

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
2514 CV DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/lvvn

Ons kenmerk

DGA / 108277666

Bijlage(n)

14

Datum 11 september 2026

Betreft Aanbieding ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij voor voorhang

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u de ontwerp-AMvB Dierwaardige veehouderij aan. Dit ontwerpbesluit stelt een wijziging voor van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten. Het doel is het aanwijzen van gedragsbehoeften van in de veehouderij gehouden varkens, runderen, kalveren en pluimvee en schrijft de daarmee samenhangende houdvoorschriften en het verbieden van enkele lichamelijke ingrepen voor (Besluit dierwaardige veehouderij) (bijlagen 1 en 2).

De voorlegging geschiedt in het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure van artikel 10.10, eerste en derde lid, van de Wet dieren en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over het ontwerpbesluit voordat het aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd en vervolgens zal worden vastgesteld. Op grond van de aangehaalde bepalingen geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Inhoud brief

De afgelopen maanden is er in overleg met agrarische en maatschappelijke partijen hard gewerkt aan de afronding van de ontwerp algemene maatregel van bestuur (AMvB) dierwaardige veehouderij. De ontwerp-AMvB bevat:

1. de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens die in de veehouderij worden gehouden;
2. maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen;
3. regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten; en
4. een maatregel over het vervoer van kalveren.¹

¹ De maatregel betreft het verhogen van de minimumtransportleeftijd voor kalveren zoals voormalig Minister Wiersma in februari 2025 heeft aangegeven te betrekken in de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij (Kamerstuk 28 286, nr. 1380).

Deze regels dragen bij aan de stapsgewijze realisatie van een dierwaardige veehouderij in 2040, zoals voorgeschreven in artikel 2.3a van de Wet dieren. Met het aanbieden van deze ontwerp-AMvB wordt ook invulling gegeven aan de afspraak uit het regeerprogramma om de ontwerpregeling rond de zomer aan de Tweede Kamer voor te leggen.

Naast de ontwerp-AMvB met nota van toelichting, bied ik uw Kamer ook de volgende begeleidende stukken aan:

- Handhaafbaarheid-, uitvoerbaarheid- en fraudebestendigheidstoetsen van de NVWA (bijlages 3 en 4)
- Regeldruktoetsen van Adviescollege toetsing regeldruk (bijlages 5, 6 en 7)
- Wetenschappelijke toets (bijlage 8)
- Economische impactanalyse en de aanvullende berekeningen economische impact van WSER/CAF inclusief vleesvee (bijlages 9, 10 en 11)
- Verslag internetconsultatie concept-AMvB pluimvee, melkvee, kalveren en varkens (bijlage 12)
- Verslag internetconsultatie concept-AMvB vleesvee (bijlage 13)
- SWOT-analyse van kansen en belemmeringen voor behoud en stimuleringen van weidegang (bijlage 14)

Daarnaast worden in deze brief en met de ontwerp-AMvB de volgende moties en toezeggingen afgedaan:

- Motie van leden Van Campen c.s. (VVD) die verzoekt de regering 1. om conform de Wet dieren voortvarend keuzes te maken over de invulling van AMvB's gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij, en 2. deze AMvB's wetenschappelijk te laten toetsen en de Kamer regelmatig te informeren over de voortgang (Kamerstuk 28 286, nr. 1341).
- Motie van leden Vestering en Boswijk (PvdD en CDA) die verzoekt de regering om niet langer toe te staan dat dieren geen permanente toegang hebben tot drinkwater (Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 52).
- Motie van lid De Groot (D66) die verzoekt de regering om in het kader van de genoemde wetwijziging heldere en ambitieuze tussendoelen uit te werken met jaartallen op basis van wetenschappelijke inzichten (Kamerstuk 28 286, nr. 1306).
- Motie van leden Akerboom en De Groot (PvdD en D66) die verzoekt de regering niet langer toe te staan dat vleeskuikens worden gehouden in de hoogste bezettingscategorie (Kamerstuk 21 501-32, nr. 1589).
- Motie van lid Moorlag (PvdA) die verzoekt de regering het houden van kippen in kooien zo snel mogelijk uit te faseren (Kamerstuk 28 286, nr. 1160).
- Motie van leden Vestering, Graus, Bromet, Thijssen en Koekkoek (PvdD, PVV, GroenLinks, PvdA en Volt) die verzoekt de regering, conform de aangenomen motie, niet akkoord te gaan met het sectorplan over watervoorziening (Kamerstuk 28 286, nr. 1275).
- Motie van lid Van Dekken (PvdA) die verzoekt de regering om, met de partijen die de Verklaring van Dalfsen hebben ondertekend, afspraken te maken over een einddatum waarop er met het couperen van varkensstaarten zal worden gestopt (Kamerstuk 28 286, nr. 666).

- Motie van lid Thieme (PvdD) die verzoekt de regering een einddatum vast te stellen waarop het couperen van biggenstaartjes in Nederland beëindigd moet zijn (Kamerstuk 34 000 XIII, nr. 84).
- Motie van leden Visseren-Hamakers c.s. (PvdD, D66, OPNL) die verzoekt de regering binnen zes maanden met een voorstel te komen waarin de Europese richtlijn (varkens) zodanig geïmplementeerd zal worden dat deze handhaafbaar is (Kamerstuk 35746, nr. G).
- Toezegging aan lid Visseren-Hamakers (PvdD) van plan te zijn het verbod op het couperen van varkensstaartjes op te nemen in de AMvB (T3985).

Ons kenmerk
DGA / 108277666

Met deze brief informeer ik u ook over de toetreding van de kalversector tot het convenant dierwaardige veehouderij. Medio juni 2026 hebben de kalversector en de Dierenbescherming een gezamenlijk plan² opgesteld om stappen te zetten naar een dierwaardige kalverhouderij. Zij hebben hard gewerkt aan een ambitieus en realistisch plan, met daarin meer ruimte voor alle kalveren, verdere reductie van antibiotica en het stoppen met de import van kalveren uit Ierland. Met deze afspraak sluit de kalversector zich aan bij het convenant 'Stappen naar een Dierwaardige Veehouderij' en daar ben ik blij mee.

Inleiding

Dieren in de veehouderij verdienen goede zorg en de mogelijkheid om hun natuurlijke gedrag zoveel mogelijk te vertonen. Hoe we omgaan met dierenwelzijn is een teken van beschaving, iets waarop ons deel van de wereld vooroploopt. Ik ben ervan overtuigd dat de overgrote meerderheid van onze veehouders iedere dag met vakmanschap en toewijding voor hun dieren zorgt. Tegelijkertijd kunnen zij alleen toewerken naar een dierwaardige veehouderij, als duidelijk is wat er van ze wordt verwacht én als de doelen realistisch, uitvoerbaar en financieel haalbaar zijn. Alleen zo kunnen dierenwelzijn en een sterke, toekomstbestendige agrarische sector hand in hand gaan. Daarom heb ik met de convenantspartijen³ afgesproken dat we gezamenlijk werken aan een dierwaardige veehouderij in 2040. Dat is een ambitieuze opgave, juist omdat de Nederlandse veehouderij de afgelopen jaren al belangrijke stappen heeft gezet om het dierenwelzijn te verhogen. Tegelijkertijd vraagt de samenleving, en ook de verantwoordelijkheid die hoort bij het houden van dieren, om verdere verbetering.

Deze volgende stap kan een veehouder echter niet alleen zetten. Een dierwaardige veehouderij vraagt om inzet van de hele keten: van overheid en financiers tot leveranciers, verwerkers, retail en consumenten. Alleen wanneer investeringen kunnen worden terugverdiend en de markt deze inspanningen waardeert, ontstaat een duurzaam verdienmodel voor de veehouder. Ik zie deze ontwerp-AMvB dan ook in samenhang met de afspraak met convenantpartijen. Het realiseren van deze ambitie is een gezamenlijke inspanning, waarbij iedere partij vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan een dierwaardige veehouderij. De

² <https://www.dierenbescherming.nl/actueel/kalversector-zet-stap-richting-dierwaardige-veehouderij>.

³ Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren en Eiproductfabrikanten (ANEVEI), Caring Farmers, Centrale Organisatie voor de Vleessector (COV), Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL), Centrale Organisatie Broedeieren Kuikens (COBK), Dierenbescherming, Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI), Land- en Tuinbouworganisatie (LTO), LTO – vakgroep Pluimvee, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV), Stichting Brancheorganisatie Kalversector en ZuivelNL.

convenantpartijen realiseren zich dat zeer goed en geven daar zowel individueel als gezamenlijk invulling aan. De sectorpartijen en Dierenbescherming doen dat via het nader uitwerken van de door hen gezamenlijk opgestelde plannen van aanpak en de markt- en ketenpartijen vanuit hun overkoepelende markt- en ketenaanpak. Daarnaast werken de convenantpartijen aan de oprichting van de Autoriteit dierwaardige veehouderij om de voortgang te bewaken.

Daarbij zijn de juiste randvoorwaarden essentieel. Met de verdere uitwerking van de maatregelen in het stikstofpakket is de verwachting dat op afzienbare termijn de vergunningverlening weer los kan komen. Dat is noodzakelijk, omdat veel van de benodigde stalaanpassingen alleen met een vergunning kunnen worden gerealiseerd.

De ontwerp-AMvB bevat een omvangrijk pakket aan maatregelen voor de varkens-, rundvee- (melkvee, vleesvee en kalveren) en pluimveesector dat stapsgewijs wordt ingevoerd. Uitgangspunt daarbij is dat niet het dier wordt aangepast aan het houderijsysteem, maar het houderijsysteem zoveel mogelijk aan het dier. De gedragsbehoeften van dieren zijn daarbij leidend voor de houdvoorschriften en zijn vastgesteld op basis van beschikbare wetenschappelijke kennis. In de AMvB worden deze gedragsbehoeften van de dieren aangewezen en gekoppeld aan maatregelen. Omdat het verhogen van de dierenwelzijnsstandaarden vraagt om aanpassingen van veehouders in de praktijk, is het van belang dat we niet het onmogelijke vragen van veehouders en hen in de gelegenheid stellen dit te kunnen uitvoeren. Er is goed gekeken naar de uitvoerbaarheid in de praktijk en de economische gevolgen voor veehouders en de mogelijkheid tot vergunningverlening. Daarom sluiten de maatregelen in de ontwerp-AMvB zo dicht mogelijk aan bij de plannen die de veehouderijsectoren met de Dierenbescherming hebben opgesteld en die als bijlage bij het Convenant zijn opgenomen.

De Wet dieren biedt daarvoor ook ruimte. Artikel 2.3a, vierde lid, maakt het mogelijk om voor bepaalde maatregelen een langere implementatietermijn dan 2040 te hanteren, zodat noodzakelijke investeringen kunnen worden terugverdiend. Bij de uitwerking van deze ontwerp-AMvB is daarom steeds een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de verschillende betrokken belangen. Dat betekent dat niet alle maatregelen direct of in hun meest vergaande vorm zijn opgenomen. In sommige gevallen is gekozen voor een minder vergaande norm dan op basis van de wetenschappelijke inzichten vanuit dierenwelzijn wenselijk zou zijn. In andere gevallen is gekozen voor een latere inwerkingtreding of om een maatregel vooralsnog niet op te nemen. Die afweging brengt een dilemma met zich mee. Enerzijds is het mijn ambitie om de gedragsbehoeften van dieren zo goed mogelijk te borgen. Anderzijds vind ik het van groot belang dat de maatregelen realistisch, uitvoerbaar en betaalbaar blijven. Alleen dan kunnen ondernemers de noodzakelijke investeringen doen en kan de transitie naar een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk slagen. Daarom kent deze ontwerp-AMvB ook een inwerkingtredingsstrategie die daarop aansluit, door voor de meest impactvolle maatregelen voorafgaand aan de inwerkingtreding te evalueren of de maatregel redelijkerwijs in werking kan treden.

Deze ontwerp-AMvB is dan ook opgesteld vanuit de overtuiging dat een hoog niveau van dierenwelzijn en een sterke agrarische sector hand in hand moeten gaan. Alleen als veehouders kunnen blijven ondernemen en investeren, kan de volgende stap naar een dierwaardige veehouderij slagen. Een verschuiving van de productie naar het buitenland, waar vaak lagere dierenwelzijnsstandaarden gelden, is niet in het belang van dieren, veehouders of de samenleving. Het is evenmin de bedoeling dat producten die geproduceerd worden tegen lagere dierenwelzijnsstandaarden dan in de EU gelden de Nederlandse afzetkanalen gaan domineren. Ik zet daarom samen met de convenantpartijen niet alleen in op aanpassingen in het primair bedrijf maar ook voor een stevige inzet in de markt en keten.

Tegelijkertijd moeten we het ambitieniveau van deze ontwerp-AMvB en de impact van de voorgestelde maatregelen voor zowel dieren als veehouders niet onderschatten. De komende jaren worden belangrijke stappen gezet om het dierenwelzijn verder te verbeteren. Dieren krijgen meer ruimte en meer mogelijkheden om hun natuurlijke gedrag te vertonen. Dat vraagt ook wat van veehouders. Integraal duurzame stallen zullen rekening gaan houden met eisen aan dierwaardigheid en ook bestaande bedrijfsvoering zal zich op onderdelen moeten aanpassen.

Een succesvolle invoering vraagt daarom niet alleen om duidelijke normen, maar ook om kennis, innovatie en praktijkervaring. De afspraken uit het convenant en een slimme koppeling van opgaven zoals benoemd in de aanpak landbouw, natuur en stikstof dragen hieraan bij. De komende jaren wordt ingezet op kennisontwikkeling, praktijkonderzoek en pilots om ervaring op te doen met de toepassing van maatregelen in de praktijk. Daarbij werk ik nauw samen met kennisinstellingen, experimenteellocaties en de convenantpartijen. Deze activiteiten dragen bij aan een verdere onderbouwing van de maatregelen en ondersteunen een zorgvuldige en haalbare implementatie in de praktijk.

Grootste wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie

Zoals ik heb beschreven in mijn recente brief van 26 juni jl.⁴ hebben de internetconsultatie en de uitgevoerde toetsen veel waardevolle inbreng opgeleverd. Dit heeft geleid tot verschillende wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie van vorige zomer.

In deze brief richt ik mij op de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de consultatieversie, voor zowel de opbouw en structuur van de ontwerp-AMvB als de inhoudelijke wijzigingen ten aanzien van maatregelen voor de diersoorten.

Integraliteit met aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof

Op 26 juni jl. heeft dit kabinet de stikstofplannen gepresenteerd.⁵ De inzet gericht op stikstofreductie en natuurherstel hangt nauw samen met de andere opgaven in het landelijk gebied, namelijk klimaat, water, gewasbeschermingsmiddelen en dierwaardigheid. Om rekening te houden met de verschillende opgaven die de

⁴ Kamerstuk 28.286.

⁵ Kamerstuk 36800-XIV-87.

komende jaren op het boerenerf terecht komen, en de integraliteit te waarborgen, maak ik in de ontwerp-AMvB onderscheid tussen de inwerkingtreding van maatregelen voor bestaande stallen en voor nieuw te bouwen stallen. Maatregelen die stalaanpassingen vereisen zullen, waar mogelijk, uiterlijk in 2030 in werking treden voor nieuw- of verbouw van stallen. Voor bestaande stallen geldt in die gevallen een overgangsperiode die aansluit op de bedrijfsspecifieke emissienormen per 2035. Dat betekent dat een veehouder die de komende jaren stalaanpassingen moet doen om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen te voldoen, zoals het toepassen van emissiearme stalsystemen en technieken, ook meteen de stalaanpassingen voor dierwaardig kan meenemen en zo direct een integrale, toekomstbestendige stal kan bouwen. Zo beperken we het risico op lock-in effecten en voorkomen we dat maatregelen die worden getroffen in het kader van de ene opgave, worden afgewenteld op een andere opgave. Ik wil er voor waken dat de uitwerking van beleid leidt tot een onmogelijke stapeling van eisen en normen voor de veehouder. Juist daarom zet ik de stappen naar een dierwaardige veehouderij steeds in afstemming met alle andere opgaven die op het boerenerf terecht zullen komen. Zo weten boeren waar ze aan toe zijn en kunnen zij verantwoorde investeringsbeslissingen nemen voor integraal duurzame stallen.

Ons kenmerk
DGA / 108277666

Uiteraard heeft het kabinet daarbij oog voor de weerbarstige praktijk waarmee veehouders te maken krijgen als het gaat om vergunningverlening en financiering. Het zijn langdurige processen waar veehouders mee te maken krijgen als zij hun aanvraag doen. Zij hebben echter geen invloed op het verloop en kunnen veelal tussentijds geen aanpassingen meer doen als een traject eenmaal is gestart. Daarom wil ik ook in gesprek met sectorpartijen over deze problematiek waarbij veehouders op dit moment al een vergunningaanvraag hebben lopen voor het (ver)bouwen van een stal, die straks bij de inwerkingtreding van maatregelen in 2030 niet voldoet aan de dan geldende eisen. Ik wil met hen bekijken wat daarvoor de handelingsperspectieven zijn. Ik zal uw Kamer voor het einde van dit jaar informeren over de bevindingen. Het is daarom dan ook van groot belang om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden aan veehouders over de (technische/inhoudelijke) eisen die zullen worden gesteld aan integraal duurzame stallen. Daar zet ik mij voor in.

In de consultatieversie waren de momenten van inwerkingtreding voor veel maatregelen gelijk voor nieuw te bouwen stallen en voor bestaande stallen. In de ontwerp-AMvB staat voor meer maatregelen een eerder moment voor nieuw te bouwen stallen. Voor bestaande stallen wordt in die gevallen in overgangsrecht voorzien.

Opbouw en structuur

Deze ontwerp-AMvB bevat maatregelen die zien op een langere periode, namelijk tot 2040. Het is daarom noodzakelijk dat voor verschillende maatregelen voorafgaande aan de inwerkingtreding een evaluatie wordt gedaan om de dan beschikbare kennis te kunnen betrekken. Door voorafgaand aan de inwerkingtreding van maatregelen onder andere te toetsen aan de randvoorwaarden impact op het verdienmodel en emissies, en de mogelijkheid tot vergunningverlening, wordt gewaarborgd dat veehouders redelijkerwijs aan de maatregel kunnen voldoen. Ook zorgt dit ervoor dat de ontwikkeling plaatsvindt

binnen de kaders voor natuur, water, milieu, luchtkwaliteit en klimaat. In de consultatieversie was deze evaluatiebepaling aan alle maatregelen gekoppeld, ook aan relatief beperkt impactvolle maatregelen. Bij nader inzien is die evaluatie voor minder maatregelen nodig en heb ik ervoor gekozen de evaluatie alleen aan die maatregelen te koppelen waarbij op het moment van het opstellen van de regels is ingeschat dat hierover onvoldoende informatie of duidelijkheid bestaat. Bij deze evaluaties zal ook de advisering van de nog op te richten Autoriteit dierwaardige veehouderij worden betrokken, zoals de motie van lid Wiersma (BBB) verzoekt.⁶ Voor de maatregelen waar de evaluatie voor is vervallen geldt dat de weging van de randvoorwaarden bij het opstellen van de ontwerp-AMvB al heeft plaatsgevonden.

Voor de maatregelen waarvoor de evaluatie nog wel is opgenomen geldt dat deze verder in de tijd zijn gezet vanwege de grote (economische en emissie) impact en waar relevant benodigde vergunningverlening.

Ik vind het van belang te zorgen voor zo duidelijk mogelijke kaders en heldere tijdspaden zodat veehouders weten waar ze aan toe zijn en daar naartoe kunnen werken. De evaluatie toetst naast de impact op het verdienmodel ook op de impact op emissies en of vergunningverlening redelijkerwijs al mogelijk is. Door de wijziging aan de evaluatiebepaling wordt enerzijds duidelijker op welk moment een veehouder aan een maatregel moet voldoen en anderzijds waarborgt dit dat de veehouder niet aan het onmogelijke gehouden kan worden.

Varkens

Naar aanleiding van de internetconsultatie en aanvullend onderzoek zijn voor varkens op een aantal onderdelen wijzigingen aangebracht. Zo zijn de bepalingen over daglicht verduidelijkt door concrete minimumnormen op te nemen voor de toetreding van daglicht, is de bepalingen over ammoniak nader uitgewerkt en onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuw te bouwen stallen en is voor de inrichting van functiegebieden bij nieuwbouw stallen een evaluatiemoment in 2028 opgenomen. Indien uit de evaluatie blijkt dat aanvullende kennis nodig is, kan alsnog worden gezien of aanpassing van het tijdspad voor inwerkingtreding voorzien in 2030 noodzakelijk is. Hiermee wordt geborgd dat de verplichting uitvoerbaar zal zijn in de praktijk.

Verder is in de ontwerp-AMvB verduidelijkt dat voor drachtige gelten en zeugen ruwvoer permanent beschikbaar moet zijn. Daarnaast zijn de eisen voor waterversprekking aan biggen aangepast naar permanente beschikbaarheid vanaf zeven dagen leeftijd. Tot slot zijn de eisen voor gespeende varkens met een volledig roostervloer aangepast. Als tussenstap wordt vanaf 2028 verplicht dat een deel van de roostervloer wordt afgedekt, zodat een aaneengesloten dicht vloergedeelte ontstaat. Hiermee wordt vooruitgelopen op de uiteindelijke verplichting tot gedeeltelijk dichte vloeren waardoor gespeende varkens al eerder kunnen beschikken over een geschikte lig- en verrijkingsplek.

Pluimvee

⁶ Kamerstuk 28286 nr. 1446.

Voor pluimvee is in de ontwerp-AMvB de evaluatiebepaling voor het verbod op koloniekooihuisvesting per 2035 vervallen en komt er een verbod op de nieuwbouw van koloniekooien per 2028. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van lid Moorlag (PvdA) die verzoekt de regering het houden van kippen in kooien zo snel mogelijk uit te faseren. In de ontwerp-AMvB is ook de evaluatiebepaling vervallen voor de bezettingsdichtheden die in 2030 van kracht worden. Bij de vaststelling van deze bezetting is namelijk al rekening gehouden met de impact. Specifiek voor de bezetting vleeskuikens betreft het de uitvoering van de motie van leden Akerboom (PvdD) en De Groot (D66) die verzoekt de regering niet langer toe te staan dat vleeskuikens worden gehouden in de hoogste bezettingscategorie.⁷ Door per 2028 de nieuwbouw van koloniekooien en systemen waarin niet voorzien kan worden in de gedragsbehoeften te verbieden wordt voorkomen dat houders investeringen doen in stallen die per 2035 verboden zijn. Daarnaast wordt met het vervallen van de evaluatiebepaling voor zowel de kooihuisvesting als de bezettingsdichtheid in 2030 duidelijkheid gecreëerd voor houders.

In de consultatieversie is er voor vleeskuikens een verplichting opgenomen voor robuuste rassen per 2040, omdat vleeskuikens zo gefokt worden dat ze zoveel mogelijk willen eten en dit tot dusdanige pootproblemen leidt waardoor veel vleeskuikens niet meer goed kunnen lopen. In de consultatieversie was de invoering van deze maatregel gekoppeld aan een evaluatie. In de voorliggende versie van de ontwerp-AMvB is de evaluatiebepaling vervallen, zodat komende jaren de overgang naar het houden van andere rassen in gang gezet kan worden. Ik heb daarnaast ook gezien of er op dit moment een verbod op reguliere vleeskuikenouderdieren opgenomen kan worden. Hoewel ik van mening ben, dat het houden van reguliere vleeskuikenouderdieren, die als gevolg van de toegepaste voerbepaling een langdurig hongergevoel ervaren, niet past in een dierwaardige veehouderij, heb ik ervoor gekozen hiervoor geen maatregel op te nemen. De reden hiervoor is het grote internationale karakter van deze sector. Met name in derde landen zal de vraag naar kuikens met een hoger groeiniveau voorlopig blijven bestaan. Een verbod op reguliere vleeskuikenouderdieren in Nederland zal deze vraag niet veranderen. Een verbod op het houden van vleeskuikenouderdieren in Nederland vind ik niet behulpzaam, vanwege het risico op verplaatsing naar het buitenland van deze bedrijven. Daarnaast zal door het verbod voor vleeskuikens, een deel van de vleeskuikenouderdieren voor Nederland al robuust worden. Dat neemt niet weg dat in de toekomst vleeskuikenouderdieren niet robuust zouden moeten worden. Ik zal mij daarom op Europees niveau inzetten voor houderijvoorschriften en het verplicht gebruik van robuuste rassen.

Verder heb ik in de ontwerp-AMvB twee nieuwe maatregelen opgenomen, namelijk de verplichting tot toetreding van daglicht en een verplichte donkerperiode. Tot slot heb ik de maatregel voor de zitstok voor leghennen aangescherpt en voor opfokleghennen geconcretiseerd.

Rundvee

⁷ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1589.

Zoals reeds gemeld in mijn brief van 26 juni jl.⁸ is de ontwerp-AMvB uitgebreid met regels over vleesvee zodat alle kalveren en runderen die worden gehouden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees onder de werking van de AMvB vallen. Vanwege het toevoegen van de vleesveesector en het feit dat de impact van een verbod op aanbindstallen voor de vleesveesector en houders aanzienlijk groter is heb ik het verbod op aanbindstallen verplaatst van 2035 naar 2040. De evaluatiebepaling hierbij is vervallen.

Specifiek voor melkgevende en droogstaande koeien is een aanvullende eis opgenomen voor nieuwbouw. Per 2030 dienen deze dieren 11 m² ruimte te hebben in de stal. De eis ten aanzien van de eetplaatsen is gewijzigd in voldoende. Dit in combinatie met de maatregel dat er permanent ruwvoer ter beschikking moet zijn, sluit beter aan bij de praktijk. Ten aanzien van de beperkte mogelijkheid tot individuele huisvesting heb ik een uitzondering toegevoegd voor individuele huisvesting van een stier. Dit om zowel de veiligheid van het dier/koppelgenoten als de houder te dienen. Daarnaast is tijdelijke (twee dagen) individuele huisvesting van kalveren bij aankomst op het vleeskalverbedrijf toegestaan zodat houders de kalveren beter kunnen monitoren. Ook heb ik de oppervlakte eis voor kalveren in de groep tot 3 maanden leeftijd aangepast van 2 m² naar 1,65 m². De oppervlakte eis voor individuele huisvesting voor kalveren blijft 2 m². Dit kan een motivatie zijn kalveren eerder dan 14 dagen leeftijd niet individueel te houden. De eis dat kalveren minimaal zes weken melk via de speen moeten krijgen is blijven staan maar de zoogpositie is vervallen. Wel wordt ingezet op onderzoek naar zowel de duur als de positie van melkverstrekking via de speen. Als laatste is in de ontwerp-AMvB het vereiste opgenomen dat het hemoglobinegehalte (Hb) van kalveren ten minste 5.3 mmol/L dient te zijn, waarbij rekening wordt gehouden voor individuele uitschieters. De verhoging van het Hb-gehalte en een individuele minimumondergrens van 5.3 mmol/L zijn noodzakelijk om goede gezondheid van kalveren te waarborgen. Hb-gehalten onder 4,5 mmol/L worden geassocieerd met verminderde immuniteit, een hogere prevalentie van diarree en luchtwegaandoeningen en een lagere gewichtstoename. Ik wil voorkomen dat het onbedoelde effect zou zijn dat bedrijven hun kalveren om deze reden naar het buitenland verplaatsen hetgeen zou kunnen leiden tot meer en langer vervoer. Om dit risico weg te nemen sta ik open voor een alternatieve, wettelijke norm, mits deze ten minste aantoonbaar hetzelfde effect heeft voor een goede gezondheid van de kalveren in Nederland en goed handhaafbaar is.

Tijdens de internetconsultatie zijn er veel reacties gekomen op het ontbreken van de graasbehoefte en een maatregel weidegang voor runderen. Ik neem deze reacties serieus, want ik deel het punt dat grazen één van de gedragsbehoeften van runderen is en dat in deze behoefte alleen buiten kan worden voorzien met weidegang. Ik zie ook dat weidegang al vele jaren op de meeste zoogkoe- en melkveebedrijven wordt toegepast, maar er tegelijkertijd ook een daling is in het aantal bedrijven met weidegang. Los van de andere grote opgaven die op de veehouders afkomen, is het per bedrijf verschillend welke vorm van weidegang het beste past. Er spelen voor iedere veehouder andere redenen mee om hier wel

⁸ Kamerstuk 28286, nr. 1478.

of niet op over te stappen. Dit vraagt om maatwerk en extra inzet op stimulering. Wettelijke regulering op weidegang kan het maatwerk, de stimulering, innovatie en de beloning voor weidegang tenietdoen. Daarom heb ik ervoor gekozen de gedragsbehoefte grazen niet apart aan te wijzen in de AMvB en daar dus ook geen maatregel aan te koppelen. Wel zet ik, net als ZuivelNL en Dierenbescherming (routekaart) en andere partijen van het Convenant Weidegang, in op het verder stimuleren van weidegang.

Onlangs is een SWOT-analyse uitgevoerd, om de kansen en belemmeringen voor het behoud en de stimulering van weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij in kaart te brengen. Deze analyse is een bevestiging van de gekozen route. Het rapport heb ik als bijlage (14) bij deze brief gevoegd.

In reactie op vragen die door lid Ouwehand zijn gesteld in het debat over stikstof op 1 juli jl ga ik in deze alinea ook in op mestvergisting. In principe hoeft ten behoeve van de doelstellingen voor groen gas-productie niet alle beschikbare mest in Nederland vergist te worden. Voor rendabele mestvergisting is er voldoende mest nodig. De mest van de koeien die in de wei staan komt niet in de vergister terecht. Echter staan koeien die ook op de wei staan ook een deel van de dag op stal en kan er nog steeds mest opgevangen worden ten behoeve van vergisting. Er zijn andere (financiële) prikkels, zoals weidegangpremies vanuit de markt en de eco-regeling van het GLB, die weidegang juist stimuleren, ook bij mestvergisting. Het is van de specifieke situatie afhankelijk of er, in geval van weidegang, sprake is van voldoende mest voor rendabele vergisting. Dat is niet alleen van de factor weidegang afhankelijk. Zo kan er bijvoorbeeld ook sprake zijn van een mestvergister in collectief beheer van een aantal veehouders.

Markt en keten dierwaardige veehouderij

De stappen naar dierwaardige veehouderij vragen inspanningen van het hele voedselsysteem, waar veehouders, ketenpartijen, overheden, maatschappelijke organisaties en consumenten onderdeel van uitmaken. In het convenant zijn daarom niet alleen afspraken gemaakt met de veehouderijsectoren en NGO's, maar juist ook met enkele markt- en ketenpartijen. In het convenant wordt gezamenlijk gewerkt aan het verbreden van afzetkanalen voor dierwaardige producten, met speciale aandacht voor de groeiende foodservicesector, zoals klassieke horeca, to go -of gemakformules. In de uitwerking van het convenant zullen de inspanningen moeten leiden tot een samenhangend geheel van activiteiten gericht op het vergroten van de vraag naar dierwaardige producten, stimulering van de productie, ketenontwikkeling en een beter verdienmodel. Nederland kan op die manier ook internationaal onderscheidend zijn en zorgen voor een goede verwaarding door met een hoog niveau van dierwaardigheid aan te sluiten bij de toenemende vraag bij o.a. jonge generaties naar producten met een hoog niveau van dierenwelzijn. Daarbij zal worden aangesloten bij de in de verdiepingsbijlage 2 beschreven versnelling van het actieplan 'groei biologische productie en consumptie' van de samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof⁹, waarin naast de inzet voor de biologische landbouw ook inzet zal worden gepleegd om te komen tot groei van de dierwaardige productie en consumptie en

⁹ Kamerstuk 36 800-XIV, nr. 80.

verbetering van het verdienmodel. In die brief heb ik aangegeven dat ik voor april 2027 afspraken met de keten wil maken.

Ons kenmerk
DGA / 108277666

Om de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsverbanden te faciliteren – waarbij partijen gezamenlijk stappen zetten richting een dierwaardige veehouderij – heb ik 6 miljoen beschikbaar gesteld voor de EIP-module "Dierwaardige ketendeals". De nieuwe regeling onder het GLB-EIP is de eerste regeling in een reeks die aan een goede samenwerking voor vermarkting bijdraagt. Het aantal aanvragen laat zien dat de regeling aantrekkelijk is voor partijen. Daarnaast wil ik mij inzetten voor de herkenbaarheid van dierwaardige producten. Ik wil deze activiteiten goed laten aansluiten bij de al langer lopende trajecten passend in de gehele ketenaanpak.

Europees speelveld

De Europese Commissie heeft op 7 juli jl. een Mededeling uitgebracht met een EU-strategie voor de veehouderij. Deze strategie heeft ook raakvlakken met dierwaardige veehouderij en richt zich mede op verbetering van dierenwelzijn. De EU-strategie voor de veehouderij – met de pijlers veerkracht, concurrentievermogen, duurzaamheid, territoriale diversiteit en excellentie – sluit grotendeels aan op het Nederlandse beleid dat zich richt op een robuuste, innovatieve en evenwichtige veehouderijsector die inspeelt op zowel mondiale uitdagingen als regionale kansen. De Commissie vindt het belangrijk om een gelijk speelveld te creëren, waarbij ingevoerde producten (uit derde landen) voldoen aan dezelfde eisen die ten aanzien van (o.a.) dierenwelzijn aan Europese producenten worden gesteld. Over betreffende mededeling wordt (separaat) een BNC-fiche naar de Tweede Kamer gestuurd.

Duidelijk is dat de Europese Commissie in ieder geval voor legkippen, vleeskuikens en varkens op korte termijn met voorstellen voor herziene dierenwelzijnsregels zal komen. Zodra die voorstellen er zijn, zal bezien worden hoe die zich verhouden tot wat in de ontwerp-AMvB staat. In de nota van toelichting wordt op mogelijke gevolgen daarvan ingegaan. Wanneer de Europese Commissie met deze voorstellen komt, wordt ook daarvoor een BNC-fiche opgesteld.

Ondersteuning bij dierwaardige investeringen

De volgende stap naar een dierwaardige veehouderij vraagt om de nodige investeringen op boerenbedrijven. In het convenant is daarom afgesproken om binnen budgettaire kaders in te spannen voor (subsidie)regelingen voor de doorontwikkeling en uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige systemen. In dit kader informeer ik u over de nieuwe subsidieregeling 'productieve investeringen dierwaardig omgevingsklimaat' uit het nationaal strategisch plan voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB-NSP 2023-2027). De regeling stimuleert veehouders om investeringen te doen in een dierwaardig omgevingsklimaat door middel van een bijdrage in de kosten. De investeringen dragen bij aan de gedragsbehoefte thermoregulatie, waarmee dieren hun lichaamstemperatuur binnen gezonde grenzen houden. Als onderdeel van de ontwerp-AMvB moeten bedrijven met het oog op deze gedragsbehoefte een thermoregulatieplan hebben met bedrijfsspecifieke maatregelen. Dit is aanvullend op de reeds geldende regelgeving in het kader van thermoregulatie. De regeling is

opengesteld voor aanvragen van subsidie van 24 november 2026 tot en met 19 januari 2027 en heeft een subsidieplafond van € 5,44 miljoen.

Ons kenmerk
DGA / 108277666

Aanvullend daarop worden voor de ondersteuning bij investeringen in integraal duurzame stallen verschillende instrumenten verkend, zoals aangekondigd in de kamerbrief 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof' van 26 juni 2026.¹⁰ Zoals in die brief is aangegeven is er indicatief € 1,2 miljard uit het stikstoffonds voor stalmaatregelen gereserveerd in de periode van 2026 – 2035. Die middelen zijn voor ondersteuning bij investeringen in integraal duurzame stallen. Daarbij wordt, zoals in de brief van 26 juni ook is aangegeven, een slimme koppeling gemaakt tussen stikstof, natuur, water en andere opgaven, waar dierwaardige veehouderij een nadrukkelijk onderdeel van is.

Vervolg regelgeving

Met het toesturen ter voorhang is de ontwerp-AMvB nog niet afgerond. Na afronding van deze voorhangprocedure in het parlement, zal de ontwerp-AMvB genotificeerd worden bij de Europese Commissie. Ik hoop dit voor het einde van dit jaar nog te kunnen doen. Deze notificatie duurt ten minste drie maanden. Ook wordt de ontwerp-AMvB ter advisering naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd. Daarnaast zal er een wijzigingsregeling (Regeling dierwaardige veehouderij) worden voorbereid om een, beperkt, aantal wijzigingen in de relevante ministeriële regelingen door te voeren vanwege de wijzigingen in de ontwerp-AMvB.

Zoals ik in mijn brief over de stand van zaken¹¹ heb aangegeven, vraagt de opdracht in de Wet dieren om een dierwaardige veehouderij voor de gehele Nederlandse veehouderij. In de toelichting op het amendement De Groot/Van Campen zijn de vier grote veehouderijsectoren aangewezen om als eerste regelgeving voor te ontwikkelen. Daarna worden deze gevolgd door een viertal andere sectoren, namelijk geiten, konijnen, eenden en kalkoenen. Zodra de voorhang in het parlement van de ontwerp-AMvB voor de eerstgenoemde diersectoren is afgerond heb ik het voornemen te starten met de ontwerp-AMvB voor de andere diersectoren. Ik zal in een brief dit najaar ingaan op mijn plannen en planning hieromtrent.

Tot slot

Met deze ontwerp-AMvB zetten we een belangrijke stap richting een dierwaardige veehouderij in 2040. Deze stap vraagt ambitie, maar ook realisme. De voorgestelde maatregelen geven invulling aan de maatschappelijke wens om het welzijn van dieren verder te verbeteren, maar vragen tegelijkertijd veel van veehouders en de gehele keten.

Daarom is het van belang dat veehouders de ruimte krijgen om te ondernemen, te investeren en te innoveren. Alleen door samen te werken aan kennis, innovatie en een zorgvuldige uitvoering kunnen we komen tot een veehouderij waarin

¹⁰ Kamerstuk 36 800-XIV, nr. 87.

¹¹ Kamerstuk 28286, nr. 1478.

dierenwelzijn en een sterke, toekomstbestendige agrarische sector hand in hand gaan. Samen met de convenantpartijen blijf ik mij inzetten voor een aanpak waarin ambitie en uitvoerbaarheid met elkaar in balans zijn.

Ons kenmerk
DGA / 108277666

Een gelijklopende brief heb ik gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Hoogachtend,

Silvio P.A. Erkens
Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Directoraat-generaal Agro

Auteur

[Redacted signature block]

TER BESLISSING
Datum aangemaakt
13 augustus 2026

Kenmerk
DGA / 108043419

Kopie aan

Bijlage(n)
15

Aan de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

nota
TER BESLISSING

Voorhang ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij

Parafenroute

[Redacted signature lines]

Aanleiding

Bij deze nota wordt u de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij voorgelegd, inclusief bijbehorende toetsen, en de begeleidende Kamerbrief voor de voorhang aan het parlement. De stukken zijn geagendeerd bij de MR van 11 september a.s.

Geadviseerd besluit

- U wordt gevraagd in te stemmen met de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij inclusief bijbehorende Kamerbrieven en te agenderen bij de Ministerraad van 11 september ter besluitvorming voor de start van de voorhang aan het parlement;
- U wordt gevraagd daarnaast ook de MR te vragen in te stemmen met het advies om na afloop van de voorhangprocedure, advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig te doen maken, mits in het ontwerpbesluit geen ingrijpende wijzigingen worden aangebracht.

Kernpunten

- Met deze brief stuurt u de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij, met begeleidende stukken toe aan de Eerste en Tweede Kamer voor voorhang.
- Hiermee komt u tegemoet aan de afspraak in het coalitieakkoord om 'Rond de zomer de ontwerp-AMvB Dierwaardige Veehouderij voor behandeling aan de Tweede Kamer aan te bieden. Die bevat de gefaseerde normstelling voor dierwaardigheid, gebaseerd op de afspraken uit het Convenant Dierwaardige Veehouderij.' Dit is ook gebaseerd op de opdracht uit de Wet dieren die volgt uit een gewijzigd amendement van leden De Groot (D66) en Van Campen (VVD) uit 2024.

- De stukken zijn behandeld in de CFL en RFL, waarna nog een paar verzoeken zijn verwerkt in de AMvB, nota van toelichting en de Kamerbrieven.

Toelichting

Op een aantal punten bent u, naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie en toetsen, geadviseerd wijzigingen aan te brengen in de AMvB. Daar waar dit heeft geleid tot aanpassingen van de AMvB zijn deze in de regeltekst of nota van toelichting verwerkt. Deze wijzigingen zijn hierin terug te lezen. Op een aantal punten heeft u ervoor gekozen de adviezen niet over te nemen en zijn dan ook niet verwerkt in de AMvB. Het gaat hierbij om de volgende punten:

Één eetplaats per rund

- In de consultatieversie was opgenomen dat er voldoende eetplaatsen moesten zijn per 2027, zonder verdere specificatie wat daar onder wordt verstaan.
- De wetenschap geeft aan dat zowel vanuit het oogpunt van sociaal gedrag (synchronisatie) als diergezondheid het van belang is dat alle runderen tegelijkertijd kunnen eten. Dat betekent dat er voor ieder rund een eetplaats zou moeten zijn om aan deze gedragsbehoefte te kunnen voldoen.
- Naar aanleiding van de internetconsultatie, in combinatie met de wetenschap en de uitkomsten van de UHT-toets door de NVWA dat 'voldoende' niet handhaafbaar is, bent u geadviseerd 'voldoende' te definiëren en de maatregel aan te passen naar één eetplaats per 2040.
- In de consultatieversie vleesvee is daarom één eetplaats per rund opgenomen.
- Voor de ontwerp-AMvB heeft u ervoor gekozen 'voldoende' eetplaatsen op te nemen, 'voldoende' niet te definiëren en de invulling ervan open te laten. Dit met het oog op de (economische) impact die één eetplaats per rund zou hebben op de sector en de maatregel voldoende eetplaatsen beter aansluit bij de praktijk. Dit is aangepast in de ontwerp-AMvB.

Eerste zes weken melk in zoogpositie voor het kalf

- Naast het drinken uit een speen is ook de positie waarin het kalf drinkt van belang voor het voorzien in de gedragsbehoeften van het zogen. In de AMvB was dan ook een speen in zoogpositie opgenomen.
- De zoogpositie is een van de factoren die ervoor zorgt dat de zogenaamde slokdarmsleufreflex wordt geactiveerd.
- Op veel melkveebedrijven krijgen de kalveren melk via een speenemmer of melkautomaat (beide zoogpositie). Ook in het routeplan melkveehouderij wordt de zoogpositie erkend. In de vleesveehouderij (zoogkoehouderij) drinken kalveren veelal bij de koe.
- Een deel van de kalveren gaat vanuit de melkvee-/vleesveehouderij naar de kalverhouderij, waar systemen worden gehanteerd waarin het kalf niet drinkt in zoogpositie. Het verplichten van een speen in zoogpositie zou bijdragen aan een overgang waarbij de kalveren geen nieuwe manier van drinken hoeven aan te leren.

- Daarnaast is er in recent onderzoek significant verschil gezien in de gevolgen van urinedrinkgedrag (lees: afwijkend gedrag) tussen drijfspenen en speenemmers. Bij speenemmers werd significant minder afwijkend gedrag gezien in de periode dat kalveren melk via de speen kregen maar ook in de weken erna. Daarnaast laat het onderzoek zien dat het langer aanbieden van melk via een speenemmer (=zoogpositie) voordelen in gedrag biedt op langere termijn.
- Gelet op de impact van het aanbrengen van spenen in zoogpositie voor een periode van twee weken voor de kalverhouderij, heeft u ervoor gekozen de zoogpositie te schrappen.

Robuuste rassen voor vleeskuikenouderdieren (VKOD)

- In de concept-AMvB is geen eis gesteld aan de genetica van VKOD, zoals is opgenomen voor vleeskuikens per 2040.
- Reguliere VKOD ervaren, als gevolg van noodzakelijke voerrestrictie, een structureel hongergevoel. De voerrestrictie is nodig om problemen te voorkomen maar wordt aangemerkt als belangrijk welzijnsprobleem. Voor robuuste/tragergroeiende VKOD speelt dit probleem niet/amper. Om deze reden bent u geadviseerd om, net als voor vleeskuikens, ook voor VKOD per 2040 robuuste rassen te verplichten. Om de sector te bewegen stappen te maken en in te zetten op een andere afzetmarkt is daarbij ook voorgesteld een verbod op te nemen zonder evaluatiebepaling.
- Voor deze maatregel is een aanvullende impactanalyse opgesteld door WSER/CAF. Hieruit blijkt dat:
 - Anno 2026 ongeveer 15-20% van de Nederlandse VKOD onder de classificatie robuuste dieren valt (op basis van een maximale groeisnelheid van 45 gram/dier/dag).
 - Het betreft hier de moederdieren die gehouden worden voor de retail in Nederland volgens het Beter Leven keurmerk.
 - De rest van de VKOD betreft het reguliere segment die vleeskuikens produceren voor zowel de reguliere vleeskuikenhouderij in Nederland als de export van broedeieren en eendagskuikens naar het buitenland, zowel binnen de EU als naar derde landen.
 - Uitgaande van robuuste rassen voor alle VKOD in Nederland in 2040 leidt dit tot een 5 tot 10% hogere kostprijs per broedei. Het betreft daarnaast een ander soort kuiken, waar in het buitenland (nu nog) nauwelijks vraag naar is. Afzetmarkten in de meeste landen vragen nog om een kuiken met een hoger groeiniveau.
 - WSER/CAF geeft aan dat er op termijn twee ontwikkelingen te verwachten zijn: 1) naast de retail, die al volledig pluimvee(vlees) van trager groeiende rassen verkoopt, ook een toenemende vraag naar pluimvee(vlees) van trager groeiende rassen vanuit de verwerking en de foodservice; 2) groei van het European Chicken Commitment (ECC)-segment, en daarmee vergelijkbare productie, met name in het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Duitsland, waardoor de reguliere vleeskuikenhouderij zal gaan omschakelen naar langzamer groeiende vleeskuikens.

- Deze beide ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat op de langere termijn het percentage robuuste VKOD kan gaan oplopen van nu 15 tot 20% naar dan naar schatting 40 tot 60%.
- Vanwege het risico dat bestaat dat een (groot) deel van de productie (40-60%) zal verplaatsen naar andere landen, waar helemaal geen regelgeving is voor VKOD, heeft u ervoor gekozen de maatregel voor VKOD niet op te nemen. Wel is er een passage in de toelichting opgenomen waarom deze afweging is gemaakt.

Voorhang-versie

Besluit van , houdende wijziging van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten vanwege het aanwijzen van gedragsbehoeften van in de veehouderij gehouden varkens, kalveren, runderen en pluimvee en daarmee samenhangende houdvoorschriften en het verbieden van enkele lichamelijke ingrepen in de veehouderij (Besluit dierwaardige veehouderij)

[KetenID WGK027731]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, nr. WJZ.....;

Gelet op de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3, vierde lid, 2.3a, eerste en derde lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I (Wijziging Besluit houders van dieren per 2028)

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.20, derde lid, wordt de zinsnede “voor varkens 21 dagen” vervangen door “voor varkens 25 dagen”.

B

In hoofdstuk 2, paragraaf 2, wordt na artikel 2.5 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.5a. Thermoregulatieplan

1. Een houder heeft een thermoregulatieplan waarin maatregelen zijn opgenomen ter voorkoming van hittestress en koudestress bij de door de houder gehouden dieren.
2. In het bedrijfsgezondheidsplan wordt vermeld of de veehouder een thermoregulatieplan heeft en wanneer die is geactualiseerd.

C

Artikel 2.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding “1” geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Een houder voert gedurende een jaar, vanaf het moment dat een ingreep als bedoeld in artikel 2.3, onderdeel c, van het Besluit diergeneeskundigen wordt uitgevoerd, een door een dierenarts voor het bedrijf van de houder in overleg met de houder opgesteld verbeterplan uit houdende maatregelen die dienen ter voorkoming van kwetsuren aan spenen bij zeugen en van andere gedragsstoornissen.
3. Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan.

D

Aan artikel 2.14 worden vier leden toegevoegd, luidende:

3. Bij het constateren van kwetsuren aan staarten, bedoeld in artikel 2.3, onderdeel b, onder 1°, van het Besluit diergeneeskundigen:

- a. doet de houder onmiddellijk onderzoek naar de oorzaken daarvan, en
- b. neemt de houder onverwijld maatregelen om staartbijten, oorbijten en andere gedragsstoornissen tegen te gaan.

4. De houder registreert in een logboek als er sprake is van kwetsuren aan staarten uiterlijk binnen twee weken na het constateren daarvan:

- a. op welke datum die zijn geconstateerd,
- b. bij welke diercategorie of diercategorieën die zijn geconstateerd,
- c. bij hoeveel dieren die kwetsuren zijn geconstateerd,
- d. in welke stal en welke groep die zijn geconstateerd,
- e. wat de kwetsuren heeft of vermoedelijk heeft veroorzaakt,
- f. welke maatregelen zijn genomen om dit tegen te gaan, en
- g. per maatregel of en in hoeverre die effectief is gebleken.

5. Het logboek maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan.

6. De houder voert halfjaarlijks per diercategorie een risicoanalyse uit met het oog op het voorkomen van staartbijten. In die risicoanalyse worden in ieder geval de volgende aspecten beoordeeld en vastgelegd in het logboek, bedoeld in het vierde lid:

- a) de kwaliteit en de kwantiteit van het beschikbare afleidingsmateriaal,
- b) de hygiëne,
- c) het thermisch comfort en de luchtkwaliteit,
- d) de gezondheidstoestand,
- e) de mate van competitie om voedsel en ruimte, en
- f) de voeding.

E

Na artikel 2.14 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.14a. Verbeterplan voorkomen staartbijten

1. Een houder voert gedurende een jaar een door een dierenarts voor het bedrijf van de houder in overleg met de houder opgesteld verbeterplan uit als en gerekend vanaf het moment dat:

- a. een ingreep als bedoeld in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen wordt uitgevoerd, of
- b. bij de evaluatie van het bedrijfsgezondheidsplan uit het logboek, als bedoeld in artikel 2.14, vierde lid, blijkt dat in een jaar vaker dan eens in een kwartaal bij een diercategorie kwetsuren aan staarten als bedoeld in artikel 2.3, onderdeel b, onder 1°, van het Besluit diergeneeskundigen, zijn geconstateerd en de genomen maatregelen om staartbijten, oorbijten en andere gedragsstoornissen tegen te gaan niet hebben geleid tot het eindigen daarvan.

2. Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan.

3. Het verbeterplan bevat een beschrijving van door de houder structureel door te voeren maatregelen om staartbijten, oorbijten en andere gedragsstoornissen tegen te gaan.

4. Bij het actualiseren van het verbeterplan worden de resultaten van de risicoanalyse, bedoeld in artikel 2.14, vijfde lid, betrokken.

