangepast aan het systeem, maar het systeem zou zijn aangepast aan de behoeften van de dieren. Die hierbij geopperde einddatum van 2022 is echter nooit geoperationaliseerd. Dit gebeurde wel met het amendement Vestering (Kamerstukken II 2020/21, 35 398, nr. 23) dat de bovenstaande strekking, namelijk dat het houderijsysteem moest worden aangepast aan de behoeften van de dieren, wel codificeerde. Het amendement regelt dat het willen houden van dieren in een bepaald systeem of huisvesting geen reden meer kan zijn om een dier pijn te doen, bij een dier letsel te veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen.

In het coalitieakkoord voor het kabinet Rutte IV is afgesproken om middels een convenant te verduidelijken wat het beschreven uitgangspunt per landbouwdiersoort zou betekenen en dit om te zetten in Algemene Maatregelen van Bestuur. Deze inhoudelijke afspraken zouden getoetst worden door wetenschappers op hun adequaatheid vanuit het oogpunt van de intrinsieke waarde van het dier, in het bijzonder vanuit het concept van een dierwaardige veehouderij (zie onder). Dit convenant vormde op deze manier «de basis van wetgeving die in die kabinetsperiode in werking treedt voor een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid.» In de onderliggende wetgeving kunnen ook overgangstermijnen worden opgenomen, zodat veehouders in hun natuurlijke afschrijvingsritme konden overstappen op het nieuwe houderijsysteem. Tevens werd een link gelegd tussen investeringen op het gebied van natuur en klimaat, waaraan stallen ook zouden moeten voldoen. Hoewel

het voornemen zoals gecodificeerd in het amendement al twintig jaar oud is, was de in het amendement opgenomen deadline (2023) zo strak dat redelijkerwijs, ook met het oog op de wetgeving en jurisprudentie rondom eigendom, niet kon worden verwacht dat er binnen een jaar kon worden omgeschakeld. Nieuwe stalsystemen moeten ontworpen en gevalideerd worden, waarbij ook de eerder genoemde aspecten van milieu en klimaat, worden meegenomen. Met het verschijnen van de genoemde onderliggende wetgeving kon de norm uit het amendement Vestering worden omgezet in een delegatiebepaling. Mede aanleiding hiervoor was dat het amendement onder artikel 2.1 van de Wet dieren was geplaatst dat ziet op dierenmishandeling, waardoor de juridische gevolgen lastig te overzien waren. Daarom heeft de regering op het onderhavige wetsvoorstel een nota van wijziging ingediend die beoogt het doel van de wetgever op een andere manier te bereiken, vooral waar het gaat om het borgen van natuurlijk gedrag en het verbod om dieren die vanwege productiedoel-einden worden gehouden permanent de mogelijkheid te onthouden dat ze kunnen voorzien in soortspecifieke gedragsbehoeften. Wat dit betekent voor specifieke diersoorten kan dan worden geregeld in onderliggende wetgeving. Het wetsvoorstel bevat echter geen inhoudelijke richtlijnen waaraan deze onderliggende wetgeving moet voldoen. Ook ontbreken deadlines. Bijgaand amendement beoogt die inhoudelijke voorwaarden waaraan onderliggende wetgeving moet voldoen voor te schrijven. Daarnaast zijn in het amendement zowel het proces van de afronding van het convenant als de overgang naar een geheel dierwaardige veehouderij voorzien van wettelijk vastgelegde deadlines.

De term dierwaardigheid is afkomstig van een advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Dit advies grijpt terug op eerdere adviezen. De Raad stelt dat «oplossingen om verbeteringen voor het dier aan te brengen worden meestal vanuit de bestaande systemen gezocht en bedacht. Vaak gaat het hier vooral om het voorkomen van ziekte, pijn en lijden (negatief welzijn: afwezigheid van ongerief). Echter, voorkomen van negatief welzijn zegt nog niets over positief welzijn. Positief welzijn in de veehouderij vraagt dat dierhouderijsystemen vanuit het perspectief van het dier worden ontwikkeld. De gangbare veehouderij is in de eerste plaats ontwikkeld vanuit het perspectief van een betaalbare voedselvoorziening, en niet vanuit het welzijn van dieren.» Voorlopers hebben op tal van terreinen laten zien dat het mogelijk is om te komen tot dierwaardige concepten. De indieners beogen dat deze voorlopers de ruimte moeten houden om te experimenteren vanuit de neergelegde doelen. Het amendement zorgt ervoor dat de veehouderijen duidelijkheid geboden krijgen over de gewenste toekomst naar een dierwaardige veehouderij.

De RDA sluit in haar zienswijze aan bij de wettelijk vastgelegde, maar gebrekkig uitgevoerde, intrinsieke waarde van het dier. Vanuit nieuwe wetenschappelijke inzichten bekritiseert de RDA de huidige invulling middels de vijf vijfheden van Brambell, die uit de jaren zestig van de vorige eeuw stammen en vooral gaan over het voorkomen van welzijnsproblemen en het voldoen aan basisbehoeften. De RDA stelt: «Nieuwe wetenschappelijke inzichten hebben de aandacht helpen verschuiven naar de ervaring van het dier en de nadruk op het belang van positieve ervaringen, zoals plezier, tevredenheid, affectie en euforie.» (p. 9).

