

36 562

**Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot
wijziging van de Wet dieren in verband met de
afschaffing van de bio-industrie**

Nr. 4

**ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN
DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE
INITIATIEFNEMER**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 11 september 2024 no. W11.24.00120/IV en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 13 oktober 2025, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 mei 2024 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren in verband met de afschaffing van de bio-industrie, met memorie van toelichting.

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt te waarborgen dat een dierwaardige veehouderij in 2040 gerealiseerd wordt. Daartoe wordt in de Wet dieren per diersoort of diercategorie vastgelegd welke gedragsbehoeften dieren in elk geval niet meer mogen worden onthouden. Daarnaast wordt aangescherpt dat lichamelijke ingrepen bij dieren niet meer mogen worden verricht om hen te kunnen houden binnen een bepaald systeem of huisvesting indien daarvoor geen diergeneeskundige noodzaak bestaat.

De wens om de veehouderij op een dierwaardige manier vorm te geven, wordt breed gedeeld. De uitvoering van deze wens behelst een omvangrijke transitie. Wanneer deze transitie versneld wordt, moeten de investeringen in kortere tijd worden gedaan en hebben veehouders en ondernemingen in de productie- en handelsketen minder tijd om al gedane investeringen af te schrijven en hun bedrijfsmodel aan te passen.

Bij het bepalen van de overgangstermijn moet dus een balans worden gevonden tussen de wens om dieren beter te beschermen en de rechten en belangen van veehouders die hun bedrijfsvoering zullen moeten aanpassen. Dit is van belang met het oog op het recht op eigendom en het recht van de Europese Unie.

Het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen zal al per 1 januari 2025 in werking treden. Het ontbreken van een redelijke overgangstermijn leidt ertoe dat een onevenredig zware last bij veehouders en andere bedrijven wordt neergelegd. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert daarom alsnog een

overgangstermijn in te voeren, ook met het oog op eventuele aansprakelijkheid van de overheid.

Verder wordt in de toelichting weinig aandacht besteed aan het toezicht en de handhaving van het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert om hier alsnog op in te gaan en de betrokken instanties te consulteren. Tot slot maakt de Afdeling opmerkingen over de verhouding van het voorstel tot de recent gewijzigde Wet dieren, de onderlinge verhouding van bepalingen die betrekking hebben op het verbod op lichamelijke ingrepen bij dieren en de notificatie bij de Europese Commissie.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor haar reactie op het wetsvoorstel over de afschaffing van de bio-industrie. Zij neemt met instemming kennis van het feit dat de Afdeling erkent dat er een breed gedeelde wens bestaat om te komen tot een dierwaardige veehouderij. De Raad van State merkt terecht op dat er een omvangrijke verandering nodig is om dit doel te bereiken. Juist vanwege de omvang van de transitie is het cruciaal om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden aan de veehouderijsector en dierwaardigheid direct en volwaardig in deze transitie te verankeren. Het is onwenselijk en tevens oneerlijk tegenover veehouders om onduidelijkheid te laten bestaan over de stip op de horizon. Iets waarmee veehouders de laatste jaren continu zijn geconfronteerd. Dit onderstreept het belang van het voorliggende wetsvoorstel waarmee dierwaardigheid wettelijk wordt geborgd.

De initiatiefnemer verwelkomt de opmerkingen van Afdeling en gaat hieronder in op de wijze waarop zij daaraan tegemoet komt in het gewijzigde voorstel.

1. Doel en inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel beoogt kortweg de bio-industrie af te schaffen. Volgens de initiatiefnemer biedt de wet onvoldoende bescherming tegen dierenleed in de veehouderij. In de Wet dieren is recent de doelstelling vastgelegd dat de dierwaardige veehouderij in 2040 wordt bereikt.¹ In algemene maatregelen van bestuur (amvb's) worden nieuwe regels voor de veehouderij vastgelegd om stapsgewijs dat doel te behalen. Bij het bepalen van de doelen en overgangstermijn kan rekening worden gehouden met belangen van veehouders.²

De initiatiefnemer vindt dat deze wetswijziging geen garantie biedt dat dieren in 2040 op een dierwaardige wijze binnen de veehouderij

¹ Zie het huidige artikel 2.3a van de Wet dieren, in werking getreden met ingang van 1 juli 2024. Stb. 2024, 156.