F

Na artikel 2.16 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.16a. Gasconcentraties in de stal

1. Onverminderd artikel 2.5, vierde lid, bedraagt in een stal waarin varkens worden gehouden de concentratie van:

- a. CO₂: ten hoogste 3000 ppm,
- b. <gereserveerd>.

2. <gereserveerd>.

G

Artikel 2.18 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vierde lid vervalt, onder vernummering van het vijfde en zesde lid tot vierde en vijfde lid.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 6. Van de roostervloer in stallen voor gespeende varkens wordt een deel afgedekt met een bovenlaag die geschikt is om hokverrijking als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, aan te bieden.
 7. De oppervlakte van het in het zesde lid bedoelde deel maakt het mogelijk dat ten minste 25% van de in de stal gehouden gespeende varkens er gelijktijdig gebruik van kunnen maken.

H

Na artikel 2.22 wordt er een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.22a. Zelfverzorgingsgedrag

1. Een varken heeft permanent de mogelijkheid om zich aan een daartoe geschikt middel te schuren.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het houden van varkens in:
 - a. dekstallen, of
 - b. stallen waarin een zogende zeug met biggen zich niet vrij kan bewegen of omdraaien.

I

Artikel 2.26 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt "ouder dan twee weken" vervangen door "ouder dan een week".
2. Het derde lid komt te luiden:
3. Geste en drachtige zeugen en gelten beschikken over een hoeveelheid bulk- of vezelrijk voer en energierijk voer en hebben permanent de beschikking over ruwvoer dat toereikend is om hun honger te stillen en in de behoefte tot kauwen te voorzien.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Biggen ouder dan een week krijgen ook voer aangeboden en op zodanige wijze dat de zeug en de biggen elkaar kunnen waarnemen tijdens het eten.

J

Na artikel 2.26 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.26a. Gids voor goede praktijken

1. De houder van varkens beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van voorgaande voorschriften in deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

K

Artikel 2.31, tweede, derde en vierde lid, vervalt, onder vernummering van het vijfde lid tot het tweede (nieuw).

L

Artikel 2.33 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. De eenlingbox:
 - a. heeft open afscheidingen waardoor naast elkaar gehouden kalveren elkaar kunnen zien en aanraken, en
 - b. maakt het mogelijk dat wanneer meerdere kalveren individueel worden gehuisvest zij steeds ten minste één ander kalf kunnen zien en aanraken.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
3. Het tweede lid is niet van toepassing op eenlingboxen voor het isoleren van zieke dieren.

M

Na artikel 2.45 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.45a. Gids voor goede praktijken

1. De houder van kalveren beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van voorgaande artikelen van deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

Artikel 2.45b. Transportleeftijd kalveren

1. Het is verboden een kalf te vervoeren bij vervoer dat geheel binnen Nederland plaatsheeft als het kalf jonger dan 28 dagen is.
2. Het verbod geldt niet voor vervoer dat geen economisch doel heeft.

N

In hoofdstuk 2, paragraaf 5, wordt na paragraaf 5.3 een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 5.4. Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen

Artikel 2.46b. Toepassingsbereik en begripsomschrijvingen

Deze paragraaf is van toepassing op runderen behorend tot de soort *Bos primigenius taurus* ouder dan zes maanden die worden gehouden voor of vanwege de bedrijfsmatige productie van melk of van vlees, tenzij in een artikel is bepaald dat een voorschrift alleen geldt voor runderen die voor een van die twee productiedoelen gehouden wordt.

Artikel 2.46c. Gedragsbehoeften runderen

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor runderen:
 - a. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - b. respiratiegedrag.
2. Aan gedragsbehoeften als bedoeld in het eerste lid wordt voldaan door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

Artikel 2.46d. Zelfverzorgingsgedrag

1. Een rund heeft permanent de mogelijkheid om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel.
2. Geschikte middelen als bedoeld in het eerste lid zijn in elk geval roterende koeborstels.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het houden van runderen:
 - a. die aangebonden worden gehouden,

Artikel 2.46e. Eetplaats

<gereserveerd>

Artikel 2.46f. Voederen

Runderen hebben permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid ruwvoer dat vezelrijk is en een toereikende voedingswaarde heeft.

Artikel 2.46g. Drinkwater

<gereserveerd>

Artikel 2.46h. Beschikbare oppervlakte runderen jonger dan twee jaar

<gereserveerd>

Artikel 2.46i. Beschikbare oppervlakte runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van melk

<gereserveerd>

Artikel 2.46j. Beschikbare oppervlakte runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van vlees

<gereserveerd>

Artikel 2.46k. Ligplaats

<gereserveerd>

Artikel 2.46l. Groepshuisvesting en uitzonderingen

<gereserveerd>

Artikel 2.46m. Tijdelijke afzondering

<gereserveerd>

Artikel 2.46n. Afkalven

<gereserveerd>

Artikel 2.46o. Niet aanbinden

1. Een rund wordt niet aangebonden gehouden.
2. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2027 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.
3. Het bepaalde in het eerste lid is in een stal als bedoeld in het tweede lid na 31 december 2039 niet van toepassing mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de voor de verbouw van een aanbindstal benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet uiterlijk op 31 december 2039 onherroepelijk is geworden, of
 - b. uiterlijk op 1 januari 2036 een aanvraag voor de voor de verbouw van de aanbindstal benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is ingediend die voldoet aan de daaraan gestelde indieningsvereisten.
4. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel a, is tot uiterlijk 1 april 2041 van toepassing.
5. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel b, is tot uiterlijk 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning van toepassing.

Artikel 2.46p. Vloer

<gereserveerd>

Artikel 2.46q. Gids voor goede praktijken

1. De houder van runderen beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

O

In artikel 2.49 vervallen onder vervanging van de puntkomma na onderdeel c door een punt, de onderdelen d, e en f.

P

Artikel 2.61 komt te luiden:

Artikel 2.61. Gids voor goede praktijken

1. De houder van vleeskuikens beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

Q

Artikel 2.65 vervalt.

R

In de begripsomschrijvingen van "plateau" en van "zitstok" in artikel 2.65a vervalt de zinsnede "van hout of kunststof".

S

Na artikel 2.65d worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.65da Verbod op kooihuisvesting

1. Ouderdieren en dieren van tien weken of ouder die worden opgefokt tot ouderdier van vleeskuikens worden niet in kooien gehouden.
2. In afwijking van het eerste lid is het tot 1 januari 2035 toegestaan ouderdieren in een kooi te houden mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de kooihuisvesting in die stal op 31 december 2027 in gebruik was, en
 - b. de stal waarin de kooihuisvesting wordt toegepast sindsdien niet ingrijpend is verbouwd.
3. In afwijking van het eerste lid is het in stallen als bedoeld in het tweede lid na 31 december 2034 toegestaan ouderdieren in een kooi te houden mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de voor de verbouw van de stal met de kooihuisvesting benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet uiterlijk op 31 december 2034 onherroepelijk is geworden, of
 - b. uiterlijk op 1 januari 2031 een aanvraag voor de voor de verbouw van de stal met de kooihuisvesting benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is ingediend die voldoet aan de daaraan gestelde indieningsvereisten.
4. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel a, is tot uiterlijk 1 april 2036 van toepassing.
5. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel b, is tot uiterlijk 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning van toepassing.

Artikel 2.65db. Duisternisperiode

Per 24 uur is er een ononderbroken duisternisperiode van ten minste 8 uur waarin de ouderdieren kunnen rusten.

T

Na artikel 2.65f wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.65g. Gids voor goede praktijken

1. De houder van ouderdieren beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

U

Artikel 2.68 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:
2. In afwijking van het eerste lid is het tot 1 januari 2035 toegestaan legkippen in een kooi als bedoeld in artikel 2.71 te houden indien de legkippen ten minste worden gehuisvest en verzorgd overeenkomstig de artikelen 2.71 en 2.73 tot en met 2.76, en mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de koloniehuisvesting in die stal op 31 december 2027 in gebruik was, en
 - b. de stal waarin de koloniehuisvesting wordt toegepast sindsdien niet is verbouwd.
2. Er worden drie leden toegevoegd
3. In afwijking van het eerste lid is het in stallen als bedoeld in het tweede lid na 1 januari 2035 toegestaan legkippen in een kooi als bedoeld in artikel 2.71 te houden indien de legkippen ten minste worden gehuisvest en verzorgd overeenkomstig de artikelen 2.71 en 2.73 tot en met 2.76, en mits de houder kan aantonen dat:

- a. de voor de verbouw van de stal met een koloniehuisvesting benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet uiterlijk op 31 december 2034 onherroepelijk is geworden, of
 - b. uiterlijk op 1 januari 2031 een aanvraag voor de voor de verbouw van de stal met een koloniehuisvesting benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet is ingediend die voldoet aan de daaraan gestelde indieningsvereisten.
4. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel a, is tot uiterlijk 1 april 2036 van toepassing.
5. Het bepaalde in het derde lid, aanhef en onderdeel b, is tot uiterlijk 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning van toepassing.

V

In paragraaf 6.1.3 wordt na artikel 2.76 een artikel toegevoegd luidende:

Artikel 2.76-0a. Gids voor goede praktijken

- 1. De houder van legkippen beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van deze paragraaf.
- 2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

W

In hoofdstuk 2 wordt na artikel 2.78 een paragraaf toegevoegd, luidende:

§ 11. Evaluatie dierwaardige veehouderij

Artikel 2.79. Evaluatie dierwaardige veehouderij

- 1. Onze Minister zendt telkens uiterlijk binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel I, II, III IV, V en VI van het Besluit dierwaardige veehouderij een verslag aan de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de aangewezen gedragsbehoeften, waarin in elk geval wordt beschreven of de dan beschikbare wetenschappelijke kennis over die gedragsbehoeften met het oog op een dierwaardige veehouderij noopt tot aanpassing van de in dat besluit opgenomen voorschriften aan houders.
- 2. Onze Minister zendt uiterlijk in 2028 een verslag aan de Staten-Generaal over de uitkomsten van nader onderzoek naar de uitvoerbaarheid van:
 - a. een verbod op het verrichten van de lichamelijke ingreep bedoeld in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen, en
 - b. de maatregelen opgenomen in artikel IV van het Besluit dierwaardige veehouderij.
- 3. Onze Minister zendt uiterlijk in 2030 en 2035 een verslag aan de Staten-Generaal over nog niet in werking getreden voorschriften opgenomen in artikel V en VI, onderdeel E, van het Besluit dierwaardige veehouderij, waarin in elk geval wordt beschreven:
 - a. of er nieuwe inzichten zijn in de gevolgen voor emissies van stoffen of gassen waaraan op grond van regelgeving van de Europese Unie of van Nederlandse regelgeving beperkingen zijn gesteld van dierenwelzijnsmaatregelen die nog niet in werking zijn getreden en als die gevolgen er zijn, welke die zijn,
 - b. wat de dan verwachte gemiddelde duur van vergunningverlening is, voor zover vergunningverlening voorwaardelijk is voor het kunnen uitvoeren van een of meer nog niet in werking getreden voorschriften, en
 - c. de ontwikkeling van het verdienvermogen van de veehouderij.

Artikel II (Wijziging Besluit houders van dieren per 2030)

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.16a wordt als volgt gewijzigd

1. Onderdeel b, komt te luiden:
 - b. ammoniak: ten hoogste 20 ppm.
2. Het tweede lid komt te luiden:
 2. In afwijking van het eerste lid, onderdeel b, bedraagt de concentratie ammoniak voor stallen die voor 1 januari 2030 reeds voor het houden van varkens in gebruik waren: gemiddeld ten hoogste 20 ppm, mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens, en
 - b. de stal sindsdien niet is verbouwd.
 3. Er worden vier leden toegevoegd, luidende:
 3. De houder monitort in een stal als bedoeld in het tweede lid de gasconcentraties van ammoniak in de stal.
 4. De monitorgegevens worden door de houder geregistreerd en drie jaar bewaard.
 5. De monitorgegevens worden door de houder bij een inspectie of op verzoek aan Onze Minister ter beschikking gesteld.
 6. Het derde lid is niet van toepassing op een stal als bedoeld in het tweede lid, als die stal aan het eerste lid, onderdeel b, voldoet.

B

Artikel 2.18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt de zinsnede "gespeende varkens of".
2. In het derde lid wordt de zinsnede "per varken ten minste 40%" vervangen door "per varken of per gespeend varken ten minste 40%".
3. In het zesde lid wordt "in stallen voor gespeende varkens" vervangen door "in stallen die voor 1 januari 2030 reeds voor het houden van gespeende varkens in gebruik waren".
4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 8. Het eerste en derde lid is niet van toepassing op het houden van gespeende varkens in stallen die voor 1 januari 2030 reeds voor het houden van gespeende varkens in gebruik waren, mits de houder kan aantonen dat:
 - a. de stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens, en
 - b. de stal sindsdien niet is verbouwd.

C

Artikel 2.19 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het vijfde lid komt te luiden:
 5. Een stal bestemd voor een zogende zeug met biggen:
 - a. heeft een beschikbare oppervlakte van ten minste 6,5 m², en
 - b. is voorzien van een bescherming voor de biggen.
2. Het zesde lid komt te luiden:
 6. In een stal bestemd voor een zogende zeug met biggen wordt een gelt of een zeug niet zo gehouden dat het dier zich niet vrij kan bewegen of omdraaien.
 3. Er worden vier leden toegevoegd, luidende:
 7. In afwijking van het zesde lid, mag een gelt of een zeug zo gehouden worden dat het dier zich niet vrij kan bewegen of omdraaien:
 - a. voor een aaneengesloten periode van ten hoogste vijf dagen, die de tijd omvat waarin de zeug haar biggen werpt, en
 - b. gedurende een periode van ten hoogste twee dagen in aansluiting op de in onderdeel a bedoelde periode, mits de houder aannemelijk kan maken dat het niet vrij kunnen bewegen of omdraaien noodzakelijk is met het oog op de gezondheid van de zeug of haar biggen.
 8. In een stal als bedoeld in het zevende lid, waarin een zogende zeug met biggen zich niet vrij kan bewegen of omdraaien, beschikken de biggen over voldoende ruimte om ongehinderd te kunnen worden gezoogd.
 9. Het bepaalde in het vijfde en zesde lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

D

Artikel 2.22 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, vervalt „, tenzij dit in verband met de op het bedrijf gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is”.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
5. Het tweede lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing als:
 - a. dit in verband met de op het bedrijf gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is, en,
 - b. het stallen betreft die voor 1 januari 2030 reeds in gebruik waren voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, mits de houder kan aantonen dat:
 - i. de stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens, en
 - ii. de stal sindsdien niet is verbouwd.

E

Aan artikel 2.23 worden vier leden toegevoegd, luidende:

3. Een stal bestemd voor varkens maakt het toetreden van daglicht zodanig mogelijk dat de in de stal gehouden varkens een natuurlijke afwisseling van dag en nacht ervaren.
4. Van het toetreden van daglicht als bedoeld in het derde lid is in ieder geval sprake indien lichtdoorlatend materiaal zodanig is aangebracht dat het licht in de stal gelijkmatig is gespreid en de oppervlakte van het lichtdoorlatend materiaal:
 - a. via de wand van een stal ten minste 2% bedraagt van de vloeroppervlakte van de stal,
 - b. via het dak van een stal ten minste 1% bedraagt van de vloeroppervlakte van de stal, of
 - c. via een lichtkoker of daglichtbuis in het dak van een stal ten minste 0.5% bedraagt van de vloeroppervlakte van de stal.
5. Onverminderd het derde lid mag lichtdoorlatend materiaal jaarlijks gedurende de periode van 1 april tot en met 30 september zijn gekalkt ter vermindering van hittestress bij de dieren in de stal.
6. Het bepaalde in het derde lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

F

Aan artikel 2.26 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. De houder neemt toereikende maatregelen om concurrentie om voerplaatsen en waterplaatsen te voorkomen.

G

Artikel 2.29 wordt als volgt gewijzigd:

1. De begripsomschrijving van “eenlingbox” vervalt.
2. In de begripsomschrijving van “stal” vervalt de zinsnede „, al dan niet in eenlingboxen,”.

H

Na artikel 2.30 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.30a. Gedragsbehoeften kalveren

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor kalveren:
 - a. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - b. zooggedrag,
 - c. respiratiegedrag.
2. In een gedragsbehoefte als bedoeld in het eerste lid wordt voorzien door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

Artikel 2.30b. Zelfverzorgingsgedrag

1. Een kalf ouder dan veertien dagen heeft permanent de mogelijkheid om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel.
2. Geschikte middelen als bedoeld in het eerste lid zijn in elk geval vaste schuurborstels.

I

Artikel 2.32 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Een kalf ouder dan veertien dagen wordt niet individueel gehuisvest.
2. Het derde lid komt te luiden:
3. Een kalf:
 - a. jonger dan drie maanden heeft de beschikking over ten minste 1,65 m² vloeroppervlakte,
 - b. van drie maanden of ouder heeft de beschikking over ten minste 2 m² vloeroppervlakte.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. In afwijking van het eerste lid mag een kalf ouder dan veertien dagen, maar jonger dan acht weken de eerste twee dagen na aankomst bij de houder:
 - a. individueel worden gehuisvest, en
 - b. heeft het daarbij ten minste de beschikking over de vloeroppervlakte bedoeld in het derde lid, onderdeel a.

J

Artikel 2.33, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden:

Artikel 2.33. Individuele huisvesting

2. Het eerste lid, komt te luiden:
 1. Indien een kalf met een leeftijd van ten hoogste veertien dagen individueel wordt gehuisvest, heeft het kalf ten minste de beschikking over 2 m² vloeroppervlakte.
3. In het tweede lid wordt "eenlingbox" vervangen door "individuele huisvesting".
4. In het derde lid wordt "eenlingboxen" vervangen door "individuele huisvesting".

K

In artikel 2.36, vierde lid, wordt de zinsnede "niet in eenlingboxen zijn gehuisvest" vervangen door "niet individueel zijn gehuisvest".

L

In artikel 2.37, tweede lid, vervalt de zinsnede "bestemd voor vleeskalveren ten minste 2% van de vloeroppervlakte van de stal bedraagt en van een stal bestemd voor andere kalveren dan vleeskalveren".

M

In artikel 2.38, derde lid, wordt de zinsnede "In stallen voorzien van een systeem van voorraadvoeding" vervangen door "In stallen waarin kalveren ad libitum worden gevoederd".

N

Artikel 2.41 wordt als volgt gewijzigd:

1. Er wordt een lid ingevoegd, onder vernummering van het tweede, derde en vierde lid tot derde, vierde en vijfde lid, luidende:
2. Onverminderd het eerste en vierde lid hebben kalveren ouder dan veertien dagen permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid ruwvoer dat vezelrijk is en een toereikende voedingswaarde heeft.
2. In het vierde lid (nieuw) wordt de zinsnede "een gemiddeld hemoglobinegehalte van ten minste 4.5 mmol/l" vervangen door "een hemoglobinegehalte van ten minste 5.3 mmol/l".

O

Na artikel 2.41 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.41a. Melk uit een speen

Een kalf krijgt ten minste gedurende de eerste zes weken melk uit een speen.

P

Artikel 2.42 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Een kalf ouder dan veertien dagen heeft permanent toegang tot vers water van passende kwaliteit. Indien het water wordt aangeboden via hetzelfde systeem als waarmee melk aan de kalveren wordt aangeboden, heeft het kalf permanent toegang tot melk of water.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Aan een kalf ouder dan veertien dagen kunnen naast vers water van passende kwaliteit ook andere vloeistoffen worden verstrekt om in zijn behoefte aan drinken te voorzien.

Q

In artikel 2.44, eerste lid, wordt "eenlingboxen" vervangen door "individuele huisvestingen".

R

Artikel 2.45 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1" geplaatst.

2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

2. Wanneer meerdere kalveren zijn afgezonderd, kunnen die elkaar rechtstreeks zien en horen.

3. Vanuit de ruimte, bedoeld in het eerste lid, heeft het kalf permanent rechtstreeks zicht op en bevindt het zich binnen gehooraafstand van de koppel waartoe het behoort, voor zover de koppel in de stal is.

4. In afwijking van het tweede en derde lid mag een kalf op aanwijzing van een dierenarts zonder rechtstreeks zicht op en gehooraafstand van andere dieren worden gehouden als het dier een besmettelijke ziekte heeft of als er een andere diergeneeskundige noodzaak daartoe is.

S

In artikel 2.46d, derde lid, worden de volgende onderdelen toegevoegd:

b. in de ruimte voor zieke dieren, bedoeld in artikel 2.46m, eerste lid,

c. in de ruimte voor het afkalven, bedoeld in artikel 2.46n, eerste lid.

T

Artikel 2.46e komt te luiden:

Artikel 2.46e. Eetplaats

De stal beschikt over voldoende eetplaatsen voor de in de stal gehouden runderen.

U

Artikel 2.46g komt te luiden:

Artikel 2.46g. Drinkwater

Voor runderen is permanent vers water van passende kwaliteit beschikbaar.

V

Artikel 2.46h komt te luiden:

Artikel 2.46h. Beschikbare oppervlakte runderen jonger dan twee jaar

1. Een rund ouder dan zes maanden, maar jonger dan acht maanden beschikt over ten minste 2 m² vloeroppervlakte in de stal.
2. Een rund van acht maanden of ouder, maar jonger dan twaalf maanden beschikt over ten minste 2,2 m² vloeroppervlakte in de stal.
3. Een rund van 12 maanden of ouder, maar jonger dan twee jaar beschikt over voldoende vloeroppervlakte voor :
 - a. thermoregulatie,
 - b. bewegen, en
 - c. rusten
4. Het derde lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
 - b. de totale vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

W

Artikel 2.46i komt te luiden:

Artikel 2.46i. Beschikbare oppervlakte runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van melk

1. Een rund van twee jaar of ouder dat wordt gehouden voor de bedrijfsmatige productie van melk beschikt over ten minste 11 m² vloeroppervlakte in een stal.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
 - b. de totale vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

X

Artikel 2.46j komt te luiden:

Artikel 2.46j. Beschikbare oppervlakte runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van vlees

1. Een rund van twee jaar of ouder dat wordt gehouden voor de bedrijfsmatige productie van vlees beschikt over voldoende vloeroppervlakte voor:
 - a. thermoregulatie,
 - b. bewegen, en
 - c. rusten
2. Het eerste lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
 - b. de totale vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

Y

Artikel 2.46k komt te luiden:

Artikel 2.46k. Ligplaats

1. De stal beschikt over ten minste een ligplaats per rund.
2. De ligplaatsen in de stal zijn zodanig ingericht dat de runderen:
 - a. gelijktijdig kunnen rusten,
 - b. veilig en zonder obstakels kunnen gaan liggen en opstaan, en
 - c. zichzelf kunnen likken.
3. De ondergrond van de ligplaats geeft voldoende grip, is schoon, droog, comfortabel en indrukbaar, zonder dat dit gevaar oplevert voor het melkveerund bij het gaan liggen of bij het opstaan.

Z

Artikel 2.46l komt te luiden:

Artikel 2.46l. Groepshuisvesting en uitzonderingen

1. Een rund wordt niet individueel gehuisvest.
2. In afwijking van het eerste lid mogen:
 - a. Dekstieren en stieren in de mestrij die eerder tijdelijk vanwege ziekte individueel zijn gehouden permanent afgezonderd van andere runderen worden gehouden,
 - b. runderen tijdelijk individueel worden gehouden vanwege ziekte, mits voldaan wordt aan het bepaalde in artikel 2.46m.

Aa

Artikel 2.46m. komt te luiden:

Artikel 2.46m. Tijdelijke afzondering vanwege ziekte

1. Een ziek rund mag worden afgezonderd van de koppel in een daartoe bestemde ruimte in de stal.
2. Vanuit de ruimte, bedoeld in het eerste lid, heeft het rund permanent rechtstreeks zicht op en is het binnen gehoorafstand van de koppel waartoe het behoort, voor zover de koppel in de stal is.
3. In afwijking van het tweede lid mag een rund op aanwijzing van een dierenarts zonder rechtstreeks zicht op en gehoorafstand van andere dieren worden gehouden als het dier een besmettelijke ziekte heeft of als er een andere diergeneeskundige noodzaak daartoe is.

Ab

Artikel 2.46n. komt te luiden:

Artikel 2.46n. Afkalven

1. Een rund dat gaat kalven wordt in de gelegenheid gesteld zich in een daartoe bestemde ruimte in de stal af te zonderen van de koppel.
2. Vanuit de ruimte bedoeld in het eerste lid heeft het rund permanent rechtstreeks zicht op en is het binnen gehoorafstand van de koppel waartoe het behoort, voor zover de koppel in de stal is.

Ac

Aan artikel 2.48 wordt onder vervanging van de punt aan het einde van de begripsbepaling "stal" door een puntkomma, in de alfabetische volgorde een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

strooisel: houtkrullen, stro, gehakseld stro, turf, zand of ander materiaal met een losse structuur dat vleeskuikens in staat stelt aan hun ethologische behoeften te voldoen.

Ad

Artikel 2.50, wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, onderdeel b, wordt "de artikelen 2.51 tot en met 2.54" vervangen door "de artikelen 2.51 tot en met 2.54 en 2.63".
2. In het derde lid, onderdeel b, wordt "de artikelen 2.55 tot en met 2.58" vervangen door "de artikelen 2.55 tot en met 2.58 en 2.63".
3. Het vierde lid, vervalt.

Ae

Er wordt na artikel 2.50 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.50a. Gedragsbehoeften vleeskuikens

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor vleeskuikens:
 - a. eet- en drinkgedrag,
 - b. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - c. respiratiegedrag.

2. Aan gedragsbehoeften als bedoeld in het eerste lid wordt voldaan door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

Af

Er worden na artikel 2.51 drie artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.51a. Eet- en drinkgedrag

1. Onverminderd punten 1 en 2 van bijlage I van richtlijn 2007/43/EG hebben vleeskuikens toegang tot een toereikende hoeveelheid voer die:
 - a. in de nutritionele behoefte van het dier voorziet, en
 - b. zo wordt aangeboden aan het dier dat het voer ook voorziet in de foerageerbehoefte ervan.
2. Onverminderd punten 1 en 2 van bijlage I van richtlijn 2007/43/EG hebben vleeskuikens gedurende de lichtperiode permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit.

Artikel 2.51b. Omgevingsverrijking

1. Vleeskuikens beschikken permanent over een toereikende hoeveelheid omgevingsverrijking voor:
 - a. actief gedrag, en
 - b. zelfverzorging.
2. Omgevingsverrijking bestaat uit zowel eetbare als niet eetbare materialen die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van het dier.

Artikel 2.51c Toetreden daglicht

1. Onverminderd punten 6 en 7 van bijlage I van richtlijn 2007/43/EG maakt een stal bestemd voor vleeskuikens het toetreden van daglicht mogelijk.
2. Van het toetreden van daglicht als bedoeld in het eerste lid is in ieder geval sprake indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in wand of dak van de stal ten minste 2% bedraagt van de vloeroppervlakte van de stal, waarbij het materiaal zodanig is aangebracht dat het licht in de stal gelijkmatig is gespreid.
3. Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 reeds in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

Ag

De artikelen 2.59, 2.60 en 2.62 vervallen.

Ah

Artikel 2.63 komt te luiden:

Artikel 2.63. Voorkomen van voetzoollaesies

1. De houder treft maatregelen om voetzoollaesies bij vleeskuikens te voorkomen.
2. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het voorkomen van voetzoollaesies bij vleeskuikens.

Ai

Na artikel 2.65c wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.65ca. Gedragsbehoeften ouderdieren en opfokvleeskuikenouderdieren

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor ouderdieren:
 - a. eet- en drinkgedrag,
 - b. nestgedrag,
 - c. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - d. respiratiegedrag.
2. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor opfokvleeskuikenouderdieren:

- a. eet- en drinkgedrag,
- b. gedrag gericht op thermoregulatie,
- c. respiratiegedrag.

3. Aan gedragsbehoeften als bedoeld in het eerste en tweede lid wordt voldaan door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

Aj

Artikel 2.65d, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. 1.333 cm² vloeroppervlakte per ouderdier, waaronder het legnest;.

Ak

Artikel 2.65db. komt te luiden:

Artikel 2.65db. Daglicht en duisternisperiode

- 1. Per 24 uur is er een ononderbroken duisternisperiode van ten minste 8 uur waarin de ouderdieren kunnen rusten.
- 2. Een stal bestemd voor ouderdieren maakt het toetreden van daglicht zodanig mogelijk dat de in de stal gehouden ouderdieren een natuurlijke afwisseling van dag en nacht ervaren.
- 3. Van het toetreden van daglicht als bedoeld in het derde lid is in ieder geval sprake indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in wand of dak van de stal ten minste 2% bedraagt van de vloeroppervlakte van de stal, waarbij het materiaal zodanig is aangebracht dat het licht in de stal gelijkmatig is gespreid.
- 4. Het bepaalde in het tweede lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van ouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

Al

Na artikel 2.65db worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.65dc. Omgevingsverrijking

- 1. Ouderdieren beschikken permanent over een toereikende hoeveelheid omgevingsverrijking voor:
 - a. actief gedrag, en
 - b. zelfverzorging.
- 2. Omgevingsverrijking bestaat uit zowel eetbare als niet eetbare materialen die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van het dier.

Artikel 2.65dd. Eet- en drinkgedrag

- 1. Ouderdieren hebben toegang tot een toereikende hoeveelheid voer die:
 - a. in de nutritionele behoefte van het dier voorziet, en
 - b. zo wordt aangeboden aan het dier dat het voer ook voorziet in de foerageerbehoefte ervan.
- 2. Ouderdieren hebben gedurende de lichtperiode permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit.

Am

Na artikel 2.69 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.69a. Gedragsbehoeften legkippen

- 1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor legkippen:
 - a. eet- en drinkgedrag,
 - b. nestgedrag,
 - c. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - d. respiratiegedrag.

2. Aan gedragsbehoeften als bedoeld in het eerste lid wordt voldaan door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

An

Artikel 2.70 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdeel d, wordt "15 cm per legkip" vervangen door "17 cm per legkip".
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. In afwijking van het eerste lid, onderdeel d, geldt tot 1 januari 2040 dat de lengte van een zitstok als bedoeld in dat onderdeel 15 cm per legkip mag bedragen in een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van legkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

Ao

Na artikel 2.70 worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.70a. Omgevingsverrijking

1. Legkippen beschikken permanent over een toereikende hoeveelheid omgevingsverrijking voor:
 - a. actief gedrag, en
 - b. zelfverzorging.
2. Omgevingsverrijking bestaat uit zowel eetbare als niet eetbare materialen die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van het dier.

Artikel 2.70b. Eet- en drinkgedrag

1. Legkippen hebben toegang tot een toereikende hoeveelheid voer die:
 - a. in de nutritionele behoefte van het dier voorziet, en
 - b. zo wordt aangeboden aan het dier dat het voer ook voorziet in de foerageerbehoefte ervan en concurrentie om voer voorkomt.
2. Legkippen hebben gedurende de lichtperiode permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit.

Ap

Artikel 2.75 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde lid tot vijfde lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 3. Een stal bestemd voor legkippen maakt het toetreden van daglicht zodanig mogelijk dat de in de stal gehouden legkippen een natuurlijke afwisseling van dag en nacht ervaren.
 4. Het bepaalde in het derde lid is niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van legkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.
2. In het vijfde lid (nieuw) vervalt de tweede volzin.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. Als in een stal als bedoeld in het vierde lid kunstlicht wordt toegepast, wordt bij de vermindering van dat kunstlicht een periode van halfduister in acht genomen om de legkippen de gelegenheid te geven zonder verwondingen op stok te gaan.

Aq

In hoofdstuk 2, paragraaf 6, wordt na paragraaf 6.1.3 een paragraaf toegevoegd luidende:

§ 6.1.3a Houden van opfoklegkippen voor productie

Artikel 2.76-0b. Begripsbepalingen

Opfoklegkip: een nog niet legrijp dier van de soort Gallus gallus dat wordt gehouden om, nadat het legrijp is geworden, als legkip te worden gehouden.

Artikel 2.76-0c. Toepassing

1. Deze paragraaf is van toepassing op het houden van opfoklegkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten.
2. Paragraaf 6.1.3. is, met uitzondering van artikel 2.69, van overeenkomstige toepassing op het houden van opfoklegkippen, tenzij daarvan is afgeweken in deze paragraaf.

Artikel 2.76-0d. Gedragsbehoeften opfoklegkippen

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor opfoklegkippen:
 - a. eet- en drinkgedrag,
 - b. gedrag gericht op thermoregulatie,
 - c. respiratiegedrag.
2. Aan gedragsbehoeften als bedoeld in het eerste lid wordt voldaan, door naleving van de in deze paragraaf gestelde regels.

Artikel 2.76-0e. Bezettingsdichtheid

1. De bezettingsdichtheid is vanaf de vijftigste dag dat een koppel opfoklegkippen wordt gehouden tot het einde van de opfokperiode niet hoger dan 18 opfoklegkippen per m².
2. Opfoklegkippen tot ten hoogste vijf weken oud mogen in een van de rest van de stal afgescheiden gedeelte worden gehouden dat voldoende groot is voor:
 - a. eet- en drinkgedrag,
 - b. thermoregulatie,
 - c. bewegen,
 - d. rusten.

Artikel 2.76-0f. Verhoogde zitplaatsen en zitstokken

1. Een stal biedt een toereikende hoeveelheid verhoogde zitplaatsen zodat alle dieren tegelijkertijd kunnen rusten.
2. Opfoklegkippen beschikken over een zitstok die niet is aangebracht boven het strooisel en die per dier ten minste 14 cm bedraagt.
3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfoklegkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel 2.76-0g. Functiegebied Beschutting en schuilmogelijkheden

<gereserveerd>

Artikel 2.76-0h. Gids voor goede praktijken

1. De houder van opfoklegkippen beschikt bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken die aanbevelingen bevat voor de naleving van deze paragraaf.
2. Het eerste lid is niet van toepassing wanneer er geen actuele gids voor goede praktijken beschikbaar is.

Artikel III (Wijziging Besluit houders van dieren per 2040)

A

Artikel 1.20, derde lid, vervalt.

B

Na artikel 2.50a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.50b. Verbod snelgroeiende vleeskuikenrassen

Het is verboden vleeskuikens te houden die vanwege gefokte lichaamskenmerken niet in staat zijn zich op een natuurlijke manier voort te bewegen of natuurlijk gedrag uit te oefenen.

Artikel IV (Wijziging Besluit houders van dieren per kb na evaluatie artikel 2.79, tweede lid)

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2.12, eerste lid, onderdeel b, wordt de zinsnede "als bedoeld in de artikelen 2.3, onderdeel b en" vervangen door "als bedoeld in artikel".

B

Artikel 2.14 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het derde lid vervalt ", bedoeld in artikel 2.3, onderdeel b, onder 1° van het Besluit diergeneeskundigen".
2. Het vierde, vijfde en zesde lid vervallen.

C

Artikel 2.14a vervalt.

D

Na artikel 2.16a wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.16b. Gescheiden functiegebieden

1. Stallen waarin varkens worden gehouden, niet zijnde dekstallen, beschikken over door varkens van elkaar te onderscheiden functiegebieden voor:
 - a. rusten,
 - b. mesten en urineren,
 - c. eten, en
 - d. exploratiegedrag.
2. De functiegebieden worden zodanig ten opzichte van elkaar ingericht dat varkens zonder onnodige verstoring van andere functiegebieden zich tussen functiegebieden kunnen verplaatsen.
3. Het bepaalde in het eerste en tweede lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

E

Artikel 2.36 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid, komt te luiden:
3. Kalveren beschikken over ligruimte waarvan de vloer voldoende grip geeft en die droog en indrukbaar is zonder dat dit gevaar oplevert voor het kalf bij het gaan liggen of bij het opstaan.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
5. Het bepaalde in het derde lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van kalveren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. de vloer van de stal sindsdien niet is verbouwd.

F

Artikel 2.46k wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid wordt "melkveerund" vervangen door: rund.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
4. Het bepaalde in het derde lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van vlees, en
 - b. de vloer van de stal sindsdien niet is verbouwd.

G

Artikel 2.46p komt te luiden:

Artikel 2.46p. Vloer

1. De vloer van een stal is stroef en aangepast aan het gewicht en de grootte van de runderen en vormt een stevige en stabiele oppervlakte.
2. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:
 - a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van vlees, en
 - b. de vloer van de stal sindsdien niet is verbouwd.

H

Artikel 2.51 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt een "1" geplaatst.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. In afwijking van het eerste lid hebben vleeskuikens per 24 uur ten minste een ononderbroken duisternisperiode van 8 uur waarin ze kunnen rusten.

I

Na artikel 2.51c worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.51d. Functiegebied verhogingen: zitstokken of plateaus

1. Een stal bevat plateaus.
2. Een plateau:
 - a. is op zodanige hoogte geplaatst dat vleeskuikens er rechtop onderdoor kunnen lopen,
 - b. is gemakkelijk bereikbaar,
 - c. is permanent voorzien van droog en los strooisel,
 - d. heeft een breedte die het mogelijk maakt dat vleeskuikens elkaar kunnen passeren, en
 - e. maakt het mogelijk dat vleeskuikens erop rechtop kunnen lopen.
3. Per stal is de oppervlakte aan te allen tijde beschikbare plateaus ten minste gelijk aan 10 procent van het bruikbare vloeroppervlak van de stal.
4. De oppervlakte van de plateaus mag worden meegerekend voor de bruikbare oppervlakte, mits:
 - a. voldaan is aan het tweede lid, en
 - b. ze te allen tijde beschikbaar is voor gebruik.
5. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel 2.51e. Functiegebied Beschutting en schuilmogelijkheden

1. Een stal bevat een vrij toegankelijke ruimte voor vleeskuikens die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.
2. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

J

Na artikel 2.65dd worden twee artikelen toegevoegd, luidende:

Artikel 2.65de. Functiegebied verhogingen: zitstokken of plateaus

1. Een stal bevat plateaus.
2. Een plateau:
 - a. is op zodanige hoogte geplaatst dat ouderdieren er rechtop onderdoor kunnen lopen,
 - b. is gemakkelijk bereikbaar,
 - c. is permanent voorzien van droog en los strooisel,
 - d. heeft een breedte die het mogelijk maakt dat ouderdieren elkaar op het plateau kunnen passeren, en
 - e. maakt het mogelijk dat ouderdieren erop rechtop kunnen lopen.
3. Per stal is de oppervlakte aan te allen tijde beschikbare plateaus ten minste gelijk aan 10 procent van het bruikbare vloeroppervlak van de stal.
4. De oppervlakte van de plateaus mag worden meegerekend voor de bruikbare oppervlakte, mits:
 - a. voldaan is aan het tweede lid, en
 - b. ze te allen tijde beschikbaar is voor gebruik.
5. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van ouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel 2.65df. Functiegebied Beschutting en schuilmogelijkheden opfokvleeskuikenouderdieren

1. Een stal bevat een vrij toegankelijke ruimte voor opfokvleeskuikenouderdieren die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.
2. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfokvleeskuikenouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

K

Artikel 2.65e wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1" geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Een stal bevat een vrij toegankelijke plek voor opfokvleeskuikenouderdieren die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.
3. Het bepaalde in het tweede lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
 - a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfokvleeskuikenouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

L

Artikel 2.76-0g. komt te luiden:

Artikel 2.76-0g. Functiegebied Beschutting en schuilmogelijkheden

1. Een stal bevat een vrij toegankelijke plek voor opfoklegkippen die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.

2. Het bepaalde in het eerste lid is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:
- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfoklegkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
 - b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel V (Wijziging Besluit houders van dieren per kb na evaluatie artikel 2.79, derde lid)

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 2.12 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 2.12a. Gedragsbehoeften varkens

1. Gedragsbehoeften als bedoeld in artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet zijn voor varkens:
 - a. rustgedrag,
 - b. eet- en drinkgedrag,
 - c. mest- en urineergedrag,
 - d. zelfverzorgingsgedrag,
 - e. exploratiegedrag,
 - f. gedrag gericht op veiligheid,
 - g. beweging,
 - h. respiratiegedrag,
 - i. maternaal gedrag,
 - j. gedrag gericht op gezondheid,
 - k. sociaal gedrag,
 - l. gedrag gericht op thermoregulatie.
2. In een gedragsbehoefte als bedoeld in het eerste lid wordt voorzien door naleving van de in artikel 1.20, eerste lid, onder l, en de in deze paragraaf gestelde regels.

B

In artikel 2.17, tweede lid, onderdeel e, wordt "0,80m²" vervangen door "0,90m²".

C

Artikel 2.18, zesde, zevende en achtste lid, vervallen.

D

Artikel 2.19, negende lid, vervalt.

E

Artikel 2.23, zesde lid, vervalt

F

Artikel 2.28, onderdeel b, vervalt, onder verlettering van de onderdelen c, d en e tot b, c en d.

G

In artikel 2.29 vervallen de begripsomschrijving van "vleeskalf" en "vleesstierkalf".

H

Aan artikel 2.30a, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel c door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- d. rustgedrag,
- e. zelfverzorgingsgedrag,
- f. actief gedrag,
- g. sociaal gedrag,
- h. eet- en drinkgedrag, met uitzondering van de graasbehoefte,
- i. gedrag gericht op gezondheid,
- j. gedrag gericht op veiligheid.

I

Aan artikel 2.46c, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel b door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- c. rustgedrag,
- d. zelfverzorgingsgedrag,
- e. actief gedrag,
- f. sociaal gedrag,
- g. eet- en drinkgedrag, met uitzondering van de graasbehoefte,
- h. gedrag gericht op gezondheid,
- i. gedrag gericht op veiligheid.

J

Artikel 2.46h wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:
3. Een rund van 12 maanden of ouder, maar jonger dan twee jaar beschikt over voldoende vloeroppervlakte om de in artikel 2.46c bedoelde gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen.
2. Het vierde lid vervalt.

K

Aan artikel 2.46i wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Een melkveerund van een jaar of ouder dat wordt gehouden in een in het tweede lid bedoelde stal beschikt over ten minste 9 m² vloeroppervlakte in die stal.

L

Artikel 2.46j wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Een rund van twee jaar of ouder dat wordt gehouden voor de bedrijfsmatige productie van vlees beschikt over voldoende vloeroppervlakte om de in artikel 2.46c bedoelde gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen.
 2. Het tweede lid vervalt.

M

Aan artikel 2.48 wordt in de alfabetische volgorde een begripsbepaling toegevoegd, luidende:

plateau: horizontaal aangebrachte verhoging waardoor geen mest kan vallen;

N

Artikel 2.50, derde lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. de bezettingsdichtheid niet hoger is dan 35 kg/m², en.

O

Artikel 2.50 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. de bezettingsdichtheid niet hoger is dan 32 kg/m², en.
- 2. Het derde lid vervalt.

P

Aan artikel 2.50a, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel c door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- d. rustgedrag
- e. actief gedrag,
- f. gedrag gericht op gezondheid,
- g. sociaal gedrag,
- h. zelfverzorgingsgedrag,
- i. gedrag gericht op veiligheid.

Q

Artikel 2.51c, derde lid, vervalt.

R

Artikel 2.55 vervalt.

S

Artikel 2.65ca wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Aan het eerste lid worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel d door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- e. rustgedrag,
- f. actief gedrag,
- g. gedrag gericht op gezondheid,
- h. sociaal gedrag,
- i. zelfverzorgingsgedrag,
- j. gedrag gericht op veiligheid.

- 2. Aan het tweede lid worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel c door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- d. rustgedrag,
- e. actief gedrag,
- f. gedrag gericht op gezondheid,
- g. sociaal gedrag,
- h. zelfverzorgingsgedrag,
- i. gedrag gericht op veiligheid.

T

Artikel 2.65d, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. 1.429 cm² vloeroppervlakte per ouderdier, waaronder het legnest;.

U

Artikel 2.65d, tweede lid, vervalt, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid, tot tweede tot en met vierde lid.

V

Artikel 2.65db, vierde lid, vervalt.

W

In artikel 2.66 vervalt de begripsomschrijving van "kooi".

X

Aan artikel 2.69a, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel d door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- e. rustgedrag,
- f. actief gedrag,
- g. sociaal gedrag,
- h. zelfverzorgingsgedrag,
- i. gedrag gericht op gezondheid,
- j. gedrag gericht op veiligheid.

Y

Artikel 2.70, eerste lid, onderdeel a, komt te luiden:

- a. 1.250 cm² bruikbare oppervlakte per legkip.

Z

Artikel 2.71 vervalt.

Aa

Artikel 2.74 wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het tweede lid vervalt de zinsnede "en kooien".
- 2. Het derde, vierde en vijfde lid vervallen.

Ab

Artikel 2.75, vierde en zesde lid, vervalt.

Ac

Artikel 2.76, tweede lid, wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In de eerste volzin vervalt de zinsnede "telkens wanneer de kooien om sanitaire redenen worden leeggemaakt, en ook".
- 2. In de tweede volzin wordt de zinsnede "Zolang de stal of de kooien bezet zijn," vervangen door "Zolang de stal bezet is,".

Ad

Aan artikel 2.76-0d, eerste lid, worden onder vervanging van de punt aan het einde van onderdeel c door een komma, de volgende onderdelen toegevoegd:

- d. rustgedrag,
- e. actief gedrag,
- f. sociaal gedrag,
- g. Zelfverzorgingsgedrag,
- h. gedrag gericht op gezondheid,
- i. gedrag gericht op veiligheid.

Ae

Artikel 2.76-0e wordt als volgt gewijzigd:

- 1. In het eerste lid wordt "18 opfoklegkippen" vervangen door "16 opfoklegkippen".
- 2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Opfoklegkippen tot ten hoogste vijf weken oud mogen in een van de rest van de stal afgescheiden gedeelte worden gehouden dat voldoende groot is om de in artikel 2.76-0d, eerste lid, aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen

Artikel VI (Wijziging Besluit diergeneeskundigen)

Het Besluit diergeneeskundigen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.3, onderdeel b, komt te luiden:

b. het verwijderen van een deel van de staart bij biggen die niet ouder zijn dan vier dagen, mits:

- 1°. er op dat moment kwetsuren van staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, bestaande uit duidelijk zichtbare bloedende wonden, geïnfecteerde wonden, korstvorming of het ontbreken van een deel van het staartweefsel,
- 2°. die kwetsuren zijn geconstateerd bij meer dan 2 procent van de varkens in de stal bestemd voor zogende zeugen waar de biggen op dat moment worden gehouden of in de stal waar de biggen na het spenen zullen worden gehouden door de houder die de ingreep op grond van artikel 2.12, onderdeel b, van het Besluit houders van dieren verricht,
- 3°. naar aanleiding van die geconstateerde kwetsuren maatregelen zijn getroffen, waaronder het aanpassen van omgevingsfactoren of beheerssystemen, waarbij de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking worden genomen en die dienen ter voorkoming van staartbijten, oorbijten en andere gedragsstoornissen en die niet werkzaam zijn gebleken, en
- 4°. er ten minste drie centimeter van de staart overblijft.

B

Artikel 2.3, onderdeel b, onder 4° komt te luiden:

4°. er ten minste vijf centimeter van de staart overblijft.

C

Artikel 2.3, onderdeel b, vervalt.

D

Artikel 2.3, onderdeel c, wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het einde van subonderdeel 3 wordt “, en” vervangen door een puntkomma.
2. Onder vervanging van de punt door “, en” aan het einde van subonderdeel 4, wordt een subonderdeel toegevoegd, luidende:
- 5°. er een diergeneeskundige noodzaak is deze ingreep uit te voeren.

E

Artikel 2.4, onderdeel a, komt te luiden:

a. het onthoornen van runderen, mits een dierenarts heeft vastgesteld dat daarvoor een diergeneeskundige noodzaak is.

Artikel VII (Wijziging Besluit activiteiten leefomgeving)

Artikel 4.807, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het einde van onderdeel b wordt na de puntkomma “en” toegevoegd.
2. Onderdeel c vervalt.
3. Onderdeel d wordt verletterd tot onderdeel c.

Artikel VIII (Inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2028, met uitzondering van:

- a. artikel VI, onderdeel B, dat per 1 januari 2029 in werking treedt.
- b. artikel II dat per 1 januari 2030 in werking treedt,
- c. artikel III dat per 1 januari 2040 in werking treedt, en
- d. de artikelen IV, V, VI, onderdelen C en E, en VII die op een bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking treden dat voor de verschillende onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel IX (Citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit dierwaardige veehouderij.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN	4
1. Inleiding	4
2. Hoofdpijnen	5
3. Verhouding tot hoger recht	17
4. Verhouding tot nationale regelgeving	21
5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	24
6. Uitvoering – stapsgewijze implementatie	36
7. Toezicht en handhaving	41
8. Financiële gevolgen	43
9. Evaluatie	44
10. Advies en consultatie	46
11. Voorhangprocedure	60
12. Notificatie	61
13. Overgangsrecht en inwerkingtreding	61
VARKENS	63
1. Algemeen	63
Achtergrondinformatie varkenshouderij	63
Afbakening diercategorieën varkens	63
Gedragsbehoeften	64
Niet opgenomen maatregelen specifiek voor varkens	66
Aanpassing huisvesting drachtige zeugen	66
Buitenuitloop	66
Castreren van beerbiggen	66
2. Maatregelen specifiek voor varkens	67
Thermoregulatieplan (alle diersoorten)	67
Schuurmogelijkheid	68
Daglicht in de stal	69
Voorkomen van concurrentie om voer- en waterplaatsen	70
Aanwijzen functiegebieden	71
Geen schadelijk stalklimaat	72
Permanente ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen	75
Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens	76
Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer aangeboden	77
Beschikbaarheid vers water voor biggen	77
Speenleeftijd	77
De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode	78
Beschikbaarheid nestmateriaal	80
Bezettingsgraad	80
Ingrepen	82

Verbod op vijlen van hoektanden van biggen	82
Uitfaseren van couperen van staarten van biggen	82
RUNDVEE	87
1. Algemeen	87
Achtergrondinformatie melkvee, kalver- en vleesveesector	87
Afbakening diercategorieën rundvee	89
Gedragsbehoeften	90
Niet opgenomen maatregelen	91
Kalf bij de koe	91
Weidegang	92
Geen schadelijk stalklimaat	93
Verbod op routinematige keizersnedes/verbod op houden dikbilrassen	93
2. Maatregelen specifiek voor rundvee	94
Thermoregulatieplan	94
Verbod op aanbinden	94
Ruimte runderen	95
Beschikbare oppervlakte – melkgevende en droogstaande runderen	95
Beschikbare oppervlakte overige runderen	96
Ligplaats – runderen	97
Geschikte ondergrond ligplaatsen	97
Geschikte ondergrond – runderen	97
Mogelijkheid tot vachtverzorging	98
Onbeperkte toegang tot vers water van passende kwaliteit	98
(Permanente) toegang tot ruwvoer	99
Voldoende eetplaatsen	100
Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte	100
Mogelijkheid afzondering stier	101
Specifiek volwassen rund: Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven	101
Ingrepen	102
3. Maatregelen specifiek voor kalveren	103
Groepshuisvesting vanaf 14 dagen	103
Beschikbare oppervlakte – Kalveren	105
Beschikbare oppervlakte kalveren in groepshuisvesting	105
Eisen aan individuele huisvesting kalveren	106
Geschikte ondergrond – Kalveren	106
Daglicht in de stal	107
Eerste zes weken melk via speen	107
Hemoglobinegehalte	108
Verhogen transportleeftijd kalveren	109
PLUIMVEE	110
1. Algemeen	110
Achtergrondinformatie pluimveesector	110

Afbakening diercategorieën pluimvee	111
Gedragsbehoeften.....	112
Niet opgenomen maatregel specifiek voor pluimvee	114
Uitloop	114
2. Maatregelen specifiek voor pluimvee	116
Thermoregulatieplan	116
Huisvestingssystemen - algemeen	116
Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen	117
Verbod op kooien voor vleeskuikenouderdieren.....	118
Tijdelijke uitzondering afgesloten huisvesting opfoklegkippen	118
Huisvestingssystemen vleeskuikens en opfokvleeskuikenouderdieren	118
Toegang tot voldoende voer	119
Permanent toegang tot water gedurende de lichtperiode.....	120
Donkerperiode.....	121
Daglicht in de stal	121
Bezettingsdichtheid	122
Inrichten functiegebieden.....	125
Verhogingen – zitstokken en/of plateaus.....	126
Beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren.....	128
Voldoende strooisel	129
Voorkomen van voetzoolleasies	129
Voldoende omgevingsverrijking	130
Robuuste rassen	130
Geen schadelijk stalklimaat	132
Ingrepen.....	132

ALGEMEEN

DEEL A – algemeen deel

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur (AMvB) geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Het bevat (1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor varkens, runderen, kalveren en pluimvee die in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen, (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. Deze zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.