De RDA verstaat onder dierwaardige veehouderij:

«Een dierwaardige veehouderij biedt het dier een omgeving die de volgende zes leidende principes waarborgt:

1) Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier. Respect voor de eigen waarde van het dier als wezens met gevoel die pijn en plezier kunnen ervaren. Dit betekent geen ingrepen (snavel behandelen, staarten couperen, onthoornen, e.d.), grenzen aan het aanpassen van het dier via fokkerij, en oog voor eigen belangen van het dier.

- 2) Goede voeding alsmede voldoende water en voer van goede kwaliteit.
- 3) Goede omgeving. Een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat (temperatuur, frisse lucht, bioritme).
- 4) Goede gezondheid. Een goede gezondheid waarborgen, en pijn voorkomen (ook qua verwondingen door soortgenoten).
- 5) Natuurlijk gedrag. Voldoende mogelijkheden om essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen: rusten, eten en drinken, mesten en urineren, zelfverzorging, exploratie, sociaal gedrag, thermoregulatie, veiligheid, gezondheid, beweging, reproductie, seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag.
- 6) Positieve emotionele toestand. Waarbij het dier in staat is om te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en een toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart («A life worth living»).

De indieners stellen voor artikel 1.3, dat nog is gebaseerd op de achterhaalde vijf vrijheden van Brambell, te vervangen door de volgende uitgangspunten:

- a. Voldoende voeding van een goede kwaliteit;
 - b. een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat;
 - c. waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn,
 - d. voldoende mogelijkheden om te voorzien in hun gedragsbehoeften,
- en
- e. een positieve emotionele toestand.

Op basis van deze uitgangspunten willen de indieners van het amendement de volgende ontwerpprincipes opnemen in de Wet dieren. De algemene maatregelen van bestuur per diersoort dienen dan te voldoen aan deze ontwerpprincipes, voor zover betrekking hebbend op landbouwhuisdieren. Hiermee is de zorgplicht voor landbouwhuisdieren geconcretiseerd. De uitgangspunten vormen als zodanig geen normen die zich rechtstreeks tot de veehouder richten. Zo wordt in het convenantsproces en de onderliggende wetgeving ruimte geboden om de afweging in artikel 1.3 in te vullen naar wat gegeven de omstandigheden redelijkerwijs kan worden verlangd van de veehouder. Tevens kunnen de algemene maatregelen van bestuur zodanig worden ingericht dat wordt ingespeeld op Europese ontwikkelingen. Wel houden de indieners voor ogen dat de algemene maatregelen van bestuur een eindbeeld bevatten van dierwaardigheid, opdat stalsystemen kunnen worden ontworpen en gevalideerd. Dit zal overigens enige tijd in beslag nemen waarin financiers terughoudend zullen zijn in het financieren van stallen die nog gebaseerd zijn op de huidige ontwerpen. Daarom is het zaak om van overheidswege de algemene maatregelen van bestuur zo snel mogelijk naar de Kamers te sturen.

Uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel zijn de genoemde algemene maatregelen van bestuur voor Varkens, Pluimvee, Melkvee en Kalveren aan de Kamers voorgehangen. De indieners gaan ervan uit dat vervolgens het convenantsproces, inclusief de onderliggende regelgeving (algemene maatregelen van bestuur), wordt ingevuld voor eenden, konijnen, kalkoenen en geiten. Door de datum van 2040 in de wet op te nemen, gaan de indieners ervan uit dat er voor veehouders duidelijkheid is gegeven per wanneer dierhouderijssystemen aan de nieuwe normen dienen te voldoen. Deze regels zijn gericht op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren, tenzij en voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties een langere termijn wordt gesteld met het oog op een redelijke overgangstermijn gericht op het door houders van dieren kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen.

Indieners beogen dat met de oprichting van een autoriteit de voortgang naar een dierwaardige veehouderij op onafhankelijke wijze gemonitord kan worden, zoals ook bij de antibiotica-aanpak is gedaan. Details over de weg naar de gestelde doelen kunnen bijvoorbeeld opgenomen worden in een Gids van Goede Praktijk per diersector. De autoriteit monitort alle stappen die ketenpartijen nemen alsmede bijbehorende randvoorwaarden zoals de benodigde vergunningverlening en kan daarbij gevraagd en ongevraagd advies geven. De autoriteit is daarmee belast met de orkestratie van het proces naar een dierwaardige veehouderij. Hierbij wordt een analogie gehanteerd met de Autoriteit Diergeneesmiddelen (SDA).

Dit amendement richt zich tot de houderij van dieren. Wil daadwerkelijk tot een dierwaardige veehouderij in brede zin worden gekomen, gaan de indieners ervan uit dat (in het vervolg) van het convenantsproces ook regels worden gesteld ten aanzien van de positie van het dier in de keten.

Tjeerd de Groot
Van Campen