² Kamerstukken II 2023/24, 35746, nr. 30.

gehouden worden.³ Zij denkt dat bij het vaststellen van de amvb's de belangen van veehouders zwaarder zullen wegen dan de belangen van dieren. Wanneer in 2040 blijkt dat doelen niet behaald zijn, kan de rechter slechts toetsen of de regels voldoende waren om deze doelen te halen.

Er is geen direct handhaafbare norm vastgesteld. Daarnaast kent de wet uitzonderingsmogelijkheden voor het geval veehouders meer tijd nodig hebben om investeringen terug te verdienen. De initiatiefnemer wil daarom een betere wettelijke borging dat de dierwaardige veehouderij in 2040 gerealiseerd wordt.

Het wetsvoorstel kent twee hoofdonderdelen. Ten eerste wordt een nieuw artikel 2.2a geïntroduceerd waarin per diersoort of diercategorie wordt vastgelegd welke gedragsbehoeften dieren in elk geval niet meer mogen worden onthouden. Dieren moeten hun essentiële natuurlijke gedragingen kunnen uitoefenen in een leefomgeving die daartoe de ruimte en de mogelijkheden biedt.

Ten tweede wordt in artikel 2.1 verduidelijkt dat lichamelijke ingrepen met als doel dieren binnen een bepaald systeem of huisvesting te houden verboden zijn. Lichamelijke ingrepen mogen volgens de voorgestelde wijziging van artikel 2.8, tweede lid, enkel plaatsvinden als daarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat, ten behoeve van het onvruchtbaar maken van dieren of ter identificatie van het dier.

2. Toetsing aan hoger recht

De wens om de veehouderij op een dierwaardige manier vorm te geven, wordt breed gedeeld. Sinds 1 juli 2024 is deze wens wettelijk vastgelegd.⁴ Over de wijze waarop en de snelheid waarmee dit doel kan worden bereikt, wordt echter verschillend gedacht. Het vergt immers grote investeringen om veehouderijen aan te passen aan de normen voor de dierwaardige veehouderij. Wanneer deze aanpassingen sneller moeten zijn gerealiseerd, moeten de investeringen in kortere tijd worden gedaan en hebben veehouders minder tijd om al gedane investeringen af te schrijven en hun bedrijfsmodel aan te passen.

Bij het bepalen van de overgangstermijn moet dus een balans worden gevonden tussen de betere bescherming van dieren en de rechten en belangen van veehouders die hun bedrijfsvoering zullen moeten aanpassen. Het wetsvoorstel heeft bovendien gevolgen voor het bedrijfsmodel van andere ondernemingen in de productie- en handelsketen die aan deze veehouders goederen en diensten leveren of die van veehouders goederen afnemen. In de belangenafweging moeten ook hun rechten en belangen worden betrokken. In het vervolg van deze paragraaf wordt dit verder uitgewerkt ten aanzien van het recht op

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.2 Context van het wetsvoorstel.

⁴ Zie artikel 2.3a van de Wet dieren.

eigendom (punt 2a) en het primaire recht van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (punt 2b).

a. Het recht op eigendom

In de toelichting wordt onder andere ingegaan op het recht op eigendom.⁵ Dit recht wordt, zoals de toelichting terecht noemt, onder meer beschermd in artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) maar ook in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.⁶ De regulering van eigendom is toegestaan als daarmee het algemeen belang, waaronder de bescherming van dieren, is gediend.