Dierwaardige veehouderij

De wetgever heeft de koers naar een dierwaardige veehouderij uitgezet en vastgelegd. De beweging naar een dierwaardige veehouderij komt onder meer voort uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. Deze AMvB is een uitvloeisel van de wettelijke opdracht en zorgt ervoor dat dieren in de veehouderij een beter leven krijgen en dat het houderijsysteem wordt ingericht om in de gedragsbehoeften van dieren te voorzien. Onder een dierwaardige veehouderij wordt een veehouderij begrepen waarin dieren worden gehouden met als doel de productie van dierlijke producten, die toekomstbestendig is en bestaansrecht heeft, en die uitgaat van de zes leidende principes voor dierenwelzijn in de veehouderij zoals die in 2021 door de Raad voor dieraangelegenheden (RDA)¹ zijn geformuleerd. Deze principes zijn gebaseerd op het wetenschappelijke model van Mellor.² Die principes komen terug in artikel 2.3a van de Wet dieren. Daarnaast komen die principes terug in artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren, dat gaat over het meewegen van het belang van de intrinsieke waarde van het dier bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten. Zie daarover nader paragraaf 2.3 “Intrinsieke waarde van het dier”.

Convenant ‘Stappen naar een dierwaardige veehouderij’

Parallel aan de totstandkoming van deze AMvB heeft een overlegtraject plaatsgevonden met verschillende partijen uit de sector, markt- en keten en maatschappelijke organisaties waarin afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij.³ Het convenant ‘Stappen naar een dierwaardige veehouderij’ (hierna: het Convenant) is op 24 juni 2025 ondertekend. De regelgeving en het Convenant zijn met elkaar verbonden. Waar deze AMvB de voorschriften geeft waaraan elke houder van pluimvee, runderen, kalveren en varkens zal moeten voldoen, is beoogd dat de afspraken in het Convenant voorzien in omstandigheden voor een goede implementatie daarvan in de veehouderij.

Opgaven in de veehouderij

De ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij is onderdeel van de bredere transitie die plaatsvindt in de veehouderij. Er zijn ook andere uitdagingen op het boerenland, zoals het terugdringen van emissies, bijdragen aan natuur, waterkwaliteit en biodiversiteit en het omgaan met klimaatverandering. Daarbij is het van belang om het risico op lock-in effecten te beperken en te voorkomen dat de negatieve effecten van maatregelen die worden getroffen in het kader van de ene opgave, worden afgewenteld op een andere opgave. Het voldoen aan de regels in deze AMvB vraagt majeure aanpassingen van veehouders in een tijd waarin zij voor meerdere uitdagingen staan. Die aanpassingen kosten tijd. In deze AMvB wordt daar rekening mee gehouden door enerzijds zo goed mogelijk aan te sluiten op andere opgaven en door anderzijds ook niet het onmogelijke van veehouders te vragen en te zorgen voor een gefaseerde, integrale invoering van

¹ <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij>.

² Updating Animal Welfare Thinking: Moving beyond the “Five Freedoms” towards “A Life Worth Living”, David J. Mellor, 2006. <https://doi.org/10.3390/ani6030021>.

³ De deelnemers aan het Convenant zijn LTO en NAJK, sectorpartijen voor varkens, kippen, melkvee en kalveren, de Dierenbescherming, Caring Farmers, CBL, FNLI, COV en het ministerie van LNV. Het traject staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

dierwaardige veehouderij. De doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij is een proces van lange adem en moet in samenhang worden gezien met alle andere ontwikkelingen die relevant zijn voor/spelen op het boerenland. Die integraliteit garandeert dat deze AMvB bijdraagt aan het realiseren van zowel een dierwaardige als een toekomstbestendige veehouderij.

Leeswijzer

In het algemene deel van deze toelichting (deel A) wordt allereerst ingegaan op de hoofdlijnen van deze AMvB, het juridische kader, en de structuur van de AMvB. Daarna volgen hoofdstukken over de intrinsieke waarde van het dier en de wetenschappelijke informatie die aan de basis ligt van de AMvB. Vervolgens is een overzicht opgenomen van de maatregelen met bijbehorende inwerkingtredingsdata en wordt ingegaan op het gebruik van doelvoorschriften in de AMvB. Ook wordt in het algemene deel onderbouwd welke gevolgen de maatregelen in de AMvB hebben, wat de relevante integrale aspecten zijn en hoe daarmee is omgegaan. Verder wordt de gefaseerde inwerkingtreding van de maatregelen in de AMvB toegelicht en wat er nodig is om tot implementatie van een dierwaardige veehouderij in 2040 te komen. Daarbij wordt ook nader ingegaan op de rol van het Convenant daarbij. Verder bevat het algemene deel van deze toelichting onder meer paragrafen over toezicht en handhaving, de financiële gevolgen van de AMvB en over de rol van de evaluaties. In de delen die gaan over de maatregelen per diersector (deel B), worden de maatregelen inclusief beoogde wijze en moment van inwerkingtreding onderbouwd. Per maatregel is toegelicht waarom die wordt genomen en welke relevante aspecten erbij aan de orde zijn.

2. Hoofdlijnen

1. Reikwijdte: varkens, runderen, kalveren en pluimvee in de veehouderij

Uit artikel 2.3a van de Wet dieren volgt dat voor alle dieren in de veehouderij regels dienen te worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. De toelichting bij het amendement van de leden De Groot/Van Campen waarmee artikel 10.10 derde lid, aan de Wet dieren is toegevoegd stelt dat de termijn om uiterlijk 1 juli 2025 de eerste AMvB ter voorhang aan het parlement aan te bieden, bedoeld is voor de veehouderijsectoren met pluimvee, runderen, kalveren en varkens. De toelichting bij het amendement maakt duidelijk dat de indieners ervan uitgaan dat vervolgens de regelgeving voor andere sectoren wordt ingevuld (zoals voor eenden, kalkoenen, geiten en konijnen die expliciet als voorbeeld worden benoemd). Parallel aan de totstandkoming van deze AMvB beziet het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LNV) wanneer met regelgeving voor andere, nader te bepalen, sectoren gestart kan worden. Daarbij worden ook de diercategorieën betrokken die in onderhavige AMvB niet meegenomen zijn. Tot die tijd gelden voor het houden van dieren de relevante algemene verzorgingsnormen uit onder andere het Besluit houders van dieren (hierna: Bhd). De fokkerij, het transport en de slacht van dieren vormen schakels in de keten waarvoor het dierenwelzijn eveneens van belang is, maar vallen niet onder de reikwijdte van deze AMvB.

De voorschriften in dit besluit zien daarom allereerst op pluimvee, kalveren, runderen en varkens die voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, kortweg gezegd: in de veehouderij, worden gehouden. De houdvoorschriften worden daarom toegevoegd aan hoofdstuk 2 Houden van dieren voor landbouwdoeleinden van het Bhd.

Binnen bovengenoemde diersoorten bestaan meerdere categorieën. In deze AMvB is ervoor gekozen regels op te stellen voor:

Varkens: zeugen, gelten, biggen, gespeende biggen en vleesvarkens.

Runderen: alle mannelijke en vrouwelijke runderen (*Bos taurus*) die gehouden worden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees.

Pluimvee: opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren.

Er is een tweetal diercategorieën binnen pluimvee waarvoor dit besluit geen specifieke regels bevat. Het gaat om de legouderdieren en de (over)grootouderdieren. Deze diercategorieën zijn geen onderdeel van deze AMvB, vanwege de op dit moment beperkte beschikbaarheid van wetenschappelijke kennis over hun welzijn. Voor de voorgenoemde twee diercategorieën blijven onverkort onder meer de algemene houdvoorschriften uit het Bhd gelden (hoofdstuk 1, paragraaf 2, en hoofdstuk 2, paragraaf 2).

In afwijking van de reikwijdte zoals hiervoor benoemd is met dit besluit één maatregel toegevoegd die geldt voor alle houders van dieren in de veehouderij met een bedrijfsgezondheidsplan, namelijk de verplichting tot het hebben en uitvoeren van een thermoregulatieplan.

Artikel 10.10, derde lid, van de Wet dieren bepaalt dat het ontwerp van de AMvB één jaar na inwerkingtreding van artikel 2.3a moet worden voorgehangen aan het parlement. De termijn van 1 juli 2025 voor het voorhangen van de ontwerp-AMvB is niet gehaald. Hieraan ligt ten grondslag dat de periode vanaf het aannemen van het amendement tot die deadline te kort was, vanwege de omvang van de AMvB en de inhoudelijke voorbereiding die nodig is om tot deze zorgvuldige, wetenschappelijk onderbouwde regelgeving te komen. Hierbij moet tevens het verwerken van alle verplichte toetsen en adviezen en de ruim 7000 reacties op de internetconsultatie van de concept-AMvB in ogenschouw worden genomen. Het halen van de termijn van 1 juli 2025 en daarna – toen dat niet meer mogelijk bleek – het zo snel mogelijk voorhangen van de ontwerp-AMvB is wel voortdurend het streven geweest.

2. Inhoud: Gedragsbehoeften, maatregelen en lichamelijke ingrepen

De AMvB bevat in hoofdzaak de volgende drie categorieën van voorschriften gericht tot de houders van varkens, runderen, kalveren en pluimvee:

1. De aanwijzing van gedragsbehoeften (*ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, en 2.3a, eerste lid, van de Wet dieren*),
2. Houdvoorschriften met het oog op het kunnen uitoefenen van die gedragsbehoeften (*ter uitvoering van artikel 2.2, tiende lid, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet dieren*),
3. Voorschriften over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten (*ter uitvoering van artikel 2.8, tweede lid, en artikel 2.3a, derde lid, van de Wet dieren*).

Gezamenlijk verankeren bovengenoemde regels de RDA-principes van dierwaardige veehouderij in concrete voorschriften gericht tot veehouders.

Ad. 1 Gedragsbehoeften

Per diersoort of diercategorie zijn in de AMvB de gedragsbehoeften van het dier aangewezen die het dier niet permanent mogen worden onthouden. Die aanwijzing brengt voor de veehouder de verplichting met zich mee dat in die gedragsbehoefte moet worden voorzien. Beschikbare wetenschappelijke kennis over de dieren bepaalt welke gedragsbehoeften in de AMvB zijn aangewezen. Mogelijke gedragsbehoeften die onvoldoende als zodanig onderbouwd kunnen worden met wetenschappelijke informatie, zijn niet aangewezen in de AMvB (zie ook paragraaf 2.4 wetenschappelijke informatie). Van een aantal gedragsbehoeften staat wetenschappelijk wel vast dat het betreffende dier die heeft, maar is (nog) niet duidelijk hoe die in de praktijk ingevuld kunnen worden vanwege aspecten van bijvoorbeeld management, veiligheid of de gezondheid van de dieren. Ook in die gevallen is een gedragsbehoefte niet aangewezen. Verder onderzoek dient in deze gevallen in kaart te brengen op welke wijze het uitoefenen van die behoeften wel ingericht kan worden.

Ad. 2 Houdvoorschriften

Per gedragsbehoefte is nagegaan welke concrete eisen aan het houden van de desbetreffende diersoort of diercategorie moeten worden gesteld om in die gedragsbehoefte te kunnen voorzien. Dat is op grond van wetenschappelijke informatie in kaart gebracht. Deels voorziet het Bhd al in

benodigde maatregelen, deels nog niet. Voor een deel waar dat niet het geval is, zijn met deze AMvB aanpassingen en aanvullingen in het Bhd gedaan. De opgenomen maatregelen zijn een beleidsmatige afweging waarin niet alleen de wetenschappelijke inzichten bepalend zijn maar waarin verschillende belangen tegen elkaar zijn afgewogen. Het resultaat daarvan wordt met deze AMvB opgenomen in het Bhd.

Ad. 1 en 2 Wisselwerking tussen gedragsbehoeften en houdvoorschriften

Het voorzien in een gedragsbehoefte hangt af van het doorvoeren van de in kaart gebrachte maatregelen. In de AMvB wordt een gedragsbehoefte daarom pas aangewezen nadat *alle* voor die gedragsbehoefte geformuleerde maatregelen in werking treden. Dit om te vermijden dat wel de aanwijzing van een gedragsbehoefte in werking treedt en een houder dus gehouden is daarin te voorzien, maar een deel van de nodige maatregelen nog niet allemaal gelden en de houder er dus nog niet in kan voorzien. In de AMvB ziet dit er bijvoorbeeld voor de aanwijzing van gedragsbehoeften voor kalveren zo uit:

Om aan de gedragsbehoefte "thermoregulatie" te voldoen, worden er twee maatregelen verplicht. Dit zijn (1) een thermoregulatieplan per 2028 en (2) de mogelijkheid tot zelfverzorging per 2030. Samen geven deze maatregelen invulling aan de gedragsbehoefte "thermoregulatie". Daarom treedt de aanwijzing van de gedragsbehoefte "thermoregulatie" per 2030 in werking.

Ad. 3 Regels over lichamelijke ingrepen

Voor lichamelijke ingrepen bij dieren geldt in het stelsel van de Wet dieren het "nee, tenzij-beginsel": lichamelijke ingrepen bij dieren zijn verboden (artikel 2.8, eerste lid), tenzij ze zijn toegestaan (artikel 2.8, tweede lid, Wet dieren). In de toegestane ingrepen die zijn opgenomen in het Besluit diergeneeskundigen zijn met deze AMvB wijzigingen doorgevoerd.

Voor de tot dusverre toegestane lichamelijke ingrepen voor de runder- en varkenssector is in deze AMvB (artikel VI) vastgelegd per wanneer die niet meer zijn toegestaan of wanneer ze wel toegestaan blijven, onder welke aanvullende voorwaarden dat het geval is. Daarbij geldt al op basis van artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen dat ingrepen zo worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Dit betekent dat het bij ingrepen verplicht is om onnodige pijn te voorkomen, bijvoorbeeld door het toepassen van sedatie en langdurige pijnstilling, en tevens, indien van toepassing lokale verdoving.

Een aantal lichamelijke ingrepen wordt uitgevoerd op basis van een in de Regeling diergeneeskundigen opgenomen vrijstelling; die regeling wordt niet met deze AMvB gewijzigd. De voor een beweging naar dierwaardige veehouderij benodigde wijzigingen in de Regeling diergeneeskundigen zullen worden doorgevoerd met een aparte Regeling dierwaardige veehouderij.

De vrijstellingen in de Regeling diergeneeskundigen betreffen lichamelijke ingrepen die enkel nog uitgevoerd mogen worden op grond van een vrijstelling voor een beperkte periode (en waarvoor een traject van uitfasen richting een bepaalde einddatum loopt): de behandeling aan de snavel bij moederdieren van tragergroeiende vleeskuikens tot 1 september 2029, de behandeling aan het achterste deel van de teen van hanen bestemd voor de fokkerij tot 1 juli 2028, de snavelbehandeling bij pluimvee gehouden in verandastallen met geïntegreerde plastic voerpannen tot 1 januari 2027 en tot slot de snavelbehandeling bij legouderdieren, (over)grootouderdieren, eendagskuikens van kippen bestemd voor export en kalkoenen tot 1 september 2028. Voor het koudmerken geldt dat de vrijstelling nog slechts voor een beperkte groep houders geldt en daarnaast is vastgelegd dat de ingreep enkel nog mag plaatsvinden bij runderen geboren voor 2025 en dat de ingreep zelf verboden is per 1 januari 2027.⁴ Deze AMvB brengt geen verandering in de termijnen van genoemde vrijstellingen.

⁴ Artikel 7.4 van de Regeling diergeneeskundigen.

3. Intrinsieke waarde van het dier

Bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, vloeit uit artikel 1.3 van de Wet dieren voort dat *“ten volle rekening gehouden wordt met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd.”* In het derde lid van artikel 1.3 wordt beschreven dat de principes voor een dierwaardige veehouderij worden begrepen onder “de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven”.

De in deze AMvB opgenomen regels zijn alle gericht op het tegemoetkomen aan een of meer van de in het derde lid genoemde elementen, welke zijn:

- 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.

De elementen zoals die zijn opgenomen in artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren⁵ vormen de basis van een dierwaardige wijze van houden zoals opgenomen in artikel 2.3a in de Wet dieren (lid 2, onderdelen a t/m e) en zijn gebaseerd op de eerdergenoemde zes leidende RDA-principes. De intrinsieke waarde en de integriteit van het dier moeten gerespecteerd en erkend worden (principe 1) en dieren moeten kunnen beschikken over goede voeding, goede omgeving en een goede gezondheid (principe 2 t/m 4) en ze moeten voldoende mogelijkheid hebben om essentiële natuurlijke gedragingen te kunnen vertonen (principe 5). Tezamen zorgt de invulling van principes 1 t/m 5 voor de invulling van het zesde principe: een systeem is dierwaardig als een dier in staat is om te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en als het een emotionele toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart. Hiertoe zijn maatregelen in de AMvB opgenomen.⁶

In deze AMvB vormen de gedragsbehoeften van de dieren het beginpunt om te bepalen welke houdvoorschriften moeten worden gesteld. Daarmee is de intrinsieke waarde van het dier meteen het centrale element in de afweging. Het uitgangspunt van dierwaardige veehouderij is dat de dieren niet worden aangepast aan het houderijsysteem, maar juist andersom. Om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te borgen is bij het opnemen van voorschriften en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata ook met andere relevante aspecten rekening gehouden, zoals de economische gevolgen, de relatie met emissies en de mogelijkheid tot vergunningverlening. Het voldoen aan regels dient voor veehouders ook realistisch en (financieel) haalbaar te zijn. Artikel 2.3a van de Wd houdt daarmee ook rekening. Het tweede lid geeft bij de beschrijving van de onderdelen van een dierwaardige veehouderij immers al aan “voor zover redelijkerwijs kan worden verlangd” en het vierde lid biedt ruimte om een langere termijn dan 2040 te stellen gericht op het kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen. Dit heeft bij meerdere maatregelen tot gevolg dat de norm minder ambitieus is dan voor het dier wenselijk zou zijn op basis van wetenschap, of is de inwerkingtredingsdatum op een later moment in de tijd gezet of is een maatregel nog niet opgenomen. Een dierwaardige veehouderij gaat er namelijk vanuit dat er een veehouderij is waarin dieren worden gehouden met als doel de productie van dierlijke producten, maar die ook toekomstbestendig is en bestaansrecht heeft.

4. Wetenschappelijke informatie

⁵ Dit artikel is recent gewijzigd met het aannemen van het amendement De Groot/Van Campen (Kamerstuk 35746, nr. 30).

⁶ RDA.2021.076 RDA-Zienswijze Dierwaardige veehouderij.

De regels in de AMvB zijn gebaseerd op de bestaande kennis over dierenwelzijn en diergezondheid. Dit betreft zowel wetenschappelijke kennis als kennis van de praktijk. Voorbeelden van wetenschappelijke kennis waar onder meer gebruik van is gemaakt zijn de Quickscan van het Centre for Sustainable Animal Stewardship (CenSAS) uit november 2022⁷, de dierenhoudelijke toets van de onderzoeksgroep bij het Convenant ⁸ en de European Food and Safety Authority (EFSA)-rapporten die gemaakt zijn met het oog op de aangekondigde herziening van de Europese regels voor dierenwelzijn.⁹ Deze onderzoeken bevatten – onder meer voor varkens, runderen en pluimvee – de meest actuele kennis en inzichten over gedragsbehoeften van dieren en wat in de veehouderij nodig is om die te kunnen uitoefenen, uitgaande van het daarmee kunnen bereiken van een positief welzijn voor het dier. Ook andere wetenschappelijke rapporten die inzicht geven in wat de behoeften zijn van de verschillende productiedieren zijn betrokken, zoals programma's van eisen en ongeriefanalyses.¹⁰ Al deze wetenschappelijke kennis is noodzakelijk om te kunnen bepalen en te onderbouwen wat voor de verschillende diersoorten en diercategorieën 'dierwaardig' is.¹¹ Bij de voorbereiding van de AMvB zijn om die reden dierenhoudelijke wetenschappelijke experts en praktijkonderzoekers geraadpleegd. Hun input over de gedragsbehoeften van dieren is betrokken bij de totstandkoming en onderbouwing van de regels.

In die gevallen waarbij wetenschappelijke informatie onvoldoende grond geeft om een maatregel op te baseren, is die niet in de AMvB opgenomen. Wetenschappelijke informatie levert ook inzichten op dat bepaalde maatregelen voor een dierwaardige veehouderij knelpunten doen ontstaan voor het bereiken van doelen op het gebied van stikstof en klimaat, of risico's opleveren voor andere doelen zoals diergezondheid of de volksgezondheid. In die gevallen is een afweging van alle aspecten gemaakt waarbij het soms nodig is om aanvullend onderzoek te doen, een maatregel nog niet in werking te laten treden of niet op te nemen in de AMvB.

Naast wetenschappelijke informatie die is gebruikt ter onderbouwing van de dierenhoudelijke maatregelen, is ook gebruik gemaakt van onderzoeken die gaan over de economische impact van de AMvB en over de relatie met emissies, zodat ook de integrale aspecten die van belang zijn, onderbouwd zijn meegewogen. In dat kader wordt verwezen naar hoofdstuk 5 over de gevolgen van de AMvB, waarin op deze aspecten en de uitgevoerde onderzoeken nader wordt ingegaan.

5. Doelvoorschriften

De regels in de AMvB zijn waar mogelijk vormgegeven als doelvoorschriften zodat enerzijds het te bereiken dierenwelzijnsdoel helder is, maar er anderzijds handelingsruimte is voor de veehouder om dat doel zo te bereiken dat het het best past binnen de eigen bedrijfsvoering. Veehouderijen verschillen namelijk sterk van elkaar in omvang, inrichting, bedrijfsvoering et cetera, waardoor het niet altijd mogelijk en niet wenselijk is om een "one size fits all"-aanpak voor te schrijven. Bovendien bieden doelvoorschriften ruimte voor innovatie en mogelijk nieuwe toekomstige geschikte manieren om aan een gedragsbehoefte invulling te geven. Dit laat onverlet dat de doelvoorschriften in deze AMvB uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voldoende duidelijkheid moeten bieden welk dierenwelzijnsdoel veehouders moeten realiseren. Het doel moet daarvoor voldoende concreet zijn zodat (objectief) kan worden vastgesteld of een houder het gestelde doel heeft behaald. Niet alle regels in deze AMvB zijn doelvoorschriften. Zo wordt de ruimte die een dier moet worden geboden bijvoorbeeld in concrete maatvoering voorgeschreven.

⁷ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁸ Bijlagen verslag voorzitter van het convenantstraject dierwaardige veehouderij | Publicatie | Rijksoverheid.nl, bijlage G.

⁹ Welfare of dairy cows | EFSA (europa.eu), Welfare of calves | EFSA (europa.eu), Welfare of broilers on farm | EFSA (europa.eu), Welfare of laying hens on farm | EFSA (europa.eu) en Welfare of laying hens on farm | EFSA (europa.eu).

¹⁰ Zie onder meer: Projectteam 'Diergericht Ontwerpen voor varkens', WUR (2009). Wat wil het varken? (varkens), De belangrijkste eisen die een melkkoe aan haar omgeving stelt, WUR (melkvee), Ellen van Weeghel, Ingrid de Jong, Thea van Niekerk, Bram Bos, 2020. Programma van Eisen van de leggen 2020; Ontwerpen voor een goed dierenwelzijn. Wageningen Livestock Research, Rapport 1263 (legghennen), Ongerief bij rundvee, varkens, pluimvee, nertsen en paarden, WUR (2009) (rundvee, varkens, pluimvee) en de Greef, K. (2021). Update ongerief-analyses 2018-2020: vleeskuikens, vleeskalveren, varkens en melkvee. (Rapport / Wageningen Livestock Research; No. 1287). Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/542468>.

¹¹ De Tweede Kamer heeft ook meerdere malen verzocht om wetenschappelijke onderbouwing en toetsing van de AMvB, zoals het meest recent in de motie van Campen (VVD) cs. (Kamerstuk 28286, nr. 1341).

Daarnaast is het niet bij alle maatregelen mogelijk om een doelvoorschrift te stellen, omdat voor bepaalde diersoorten de regel voortbouwt op Europese regelgeving en derhalve daarbij aangesloten wordt. Daar waar de Europese regelgeving middelvoorschriften geeft wordt daarbij aangesloten, het in de richtlijn opgenomen middelvoorschrift is tenslotte het Europese minimum waaraan moet worden voldaan. Daardoor is er bijvoorbeeld bij pluimvee minder sprake van doelvoorschriften en zijn er meer middelvoorschriften opgenomen. Voor runderen gelden geen dierspecifieke Europese regels. Hierdoor zijn er voor rundvee meer mogelijkheden om doelvoorschriften op te stellen.

Doelvoorschriften bieden handelingsruimte aan veehouders. In de praktijk bestaan voorbeelden waarmee aan een doelvoorschrift invulling gegeven kan en worden en in de loop van tijd zullen bijvoorbeeld met innovaties nieuwe voorbeelden ontstaan die invulling geven aan de voorschriften. Een door een sectorpartij op te stellen Gids voor goede praktijken (GGP) is een geschikt instrument om deze voorbeelden en aanbevelingen in neer te leggen en uit te werken. Een GGP kan goed worden gebruikt om de kennis daarover breed binnen een sector te delen. Het opstellen van een GGP wordt met deze AMvB voor iedere diersector gestimuleerd. In hoofdstuk 7 'Toezicht en Handhaving' en in de artikelsgewijze toelichting wordt nader op de GGP's ingegaan.

6. Overzicht van alle gedragsbehoeften en regels

Op basis van hetgeen in voorgaande paragrafen is uiteengezet, worden in deze AMvB de gedragsbehoeftes aangewezen en is in onderstaande tabel terug te lezen met welke maatregelen die worden ingevuld. Ook is aangegeven welke gedragsbehoeftes (nog) niet aangewezen zijn. Onder de tabel is een lijst met alle regels te vinden die verplicht gesteld voor veehouders van varkens, runderen, kalveren en pluimvee. Het inwerkingtredingsmoment verschilt per maatregel en vindt gefaseerd plaats tot 2040. Daarnaast kan het verschillen voor nieuwe of verbouwde stallen en bestaande stallen. De invoeringsstrategie wordt in hoofdstuk 6 toegelicht. Daarnaast is het moment van inwerkingtreding terug te lezen in de dierenhoudelijke paragrafen met de maatregelen.

Aangewezen gedragsbehoefte	Maatregelen voor invulling gedragsbehoefte	(Nog) niet aangewezen gedragsbehoeften
VARKENS		
Rusten	Bezettingsgraad vleesvarkens Daglicht in de stal Voorkomen concurrentie om voer- en waterplaatsen Geen schadelijk stalklimaat (ammoniak en kooldioxide) Aanwijzen functiegebieden Gedeeltelijke roostervloer voor gespeende varkens De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode Thermoregulatieplan	
Bewegen	Bezettingsgraad vleesvarkens Aanwijzen functiegebieden	

	De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
Eten en drinken	Voorkomen concurrentie om voer- en waterplaatsen Speenleeftijd Aanwijzen functiegebieden Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer en vers water aangeboden Permanente ruwvoer voor drachtige gelten en zeugen
Zelfverzorging	Schuurvoorziening De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
Sociaal gedrag	Voorkomen concurrentie op voer- en waterplaatsen Aanwijzen functiegebieden Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens Speenleeftijd Bezettingsgraad vleesvarkens De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer en vers water aangeboden
Exploratiedrag	Aanwijzen functiegebieden Bezettingsgraad vleesvarkens Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens Permanente ruwvoer voor drachtige gelten en zeugen De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
Veiligheid	Aanwijzen functiegebieden Voorkomen concurrentie op voer- en waterplaatsen
Mesten en urineren	Aanwijzen functiegebieden Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens

	De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
Maternaal gedrag	Speenleeftijd De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode Biggen kunnen mee-eten met de zeug Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer en vers water aangeboden Beschikbaarheid nestmateriaal
Gezondheid	Thermoregulatieplan Geen schadelijk stalklimaat (ammoniak en koolstofdioxide) Voorkomen concurrentie op voer- en waterplaatsen Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens Aanwijzen functiegebieden Speenleeftijd De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer en vers water aangeboden Permanente ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen Bezettingsgraad vleesvarkens Uitfaseren van couperen van staarten van biggen Verbod op vijlen van hoektanden van biggen
Respiratie	Geen schadelijk stalklimaat (ammoniak en koolstofdioxide)
Thermoregulatie	Thermoregulatieplan Geen schadelijk stalklimaat (ammoniak en koolstofdioxide) Bezettingsgraad vleesvarkens Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens

	De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode	
RUNDEREN		
Rusten	Minimum beschikbare oppervlakte Geschikte ondergrond Verbod op aanbindstallen Voldoende ligplaatsen Eisen aan individuele huisvesting kalveren	
Eten en drinken	Minimum beschikbare oppervlakte Voldoende eetplaatsen Permanente toegang tot vers water van passende kwaliteit (vanaf 14 dagen) Permanente toegang tot ruwvoer (vanaf 14 dagen)	Grazen Urineren en mesten
Sociaal gedrag	Voldoende eetplaatsen Mogelijkheid afzonderen bij afkalven Mogelijkheid afzonderen bij ziekte Mogelijkheid afzonderen stier Verbod aanbindstallen Groepshuisvesting vanaf 14 dagen Eisen aan individuele huisvesting kalveren	Ontvangen en geven maternaal gedrag
Veiligheid	Minimum beschikbare oppervlakte Mogelijkheid afzonderen bij afkalven Mogelijkheid tot afzonderen stier	
Zelfverzorging	Mogelijkheid tot vachtverzorging (vanaf 14 dagen) Verbod aanbindstallen Minimum beschikbare oppervlakte Voldoende ligplaatsen Geschikte ondergrond	
Gezondheid	Permanente toegang tot vers water van passende kwaliteit (vanaf 14 dagen) Permanente toegang tot ruwvoer (vanaf 14 dagen) Minimum beschikbare oppervlakte Geschikte ondergrond	

	Verbod op onthoornen Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven Hemoglobinegehalte Verhogen transportleeftijd kalveren Voldoende eetplaatsen Voldoende ligplaatsen per rund	
Thermoregulatie	Thermoregulatieplan Minimum beschikbare oppervlakte Mogelijkheid tot vachtverzorging vanaf 14 dagen	
Actief gedrag	Minimum beschikbare oppervlakte Eisen aan individuele huisvesting kalveren Geschikte ondergrond Permanente toegang tot ruwvoer vanaf 14 dagen Verbod aanbindstallen Verbod aanbinden tijdens het voeren (kalveren) Groepshuisvesting vanaf 14 dagen leeftijd Daglicht in de stal	
Zuigbehoefte (kalveren)	Minimaal zes weken melk via de speen	Ontvangen maternaal gedrag
Respiratie	Geen aanpassing huidige Bhd	
PLUIMVEE		
Rusten	Bezettingsdichtheid Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee gedragsbehoeften niet kan uitoefenen Functiegebieden (verhogingen en/of beschutting/schuilmogelijkheden) Minimum donkerperiode	
Eten en drinken	Bezettingsdichtheid Toegang tot vers water van passende kwaliteit tijdens de lichtperiode Toegang tot voldoende voer	Mesten

	Mogelijkheid tijdelijke afzondering opfoklegkippen	
Zelfverzorging	Bezettingsdichtheid Voldoende strooisel Voldoende omgevingsverrijking	
Gezondheid	Thermoregulatieplan Bezettingsdichtheid Voorkomen voetzoolleasies Functiegebieden (verhogingen en/of beschutting/schuilmogelijkheden) Robuuste rassen vleeskuikens	
Respiratie	Geen aanpassing huidige Bhd	
Actief gedrag	Bezettingsdichtheid Functiegebieden (verhogingen) Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren Voldoende strooisel Voorkomen voetzoolleasies Voldoende omgevingsverrijking Robuuste rassen vleeskuikens Daglicht in de stal	
Sociaal gedrag	Bezettingsdichtheid Functiegebieden (verhogingen en/of beschutting/schuilmogelijkheden) Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren Toegang tot vers water tijdens lichtperiode Toegang tot voldoende voer	Maternaal gedrag ontvangen Maternaal gedrag geven
Zelfverzorgingsgedrag	Bezettingsdichtheid Functiegebieden (verhogingen en/of beschutting/schuilmogelijkheden) Voldoende strooisel	
Thermoregulatie	Thermoregulatieplan Functiegebieden (beschutting/schuilmogelijkheden)	

	Voldoende strooisel
Nestgedrag	Voldoende strooisel
Veiligheid (incl. vermijden seksueel gedrag)	Bezettingsdichtheid Functiegebieden Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren

De volgende maatregelen zijn in deze AMvB opgenomen:

Alle veehouderijsectoren waarvoor een bedrijfsgezondheidsplan verplicht is:¹²

- Thermoregulatieplan

Varkens:

- Schuurvoorziening
- Daglicht in de stal
- Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen
- Aanwijzen functiegebieden
- Geen schadelijk stalklimaat: ammoniak
- Geen schadelijk stalklimaat: koolstofdioxide
- Permanente ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen
- Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens
- Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer en vers water aangeboden
- Speenleeftijd
- De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
- Bezettingsgraad vleesvarkens
- Beschikbaarheid nestmateriaal
- Verbod op vijlen van hoektanden van biggen
- Uitfasen van couperen van staarten van biggen

Runderen

- Verbod op aanbindstallen
- Verbod op aanbinden tijdens het voeren (kalveren)
- Minimum beschikbare oppervlakte
- Voldoende ligplaatsen
- Geschikte ondergrond (lig- en loopdeel)
- Mogelijkheid tot vachtverzorging vanaf 14 dagen
- Onbeperkte toegang tot vers water van passende kwaliteit vanaf 14 dagen
- (Permanente) toegang tot ruwvoer vanaf 14 dagen
- Voldoende eetplaatsen
- Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte
- Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven
- Mogelijkheid tot afzonderen stier
- Groepshuisvesting vanaf 14 dagen
- Eisen aan individuele huisvesting kalveren
- Hemoglobinegehalte
- Verhogen transportleeftijd kalveren
- Daglicht in de stal
- Eerste zes weken melk via de speen

¹² Artikel 3.5, eerste lid, Regeling houders van dieren legt vast vanaf welke dieren aantallen een bedrijfsgezondheidsplan verplicht is.

- Verbod op onthoornen

Pluimvee:

- Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen en opfoklegkippen
- Verbod op kooien voor vleeskuikenouderdieren
- Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren
- Mogelijkheid tijdelijke afzondering opfoklegkippen
- Toegang tot voldoende voer
- Permanent toegang tot vers water van passende kwaliteit gedurende de lichtperiode
- Daglicht in de stal
- Minimum donkerperiode
- Bezettingsdichtheid vleeskuikens
- Bezettingsdichtheid vleeskuikenouderdieren
- Bezettingsdichtheid legkippen
- Bezettingsdichtheid opfoklegkippen
- Functiegebieden: zitstokken en/of plateaus
- Functiegebieden: beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren
- Voldoende strooisel
- Voorkomen van voetzoolleasies
- Voldoende omgevingsverrijking
- Robuuste rassen vleeskuikens

In Deel II van deze toelichting worden de maatregelen een voor een nader toegelicht.

3. Verhouding tot hoger recht

Verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Transportverordening): strengere dierenwelzijnseisen voor vervoer kalveren binnen Nederland.

Het besluit bevat met het nieuwe artikel 2.46a een norm waarbij gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de Transportverordening biedt om strengere nationale maatregelen vast te stellen ter verbetering van het dierenwelzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op het grondgebied van de lidstaat verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf het grondgebied van de desbetreffende lidstaat vertrekt (artikel 1, derde lid). Het betreft de leeftijd waarop kalveren geschikt worden geacht voor transport. Artikel 2.46a bevat een strengere norm dan de verordening en is daarom alleen van toepassing voor vervoer dat geheel binnen Nederland plaatsheeft.

Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad.

Verordening 2018/848 stelt eisen aan de biologische productie. Met deze AMvB kunnen geen aanvullende of strengere (dierenwelzijns)eisen worden gesteld aan het verkrijgen van dat keurmerk. Als een bedrijf aan de eisen van de verordening voldoet, kan het een bio-keurmerk aanvragen en verkrijgen overeenkomstig de in of krachtens die verordening gestelde regels. Dat laat onverlet dat Nederland aanvullende of strengere dierenwelzijnseisen aan alle Nederlandse veehouders, inclusief biologische veehouders, kan stellen. De verordening geldt nadrukkelijk onverminderd gerelateerde wetgeving van de Unie op het gebied van o.a. dierenwelzijn (zie artikel 2, vierde lid), zoals bijvoorbeeld richtlijn 98/58 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (hierna: richtlijn 98/58). Die laatste richtlijn geeft Lidstaten de mogelijkheid om nationaal strengere regels te stellen met het oog op het dierenwelzijn. Daar wordt met deze AMvB gebruik van gemaakt, zie nader hieronder.

Europese dierenwelzijnsrichtlijnen

Voor het houden van vee zijn verschillende Europese richtlijnen¹³ die minimumvoorschriften geven ten aanzien van het houden van landbouwhuisdieren. Die richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Bhd. Het betreft, voor zover relevant voor deze AMvB, de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren Publicatieblad Nr. L 221 van 08/08/1998.
- Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren PB L 10 van 15.1.2009.
- Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen PB L 203 van 3.8.1999.
- Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens PB L 182 van 12.7.2007.
- Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens PB L 47.

Strengere dierenwelzijnsregels in Nederland

De regels in deze AMvB volgen niet uit die richtlijnen, maar gaan uit van een hogere dierenwelzijnsstandaard. Dit is mogelijk aangezien de richtlijnen minimumharmonisatie betreffen én expliciet aan lidstaten de ruimte laten om strengere dierenwelzijnseisen te stellen.¹⁴ Dat er strengere dierenwelzijnsregels voor de veehouderij worden gesteld vloeit ook voort uit artikel 2.3a van de Wet dieren. Hiermee wordt verankerd dat de dieren die in de Nederlandse veehouderij worden gehouden, op een manier worden gehouden dat zij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen volgens het wetenschappelijke model van Mellor. Dit model wordt ook op Europees niveau gebruikt als richtinggevend kader om de huidige Europese dierenwelzijnsregelgeving te evalueren en te herzien. Nederland kiest ervoor om dat model – binnen de mogelijkheden die de Europese richtlijnen bieden – nu al te implementeren in de veehouderij. Mede gelet op het belang van een gelijk speelveld en het verdienmodel van boeren wordt deze transitie in een langjarig traject tot 2040 vormgegeven. Daarnaast regelt dit besluit dat voor zover ingrepen geen diergeneeskundige noodzaak hebben, en voor zover het verrichten van de ingreep niet dwingend voortvloeit uit bindende onderdelen van EU-rechtshandelingen, worden uitgefaseerd. Daarnaast voegt dit besluit regels toe aan wat uit de bovengenoemde richtlijnen volgt of stellen in plaats van de minimumnorm uit een richtlijn een hogere dierenwelzijnseis. Voor runderen ouder dan zes maanden, vleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen gelden geen specifieke Europese dierenwelzijnsrichtlijnen, wel gelden voor die diercategorieën de algemene houdvoorschriften van richtlijn 98/58. In het Bhd waren al specifieke regels voor vleeskuikenouderdieren opgenomen (paragraaf 6.1.2a), die is aangevuld. Daarnaast is het Bhd aangevuld met nieuwe diersoortspecifieke welzijnsregels, namelijk voor runderen ouder dan zes maanden die voor de productie van melk of vlees worden gehouden en voor opfoklegkippen.

Bescherming van eigendom

In deze paragraaf wordt ingegaan op het verbod op koloniekooihuisvesting en het verbod op aanbindstallen in relatie tot de bescherming van eigendom zoals dat is vastgelegd in het eerste protocol bij het EVRM.

Het verbieden van koloniekooihuisvesting en van aanbindstallen brengt een inmenging mee in het eigendom van de houders die nu koloniehuisvesting of aanbindstallen in lijn met de bestaande wetgeving daarover toepassen. Zij mogen dat type huisvesting niet langer gebruiken voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee dan wel runderen terwijl die huisvestingsvorm een op geld waardeerbaar goed is en daarmee onder het eigendomsbegrip valt zoals dat onder het EVRM ruim wordt opgevat.

¹³ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren en Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

¹⁴ Zie artikel 10, tweede lid, van richtlijn 98/58, artikel 13, tweede lid, van richtlijn 1999/74, artikel 1, tweede lid, tweede volzin, van richtlijn 2007/43, artikel 11 van richtlijn 2008/119 en artikel 12 van richtlijn 2008/120.

Inmenging in het ongestoord genot van het eigendom kan onder het EVRM gerechtvaardigd zijn als:

- a. dit bij wet is voorzien,
- b. er een gerechtvaardigd algemeen belang is,
- c. dit proportioneel is (een "fair balance" tussen het algemeen belang en het belang van de bescherming van eigendom, er is geen sprake van een onevenredige last) is, en
- d. er toereikende procedurele waarborgen voor betrokken zijn (zoals tijdige aankondiging en overgangsrecht).

a en b.

Het verbieden van koloniekooihuisvesting is *bij wet voorzien*. Het criterium "bij wet voorzien" gaat hierbij niet uitsluitend om de wet in formele zin, maar ook om andere wettelijke voorschriften zoals algemeen verbindende voorschriften die zijn opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. De Wet dieren geeft de grondslag op basis waarvan in dit besluit dit type huisvesting verboden wordt. Het in dit besluit opgenomen verbod is daarbij voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar. Het verbod is immers bekendgemaakt in het Staatsblad, de reikwijdte van het verbod is helder afgebakend en het voorgenomen verbod is vroegtijdig aangekondigd (medio 2025 in het kader van de internetconsultatie) en is voorzien van passend overgangsrecht, zie nader onder d.

Het verbod is gebaseerd op een *gerechtvaardigd algemeen belang*, namelijk het bevorderen van het welzijn van pluimvee en runderen die voor productiedoeleinden worden gehouden. In koloniehuisvesting is het namelijk niet mogelijk om de gedragsbehoeften uit te oefenen die noodzakelijk zijn voor het welzijn van die dieren. Datzelfde geldt voor het aangebonden houden van runderen. Bij het bepalen van wat een gerechtvaardigd algemeen belang is, hebben Lidstaten een ruime beoordelingsruimte. Daarbij is ook van belang om te benoemen dat dierenwelzijn binnen het EU-recht wordt gezien als een legitiem doel van algemeen belang (zie bijv. de Andibel-rechtspraak van het Europese Hof van Justitie C219/107 onder 27) en dat de EC het voornemen heeft geuit om te komen met een voorstel voor dierenwelzijnsregels die onder andere zien op het geleidelijk beëindigen van kooihuisvesting voor bepaalde dieren op landbouwbedrijven.

c.

Op het terrein van dierenwelzijn brengen voortschrijdende inzichten en maatschappelijke wensen mee dat de wijze waarop dieren worden gehouden aan wijziging onderhevig kunnen zijn. Dat is een gegeven waar houders van dieren, en zeker ook bedrijfsmatige houders van dieren, rekening mee hebben te houden. Zo zijn er in de loop van de tijd aanpassingen in wetgeving doorgevoerd vanuit het belang van het welzijn van dieren die ertoe hebben geleid dat bepaalde wijzen van houden van pluimvee in kooien inmiddels niet meer zijn toegestaan (de *legbatterij* en de *verrijkte kooien*, zie paragraaf 2 onder het hoofdstuk pluimvee). In dezelfde paragraaf staan ook de inhoudelijke overwegingen om nu ook over te gaan tot het verbieden van de laatste vorm van kooihuisvesting.

Het verbieden van koloniehuisvesting is *proportioneel* omdat het niet mogelijk is om daarin tegemoet te komen aan het gerechtvaardigde algemeen belang van het welzijn van de gehouden dieren, namelijk dat zij de voor hen noodzakelijke gedragsbehoeften kunnen uitvoeren. Er is daarom om het gerechtvaardigd algemeen belang te realiseren geen andere optie dan niet langer toe te staan dat dit type huisvesting wordt gebruikt voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee. Het blijft daarbij niettemin voor de houder onverminderd mogelijk om bedrijfsmatig pluimvee te houden op dezelfde locatie, daarin brengt dit verbod geen verandering; dit zal na ingang van het verbod alleen wel een andere wijze van huisvesting van die dieren vergen. Er is daarmee een *fair balance* tussen het gerechtvaardigd algemeen belang en het belang van de bescherming van eigendom. Het verbieden van aanbindstallen is om vergelijkbare redenen proportioneel. Ook voor degene die runderen houdt in een aanbindstal blijft het onverminderd mogelijk om runderen te houden, alleen vergt dit wel een andere wijze van huisvesting van die dieren. Ook voor het verbod

van aanbindstallen is er daarmee een *fair balance* tussen het gerechtvaardigd algemeen belang en het belang van de bescherming van eigendom

d.

Voor houders die op het moment van inwerkingtreden van het verbod dieren houden door middel van koloniehuisvesting wordt voorzien in een *passende overgangstermijn*. Die termijn van tien jaar is gebaseerd op de gemiddelde afschrijvingstermijn van 12,5 jaar voor koloniehuisvesting, waarbij voor de meeste bedrijven geldt dat deze ruim voor 2035 is verstreken. Daarnaast is er ook voorzien in eventueel langer overgangsrecht voor individuele gevallen, als de vergunningverlening om de stal te verbouwen zodat aan het verbod kan worden voldaan onverhoopt niet tijdig onherroepelijk is. Het verbod levert daarom in algemene zin geen onevenredige last op voor de houders die het aangaat. Het verbod levert naar verwachting ook geen onevenredige last op voor houders waarvan de afschrijvingstermijn in 2035 nog niet volledig is verstreken.

Ook voor houders die op het moment van inwerkingtreden van het verbod dieren houden in aanbindstallen wordt voorzien in een passende overgangstermijn. Zie daarvoor nader paragraaf 2 onder rundvee. Daarnaast is er ook voorzien in eventueel langer overgangsrecht voor individuele gevallen, als de vergunningverlening om de stal te verbouwen zodat aan het verbod kan worden voldaan onverhoopt niet tijdig onherroepelijk is. Het verbod levert daarom in algemene zin geen onevenredige last op voor de houders die het aangaat. Het verbod levert naar verwachting ook geen onevenredige last op voor houders waarvan de afschrijvingstermijn in 2040 nog niet volledig is verstreken. Het verbod op koloniekooihuisvesting, dat voor bestaande stallen per 2035 ingaat, en het verbod op aanbindstallen, dat voor bestaande stallen per 2040 ingaat, is daarnaast met dit besluit *tijdig aangekondigd* in het Staatsblad. Dat deze maatregel werd voorbereid, was bovendien medio 2025 al voor eenieder inzichtelijk, omdat deze maatregel opgenomen was in de internetconsultatieversie van dit besluit. Bovendien is ten behoeve van die internetconsultatie, en ook daarna, ook met de pluimveesector en de rundveesector hierover gesproken (zie verder hoofdstuk 10). Ook was medio 2025 duidelijk dat ook de EC voorstellen voor een geleidelijke beëindiging van kooihuisvesting voor bepaalde dieren op landbouwbedrijven in voorbereiding heeft aangezien de EC in de zomer van 2025 hierover eenieder de gelegenheid heeft gegeven om input daarop te geven en vervolgens in de laatste maanden van 2025 daarover een openbare raadpleging heeft gehouden.¹⁵

Op dit moment is niet met zekerheid te zeggen dat ook de EU daadwerkelijk overgaat tot een verbod op koloniehuisvesting en per wanneer zo'n maatregel op Europees niveau in zal gaan. Mocht de EU-wetgeving ertoe leiden dat koloniehuisvesting op een eerdere datum dan 2035 moet worden beëindigd, dan zal dit te zijner tijd tot aanpassing van het overgangsrecht moeten leiden.

Effecten van mogelijk herziene Europese regels over welzijn van dieren in de veehouderij

De Europese Commissie heeft in 2021 haar voornemen aangekondigd om de huidige regelgeving die ziet op het welzijn van dieren in de veehouderij te herzien. Op het moment van schrijven zijn in het kader van deze herziening door de Europese Commissie nog geen nieuwe regelgevingsvoorstellen gedaan over de houderij van productiedieren (wel voor het transport voor dieren, zoals dat nu in Verordening 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer is geregeld; hierna: de Transportverordening). Bij het opstellen van deze AMvB kon daar dan ook geen rekening mee worden gehouden. Toch is het nodig hier inzichtelijk te maken dat de herziening van de Europese dierenwelzijnsregelgeving gevolgen *zou kunnen* hebben voor de in dit besluit opgenomen regels. Drie aspecten zijn voor de verwachtingen daarover met name van belang, die worden hieronder kort toegelicht:

1. *Van richtlijn naar verordening.* Er is, afgaande op andere herzieningstrajecten van de Europese Commissie, een reële kans dat het voorstel van de Europese Commissie qua vorm zal inhouden dat de huidige richtlijnen vervangen worden door één of meer

¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14671-Dierenwelzijn-modernisering-van-de-EU-wetgeving-voor-bepaalde-landbouwhuisdieren_nl.

verordeningen.¹⁶ Als dat inderdaad het geval is, zal het Bhd daaraan aangepast moeten worden, omdat in de Nederlandse regelgeving geen regels worden opgenomen die in een verordening staan (vanwege de directe werking ervan en het zogenoemde "overschrijfverbod").