Wel moet ook hier een belangenafweging plaatsvinden, waaruit blijkt dat de maatregelen proportioneel zijn aan dat doel en lichtere middelen niet volstaan. Wanneer een onevenredig zware last wordt neergelegd bij het individu (of in dit geval, bedrijf), kan de overheid verplicht zijn om hierin tegemoet te komen. Hierbij kan worden betrokken hoeveel tijd iemand heeft om zich aan de nieuwe regels aan te passen.⁷ De mate waarin het wetsvoorstel in een redelijke overgangstermijn voorziet, is dus een belangrijk element bij de toetsing aan het recht op eigendom.

b. Het primaire EU-recht en het Handvest

Het wetsvoorstel raakt tevens aan Europese wet- en regelgeving. In de toelichting wordt ingegaan op de richtlijnen die op het wetsvoorstel van toepassing zijn.⁸ Dit secundair Unierecht laat inderdaad ruimte voor aanvullende, strengere normen voor de veehouderij, maar het wetsvoorstel raakt ook aan het primaire Unierecht, waaronder de bescherming van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat dierenartsen die lichamelijke ingrepen verrichten bij dieren, door het verbod in bepaalde mate belemmerd zullen worden in het leveren van deze diensten.

Het wetsvoorstel heeft tevens gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouders en raakt daarmee mogelijk ook de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Zowel de beperkingen van het vrij verkeer als de beperkingen van de rechten uit het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd op grond van legitieme doelen van algemeen belang, zoals dierenwelzijn, maar moeten wel evenredig zijn met het beoogde belang⁹ en de wezenlijke inhoud van de grondrechten eerbiedigen.¹⁰ Ook dit onderstreept het belang van een redelijke

⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.3 Eigendomsrecht.

⁶ Zoals blijkt uit punt 2b wordt in dit geval ook toepassing gegeven aan het Unierecht (artikel 51 Handvest).

⁷ Vgl. HR 16 november 2016, Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders/Staat, ECLI:NL:HR:2016:2888.

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Europese recht.

⁹ Hof van Justitie van de EU 19 juni 2008, Andibel, ECLI:EU:C:2008:353, punt 27 en 28.

¹⁰ Artikel 52 Handvest van de grondrechten van de EU.

overgangstermijn. In de toelichting wordt niet aan het primaire Unierecht en het Handvest getoetst.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op het primaire Unierecht en het Handvest, en de toetsing daaraan overtuigend te motiveren.

De initiatiefnemer heeft de memorie van toelichting voorzien van een nadere toetsing op het primaire Unierecht en het Handvest. Hiervoor verwijst de initiatiefnemer naar paragraaf 5.2 van de toelichting.

c. Overgangstermijn

Voor zowel de toetsing aan het recht op eigendom als aan het Unierecht is dus van belang hoeveel tijd veehouders en anderen krijgen om hun bedrijfsvoering aan de nieuwe regels aan te passen. De initiatiefnemer beoogt dat het wetsvoorstel in werking treedt op 1 januari 2025. Met deze korte termijn wil de initiatiefnemer voorkomen dat er nog investeringen worden gedaan in stalsystemen die ‘niet toekomstbestendig’ zijn.¹¹

Er wordt een uitzondering op deze inwerkingtredingsdatum gemaakt met betrekking tot artikel 2.2a, eerste en tweede lid, waarin staat welke gedragsbehoeften dieren niet meer mogen worden onthouden.¹² Voor bestaande stallen en dierenverblijven kan in een amvb een redelijke overgangstermijn worden bepaald, die uiterlijk tot 1 januari 2040 loopt.¹³

Het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen zal echter zonder overgangstermijn per 1 januari 2025 in werking treden. Deze ingrepen worden vaak gedaan om te voorkomen dat dieren zichzelf of elkaar verwonden in de intensieve veehouderij. Als deze ingrepen niet meer zijn toegestaan, zullen veehouders de leefomgeving van dieren moeten aanpassen door bijvoorbeeld minder dieren te gaan houden, de stallen te verbouwen of deze anders in te richten. In de toelichting wordt onvoldoende rekenschap gegeven van het feit dat deze aanpassingen eveneens gevolgen kunnen hebben voor de bedrijfsvoering van veehouders. Anders dan bij artikel 2.2a wordt geen aansluiting gezocht bij de afschrijftermijn en het investeringsritme van veehouders.