2. *Inhoudelijke verschillen.* Wanneer de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving naar de inhoud strengere eisen stelt dan opgenomen in het Bhd, zullen die strengere normen gaan gelden; de nationale regelgeving mag immers niet in strijd zijn met het Europees recht. Wanneer daarentegen de nationale regels strenger zijn, én de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving de lidstaten nog steeds toestaat om in die gevallen strenger te zijn, kunnen die regels blijven gelden.
3. *Verschillen in (overgangs-)termijnen.* Een gelijksoortige redenering gaat op voor de termijnen waarop de regels gaan gelden. Wanneer de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving kortere termijnen stelt dan opgenomen in deze AMvB, zullen die kortere termijnen gaan gelden; de nationale regelgeving mag immers niet in strijd zijn met het Europees recht. Wanneer daarentegen de nationale termijnen korter zijn dan die in de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving, én die regelgeving laat toe dat de lidstaten dit doen, dan kunnen die nationaal kortere termijnen blijven gelden.

Nederland heeft de afgelopen jaren met het oog op de aangekondigde voorstellen van de Europese Commissie voor de herziening van de dierenwelzijnsregels inbreng geleverd. Daarbij is gezamenlijk opgetrokken met andere lidstaten die eveneens belang hechten aan meer en betere dierenwelzijnsregels (de zogenaamde Vughtgroep). Het uitgangspunt daarbij zijn de regels uit de AMvB.

4. Verhouding tot nationale regelgeving

Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en derde lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. De in dit wijzigingsbesluit opgenomen voorschriften richten zich tot veehouders in de sectoren pluimvee, runderen, kalveren en varkens. Daarom zijn de wijzigingen met name doorgevoerd in het Bhd, hoofdstuk 2 *Houden van dieren voor landbouwdoeleinden* (artikelen I tot en met V). Daarnaast zijn er vanwege wijzigingen van de regelgeving rond het verrichten van lichamelijke ingrepen bij de genoemde diersoorten wijzigingen doorgevoerd in het Besluit diergeneeskundigen (artikel VI). Hieronder wordt per artikel beschreven hoe deze AMvB uitvoering geeft aan die artikelen.

Artikel 2.2, tiende en twaalfde lid, van de Wet dieren.

Artikel 2.2, tiende lid, met name onderdelen b, c, en d, geeft de grondslag om houderijvoorschriften te stellen aan houders van dieren. Daarnaast bevat het twaalfde lid een verbod voor houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten "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". In deze AMvB worden voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee, kalveren, runderen en varkens met het oog op de productie van dierlijke producten de gedragsbehoeften als bedoeld in dat twaalfde lid aangewezen. Dat twaalfde lid is per 1 juli 2024 in werking getreden als vervanging van de eerdere wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren, die met die wijziging is vervallen. Op grond van het tiende lid zijn houderijvoorschriften opgenomen die noodzakelijk zijn voor het voorzien in die gedragsbehoeften. In de inleiding is de wisselwerking tussen gedragsbehoeften en houdvoorschriften beschreven.

Artikel 2.3a van de Wet dieren.

¹⁶ Waar een Europese richtlijn omgezet (geïmplementeerd) moet worden in de Nederlandse regelgeving, geldt dat een Europese verordening na inwerkingtreding direct geldt in Nederland, implementatie is daarvoor in de regel niet aan de orde (dat is alleen anders wanneer een verordening het noodzakelijk maakt dat er nationaal nog iets wordt geregeld, bijvoorbeeld t.a.v. handhaving of vergunningverlening).

Artikel 2.3a van de Wet dieren is eveneens per 1 juli 2024 in werking getreden. Het bevat in zowel het eerste als het tweede lid een zogeheten instructieregel waarmee de wetgever vaststelt waarover bij lagere regelgeving regels worden gesteld. Artikel 2.3a regelt niet alleen het onderwerp (dierwaardige veehouderij), maar ook de inhoudelijke contouren van de regels als de tijdshorizon waar die regels op moeten zijn gericht, inclusief een uitzondering daarop. Deze AMvB geeft ook uitvoering aan dat artikel.

Artikel 2.3a, eerste lid.

Het eerste lid van artikel 2.3a bepaalt dat in ieder geval regels worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van houden van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten. Deze verplichting ziet op alle bedrijfsmatig gehouden dieren in de veehouderij.

Artikel 2.3a, tweede lid.

Dit lid geeft inhoudelijke sturing aan de op te stellen regels gericht op een dierwaardige veehouderij. Het artikellid luidt:

"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 waterversprekking 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, maternaal gedrag en rustgedrag;"*

Het artikellid bevat dus zowel de omschrijving van gedragsbehoeften als van de te nemen houderijvoorschriften. De AMvB geeft uitvoering aan die gedragsbehoeften. Het tweede lid van artikel 2.3a bepaalt in vijf onderdelen (a t/m e) wat onder een dierwaardige wijze van houden wordt verstaan en bevat daarmee het inhoudelijk kader van de AMvB. De vijf onderdelen komen overeen met de eerste vijf leidende principes van de RDA uit de zienswijze over dierwaardige veehouderij: erkenning van de intrinsieke waarde, goede voeding, een goede omgeving, goede gezondheid en het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften. Het door de RDA benoemde zesde leidende principe, het kunnen ervaren van positieve emoties, wordt ingevuld door het voldoen aan de hiervoor genoemde vijf leidende principes. In deze AMvB vormen de zes leidende principes, en met name het invullen van de gedragsbehoeften van de dieren, het beginpunt om te bepalen welke houdvoorschriften moeten worden gesteld. Daarmee is de intrinsieke waarde van het dier meteen het centrale element in de afweging.

De AMvB geeft ook uitvoering aan de omschreven strekking van houderijvoorschriften. Hieronder wordt per onderdeel van dat artikellid beschreven hoe daaraan met voorbeelden concreet uitvoering gegeven wordt:

- a. Intrinsieke waarde: Het routinematig couperen van varkensstaarten wordt uitgefaseerd en het onthoornen bij runderen en het vijlen van tanden van biggen wordt alleen nog toegestaan als er een diergeneeskundige noodzaak toe is.
- b. Goede voeding: De AMvB bevat voor de diersoorten eisen aan de zowel de kwaliteit van het voer en water als aan de wijze van aanbieden ervan.
- c. Goede omgeving: Keuzevrijheid en ruimte voor soorteigen gedrag wordt mogelijk gemaakt met het voorschrijven van functiegebieden, daarnaast wordt koloniekooihuisvesting verboden en worden er met het thermoregulatieplan waarborgen geboden voor het thermisch comfort van dieren.
- d. Goede gezondheid: Er worden, met name bij, runderen eisen aan vloeren en ondergrond gesteld.
- e. Natuurlijk gedrag: Voor elke diersoort zijn de natuurlijke gedragsbehoeften in kaart gebracht en worden die in dit besluit aangewezen.

Artikel 2.3a, derde lid.

Het derde lid van artikel 2.3a bepaalt, in samenhang gelezen met onderdeel a van het tweede lid, dat de regels in de AMvB ook betrekking moeten hebben op het stoppen met het uitvoeren van bepaalde lichamelijke ingrepen bij dieren in de veehouderij. Daarover is in artikel 2.3a bepaald dat:

- a) geen routinematige ingrepen worden uitgevoerd op basis van voldoende maatregelen gericht op het minimaliseren van risicofactoren,
- b) de regels zien op de op grond van artikel 2.8, onder b, aangewezen ingrepen,
- c) de regels niet zien op ingrepen die plaatsvinden vanwege een diergeneeskundige noodzaak of op ingrepen die dwingend voortvloeien uit bindende onderdelen van EU-rechtshandelingen.

Ter uitvoering hiervan wordt het couperen van varkensstaarten uitgefaseerd en het onthoornen bij runderen en het vijlen van tanden van biggen wordt alleen nog toegestaan als er een diergeneeskundige noodzaak toe is.

Artikel 2.3a, vierde lid.

Het vierde lid van artikel 2.3a bepaalt dat de regels in de AMvB gericht moeten zijn op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. Het jaartal 2040 functioneert daarmee als richtpunt en stip op de horizon voor wat op de langere termijn voor een dierwaardige wijze van houden is vereist.

Het vierde lid bevat tevens één *uitzonderingsgrond* op basis waarvan een langere termijn voor de invoering van regels kan worden gesteld dan 2040: voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties kan bij AMvB een langere termijn worden 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.

Artikel 2.5, tweede lid, van de Wet dieren.

Artikel 2.5, tweede lid, onder a, is de grondslag voor het stellen van een transportleeftijd aan kalveren. Kalveren jonger dan vier weken mogen niet worden vervoerd, voor zover het om transport gaat dat geheel binnen Nederland plaatsheeft. Dat wordt geregeld in artikel 2.45b. Zie nader de paragraaf hierboven vanwege de verhouding met de Transportverordening.

Artikel 2.8, tweede lid, van de Wet dieren.

Op grond van artikel 2.8, tweede lid, van de Wet dieren zijn in het Besluit diergeneeskundigen lichamelijke ingrepen aangewezen waarop het uitgangspunt dat lichamelijke ingrepen bij dieren verboden zijn (artikel 2.8, eerste lid) niet van toepassing is. Die grondslag wordt in deze AMvB gebruikt om tot nog toe toegelaten ingrepen ofwel in te trekken ofwel de uitvoering ervan te verbinden aan nadere voorwaarden. Dit heeft met name betrekking op de in het Besluit diergeneeskundigen doorgevoerde wijzigingen (artikel VI).

5. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

De regels in de AMvB om dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen hebben gevolgen voor alle houders van productiedieren in de varkens-, rund-, kalver- en pluimveesector. Zij zullen vanaf de gestelde inwerkingtredingsdata hun houderij in overeenstemming met de nieuwe regels moeten brengen. De mate waarin individuele veehouders daarvoor aanpassingen aan hun stallen zullen moeten uitvoeren hangt af van de mate waarin zij al aan de nieuwe regels voldoen. Dat verschilt per veehouder. Er is een grote diversiteit aan type veehouderijbedrijven. Sommige aanpassingen zijn ingrijpender dan andere. Indien extra benodigde voorzieningen relatief eenvoudig in bestaande stallen kunnen worden aangebracht, zijn de aanpassingen te overzien, maar de regels in de AMvB die een andere inrichting, een andere vloer of de bouw of verbouw van een nieuwe stal noodzakelijk maken, vergen ingrijpende aanpassingen. De inwerkingtredingsdata van regels in de AMvB houden rekening met de vereiste aanpassingen en met de aspecten die nodig zijn voor realisatie van dierwaardige veehouderij en de uitvoerbaarheid van de voorschriften. Om de gevolgen voor veehouders goed in kaart te brengen zijn de economische gevolgen en markteffecten (paragraaf 5.1), de praktische uitvoerbaarheid (paragraaf 5.2) en de effecten voor bedrijven op de regeldruk (paragraaf 5.3) in kaart gebracht. Als laatste is er ook aandacht voor de gevolgen die de regels in de AMvB op het milieu kunnen hebben (paragraaf 5.4).

1. Economische gevolgen en markteffecten

Om ervoor te zorgen dat dieren hun gedragsbehoeften in de veehouderij kunnen uitoefenen en dat met ingrepen gestopt kan worden zijn forse aanpassingen in het veehouderijsysteem nodig. Deze aanpassingen brengen ingrijpende kosten met zich mee. Zonder ondersteunende maatregelen en verdienmodellen voor dierwaardig geproduceerde producten bestaat het risico dat de regels in de AMvB voor een aanzienlijk aantal veehouders niet te dragen is en dat geen rendabele bedrijfsvoering overeind gehouden kan worden, zeker gelet op het internationale economische speelveld en het risico dat productie naar het buitenland verdwijnt. Daarom is een stapsgewijze invoering van de AMvB noodzakelijk.

Om de economische gevolgen van de regels in de AMvB te betrekken bij de keuzes en de onderbouwing, zijn die door onderzoekers van Wageningen Social and Economic Research en Connecting Agri & Food (WSER/CAF) in kaart gebracht.¹⁷ Het uitgevoerde onderzoek is onderdeel van de Bedrijfseffectentoets (BET) bij deze AMvB. Voor de diersoorten varkens, runderen (melkvee en vleesvee), kalveren en pluimvee zijn zowel de in de AMvB voorgestelde regels doorgerekend, als verschillende varianten en bandbreedtes van mogelijk te nemen maatregelen in een economische impactanalyse in beeld gebracht. Die berekeningen geven inzicht in de kosten van overwogen alternatieven. De resultaten uit het onderzoek van WSER/CAF betreffen berekende inschattingen op basis van de huidige economische situatie in de veehouderij. De kosten zijn gekwantificeerd, zowel op bedrijfsniveau als voor de veehouderijsectoren. De focus is gelegd op de inschatting van de investeringsbehoefte en op de impact op de (jaarlijkse) kosten (inclusief opbrengstenderving) waar veehouders mee geconfronteerd kunnen worden. Bij de jaarkosten gaat het om de jaarkosten van de extra investeringen en om de operationele kosten die door bedrijven gemaakt zullen moeten worden. De impactanalyse van WSER/CAF heeft voor de veehouderijsectoren voorgenomen maatregelenpakketten berekend en komt tot de conclusie dat de jaarkosten per bedrijf variëren van 23.000 euro tot 400.000 euro.

Het onderzoek maakt derhalve duidelijk dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij ingrijpende kosten met zich meebrengt. In grote lijnen blijkt voor de pluimveesector dat de kosten van de maatregelen in de AMvB primair gerelateerd zijn aan het verlagen van de maximaal toegestane bezettingsgraad. Een kleine verlaging van de bezetting heeft – zonder financiële compensatie – direct een groot effect op het inkomen. De mate waarin de kosten van invloed zijn

¹⁷ Backus, Gé, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, Diane de Voogd (eds), 2025. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-054. 66 blz.; 1 fig.; 20 tab.; 21 ref.

op de inkomenspositie van pluimveebedrijven hangt sterk af van de mate waarin de voorgenomen regels ook gelden voor de Duitse en de Britse markt, stelt WSER/CAF.

Voor de varkenssector concludeert WSER/CAF dat de kosten van de voorgenomen regels zeer fors zijn. Forse financiële compensatie is benodigd om ervoor te zorgen dat de maatregelen in de AMvB zonder significante inkomensgevolgen kunnen worden doorgevoerd, waarbij de sectorstructuur zal verschuiven naar het houden van minder zeugen en meer vleesvarkens omdat de grootste investeringskosten zien op de zeugenhouderij. Net als bij koeien geldt dat de kosten aanzienlijk toenemen indien de aanpassingen alleen binnen de bestaande stalmuren kunnen plaatsvinden.

Voor de melkveesector blijkt uit het onderzoek dat de kosten van de maatregelen in de AMvB aanzienlijk zijn. Die komen primair voort uit de extra oppervlakte voor dieren die nodig is. Als de aanpassingen binnen de bestaande stalruimte moeten worden doorgevoerd, zal dit leiden tot saldoderving doordat minder koeien kunnen worden gehouden. De berekeningen van WSER/CAF van de economische gevolgen van de regels in de AMvB voor de kalversector laten zien dat de consequenties zeer ingrijpend zijn, met name voor de kalverhouderij voor blank vlees.

WSER/CAF heeft ook voor de vleesveesector een economische impactanalyse uitgevoerd. Belangrijk aandachtspunt bij deze impactanalyse is dat deze met de nodige voorzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd. Vanwege de enorme diversiteit van de sector is het vaststellen van de economische impact lastig. De sector is immers niet te vatten in een of twee representatieve referentiebedrijven. Daar speelt ook mee dat bij een aanzienlijk deel van de bedrijven, vleesvee een kleinschalige neventak is. Juist op deze kleine, soms hobbymatige bedrijven, kunnen bepaalde maatregelen (zoals bijvoorbeeld een eis aan oppervlakte per dier of een verbod op aanbinden) een probleem opleveren terwijl diezelfde maatregelen op de grotere bedrijven veelal al gerealiseerd zijn, bijvoorbeeld door deelname aan een keurmerk. WSER/CAF heeft voor de berekeningen, waarbij de investeringen en kosten voor alle maatregelen zijn doorgerekend voor de periode tot 2040, gebruik gemaakt van de in KWIN Veehouderij 2025-2026 beschreven professionele houderij van zoogkoeien en vleesstieren. De impact op sectorniveau kan slechts als een indicatie worden beschouwd. Het is niet goed mogelijk om de uitkomsten door te trekken naar specifieke individuele bedrijven. Bij de verschillende maatregelen wordt de economische impact wel benoemd met de daarbij behorende voorzichtigheid.

Uit de resultaten van de onderzoeken blijkt dat in het algemeen de grootste economische gevolgen voor veehouders van alle sectoren optreden door de regels in de AMvB die meer ruimte voor de dieren in de stal vragen. Die regels dwingen veehouders ertoe binnen de bestaande stallen minder dieren te houden óf stallen uit te breiden om hetzelfde aantal dieren te kunnen blijven houden. Beide varianten brengen hoge investeringskosten, operationele kosten en daarmee inkomensgevolgen met zich mee. Ook een aantal andere regels, zoals regels die zien op de inrichting van de stal, brengt hoge kosten met zich mee. WSER/CAF komt tot de conclusie dat het totale investeringsbedrag dat gemoeid is met de regels in de AMvB in de orde van grootte ligt tussen de 5,9 en 8,4 miljard euro voor de sectoren. De omvang van dat bedrag is mede afhankelijk van de vraag of de aanpassingen met of zonder uitbreiding in de gebouwen kunnen worden gerealiseerd en van de vraag of er aanpassingen moeten plaatsvinden als gevolg van eisen op grond van andere wet- en regelgeving. De jaarlijkse kosten bedragen volgens WSER/CAF tussen de 1,2 miljard en 2,1 miljard euro. Mocht er vanwege externe oorzaken extra krimp in dieraantallen komen (er is gerekend met reductiescenario's van 20% en 30%), dan zullen de investeringsbehoefte en de jaarkosten lager zijn.

De onderzoekers geven aan dat de uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen bedrijven, afhankelijk van hun uitgangssituatie (reeds gepleegde investeringen), tweede-orde-effecten en de mate en het tempo waarin de extra kosten door de markt kunnen worden geïncorporeerd. Zij stellen in het rapport verder dat de bedragen en berekeningen weliswaar iets zeggen over de investeringen en de kosten van het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij, maar dat dit op zichzelf geen uitsluitsel geeft over de haalbaarheid. Er zijn – naast de economische impact –

meerdere kritische succesfactoren van belang. WSER/CAF geeft in dat kader onder meer aan dat markt- en ketenpartijen een belangrijke rol vervullen. Daarnaast stellen de onderzoekers dat door de temporisering van de invoering van regels af te stemmen op het investeringsritme van bedrijven, de kosten verlaagd kunnen worden en kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Ook geven de onderzoekers aan dat investeringen in nieuwbouw en uitbreiding van gebouwen zijn minder hoog dan bij aanpassingen binnen de bestaande gebouwen. Bij de economische impactanalyse is niet expliciet rekening gehouden met de investeringsritmes voor veehouders, mede met het oog op ook andere opgaves die op de veehouderij afkomen.

Om – naast dierwaardigheid – met deze AMvB ook te borgen dat de veehouderij toekomstbestendig is en bestaansrecht heeft, is rekening gehouden met de uitkomsten van de economische impactanalyse (zoals met alle relevante aspecten rekening is gehouden). Voor regels in de AMvB die ingrijpende aanpassingen of verbouw/nieuwbouw van stallen vragen en daarmee voor een groot deel van de bedrijven forse economische gevolgen kunnen hebben, is de invoering verder weg in de tijd geplaatst op 2035 of 2040. In de AMvB is voor een groot deel van deze regels nog geen inwerkingtredingsdatum opgenomen. Het uitgangspunt is dat de regels in deze AMvB uitvoerbaar en proportioneel zijn. Dat betekent ook dat het noodzakelijk is dat veehouderijsectoren de kosten kunnen dragen en zij de kans hebben om investeringen te kunnen terugverdienen en een redelijk inkomen te kunnen verwerven. Voor bestaande stallen zal waar nodig gebruik worden gemaakt van een ruime overgangstermijn, passend bij de gemiddelde afschrijvingstermijnen van stallen. Dit laat onverlet dat het centrale belang van de dieren om zo snel mogelijk in houderijsystemen te leven waar zij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen, steeds in ogenschouw is gehouden. Daarom gaat een groot deel van de maatregelen die stalaanpassingen vergen al wel in voor nieuw te bouwen of te verbouwen stallen per 2030. Dit zorgt ervoor dat, wanneer komende jaren weer nieuwe stallen gebouwd gaan worden, deze ook zoveel mogelijk dierwaardig zijn. Dit voorkomt tegelijkertijd dat veehouders met verschillende investeringsmomenten komen te zitten, met oog op ook andere opgaves die komende jaren op het boerenland landen. Bovendien zijn de kosten voor de investeringen dan minder hoog dan binnen bestaande bouw.

In de delen in deze toelichting per veehouderijsector (vanaf p. 63) wordt bij de onderbouwing van de afzonderlijke maatregelen nader ingegaan op de economische gevolgen.

2. Praktische uitvoerbaarheid – Agrarische praktijktoets

Onderdeel van de totstandkoming van deze AMvB is het in kaart brengen van de praktische uitvoerbaarheid op het bedrijf. Om hier inzicht in te krijgen zijn agrarische praktijktoetsen uitgevoerd over de voorgenomen regels in de AMvB. Er zijn per veehouderijsector panelgesprekken gehouden met individuele veehouders om informatie uit de praktijk te krijgen over de praktische uitvoerbaarheid van de regels. De deelnemende veehouders vormden een diverse samenstelling van veehouders in de betrokken sectoren, zodat zowel reguliere als meer vooroplopende en zowel grote als kleinere bedrijven zijn gehoord. De veehouders hebben in de panelgesprekken aangegeven welke knelpunten van de voorgenomen regels zij zien, indien zij de vereiste aanpassingen op hun veehouderijbedrijf moeten doorvoeren. Daarbij hebben zij meegedacht en voorstellen aangedragen om tot verbetering van de voorgenomen regels te komen, zowel op de inhoud van de regels als op de data van de inwerkingtreding. Van de panelgesprekken zijn geanonimiseerde verslagen gemaakt.

Algemene knelpunten en opmerkingen

Tijdens de panelgesprekken zijn een aantal knelpunten benoemd die sectoroverstijgend waren of tijdens alle panelgesprekken werden benoemd. Niet alle door de veehouders benoemde knelpunten zagen op de praktische uitvoerbaarheid van de AMvB. Zo zijn er zorgen geuit over de economische impact van de regels (bijvoorbeeld bij maatregelen die meer ruimte voor dieren vragen) en is het belang benadrukt van het gelijke speelveld in Europa. Ook zijn zorgen geuit over de voorgenomen regels die in veel gevallen enkel mogelijk zijn door een stal te verbouwen of een nieuwe stal te

bouwen, en hoe hier met vergunningverlening mee omgegaan zal worden. Daarnaast is over het type regels in de AMvB benoemd dat verschillende veehouders momenteel al merken dat 'open normen' in regelgeving leiden tot verschillen in de wijze van handhaving door de toezichthouder. Veel veehouders merkten op dat, om voor consistentie en werkbaarheid in de praktijk te zorgen, duidelijk moet zijn op welke wijze veehouders aan de regels moeten voldoen en hoe de toezichthouder hierop handhaaft. Voor een aantal regels geldt dat het uitwerken van praktische voorbeelden en aanbevelingen in GGP's daaraan een bijdrage kan leveren. Met de andere aangedragen punten en zorgen is rekening gehouden met de uitwerking van de AMvB, o.a. bij het opstellen van de randvoorwaarden.

Specifiek voor varkens

Bij de maatregel voor een gezond stalklimaat, namelijk dat er permanent maximaal 20 parts per million (ppm) ammoniak in de stal mag zijn, is door veehouders aangegeven dat dit onder meer door fluctuaties in bestaande stallen niet haalbaar is. Dit heeft er mede toe geleid dat de regel is aangepast naar *gemiddeld* 20 ppm voor bestaande bouw. Voor nieuwbouw blijft de regel wel staan op permanent maximaal 20ppm, omdat hier bij de bouw van een nieuwe stal rekening mee gehouden kan worden.

Bij de voorgenomen maatregel om een schuurvoorziening te verplichten, gaven veehouders aan dat dit in de praktijk geen nut heeft voor een zeug in een kraambox, omdat er onvoldoende ruimte is voor de zeug om zich te bewegen. De zeug is in een kraambox tijdens de gehele kraamperiode zodanig geïmmobiliseerd dat ze geen effectief gebruik kan maken van een schuurmogelijkheid. De biggen in de kraambox kunnen zich schuren aan de beugels waar de zeug is vastgezet. De maatregel is op basis van deze informatie aangepast. Er hoeft geen schuurvoorziening geplaatst te worden in zowel de dekstal, als in kraamboxen. Het uitfaseren van kraamboxen maakt overigens deel uit van deze AMvB.

Bij de voorgenomen maatregel om concurrentie bij voer- en drinkwaterplaatsen te voorkomen is door veehouders opgemerkt dat het belangrijk is om ruimte te laten bij de veehouder hoe hier invulling aan te geven omdat bedrijven zo verschillend kunnen zijn, en is gevraagd om niet een bepaald aantal plaatsen te verplichten. Er is in de AMvB gekozen voor een doelvoorschrift, waarbij nadere uitwerking in een GGP nodig is om nadere invulling te geven aan de wijze waarop concurrentie wordt voorkomen.

Bij de voorgenomen maatregel voor een gedeeltelijke roostervloer voor gespeende varkens is opgemerkt dat bestaande mogelijkheden om een deel van een volledige roostervloer af te dekken aandacht vragen vanuit het oogpunt van dierenwelzijn, onder meer om te voorkomen dat dieren uitglijden. Tegelijkertijd is vastgesteld dat een (gedeeltelijk) dichte vloer verschillende positieve effecten heeft voor het welzijn van gespeende varkens. Daarom wordt vanaf 2028 verplicht dat in stallen voor gespeende varkens met een volledige roostervloer een deel van de vloer wordt afgedekt, waardoor een aaneengesloten dicht vloergedeelte ontstaat dat geschikt is voor het aanbieden van eet- en wroetbare hokverrijking en voor rusten. Deze maatregel vormt een eerste stap naar de voorgenomen verplichting dat stallen voor gespeende varkens beschikken over een gedeeltelijk dichte vloer. Voor bestaande stallen is voorzien dat deze verplichting per 2040 in werking treedt, waarbij ten minste 40% van de vloer uit een dicht vloergedeelte dient te bestaan. Voor nieuw te bouwen stallen treedt deze verplichting in werking per 2030.

Bij de voorgenomen maatregel om permanent ruwvoer te verstrekken aan drachtige gelten en zeugen werd onder andere opgemerkt door veehouders dat dit mogelijk gezondheidsklachten kan geven, als het ruwvoer besmet of verontreinigd is. Daarnaast werd opgemerkt dat bepaalde soorten ruwvoer tot problemen kunnen leiden bij de afvoer van de mest uit de mestkelder. De varkens houden echter een groot deel van de dag een hongergevoel omdat ze van alleen krachtvoer niet verzadigd raken. Dit kan leiden tot onrust, ongerief en stereotiep gedrag bij de zeugen zoals "looskauwen". Daarnaast kan ruwvoer ook bijdragen aan het voorkomen van gezondheidsklachten bij drachtige zeugen en draagt het verstrekken van bijvoorbeeld stro bij aan

het voorzien in de exploratiebehoefte van de dieren. De genoemde aandachtspunten hebben niet geleid tot het vervallen van de maatregel. Wel is de maatregel aangepast; ruwvoer moet permanent beschikbaar zijn in plaats van alleen verstrekt worden. Daarbij wordt ruimte gelaten voor verschillende typen ruwvoer en manieren van aanbieden.

Bij de voorgenomen maatregel om de voerligbox met vrije uitloop voor drachtige zeugen uit te faseren werd door veehouders aangegeven dat dit systeem meerwaarde heeft omdat de zeugen graag beschermd in voerligboxen liggen. Er is daarom ervoor gekozen deze maatregel niet op te nemen in de AMvB. Nader onderzoek is gewenst naar een meer dierwaardig huisvestingssysteem voor gelten en drachtige zeugen.

Bij de voorgenomen maatregel om de minimale speenleeftijd van biggen te verhogen naar 28 dagen werd als knelpunt naar voren gebracht dat in de praktijk niet alle zeugen gelijktijdig werpen. Soms werpt een zeug een paar dagen later dan de andere dieren in haar groep, en zullen haar biggen op een iets jongere leeftijd gespeend worden. Deze maatregel is niet aangepast omdat het verhogen van de speenleeftijd bijdraagt aan de diergezondheid van de biggen. Bij de voorgenomen maatregel om het vijlen van de hoektanden te verbieden, wordt opgemerkt dat die ingreep soms wordt verricht om verwondingen aan de spenen van de zeug te voorkomen. De achterliggende oorzaak van verwondingen aan de spenen van de zeug is veelal dat de zeug onvoldoende melk produceert, waardoor biggen harder gaan zuigen en zij de speen met hun tanden kunnen beschadigen. Een verlaagde melkproductie van de zeug kan diverse oorzaken hebben, die moeten worden weggenomen. Regels om deze oorzaken weg te kunnen nemen zijn tevens onderdeel van de AMvB. De maatregel in de AMvB is daarom niet aangepast.

Specifiek voor rundvee

Ten aanzien van het onderwerp kalf bij koe zijn door melkveehouders meerdere knelpunten benoemd. Voor de voorgenomen maatregel om per 2028 het kalf 12 tot 24 uur bij de koe te houden werden zorgen geuit over de stress bij het scheiden en diergezondheidsrisico's. Deze maatregel is daarom niet opgenomen in de AMvB. Om invulling te geven aan de gedragsbehoeften voor zowel het kalf (maternale zorg ontvangen) als de koe (maternale zorg geven) worden deze gedragsbehoeften wel benoemd in de AMvB maar niet aangewezen, ook is geen maatregel opgenomen maar is wel een einddoel geschetst. Ook hierover werden zorgen geuit en werd benoemd dat onderzoek nodig is. In de toelichting is opgenomen dat onderzoek nodig is om op basis van de vergaarde kennis voor 2040 een duidelijk en werkbaar einddoel te bepalen onder andere over de minimale lengte van de periode dat het kalf bij de koe gehouden moet worden, inclusief handvatten voor veehouders om dit in hun bedrijfsvoering in te passen. Door vleesveehouders werd benoemd dat in de zoogkoehouderij het gros van de kalveren bij de koe wordt gehouden. Bij de voorgenomen regel om te stoppen met het onthoornen van runderen zijn door veehouders zorgen geuit over de veiligheid van zowel medewerkers als runderen. Dit werd met name benoemd door vleesveehouders. Ook werd er door vleesveehouders opgemerkt dat momenteel de hoornloze fokkerij voor vleesveerassen nog onvoldoende ver ontwikkeld is. Met het onthoornen wordt echter een inbreuk gepleegd op de intrinsieke waarde van het dier en een dergelijke ingreep past niet in een dierwaardige veehouderij. De maatregel blijft daarom in de AMvB en is voorzien per 2040. De veehouder heeft hierbij twee handelingsperspectieven om uit te kiezen: 1. het houden van genetisch hoornloos gefokte runderen, of 2. het houden van gehoornde runderen. Door het laten ingaan van de maatregel in 2040 krijgt de veehouder voldoende tijd om de bedrijfsvoering hierop aan te passen en is er voldoende tijd voor de fokkerij om hierop in te spelen.

Bij de voorgenomen regel om aanbindstallen te verbieden vanaf 2030 gaven melkvee-veeouders aan dat dit te snel is, voor de beperkte groep veehouders die nog een aanbindstal heeft. Het gaat gemiddeld om kleinere bedrijven met voor het overgrote deel stallen die ouder dan twintig jaar zijn. Dit type huisvesting past echter niet in een dierwaardige veehouderij. Door de regel wordt een klein deel van de Nederlandse melkvee-veeouders geraakt, waardoor de economische impact op sectorniveau beperkt is, maar voor de betreffende veehouders is de impact van de regel heel

ingrijpend. Daar waar het voor de melkveehouderij bekend is hoeveel melkveehouders nog een aanbindstal hebben, zijn die cijfers binnen de vleesveesector niet bekend. Ten aanzien van een verbod op de aanbindstallen wordt door vleesveehouders aangegeven dat zo'n 50% van de kleinere vleesveebedrijven (tot zo'n 20 dieren) gebruik maken van een aanbindstal. Het aandeel houders met een aanbindstal is daarmee aanzienlijk hoger dan in de melkveehouderij. Naar aanleiding van de agropraktijktoets is het jaartal van inwerkingtreding van het verbod op aanbindstallen naar achteren geschoven. Uiteindelijk is ook, mede naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie vleesvee, het jaartal voor runderen (dus zowel melkvee als vleesvee) gewijzigd naar 2040.

Over een aantal van de voorgenomen maatregelen die betrekking hebben op de ruimte in de stal zijn knelpunten benoemd door de veehouders. Bij de voorgenomen verplichting om één ligplaats per rund te hebben werd opgemerkt dat runderen in de praktijk nooit allemaal tegelijkertijd liggen. In de AMvB wordt vastgehouden aan de regel dat één ligplaats per rund verplicht wordt, omdat hiermee tegemoetgekomen wordt aan de gedragsbehoeften rusten en sociaal gedrag (gelijktijdig kunnen liggen). Bij de voorgenomen verplichting om één eetplek per rund te hebben is door de veehouders opgemerkt dat dit desastreus is voor bestaande stallen vanwege een gebrek aan ruimte. Daarnaast werd aangegeven dat dit niet nodig is wanneer er permanent ruwvoer ter beschikking is. De maatregel is uiteindelijk aangepast naar voldoende eetplekken per 2030.

Bij de voorgenomen maatregel over de ondergrond werd door ondernemers aangegeven dat niet alle stallen voorzien zijn van een 'vlakke' ondergrond. Zo maakt men in de vleesveehouderij bijvoorbeeld gebruik van zogenaamde hellingstallen, zijn er richels aangebracht of zijn er treden aangebracht in bijvoorbeeld een potstal. Het is niet de bedoeling deze systemen te verbieden. De AMvB en nota van toelichting is op dit punt aangepast en de term 'vlak' is verwijderd.

Bij de voorgenomen maatregel om vachtverzorging bij kalveren vanaf 14 dagen verplicht te stellen is door de veehouders aangegeven dat dieren in de praktijk pas vanaf zes maanden dergelijke middelen gebruiken voor vachtverzorging. Daarnaast is door vleesveehouders aangegeven dat bij kalveren die bij de koe opgroeien de vachtverzorging door de koe wordt uitgevoerd. Runderen hebben de gedragsbehoefte om hun vacht te kunnen verzorgen. Dit geldt ook voor dieren jonger dan zes maanden. De maatregel blijft daarom ongewijzigd. Door de vleesveeveehouders is gewezen op het feit dat de verplichting voor vachtverzorging lastig/niet te realiseren is in een aanbindstal en dat deze maatregel dan ook pas zou moeten ingaan tegelijkertijd met het verbod op de aanbindstal. Naar aanleiding hiervan is een uitzondering op de verplichting tot vachtverzorging ingeregeld voor de aanbindstallen. Deze uitzondering vervalt zodra het verbod op aanbindstallen van kracht wordt.

Bij de voorgenomen maatregel om groepshuisvesting van kalveren vanaf de leeftijd van zeven dagen verplicht te stellen, hebben zowel melkvee- als kalverhouders verschillende knelpunten benoemd, waaronder risico's voor de diergezondheid. Veehouders gaven aan de wens te hebben om kalveren tot 14 dagen oud individueel te kunnen huisvesten. Zij gaven aan dat dit ook nodig is om de verhoging van de transportleeftijd naar 28 dagen mogelijk te maken. De maatregel in de AMvB is vanwege onder andere deze input van de veehouders aangepast naar 14 dagen. Een ander belangrijk aandachtspunt voor melkveehouders is dat voor kleine bedrijven geldt dat niet altijd kalveren van dezelfde leeftijd aanwezig zijn. In de toelichting is deze kennisvraag benoemd. In de zoogkoehouderij staan de kalveren vaak bij de koe en de rest van de kudde. Verder geven de vleesveehouders aan dat het in enkele gevallen wenselijk is om volwassen runderen (met name stieren) individueel te mogen huisvesten. Zo is het, vanwege rangordestrijd, vaak niet mogelijk om een stier na een periode van ziekte terug te plaatsen in de groep. In de AMvB is daarom opgenomen dat individuele huisvesting van een (volwassen) stier onder voorwaarden mogelijk is. Zo moet een individueel gehuisveste stier onder andere wel andere runderen kunnen zien, horen en aanraken.

Tijdens de panelgesprekken is opgemerkt dat het permanent verstrekken van ruwvoer bij kalveren eveneens vanaf de leeftijd van 14 dagen in plaats van 7 dagen zou moeten, zodat dit gelijk wordt

getrokken met de maatregel over groepshuisvesting. Deze maatregel is daarop aangepast. Ook is de verplichting van onbeperkt vers drinkwater aangepast naar de leeftijd vanaf 14 dagen, om op die manier beter aan te sluiten bij de praktijk en de groepshuisvesting. Ten aanzien van de maatregel over de minimale transportleeftijd van kalveren is met name door de vleesveehouders opgemerkt dat het mogelijk zou moeten zijn om kalveren tot die leeftijd wel binnen hun eigen bedrijf te vervoeren. Het is niet de bedoeling geweest dit uit te sluiten en dit is daarom verduidelijkt.

Specifiek voor kalveren hebben de veehouders een aantal knelpunten in de voorgenomen regelgeving naar voren gebracht. Zo is bij de voorgenomen maatregel ten aanzien van daglicht in de stal door hen aangegeven dat het in het belang van het stalklimaat mogelijk moet zijn om daglicht ook in kunstlicht uit te drukken. Dit blijft mogelijk met de regel zoals die in de AMvB is opgenomen op dit punt.

Bij de voorgenomen maatregel ten aanzien van stabiele groepen bij kalveren hebben houders aangegeven dat in het belang van (de gezondheid van) de kalveren de mogelijkheid moet blijven bestaan om dieren te wisselen van groep als bijvoorbeeld de drinksnelheid verschilt of als dieren ziek zijn. In de praktijk wordt er door kalverhouders verschillend omgegaan met het hergroeperen van dieren waarbij wel wordt aangegeven dat dit tot een minimum wordt beperkt. In de AMvB is deze maatregel niet opgenomen.

Bij de voorgenomen maatregel om de eerste zes weken het kalf verplicht uit de speen te laten drinken in zoogpositie werd door houders aangegeven dat dit een risico geeft voor de hygiëne en dat die de keuzevrijheid van het kalf ontnemt. Één van de gedragsbehoeften, specifiek voor een kalf, is het uitoefenen van zooggedrag. Een kalf heeft een zuigbehoefte die door middel van het drinken uit een speen wordt vervuld. Het niet kunnen uitvoeren van de zuigbehoefte leidt veelal tot stereotiep gedrag, abnormaal gedrag zoals het zuigen en likken aan elkaar en aan objecten in de omgeving en bijvoorbeeld ook urinedrinken. De maatregel van zes weken melk uit de speen is ongewijzigd gebleven, wel is het vereiste van de zoogpositie vervallen.

Bij de voorgenomen maatregel om permanent vers schoon water beschikbaar te stellen voor kalveren is door veehouders aangegeven dat dit niet met alle drinksystemen mogelijk is. Enkele systemen worden ingezet voor zowel de verstrekking van water, als voor melk. Op het moment dat er melk wordt verstrekt wordt er daarom geen water verstrekt. Het aanleggen van een apart watersysteem is kostbaar. Om dergelijke drinksystemen niet uit te sluiten, is een passage opgenomen dat deze systemen zijn toegestaan zolang er water of melk ter beschikking is. Door vleesveehouders wordt aangegeven dat met name in potstallen (vanwege wisselende hoogte van de ondergrond) het lastig is watervoorziening voor alle leeftijden te realiseren. De AMvB is op dit punt niet aangepast, omdat de permanente beschikbaarheid over vers water een belangrijke maatregel is om te kunnen voorzien in de drinkbehoefte.

Bij de voorgenomen maatregel om het minimale hemoglobinegehalte (Hb-gehalte) te verhogen naar 5,3 mmol/l is door veehouders aangegeven dat die in de praktijk soms lastig is omdat je in een koppel uitschieters kunt hebben. Een laag Hb-gehalte kan leiden tot bloedarmoede en heeft dus een negatief effect op de gezondheid en het welzijn van een kalf. De maatregel blijft daarom ongewijzigd. In de toelichting is, ook naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie, opgenomen dat sprake kan zijn van variatie in Hb-gehalte en dat het niet de bedoeling is kalverhouders direct af te rekenen.

Specifiek voor pluimvee

Bij de voorgenomen maatregel voor het verbod op koloniekooien voor legkippen per 2030 is aangegeven dat dit voor sommige houders te vroeg komt. Er zijn houders die recent een nieuwe stal met koloniekooien hebben gebouwd. Met een verbod op koloniekooien per 2030 wordt onvoldoende rekening gehouden met de afschrijvingstermijn en de benodigde tijd om

vergunningen voor een alternatief houderijsysteem te verkrijgen. Mede vanwege deze impact is de datum van inwerkingtreding gewijzigd naar 2035.

Bij de voorgenomen maatregel over het onbeperkt verstrekken van vers water is door veehouders opgemerkt dat dit risico's met zich meebrengt in de praktijk. Zo wordt er overdag wel permanent water versterkt, maar 's nachts zijn er risico's voor het dierenwelzijn, door bijvoorbeeld knoeien met als gevolg nat strooisel. De maatregel is mede daarom aangepast naar permanente waterversprekking gedurende de dagperiode en sluit zo beter aan bij de praktijk.

Bij de voorgenomen maatregel over de inrichting van functiegebieden, en dan specifiek ten aanzien van plateaus en zitstokken, werd opgemerkt dat er bij veehouders zorgen zijn over de hygiëne. Plateaus zijn in de praktijk namelijk lastig schoon te houden en kunnen hierdoor dierenwelzijnsproblemen veroorzaken. De verplichting tot het aanbrengen van plateaus wordt daarom voorzien per 2040 in werking te treden voor bestaande stallen. In de tussentijd zal worden ingezet op onderzoek en pilots om vast te stellen wat de beste manieren zijn om de plateaus te realiseren voor het welzijn van de dieren. In 2028 vindt een evaluatie plaats om te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is om de maatregel in 2030 in werking te kunnen laten treden. Ook ten aanzien van het bieden van een plek in de stal waar kuikens beschut en warm kunnen zitten, zal ingezet worden op onderzoek en pilots. Veehouders gaven tijdens de panelgesprekken aan dat er onvoldoende kennis beschikbaar is over de juiste inrichting hiervan.

Bij de voorgenomen maatregel om onbeperkt omgevingsverrijking te bieden, werden door veehouders vraagtekens gezet bij het nut hiervan voor jonge kuikens (tot vier á vijf weken leeftijd). Die regel blijft onveranderd, omdat een omgeving waar pluimvee wordt gehouden die voldoende omgevingsverrijking bevat, tegemoetkomt aan meerdere gedragsbehoeften. Wel is ervoor gekozen in de AMvB geen nadere specificatie te geven van omgevingsverrijking, omdat per dier, leeftijd en veehouderijbedrijf kan verschillen wat nodig is. Deze uitwerking zou in een GGP kunnen plaatsvinden.

3. Gevolgen voor de regeldruk van de betrokken agrarische ondernemers

De AMvB legt nieuwe regels op aan houders van productiedieren om in 2040 dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen. Dit is een wettelijke opdracht die volgt uit artikel 2.3a en 10.10, derde lid, van de Wet dieren, in samenhang met artikel 2.2, twaalfde lid. De gevolgen voor de regeldruk voor de betrokken agrarische ondernemers worden beschreven door in te gaan op de volgende onderwerpen: a) nut en noodzaak van de regels, b) of minder belastende alternatieven mogelijk zijn, c) of gekozen is voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven, en d) de gevolgen voor regeldruk aan de hand van de in kaart gebrachte financiële werkbaarheid, administratieve lasten en kennis- en nalevingskosten.

Nut en noodzaak

Het nut en de noodzaak van de regels zijn deels een gegeven nu het maken van onderhavige regelgeving een verplichting is die volgt uit de wet. Deze verplichting is vormgegeven in de vorm van een wettelijke instructiebepaling voor het maken van deze regels voor vier veehouderijsectoren, die uiterlijk op 1 juli 2025 bij beide Kamers moest worden voorgehangen. De instructiebepalingen verplichten ertoe om het geheel aan regels die een dierwaardige veehouderij bewerkstelligen in 2040 vast te leggen. De AMvB bevat (1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, runderen, kalveren en varkens die in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen en (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten.

De wettelijke verplichting om genoemde regels te stellen laat onverlet dat bij de totstandkoming van de AMvB bij elke regel het nut en de noodzaak zijn afgewogen. Dat heeft allereerst vorm gekregen door uit te gaan van wetenschappelijke informatie over wat de gedragsbehoeften van dieren zijn en wat zij nodig hebben om die uit te oefenen. Van de gestelde regels staat derhalve

wetenschappelijk vast dat die eraan bijdragen dat de dieren een dierwaardig leven hebben in de veehouderij. Als de benodigde aanpassingen niet plaatsvinden zal geen sprake zijn van dierwaardige veehouderij. Dat maakt de benodigde aanpassingen voor de dieren nuttig en noodzakelijk. Wanneer de wetenschappelijke informatie onvoldoende kennis bevat over een gedragsbehoefte en/of wat daarvoor nodig is en/of er onzekerheden zijn, is een gedragsbehoefte of regel niet opgenomen. Daarnaast is rekening gehouden met de proportionaliteit van de regels. Deze moeten uitvoerbaar en haalbaar zijn. Daarom zijn de regels waarbij sprake is van een grote economische impact verder in de tijd geplaatst en treden die niet eerder dan 2040 in werking. Daarnaast zijn er evaluatiebepalingen in de AMvB opgenomen. Voor een aantal aangewezen maatregelen wordt eerst een evaluatie uitgevoerd om te toetsen of en zo ja wanneer een maatregel in werking kan treden. Ook volgt een evaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding van maatregelen. Hiermee is geborgd dat de aspecten die nodig zijn voor realisatie van een dierwaardige veehouderij gedurende de gehele inwerkingtreedingsperiode gemonitord worden en blijven. De inwerkingtreding van regels in de AMvB waarvoor een of meerdere vergunningen zijn vereist, kan pas plaatsvinden wanneer uit de evaluaties voldoende blijkt dat vergunningverlening in de veehouderij kan plaatsvinden.

Minder belastende alternatieven

In de regels in de AMvB is zoveel mogelijk ruimte gelaten voor verschillende manieren van invulling door veehouders in de praktijk. Daarom bevat de AMvB waar mogelijk doelvoorschriften, die wel het te bereiken doel beschrijven, maar niet de precieze wijze waarop het doel bereikt moet worden. Dat laat ook meer ruimte voor de ontwikkeling en inpassing van innovatie. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een GGP. In het Convenant zijn afspraken gemaakt over het opstellen van deze Gidsen door sectorpartijen. Daarnaast is niet voor alle onderdelen van dierwaardige veehouderij gekozen voor het opnemen van een regel in de AMvB. Indien het opnemen van een regel niet werkbaar is en er een alternatief bestaat om het doel te bereiken is daarvoor gekozen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de graasbehoefte van koeien en de weidegang die van belang is om die behoefte uit te oefenen. Beide zijn niet in de AMvB opgenomen omdat er een beter werkend alternatief beschikbaar is. Steeds is afgewogen wat het meest effectieve instrument is om het doel te bereiken. Daar komt bij dat de AMvB ook ruimte wil laten voor bestaande en nieuwe marktconcepten die eisen stellen die boven de wettelijke regels uitgaan. Hier is rekening mee gehouden en daarnaast zijn er in het Convenant waar mogelijk afspraken gemaakt over de inzet van bijvoorbeeld private kwaliteitssystemen en keurmerken die eveneens de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij bevorderen.

Werkbaarheid uitvoeringswijze

De toelichting van deze AMvB beschrijft in hoofdstuk 6 de invoeringsstrategie van de AMvB. Dat is een stapsgewijze invoering waarbij het van belang is dat die gelijk oploopt met het borgen van aspecten die nodig zijn om dierwaardige veehouderij te kunnen implementeren. Deze invoeringsstrategie zorgt ervoor dat het voor veehouders uitvoerbaar is om de regels te kunnen implementeren. Om de invoering van regels werkbaar en implementeerbaar te maken voor veehouders kent de invoeringsstrategie zowel een gefaseerde inwerkingtreding van regels tot 2040, als een evaluatiebepaling voor de meest impactvolle maatregelen. Deze evaluatiebepaling zorgt ervoor dat er een extra zekerheid is dat veehouders niet tot het onmogelijke worden gedwongen door eerst te evalueren of aan de randvoorwaarden is voldaan. Als uit de evaluaties zou blijken dat het inwerkingtreden van de regel niet uitvoerbaar is, kan bepaald worden dat de voorgenomen inwerkingtreedingsdatum van die regels moet worden uitgesteld.

Financiële werkbaarheid

In deze paragraaf is getracht inzichtelijk te maken wat de financiële werkbaarheid is voor veehouders om aan de nieuwe regels te voldoen, op basis van de Rijksbrede methodiek. Hierbij is voor de berekeningen gerekend met de volgende aantallen. Volgens CBS (2025) is het gemiddeld bruto uurloon van agrarische beroepen 17 euro. Er zijn in Nederland 1.700 pluimveebedrijven,¹⁸

¹⁸ Pluimveesector in Nederland, WUR, 2025.

1.800 varkensbedrijven en ongeveer 16.000 rundveebedrijven (kalveren, melkvee en vleesvee)¹⁹. De bedragen die hieronder zijn opgenomen geven de financiële werkbaarheid weer van alle bedrijven waar de maatregel op ziet. Dit zijn dus niet de kosten per bedrijf. De reden dat deze kosten niet zijn doorgerekend naar de financiële draagkracht per bedrijf is omdat de verschillen tussen bedrijven te groot zijn.