Het ontbreken van een redelijke overgangstermijn leidt ertoe dat een onevenredig zware last bij veehouders en andere bedrijven wordt neergelegd. Het is daarom nodig dat er alsnog een overgangstermijn

¹¹ Gelet op de tijd die gepaard gaat met de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel en de notificatie bij de Europese Commissie (zie punt 6) lijkt het onwaarschijnlijk dat deze datum gehaald wordt.

¹² Zie voorgesteld artikel III.

¹³ Ook in artikel 2.3a van de Wet dieren wordt ‘uiterlijk in 2040’ als termijn gesteld voor de overgang naar de dierwaardige veehouderij. Deze bepaling is op 1 juli 2024 in werking getreden. Als het onderhavige wetsvoorstel in werking treedt komt artikel 2.3a te vervallen. Zie de samenloopbepaling in artikel II, onderdeel Ba.

wordt ingevoerd, ook met het oog op eventuele aansprakelijkheid van de overheid.

De Afdeling adviseert een redelijke overgangstermijn voor dit verbod te introduceren en in de toelichting in te gaan op de evenredigheid van de aanscherping van dit verbod.

De initiatiefnemer ging uit van de wens van de Tweede Kamer, die de regering eerder heeft verzocht (Kamerstuk 28 286, nr. 1305) om het verrichten van ingrepen voor niet-medische doeleinden in de zin van artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b per 1 januari 2025 niet meer toe te staan. De minister heeft hier geen uitvoering aan gegeven. De initiatiefnemer is van mening dat om recht te doen aan de politieke beloften die hier al decennia over worden gedaan, ingrepen in de veehouderij ethisch gezien per direct verboden zouden moeten worden.

Desalniettemin constateert de initiatiefnemer dat de Raad van State stelt dat het nodig is om een overgangstermijn in te voeren voor het verbod op lichamelijke ingrepen in de veehouderij, ook om te voorkomen dat de overheid aansprakelijk wordt gesteld. Op basis van ingewonnen advies komt de initiatiefnemer tot een overgangstermijn tot uiterlijk 1 januari 2030. Lichamelijke ingrepen die al verboden zijn, blijven uiteraard verboden.

3. Toezicht en handhaving

a. Het perspectief van de toezichthouder en handhaver
De Wet dieren kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd worden. In de toelichting wordt echter niet ingegaan op het perspectief van de instanties die met het toezicht en de handhaving zijn belast. Ook blijkt uit de toelichting niet dat deze instanties zijn geconsulteerd. Ten behoeve van de parlementaire behandeling is het wenselijk dat zij in de gelegenheid worden gesteld om hun visie te geven op de vraag of de voorgestelde normen voor hen duidelijk genoeg zijn om hun taken uit te voeren. Daarnaast is het wenselijk dat zij ingaan op de vraag of het wetsvoorstel gevolgen heeft voor hun capaciteit. Deze informatie kan dan in de toelichting worden verwerkt bij de beschrijving van de uitvoeringsconsequenties van dit wetsvoorstel. De Staten-Generaal kunnen dit vervolgens betrekken bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de instanties die belast zijn met het toezicht en de handhaving van het wetsvoorstel te consulteren en in de toelichting in te gaan op de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel voor deze instanties.

De initiatiefnemer dankt de Afdeling voor het advies over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zij onderschrijft het belang hiervan voor het wetsvoorstel. In de toelichting is zij daarom naar aanleiding van het advies uitgebreider hierop ingegaan.

De initiatiefnemer wijst erop dat het belangrijk is om te kijken naar de huidige situatie, het voorstel van minister Wiersma en het onderhavige voorstel. De initiatiefnemer is overtuigd dat dit voorstel voor toezicht en handhaving een duidelijke verbetering oplevert zowel ten opzichte van de route die minister Wiersma heeft voorgesteld als ten opzichte van de huidige situatie.