Administratieve lasten

De volgende regels in de AMvB brengen administratieve lasten met zich mee:

- 1) De verplichting voor veehouders om een thermoregulatieplan te maken (artikel 2.5a)
- 2) De verplichting voor varkenshouders om een logboek van staartkwetsuren bij te houden (artikel 2.14, vierde lid)
- 3) De verplichting voor varkenshouders om een verbeterplan op te stellen om agressie bij varkens tegen te gaan (artikel 2.14a)
- 4) De verplichting voor varkenshouders om een risicoanalyse van het staartbijten van varkens te maken (artikel 2.14, vijfde lid)
- 5) De verplichting voor varkenshouders om een verbeterplan op te stellen ten aanzien van de ingreep tandenvijlen bij varkens (artikel 2.12, tweede en derde lid)
- 6) De gebruikmaking van GGP's in de bedrijfsvoering.

Ad 1. In de AMvB is een verplichting per 2028 opgenomen dat elke veehouder voor wie het hebben van een bedrijfsgezondheidsplan verplicht is een thermoregulatieplan moet hebben. Daarin moet worden vastgelegd welke specifieke maatregelen de houder kan treffen bij bepaalde (extreme) weersomstandigheden. Het thermoregulatieplan maakt deel uit van het bedrijfsgezondheidsplan. Dat zorgt ervoor dat de verwachte extra administratieve lasten voor deze nieuwe verplichting beperkt zijn. Er zal een extra onderdeel aan het bedrijfsgezondheidsplan moeten worden toegevoegd, waarbij dezelfde regels die gelden voor het actueel houden daarvan, ook gelden voor het thermoregulatieplan. De voornaamste administratieve last van deze verplichting betreft het eenmalige opstellen van het plan. Veehouders kunnen hierbij van elkaar leren omdat het doorgaans vergelijkbare maatregelen zijn die door bedrijven getroffen kunnen worden om hitte- en koudestress, zoals deze gedefinieerd zijn door EFSA²⁰, bij de dieren te voorkomen. Een grove schatting is dat het opstellen van een thermoregulatieplan tussen de 20-30 uur kost (onder andere voor inventariseren huidige situatie, opstellen maatregelen, vastleggen in bedrijfsgezondheidsplan), inclusief het actueel houden. In totaal zijn er in Nederland zo'n 27.600 veehouderijbedrijven (CBS, 2025). De lasten voor deze maatregel zullen dan neerkomen op tussen de 340-510 euro per bedrijf. De regeldruk komt dan neer op tussen de 9.384.000 en 14.076.000 euro.

Ad 2 en 3. Om het risico op staartbijten bij varkens te verminderen zijn in de AMvB voor varkenshouders de verplichtingen opgenomen om een logboek van staartkwetsuren bij te houden en om, indien sprake is van staartbijten en de getroffen maatregelen onvoldoende werken, een verbeterplan op te stellen om de risico's te verkleinen. Beide administratieve verplichtingen moeten onderdeel uitmaken van het reeds verplichte bedrijfsgezondheidsplan. Het maken van het logboek brengt een administratieve last met zich, omdat de kwetsuren bijgehouden moeten worden en ingevuld. Het gaat daarbij onder meer om waar, wanneer, bij hoeveel dieren staartkwetsuren zijn geconstateerd, welke maatregelen de houder heeft genomen om staartbijten tegen te gaan en in hoeverre deze maatregelen effectief zijn gebleken. Omdat deze verplichting voor alle

¹⁹ Agrimatie, WUR (2025).

²⁰ Hittestress: "A situation where an animal experiences stress and/or negative affective state(s) such as discomfort and/or distress when exposed to a high effective temperature."

Koudestress: "A situation where an animal experiences stress and/or negative affective state(s) such as discomfort and/or distress when exposed to a low effective temperature."

EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of pigs during transport." *EFSA journal* 20.9 (2022): e07445; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of cattle during transport." *EFSA journal* 20.9 (2022): e07442; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of equidae during transport." *EFSA journal* 20.9 (2022): e07444; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of pigs on farm." *EFSA journal* 20.8 (2022): e07421; Panel, EFSA AHAW, et al. "Welfare of broilers on farm." *EFSA journal* 21.2 (2023): e07788;

varkenshouders geldt en staartkwetsuren bij elk bedrijf kunnen voorkomen, kunnen veel varkenshouders hier mee belast worden. Tegelijkertijd vergt het logboek een beperkt aantal extra handelingen, omdat het kan worden bijgehouden op basis van reguliere rondes door de stal die de veehouder toch al maakt. Daarna is het een kwestie van 'vinkjes zetten'. Het dwingt de veehouder wel om maatregelen te treffen en de effectiviteit daarvan bij te houden. Naar verwachting brengt de verplichting om een logboek te maken geen extra kosten en zeer geringe tijdsinzet van de veehouder met zich mee. Omdat het hier gaat om een (kleine) aanvulling op het bestaande logboek, is dit niet in financiële werkbaarheid uitgedrukt.

Het verbeterplan moet worden opgesteld door de dierenarts in overleg met de veehouder indien uit het logboek blijkt dat in een jaar vaker dan eenmaal in een kwartaal staartbijten op het bedrijf is voorgekomen en direct getroffen maatregelen niet tot resultaat hebben geleid. Het verbeterplan kan extra tijd en geld vragen, omdat moet worden uitgezocht en in kaart gebracht moet worden welke maatregelen zouden kunnen helpen. Hierbij kunnen adviseurs en deskundigen worden geraadpleegd. Ook hier geldt de verwachting dat dit voor veel varkenshouders aan de orde zal zijn omdat staartbijten nog regelmatig voorkomt in de huidige houderijen. Het maken van dit verbeterplan vraagt daardoor mogelijk wel om extra tijdsinzet en kosten door de veehouder. Het opstellen van een verbeterplan om staartbijten bij varkens te voorkomen is vrij specifiek, en de benodigde tijd hangt af van verschillende factoren zoals de kennis van de veehouder, de huidige situatie op het bedrijf, en of er al gegevens of adviezen beschikbaar zijn. Een globale inschatting van tijd (zoals voor het inventariseren van de huidige situatie, oorzaken en risicofactoren en eventueel inwinnen van adviezen) ligt tussen de 13-23 uur. Daarmee zou de regeldruk van deze maatregel voor alle varkenshouders liggen tussen de 397.800 en 703.800 euro.

Ad 4. De verplichting om een risicoanalyse van staartbijten te maken geldt voor alle varkenshouders. Deze analyse moet twee keer per jaar worden gemaakt en moet zien op de omstandigheden op het eigen bedrijf. De verwachting is dat deze analyse in beperkte mate extra administratieve lasten met zich meebrengt. De omstandigheden op het bedrijf zullen doorgaans niet elk half jaar opnieuw substantieel wijzigen, waardoor meestal kan worden voortgeborduurd op de laatste analyse. Daarnaast zijn de meeste varkenshouders reeds bekend met het maken van deze risicoanalyse omdat die al verplicht is in de private kwaliteitssystemen van de sector. De benodigde hoeveelheid tijd is te overzien nu deze analyse maar twee keer per jaar hoeft te worden gemaakt. Naar verwachting zijn hier geen of beperkte kosten mee gemoeid, mede omdat de betreffende analyse op grond van de eigen waarneming van de varkenshouders zelf kan worden opgesteld en vrijwel alle varkenshouders dit momenteel al moeten doen omdat ze aangesloten zijn bij een privaat kwaliteitssysteem. Dit zal naar verwachting niet meer dan 3 uur per keer kosten. Daarmee komt de regeldruk van deze maatregel op geschat 91.800 euro per jaar.

Ad 5. Vanaf 2028 mogen de hoektanden van biggen alleen nog worden gevijld als daar een veterinaire noodzaak voor is en als de dierenarts in overleg met de houder, een verbeterplan opstelt met maatregelen om de oorzaken weg te nemen. Deze administratieve last komt derhalve terecht bij de dierenartsen. Het verbeterplan wordt deel van het bedrijfsgezondheidsplan. De extra lasten zijn daardoor beperkt. Het vijlen van hoektanden van biggen is een arbeidsintensieve handeling. Varkenshouders geven aan dat daardoor de ingreep in de praktijk weinig wordt toegepast. Daarom zal naar verwachting de noodzaak tot het maken van het plan zich bij slechts een beperkt deel van varkenshouders voordoen. Daarbij zullen doorgaans dezelfde aspecten in deze verbeterplannen opgenomen kunnen worden, waardoor niet elke dierenarts voor elk bedrijf weer opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Naar verwachting zijn hier ook weinig kosten mee gemoeid en is niet de verwachting dat voor het plan externe adviseurs hoeven te worden ingeschakeld. Omdat het vijlen van de hoektanden van biggen vanaf 2028 enkel in uitzonderlijke gevallen nog toegepast zal worden, en dus slechts in enkele gevallen regeldrukeffecten met zich mee zal brengen, is zeer lastig in kaart te brengen wat de gevolgen van deze regel zijn op de financiële werkbaarheid van varkenshouders.

Ad 6. Voor meerdere regels in de AMvB die als doelvoorschriften zijn opgenomen kan een GGP behulpzaam zijn voor veehouders. Voor individuele houders brengt het opstellen van een GGP geen administratieve lasten met zich mee. Veehouders gebruiken deze Gidsen desgewenst voor hun bedrijfsvoering, wat geen administratieve lasten met zich meebrengt. Echter kan het de veehouder juist ontlasten, omdat de GGP geschikte voorbeelden bevat om invulling te geven aan voorschriften, zodat veehouders niet allemaal individueel zelf het wiel hoeven uit te vinden. Aan het raadplegen van een GGP zijn geen voorwaarden of kosten verbonden. Deze maatregel heeft dan ook geen impact op de financiële werkbaarheid van veehouders.

Kennisname- en nalevingskosten

Kennisnamekosten zijn de tijd en moeite die nodig is om nieuwe of gewijzigde regels te begrijpen. Nalevingskosten zijn de inspanningen die nodig zijn om te voldoen aan de regels (zoals aanpassen van processen, systemen, administratie).

WSER/CAF heeft berekend dat de regels in de AMvB voor de pluimvee-, varkens-, melkvee-, en kalverhouderij in totaal 5,9 tot 8,4 miljard investeringskosten met zich meebrengen en dat de jaarlijkse kosten 1,2 tot 2,1 miljard euro variëren. Kennisname- en nalevingskosten vallen hier ook onder. WSER/CAF heeft ook de jaarlijkse extra kosten per diercategorie in kaart gebracht, uitgaande van de maatregelen in 2040. Separaat heeft WSER/CAF de investeringskosten in kaart gebracht voor de vleesveesector. Het vaststellen van de economische impact voor de vleesveesector is lastig, omdat de sector bijzonder divers is en niet te vatten is in een of twee representatieve referentiebedrijven. Bij een aanzienlijk deel van de sector is het vleesvee een kleinschalige neventak. Juist op deze kleine bedrijven kunnen bepaalde maatregelen (zoals een eis aan oppervlakte per dier of een verbod op aanbinden) een probleem opleveren, terwijl diezelfde maatregelen op de grotere bedrijven veelal al gerealiseerd zijn. Mede hierdoor zijn bandbreedtes moeilijk te geven, maar is er een indicatie van de gemiddelde jaarlijkse extra kosten per bedrijf opgenomen. De bandbreedte voor de extra kosten per diercategorie is hieronder weergegeven:

<u>Diercategorie</u>	<u>Jaarlijkse extra kosten per bedrijf</u>
Vleesvarkens	€ 220.000 – € 236.000
Zeugen (fokvarkens)	€ 399.000 – € 404.000
Melkvee	€ 34.000 – € 136.000
Vleeskuikens	€ 23.000 – € 79.000
Leghennen	€ 30.000 – € 47.000
Rosékalveren	€ 62.000 – € 68.000
Blankvleeskalveren	€ 155.000 – € 171.000
Vleesstieren	€ 127.000
Zoogkoeien	€ 79.000

In hoofdstukken 6.1 en 9 worden de financiële gevolgen verder toegelicht.

4. Gevolgen voor milieu

De doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij moet integraal met andere opgaven plaatsvinden. Dat betekent dat wordt gekeken naar de samenhang en synergie met andere doelen en dat risico's op het afwentelen op andere doelen moeten worden voorkomen. Voor deze AMvB is dat mede van belang, omdat een aantal regels impact heeft op de emissies uit stallen en daarbuiten, zoals ammoniak, geur, fijnstof en/of broeikasgassen, en mogelijk op excreties (nitraat en fosfaat). Zo is relevant dat de Europese grenswaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen worden aangescherpt per 2030. Voor fijnstof worden als gevolg van deze aanscherping reeds overschrijdingen verwacht. Voor ammoniak stelt de Europese NEC-richtlijn vast dat Nederland in 2030 qua emissie onder de 122 kton dient te blijven. In 2022 werd in Nederland 121 kton ammoniak uitgestoten, waarvan 110 kton uit de landbouw kwam. Ook als gevolg van sommige regels in deze AMvB kan de emissie van fijnstof en ammoniak toenemen.

Voor de uitvoerbaarheid van deze AMvB is nodig dat de regels voor dierenwelzijn in de veehouderij passen binnen de (toekomstige) (inter)nationale wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water en bodem. Daar waar de regels voor dierenwelzijn negatieve gevolgen hebben op emissies van stoffen en gasen waardoor (risico op) overschrijding van de kaders in (inter)nationale regelgeving ontstaat, zullen op stal-, bedrijfs- en/of landelijk niveau maatregelen worden getroffen. Die moeten negatieve effecten verminderen of wegnemen en ervoor zorgen dat er binnen de genoemde kaders wordt gebleven. Daarom is nader onderzoek naar en monitoring van de (landelijke) effecten van de transitie naar een dierwaardige veehouderij op emissies noodzakelijk. Zie daarvoor ook meer toelichting verderop in paragraaf 6.6.

Binnen de huidige veehouderij is al veel onderzoek gedaan naar emissies naar de lucht van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen. Daarbij wordt uitgegaan van landbouwkundige randvoorwaarden (de gemiddelde agrarische praktijk) zoals die nu toegepast worden bij emissiemetingen. Er zijn ook studies gedaan naar het houden van dieren in nieuwe, meer dierwaardige concepten, en de effecten daarvan op emissies. In diverse studies zijn door experts inschattingen gedaan, echter zijn emissiemetingen in dergelijke stallen nog niet of nauwelijks gedaan.²¹ Daarom is meer wetenschappelijk onderzoek naar de effecten op emissies op stal-, bedrijfs-, lokaal en nationaal niveau nodig.

Onderzoekers van de Wageningen Livestock Research (WLR) hebben de impact van de voorgenomen regels in deze AMvB in de vorm van 'expert inschattingen' in grote lijnen in kaart gebracht.²² In de paragrafen over de regels per diersector is de door de experts verwachte impact daarvan op emissies in de stal per regel opgenomen en waar nodig toegelicht. Tevens zijn de uitkomsten van WLR meegenomen in de uitgevoerde Milieueffectentoets (MET). Hieruit komt naar voren dat het de verwachting is dat (enkele) regels uit de AMvB met name gevolgen hebben voor emissies, en in mindere tot geen mate op andere milieuzaken zoals afvalstromen en energieverbruik.

Zo zorgt het bieden van meer ruimte per dier bijvoorbeeld voor een groter emitterend oppervlak, waardoor het aannemelijk is dat er per dierplaats een toename is van de emissies van ammoniak. Daarnaast bestaat de verwachting dat het anders inrichten van de stal vanwege dierwaardigheid – bijvoorbeeld het gebruik van dagontmesting, het gebruik maken van robuuste rassen, andere soorten strooisel of een ander type vloeren – effecten (positief of negatief) op de emissie van ammoniak en andere stoffen kunnen hebben. Nog niet bekend is hoe de voorgenomen regels in de AMvB op elkaar ingrijpen en hoe de verschillende factoren en omgevingsfactoren die een rol spelen bij de vorming van ammoniak en andere emissies hierdoor beïnvloed worden. Onderzoek is nodig om het totaalbeeld van het emissieproces in deze nieuwe situatie te begrijpen en te beheersen. Die kennis kan worden toegepast in onderzoeken naar (nieuwe) emissiearme stalsystemen en technieken om negatieve effecten op emissies te kunnen wegnemen of verminderen. Daarbij zijn ook emissiemetingen in praktijkstallen noodzakelijk. Het is nog niet mogelijk om de verwachte impact op emissies op verschillende niveaus nader te kwantificeren, omdat daar nog onvoldoende data voor beschikbaar is. Met het oog op de invoering van de regels in de AMvB is daarom op korte termijn nader onderzoek naar deze effecten nodig, zodat dierenwelzijnsregels in 2030 in werking kunnen treden voor nieuw te bouwen of te verbouwen stallen, en om te weten welke maatregelen eventueel nodig zijn om negatieve effecten op emissies te kunnen wegnemen of verminderen. Op het moment dat er nu al een substantiële impact van maatregelen op emissie te voorzien is in bestaande stallen, treden deze later of nog niet in werking. Hierover heeft bij elke maatregel een afweging plaatsgevonden waarbij ook het belang van het dier is betrokken.

6. Uitvoering – stapsgewijze implementatie

²¹ Onder andere 'Resultaten geur- en fijnstofmetingen vleeskuikens Beter Leven 1ster, indicatieve metingen tijdens een enkele ronde', rapport 1206 Wageningen University & Research en 'Advies Voorzorg correcties emissies uit stallen met vleeskuikens gehouden volgens Beter Leven keurmerk 1ster, bijlage bij Kamerstuk 28 973, nr. 252.

²² Van Niekerk, T.G.C.M., J. van Harn, A.J.A. Aarnink, L.R. Gollenbeek, H.J.C. van Dooren, 2025. Impactanalyse maatregelen AMvB Dierwaardige Veehouderij op stalemissies; Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1572.

De regels in deze AMvB treden stapsgewijs in werking. Het uitgangspunt van het gefaseerd stellen van regels is dat maatregelen zo snel als mogelijk in werking treden, uiterlijk in 2040. Per wanneer een maatregel in werking kan treden is afhankelijk van verschillende factoren. Deze factoren, die hebben meegewogen per wanneer maatregelen in werking kunnen treden, staan in dit hoofdstuk beschreven. Ten aanzien van een aantal maatregelen ontbreekt het anno 2026 nog aan kennis en kunde om meteen tot implementatie over te kunnen gaan. De factoren maken ook dat er voor een aantal maatregelen nog geen inwerkingtredingsmoment is opgenomen. Het gaat hierbij om grote, impactvolle maatregelen waarbij op het moment van het opstellen van deze AMvB nog niet aan de randvoorwaarden voldaan kan worden of waarover de benodigde kennis ontbreekt. Denk bijvoorbeeld aan grote kostbare stalaanpassingen in bestaande stallen, waarbij de investeringen op dit moment niet redelijkerwijs terug te verdienen zijn. Deze maatregelen kennen een evaluatiebepaling, waarover meer wordt toegelicht in hoofdstuk 9. Voor deze betreffende maatregelen is wel een voorgenomen moment van inwerkingtreding opgenomen in deze toelichting, wat in de dierenhoudelijke hoofdstukken is terug te lezen ('inwerkingtreding is voorzien per').

Voor de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij is van belang dat die gelijk oploopt met de andere opgaves voor de veehouderij, bijvoorbeeld in het kader van klimaat, en met de realisatie van een aantal randvoorwaarden. Hier is onder andere rekening mee gehouden door onderscheid te maken tussen het moment van inwerkingtreding van maatregelen bij bestaande of nieuw te bouwen/verbouwen stallen.

Voor het moment van inwerkingtreding van een maatregel is een afweging gemaakt tussen de volgende randvoorwaarden die voor de uitvoerbaarheid van de voorschriften in deze AMvB cruciaal zijn:

- 1) dat er verdienmodellen zijn voor dierwaardig geproduceerde producten,
- 2) dat door veehouders de benodigde investeringen die noodzakelijk zijn voor het doorvoeren van de dierenwelzijnsmaatregelen redelijkerwijs kunnen worden gedaan,
- 3) dat in Nederland de benodigde vergunningen redelijkerwijs kunnen worden verkregen voor het uitvoeren van de aanpassingen in bestaande stallen en voor het bouwen van nieuwe stallen en de kosten daarvan terugverdiend kunnen worden zodat het verdienvermogen van veehouders op een goed niveau kan blijven, en
- 4) dat de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij plaatsvindt binnen de (toekomstige) (inter)nationale wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water en bodem.

Het borgen van deze aspecten, rekening houdend met alle relevante omstandigheden, vergt een inzet van alle betrokken partijen: van de overheid tot markt- en ketenpartijen, van financiële instellingen tot veehouderijsectoren. Dat die aspecten tijdens het tot stand komen van deze AMvB nog onvoldoende geborgd zijn, maakt dat de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij voor veehouders een pad is met onzekerheden, zeker indachtig de mogelijke economische gevolgen die door WSER/CAF in kaart zijn gebracht. Daarom is nodig dat de invoering van maatregelen vergezeld wordt door flankerende activiteiten die mogelijk maken dat dierwaardige veehouderij kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat er inspanningen moeten worden gepleegd door zowel de overheid als alle partijen in de keten om redelijkerwijs de genoemde aspecten te borgen. Daarmee wordt ook voorkomen dat het onmogelijk wordt om in Nederland vee te houden. Juist vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en het hoge niveau daarvan in de Nederlandse veehouderij zou verplaatsing van veehouderij naar landen met een lager niveau van dierenwelzijn een zeer ongewenst neveneffect zijn.

1. Verdienmodellen

Markt- en ketenpartijen hebben de meeste invloed op de mate waarin dierwaardig geproduceerde producten hun weg vinden naar de afzetmarkt. Daarmee spelen zij een grote rol bij de vraag of er verdienmodellen zijn voor die producten en of veehouders een goede prijs krijgen voor die producten. Die verdienmodellen zijn voor veehouders mede doorslaggevend of zij investeringen in dierwaardige stallen kunnen terugverdienen, waarbij ook de Europese en internationale markt van

belang is. De afzetmarkt van dierlijke producten heeft voor alle veehouderijsectoren namelijk een sterk internationaal karakter. In het Convenant hebben partijen eveneens vastgelegd dat voor het zetten van stappen naar een dierwaardige veehouderij cruciaal is dat er een markt met een positieve *business case* is voor dierwaardig geproduceerde producten die opschaling mogelijk maken. Beoogd is dat partijen hiertoe afspraken maken.

Met de impact van maatregelen op het verdienmodel is rekening gehouden. Zo treden maatregelen later in werking wanneer de kosten van implementatie van invloed zijn op het verdienmodel, of treden maatregelen nog niet in werking. Een voorbeeld daarvan zijn de meest impactvolle ruimtenormen. Deze hebben, zo blijkt uit de berekeningen van WSER/CAF, de grootste impact op het verdienmodel van veehouders. Het is daarom van belang om komende jaren in te zetten op het creëren van een verdienmodel. Omdat het niet zeker is op dit moment hoe de markt eruitziet richting 2040, is onder andere aan deze normen de evaluatiebepaling gekoppeld. Dit houdt in dat voorafgaand aan de voorziene inwerkingtreding er een evaluatie plaats vindt die onder andere toetst of veehouders de kosten redelijkerwijs kunnen terugverdienen doordat er marktvraag naar is. Pas na deze evaluatie zal de regel inwerkingtreden. De inzet op het creëren van een verdienmodel is dus van groot belang om de omslag naar een dierwaardige veehouderij in gang te zetten, waar markt- en ketenpartijen een belangrijke rol hebben om dit mogelijk te maken. Nederland zet in de Europese Unie in op een gelijk speelveld in Europa. Daartoe wordt ingezet op het zoveel mogelijk harmoniseren en verbeteren van de Europese dierenwelzijnsregelgeving. Voor de AMvB zijn ontwikkelingen in andere lidstaten op het gebied van dierenwelzijnsregels betrokken en op een aantal onderdelen is daarbij in de regels aangesloten. Voor veehouders is het ook van belang dat de kosten van de maatregelen in de AMvB kunnen worden terugverdiend uit de Europese markt.

Private kwaliteitssystemen en keurmerken kunnen worden ingezet om te bevorderen dat bovenwettelijke houderijsystemen een plek verwerven en behouden in de markt, zodat zij op die manier als voorlopers bijdragen aan de verdere doorontwikkeling van dierwaardige veehouderij.

2. Investerings en financiering

Het kunnen doen van investeringen hangt voor veehouders af van allerlei aspecten en is heel bedrijfsafhankelijk. De mate van mogelijkheden tot financiering hangt voor een groot gedeelte ook af van marktaspecten. De overheid kan enkel een faciliterende rol spelen. In dat kader heeft het ministerie van LNV in het Convenant de afspraak gemaakt dat LNV zich er binnen de budgettaire kaders voor inspent dat in bestaande en nieuwe relevante subsidieregelingen en/of andere regelingen, de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij een volwaardige en expliciete plek in de belangenafweging krijgt, zodat die regelingen potentieel benut kunnen worden voor de doorontwikkeling en de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige en emissiearme systemen. Daarnaast is in het Convenant de afspraak gemaakt dat partijen zich inspannen om, in samenwerking met banken en andere financiële instellingen, private financiële ondersteunende instrumenten te ontwikkelen die bijdragen aan de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige systemen.

3. Vergunningverlening

Het binnen de geldende beslistermijnen krijgen van een omgevingsvergunning voor één of meer activiteiten, als die vergunningsplichtig zijn, is voor het uitvoeren van benodigde aanpassingen voor veehouders noodzakelijk om stappen daadwerkelijk te kunnen zetten. Zonder die vergunningen kunnen zij bepaalde stalaanpassingen niet uitvoeren. Voor sommige regels zal een vergroting van het bouwblok nodig zijn om een economisch rendabele stal neer te zetten. Meer ruimte in stallen kan vanwege de toename van emitterend oppervlak leiden tot extra emissie-uitstoot, hetgeen een remmend effect heeft op het kunnen verkrijgen van een vergunning. Voor veehouders is het verkrijgen van een vergunning dan ook een ingewikkeld en vaak langdurig traject.

In het Convenant is hierover afgesproken dat het ministerie van LNV zich er, in samenwerking met het bevoegd gezag (gemeente, provincie) en andere betrokken departementen, maximaal voor inzet dat bestaande en nieuwe knelpunten bij het verkrijgen van de benodigde omgevingsvergunningen voor het aanpassen van een stal om stappen te zetten voor dierwaardigheid, bij het juiste bevoegd gezag worden geadresseerd en waar mogelijk worden weggenomen.

In dit kader is het vraagstuk rondom natuurvergunningverlening heel relevant. Het kabinet heeft op 26 juni 2026 een pakket aan maatregelen uit de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof gepresenteerd waarmee de stikstofuitstoot structureel en geborgd wordt verlaagd en Nederland stapsgewijs van het slot komt.²³

De inwerkingtreding van regels in de AMvB waarvoor omgevingsvergunningen voor één of meer activiteiten zijn vereist, kan pas plaatsvinden voor bestaande stallen wanneer voldoende blijkt dat vergunningverlening in de veehouderij in principe kan plaatsvinden. Vergunningverlening is één van de onderdelen van de evaluaties bij deze AMvB, waarbij ook naar de realisatie van de andere randvoorwaarden wordt gekeken. Bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata van de regels in de AMvB is mede rekening gehouden met de beslistermijnen en de gemiddelde duur van een vergunningentraject. Hiervoor gelden twee uitzonderingen, namelijk voor de inwerkingtreding van het verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen, opfoklegkippen en vleeskuikenouderdieren per 2035, het verbod op systemen waar vleeskuikenouderdieren hun gedragsbehoeften niet kunnen uitvoeren per 2035 en het verbod voor aanbindstallen voor runderen per 2040. Voor deze maatregelen is met het stellen van het overgangstermijn rekening gehouden met de duur van het hele proces dat moet worden doorlopen, inclusief de vergunningverlening, voor de bouw van nieuwe stallen of de verbouw van de bestaande stal. Er is een uitzondering ingeregeld voor het scenario dat het verkrijgen van een natuurvergunning vanwege stikstofproblematiek (nog) niet mogelijk is. Wanneer een veehouder kan aantonen dat uiterlijk op 1 januari 2031 een aanvraag voor een natuurvergunning (omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) voor de nieuwbouw of verbouw is ingediend, maar deze natuurvergunning buiten zijn schuld (nog) niet kan worden verleend, wordt deze uitgezonderd van het verbod.

Voor nieuw te bouwen of te verbouwen stallen gaan de meeste maatregelen die stalaanpassingen vergen al in per 2030, zodat op het moment dat wanneer nieuw- of verbouw van stallen weer mogelijk is, deze ook dierwaardig zijn.

4. Emissies

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van regels voor dierenwelzijn in de veehouderij moet gewaarborgd zijn dat de effecten van de regels op emissies tezamen met de al dan niet te nemen maatregelen om negatieve effecten te verminderen of weg te nemen, passen binnen de regels voor emissies van stoffen en gassen. De effecten op emissies worden gemonitord en zijn onderdeel van de evaluaties. In de AMvB is rekening gehouden met de onzekerheden die er op dit moment zijn omtrent de gevolgen van de regels in de AMvB dierwaardige veehouderij voor emissies van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen. Daarvoor zijn voor een eerste duiding de 'expertinschattingen' van de WLR gebruikt. Bij het vaststellen van de inwerkingtreding is rekening gehouden met de impact op emissies. Een belangrijk punt van aandacht hierbij is de prioriteit die er gegeven moet worden aan onderzoek naar de impact van alle maatregelen tezamen op emissies in de stal. Voor individuele maatregelen is er veelal wel een beeld van de mogelijke impact, maar nog niet van het totaal. Aangezien de meeste maatregelen die stalaanpassingen vereisen voor nieuw- en grote verbouw in 2030 in werking zullen treden, om gelijk te lopen met de investeringen die veehouders mogelijk moeten doen om aan de bedrijfsspecifieke emissienormen per 2035 te voldoen, moet deze kennis er in 2030 zijn. Het ministerie van LNV zal zich inspannen om middelen te reserveren voor aanvullend onderzoek naar in ieder geval de gevolgen van de regels in

²³ Kamerstuk 28286-1478.

de AMvB voor emissies, waar mogelijk in de vorm van een kwantitatieve modelmatige analyse en naar emissiebeperkende maatregelen in dierwaardige stalconcepten en deelontwerpen.

Bovenstaande punten 1 t/m 4 zijn betrokken bij de keuzes in de AMvB over het moment van inwerkingtreding van de maatregelen. Bovenstaande vier randvoorwaarden voor de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij maken onderdeel uit van evaluaties voorafgaand aan inwerkingtreding van meerdere regels die bij deze AMvB worden uitgevoerd. Hierop wordt in hoofdstuk 9 over Evaluaties nader ingegaan.

Monitoring

Om de voortgang van de ontwikkeling naar dierwaardige veehouderij te bewaken, en informatie mee te kunnen wegen over de effecten van de AMvB-regels in de praktijk en de ontwikkelingen omtrent het borgen van aspecten die nodig zijn om dierwaardige veehouderij volledig te kunnen realiseren, is het noodzakelijk de ontwikkeling te monitoren.

Ook bij de mogelijke impact op emissies speelt monitoring een belangrijke rol. De monitoring moet onder meer zoveel mogelijk informatie bieden die inzichtelijk maakt dat de emissies die optreden als gevolg van de in werking te treden AMvB-regels binnen de wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water en bodem blijven. Het is daarom van belang dat de monitoring op landelijk niveau plaatsvindt en dat daarbij wordt gekeken naar de voor emissies relevante aspecten in reeds bestaande rapportages, zoals bijvoorbeeld trends en ontwikkelingen in het mestbeleid. Ten aanzien van de monitoring van effecten op emissies wordt bezien of en hoe samenwerking met de Emissieregistratie (samenwerkingsverband tussen vijf kennisinstellingen: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), WUR en Deltares, met economische instellingen (zoals bijvoorbeeld WSER, CAF, het Centraal Planbureau (CPB)) en andere instellingen kan plaatsvinden. Indien nodig kunnen aanvullende rapportages worden ontwikkeld.

Autoriteit Dierwaardige veehouderij

Partijen hebben in het Convenant (artikel 7) afgesproken dat zij de noodzaak onderschrijven om voorgenomen stappen en resultaten van ontwikkelingen te laten monitoren en in onderlinge samenhang te laten toetsen door een autoriteit. Partijen stellen daartoe een nog op en in te richten nieuwe onafhankelijke autoriteit dierwaardige veehouderij in die een centrale rol krijgt in het monitoren van de uitvoering van de afspraken in het Convenant en in zich voordoende ontwikkelingen op het gebied van dierwaardige veehouderij. Convenantpartijen zijn gestart met voorbereidende activiteiten voor de oprichting door onder andere het laten opstellen van een verkenning.²⁴

Omdat de autoriteit ook zaken monitort die onderwerp zijn van de evaluatie van nog niet in werking getreden voorschriften van deze AMvB (artikel 2.79, tweede lid), zullen rapportages van de autoriteit worden betrokken bij de uitvoering van die evaluaties.

Onderzoek, onderwijs en pilots

Om te komen tot een dierwaardige veehouderij is voldoende kennis en onderbouwing vereist. Die is nodig om adequaat de te nemen (dierinhoudelijke) maatregelen te bepalen. Daarnaast is (praktijk) kennis nodig hoe de maatregelen – binnen de voorgenomen inwerkingtredingstermijn – in de praktijk geïmplementeerd kunnen worden. Met de 'QuickScan informatieset dierwaardige veehouderij', uitgevoerd door Universiteit Utrecht, is een wetenschappelijke basis neergelegd met daarin de bestaande kennis over gedragsbehoeften van dieren. Verder is in het convenantproces door de onderzoekersgroep in de Dierinhoudelijke toets beschreven wat er per diercategorie (melkvee, kalveren, varkens en pluimvee (alleen kippen)) nodig is om tot een dierwaardige veehouderij te komen. Deze documenten laten zien dat er al veel kennis beschikbaar is, maar dat er ook nog verschillende kennishiaten zijn, zowel over de praktische toepassing als

²⁴ Dierwaardige Veehouderij - Verkenning naar oprichting en inrichting van een Autoriteit | Rapport | Rijksoverheid.nl

wetenschappelijke kennis. Beide zijn nodig om nadere regels te kunnen bepalen, om een GGP in te kunnen vullen en om te weten hoe dit in de praktijk vorm moet worden gegeven. In samenwerking met alle betrokken partijen (sector, belangenorganisaties, wetenschap, onderwijs) is gewerkt aan een kennisagenda dierwaardige veehouderij waarin bij alle relevante betrokkenen is opgehaald welke kennishiaten er zijn. Deze kennisvragen zijn gebundeld in een rapportage.²⁵ Er wordt een aanpak ontwikkeld om aan deze kennishiaten, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoeksprogramma, te werken. Er is gekozen voor een brede aanpak om te borgen dat het gaat om kennis over de volle breedte van dierwaardige veehouderij (diergezondheid, dierenwelzijn, impact op emissies en economische aspecten). Ook kennisinstellingen (wetenschappelijk, HBO, MBO) worden rechtstreeks betrokken bij dierwaardige veehouderij, zodat ook zij zo mogelijk ingezet kunnen worden bij het beantwoorden van kennisvragen.

Er is niet alleen behoefte aan het opdoen van kennis, maar juist ook aan het opdoen van ervaring. Er wordt dan ook gedacht aan het opzetten en uitvoeren van pilots (bij veehouderijbedrijven) en ketendeals (om ervaring met het vermarkten van dierwaardige geproduceerde producten op te doen), om staltoepassingen, stalconcepten en verdienmodellen in de praktijk uit te proberen en daarvan te leren.

Boeren met alternatieve, natuurinclusieve houderijsystemen

De AMvB legt voor alle veehouders vast welke regels gelden om dierwaardige veehouderij in 2040 te bewerkstelligen. Binnen de veehouderij is een grote verscheidenheid aan bedrijven, waarbij een deel van de veehouders reeds houderijsystemen gebruikt die in meer of mindere mate al voldoen aan de eisen voor dierwaardige veehouderij en/of andere duurzaamheidsdoelen. Het betreft een uiteenlopend scala aan bedrijven (groot en klein) die biologisch, natuur-inclusief of regeneratief werken. Dit type bedrijven doorloopt mogelijk een andere doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij dan de meer reguliere veehouderijbedrijven (waarbinnen overigens ook sprake is van een grote variatie). In de stappen naar dierwaardige veehouderij zal met deze variatie aan bedrijven rekening worden gehouden om zo te bevorderen dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij voor alle typen bedrijven mogelijk kan zijn. In de AMvB is hiermee rekening gehouden door te zorgen dat de regels geen belemmeringen vormen voor de verschillende typen bedrijven. Dit sluit daarmee goed aan bij het Convenant waaraan niet alleen wordt deelgenomen door de reguliere veehouderijsectoren, maar ook door Caring Farmers. Het streven is erop gericht om in de verdere stappen naar dierwaardige veehouderij aan dit type bedrijven specifiek aandacht te blijven besteden.

Een deel van de Nederlandse veehouders houdt dieren op biologische wijze waarvoor regels gelden vanuit de Europese biologische Verordening 2018/848. Deze verordening stelt vooral regels op het gebied van duurzaamheid en voor sommige veehouderijsectoren ook regels aan dierenwelzijn. De regels in deze AMvB gaan, behoudens een enkele uitzondering, niet verder dan die in de Europese biologische verordening, waarmee het dus ook voor biologische veehouders mogelijk blijft om door te ontwikkelen naar dierwaardige veehouderij. Biologische veehouders laten op onderdelen namelijk zien hoe een dierwaardige veehouderij er in de praktijk uit kan zien.

7. Toezicht en handhaving

De regels in de AMvB bieden duidelijkheid aan houders van productiedieren over de eisen waaraan zij dienen te voldoen voor dierenwelzijn op de korte en langere termijn. Die duidelijkheid is evenzeer van belang voor de toezichthouder. Voor toezicht en met name handhaving zijn voldoende concrete en handhaafbare normen van belang, die ook uitvoerbaar en fraudebestendig zijn. Met het vastleggen van regels voor dierwaardige veehouderij in deze AMvB worden nadere regels gesteld die duidelijk maken welke gedragsbehoeften dieren in de veehouderij in ieder geval moeten kunnen uitoefenen. Daarmee vindt voor een aantal diersoorten een meer specifieke

²⁵ Hoorweg, F. A., van Dixhoorn, I. D. E., de Greef, K. H., Wolthuis, M., Huisman, I., & Booijen, M. (2025). *Kennisvragen dierwaardige veehouderij*. (Rapport / Wageningen Livestock Research; No. 1585). Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/698735>.

invulling plaats van het huidige artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd, waarin staat dat dieren voldoende ruimte wordt gelaten voor het uitoefenen van hun fysiologische en ethologische behoeften.

Om effectief te kunnen handhaven op de doelvoorschriften in de AMvB is nodig dat die regels voldoende helder en concreet zijn geformuleerd zodat ook voor elke veehouder duidelijk is welk doel moet worden bereikt om aan een regel te voldoen, onder meer door voldoende specifieke aanduidingen in de doelvoorschriften. Hiervoor is in sommige doelvoorschriften gebruik gemaakt van kwantitatieve elementen, zoals grenswaarden of minimale of maximale vereiste waarden. Kwantificering draagt bij aan een betere handhaafbaarheid. Daarnaast is voor een aanzienlijk deel van de doelvoorschriften voorzien in een nadere duiding via het opstellen van GGP's door sectorpartijen.

De stapsgewijze invoering van het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij vergt een toezichtstrategie die door de toezichthouder wordt vormgegeven en is afgestemd op de invoeringsstrategie van deze AMvB. Het (tussentijds) meten en monitoren van de (door)ontwikkeling en implementatie van houdvoorschriften zijn instrumenten die daarin ook voor de toezichthouder van toegevoegde waarde zijn. Daarnaast wordt bij de geplande tussentijdse evaluaties ook het aspect van toezicht en handhaving betrokken. Tevens is de toezichthouder betrokken in de procedure om de ingediende GGP te beoordelen op uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid en handhaafbaarheid.

Parallel aan de internetconsultatie heeft de NVWA een handhaafbaarheid-, uitvoerbaarheid- en fraudebestendigheidstoets (HUF) uitgevoerd voor deze AMvB. De uitkomsten daarvan zijn betrokken bij de vormgeving van de AMvB. Daarnaast heeft de NVWA een tweede HUF-toets uitgevoerd op de AMvB na verwerking van de resultaten uit de internetconsultatie en toetsen. De uitkomsten van deze toets en hoe er met de uitkomsten is omgegaan staat nader beschreven in hoofdstuk 10.

Gidsen voor goede praktijken

Om doelvoorschriften uit te werken, in te vullen en te interpreteren kan door sectorpartijen gebruik worden gemaakt van het private instrument Gids voor goede praktijken (GGP). Een GGP heeft geen algemeen verbindend karakter, maar kan de naleving van voorschriften door houders bevorderen en kan voor het toezicht tot op zekere hoogte behulpzaam zijn. De Gidsen voorzien in een uitwerking van voorschriften van de sector zelf en geven ook houvast aan houders die zelf geen mogelijkheid of gelegenheid hebben om initiatieven te nemen of te delen om tot invulling of nadere duiding te komen van de wettelijke voorschriften. Een GGP kan zowel zien op de artikelen in deze AMvB als op bestaande voorschriften in of krachtens de Wet dieren. Een GGP vervangt niet de regelgeving.

GGP's kunnen conform artikel 8:44 van de Wet dieren aan de minister ter beoordeling worden voorgelegd. De minister beoordeelt dan of een GGP kan bijdragen aan de naleving van voorschriften. Deze beoordeling wordt gezamenlijk uitgevoerd door het ministerie en de toezichthouder. Daarbij wordt gekeken of de invulling in de GGP binnen het kader van het doelvoorschrift en de beleidsdoelstelling past, of er voldoende wetenschappelijke onderbouwing aan ten grondslag ligt en of de voorbeelden en aanbevelingen handhaafbaar zijn. Een beoordeelde GGP heeft voor de onderdelen die akkoord zijn bevonden meer 'zeggenschap' dan een niet-beoordeelde GGP, vanwege het vertrouwen dat met de beoordeling is gewekt, in relatie tot het toezicht. Een beoordeling heeft juridisch geen rechtsgevolg.

In de uitvoering van het toezicht handhaaft de NVWA niet op het nakomen van aanbevelingen in een GGP, maar of voldaan is aan het voorschrift in de regelgeving. De NVWA kan daar wel bij betrekken of een aanbeveling uit de GGP overeenkomstig de GGP is toegepast. Bij inspectie door de toezichthouder zal altijd in de context van het bedrijf worden gezien hoe de GGP wordt toegepast en of daarmee regelgeving wordt nageleefd. Ook in situaties waarvoor geen

aanbevelingen in een GGP bestaan of situaties waarin houders afwijken van aanbevelingen uit een GGP, zal de NVWA de situatie beoordelen op basis van de voorschriften van de AMvB. Indien de NVWA kan vaststellen dat een houder een aanbeveling uit de beoordeelde, vigerende GGP één op één heeft toegepast, kan de houder daar in principe het vertrouwen aan ontlelen dat de NVWA zal oordelen dat de houder aan het voorschrift heeft voldaan waarin de aanbeveling voorziet. In een concrete situatie, in geval een houder de beoordeling van de toezichthouder betwist, is het uiteindelijk altijd aan de rechter zijn om te beoordelen of aan een voorschrift in de regelgeving is voldaan.

Partijen die deelnemer zijn aan het Convenant hebben afgesproken dat sectorpartijen het voortouw nemen om met relevante partijen en deskundigen GGP's op te stellen, die te laten beoordelen door de Minister en aan veehouders ter beschikking te stellen en onder de aandacht te brengen. De opstellende sectorpartij is zelf volledig verantwoordelijk voor de totstandkoming en de kwaliteit van de inhoud van de GGP. Om de totstandkoming van de GGP's aan te moedigen, bevat de AMvB een (voor houders van vleeskuikens reeds bestaande) bepaling dat veehouders de desbetreffende GGP's beschikbaar hebben. Deze verplichting geldt alleen indien de GGP actueel is. Hierop wordt in de artikelsgewijze toelichting nader ingegaan. In het dierinhoudelijke deel wordt bij de daartoe relevant geachte maatregelen aangegeven waar een GGP behulpzaam zou zijn.

8. Financiële gevolgen

De economische impact van de AMvB is door WSER/CAF in kaart gebracht in een economische impactanalyse, waarvan de resultaten op hoofdlijnen in hoofdstuk 6.1 zijn opgenomen. Het onderzoek maakt duidelijk dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij ingrijpende kosten met zich meebrengt. WSER/CAF heeft een inschatting gemaakt van de investeringsbehoefte en een inschatting gemaakt van de benodigde financiële compensatie om de effecten van de AMvB op de jaarkosten en opbrengsten te neutraliseren. De financiële gevolgen voor de veehouderijsectoren kunnen fors zijn, met name bij de varkenshouderij en kalverhouderij. Voor het merendeel van de bedrijven zal de benodigde of equivalente financiële compensatie hoger zijn dan het gerealiseerde inkomen. WSER/CAF stelt dat wanneer de rekening van de verbetering in dierenwelzijn volledig zou worden doorberekend aan de consument, dit volgens een indicatieve berekening zou leiden tot een toename van de jaarlijkse huishouduitgaven van 52 tot 88 euro per gemiddeld huishouden. Rekening houdend met de vierkantsverwaarding is hierbij uitgegaan van de hogere kostprijs, een prijsverhoging van dierlijke producten en enige afname in de vraag.²⁶

Voor alle sectoren geldt dat de uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen individuele bedrijven, afhankelijk van de uitgangssituatie waarin deze verkeren (reeds gepleegde investeringen), tweede orde effecten (indirecte gevolgen van de maatregelen), en de mate en het tempo waarin deze extra kosten door de markt kunnen worden geïncorporeerd. Het kunnen doen van investeringen hangt voor veehouders af van allerlei aspecten en is heel bedrijfsafhankelijk. Zo kan het bijvoorbeeld uitmaken of een veehouder al voornemens was een nieuwe stal te bouwen en zo maatregelen voor dierwaardig kan meenemen. De mate van mogelijkheden tot financiering hangt voor een groot gedeelte ook af van marktaspecten.

Het ministerie van LNV heeft in het Convenant aangegeven dat het zich er – binnen de budgettaire kaders – voor inspent dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij in bestaande en nieuwe relevante subsidieregelingen en andere regelingen een volwaardige plek krijgt. Die regelingen kunnen dan potentieel benut worden voor de invoering van regels in de AMvB en bijbehorende doorontwikkeling en uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige en emissiearme stallen. In het Coalitieakkoord 'Aan de slag 2026-2030' geeft het kabinet Jetten I aan te willen investeren in een dierwaardige veehouderij door middel van subsidies en fiscale regelingen met het oog op een economisch perspectief voor gezinsbedrijven. De nadere uitwerking van deze afspraak vindt plaats in de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof. Dit omdat de stappen

²⁶ Zie ook de rapportage van WEcR/CAF van 14 oktober 2024 'Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/14/bijlage-werken-aan-dierenwelzijn-in-de-veehouderij>.

naar dierwaardige veehouderij een sterke relatie hebben met alle andere opgaven, zoals vanuit milieu en klimaat, die op het boeren erf afkomen. In de verdere uitwerking zal dan ook steeds naar de integraliteit van opgaven worden gekeken, zodat boeren weten waar ze aan toe zijn en verantwoorde investeringsbeslissingen kunnen nemen voor integraal duurzame stallen.

De overheid kan tevens een faciliterende rol spelen in de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij door middel van het opzetten van een onderzoeksprogramma en het uitvoeren van pilots en ketendeals. Het ministerie van LNV heeft hiertoe financiële middelen ter beschikking gesteld.

9. Evaluatie

Omdat de transitie naar dierwaardige veehouderij gefaseerd wordt vormgegeven, kent dit besluit zowel een evaluatie achteraf van inwerking getreden maatregelen, als evaluaties voorafgaand aan de inwerkingtreding van een aantal maatregelen.

Evaluaties vooraf

Voor de evaluaties voorafgaand aan de inwerkingtreding geldt voor een aantal specifieke maatregelen, dat bij het moment van het opstellen van dit besluit, nog onvoldoende informatie beschikbaar is, of dat er onzekerheden of onduidelijkheden gelden. Het doel van de evaluatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van maatregelen is om te toetsen of inwerkingtreding mogelijk is in het beoogde jaar. Deze onduidelijkheden kunnen verschillen in de inhoud. Daarom kent dit besluit twee verschillende inhoudelijke evaluaties op basis waarvan getoetst wordt of en wanneer een maatregel in werking kan treden.

1. Evaluatie vanwege noodzakelijk onderzoek

Voor een aantal maatregelen geldt dat deze nog niet in werking kunnen treden omdat er nog onderzoek of pilots nodig zijn met oog op de praktische uitvoerbaarheid van een maatregel. Aan de zogenoemde randvoorwaarden heeft al een afweging plaatsgevonden bij het opstellen van deze AMvB. Vandaar dat er een onderscheid gemaakt wordt in twee soorten evaluaties voorafgaand aan inwerkingtreding. Voor de maatregelen inrichting van functiegebieden voor varkens en pluimvee, de donkerperiode bij vleeskuikens, en de ondergronden bij kalveren en rundvee (behalve melkvee) geldt dat onderzoek nodig is om deze maatregelen in werking te kunnen laten treden. Omdat de inwerkingtreding voor deze maatregelen in 2030 is voorzien (met uitzondering van donkerperiode vleeskuikens gaat het hierbij specifiek voor nieuwbouw) dient onderzoek met prioriteit plaats te vinden. Deze evaluatie geldt ook voor het verbod op het couperen van varkensstaarten. Uiterlijk in 2028 is de evaluatie voorzien, waarin bepaald wordt of de maatregel het beoogde jaartal in werking kan treden of dat dit later plaats vindt. Inwerkingtreding volgt daarna per koninklijk besluit.

2. Evaluatie vanwege randvoorwaarden

In hoofdstuk 6 is uitgebreid ingegaan op de randvoorwaarden waaraan getoetst is of en wanneer een maatregel in werking kan treden. Voor een aantal maatregelen is deze evaluatie beoogd. Het gaat hierbij om verschillende maatregelen die *voorzien* zijn in werking te treden per 2035 of 2040. Dit betekent dat deze maatregelen met dit besluit nog niet inwerkingtreden; de inwerkingtreding vindt plaats op een bij koninklijk besluit te bepalen datum. Voorafgaande daaraan heeft er een evaluatie plaats. Voor deze maatregelen is in de toelichting een *voorgenomen* inwerkingtredingsmoment beschreven (veelal 2035 of 2040). Het beleidsmatige uitgangspunt in de transitie naar een dierwaardige veehouderij is dat maatregelen zo snel mogelijk in werking treden wanneer dit realistisch wordt geacht. De evaluatie geeft actuele informatie over een aantal onderwerpen die raken aan de uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregelen.

Deze evaluatie vooraf bevat in elk geval informatie over de volgende punten:

- de (wetenschappelijke) inzichten met betrekking tot de verbetering van het dierenwelzijn,

- of er nieuwe inzichten zijn in de gevolgen van dierenwelzijnsmaatregelen die nog niet in werking zijn getreden voor emissies van stoffen of gassen waaraan op grond van regelgeving van de Europese Unie of van Nederlandse regelgeving beperkingen zijn gesteld en, als die gevolgen er zijn, welke die zijn,
- wat de dan verwachte gemiddelde duur van vergunningverlening is, voor zover vergunningverlening voorwaardelijk is voor het kunnen uitvoeren van een of meer nog niet in werking getreden maatregelen, en
- de ontwikkeling van het verdienvermogen van de veehouderij.

De evaluatiemomenten vooraf verschillen per maatregel. Voor sommige maatregelen waar bijvoorbeeld stalaanpassingen nodig zijn, is tijdige evaluatie en de bepaling van het moment van inwerkingtreding belangrijk. Voor deze maatregelen vindt uiterlijk vijf jaar voorafgaand aan de voorgenomen inwerkingtreding de evaluatie plaats. Voor de maatregelen die mogelijk een groot effect hebben op het verdienmodel, zoals de ruimtenormen, vindt evaluatie uiterlijk twee jaar voorafgaand aan inwerkingtreding plaats. Voor de maatregel om te stoppen met het couperen van varkensstaarten is in 2028 een evaluatiemoment opgenomen.

De informatie uit de evaluaties vooraf wordt betrokken bij de vraag of maatregelen per de voorgenomen datum daadwerkelijk in werking kunnen treden, al dan niet in combinatie met maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtering op het gebied van emissies, dan wel (dreigende) overschrijdingen van emissienormen. Bovengenoemde lijst met punten is niet limitatief, waar relevant kunnen ook andere punten worden meegenomen, zoals de stand van de wetenschap of de impact van maatregelen op de brandveiligheid in een stal. Bij de evaluaties worden ook gegevens en adviezen van de Autoriteit, die in het kader van het Convenant wordt opgericht, betrokken. Op basis van de evaluatie zal dan een beslissing worden genomen over de inwerkingtreding. De evaluaties kunnen ertoe leiden dat voor maatregelen een later inwerkingtredingsmoment wordt bepaald dan nu is voorgenomen, dat er nog geen inwerkingtredingsmoment wordt bepaald of dat maatregelen inhoudelijk worden aangepast. Door op deze wijze te evalueren wordt rekening gehouden met relevante ontwikkelingen en omstandigheden in de praktijk en wordt geborgd dat regels op het moment in werking treden dat dit uitvoerbaar en haalbaar is.

Het bovenstaande betekent dat er voor verschillende maatregelen geen evaluatie voorafgaand aan inwerkingtreding is. Voor maatregelen die per 2028 of 2030 in werking treden heeft de afweging op de randvoorwaarden al plaatsgevonden tijdens het opstellen van de AMvB. Hier is een evaluatie dan ook niet nodig. Daarnaast geldt dat voor de verboden van huisvestingsystemen, koloniekooihuisvesting bij pluimvee en aanbindstallen bij rundvee, in de bepaling van de inwerkingtredingsdatum rekening is gehouden met o.a. de afschrijvingstermijn. Daarnaast gaat deze AMvB ervan uit dat het in de komende jaren weer mogelijk wordt vergunningen te krijgen voor eventuele nieuw te bouwen of verbouwen stallen (zie daarvoor ook paragraaf 6). Voor deze maatregelen is een evaluatie vooraf dan ook niet voorzien. Dit betekent dat deze verboden voor bestaande stallen per 2035 of 2040 in werking treden en per 2028 voor nieuwbouw. Voor enkele andere maatregelen die in 2035 of 2040 zijn voorzien waar de evaluatiebepaling niet is opgenomen, staat dit in de dierspecifieke toelichting.

Evaluatie achteraf

De evaluatie achteraf ziet op alle maatregelen die op dat moment al in werking zijn getreden. Het is belangrijk om periodiek nadat er praktijkervaring is opgedaan met aangewezen gedragsbehoeften te bezien of dit met het oog op het dierenwelzijn doeltreffend is en wat de effecten ervan zijn op zowel dierenwelzijn als voor de uitvoering van de maatregelen door veehouders. Omdat de wetenschappelijke kennis over dierenwelzijn naar de aard ervan niet stilstaat, is het ook noodzakelijk periodiek te bezien wat de stand van de wetenschappelijke kennis over dierenwelzijn is en of die aanleiding geeft tot aanpassing of aanvulling van de voorschriften aan houders vanwege de aangewezen gedragsbehoeften zodat de regelgeving blijft aansluiten bij de stand van de wetenschappelijke kennis. De evaluatie achteraf vindt steeds uiterlijk vijf jaar na

inwerkingtreding van een van de wijzigingsartikelen plaats, tot vijf jaar na het laatste inwerkingtredingsmoment van de AMvB.

10. Advies en consultatie

Internetconsultatie varkens, melkvee, kalveren en pluimvee

Om iedereen die met productiedieren in de veehouderij werkt en/of zich bezighoudt met of inzet voor het welzijn van productiedieren op de concept-AMvB te kunnen laten reageren, is een internetconsultatie opengesteld.

De internetconsultatie liep van 24 juni 2025 tot 05 augustus 2025 en heeft geleid tot 7.236 reacties. Hier is een separaat verslag voor opgesteld waar alle reacties in zijn behandeld en wordt aangegeven of en zo ja hoe reacties tot aanpassingen in de AMvB of toelichting hebben geleid. Gezien de grote omvang van de reacties die op de inhoudelijke delen zijn ontvangen, wordt hieronder enkel kort ingegaan op reacties die hebben geleid tot aanpassingen in deze AMvB. Voor een uitgebreider overzicht van alle reacties die zijn binnengekomen kan het verslag worden geraadpleegd.

Het overgrote deel (ongeveer 90%) van de reacties is afkomstig van burgers. Daarnaast hebben verschillende sector- en ketenpartijen uit de veehouderij, dierenwelzijnsorganisaties en individuele veehouders op de internetconsultatie gereageerd.

Van het totaal aantal reacties, stelt 88% dat de concept-AMvB niet of onvoldoende leidt tot een dierwaardige veehouderij. Dit percentage is grotendeels terug te voeren op het gebruik van voorbeeldreacties die door dierenwelzijnsorganisaties beschikbaar zijn gesteld. Ongeveer 59% van het totaal aantal reacties zijn burgers die de AMvB 'niet ver genoeg vinden gaan', waarbij de reacties direct terug te leiden naar deze voorbeeldreacties). Dat een grote groep burgers ervoor heeft gekozen om door middel van een reactie op de internetconsultatie hun zorgen te uiten over het welzijn van dieren in de veehouderij laat zien dat er binnen de maatschappij duidelijke wensen zijn om op een bepaalde manier dieren in de veehouderij te houden en er zeer kritisch wordt gekeken naar de inhoud van de AMvB. Deze zorgen worden serieus genomen.

Er zijn ook meerdere reacties van dierenwelzijnsorganisaties en burgers die stellen dat de concept-AMvB niet leidt tot een dierwaardige veehouderij in 2040 en dat er stevigere maatregelen nodig zijn om dit te bereiken. Anderzijds zijn er ook reacties van veehouders en enkele sectorpartijen die het tegenovergestelde aangeven en de AMvB te ver vinden gaan en stellen dat er onvoldoende oog is voor realisme en de praktijk. Deze uiteenlopende reacties illustreren dat er geen eenduidige visie bestaat op de effectiviteit, haalbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen.

Algemene deel

Diverse dierenwelzijnsorganisaties stellen dat een dierwaardige veehouderij zou moeten gelden voor alle voor productie gehouden dieren. Deze AMvB stelt nu alleen regels voor varkens, runderen, kalveren en pluimvee. Uit artikel 2.3a van de Wet dieren volgt dat voor alle dieren in de veehouderij regels dienen te worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. De andere diersectoren volgen dus op een later moment. Naar aanleiding van genoemde opmerkingen is de toelichting hierop verduidelijkt. De vleesveesector is naar aanleiding van reacties wel toegevoegd aan deze AMvB. Dit is gedaan onder andere vanwege het feit dat de reeds bestaande regels voor kalveren tot zes maanden reeds golden voor alle kalveren ongeacht het productiedoel. Door vleesvee niet mee te nemen ontstond onduidelijkheid over de toepassing van de aangescherpte regels voor kalveren in de vleesveesector. Daarnaast werden in de consultatie versie gedragsbehoeften aangewezen voor runderen en kalveren. Deze dieren worden ook in vleesveehouderij gehouden en het buiten beschouwing laten van deze sector zou dan ook tot onduidelijkheid leiden. Ook runderen en kalveren gehouden in de vleesveesector hebben immers dezelfde gedragsbehoeften. Daarom is deze AMvB uiteindelijk opgesteld met het uitgangspunt te voorzien in de gedragsbehoeften voor de diersoort rund (*Bos taurus*) ongeacht waar of met welk productiedoel het dier gehouden wordt. Omdat de regels voor de vleesveesector

na deze internetconsultatie zijn toegevoegd, is hier een aparte internetconsultatie voor gehouden. De uitkomsten van deze consultatie zijn terug te lezen in de volgende paragraaf.

De transportsector heeft zorgen geuit over het effect de betrekking van de regelgeving op transport, verzamelcentra en slachthuizen. De specifieke houdvoorschriften die met de AMvB aan Hoofdstuk 2 van het Bhd worden toegevoegd zien op de primaire veehouderij en niet op verzamelcentra en slachthuizen. Voor verzamelcentra en slachthuizen gelden houdvoorschriften rechtstreeks op grond van Europese verordeningen, 1/2005 (transport) en 2016/429 (verzamelcentra) en 1099/2009 (slachthuizen). Als Nederland aan verzamelcentra en slachthuizen strengere nationale eisen wil stellen dan op grond van die verordeningen gelden, dan kan dat alleen voor zover die verordeningen dat toelaten. Voor het transport van kalveren (de transportleeftijd) wordt met gebruikmaking van de mogelijkheid die de Transportverordening daartoe geeft, een strengere nationale maatregel voorgeschreven.

Verschillende reacties stellen dat de invoeringsstrategie te vrijblijvend is en geen duidelijke stip op de horizon zet waardoor veehouders niet weten waar ze aan toe zijn. De invoeringsstrategie is om deze reden op een aantal punten aangepast. Zo treden vrijwel alle maatregelen van 2028 en 2030 zonder evaluatie in werking, is de evaluatiebepaling alleen gekoppeld aan maatregelen waarvoor de randvoorwaarden van belang zijn voor veehouders om er invulling aan te kunnen geven, en worden verschillende maatregelen voor nieuw- en verbouw in 2030 al verplicht. Daarnaast is er een extra evaluatiebepaling opgenomen die niet aan de genoemde randvoorwaarden toetst maar of er voldoende (praktische) kennis is op welke wijze een maatregel uitgevoerd zou moeten/kunnen worden.

Een aantal reacties had betrekking op de wetenschappelijke onderbouwing van de AMvB. Dierenwelzijnsorganisaties stelden dat de voorgestelde maatregelen onvoldoende aansloten bij wetenschappelijke inzichten, bijvoorbeeld op het gebied van gedragsbehoeften, natuurlijk gedrag en buitenuitloop. Sectorpartijen wezen daarentegen op de praktische uitvoerbaarheid van maatregelen en de noodzaak om rekening te houden met economische gevolgen, emissies en vergunningverlening.

In de toelichting is uitgebreider toegelicht hoe de afwegingen zijn gemaakt. Daarbij staat het dierenwelzijn centraal, maar wordt ook rekening gehouden met uitvoerbaarheid en proportionaliteit. Dit kan ertoe leiden dat sommige maatregelen minder ambitieus zijn dan wetenschappelijk wenselijk, of dat de inwerkingtreding wordt uitgesteld. Zo wordt buitenuitloop niet verplicht gesteld in de AMvB, en is uitvoeriger per diersoort toegelicht waarom niet. Ook over de RDA-principes (Raad voor Dierenaangelegenheden) waren reacties. Dierenwelzijnsorganisaties pleitten voor het zesde principe (ervaring van een positieve staat van welzijn) als apart uitgangspunt. In de toelichting is verduidelijkt dat de AMvB alle zes principes als uitgangspunt neemt, waarbij de eerste vijf principes leiden tot het zesde principe.

Verschillende reacties vroegen om duidelijke ingangsdata voor alle maatregelen. Sectorpartijen vonden de eerste inwerkingtredingsdatum (1 januari 2027) te snel, gezien de vertraging in de totstandkoming van de AMvB. Daarom is deze datum uitgesteld naar 1 januari 2028. Daarnaast is er onderscheid gemaakt in de invoeringsdata voor bestaande, nieuwe en te verbouwen stallen. Waar mogelijk worden maatregelen die stalaanpassingen vragen voor nieuwbouw vanaf 2030 verplicht gesteld.

De AMvB stelt zoveel mogelijk doelvoorschriften, omdat deze ruimte bieden voor innovatie en maatwerk. Dierenwelzijnsorganisaties vonden deze voorschriften echter te vaag en pleitten voor middelvoorschriften. Sectorpartijen benadrukten juist het belang van flexibiliteit. Naar aanleiding van de consultatie zijn waar mogelijk doelvoorschriften geconcretiseerd en toegelicht waarom voor doelvoorschriften is gekozen. Een belangrijk instrument bij de uitvoering van doelvoorschriften zijn GGP's. Deze gidsen zijn vrijwillige leidraden die veehouders helpen bij de invulling van doelvoorschriften. Tijdens de consultatie ontstond verwarring over de status van GGP's: zijn ze verplicht of niet? In de toelichting is de paragraaf over de GGP's op verschillende onderwerpen naar

aanleiding van deze reacties verduidelijkt.

Ook wezen reacties uit dat het onderdeel over het klimaatadaptatieplan nog niet scherp genoeg was. Dit is verduidelijkt. De inhoud en toepassing van het klimaatadaptatieplan zijn verduidelijkt, de term is gewijzigd naar *thermoregulatieplan* en toegelicht is waarom deze verplichting voor alle diersectoren die gebruik maken van een bedrijfsgezondheidsplan geldt. Hiermee is duidelijker gemaakt hoe veehouders dieren moeten ondersteunen bij het omgaan met temperatuur- en klimaatomstandigheden.

Naar aanleiding van de reacties is voor alle diersoorten de gedragsbehoefte respiratie opgenomen met verwijzing naar de reeds bestaande bepaling over stalklimaat. In deze toelichting is hierover een passage opgenomen. Ook zijn er diverse reacties die vragen om het verplichten van pijnstilling bij ingrepen. Hiervoor geldt al op basis van artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen dat ingrepen zo worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Dit betekent dat bij ingrepen het verplicht is om onnodige pijn te voorkomen, bijvoorbeeld door het toepassen van sedatie indien van toepassing of lokale verdoving en langdurige pijnstilling. Dit heeft dan ook niet geleid tot aanpassing van de AMvB.

Varkens

Naar aanleiding van reacties zijn verschillende onderdelen van de AMvB en toelichting aangepast en verduidelijkt. Allereerst zijn er een aantal reacties gekomen op het algemene stuk over varkens. Zo is de toelichting aangepast en is de diercategorie drachtige zeugen opgenomen. De dubbele vermelding van kraamzeugen en zogende zeugen is verwijderd. Ook is in de toelichting verduidelijkt dat de gedragsbehoefte 'maternaal gedrag' zowel het uitvoeren van maternaal gedrag door de zeug als het ontvangen van maternaal gedrag door de big betreft.

Ook is de datum van inwerkingtreding voor de verplichting tot toetreding van daglicht in nieuw te bouwen stallen is toegevoegd en vastgesteld op 2030. Daarnaast zijn minimumeisen aan de toetreding van daglicht opgenomen om meer duidelijkheid te bieden over wat als voldoende daglichttoetreding wordt beschouwd.

De formulering van de maatregel gescheiden functiegebieden is aangepast in de AMvB ter verduidelijking. Tevens is in de toelichting toegelicht dat deze verplichting niet geldt voor de dekstal. Daarnaast is er een aparte evaluatie toegevoegd voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze maatregel voor nieuwbouw en verbouwde stallen. In 2028 vindt deze plaats en wordt beoordeeld of voldoende kennis beschikbaar is om de maatregel in 2030 in werking kan treden.

In deze toelichting is ter verduidelijking nader omschreven hoe concurrentie om voer- en waterplaatsen kan worden voorkomen.

Ten aanzien van de maatregel over stalklimaat zijn verschillende reacties binnengekomen. Naar aanleiding van de reacties is de norm voor ammoniak nader uitgewerkt, is er een onderscheid gemaakt tussen de norm voor nieuwbouw en bestaande stallen, waarbij voor bestaande stallen monitoring is toegevoegd en er een uitzondering geldt voor bedrijven met een permanent toegankelijke buitenuitloop.

Uit reacties werd duidelijk dat een 'toereikende hoeveelheid ruwvoer' leidde tot onduidelijkheden. Daarom is in de AMvB de term gewijzigd naar 'permanent ruwvoer', dat beschikbaar moet zijn voor guste en drachtige zeugen en gelten.

In de AMvB is opgenomen dat per 2028 een deel van de (bestaande) roostervloeren in stallen voor gespeende varkens moeten worden afgedekt met een bovenlaag die geschikt is voor hokverrijking. Reacties geven aan dat duidelijk zou moeten worden gemaakt hoe groot het deel moet zijn dat dient te worden afgedekt met een bovenlaag, zodat het ook beter handhaafbaar wordt. Naar aanleiding hiervan is in deze toelichting verduidelijkt welke omvang de bovenlaag minimaal moet hebben.

Bij de maatregel die bepaalt dat biggen vanaf een week voer krijgen aangeboden in nabijheid van de zeug, zijn een aantal zaken aangepast en verduidelijkt. Het doel van de maatregel is dat biggen van de moeder kunnen leren om vast voer op te nemen. Dat vereist dat de voerbakken voor beiden in elkaars nabijheid moeten staan, zodanig dat de biggen tijdens het eten kunnen waarnemen dat de zeug aan het eten is. Dit is verduidelijkt in deze toelichting. Ook is de AMvB aangepast zodat biggen vanaf één week leeftijd permanent toegang moeten hebben tot vers drinkwater, zodat biggen het voer makkelijker kunnen opnemen.

Ten aanzien van de maatregel dat een zeug zich vrij moet kunnen bewegen in de kraamperiode zijn de normen in de AMvB over de toegestane fixatieperiode aangepast naar aanleiding van zorgen over nestbouwgedrag en langdurige fixatie. Ook is in de toelichting explicieter ingegaan op de fixatieperiode en is verduidelijkt dat immobilisatie op zichzelf een beperking van het welzijn vormt. Verschillende reacties pleiten ervoor de uitzondering te schrappen dat nestmateriaal niet hoeft te worden verstrekt als dit vanwege de gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is. Voor nieuw te bouwen stallen vervalt deze uitzonderingsgrond per 2028. Bij nieuwbouw kan de mestafvoer zodanig worden ontworpen dat het gebruik van nestmateriaal niet leidt tot verstopping. Voor bestaande stallen vervalt deze uitzonderingsgrond per 2040.

Er zijn verduidelijkingen in de toelichting van het vijlen van hoektanden en het couperen van staarten aangebracht. Wat betreft het vijlen van hoektanden is verduidelijkt dat maatregelen die in het door de dierenarts op te stellen verbeterplan worden opgenomen, zich moeten richten op het wegnemen van de oorzaak voor het ontstaan van kwetsuren. Voor het couperen van staarten is verduidelijkt welk deel van de staart een houder mag couperen als hij aan de gestelde voorwaarden voor het mogen couperen voldoet. Daarnaast is naar aanleiding van reacties over het toepassen van pijnstilling bij couperen in de toelichting verduidelijkt dat geven van pijnstilling passend is passend gelet op de verplichting van artikel 2.7, lid 1 Besluit diergeneeskundigen die houders verplicht om ingrepen op zodanige wijze uit te voeren dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel.

Daarnaast stelden dierenwelzijnsorganisaties en burgers dat een verdere verlaging van de bezettingsgraad in stallen nodig is. Hoewel dit niet tot aanpassing van de norm heeft geleid, is in de toelichting erkend dat een lagere bezettingsgraad vanuit welzijnsperspectief wenselijk is, maar dat hier aanzienlijke economische gevolgen tegenover staan. Ook pleitten diverse dierenwelzijnsorganisaties en burgers voor een verplichte buitenuitloop voor varkens. Deze verplichting is niet overgenomen, maar er is uitgebreider toegelicht waarom deze maatregel niet is opgenomen.

Tot slot is deze toelichting aangepast naar aanleiding van reacties van een dierenwelzijnsorganisatie op de beschrijving van het systeem van voerligboxen met uitloop voor drachtige zeugen en die stellen dat dit als maatregel zou moeten worden verboden. Hierin is nu expliciet een passage opgenomen waarin de afwegingen voor het niet opnemen van de maatregel nader worden toegelicht.

Runderen

Naar aanleiding van de consultatiereacties zijn verschillende onderdelen van de AMvB en toelichting verduidelijkt en waar nodig aangepast. Zoals eerder aangegeven bij de passage over het algemene deel, is de AMvB rundvee later uitgebreid met vleesvee. Gelet op het feit dat de maatregelen in deze AMvB voor runderen en kalveren gelden die worden gehouden voor de productie van melk, kalf- of rundvlees kan het zijn dat ook de reacties op de internetconsultatie vleesvee hebben geleid tot aanpassingen in de AMvB of de toelichting.

Ten aanzien van de graasbehoefte van runderen werd in de internetconsultatie zeer vaak genoemd dat runderen toegang moeten kunnen hebben tot weidegang en dat hier dus een maatregel voor opgenomen moet worden. Deze maatregel wordt niet ingevuld. In deze toelichting wordt dit nader toegelicht en het eindbeeld voor weidegang concreter gemaakt. Ook de passage inzake kalf bij koe is verder aangevuld en verduidelijkt met de inzet op onderzoek.

Over het verbod op aanbindstallen liepen de reacties uiteen. Verschillende maatschappelijke organisaties vonden dat het verbod te laat ingaat, terwijl een sectorpartij juist aangaf dat de maatregel te snel wordt ingevoerd en juist wees op de voordelen van aanbindstallen. In deze toelichting is daarom nader toegelicht dat runderen in een aanbindstal worden beperkt in het uitoefenen van hun gedragsbehoeften en dat dit de belangrijkste reden is voor de uitfasering. Bij de aanvankelijk in de concept-AMvB gekozen invoeringsdatum van 2035 was rekening gehouden met de beperkte omvang van deze houderijvorm, het bestaande verbod op nieuwbouw vanuit kwaliteitssystemen van de zuivel en de uitkomsten van de agrarische praktijktoets. Echter, met het opnemen van de vleesveesector is, vanwege de grote groep vleesveehouders die nog gebruik maakt van de aanbindstal, ervoor gekozen de datum te verplaatsen naar 2040.

In de reacties werd erop gewezen dat de eis van 'één ligplaats' zou moeten worden gewijzigd naar een eis van 'minimaal één ligplaats'. Dit was wel zo beschreven in de toelichting en de AMvB is daarop aangepast. Ook ten aanzien van de beschikbare oppervlakte was de AMvB niet in lijn met hetgeen in de toelichting werd vermeld. In de AMvB werd gesproken over een melkveeërond van één jaar of ouder, dit is gewijzigd conform toelichting naar melkgevende en droogstaande koeien vanaf een leeftijd van twee jaar. Naar aanleiding van de reacties in combinatie met de wetenschappelijke toets is ten aanzien van de beschikbare oppervlakte een nieuwe eis voor nieuwbouw per 2030 opgenomen van 11 m² voor eerder bedoelde groep.

Naar aanleiding van de reacties over de geschikte ondergrond zijn de termen vlak en stabiel uit de AMvB geschrapt en is de term indrukbaar toegevoegd. Vanwege onduidelijkheid over de geschikte ondergrond is de tekst in deze toelichting aangepast en uitgebreid met de, op korte termijn, inzet op onderzoek naar geschikte ondergrond. Ten aanzien van de vachtverzorging zijn in de AMvB uitzonderingen opgenomen voor ziekenstal, afkalfstal en aanbindstallen. Vanwege onduidelijkheden die de term 'onbeperkt' ten aanzien van de toegang tot ruwvoer opriep is deze term vervangen door 'permanent'. Ten slotte hebben meerdere partijen aangegeven dat de eis van voldoende eetplaatsen te weinig concreet was en voorgesteld deze te specificeren als één eetplaats per dier. Specifiek voor dit onderwerp is een aanvullende impactanalyse gemaakt waaruit blijkt dat ongeveer 40% van de melkveehouders één eetplaats per dier heeft. Voor de overige houders geldt dat het vanwege het type stal nauwelijks te realiseren is, zeker in combinatie met praktische obstakels zoals bouwblok. Runderen hebben de behoefte om tegelijk met andere soortgenoten in de groep te eten en ze doen dit meerdere keren per dag. Aangezien één van de maatregelen ook is dat er permanent ruwvoer beschikbaar moet zijn, is de maatregel voldoende eetplaatsen onveranderd gebleven. Wel is de toelichting bij de maatregel uitgebreid en is onder andere opgenomen dat de norm ingevuld en geconcretiseerd wordt middels een GGP.

Kalveren

Ook voor de maatregelen voor kalveren zijn reacties uit de internetconsultatie gekomen die hebben geleid tot aanpassingen in de AMvB en deze toelichting.

Ten aanzien van de oppervlakte eis voor groepshuisvesting wordt gewezen op het feit dat de huidige opbouw in beschikbare oppervlakte, naar gewichtsklassen, van het Bhd is komen te vervallen in de AMvB en dat hierdoor met name gesloten bedrijven in de problemen komen. In de impactanalyse van WSER/CAF is de economische impact voor startkalverenbedrijven ten aanzien van het beschikbare oppervlakte destijds niet specifiek meegenomen. Naar aanleiding van het signaal in de internetconsultatie is dit aanvullend berekend door WSER/CAF. Hieruit is gebleken dat de economische impact voor startkalverbedrijven anders is dan voor andere vleeskalverbedrijven en dat deze aanzienlijk is. Door voor alle kalveren tot zes maanden leeftijd te werken met één oppervlaktemaat heeft dit nadelige gevolgen op de verhouding in dieraantallen op gesloten bedrijven met aparte stallen voor de jongste dieren en de oudere dieren. Hierdoor worden bedrijven gedwongen kalveren op een later moment aan te kopen. Dit is onwenselijk vanwege gezondheidsaspecten en extra transportbewegingen. Daarom heeft dit geleid tot aanpassing van de norm. Voor kalveren tot drie maanden leeftijd in groepshuisvesting is de norm bijgesteld naar 1,65 m². Hiermee wordt de stapsgewijze verhoging die reeds in het Bhd was opgenomen behouden, maar worden de bestaande eisen aan beschikbare oppervlakte allemaal met hetzelfde percentage verhoogd. Het betreft hier een eerste stap in de verhoging van het beschikbare oppervlakte.

In de consultatieversie was een stapsgewijze verhoging van de oppervlakte voor individuele huisvesting opgenomen (1,5 m² in 2027 en 2 m² in 2030). De reacties hierop betroffen met name dat door deze maatregel veehouders onnodig op kosten zouden worden gejaagd. De tussenstap van 1,5 m² is daarom komen te vervallen. Kalveren mogen tot uiterlijk 14 dagen leeftijd individueel gehouden worden. Specifiek voor kalverhouders is naar aanleiding van de reacties een uitzondering opgenomen op het verbod op individuele huisvesting na 14 dagen leeftijd en wel voor de eerste twee dagen na aankomst op het kalverbedrijf. Ten aanzien van de zoogpositie wordt door de kalversector aangegeven dat onder andere vanwege praktische bezwaren het ook mogelijk zou moeten zijn met drijfspenen te werken. Andere partijen geven aan dat het verstrekken van melk via de speen langer verplicht zou moeten worden gesteld. In de AMvB en toelichting is daarom een aanpassing gedaan. De zoogpositie is geschrapt en opgenomen is dat er onderzoek zal worden gedaan naar het langer verstrekken van melk via de speen en naar het verstrekken van melk via de speen in zoogpositie.

Specifiek inzake de onbeperkte toegang tot vers water is door sectorpartijen gewezen op de noodzaak van het gebruik van het melksysteem, terwijl anderen juist pleitten voor het afbouwen van deze uitzondering. De uitzondering is behouden en opgenomen in de AMvB. De uitzondering voor waterversprekking via het drinkwatersysteem vervalt bij nieuwbouw. Ten aanzien van het aantal eetplaatsen voor kalveren is verduidelijkt dat de huidige bepaling van het Bhd blijft bestaan en er dus één eetplaats per drie kalveren moet zijn.

Naar aanleiding van reacties inzake vachtverzorging is specifiek voor kalveren ook een voorbeeld opgenomen voor vachtverzorging in zowel de AMvB als deze toelichting.

Naar aanleiding van de reacties en de impact voor met name de kalverhouderij ten aanzien van de maatregel dat kalveren minimaal zes weken melk via een speen in zoogpositie moeten krijgen is de toevoeging zoogpositie uit de AMvB geschrapt. Wel is in de toelichting opgenomen dat wordt ingezet op onderzoek naar het eventueel langer verstrekken van melk via de speen en naar het verstrekken van melk via de speen in zoogpositie.

Door dierenwelzijnsorganisaties is benadrukt dat kalveren een zachte, schone ligplek nodig hebben. In de AMvB is opgenomen dat de vloer van de ligruimte voor het kalf indrukbaar en droog moet zijn en voldoende grip moet geven. In deze toelichting is daarnaast aangegeven dat er op korte termijn ingezet wordt op onderzoek naar geschikte ondergrond, dit om duidelijkheid te verkrijgen. Als onderdeel van het onderzoek zal ook gekeken worden naar het inrichten van aparte ligplaatsen met schoon, droog en zacht strooisel.

Er zijn veel uiteenlopende reacties binnengekomen op de norm voor het hemoglobinegehalte (Hb). De inbreng heeft niet geleid tot een aanpassing van de AMvB. Wel is in deze toelichting opgenomen dat er variatie kan zitten in het Hb-gehalte en dat het niet de bedoeling is dat een kalverhouder direct wordt afgerekend op enkele kalveren met een lager Hb-gehalte.

Tot slot is na reacties vanuit de sector betreffende de onderbouwing bij de termijn van individuele huisvesting van kalveren en de transportleeftijd van kalveren de toelichting verduidelijkt. Naar aanleiding van zorgen vanuit de sector is verduidelijkt in deze toelichting dat het voor een veehouder mogelijk blijft een kalf van jonger dan 28 dagen met een eigen vervoermiddel te vervoeren wanneer het een niet-economisch transport betreft, bijvoorbeeld van de wei naar de stal.

Pluimvee

Naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie zijn voor de pluimveesector verschillende verduidelijkingen en aanpassingen doorgevoerd in de AMvB en deze toelichting. Er zijn meerdere reacties die stellen dat er geen/te weinig aandacht is voor andere de hanen van legkippen en dubbeldoelkippen. In deze toelichting wordt daarom verduidelijkt waarom is gekozen voor de categorieën pluimvee waar de AMvB op van toepassing is. Aan de gedragsbehoeften is 'respiratie' toegevoegd en zijn bepaalde gedragsbehoeften die abusievelijk slechts aan één subcategorie waren toegewezen opgenomen voor meerdere subcategorieën.

In de reacties is er door dierenwelzijnsorganisaties voor gepleit dat er in de AMvB een maatregel (overdekte) uitloop zou moeten worden opgenomen. Deze maatregel is niet opgenomen. In deze toelichting is hierover een passage opgenomen over waarom deze maatregel niet is opgenomen.

Aan verzoeken om meer duidelijkheid te geven over een expliciete einddatum voor koloniehuisvesting voor bestaande bedrijven met koloniekooihuisvesting is gehoor gegeven. In de AMvB is vastgelegd dat bestaande bedrijven uiterlijk per 2035 moeten stoppen met deze huisvestingsvorm en dat nieuwbouw vanaf 2028 niet meer is toegestaan. Daarnaast is de terminologie van 'ingrijpende verbouwing' aangepast naar 'verbouwing'. In deze toelichting zijn naar aanleiding van de reacties op de consultatie specifieke (merk)namen van huisvestingssystemen uit deze toelichting verwijderd en is in deze toelichting verduidelijkt dat huisvestingssystemen moeten voorzien in de gedragsbehoeften.

Ook hebben reacties geleid tot aanpassingen voor de tijdelijke afzonderlijke huisvesting van opfoklegkippen. Verschillende indieners wezen erop dat de voorgestelde termijn van twee weken voor afzonderlijke huisvesting in de praktijk niet goed uitvoerbaar is en mogelijk nadelig kan zijn voor het dierenwelzijn. Naar aanleiding hiervan en aanvullend overleg met deskundigen is besloten deze termijn te verruimen naar maximaal vijf weken.

Er zijn verschillende reacties binnengekomen over de bezettingsdichtheden. Hoewel deze reacties niet tot aanpassingen hebben geleid van de normen, is in de toelichting duidelijker gemaakt welke afwegingen zijn gemaakt. Daarnaast is de toelichting verduidelijkt dat de bezettingsdichtheid steeds in combinatie met de andere maatregelen moet worden gezien.

Daarnaast zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat de zitstokruimte voor leghennen niet is verruimd en dat er geen concrete norm was opgenomen voor opfoklegkippen. De bestaande norm voor leghennen van 15 cm wordt voor bestaande bouw per 2040 verhoogd naar 17 cm zitstokruimte per dier, voor nieuwbouw geldt de norm vanaf 2030. Voor opfoklegkippen is een norm van 14 cm opgenomen. De geldt per 2030 voor nieuwbouw en per 2040 voor bestaande bouw. Ten aanzien van de plateaus voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren is verduidelijkt dat ook vleeskuikenouderdieren gebruikmaken van plateaus, de verplichting hiervoor is daarom gelijkgetrokken met die voor vleeskuikens. De eerder opgenomen minimum oppervlakte eis van 20% voor de plateaus is naar aanleiding van de reacties aangepast naar 10% conform EFSA. Daarnaast is de in toelichting opgenomen hellingshoek van 25 graden voor de hellinkjes die toegang geven tot de plateaus geschrapt vanwege onderzoek dat nog uitgevoerd dient te worden.

Ten aanzien van de formulering in de AMvB inzake robuuste rassen is opgemerkt dat deze zich beperkt tot slechts één aspect van welzijn (natuurlijke voortbeweging). De tekst van de AMvB is op dit punt uitgebreid en daarmee meer in lijn gebracht met de toelichting. Naar aanleiding van verschillende reacties van dierenwelzijnsorganisaties waarom er geen maatregel robuuste rassen vleeskuikenouderdieren is opgenomen is een passage opgenomen die dit nader toelicht. Door dierenwelzijnsorganisaties is gewezen op een onjuiste en onvolledige beschrijving in de toelichting ten aanzien van vleeskuikenouderdieren en de voerbepanking die in de praktijk wordt toegepast. Deze passage in de toelichting is naar aanleiding hiervan gecorrigeerd en aangevuld. Naar aanleiding van de reacties, is de maatregel daglicht in de stal opgenomen om de toetreding van daglicht in pluimveestallen te verplichten. Daarnaast is een maatregel inzake de donkerperiode opgenomen. Ook zijn er uiteenlopende reacties binnengekomen over de bezettingsdichtheden. Er zou onvoldoende onderbouwd zijn dat lagere bezetting leidt tot beter dierenwelzijn. De toelichting is op dit punt uitgebreid en verduidelijkt met de in de wetenschappelijke literatuur beschreven welzijnsvoordelen.

Verder is ten aanzien van de onduidelijkheden die de maatregel 'voldoende strooisel' met zich meebracht en de opmerking dat een maatregel voor nestmateriaal ontbrak de toelichting verduidelijkt wat het doel is van de maatregel voldoende strooisel (het voorzien in de gedragsbehoeften scharrelen, foerageren, exploreren, nesten en stofbaden).

Tot slot kwam naar voren dat er geen eisen zijn gesteld aan het stalklimaat. In deze toelichting is daarom een passage opgenomen met daarin een verwijzing naar de huidige (open) norm van het Bhd met daarbij de toelichting dat onderzoek zal worden ingezet op drempelwaarden.

Internetconsultatie vleesvee

Van 28 april 2026 tot en met 26 mei 2026 liep de internetconsultatie van de concept-AMvB dierwaardige vleesveehouderij. De consultatie heeft 83 reacties opgeleverd. Het grootste deel (ongeveer 63%) van de reacties is afkomstig van burgers. Daarnaast hebben verschillende veehouderijsectorpartijen, ketenpartijen, dierenwelzijnsorganisaties en individuele veehouders op de internetconsultatie vleesvee gereageerd. Aangezien een groot deel van de in consultatie gebrachte tekst hetzelfde of zeer vergelijkbaar was als de consultatie voor de AMvB dierwaardige veehouderij voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee is er een grote overlap in reacties. Naar aanleiding van de reacties zijn enkele onderdelen van de AMvB verduidelijkt en waar nodig aangepast. Een aantal van deze aanpassingen zijn reeds toegelicht bij de voorgaande paragraaf over de internetconsultatie. In onderstaand stuk wordt daarom enkel ingegaan op de reacties die specifiek voor vleesvee tot een aanpassing in de AMvB zelf hebben geleid dan wel tot verduidelijking van deze toelichting.

In de reacties is gewezen op het feit dat er geen maatregel is opgenomen ten aanzien van de zogenaamde dikbilrunderen en de routinematige keizersneden die bij deze runderen worden toegepast. In deze toelichting is daarom een extra passage opgenomen betreffende dit onderwerp waar wordt toegelicht waarom er, ondanks dat het routinematig uitvoeren van keizersneden vanwege de wijze waarop de runderen zijn gefokt en het fokken met deze rassen niet past niet in een dierwaardige veehouderij, geen maatregel is opgenomen.

Net als in de eerdere consultatie zijn er ook veel reacties gekomen op de onderwerpen weidegang en kalf bij de koe. De betreffende passages zijn verduidelijkt en aangepast en daar waar van toepassing ook toegespijst op vleesvee.

Ten aanzien van het verbod op aanbindstallen per 2035 zijn meerdere reacties binnengekomen. Naar aanleiding van deze reacties is de inwerkingtredingsdatum van het verbod op aanbinden gewijzigd naar 2040. Bij de aanvankelijk gekozen invoeringsdatum van 2035 is rekening gehouden met de beperkte omvang van deze houderijvorm in de melkveehouderij. Echter met het toevoegen van de vleesveesector wordt een aanzienlijk grotere groep geraakt die in tegenstelling tot de melkveehouderij nog niet te maken had met het privaat uitfasen van dit huisvestingssysteem. Daarnaast is in de AMvB expliciet opgenomen dat nieuwbouw van aanbindstallen per 2028 verboden is. In de toelichting is verduidelijkt dat het tijdelijk aanbinden (bijvoorbeeld voor medische behandelingen) niet onder het verbod valt.

Ten aanzien van de term 'vers drinkwater' werd erop gewezen dat runderen die in natuurgebieden leven oppervlaktewater drinken en dat de term drinkwater tot discussie kan leiden. Naar aanleiding van deze reactie is de term gewijzigd in 'vers water van passende kwaliteit'.

In de consultatie specifiek voor vleesvee was, anders dan in de algemene consultatie, opgenomen dat er per 2040 minimaal één eetplaats per rund ter beschikking moet zijn. Naar aanleiding van de reacties is de maatregel terug gewijzigd in voldoende eetplaatsen per 2030. Wel is de toelichting bij de maatregel uitgebreid en is onder andere opgenomen dat de norm ingevuld en geconcretiseerd wordt middels een GGP. Vanwege onduidelijkheden over de term 'onbeperkte toegang tot ruwvoer' is de term gewijzigd naar 'permanente toegang tot ruwvoer'. Veehouders en sectorpartijen stellen dat er veiligheidsrisico's zijn bij een verbod op onthoornen. In de toelichting is daarom extra verduidelijkt dat veiligheid onderdeel is van de evaluatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze maatregel. Vanwege het feit dat er opmerkingen zijn gemaakt over het opnemen in de AMvB van de ingrepen castratie, verwijderen bijspenen en aanbrengen neusring en de voorwaarden daarbij is in deze toelichting verduidelijkt dat deze reeds vermeld worden in het huidige Besluit diergeneeskundigen.

In de reacties wordt gewezen op onduidelijkheden betreffende de mogelijkheid stieren individueel te huisvesten. Zo is in de toelichting beschreven dat het hierbij gaat om dekstieren en stieren die na tijdelijke afzondering door ziekte niet meer teruggeplaatst kunnen worden in de groep. In de AMvB lijkt het dat deze mogelijkheid bestaat voor alle stieren. Dat is niet zo bedoeld en de tekst in de AMvB is daarop aangepast. Ook zijn de eisen waar de individuele huisvesting van de stier aan moet voldoen in de AMvB aangevuld met de mogelijkheid tot fysiek contact, zicht en gehoor met soortgenoten.

Ten aanzien van de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven werd aangegeven dat deze eisen niet moeten gelden voor koeien die in de weide kalven. In deze toelichting is verduidelijkt dat deze maatregel niet van toepassing is op koeien die in de wei kalven (ze hoeven dus niet naar binnen te worden gehaald wanneer ze gaan kalven). Daarnaast is naar aanleiding van reacties inzake de aanwezigheid van nestmateriaal in deze toelichting, bij de maatregel mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven, opgenomen dat de aanwezigheid van stro of ander manipuleerbaar materiaal het natuurlijke gedrag kan ondersteunen.

Als laatste is ten aanzien van de maatregel over de ondergrond voor runderen en kalveren de toelichting aangevuld dat er op korte termijn onderzoek wordt uitgevoerd naar geschikte ondergronden voor zowel lig- als loopoppervlakken voor runderen (anders dan melkgevend en droogstaand) en kalveren. Daarbij is het doel om de maatregel geschikte ondergrond voor deze groep per 2030 voor nieuwbouw en per 2040 voor bestaande stallen in werking te laten treden.

Handhaafbaarheid-, uitvoerbaarheid- en fraudebestendigheidstoets

Parallel aan de internetconsultatie over pluimvee, melkvee, kalveren en varkens heeft een HUF-toets plaatsgevonden, die is uitgevoerd door de NVWA. Na het verwerken van de inbreng van de internetconsultatie en toetsen heeft de NVWA een tweede HUF-toets uitgevoerd op de gewijzigde AMvB. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen beschreven en toegelicht op welke wijze dit op verschillende onderdelen heeft geleid tot een aanpassing of verduidelijking van de AMvB of toelichting, of waarom niet.

Algemeen

De NVWA stelt vast dat de opzet en invulling van de AMvB, in samenhang met de afspraken uit het Convenant, in aanleg de benodigde bouwstenen bevat om de beweging naar een dierwaardige veehouderij in te zetten en verder vorm te geven. Primair is voor de NVWA van belang dat nieuwe wetgeving voldoende duidelijkheid biedt aan de ondernemer waar hij aan moet voldoen, zo ook de toezichthouder in staat stelt objectief vast te stellen wanneer de ondernemer voldoet aan de voorschriften en het voor de samenleving duidelijk is wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector verwacht mag worden.

De NVWA stelt dat met de keus voor de huidige opzet van de AMvB het doelbereik op voorhand begrensd is omdat op dit moment nog geen sprake is van volledige invulling van de zes leidende principes van de RDA, de gedragsbehoeften en/of de benodigde voorschriften om hierin te voorzien. De NVWA meent dat de scope van de AMvB in de toekomst verder verbreed en verdiept zou moeten worden. Hierbij noemt de NVWA als voorbeelden het verder uitwerken van de RDA-principes rondom intrinsieke waarde en diergezondheid, alsook het betrekken van nog ontbrekende diercategorieën en ketenschakels zoals fokkerij en transport. De fokkerij, het transport en de slacht van dieren vormen schakels in de keten waarvoor het dierenwelzijn eveneens van belang is, maar vallen niet onder de reikwijdte van deze AMvB. Dat laat onverlet dat er raakvlakken zijn, dat deze AMvB integraal wordt vormgegeven en dat het brede beleid erop is gericht om dierwaardigheid ook bij deze schakels te bevorderen. Voor wat betreft is gezondheid is dit voor alle drie de diercategorieën aangewezen als gedragsbehoefte en daarmee reeds onderdeel van de AMvB.

De AMvB heeft als uitgangspunt waar mogelijk gebruik te maken van doelvoorschriften, zodat enerzijds het te bereiken dierenwelzijnsdoel helder is, maar er anderzijds handelingsruimte is voor de veehouder om dat doel zo te bereiken dat deze het best past binnen de eigen bedrijfsvoering.

Veehouderijen verschillen namelijk sterk van elkaar in omvang, inrichting, bedrijfsvoering et cetera, waardoor het niet altijd mogelijk en niet wenselijk is om een "one size fits all"-aanpak voor te schrijven. Bovendien bieden doelvoorschriften, die bovendien techniekonafhankelijk zijn omschreven, ruimte voor innovatie en mogelijk nieuwe toekomstige geschikte manieren om aan een gedragsbehoefte invulling te geven. Het gebruik van doelvoorschriften vereist dat ofwel het nagestreefde doel voldoende helder is benoemd ofwel het houdvoorschrift zodanig concreet is geformuleerd dat objectief kan worden vastgesteld dat door de houder aan de wetgeving is voldaan. De NVWA constateerde in de eerste HUF dat meerdere houdvoorschriften/maatregelen in de concept-AMvB nu nog onvoldoende concreet zijn geformuleerd en/of een gedeeld referentiekader ontbreekt waarlangs de implementatie van de houdvoorschriften kan worden getoetst. Om deze reden zijn de maatregelen waar mogelijk, ook in overleg met de NVWA, geconcretiseerd en verduidelijkt. Wel geeft de NVWA in de tweede toets aan dat nog steeds veel normen nadere concretisering behoeven. Voor de meeste van deze normen is er voor de invulling van het doelvoorschrift een rol weggelegd voor de GGP's. Deze insteek past wat de NVWA betreft bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Wel stelt de NVWA dat het voor het opstellen van een GGP echter noodzakelijk is dat er een beoordelings- of referentiekader komt aan de hand waarvan kan worden getoetst of met naleving van de GGP aan het wettelijke doel of voorschrift wordt voldaan. De totstandkoming van goede GGP's is dan ook voor veel maatregelen van groot belang voor zowel de veehouder, als de handhaafbaarheid van de toezichthouder. LVVN zal, zoals de NVWA ook adviseert, de totstandkoming van de beoogde GGP's monitoren. Voor wat betreft de totstandkoming van de GGP's zijn goede afspraken gemaakt met de sectorpartijen in het Convenant en zullen deze de komende jaren tot uitvoering komen. Met het oog op de handhaving op eenvoudige(re) houdvoorschriften, waarbij de nadere duiding met name ziet op praktische, uitvoeringstechnische aspecten, zal de NVWA verkennen of en hoe zij hieraan mogelijk zelf nadere invulling kan geven.

De NVWA heeft in de eerste HUF het ministerie opgeroepen om, indien beoogde GGP's niet tijdig voor inwerkingtreding van voorschriften in de AMvB gerealiseerd zijn, zelf de open normen nader in te vullen en hiermee al te beginnen wanneer het opstellen van GGP's nog loopt. LVVN kent een vaste werkwijze om te komen tot invulling van normen in de regelgeving die door open, ruimere formulering tot problemen leiden in de naleving en handhaving. LVVN werkt hierin samen met de toezichthouder en beziet in die gevallen waar invulling aan de orde is en welk instrument daarvoor kan worden ingezet. Deze AMvB brengt geen wijziging aan in die werkwijze en in die mogelijkheid om open normen in te vullen. Daarbij wordt erop gewezen dat een GGP geen vervanging is van regelgeving, maar een private leidraad die door veehouderijsectoren en veehouders kan worden gebruikt. Indien de handhaver objectief kan vaststellen dat een houder een aanbeveling uit de beoordeelde, vigerende GGP één op één heeft toegepast, kan de houder daar in beginsel het vertrouwen aan ontleen dat de NVWA zal oordelen dat hij aan het voorschrift heeft voldaan waarin de aanbeveling voorziet.

De NVWA adviseert over het instrument GGP om de meest impactvolle houderijvoorschriften niet 'in beheer te geven' bij private partijen zonder afdoende borging vooraf. Benadrukt wordt dat de GGP en de invulling van doelvoorschriften daarin, geen vervanging van regelgeving is. Het betreft aanbevelingen voor de houders over manieren waarop voorschriften in de praktijk kunnen worden ingevuld. Die manieren zullen moeten voldoen aan het voorschrift en de onderliggende beleidsdoelstelling. Wetenschappelijke onderbouwing is daarvoor als borging eveneens vereist. Daarnaast beoogt deze AMvB om zoveel mogelijk een kader en concrete elementen toe te voegen aan de doelvoorschriften en bijbehorende toelichting, zodat voldoende duidelijk is wat de kaders zijn waarbinnen een GGP gemaakt kan worden.

De NVWA geeft in de tweede HUF aan dat in het geval nadere benodigde concretisering uitblijft, de NVWA niet handhavend zal kunnen optreden, maar waar mogelijk zal inzetten op andere wijzen van toezicht om de naleving te ondersteunen en te bevorderen en/of het doelbereik te (helpen) vergroten. Op voorhand is – net als bij regulier toezicht – moeilijk aan te geven wat de effectiviteit

is van andere vormen van toezicht. De NVWA zal dit, inclusief mensen en middelen, in beeld brengen in haar toezichtstrategie op de AMvB. Een cruciale randvoorwaarde is in ieder geval dat de NVWA beschikt, of komt te beschikken, over de data waarmee een voldoende en kwalitatief goede data- en informatiepositie kan worden verkregen op grond waarvan de NVWA uitspraken kan doen over de staat van het dierenwelzijn op bedrijfsniveau. In de WLR-rapportage 'Kennisvragen dierwaardige veehouderij' is eerder geconstateerd dat er behoefte is aan meetinstrumenten om een dierwaardige veehouderij te kunnen borgen waarbij validatie en acceptatie belangrijke uitgangspunten zijn voor de beoogde meetinstrumenten. Belangrijk vraagstuk daarin is hoe het dierenwelzijn en de emotionele toestand van dieren objectief kan worden gemeten. Hier zal de komende jaren inzet op worden gepleegd. Daarnaast adviseert de NVWA om effectiviteit van doelvoorschriften te monitoren door inhoudelijke tussendoelen te stellen en de monitoring hierop in te richten met behulp van bepalende uitkomstparameters. De NVWA kan hier middels reflectief toezicht een bijdrage aan leveren en zal hiertoe voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB voor een aantal sleutelparameters een voorstel uitwerken, inclusief de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.