De bepalingen in de huidige Wet dieren zijn vaak geformuleerd als open normen. Hoewel de intentie duidelijk is, bieden dergelijke normen in de praktijk weinig houvast bij handhaving. Handhavers komen daardoor in een lastige positie: zij moeten zelf beoordelen of iets al dan niet in strijd is met de wet. De initiatiefnemer is van mening dat het beter is om de onderliggende beginselen (hoe we in Nederland met dieren om willen gaan) concreet en uitvoerig uit te werken. Dit maakt het mogelijk om stalsystemen te toetsen en handhavers in staat te stellen goed te beoordelen of aan de wet wordt voldaan.

In een managementreactie bij het BuRO-advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector concludeerde de Inspecteur-Generaal van de NVWA:

“Uit onderliggend onderzoek blijkt dat er in de vleeskuiken(ouderdier)houderij sprake is van een problematiek die feitelijk vraagt om een systeemwijziging. (...) Zolang het systeem van de vleeskuiken(ouderdier)houderij zo is ingericht dat hier links- of rechtsom voor het dierenwelzijn belangrijke risico's uit voortkomen, leidt dit tot een meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit om deze risico's tot aanvaardbare proporties terug te dringen.”¹⁴

In plaats van dieren aan te passen aan het systeem, beoogt dit wetsvoorstel deze systeemwijziging te realiseren. Door het systeem diergericht te ontwerpen, worden de structurele risico's voor het dierenwelzijn weggenomen. Hierdoor hoeft de toezichthouder niet langer meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit te gebruiken om de dierenwelzijnsrisico's binnen het huidige systeem tot aanvaardbare proporties terug te dringen. Het voorstel biedt bovendien een alternatief voor de route die minister Wiersma heeft voorgesteld, waarbij wordt gewerkt met vrijblijvende gidsen voor goede praktijken op basis waarvan de toezichthouder niet handhavend kan ingrijpen.

Met dit wetsvoorstel wordt per diersoort expliciet opgenomen wat de essentiële gedragsbehoeften zijn waarin nieuw te ontwerpen stalsystemen minimaal zullen moeten voorzien. Hierdoor zal het toezicht en de handhaving worden vergemakkelijkt ten opzichte van de bestaande situatie en zeker ten opzichte van de AMvB van minister Wiersma.

¹⁴ NVWA. (2019). Managementreactie IG-NVWA BuRO-advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector.

Deze wet geeft voorts ruimte aan de minister om per AMvB regels te stellen voor een gefaseerde inwerkingtreding van een dierwaardige veehouderij, waarbij kan worden aangesloten bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvingstermijn van stallen. De einddatum waarop het doel van een dierwaardige wijze van het houden van dieren volledig gerealiseerd moet zijn blijft daarbij ongewijzigd.

Voorts is de NVWA reeds uitvoerig gehoord bij het Rondetafelgesprek over de nota van wijziging van minister Adema van 29 februari 2024, waarin het amendement-Ouwehand uitgebreid is besproken, inclusief de uitvoeringsaspecten. Dat amendement is vervolgens omgevormd tot het voorliggende wetsvoorstel. Een extra consultatie van de NVWA zou naar het oordeel van de initiatiefnemer weinig nieuwe inzichten opleveren.

Het wetsvoorstel richt zich op het deugdelijk wettelijk verankeren van de principes van dierwaardigheid, en wat dit in de praktijk inhoudt voor de aanpassing van de veehouderij. De wet biedt ruime overgangstermijnen om stalsystemen aan te passen. Hierdoor is er voldoende tijd om de nieuwe normen praktisch toe te passen, en kan de NVWA haar handhavingssystemen hierop inrichten.