De AMvB kent een gefaseerde invoering van maatregelen tot 2040. De NVWA geeft in de HUF aan de noodzaak om de maatregelen stapsgewijs in te voeren te herkennen, maar ziet daarin tegelijkertijd ook een risico aangezien onvoldoende voortgang op de afspraken uit het Convenant kan leiden tot ongewenst uitstel of zelfs afstel van beoogde maatregelen. De NVWA pleit er daarom voor om vooraf heldere afspraken te maken over de inhoudelijke invulling (waar wordt op getoetst en hoe), verantwoordelijkheden (wie heeft welke rol) en tijdspad van deze evaluaties en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen hier expliciet bij te betrekken. Tevens geeft de NVWA aan dat op voorhand inzicht nodig is in de consequenties die aan de evaluaties worden verbonden. Het gezamenlijk opstellen van een referentiekader waaraan de implementatie van de maatregelen getoetst kan worden helpt bij de borging van normen. Mede omdat er inderdaad onduidelijkheid uit ging van de invoeringsstrategie met evaluaties, is ervoor gekozen de invoeringsstrategie aan te passen. Ook is de evaluatiebepaling voorafgaand aan inwerkingtreding aangepast, zodat deze alleen geldt voor maatregelen waar dit echt nodig is. Daarnaast is getracht meer duidelijkheid te geven per maatregel wat er van de evaluatie wordt verwacht, en wanneer deze moet plaatsvinden. De zorg die de NVWA heeft over de consequenties van de evaluaties, en of maatregelen worden aangepast, is daarmee ook verminderd. Daarmee zou er ook geen verstoring zijn in het handhavingsregime van de NVWA op de regels in de AMvB.

Als laatste benoemt de NVWA ook in de HUF de verwachting te hebben dat er handhavingsverzoeken zullen worden ingediend, bijvoorbeeld om de inhoudelijke invulling of het tijdspad van een maatregel uit de AMvB te toetsen. De NVWA hecht er daarom aan dat de geplande wetenschappelijke toets en de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen nadrukkelijk betrokken worden bij de finale invulling van de structuur, de inhoudelijke maatregelen en de daaraan gekoppelde inwerkingtredingsdata. Dat is ook gebeurd bij de aanpassingen aan de AMvB en wordt zoals meer specifiek toegelicht in de paragraaf over de wetenschappelijke toets.

Ten aanzien van de uitkomsten van beide HUF-toetsen op maatregelniveau waar mogelijk de norm geconcretiseerd of uitvoeriger beschreven.

Regeldruktoets door ATR

Parallel aan de internetconsultatie van zowel de regels voor pluimvee, melkvee, kalveren en varkens, als de aparte internetconsultatie voor de regels voor vleesvee, heeft de toetsing van de regeldruk door het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) plaatsgevonden. ATR heeft op basis van de concept-AMvB verschillende adviezen gedaan om de regeldruk van de regelgeving te verbeteren of beter inzichtelijk te maken. Na aanpassing van de adviezen van ATR zijn de wijzigingen voorgelegd voor een aanvullende zienswijze. Hieronder zijn die adviespunten benoemd, inclusief of en hoe die zijn verwerkt in deze toelichting.

ATR concludeert in het advies dat het nut en de noodzaak van de regelgeving voldoende duidelijk zijn en dat het geen adviespunten heeft ten aanzien van de onderbouwing. Ook deelt ATR het standpunt dat er geen minder belastende alternatieven denkbaar zijn en heeft het hier geen adviespunt over.

Wel ziet ATR een minder belastend alternatief ten aanzien van de aankondiging in de toelichting van een nog op te richten onafhankelijke autoriteit dierwaardige veehouderij. Dit wordt ook nogmaals benoemd in de aanvullende zienswijze, gelet op de regeldruk van aanvullende monitoring. De oprichting en inrichting van deze autoriteit is echter een afspraak (artikel 7) uit het Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij'. In deze toelichting wordt meerdere keren verwezen naar het Convenant omdat er een belangrijke relatie is tussen het Convenant en deze AMvB. Echter de oprichting en inrichting van de autoriteit maakt geen onderdeel uit van deze AMvB. Het is aan de convenantpartijen om de afspraken uit het Convenant uit te voeren; zo ook de afspraak over de oprichting van de autoriteit. In artikel 7 van het Convenant zijn deze afspraken beschreven. ATR stelt dat onduidelijk is waarom deze monitoring niet op een andere manier kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door convenantpartijen of door bestaande toezichthouders. ATR constateert terecht dat er meerdere mogelijkheden zijn om de stappen naar dierwaardige veehouderij te monitoren. De convenantpartijen hebben echter een uitdrukkelijke wens met elkaar afgesproken om dit te doen via een onafhankelijke autoriteit. Andere alternatieven vonden zij niet afdoende. De rol van de Autoriteit staat nader omschreven op p. 40. Wellicht ten overvloede wordt hierbij opgemerkt dat de nog in te richten autoriteit geen (publieke) toezichthoudende taak zal krijgen. Die taak blijft onverminderd toebedeeld bij de huidige toezichthouders.

Verder adviseert ATR om de uitwerking van gestelde open normen te verduidelijken voordat deze in werking treden, inclusief de samenhang met bestaande nationale en Europese regelgeving. De AMvB kent een gefaseerde inwerkingtreding tot 2040, omdat voorafgaand aan voorgenomen inwerkingtreding in sommige gevallen nader onderzoek benodigd is of evaluaties zijn voorzien. Bij het opstellen van deze AMvB is reeds rekening gehouden met de samenhang met bestaande nationale en Europese regelgeving (zie hoofdstuk 3, verhouding tot hoger recht, en hoofdstuk 4, verhouding tot nationale regelgeving). Bij latere ontwikkelingen ten aanzien van voorschriften voor een dierwaardige veehouderij, bijvoorbeeld naar aanleiding van aangekondigde evaluatiemomenten, wordt uiteraard ook rekening gehouden met de samenhang met bestaande nationale en Europese regelgeving.

ATR geeft in het advies aan dat uit deze toelichting nog onvoldoende naar voren komt of de voorgestelde bepalingen financieel haalbaar zijn voor veehouders. Ze adviseren daarom om de financiële werkbaarheid van de voorgestelde bepalingen voor veehouders nader uit te werken. Dit was tevens het enige adviespunt dat ATR had bij de regeldruktoets voor vleesvee. Dit is toegevoegd aan paragraaf 5.3. Hierbij zijn ook de administratielasten middels de Rijksbrede methodiek verduidelijkt en zijn de kennisname- en nalevingskosten toegevoegd aan de regeldrukparagraaf.

Bedrijfseffectentoets (BET)

De bedrijfseffecten zijn in kaart gebracht met de uitgevoerde impactanalyse van WSER/CAF. De uitkomsten daarvan zijn samengevat opgenomen in hoofdstuk 6. Tevens zijn de regeldrukeffecten inzichtelijk gemaakt en is een agrarische praktijktoets uitgevoerd.

Milieueffectentoets (MET)

De milieueffecten zijn voor zover mogelijk in kaart gebracht. De gevolgen van de regels in de AMvB voor emissies zijn in de vorm van expert-schattingen door WLR in kaart gebracht. De uitkomsten daarvan zijn samengevat opgenomen in paragraaf 6.4 over de gevolgen voor het milieu en waar relevant per maatregel.

Wetenschappelijke toets

Gelijktijdig aan de internetconsultatie heeft een wetenschappelijke toets op de concept-AMvB plaatsgevonden, door een onderzoekersgroep van de WUR en Universiteit Utrecht²⁷ die ook in een eerdere fase van het proces richting het Convenant een Dierinhoudelijke Toets (DIT) heeft opgesteld, waarin op basis van wetenschappelijke kennis is aangegeven wat vereist zou moeten zijn voor een dierwaardige veehouderij. Met deze wetenschappelijke toets is invulling gegeven aan een motie van Kamerlid van Campen c.s.²⁸. De onderzoekers hebben een reflectie opgesteld waarbij de AMvB met de eerdere DIT is vergeleken en de overeenkomsten en verschillen zijn geanalyseerd. De wetenschappelijke toets richt zich op het dierenwelzijn binnen de veehouderij voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee. Bedrijfs- en macro-economische-, arbeid technische- en milieukundige overwegingen zijn geen onderdeel van de wetenschappelijke toets.

Op basis van de concept-AMvB concludeert de wetenschappelijke toets dat de veehouderij ook na 2040 niet als geheel dierwaardig zal zijn. De onderzoekers wijzen daarbij op vijf karakteristieken van de concept-AMvB: nog niet aan alle gedragsbehoeften wordt invulling gegeven; er zijn tal van uitzonderingen en mogelijkheden opgenomen, waardoor het mogelijk blijft om niet aan de eisen te hoeven voldoen; meerdere eisen zijn weinig concreet; het zesde principe van de RDA ontbreekt in de uitwerking of concretisering en andere belangrijke aspecten van dierwaardigheid, zoals diergezondheid (voor zover niet gerelateerd aan huisvesting); transport, slacht en de invloed van genetica, blijven onderbelicht. Als laatste wordt ook opgemerkt dat veel van de maatregelen nog bij Koninklijk Besluit op een nader te bepalen moment in werking moeten treden. Hierdoor blijft de mogelijkheid tot uitstel tot na 2040 bestaan en ontbreekt het bredere perspectief op langere termijn. De invoeringsstrategie is ten opzichte van de concept-AMvB op verschillende punten aangepast. Zo treden alle maatregelen van 2028 en 2030 in werking, is de evaluatiebepaling alleen gekoppeld aan maatregelen waardoor de randvoorwaarden van belang zijn voor veehouders om er invulling aan te kunnen geven, en worden verschillende maatregelen voor nieuw- en verbouw in 2030 verplicht.

Naast voornoemde opmerkingen maken de onderzoekers in hun reflectie ook nog andere opmerkingen over de AMvB zelf en over de individuele maatregelen. Hierbij doen de onderzoekers aanbevelingen en suggesties om de AMvB dierwaardiger te maken (bijvoorbeeld op welke wijze maatregelen geconcretiseerd kunnen worden of welke gedragsbehoeften nog missen). Waar mogelijk zijn deze punten opgenomen in de AMvB en aangepast.

Ook wordt door de onderzoekers aangegeven dat de AMvB niet in het belang van het dier redeneert en dat er een sterkere stimulans zou moeten komen om ingrepen daadwerkelijk te verbannen omdat uitzonderingen mogelijk blijven op advies van de dierenarts. Zij doen de suggestie om een benchmark op te richten zoals voor antibioticagebruik in de veehouderij is gedaan. Een benchmark wordt in deze echter niet passend geacht, omdat er sprake is van een verbod en er geen reden is om aan te nemen dat dierenartsen zonder reden hier uitzonderingen op mogelijk maken.

Daarnaast wordt door de onderzoekers gesteld dat de GGP's en het thermoregulatieplan nog te vrijblijvend zijn. Dit kwam ook naar voren bij de internetconsultatie. Naar aanleiding van deze opmerkingen is deze toelichting op die twee punten aangevuld en aangescherpt.

De wetenschappelijke toets is gebruikt om inzicht te krijgen in de vraag welke maatregelen bijdragen aan een dierwaardiger veehouderijsysteem. In de regelgeving is ervoor gekozen om die elementen vast te leggen waarvoor voldoende wetenschappelijke onderbouwing bestaat en die op dit moment uitvoerbaar zijn binnen de bestaande praktijk. Op de onderdelen waar de

²⁷ Wetenschappelijke toets Dierwaardige veehouderij, juni 2025. Onderzoekersgroep voor het Convenant Dierwaardige Veehouderij: Imke de Boer, Bram Bos, Fleur Hoorweg, Bas Kemp, Liesbeth Bolhuis, Bas Rodenburg, Elsbeth Stassen, Arjan Stegeman.

²⁸ Motie van het lid Van Campen c.s. over conform de Wet dieren voortvarend keuzes maken over de invulling van AMvB's gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. Kamerstuk 28286-1341, 16 oktober 2024.

wetenschappelijke toets aangeeft dat verdere stappen wenselijk zijn, maar waar de concrete invulling of de gevolgen voor uitvoering, vergunningverlening, milieu en bedrijfsvoering nog niet zeker zijn, zijn (nog) geen specifieke verplichtingen opgenomen. Wel zijn overwegingen hiertoe nader toegelicht in deze toelichting. Daarnaast blijven deze onderwerpen onderdeel van verdere ontwikkeling, kennisuitbreiding en afspraken buiten de AMvB, om de dierwaardige veehouderij verder te ontwikkelen.

Varkens

De wetenschappelijke toets is positief dat belangrijke gedragsbehoeften van varkens en het beschikbaar stellen van verschillende functiegebieden voor deze behoeftes zijn opgenomen in de AMvB. Wel komt de AMvB maar minimaal of niet tegemoet aan sommige gedragsbehoeften. Daarbij verwijst de toets onder andere naar het ontbreken van maatregelen voor het aanbieden van nestbouw materiaal zodat zeugen nestbouwgedrag kunnen tonen. Het beschikken van nestbouw materiaal is op grond van artikel 2.22 lid 1 Bhd reeds verplicht. In de AMvB is deze bestaande regelgeving niet aangescherpt. De nieuwe brochure "Hokverrijking en nestbouw materiaal voor varkens" uit 2026 biedt varkenshouders handvatten hoe ze aan de verplichting kunnen voldoen dat voldoende en adequaat nestbouw materiaal beschikbaar is.

Zorgpunt volgens de toets is dat de voorgestelde aanpassingen vooral gestoeld zijn op het huidige systeem. Zoals de onderzoekers opmerken is in de AMvB breder gekeken dan alleen dierwaardigheid. Bij het bepalen van de maatregelen in de AMvB zijn afwegingen gemaakt tussen het belang van dierwaardigheid enerzijds en overwegingen ten aanzien van onder andere de milieu-impact en de uitvoerbaarheid in de praktijk anderzijds. Dit heeft er mede toe geleid dat bepaalde maatregelen (zoals buitenuitloop) niet opgenomen zijn in de AMvB, maar andere maatregelen (zoals vrijloopkraamhokken), die nog beperkt worden toegepast in het conventionele houderijsysteem, wel als verplichting zijn opgenomen. In de nota van toelichting is verder bij bepaalde maatregelen (waaronder minimum speenleeftijd van 28 dagen) aangegeven dat nader wetenschappelijk onderzoek gewenst is om een goede afweging te kunnen maken over een eventuele aanscherping van de norm.

Melkvee

De wetenschappelijke toets is positief over eisen zoals minimaal één ligplaats per koe, aanwezigheid van een afkalfstal en ziekenboeg, het aanbieden van melk via de speen en de verhoging van de transportleeftijd. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat bepaalde eisen niet specifiek genoeg zijn onder andere door het gebruik van het woord 'voldoende', zoals bij het aantal eetplaatsen. In de toelichting is verduidelijkt dat dit kan worden ingevuld middels een GGP, en dat voldoende eetplaatsen beter aansluit bij de praktijk.

Ook geeft de wetenschappelijke toets aan dat de 9 m² oppervlakte eis nog onvoldoende is voor het uitoefenen van soorteigen gedrag. Voor nieuwbouw is de eis daarom verhoogd naar 11 m².

De wetenschappelijke toets geeft aan dat twee essentiële elementen voor een dierwaardige veehouderij missen. Dit betreft het verplicht stellen van weidegang en hoe het scheiden van koe en kalf vormgegeven moet worden, zonder maatregelen op deze onderwerpen kan niet tegemoet worden gekomen aan het natuurlijk gedrag van de runderen, aldus de wetenschappelijke toets. Voor deze laatste twee is nu in deze toelichting expliciet opgenomen wat de inzet is op deze twee thema's en waarom de gedragsbehoeften nog niet zijn aangewezen en er geen maatregel is opgenomen.

Vleeskalveren

De wetenschappelijke toets is positief over de groepshuisvesting, indrukbare vloeren en het verbod op onthoornen en de continue aanwezigheid van ruwvoer (al mist een duidelijke omschrijving hiervan). Ook is de wetenschappelijke toets positief over de eis dat kalveren de eerste zes weken melk via de speen moeten krijgen, hiermee wordt voldaan aan de zoogbehoefte. Er ontbreken echter ook een aantal belangrijke zaken zoals de aanwezigheid van ingestrooide ligplaatsen, inrichten van functiegebieden in de stal, beperking van herkomstbedrijven, beperken van

hergroeperen en weidegang. Daarnaast worden de dieren aangevoerd op een leeftijd dat er nog behoefte is aan maternale zorg. De verhoging van het minimale hemoglobinegehalte is een verbetering, maar de grens zou hoger gelegd moeten worden, aldus de wetenschappelijke toets. Ten aanzien van de ligplaatsen is in de toelichting expliciet opgenomen dat wordt ingezet op onderzoek, dit geldt ook voor ondergrond in het algemeen. Beide met als doel dat hier voor nieuwbouw tijdig rekening mee kan worden gehouden. Ten aanzien van het hergroeperen is geen maatregel opgenomen, wel is in de nota van toelichting opgenomen dat in het kader van sociaal gedrag het hergroeperen tot een minimum beperkt zou moeten worden en zou een GGP hieraan kunnen bijdragen. Ten aanzien van weidegang en maternale zorg is nu in de toelichting expliciet opgenomen wat de inzet is op deze twee thema's, waarom de gedragsbehoeften nog niet zijn aangewezen en er geen maatregel is opgenomen.

Vleesvee

Er is geen wetenschappelijke toets uitgevoerd specifiek voor vleesvee. Aangezien voor deze sector geldt dat er, net zoals in de melkveehouderij en kalverhouderij, runderen worden gehouden met dezelfde gedragsbehoeften is dit niet nodig geacht. Er is immers een AMvB rond opgesteld voor alle runderen die worden gehouden ongeacht het productiedoel (melk of vlees).

Pluimvee (legghennen, opfoklegkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren)

De wetenschappelijke toets is positief over het volledige kooiverbod en het uitfasen van ingrepen zoals de snavelbehandeling en de ingreep aan de achterste teen bij hanen. Tegelijk concluderen de onderzoekers dat de AMvB maar in beperkte mate tegemoetkomt aan de randvoorwaarden die nodig zijn om pluimvee met intacte snavels dierwaardig te houden. De extra ruimte per dier is zeer beperkt, dit heeft direct te maken met de grote economische impact die een verlaging van de bezetting met zich meebrengt. Op basis van de wetenschappelijke toets is hier dan ook geen verruiming aangebracht.

De eisen voor strooisel, omgevingsverrijking en natuurlijke opfok zijn niet concreet genoeg, aldus de wetenschappelijke toets. Hier is bewust geen verdere invulling aan gegeven omdat er gekozen is voor doelvoorschriften. Voor strooisel en omgevingsverrijking kan de invulling via GGP's worden vormgegeven. Ten aanzien van natuurlijke opfok is geen maatregel opgenomen, omdat hiervoor nog geen systemen bekend zijn en er nog fundamenteel onderzoek naar moet worden gedaan.

Ook wijst de wetenschappelijke toets op het feit dat de verplichting tot het bieden van een (minimaal overdekte) uitloop ontbreekt. Het klopt dat er geen verplichting tot (overdekte) uitloop is opgenomen. De redenen daarvoor zijn nu expliciet beschreven.

Voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren geldt, aldus de wetenschappelijke toets, dat voor het gebruik van trager groeiende rassen, extra ruimte en schuilmogelijkheden onvoldoende zijn geborgd, terwijl dit essentieel is om welzijnsproblemen zoals pikkerij, veerschade en ongewenst seksueel gedrag te voorkomen. Er zijn op dit punt geen aanpassingen in de AMvB zelf gedaan, wel is de omschrijving in de toelichting verduidelijkt.

11. Voorhangprocedure

Op grond van artikel 10.10, eerste en derde lid, van de Wet dieren, wordt een voordracht van een krachtens artikel 2.2, tiende lid en twaalfde lid, 2.3a, eerste en derde lid, 2.5, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid, van die wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Op grond van artikel 10.10, derde lid, vindt de overlegging van een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 2.3a niet later plaats dan één jaar na de inwerkingtreding van de Wet van 29 mei 2024 houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (Stb. 2024, 160). Dat is 1 juli 2025. Zoals eerder benoemd is deze deadline niet gehaald. Met het oog op deze voorhangprocedure is bij

de brief van 11 september 2026 de ontwerp-AMvB aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer toegezonden.

p.m. resultaten voorhang beschrijven.

12. Notificatie

Omdat het besluit technische maatregelen bevat, wordt de ontwerp-AMvB bij de Europese Commissie genotificeerd in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535.

p.m. uitkomst notificatie.

Daarnaast moet op grond van de volgende artikelen van de genoemde Europese richtlijnen de Europese Commissie in kennis worden gesteld van in deze ontwerp-AMvB opgenomen maatregelen voor landbouwhuisdieren, legkippen, kalveren en varkens: artikel 10, tweede lid, van richtlijn 98/58 (Landbouwhuisdieren)²⁹, artikel 13, tweede lid, van richtlijn 1999/74 (Legkippenrichtlijn)³⁰, artikel 11 van richtlijn 2008/119 (Kalverrichtlijn)³¹ en artikel 12 van richtlijn 2008/120 (Varkensrichtlijn)³².

13. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Overgangsrecht

Voor sommige voorschriften geldt dat zij direct na inwerkingtreding gaan gelden voor nieuw te bouwen stallen, maar nog niet voor bestaande stallen omdat daarvoor overgangsrecht geldt. Waar dat het geval is, is steeds aan het desbetreffende artikel overgangsrecht voor bestaande stallen toegevoegd. Het direct plaatsen van het overgangsrecht bij het voorschrift is de meest inzichtelijke manier voor degenen tot wie de bepaling zich richt en komt ook al meer voor in het Bhd. Daarom is afgezien van het groeperen van overgangsrecht in een apart voorschrift. Daar waar relevant wordt er bij de specifieke maatregelen ook nog ingegaan op overgangsrecht.

Inwerkingtreding

De regels in de AMvB zijn gericht op bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij in 2040. In de periode naar 2040 toe zullen de regels op verschillende vaste data in werking treden. Een deel van de regels zal op 1 januari 2028 in werking treden. Een ander deel van de regels zal in 2030 en 2035 in werking treden. Daarnaast zal de inwerkingtreding van een aantal voorschriften op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit is geregeld in artikel IX. Voor deze maatregelen is wel een voorgenomen moment in deze toelichting opgenomen, waarnaartoe wordt gewerkt om deze in werking te laten treden (2040).

Het uitgangspunt van deze AMvB is om waar mogelijk maatregelen zo snel mogelijk in werking te laten treden en dit in samenhang te laten gebeuren met andere opgaves op het boerenerf (zoals maatregelen voor klimaat). Tegelijkertijd moet het voor veehouders haalbaar worden om aan maatregelen te voldoen. Hier is bij de inwerkingtreding rekening mee gehouden. De AMvB kent daardoor verschillende momenten van inwerkingtreding tot 2040. De eerste maatregelen treden in werking per 2028 en 2030. Hierbij gaat het om twee soorten maatregelen. Allereerst treden maatregelen in werking voor alle veehouders, en gaat het om maatregelen met een relatief beperkte impact, bijvoorbeeld managementmaatregelen. Daarnaast treden in 2030 voor nieuw te bouwen stallen en (grootschalige) verbouw een reeks maatregelen in werking. Dit zijn vooral maatregelen die vragen om stalaanpassingen. Deze treden dan in werking om de bouw richting

²⁹ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren Publicatieblad Nr. L 221 van 08/08/1998.

³⁰ Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen PB L 203 van 3.8.1999.

³¹ Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren PB L 10 van 15.1.2009.

³² Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens PB L 47.

toekomstbestendige stallen in gang te zetten, aan te sluiten bij de investeringsruimte van veehouders en te voorkomen dat er komende jaren stallen worden gebouwd die niet aan toekomstige dierenwelzijnsregelgeving voldoen. Op deze manier is er ook aansluiting bij het voornemen van het kabinet om tot bedrijfsspecifieke emissienormen te komen in 2035.³³ Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor veehouders en zet een stip op de horizon. Als laatste geldt dat verboden in huisvestingssystemen, zoals een verbod op aanbindstallen of koloniekooihuisvesting, bij inwerkingtreding van de AMvB in 2028 in werking treden voor nieuwbouw, zodat er voldoende tijd is om daaraan te voldoen.

Zoals ook is toegelicht in hoofdstuk 9 over evaluatie is voor een aantal maatregelen de inwerkingtredingsdatum nog niet vastgelegd. Voorafgaande aan de inwerkingtreding daarvan vindt een evaluatie plaats op een aantal onderwerpen. Die evaluatie wordt betrokken bij de besluitvorming over de inwerkingtreding van die maatregelen. Het gaat hierbij om maatregelen voorzien in 2035 en 2040, voor zowel bestaande als nieuw te bouwen of verbouwen stallen. Zo treedt bijvoorbeeld één ligplaats per rund nog niet in werking voor bestaande stallen (voorzien in 2040, na een evaluatie), maar treedt deze maatregel wel per 2030 in werking voor nieuw- en verbouw. Wanneer op basis van alle beschikbare informatie tijdens een evaluatie wordt ingeschat dat een regel eerder in werking kan treden, kan worden gekozen voor een eerdere inwerkingtredingsdatum. Dat is het geval bij regels die relatief eenvoudig te implementeren zijn en waarbij voldaan wordt aan de randvoorwaarden. Dat is ook het geval bij regels die gericht zijn op de invulling van een open norm uit de huidige regelgeving. Het is uiteindelijk steeds de bewindspersoon van LVVN die bepaalt of en wanneer een maatregel in werking treedt.

De informatie uit die evaluaties wordt betrokken bij de vraag of maatregelen per voorgenomen datum daadwerkelijk in werking kunnen treden. Die informatie kan er ook toe leiden dat voor maatregelen een later inwerkingtredingsmoment wordt bepaald dan nu is voorgenomen, nog geen inwerkingtredingsmoment wordt bepaald of dat maatregelen inhoudelijk worden aangepast. Met het opnemen van zowel de regels voor de korte als de langere termijn om dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen, wordt zoveel mogelijk duidelijkheid geboden aan de veehouders, marktpartijen en overige relevante partijen over wat de eisen voor dierenwelzijn in de veehouderij worden. Hierbij is ook de motie van D66 betrokken, die vraagt om "in het kader van de genoemde wetwijziging heldere en ambitieuze tussendoelen uit te werken met jaartallen op basis van wetenschappelijke inzichten."³⁴

De gefaseerde inwerkingtreding van de AMvB geeft extra tijd voor veehouders om een investeringsplan te maken, voor de dierlijke ketens om in die overgangsperiode nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen, en om de impact op emissies wetenschappelijk te onderbouwen en de daarbij benodigde maatregelen om negatieve effecten te voorkomen, verminderen of weg te nemen te treffen. Regels met grote impact zijn er daarom op gericht om niet eerder dan in 2040 in werking te treden. In voorkomende gevallen kunnen regels op een jaartal na 2040 in werking treden als dat noodzakelijk blijkt voor het terugverdienen van investeringen of worden ze in deze AMvB nog niet voorzien van een inwerkingtredingsdatum. Het nadeel van de gefaseerde inwerkingtreding en lange tijdspanne is dat de AMvB nog niet voor alle maatregelen vastlegt of, en wanneer die van kracht worden. Het risico hiervan is dat veehouders soms mogelijk nog jaren moeten wachten op meer duidelijkheid en veehouders om deze reden nog niet de investeringen doen die nodig zijn richting een dierwaardige veehouderij. Tegelijkertijd voorkomt deze inwerkingtreding dat veehouders aan het onmogelijke worden gehouden.

³³ Kamerstuk 28286-1478.

³⁴ Motie De Groot (D66), Kamerstuk 28286-1306.

VARKENS

1. Algemeen

Achtergrondinformatie varkenshouderij

Het aantal varkensbedrijven is de afgelopen tien jaar sterk gedaald van 5.918 bedrijven in 2012 naar 2.508 bedrijven in 2025. Het aantal varkens is in die periode gedaald van 12,2 naar 9,8 miljoen. Het grootste deel van de Nederlandse vleesvarkens wordt onder gangbare omstandigheden gehouden (kwaliteitsborging varkenssector, IKB). Ongeveer 25% van de dieren wordt in een concept dat voldoet aan de criteria van het Beter Leven Keurmerk (BLk) één ster gehouden. De 25% is inclusief biologisch of 3 sterren BLk. In Nederland is geen varkenshouderij met 2 sterren BLk.

De Nederlandse varkenssector heeft een ruime zelfvoorzieningsgraad. Volgens cijfers voor 2024 bedroeg deze 283%, wat betekent dat Nederland bijna driemaal zoveel produceert als binnenlands wordt geconsumeerd. Daardoor wordt ongeveer twee derde van de productie afgezet op buitenlandse markten. De export bestaat uit biggen, vleesvarkens voor de slacht, fokvarkens en varkensvlees. Daar tegenover staat ook import van varkens en varkensproducten uit andere EU-lidstaten.

De internationale varkensvleesmarkt is sterk prijsgedreven. Dit bemoeilijkt de afzet van vlees dat op een meer welzijnsvriendelijke wijze geproduceerd is, vanwege de hogere kostprijs van dit vlees. De afgelopen jaren zijn in diverse Europese landen, waaronder Duitsland (Initiative Tierwohl), marktprogramma's van de grond gekomen op basis van bovenwettelijke standaarden.

De varkenssector, verenigd in de ketenbrede Coalitie Vitale Varkenshouderij (CoViVa), werkt sinds 2019 aan een integraal duurzame en toekomstbestendige varkenshouderij die zich via Holland Varken als centraal kwaliteitslabel en borgingsysteem internationaal kan onderscheiden. Een van de pijlers van het programma Vitale Varkenshouderij van CoViVa richt zich op gezonde varkens in een diervriendelijke houderij. CoViVa wil dit doel bereiken door de ontwikkeling van een integrale benchmark gericht op de aanpak van o.a. zorg voor jonge dieren, praktijkgerichte afbouw van fysieke ingrepen en de aanpak van bedrijfsgebonden dierziekten. De aanpak via deze benchmark zal geborgd worden via het kwaliteitssysteem Holland Varken. De huidige nationale minimumnormen voor dierenwelzijn in de varkenssector zijn vastgelegd in regelgeving in het Bhd. Deze stijgen op enkele belangrijke onderdelen uit boven de EU-minimumnormen die zijn vastgelegd in Richtlijn 2008/120/EG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens. Zo zijn onder andere de bestaande minimumoppervlakenormen voor biggen en vleesvarkens, afhankelijk van de gewichtsklassen, gemiddeld zo'n 20 - 25% hoger dan de EU-minimumnormen, en worden zeugen en gelten in groepen gehouden vanaf vier dagen (en niet vanaf vier weken, conform de EU-norm) na het dekken tot één week voor de verwachte werpdatum. Daarnaast zijn in de private kwaliteitssystemen in de sector aanvullende welzijnsnormen opgenomen. Met ingang van 1 januari 2027 worden deze normen geborgd binnen het kwaliteitssysteem Holland Varken. Zo dienen varkenshouders die aangesloten zijn bij deze systemen jaarlijks een welzijnscheck uit te voeren. Deze welzijnscheck geeft de houder inzicht in onder andere de risicofactoren die op het bedrijf voorkomen die de kans op staartbijtgedrag vergroten, en helpt de varkenshouder om bedrijfsspecifieke aanpassingen te doen om het dierenwelzijn en de diergezondheid te verbeteren.

Afbakening diercategorieën varkens

In deze toelichting worden de gedragsbehoeften en verplichtingen toegelicht voor varkens. In artikel 1.1, tweede lid Bhd is een definitie van "varken" opgenomen. Een varken is een "varken dat kennelijk wordt gehouden voor de fokkerij of voor de mesterij."

In deze AMvB worden regels gesteld voor de volgende diersubcategorieën: 1) Zeugen; 2) Gelten; 3) Biggen; 4) Gespeende biggen; en 5) Vleesvarkens.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

In deze AMvB worden gedragsbehoeften en bijbehorende maatregelen voor varkens aangewezen. Voor varkens is vanuit de wetenschap bekend dat de gedragsbehoeften van varkens bestaan uit: rustgedrag, eet- en drinkgedrag, mest- en urineergedrag, zelfverzorgingsgedrag, exploratiegedrag, veiligheid, beweging, (geven en ontvangen van) maternaal gedrag, gezondheid, sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag), thermoregulatie, seksueel gedrag en reproductie.

In deze AMvB zijn bovengenoemde gedragsbehoeften aangewezen met uitzondering van seksueel gedrag en reproductie. Er is nog onvoldoende wetenschappelijke kennis over mogelijke effecten op het welzijn van het niet of onvoldoende kunnen uitoefenen van seksueel gedrag bij varkens. Daarbij geeft EFSA aan dat het onvermogen om seksueel gedrag te uiten niet geïdentificeerd wordt als een relevant gevolg voor het welzijn van varkens, omdat het gedurende een korte periode wordt ervaren. Reproductie kan gezien worden als een afgeleide van het kunnen uitoefenen van seksueel gedrag en maternaal gedrag.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoeften?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen uit de AMvB wordt tegemoetgekomen aan de aangewezen gedragsbehoeften van varkens.

Varkens hebben een sterke behoefte om gelijktijdig met soortgenoten te *rusten* op een comfortabele, schone en droge ligplaats. Verstoring door onrust, concurrentie of een ongunstig stalklimaat kan deze behoefte belemmeren. Om deze reden bevat deze AMvB maatregelen die bijdragen aan een geschikte rustomgeving. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door het thermoregulatieplan, toetreding van daglicht, maximumnormen voor gasconcentraties, het voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen, deels dichte vloeren voor gespeende varkens, functiegebieden, vrijloopkraamhokken en het verlagen van de bezettingsgraad voor vleesvarkens.

Varkens besteden van nature een aanzienlijk deel van de dag aan *eet- en drinkgedrag*, zoals bijvoorbeeld aan foerageren. Daarbij hebben zij er behoefte aan om zonder verstoring van soortgenoten te kunnen eten en drinken. Ook draagt een goede toegang tot voer en water bij aan gezondheid en welzijn. Naast de reeds bestaande bepalingen in het Bhd wordt deze gedragsbehoefte ondersteund door het voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen, functiegebieden, verhoging van de minimale speenleeftijd, het aanbieden van voer en water aan biggen vanaf een leeftijd van zeven dagen en permanente beschikbaarheid van ruwvoer voor gelten en drachtige zeugen.

Varkens zijn zindelijke dieren die hun lig- en eetplaats bij voorkeur schoonhouden. Zij hebben daarom behoefte aan een afzonderlijke plaats voor *mesten en urineren*. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door de inrichting van functiegebieden en deels dichte vloeren voor gespeende varkens.

Varkens besteden aandacht aan *zelfverzorging* van hun huid en lichaam. Zij schuren zich onder meer om jeuk te verminderen en huidirritaties tegen te gaan. Deze gedragsbehoefte wordt ingevuld door de verplichting een voorziening aan te bieden waartegen het varken zich kan schuren.

Varkens hebben een behoefte aan *exploreren* en zijn van nature sterk gemotiveerd om hun omgeving te onderzoeken, te manipuleren en te wroeten. Wanneer hiervoor onvoldoende mogelijkheden aanwezig zijn, kan frustratie ontstaan en neemt het risico op ongewenst gedrag toe. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door de reeds bestaande verplichting tot het aanbieden van eetbaar en wroetbaar hokverrijkingsmateriaal en wordt verder ingevuld door deels dichte vloeren voor gespeende varkens en de inrichting van functiegebieden.

Varkens hebben behoefte aan *veiligheid*, en dus aan een omgeving waarin angst, stress, pijn en verwondingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Een voorspelbare omgeving met voldoende mogelijkheden om belangrijke gedragingen uit te voeren draagt hieraan bij. Naast de reeds bestaande bepalingen in het Bhd wordt deze gedragsbehoefte ondersteund door het voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen en het inrichten van duidelijke functiegebieden.

Varkens hebben behoefte aan voldoende ruimte om zich vrij te kunnen verplaatsen, soortgenoten te passeren en verschillende activiteiten uit te voeren, oftewel aan *beweging*. Bewegingsvrijheid draagt tevens bij aan het kunnen uitvoeren van andere gedragingen, zoals exploreren, rusten en sociaal contact. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door het verlagen van de bezettingsgraad voor vleesvarkens, door functiegebieden en door huisvesting van kraamzeugen in hokken waarin zij zich vrij kunnen bewegen.

Rond het werpen en tijdens de zoogperiode hebben zeugen een sterke behoefte om *maternaal gedrag* uit te voeren, waaronder nestbouw, verzorging van de biggen en sociaal contact met hun nakomelingen. Ook de biggen hebben belang bij een geleidelijke overgang naar zelfstandigheid. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door verhoging van de speenleeftijd, vrijloopkraamhokken, het aanbieden van vast voer aan biggen vanaf een leeftijd van één week en de beschikbaarheid van voldoende en adequaat nestmateriaal.

Varkens hebben behoefte aan omstandigheden die bijdragen aan het behoud van een goede *gezondheid* en het voorkomen van ziekte, letsel en pijn. Veel factoren die welzijn beïnvloeden hebben tevens gevolgen voor de gezondheid. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door maximumnormen voor gasconcentraties, het voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen, deels dichte vloeren voor gespeende varkens, functiegebieden, verhoging van de speenleeftijd, vrijloopkraamhokken, permanente beschikbaarheid van ruwvoer voor drachtige gelten en zeugen, verlaging van de bezettingsgraad voor vleesvarkens en pijnstilling bij het couperen van staarten zolang deze ingreep nog onder voorwaarden is toegestaan.

Varkens zijn sociale dieren, die *sociaal gedrag* vertonen door activiteiten zoals rusten, eten en exploreren bij voorkeur gelijktijdig uit te voeren. Een stabiele sociale omgeving vermindert stress en agressie. De maatregelen in deze AMvB zijn erop gericht sociaal synchroon gedrag mogelijk te maken en factoren die tot onrust of agressie kunnen leiden te beperken. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door het voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen en functiegebieden.

Varkens hebben behoefte aan een omgeving waarin zij hun lichaamstemperatuur kunnen reguleren (*thermoregulatie*). Omdat varkens slechts beperkt kunnen zweten, zijn zij gevoelig voor zowel hitte- als koudestress. Varkens passen hun gedrag aan de omgevingstemperatuur aan door bijvoorbeeld hun ligplaats te kiezen of hun activiteit te veranderen. Om varkens in staat te stellen adequaat te thermoreguleren, bevat deze AMvB maatregelen gericht op het stalklimaat en de inrichting van het verblijf. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door het thermoregulatieplan, maximumnormen voor gasconcentraties, deels dichte vloeren voor gespeende varkens, functiegebieden en het verlagen van de bezettingsgraad voor vleesvarkens.

Varkens hebben behoefte aan schone lucht van goede kwaliteit om normaal te kunnen ademen (*respiratie*). Een verhoogde concentratie van schadelijke gassen, zoals ammoniak en koolstofdioxide (CO₂), kan leiden tot irritatie van de luchtwegen, gezondheidsproblemen en

verminderd welzijn. Een goed stalklimaat draagt daarom bij aan een goede ademhalingsfunctie en voorkomt luchtwegproblemen. Deze gedragsbehoefte wordt ondersteund door het thermoregulatieplan en de maximumnormen voor gasconcentraties van ammoniak en CO₂ in de stal.

Niet opgenomen maatregelen specifiek voor varkens

Aanpassing huisvesting drachtige zeugen

Sinds 2013 is het verplicht om gelten en dragende zeugen in groepshuisvesting te houden. Voor die tijd werden deze dieren individueel gehuisvest in zogenaamde voerligboxen. Vanaf 2013 is het toegestaan om deze voerligboxen te gebruiken, mits de zeug de voerligbox uit kan en ze gebruik kan maken van de ruimte achter de voerligbox. Zo is de groepshuisvesting "voerligboxen met uitloop" ontstaan. Een nadeel van dit systeem is dat de breedte van de "de uitloop" beperkt is, waardoor de zeugen niet gezamenlijk kunnen liggen. Daarom blijven varkens in dit systeem veelal liggen in de voerligbox. Varkens zijn sociale dieren en liggen bij voorkeur samen bij elkaar. Daarmee geeft dit systeem onvoldoende invulling aan het rustgedrag.

Overwogen is om een traject voor het uitfasen van dit huisvestingsysteem op te nemen in de AMvB. Daarvan is afgezien omdat er geen alternatief huisvestingsysteem lijkt te zijn dat optimaal scoort op de relevante dierenwelzijn- en diergezondheidsaspecten en werkbaarheid in de agrarische praktijk.¹⁰ Daarom is onderzoek uitgezet naar ontwikkeling van duurzame huisvestingsystemen voor drachtige zeugen waarbij het dier centraal wordt gesteld conform het model van de zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij van de RDA. Daarbij wordt ingezet op het identificeren en meetbaar maken van positieve aspecten van het welzijn van de zeugen, zodat deze aspecten kunnen worden meegenomen bij het (her)ontwerp van een nieuw dierwaardig huisvestingsysteem voor drachtige zeugen. Dit onderzoek maakt onder andere onderdeel uit van het publiek-privaat onderzoeksprogramma Vitale Varkenshouderij dat loopt van 2025 tot en met 2028. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, kan worden gezien welk ontwerp van een huisvestingsysteem voor drachtige zeugen aan de eisen voor een dierwaardige veehouderij voldoet.

Buitenuitloop

In de AMvB is geen verplichting opgenomen voor een buitenuitloop en/of weidegang. De keuze om dit niet te doen is gemaakt op basis van verschillende onderliggende overwegingen. Uitloop en weidegang kunnen bijdragen aan het verbeteren van het dierenwelzijn en stelt de dieren beter in staat om te voorzien in diverse gedragsbehoeften, waaronder exploratiegedrag en beweging. Echter is er, zoals de dierinhoudelijke toets (DIT) stelt, momenteel onvoldoende wetenschappelijk bewijs of het buiten zijn op zichzelf een behoefte is, of dat het mogelijk is om in een binnenruimte tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften die samenhangen met het buitenzijn. Voorbeelden van gedragsbehoeften die samenhangen met het buitenzijn, en die door de dieren mogelijk ook in voldoende mate in een binnenruimte kunnen worden gerealiseerd, zijn bijvoorbeeld exploratiegedrag door het verstrekken van adequaat en voldoende verrijkmateriaal of het extra faciliteren van thermoregulatiegedrag door bijvoorbeeld een "varkensdouche" te installeren. Ook is meegewogen dat buitenvarkens een groter risico hebben op het krijgen van endoparasitaire infecties, die in bepaalde gevallen tevens kunnen leiden tot risico's voor de voedselveiligheid. Bij de afweging is tevens rekening gehouden met de effecten voor het milieu. Het verplichten van een buitenuitloop zou tot verhoging van bijvoorbeeld emissies van ammoniak leiden. Tot slot is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van deze maatregel. Voor veel bedrijven zal het lastig zijn om een buitenuitloop te realiseren, vanwege onder andere de grond die hiervoor nodig is. Maar ook omdat de mogelijkheid om hier een vergunning voor te krijgen, gelet op het risico van stijging van emissies naar het milieu in de praktijk, zeer beperkt zullen zijn.

Castreren van beerbiggen

Het huidige Besluit diergeneeskundigen wijst het onvruchtbaar maken van mannelijke varkens (castreren) aan als toegestane ingreep, mits de ingreep op andere wijze plaatsvindt dan door het scheuren van weefsel, de ingreep onder anesthesie en langdurige analgesie wordt uitgevoerd en het dier ouder is dan zeven dagen. Daarnaast is aanvullend in de private kwaliteitssystemen van de sector de verplichting opgenomen dat castratie bij biggen jonger dan zeven dagen alleen onder anesthesie en analgesie mag plaatsvinden.

De reden dat deze ingreep in de conventionele varkenshouderij wordt uitgevoerd is niet vanwege het houderijsysteem, maar om aan de marktvraag van voornamelijk buitenlandse afnemers te kunnen voldoen. Het vlees van niet-gecastreerde beren kan een onaangename geur hebben ("berengeur"). Om dit te voorkomen en daarmee aan de vraag van de markt te voldoen, kan worden besloten om beerbiggen te castreren.

In Nederland worden beerbiggen uit de conventionele varkenshouderij bestemd voor de Nederlandse markt echter al meer dan tien jaar niet meer gecastreerd. De sector is in overleg met de Nederlandse retail erin geslaagd om karkassen met berengeur in de slachtlijn te detecteren en apart te verwerken en af te zetten. Deze ketensamenwerking heeft ertoe geleid dat circa 60% van de beerbiggen in Nederland niet meer wordt gecastreerd.

Toename van acceptatie van vlees van intacte (niet-gecastreerde) beren door buitenlandse afnemers kan ertoe leiden dat het aandeel intacte beren verder zal toenemen.

Deze AMvB stelt regels aan de wijze waarop dieren worden gehouden en aan het houderijsysteem. De voorschriften voor ingrepen in deze AMvB zien daarom op ingrepen die rechtstreeks verband houden met het houderijsysteem. De castratie van beerbiggen in de conventionele houderij wordt niet uitgevoerd omdat dit noodzakelijk is om de dieren binnen het houderijsysteem te kunnen houden, maar met name om aan de marktvraag van voornamelijk buitenlandse afnemers te voldoen. Om die reden is in deze AMvB geen voorschrift opgenomen om de castratie van beerbiggen uit te faseren.

Het overheidsbeleid blijft gericht op het uitfaseren van ingrepen, inclusief de castratie van beerbiggen. De komende jaren zal worden bezien op welke wijze verdere stappen kunnen worden gezet om de afzet van vlees van niet-gecastreerde beren te vergroten, zodat het castreren in de conventionele varkenshouderij verder kan worden uitgefaseerd. De beerbiggen in marktconcepten waarbij de varkens op latere – geslachtsrijpe – leeftijd worden geslacht (zoals in de biologische varkenshouderij), worden veelal wel gecastreerd om beergedrag of agressief gedrag te voorkomen, en de kwaliteit van het vlees te kunnen handhaven. Castratie bij biologische varkens is in de EU, dus ook in Nederland om deze reden toegestaan op grond van de Europese Verordening inzake biologische productie (Verordening (EU) 2018/848).

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat beren in het algemeen efficiënter omgaan met het voer dan biggen. Daarom is het de verwachting dat bij het stoppen met castreren de emissies van ammoniak, methaan en geur enigszins zullen worden gereduceerd. Door de beren kan er, bij gemengd opleggen, meer onrust ontstaan in het hok. Dat kan tot enigszins hogere fijnstofemissies leiden.

2. Maatregelen specifiek voor varkens

Thermoregulatieplan (alle diersoorten)

Mede vanwege de steeds warmer wordende zomers, is aandacht en actie voor het voorkómen en beperken van hittestress van groot belang voor het welzijn van dieren. In april van 2022 is daarom het plan van aanpak voor hittestress bij landbouwhuisdieren naar de Tweede Kamer gestuurd.³⁵ Via dit plan werkt het ministerie van LNV met de NVWA en sectorpartijen samen aan het voorkomen van hittestress bij landbouwhuisdieren. Mede door het plan van aanpak, waar ook communicatie een belangrijk onderdeel van uitmaakt, is er steeds meer bewustwording ontstaan over hittestress bij landbouwhuisdieren en manieren om dit te beperken.

³⁵ Kamerstuk 28286-1255.

Om nog een stap te zetten op dit onderwerp, en het te verbreden naar koudestress, is in de AMvB de verplichting opgenomen dat een houder een thermoregulatieplan dient te hebben waarin maatregelen zijn opgenomen ter voorkoming van hitte- en koudestress. Het doel van de verplichting is dat de veehouder zich bewust is van periodes waarin dieren hitte- of koudestress kunnen ervaren en dat hiervoor bedrijfsspecifiek handelingsperspectief op papier staat. Het plan beschrijft hoe het beste te handelen in voorbereiding op- en tijdens warme en koude periodes zodat de dieren de mogelijkheid hebben zich hierop aan te passen om hitte- en koudestress tot een minimum te beperken.

Aangezien zowel hitte- als koudestress kan leiden tot gezondheidsproblemen wordt het onderwerp vastgelegd in het bedrijfsgezondheidsplan (BGP) als bedoeld in artikel 1.28 Bhd (waarvan de eisen aan inhoud zijn vastgelegd in artikel 5.14 Regeling diergeneeskundigen). De veehouder is er ten principale zelf voor verantwoordelijk dat deze een thermoregulatieplan heeft. Het plan hoeft niet door de (bedrijfs)dierenarts te worden opgesteld, dit kan ook door een externe deskundige partij worden gemaakt.

In het thermoregulatieplan zijn de maatregelen opgenomen die een veehouder neemt om hitte- dan wel koudestress zo veel mogelijk te voorkomen. Welke maatregelen nodig en mogelijk zijn is bedrijfs- en diersoortafhankelijk. Het gaat daarbij om zowel managementmaatregelen als eventuele aanpassingen in de stal of in de wei. Denk hierbij bijvoorbeeld aan aanpassingen in voer- en watergift en maatregelen die het klimaat in de stal reguleren (zoals ventilatoren, verwarming of warmtelampen), maar ook bijvoorbeeld aan het toepassen van kalverdekjes of een schaduwplek in de wei. In het plan is daarnaast in ieder geval vastgelegd in welke situaties met betrekking tot temperatuur, luchtvochtigheid en THI-index het thermoregulatieplan van toepassing is. Dit zal, net als de maatregelen, per diersoort- en leeftijdscategorie verschillen. Bij het opstellen van een dergelijk plan kan ten aanzien van hittestress bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden de website van de gezondheidsdienst voor dieren (Hittestress Check & Advies).³⁶

Deze maatregel treedt in 2028 in werking voor alle houders van dieren waarvoor een bedrijfsgezondheidsplan verplicht is gesteld.

De toezichthouder zal controleren op de aanwezigheid van een plan. Daarnaast houdt de toezichthouder toezicht op de reeds geldende regelgeving ten aanzien van hitte- en koudestress, zoals de verplichting om dieren die niet in een gebouw worden gehouden te beschermen tegen slechte weersomstandigheden (artikel 1.6 lid 3 van het Bhd) en de norm dat de luchtcirculatie, de temperatuur en de relatieve luchtvochtigheid in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier (artikel 2.5, lid 4 van het Bhd).

Schuurmogelijkheid

Met het permanent aanbieden van een middel waar het varken tegen aan kan schuren wordt tegemoet gekomen aan de gedragsbehoefte voor zelfverzorging. Door het schuren kan het dier zich beschermen tegen bijvoorbeeld jeuk of huidirritaties. Een schuurmogelijkheid kan o.a. bestaan uit een houten paal, een schuurborstel, een ruwe betonnen hokafscheiding of een hoekijzer. De voorziening dient passend te zijn bij de betreffende diercategorie en de leeftijd van de dieren. De voorzieningen moeten op een voor de betreffende diercategorieën goed bereikbare plaats zijn gemonteerd. Uit artikel 1.8 lid 2 Bhd volgt dat een voorziening waar het varken zich tegen aan kan schuren geen scherpe randen of uitsteeksels bevat waar het dier zich aan kan verwonden. Vanwege de verschillende bestaande typen schuurmogelijkheid is deze niet nader gespecificeerd. Een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden bij verschillende staltypen en voorbeelden van een passende verhouding tussen het aantal varkens en het aantal schuurmogelijkheden kan hierbij behulpzaam zijn.