b. Grondslag voor strafbaarstelling

De strafrechtelijke handhaving van bepalingen in de Wet dieren kan plaatsvinden op grond van de Wet dieren of de Wet op de economische delicten (hierna: WED). De strafrechtelijke handhaving vindt plaats op grond van de WED als delicten worden gepleegd in het kader van een economische activiteit, zoals bij het bedrijfsmatig houden van dieren. Wanneer het niet-bedrijfsmatige handelingen betreft, zoals dierenmishandeling in de privésfeer, zijn deze handelingen strafbaar gesteld in de Wet dieren en is het commune strafrecht van toepassing.¹⁵ Of een strafbaarstelling is opgenomen in de Wet dieren of in de WED, is relevant voor bijvoorbeeld de vraag welke sancties kunnen worden opgelegd en of voorlopige maatregelen kunnen worden getroffen.

Het wetsvoorstel betreft verbodsbepalingen die zien op bedrijfsmatige activiteiten. Gelet op de hierboven beschreven systematiek ligt het voor de hand dat de strafrechtelijke handhaving op grond van de WED plaatsvindt. De voorgestelde wijzigingen zijn echter vormgegeven als een nadere invulling van artikel 2.1, eerste lid, en artikel 2.2, achtste lid, van de Wet dieren. De strafrechtelijke handhaving zal als gevolg daarvan plaatsvinden op grond van de Wet dieren. In de toelichting wordt dit niet onderkend.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de grondslag voor de strafrechtelijke handhaving en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 31389, nr. 3, p. 67-68.

De initiatiefnemer heeft naar aanleiding van het advies ervoor gekozen om de strafbaarstelling op grond van de Wet op de economische delicten te laten plaatsvinden.

4. Verhouding tot recente wijziging Wet dieren

a. Verhouding tot artikel 2.3a van de Wet dieren

Sinds het wetsvoorstel ter advisering is voorgelegd aan de Afdeling, is artikel 2.3a van de Wet dieren in werking getreden.¹⁶ In het tweede lid van artikel 2.3a wordt uiteengezet aan welke uitgangspunten dierwaardige veehouderij moet voldoen. Deze uitgangspunten komen grotendeels overeen met de normen die de initiatiefnemer beoogt vast te leggen omdat zij beide zijn geïnspireerd op het rapport van de Raad voor Dierenaangelegenheden.¹⁷ Hiermee is al een stap gezet om de bestaande normen nader in te vullen, zoals de initiatiefnemer met het onderhavige wetsvoorstel beoogt. In de toelichting is hier nog onvoldoende aandacht aan besteed.¹⁸

De Afdeling adviseert de keuze om gedetailleerder normen in artikel 2.2a van de Wet dieren vast te leggen nader te motiveren in het licht van het inmiddels in werking getreden artikel 2.3a.

De initiatiefnemer heeft in de toelichting van het wetsvoorstel nader gemotiveerd waarom zij heeft gekozen om gedetailleerde normen in de Wet dieren vast te leggen in plaats van de huidige artikel 2.3a van de Wet dieren.

b. Verhouding tot artikel 2.2, twaalfde lid van de Wet dieren

Met de recente wijziging van de Wet dieren is aan artikel 2.2 een twaalfde lid toegevoegd.¹⁹ Daaruit blijkt dat het verboden is om bedrijfsmatig gehouden dieren permanent te onthouden van de mogelijkheid om te voorzien in hun gedragsbehoeften. Uit de voorgestelde samenloopbepaling blijkt niet dat artikel 2.2, twaalfde lid, komt te vervallen.²⁰ Dit roept de vraag op hoe het voorgestelde artikel 2.2a zich verhoudt tot deze bepaling, aangezien daarmee een vergelijkbaar doel wordt nagestreefd. Artikel 2.2, twaalfde lid, biedt verder evenals voorgesteld artikel 2.2a, tweede en derde lid, een grondslag om nadere regels in een amvb te stellen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 2.2a en het huidige artikel 2.2, twaalfde lid en zo nodig de samenloopbepaling op dit punt aan te passen.

¹⁶ Stb. 2024, 156.

¹⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 28286, nr. 1229.

¹⁸ Zie ook Aanwijzing 2.19 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

¹⁹ Stb. 2024, 156.

²⁰ Uit de samenloopbepaling blijkt dat artikel 2.3a, waarin wordt verwezen naar artikel 2.2, twaalfde lid, wel komt te vervallen.

De initiatiefnemer deelt het advies van de Raad van State dat het huidige artikel 2.2, twaalfde lid, overbodig wordt met de initiatiefwet. Daarom kiest de initiatiefnemer ervoor om dit lid te laten vervallen.

5. Verhouding tussen voorgestelde bepalingen over lichamelijke ingrepen

De initiatiefnemer beoogt in de wet te verduidelijken dat lichamelijke ingrepen verboden zijn als deze worden verricht om dieren binnen een bepaald systeem of huisvesting te houden. Daartoe wordt aan artikel 2.1 een lid met deze strekking toegevoegd. Daarnaast wordt een wijziging van artikel 2.8 voorgesteld, waaruit volgt dat lichamelijke ingrepen enkel zijn toegestaan als daarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat, als de ingrepen strekken tot het onvruchtbaar maken van dieren of als die ingrepen bedoeld zijn ter identificatie van dieren.

Deze wijziging leidt er toe dat er geen andere uitzonderingen meer kunnen worden gemaakt op het verbod om lichamelijke ingrepen bij dieren te verrichten. Hieruit lijkt voort te vloeien dat er geen lichamelijke ingrepen mogen worden verricht om dieren binnen een bepaald systeem of huisvesting te houden. Beide wijzigingen lijken dus geschikt om het doel van de initiatiefnemer te bereiken. Dit roept de vraag op hoe de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.1 en artikel 2.8 zich tot elkaar verhouden. Dit is onder andere relevant om straks in de praktijk te bepalen wat de grondslag is voor het toezicht en de handhaving.

De Afdeling adviseert toe te lichten hoe de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.1 en artikel 2.8 zich tot elkaar verhouden.

De initiatiefnemer heeft de wet op dit punt aangepast. In de wettekst wordt nu verduidelijkt hoe deze artikelen zich tot elkaar verhouden. Dit wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

6. Notificatie

In de toelichting wordt opgemerkt dat de voorgestelde maatregelen die verder gaan dan de maatregelen die voortvloeien uit de Europese dierenwelzijnsrichtlijnen na inwerkingtreding van deze wetswijziging ter kennisneming worden genotificeerd bij de Europese Commissie.²¹ De voorgenomen wijzigingen betreffen technische voorschriften die bij de verhandeling van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst moeten worden nageleefd. Op dergelijke voorschriften is ook

²¹ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2 Europese recht. Het gaat om de volgende richtlijnen: Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens, Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen, Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens, Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren. In deze richtlijnen zijn minimeisen opgenomen.

de Notificatierichtlijn van toepassing. Deze richtlijn verplicht lidstaten om aan de Commissie onverwijld ieder voorstel voor een technisch voorschrift mee te delen.

In afwachting van de reactie van de Commissie geldt in beginsel een 'stand still' periode van drie maanden, waarin de vaststelling van het voorstel moet worden uitgesteld.²² Hieruit volgt dat het wetsvoorstel moet worden genotificeerd voordat de parlementaire besluitvorming is afgerond en dus niet enkel achteraf de Commissie daarvan in kennis te stellen op grond van de dierenwelzijnsrichtlijnen, zoals de initiatiefnemer veronderstelt.

De Afdeling adviseert het voorstel zo spoedig mogelijk te laten notificeren en de vaststelling en inwerkingtreding van het voorstel uit te stellen tot in elk geval drie maanden zijn verstreken sinds de ontvangst van de notificatie door de Commissie.

De initiatiefnemer heeft de wet genotificeerd bij de Europese Commissie. Inwerkingtreding van het voorstel zal worden uitgesteld tot in elk geval drie maanden zijn verstreken.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer,
Ouwehand

²² Artikel 6 van de Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241).