³⁶ <https://www.gddiergezondheid.nl/hittestress>.

In de dekstal hoeft geen schuurmogelijkheid aangebracht te worden. Gelten en zeugen verblijven hier een relatief korte tijd. Daarnaast is geen schuurmogelijkheid vereist in bestaande kraamboxen. De zeug is in een kraambox tijdens de gehele kraamperiode zodanig geïmmobiliseerd dat ze geen effectief gebruik kan maken van een schuurmogelijkheid. De biggen in de kraambox kunnen zich schuren aan de beugels waar de zeug is vastgezet.

Deze maatregel treedt in werking per 2028; uitvoering van dit voorschrift vergt een relatief beperkte investering.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat de emissies uit mest (ammoniak, methaan, geur) niet beïnvloed zullen worden door het aanbieden van deze voorziening. De fijnstofemissie zal naar verwachting wel enigszins stijgen, doordat meer huidschilferdeeltjes in de lucht opgenomen zullen worden als fijnstof. Huidschilfers zijn naast mestdeeltjes de belangrijkste bron van fijnstof in varkensstallen.

Daglicht in de stal

Toetreding van daglicht is van belang zodat de varkens een natuurlijk dag en nacht ritme kunnen ervaren. Dit ritme ondersteunt het uiten van onder andere het natuurlijk rustgedrag. Daarom wordt voorgeschreven dat stallen voor varkens beschikken over voorzieningen die voldoende daglicht toelaten.

Van voldoende daglichttoetreding is sprake indien het daglicht doorlatende oppervlakte voldoet aan de hieronder opgenomen normen waarbij rekening wordt gehouden met de wijze waarop het daglicht de afdeling binnenkomt. Het vloeroppervlak betreft de oppervlakte van de afdeling inclusief voergang en werkpaden.

Bij de bepaling van het vereiste daglicht doorlatende oppervlak gelden de volgende normen:

- daglichttoetreding via de zijwand: ten minste 2% van de vloeroppervlakte;
- daglichttoetreding via het dak: ten minste 1% van de vloeroppervlakte;
- daglichttoetreding via een daglichtkoker of daglichtbuis in het dak: ten minste 0.5% van de vloeroppervlakte.

Deze differentiatie houdt rekening met verschillen in de effectiviteit van verschillende vormen van daglichttoetreding. Daglicht dat via het dak of via daglichtkokers de stal binnenkomt wordt doorgaans gelijkmatiger over de afdeling verspreid dan daglicht dat uitsluitend via zijwanden binnenkomt.

Het daglicht doorlatende oppervlak kan bestaan uit bijvoorbeeld ramen, lichtdoorlatende dakplaten, daglichtkokers of daglichtbuizen. Ook andere materialen kunnen worden toegepast, zoals melkglas, glasblokken of polycarbonaat kanaalplaten, mits deze een vergelijkbare hoeveelheid daglicht doorlaten. Bij materialen met een lagere lichttransmissie dient het daglicht doorlatende oppervlak evenredig te worden vergroot om een gelijkwaardig niveau van daglichttoetreding te realiseren.

Van 1 april tot en met 30 september mogen daglicht doorlatende oppervlakken worden gekalkt, mits voldoende daglicht de stal blijft binnentreden zodat het natuurlijke dag- en nachtritme voor de dieren waarneembaar blijft. Van 1 oktober tot en met 31 maart dienen deze oppervlakken vrij te zijn van een kalklaag.

De vloeroppervlakte omvat de oppervlakte van de stalruimte waar de varkens verblijven inclusief de voergang en/of werkpaden. Daarbij dient het lichtdoorlatend materiaal zodanig te zijn aangebracht dat het licht in de stal gelijkmatig is gespreid.

Gelet op diverse mogelijkheden om toetreding van daglicht te realiseren, en de grote diversiteit aan stalsystemen ligt het in de rede ruimte te geven aan de houders om, binnen de kaders van deze maatregel en bestaande regelgeving, zelf invulling te geven aan een passende voorziening voor daglichttoetreding. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden voor daglichttoetreding ten behoeve van een natuurlijk dag-nacht ritme behulpzaam zijn. Op grond van de Europese Richtlijn ten aanzien van minimumnormen ter

bescherming van varkens dient de lichtintensiteit in een stal bestemd voor varkens gedurende ten minste acht uur per dag ten minste 40 lux te bedragen. Deze verplichting is overgenomen in artikel 2.23 eerste lid van het Bhd. Uit onderzoek blijkt dat varkens in het rustgedeelte van het hok behoefte hebben aan een lage lichtintensiteit. Bij de uitwerking van de GGP kan hiermee rekening worden gehouden, bijvoorbeeld door voorbeelden op te nemen van stalrichtingen waarbij binnen een afdeling verschillen in lichtintensiteit aanwezig zijn die aansluiten bij de behoeften van de dieren, mits wordt voldaan aan artikel 2.23 eerste lid van het Bhd.

Deze maatregel treedt voor nieuw te bouwen stallen per 2030 in werking en voor alle bestaande stallen is dit voorzien per 2040. Uit de economische impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat de investeringen voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan te verwachten dat de toename van daglicht geen invloed zal hebben op de emissies uit de mest (ammoniak, methaan, geur). Toetreding van daglicht kan leiden tot meer activiteit van de dieren. Hierdoor kan de fijnstofemissie enigszins toenemen.

Voorkomen van concurrentie om voer- en waterplaatsen

Onvoldoende beschikbaarheid van eet- en drinkplaatsen kan leiden tot concurrentie om voer en water. Gevolg hiervan is dat er onrust en agressie kan ontstaan in groepen varkens. Concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen is tevens een belangrijke risicofactor bij het ontstaan van staart- en oorbijten.

Om dit te voorkomen dient de houder toereikende maatregelen te nemen om concurrentie om voer- en waterplaatsen te voorkomen. Zodat de varkens zoveel mogelijk ongestoord kunnen eten, zonder dat ze daarbij door andere varkens worden lastiggevallen. Dit is met name van belang in die situaties, waarbij dieren beperkt worden gevoerd, zoals in de praktijk vaak het geval is bij drachtige gelten en zeugen. Deze maatregel komt daarmee tegemoet aan de gedragsbehoeften rustgedrag, eet- en drinkgedrag, veiligheid, sociaal gedrag en gezondheid.

In de regelgeving wordt bij systemen waarbij groepen varkens een of meerdere malen per dag worden gevoerd al rekening gehouden met het belang om concurrentie om voerplaatsen te voorkomen. Hiertoe is in artikel 2.25 Bhd al de verplichting opgenomen dat bij groepen varkens die niet onbeperkt (niet ad libitum) worden gevoerd, de lengte van de trog zodanig moet zijn dat alle varkens tegelijkertijd kunnen eten.

Ook bij voedersystemen waar de varkens wel ad libitum (waarbij het voer gedurende de dag vrij beschikbaar is) worden gevoerd, is het van belang dat voerconcurrentie wordt voorkomen, door onder meer – afgestemd op de omvang van de groep varkens - voldoende eetplekken in het hok aan te bieden, met een breedte die afgestemd is op de diercategorie en de omvang dan wel het gewicht van het dier, en die zich op een geschikte plek in het hok bevinden. Om concurrentie om water te voorkomen dienen er – afgestemd op de omvang van de groep varkens – voldoende drinkplaatsen aanwezig te zijn. Daarbij moeten de drinkplaatsen goed bereikbaar zijn voor de verschillende diercategorieën. Dat wil zeggen rekening houdend met de verschillende functiegebieden in het hok en zodanig gemonteerd dat de varkens vanuit een natuurlijke houding kunnen drinken. De plaatsing dient ook zo gekozen te worden dat de kans dat een (dominant) dier de toegang tot de drinkplaats belemmert, wordt beperkt. Ook dient de waterafgifte (het debiet) van het waterpunt afgestemd te zijn op de drinksnelheid van de diercategorie. Een te lage waterafgifte kan mogelijk leiden tot concurrentie, doordat varkens langer nodig hebben om te drinken, of tot een te lage waterconsumptie.

Gelet op de diversiteit aan voersystemen voor de diverse diercategorieën is hier gekozen voor een doelvoorschrift. Dit biedt de houder de mogelijkheid om nader invulling te geven aan dit voorschrift. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden voor voer- en drinkplaatsen behulpzaam zijn. In een GGP kan ook rekening worden gehouden met dagelijkse managementaspecten van de voer- en watervoorziening, zoals bijvoorbeeld het belang van regelmatige controle en onderhoud van het voersysteem, van controle van (het debiet van)

waterpunten of controle dat bij toepassing van brijvoer het voer zich verspreidt over de volledige lengte van de trog.

Dit voorschrift treedt in werking per 2030. Dit geeft de houders de tijd om aan de hand van een nog op te stellen GGP nader invulling te geven aan deze maatregel.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan te verwachten dat bij gelijke voer- en wateropname deze maatregelen naar verwachting weinig effect zullen hebben op de emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof. Als deze maatregelen wel leiden tot een hogere water en/of voer verhouding dan kan de ammoniakemissie afnemen door een grotere verdunning van de mest.

Aanwijzen functiegebieden

Varkens zijn sociale dieren, die zoveel mogelijk samen activiteiten willen uitvoeren, zoals samen rusten, eten of exploreren. Daarnaast zijn het zindelijke dieren die bij voorkeur op een vaste plaats mesten en urineren om zo de ligplaats en eetplaats schoon te houden.

In deze AMvB is opgenomen dat een hok zo wordt ingericht dat het varken specifieke functiegebieden kan onderscheiden voor het uitoefenen van de gedragsbehoeften rusten, mesten en urineren, eten en exploreren. Varkens synchroniseren hun gedrag aan dat van hun soortgenoten in de groep. Ze rusten op hetzelfde moment en zijn op een ander moment van de dag veelal tegelijk actief. De functiegebieden maken synchronisatie van gedrag mogelijk; bijvoorbeeld doordat alle varkens samen kunnen rusten, dan wel liggen. Daardoor kan één functiegebied meer functies hebben. De dichte vloer dient bijvoorbeeld als ligplek tijdens rustmomenten en kan dienen als plek om te exploreren tijdens actieve momenten.

De positionering van de functiegebieden dient zodanig te zijn dat er in het hok logische looplijnen zijn, zodat bijvoorbeeld een varken dat gaat mesten de rustende varkens niet onnodig verstoort. Dit draagt bij aan het voorkomen van stress en agressie, en draagt daarmee bij aan de gedragsbehoefte voor veiligheid en sociaal gedrag. Daarnaast draagt een duidelijk functiegebied voor mesten en urineren bij aan sturing van het mest- en urineergedrag van de varkens. Dat wil zeggen dat de varkens mesten en urineren in het mestgedeelte van het hok. Hierdoor wordt het mogelijk om aanvullende maatregelen te nemen om vorming van ammoniak te beperken en daarmee het stalklimaat te verbeteren. Daarbij wordt hiermee bevuild met mest en urine van de rest van het hok voorkomen. Deze hokbevuilding kan een negatief effect hebben op diergezondheid en op het stalklimaat.

Bij systemen waarbij de varkens gelijktijdig gevoerd worden aan een lange trog kan het functiegebied eten deels overlappen met het functiegebied rusten. Daarnaast kan de oppervlakte voor het functiegebied exploreren deels overlappen met het functiegebied voor eten en drinken.

De verplichting geldt niet voor dekstallen, waar zeugen individueel worden gehouden voor inseminatie. De beschikbare ruimte in deze stallen is beperkt, waardoor het niet mogelijk is om de ruimte in te richten in functiegebieden. Dit is een doelvoorschrift. Gelet op de diversiteit aan hokken en aan de inrichting van deze hokken voor de diverse diercategorieën is het niet mogelijk om middels eenduidige regels voor te schrijven hoe indeling van hokken in functiegebieden gerealiseerd dient te worden. Daarbij ontbreekt het nog aan kennis over hoe een hok het beste kan worden ingericht in functiegebieden die in de praktijk tegemoet komen aan de diverse gedragsbehoeften van de varkens. Nader onderzoek is nodig om deze kennisbehoefte in te vullen.

Gelet op bovenstaande en de verwachte ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede ruimte te laten aan houders om deze verplichting invulling te geven. Zodra meer kennis beschikbaar komt, kan deze worden benut bij de verdere ontwikkeling van praktijkoplossingen. Een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden van de indeling van verblijven in functiegebieden voor verschillende diercategorieën kan daarbij behulpzaam zijn.

Voor het realiseren van een duidelijke indeling in functiegebieden zal veelal nieuwbouw nodig zijn. Zeker als dit gepaard gaat met andere aanpassingen, bijvoorbeeld die nodig zijn om het stalklimaat te verbeteren of de overgang naar vrijloopkraamhokken te realiseren.

Omdat eerst nader onderzoek vereist is voor een adequate implementatie van deze verplichting en veelal nieuwbouw nodig is, is voorzien dat deze verplichting voor nieuwbouw per 2030 in werking treedt. Tevens is voorzien dat de maatregel om alle varkens te huisvesten in een verblijf met duidelijk gescheiden functiegebieden in 2040 in werking treedt. Vanwege het belang van functiegebieden voor het kunnen uitvoeren van verschillende gedragsbehoeften en de voorgenomen inwerkingtreding voor nieuwbouw per 2030, dient het benodigde onderzoek tijdig te worden opgestart. Daarom zal in 2028 worden geëvalueerd of er inmiddels voldoende kennis beschikbaar is over de wijze waarop functiegebieden in de praktijk kunnen worden ingericht om tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften van varkens. Indien uit de evaluatie blijkt dat de benodigde kennis voor een adequate implementatie nog onvoldoende beschikbaar is, zal worden bezien of aanpassing van het tijdpad voor inwerkingtreding noodzakelijk is.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat een goede hokinrichting met duidelijke functiegebieden van belang is om bevuiling van de dichte vloer te voorkomen. Als functiegebieden niet goed zijn gescheiden of het hok anderszins niet goed is ingericht of de juiste lay-out heeft, kan er veel hokbevuiling optreden. De ammoniakemissie zal daardoor stijgen. De methaanemissie zal naar verwachting niet beïnvloed worden door deze maatregel. Zoals geldt voor de ammoniakemissie kan de geuremissie ook sterk stijgen bij vervuilde hokken. Hokbevuiling kan ook een hogere fijnstofemissie geven. Door de bevuiling drogen feces op, zowel op de vloer als op de varkens zelf. Hierdoor kunnen fijne mestdeeltjes als fijnstof in de lucht worden opgenomen. Hokken met een goede lay-out en scheiding van functiegebieden is een randvoorwaarde voor emissiearme stallen.

Geen schadelijk stalklimaat

Artikel 2.5 lid 4 van het huidige Bhd bepaalt onder meer dat de gasconcentraties in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier. Dit is een open norm die onvoldoende duidelijkheid biedt voor de varkenshouder over wat hij moet doen om de norm na te leven, omdat onvoldoende duidelijk is wanneer gasconcentraties schadelijk zijn voor het dier. Dit maakt de norm ook lastig handhaafbaar. Invulling van deze open norm is wenselijk om duidelijkheid te bieden wanneer bepaalde gasconcentraties in de stal schadelijk kunnen zijn voor het varken.

Een slechte luchtkwaliteit in de stal kan een negatief effect hebben op het welzijn en de gezondheid van de varkens. Zo kan een slechte luchtkwaliteit in de stal het varken meer vatbaar maken voor longaandoeningen, is het een risicofactor voor het ontstaan van staartbijten, en heeft een slechte luchtkwaliteit met een hoge luchtvochtigheid effect op de gevoelstemperatuur. Het verbeteren van de luchtkwaliteit komt tegemoet aan de gedragsbehoeften thermoregulatie, rustgedrag en gezondheid.

Om de kwaliteit van de stallucht te bepalen worden doorgaans de concentraties gemeten van ammoniak en koolstofdioxide.

Ammoniak

Ammoniak wordt snel gevormd in mengmest en urineplassen op de vloer. Diverse factoren kunnen de concentratie van ammoniak ongunstig beïnvloeden, waaronder een groot emitterend mestoppervlak, het optreden van luchtstromen in de mestput, hokbevuiling, hoge temperaturen in de stal en onvoldoende ventilatie. Dat impliceert dat er fluctuaties in de concentratie van ammoniak in de loop van de dag kunnen optreden als gevolg van bijvoorbeeld temperatuurwisselingen, tussen seizoenen of als gevolg van bepaalde activiteiten, zoals het leegmaken van de mestput.

Een recente studie van WLR³⁷ stelt dat er op basis van de wetenschappelijke literatuur geen heldere grenswaarde kan worden gedefinieerd waarboven de concentratie van ammoniak onacceptabel genoemd kan worden. Tot een ammoniak concentratie van 20 ppm (parts per million)

³⁷ Vermeer, H.M. en K.H. de Greef, 2024. Effecten van ammoniak op gezondheid en welzijn van varkens. Wageningen Livestock Research, Openbaar rapport 1506.

is naar verwachting amper of geen sprake van schade voor varkens, maar is de leefomgeving mogelijk wel minder aantrekkelijk voor de varkens. Ook wijzen de onderzoekers erop dat er onvermijdelijk fluctuaties in de concentraties van ammoniak in de stal optreden, in de loop van de dag en over seizoenen. De concentratie kan ook binnen de stal of zelfs het hok verschillen. Op basis van de literatuur en de normen in omliggende landen ligt het volgens de onderzoekers niet voor de hand om voor een gemiddeld gehalte van meer dan 20 ppm ammoniak te kiezen.

Om ammoniakconcentraties in de stal te kunnen realiseren die onder de 20 ppm liggen, zijn veelal aanvullende brongerichte maatregelen in de stal nodig. Brongericht betekent dat de vorming van ammoniak zoveel mogelijk wordt voorkomen. Bijvoorbeeld door de mest snel uit de stal af te voeren, het scheiden van mest en urine of door innovatieve emissiearme stalsystemen en technieken die voorkomen dat emissies die in de mestkelder ontstaan de stalruimte kunnen binnenkomen. Deze brongerichte maatregelen zijn nog volop in ontwikkeling. Daarbij geldt dat voor realisering van deze maatregelen in de praktijk nieuwbouw nodig is en deze maatregelen naar verwachting een forse investering van de houders vergen.

Ammoniakconcentratie in nieuw te bouwen stallen

Mede op basis van bovengenoemde studie van WLR is de verplichting opgenomen dat per 2030 de ammoniakconcentratie bij nieuwbouw van varkenstallen ten hoogste 20 ppm bedraagt.

Deze norm is van toepassing gedurende de perioden waarin dieren in de betreffende afdeling aanwezig zijn. In perioden waarin geen dieren in de afdeling aanwezig zijn, geldt deze norm niet.

De norm van ten hoogste 20 ppm beoogt te waarborgen dat in de leefomgeving van dieren geen structureel schadelijke concentraties ammoniak voorkomen.

De term “permanent” in deze context ziet op de situatie dat gedurende de aanwezigheid van dieren in de betreffende afdeling structureel aan de norm wordt voldaan. De norm vereist dat de stal zodanig wordt ontworpen en beheerd dat gedurende de aanwezigheid van dieren in de betreffende afdeling structureel aan deze grenswaarde wordt voldaan. Bij de verdere uitwerking van de meet- en beoordelingssystematiek zal worden bepaald op welke wijze wordt vastgesteld of aan de norm wordt voldaan. Daarbij zal worden uitgewerkt op welke meetlocaties en over welke beoordelingsperioden wordt gemeten.

De technische uitwerking van monitoring, meetmethoden en mogelijke brongerichte maatregelen zal nader worden uitgewerkt in een GGP in overleg met sectorpartijen en kennisinstellingen. De inwerkingtreding van deze norm per 2030 biedt ruimte voor deze nadere uitwerking en voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de benodigde maatregelen in de praktijk.

Ammoniakconcentratie in bestaande stallen

Voor bestaande varkensstallen geldt vanaf 2030 dat de ammoniakconcentratie gemiddeld ten hoogste 20 ppm bedraagt. Daarbij wordt rekening gehouden met de onvermijdelijke fluctuaties in ammoniakconcentraties die in bestaande stallen kunnen optreden als gevolg van onder meer ventilatie, temperatuur, seizoensinvloeden en het mestgedrag van dieren.

Uit onderzoek van WLR blijkt dat het technisch mogelijk is om ammoniakconcentraties in bestaande stallen structureel onder de 20 ppm te brengen, maar dat dit in veel gevallen gepaard gaat met ingrijpende investeringen en hoge kosten. Daarom is voor bestaande stallen gekozen voor een norm waarbij de ammoniakconcentratie gemiddeld ten hoogste 20 ppm bedraagt. Hiermee wordt beoogd een balans te bereiken tussen verbetering van het stalklimaat en dierenwelzijn enerzijds en de praktische en economische uitvoerbaarheid voor bestaande stallen anderzijds.

Vanaf 2030 wordt continue monitoring van de ammoniakconcentratie verplicht. De monitoring heeft tot doel inzicht te geven in het stalklimaat en vast te stellen of aan de norm wordt voldaan. Indien uit de monitoring blijkt dat de ammoniakconcentratie structureel boven de norm ligt, stelt de houder als onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan een verbeterplan op. Dit verbeterplan

wordt opgesteld in afstemming met de bedrijfsdierenarts en is gericht op het verbeteren van het stalklimaat en het verlagen van de ammoniakconcentratie. De houder bepaalt, afhankelijk van de bedrijfssituatie, welke maatregelen daarvoor het meest passend zijn. Bij de verdere uitwerking van de meet- en beoordelingssystematiek zal worden bepaald op welke wijze wordt vastgesteld of aan de norm wordt voldaan. Daarbij zal worden uitgewerkt op welke meetlocaties en over welke beoordelingsperioden wordt gemeten, alsmede op welke wijze de monitoring, registratie en beoordeling van meetgegevens plaatsvinden. Ook zal worden uitgewerkt in welke gevallen sprake is van een structurele overschrijding van de norm en welke eisen aan het verbeterplan worden gesteld.

De technische uitwerking van monitoring, meetmethoden, beoordelingssystematiek en mogelijke brongerichte maatregelen zal nader worden uitgewerkt in een GGP. De inwerkingtreding van deze norm per 2030 biedt ruimte voor deze nadere uitwerking en voor de verdere ontwikkeling en implementatie van de benodigde maatregelen in de praktijk.

Voor bestaande stallen die aan de voor nieuw te bouwen stallen geldende norm van ten hoogste 20 ppm ammoniak voldoen geldt geen verplichting tot continue monitoring van de ammoniakconcentratie. Het gaat hierbij om bestaande stallen waarin bijvoorbeeld door het toepassen van brongerichte maatregelen een ammoniakconcentratie van ten hoogste 20 ppm wordt gerealiseerd. Deze uitzondering voorkomt dat in bestaande stallen waarin reeds een beschermingsniveau wordt bereikt dat gelijk is aan het niveau dat voor nieuw te bouwen stallen wordt vereist tevens een afzonderlijke monitoringsverplichting geldt.

De uitzondering op de monitoringsverplichting is daarmee gekoppeld aan het voldoen aan de norm van ten hoogste 20 ppm en niet aan het enkel toepassen van een bepaalde maatregel. Bij de verdere uitwerking zal worden bepaald op welke wijze wordt vastgesteld of een bestaande stal aan deze norm voldoet en op welke wijze de houder dit kan aantonen. Daarbij kan onder meer worden aangesloten bij de voor nieuw te bouwen stallen te hanteren meet- en beoordelingssystematiek en de daarbij vast te stellen voorwaarden voor brongerichte maatregelen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat om de ammoniakconcentratie voldoende te beperken, vooral in de winter, bronmaatregelen nodig zijn. Als alleen bronmaatregelen worden getroffen, of bronmaatregelen in combinatie met luchtwassers, zal de ammoniakemissie worden gereduceerd. Brongerichte maatregelen verminderen vaak ook de geuremissie. In welke mate dit gebeurt, hangt echter sterk af van het soort maatregel. Verder geeft WLR aan dat brongerichte maatregelen die gericht zijn op de reductie van de ammoniakemissies vanaf de vloer, bijvoorbeeld door toepassing van goed doorlatende roostervloeren en vermindering van hokbevuiling door optimalisering van het stalklimaat, fijnstof kunnen reduceren.

Koolstofdioxide

De concentratie van koolstofdioxide in de stal wordt gebruikt als een maatstaf voor de gewenste minimum ventilatie. Naast het normale gehalte van koolstofdioxide in de (buiten)lucht, neemt de concentratie van koolstofdioxide in de stal vooral toe door de koolstofdioxide in de uitgeademde lucht van de varkens. Bij onvoldoende ventilatie wordt deze concentratie te hoog. Het Scientific Veterinary Committee van de Europese Commissie heeft in 1997 een maximumgehalte van 3000 ppm koolstofdioxide in stallucht voor varkens geadviseerd.

Ook het Klimaatplatform Varkenshouderij, een groep van deskundigen die de sector adviseert over het stalklimaat, adviseert uit te gaan van minimale ventilatienormen die gebaseerd zijn op een concentratie van koolstofdioxide van ten hoogste 3000 ppm. Het Klimaatplatform adviseert tevens om in koude perioden de binnenkomende lucht in de stal voor te verwarmen zodat bij voldoende ventilatie de temperatuur in de stal niet te laag wordt en/of er te veel tocht ontstaat. Om dit te realiseren kunnen technische aanpassingen nodig zijn in de stal en in het ventilatiesysteem.

Gelet op deze adviezen is de maatregel opgenomen dat de concentratie van koolstofdioxide in varkensstallen per 2028 ten hoogste 3000 ppm mag zijn. De benodigde technieken voor ventilatie

en klimaatbeheersing zijn reeds beschikbaar, waardoor deze maatregel binnen deze termijn uitvoerbaar wordt geacht.

Permanente ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen

Tijdens de dracht worden gelten en zeugen in het algemeen beperkt gevoerd. Ze krijgen via krachtvoer alle energie en nutriënten die ze fysiologisch nodig hebben. De varkens houden echter een groot deel van de dag een hongergevoel, omdat ze van alleen krachtvoer niet verzadigd raken. Dit kan leiden tot onrust, ongerief, en stereotiep gedrag bij de zeugen zoals "looskauwen".

Drachtige zeugen worden beperkt gevoerd om gezondheids- en voortplantingsproblemen te beperken. Onbeperkt voeren kan leiden tot vervetting van de drachtige zeugen, het geboorteprocès van de biggen bemoeilijken en leiden tot andere gezondheidsproblemen. Om dit ernstige ongerief te voorkomen is het van belang dat de zeug naast voldoende nutriënten ook voldoende maag- en darmvulling (mechanische verzadiging) krijgt door het opnemen van vezelrijk ruwvoer. In de huidige regelgeving is hierin deels voorzien. Op grond van artikel 2.26 lid 3 van het Bhd zijn houders verplicht om aan drachtige zeugen en gelten een toereikende hoeveelheid bulk- of vezelrijk en energierijk voer te verstrekken om hun honger te verminderen en in de behoefte tot kauwen te voorzien. Hiermee wordt echter nog niet bereikt dat de zeug ook verzadigd raakt. Ondanks deze wettelijke eis krijgen drachtige zeugen minder dan de hoeveelheid die ze zouden opnemen bij onbeperkte voerverstrekking.³⁸

De permanente beschikbaarheid van ruwvoer zoals bijvoorbeeld stro, hooi, kuilvoer of bietenpulp voorziet naast de behoefte aan mechanische vulling ook in de behoefte aan exploreren. De zeug benut dit ruwvoer door erin te wroeten, door er op te kauwen en te bijten. Opname van het ruwvoer (al dan niet in gedroogde of geperste vorm) draagt bij aan een langduriger verzadigingsgevoel. Met deze maatregel wordt tegemoetgekomen aan de gedragsbehoeften eetgedrag, exploratiegedrag en gezondheid.

Met permanente beschikbaarheid wordt bedoeld dat ruwvoer voor de dieren toegankelijk is en beschikbaar is. Daarbij wordt niet voorgeschreven op welke wijze het ruwvoer wordt aangeboden of in welke hoeveelheden dit telkens aanwezig moet zijn, mits de voorziening zodanig is ingericht dat de dieren toegang hebben tot ruwvoer wanneer zij daaraan behoefte hebben en dat toereikend is om de honger te stillen en in de behoefte tot kauwen te voorzien.

De praktische invulling van de permanente beschikbaarheid van ruwvoer kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via een ruif of een andere voorziening waarmee ruwvoer permanent beschikbaar is voor de dieren. Gelet op de diversiteit aan huisvestingssystemen en beschikbare ruwvoersoorten is niet voorgeschreven op welke wijze het ruwvoer moet worden aangeboden. Voorbeelden van geschikte vormen van ruwvoer en de wijze waarop hierin de praktijk invulling aan kan worden gegeven, kunnen worden opgenomen in een GGP. Ruwvoer dat zodanig wordt aangeboden dat dieren ermee kunnen wroeten en exploreren, kan daarnaast bijdragen aan het voldoen aan de eisen voor hokverrijking. Dit laat onverlet dat ook aan de overige voorwaarden voor geschikte hokverrijking moet worden voldaan.

Deze maatregel zal per 2028 in werking treden. Uit de impactanalyse blijkt dat de investeringen (bijvoorbeeld het installeren van ruiven of een andere voorziening voor het permanent kunnen aanbieden van ruwvoer) voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat de stikstof-uitscheiding van de urine (ureum) naar de feces verschuift (bacterieel eiwit) als gevolg van de verhoogde opname van NSP's (Non Starch Polysacharide/voedingsvezels). Gevolg hiervan is een lagere ammoniakemissie. De mate van reductie hangt af van de extra opname aan NSP's. WLR geeft verder aan dat het effect op methaan tegengesteld is aan het effect op ammoniak. Afhankelijk van het type ruwvoer kan deze

³⁸ Bracke, M.B.M., De Greef, K.H., Van der Peet-Schwering, C.M.C., Gerritzen, M.A., Vermeer, H.M., 2021. Bouwstenen voor een risicoanalyse dierenwelzijn in de varkensketen; Deskstudie en expertopinie. Wageningen UR Livestock Research, Wageningen, Livestock Research Rapport 1294.

maatregel in meer of mindere mate een extra bron zijn voor fijnstof. Effecten op geuremissie zijn op dit moment niet bekend.

Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens

Met deze wijziging mag de vloer van een stal voor gespeende varkens niet meer bestaan uit volledig roostervloer. Een vloer die gedeeltelijk uit roostervloer bestaat, en daarmee een dicht vloergedeelte heeft, biedt een aantal voordelen voor het welzijn en de gezondheid van de dieren. Op het dichte vloergedeelte kunnen varkens comfortabeler liggen. Dit draagt bij aan het kunnen uiten van hun rustgedrag. Het varken houdt als zindelijk dier de ligplaats (het dichte vloer gedeelte) graag schoon en kiest er dan voor om op een andere plaats (het roostergedeelte) te mesten. Daarbij kan de houder wroetbare en eetbare hokverrijking op het dichte vloer gedeelte verstrekken. Geschikte hokverrijking draagt bij aan het exploratiegedrag. Op een roostervloer zou deze verrijking snel door het rooster verdwijnen en daardoor niet meer beschikbaar zijn voor de varkens.

Verder is bekend dat een volledig roostervloer een risicofactor is voor het ontstaan van staartbijten. Dat hogere risico hangt onder andere samen met de problemen om adequate hokverrijking op een volledig roostervloer aan te bieden, verder kan een vloer met een dicht vloergedeelte een positief effect hebben op het klimaat in de stal. Daarmee komt deze maatregel tegemoet aan de gedragsbehoeften voor rustgedrag, mest- en urineer gedrag, exploratiegedrag, sociaal gedrag, thermoregulatie en gezondheid.

Deze maatregel treedt voor nieuw te bouwen stallen per 2030 in werking. Voor bestaande stallen is voorzien dat deze maatregel per 2040 in werking treedt, waar een evaluatie aan voorafgaat. In de economische impactanalyse wordt namelijk aangegeven dat de verplichting tot een gedeeltelijk roostervloer een relatief grote economische impact heeft op zeugenbedrijven. In artikel 2.18, derde lid, van het huidige Bhd is bepaald dat het dichte deel van de vloer ten minste 40% is van de ingevolge artikel 2.17 voorgeschreven oppervlakte per varken.

Als tussenstap wordt verplicht dat vanaf 2028 in stallen voor gespeende varkens met een volledig roostervloer een deel van de roostervloer wordt afgedekt waardoor een aaneengesloten dicht vloergedeelte ontstaat dat geschikt is voor het aanbieden van eetbare en wroetbare hokverrijking en voor rusten. Deze afgedekte voorziening dient zodanig te zijn uitgevoerd dat ten minste 25% van de in het hok aanwezige dieren gelijktijdig gebruik kan maken van de aangeboden hokverrijking.

De maatregel heeft tot doel om in bestaande stallen met volledig roostervloer een geschikt dicht vloergedeelte te creëren. Hierdoor wordt het exploratie- en wroet- en rustgedrag van varkens ondersteund en wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van risicofactoren voor ongewenst gedrag, waaronder staartbijten.

De afgedekte voorziening leidt daarnaast tot de aanwezigheid van een beperkt dicht vloergedeelte in hokken die voorheen volledig uit roostervloer bestonden. Daarmee vormt deze maatregel een eerste stap naar de voorgenomen verplichting dat stallen voor gespeende varkens vanaf 2040 beschikken over een gedeeltelijk dichte vloer.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat hokken met gedeeltelijk roostervloer in het algemeen lagere ammoniakemissies geven dan hokken met volledig roostervloer bij gespeende biggen. Er is wel meer risico op hokbevuiling bij hokken met gedeeltelijk roostervloer, maar bij een goede hokinrichting en scheiding van functiegebieden is dit risico bij gespeende biggen vrij gering. WLR geeft verder aan dat meestal vrijwel alle mest onder de roosters in de stal wordt opgeslagen en niet in een opslag buiten de stal. Indien dat inderdaad het geval is, zal er weinig invloed zijn op de methaanemissie. Voor wat geur betreft geldt dat door verkleining van het emitterend kelderoppervlak de geuremissies enigszins zal afnemen, echter minder dan geldt voor ammoniak. Tot slot geeft WLR aan dat door meer dichte vloer de fijnstofemissie zal toenemen. In een hok met volledig roostervloer dwarrelt het fijnstof dat neerdaalt door de roosters in de mest. Bij hokken met

gedeeltelijk roostervloer zal het fijnstof dat neerduwreldt op de dichte vloer door dieractiviteit weer in de lucht worden gebracht.

Biggen krijgen vanaf de leeftijd van zeven dagen in de nabijheid van de zeug voer aangeboden

Het spenen (het scheiden van de biggen van de moederzeug) is stressvol voor biggen. Ze gaan vaak naar een andere stal, ze kunnen samen in een hok komen met andere varkens die ze nog niet kennen en ze moeten overschakelen van een dieet dat bijna volledig bestaat uit melk naar (vast) voer. De plotselinge overgang van een bijna volledig melkdieet naar voer kan leiden tot problemen met het maagdarmkanaal, resulterend in bijvoorbeeld diarree een verminderde weerbaarheid.

Om deze problemen te voorkomen, is het van belang dat de biggen in de kraamperiode leren om (vast) voer en water op te nemen. De zeug kan daarbij een belangrijke rol spelen. Vanuit de gedachte "zien eten, doet eten" stimuleert de zeug de opname van voer bij de biggen. Van belang daarbij is dat de biggen kunnen mee-eten met de zeug of dat de voerbak voor de zeug en de voerbak voor de biggen met (apart) biggenvoer zodanig in elkaars nabijheid staan dat de biggen bij hun voerbak kunnen waarnemen dat de zeug aan het eten is. Het doel van deze maatregel is dat biggen reeds in de kraamperiode ervaring opdoen met het opnemen van (vast) voer. De verplichting strekt er niet toe dat biggen vanaf zeven dagen leeftijd een bepaalde hoeveelheid voer opnemen of dat daarmee in hun voedingsbehoefte wordt voorzien. Wel dient voldoende voer beschikbaar te zijn om de biggen daadwerkelijk gelegenheid te bieden het voer te verkennen en op te nemen. Met het verstrekken van (kunst)melk aan de biggen wordt niet voldaan aan deze verplichting. (Kunst)melk is geen voer.

Varkens zijn sociale dieren, en ondernemen bij voorkeur samen activiteiten zoals eten. Dit bevordert tevens het sociaal gedrag van de biggen, en kan daarmee bijdragen aan het voorkomen van beschadigend gedrag, zoals staartbijten.

Daarmee komt deze maatregel tegemoet aan de gedragsbehoeften eetgedrag, sociaal gedrag, maternaal gedrag en gezondheid. De investeringen om deze verplichting te realiseren zijn relatief beperkt blijkt uit de economische impactanalyse van WSER/CAF, en kunnen daarmee snel worden gerealiseerd. Deze verplichting treedt daarom in werking per 2028.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof.

Beschikbaarheid vers water voor biggen

Vanaf de leeftijd van zeven dagen krijgen biggen voer aangeboden. Om het voer dat de biggen vanaf die leeftijd krijgen gemakkelijk te kunnen opnemen, dienen biggen vanaf die leeftijd ook permanent de beschikking te hebben over voldoende vers water. Om die reden wordt artikel 2.26, tweede lid, van het huidige Bhd zo aangepast dat de huidige verplichting dat varkens ouder dan twee weken permanent over vers water beschikken voortaan geldt vanaf de leeftijd van zeven dagen.

Daarnaast is het verstrekken van vers water aan jonge biggen van belang indien de zeug door bijvoorbeeld mastitis (uierontsteking) onvoldoende melk afgeeft om voldoende aan de behoefte aan vocht van een of meer van haar biggen te kunnen voldoen. Deze maatregel komt tegemoet aan de gedragsbehoeften eet- en drinkgedrag en gezondheid. De investeringen voor deze maatregel zijn beperkt. In veel gevallen zijn reeds voorzieningen aanwezig of kunnen deze met beperkte aanpassingen worden gerealiseerd. Deze verplichting treedt in werking per 2028.

Speenleeftijd

Het is in Nederland wettelijk verboden om biggen te scheiden van het ouderdier (de zeug) voordat ze de leeftijd van 28 dagen hebben bereikt. Deze minimum speenleeftijd van 28 dagen, kan op grond van het huidige artikel 1.20 lid 3 Bhd worden verlaagd naar 21 dagen, mits de biggen naar gespecialiseerde voorzieningen worden gebracht, die volledig worden leeggemaakt en grondig zijn gereinigd en ontsmet voordat een nieuwe groep biggen is binnengebracht en gescheiden zijn van

voorzieningen waar zeugen zijn gehouden, om het overdragen van ziekten op de biggen zo veel mogelijk te beperken. Deze regelgeving is overgenomen uit de Europese Varkensrichtlijn (Richtlijn 2008/120/EG).

Zoals eerder toegelicht bij de maatregel over voer vanaf zeven dagen is het spenen is stressvol voor de biggen. EFSA constateert dat het verhogen van de speenleeftijd van 21 naar 28 dagen kan bijdragen aan betekenisvolle verbetering van het welzijn omdat op de leeftijd van 28 dagen onder andere het afweersysteem en het spijsverteringssysteem meer ontwikkeld zijn. Daarbij kan later spenen ook voordelen hebben voor de zeug. Zo krijgt de zeug langer tijd om te herstellen, voordat ze opnieuw gedekt en drachtig wordt.

Met betrekking tot effecten van een minimum speenleeftijd van meer dan 28 dagen concludeert EFSA dat er onvoldoende onderzoeksdata zijn om de gevolgen voor het welzijn van biggen en de zeug bij speenleeftijden boven de 28 dagen te beoordelen. Indicaties uit diverse diergebonden indicatoren (waaronder gastro-intestinale stoornissen of sterfte) wijzen er echter op dat eventuele voordelen van een speenleeftijd van boven de 28 dagen bij goed management beperkt zijn. EFSA stelt daarom dat het verhogen van de speenleeftijd van boven de 28 dagen waarschijnlijk geen of weinig voordelen biedt voor het welzijn van de biggen. Naar aanleiding daarvan adviseert EFSA aanvullend onderzoek te verrichten om beter zicht te krijgen op mogelijke positieve effecten van een speenleeftijd van boven de 28 dagen op het welzijn en de gezondheid van de biggen. Op basis hiervan adviseert EFSA de minimum speenleeftijd van 28 dagen te behouden en de genoemde uitzonderingssituatie op grond waarvan biggen al op 21 dagen kunnen worden gespeend, te heroverwegen.

Daarom wordt de minimumleeftijd voor het scheiden van biggen per 2040 vastgesteld op 28 dagen. Dit geeft houders die te krappe kraamboxen hebben tijd om grotere biggen (van minimaal 28 dagen) op een verantwoorde wijze te houden en de gelegenheid om over te stappen naar vrijloopkraamhokken waarbij zonder problemen voor het dierenwelzijn of de diergezondheid biggen van 28 dagen of ouder kunnen worden gehouden. Als tussenstap wordt per 2028 de in artikel 1.20 lid 3 toegestane minimum speenleeftijd verhoogd naar 25 dagen.

De speenleeftijd varieert afhankelijk van het toegepaste houderijsysteem. Veelal worden groepen zeugen een week voor het werpen naar de kraamstal overgebracht. De zeugen in de kraamstal krijgen hun biggen niet op dezelfde dag. Tussen de eerste zeug en de laatste zeug uit de kraamstal die haar biggen krijgt kan een periode van vier tot zes dagen zitten. De biggen in de kraamstal worden veelal wel op hetzelfde moment gespeend. Hierdoor zullen, uitgaande van een minimum speenleeftijd van 25 dagen, de biggen worden gespeend op een leeftijd variërend van 25 tot 31 dagen. En uitgaande van een minimum speenleeftijd van 28 dagen, zullen de biggen gespeend worden op een leeftijd die varieert van 28 tot 34 dagen.

In navolging van het advies van EFSA zal onderzoek naar de effecten van een minimale speenleeftijd van meer dan 28 dagen op het welzijn en de gezondheid van de biggen worden uitgezet. Daarbij zullen ook negatieve en positieve effecten van een hogere speenleeftijd op het welzijn en de gezondheid van de zeug worden betrokken. Uit onderzoek blijkt dat een hoge speenleeftijd van meer dan 28 dagen kan leiden tot onder andere een slechtere lichaamsconditie van de zeug en een hoger risico op beschadiging van de uiers.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat naar verwachting emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof niet veel zullen worden beïnvloed door deze maatregel. Bij later spenen zal een deel van de emissies van de gespeende biggenafdeling worden verplaatst naar de kraamafdeling. Het totale effect op emissies zal naar verwachting gering zijn.

De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode

In de gangbare varkenshouderij worden vrijwel alle zeugen in de kraamperiode gehuisvest in zogenaamde kraamboxen, met een gemiddelde oppervlakte van 4,7 m². In dit huisvestingsysteem worden de zeugen zodanig geïmmobiliseerd dat ze vrijwel geen bewegingsruimte hebben. Hierdoor worden de kraamzeugen beperkt in het vertonen van diverse gedragsbehoeften, waaronder

beweging, rustgedrag, maternaal gedrag, mest- en urineer gedrag, sociaal gedrag, exploratiegedrag, gezondheid, zelfverzorging en thermoregulatie. Daarbij kan het huisvestingsstelsel leiden tot verwondingen aan de huid en de poten van de zeugen. Deze aantasting van het dierenwelzijn doet zich voor tijdens de gehele kraamperiode (circa vier weken).

De belangrijkste reden waarom zeugen in dit stelsel worden geïmmobiliseerd, is om te voorkomen dat de zeug op haar biggen gaat liggen en daardoor haar biggen doodddrukt (het zogenaamde "doodliggen"). Biggen komen onder de zeug terecht wanneer de zeug van staan naar liggen gaat of wanneer ze omrolt terwijl ze al ligt. Kraamboxen zijn ontworpen om deze verandering van houdingen te vertragen en daarmee te voorkomen dat de zeug (plotseling) gaat liggen terwijl de biggen in de buurt zijn. Daarmee krijgen de biggen meer tijd om onder de zeug vandaan te gaan. Het risico van doodliggen is met name in de eerste dagen na de geboorte het grootst. Om deze tegenstrijdige belangen (het welzijn van de zeug versus het voorkomen van doodliggen van biggen) in balans te brengen, zijn in de praktijk vrijloopkraamsystemen ontwikkeld waarbij de zeug in de periode dat ze haar biggen krijgt, tijdelijk kan worden vastgezet. Het doel van deze systemen is om de sterfte van biggen in de eerste dagen na de geboorte te beperken, en de zeug na deze eerste dagen de bewegingsvrijheid te geven om binnen het hok beter te kunnen voorzien in haar gedragsbehoeften. Door de zeug tijdelijk te immobiliseren wordt het risico van doodliggen beperkt, waardoor de sterfte van biggen niet hoger hoeft te zijn dan bij het gebruik van kraamboxen. Het tijdelijk vastzetten van de zeug beperkt haar echter wel in het uiten van haar gedragsbehoeften, waaronder het uiten van nestbouwgedrag.

EFSA schat in dat met vrijloopkraamsystemen waarbij de zeug tijdelijk wordt geïmmobiliseerd en die een groter oppervlakte hebben dan de gemiddelde oppervlakte van gangbare kraamboxen eenzelfde overlevingspercentage van de biggen kan worden bereikt als met het gebruik van kraamboxen. Mede op basis van deze bevindingen van EFSA is in de AMvB 6,5 m² opgenomen als minimum oppervlakte voor een vrijloopkraamhok waarin de zeug het grootste deel van de kraamperiode vrij kan bewegen. In de kraamperiode mogen de zeugen niet geïmmobiliseerd worden, met uitzondering van een periode van vijf dagen die de tijd omvat waarin de zeug haar biggen krijgt. Na die periode van vijf dagen is de kans kleiner dat de biggen onder de zeug terecht komen. Deze periode kan verlengd worden tot maximum zeven dagen, mits de houder voor elke afzonderlijke zeug waar deze verlengde periode op wordt toegepast aannemelijk kan maken dat het immobiliseren van de zeug noodzakelijk is met het oog op de diergezondheid van de zeug zelf of haar biggen. Deze uitzonderingssituatie kan zich voordoen in geval van bijvoorbeeld kreupelheid van de zeug, waardoor de zeug moeite heeft om langzaam te gaan liggen. Hierdoor kan het risico groter worden dat de nog jonge kwetsbare biggen onder de zeug terecht komen. Indien de houder er niet in slaagt deze noodzaak aannemelijk te maken, dan geldt deze uitzonderingsmogelijkheid voor een verlenging tot maximum zeven dagen niet.

Wat betreft het effect van het tijdelijk immobiliseren op het welzijn van de zeug constateert EFSA dat er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar het effect van het aantal dagen dat de zeug tijdelijk geïmmobiliseerd wordt op het welzijn van de zeug. Daarbij geeft EFSA aan dat zeugen in de eerste twee dagen na het werpen overwegend inactief zijn. Dit kan erop duiden dat het immobiliseren van zeugen in die periode weinig gevolgen heeft voor het welzijn van de zeugen. Na deze tijd brengt de zeug in semi natuurlijke omstandigheden steeds langere perioden weg van het nest door en verlaat de zeug uiteindelijk het nest na zes tot negen dagen. Het tijdelijk immobiliseren beperkt de zeug wel in het uiten van bepaalde gedragsbehoeften, zoals dat van maternaal- en van mest- en urineergedrag. Een vrijloopkraamhok waarbij de zeug tijdelijk geïmmobiliseerd wordt is daarmee geen optimaal dierwaardig huisvestingsstelsel.

Een meer volledig dierwaardig huisvestingsstelsel voor kraamzeugen zou zodanig ontworpen moeten zijn zodat de kraamzeugen zich de gehele kraamperiode vrij kunnen bewegen én de sterfte van biggen in ieder geval niet hoger is dan bij gebruik van de kraamboxen waarbij de zeug wordt geïmmobiliseerd. Op grond van wetenschappelijk onderzoek stelt EFSA dat een dergelijk vrijloopkraamhok een oppervlakte van minimum 7,8 m² moet hebben. Vanuit oogpunt van dierwaardigheid heeft een vrijloopkraamhok met deze afmetingen waar de zeug zich de hele kraamperiode vrij kan bewegen de voorkeur. Echter uit de economische impactanalyse van

WSER/CAF blijkt dat de verplichting voor het gebruik van vrijloopkraamhokken met een minimum oppervlakte van 6,5m² reeds een zeer grote investering vergt en daarmee leidt tot substantiële extra jaarlijkse kosten per bedrijf. Een verplichting voor vrijloopkraamhokken van 7,8m² zou deze extra jaarlijkse kosten verder aanzienlijk verhogen.

Daarbij sluit de verplichting voor het gebruik van vrijloopkraamhokken met een afmeting van 6,5 m² aan bij het beleid van enkele andere lidstaten die afgelopen jaren regelgeving hebben opgesteld voor invoering van vrijloopkraamstallen. In Duitsland worden vrijloopkraamstallen met een minimale oppervlakte van 6,5 m² na een overgangsperiode van 15 jaar per 2036 verplicht, in Oostenrijk per 2033 met een minimum oppervlakte van 5,5 m² en in Denemarken per 2041 met een minimum oppervlakte van 6,5 m².

Gelet op de ernst van de aantasting van het welzijn van zeugen die worden gehouden in kraamboxen, treedt de verplichting om kraamzeugen te huisvesten in vrijloopkraamhokken met een minimumoppervlakte van 6,5 m² voor nieuw te bouwen en verbouwen stallen in werking per 2030. Voor bestaande stallen is voorzien dat deze verplichting per 2040 in werking treedt na evaluatie.

Hoewel de noodzaak om over te stappen op vrijloopkraamhokken groot is, ontbreekt nog kennis over de *optimale* inrichting en het optimale management van kraamsystemen waarbij de zeug zich vrij kan bewegen en die tegemoetkomen aan de gedragsbehoeften van zowel de zeug als de biggen. Daarom zal er (praktijk)onderzoek naar de verdere ontwikkeling van deze huisvestingssystemen worden uitgevoerd. Daarbij worden ervaringen in andere EU-lidstaten met vrijloopkraamhokken betrokken. Gelet op de diversiteit aan kraamsystemen waarbij de zeug zich vrij kan bewegen en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede ruimte te geven aan de houders om deze verplichting nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden voor de veehouder behulpzaam zijn.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat vrijloopkraamhokken zonder emissiearme maatregelen beduidend meer ammoniakemissie geven dan de huidige reguliere kraamhokken. Bij volledige onderkeldering stijgt de ammoniakemissie in principe evenredig met de toename van de oppervlakte van het kraamhok. Mogelijkheden om vrijloopkraamhokken emissiearm te maken vragen nieuwe ontwerpen die moeten worden getest en bemeten in de praktijk. WLR geeft verder aan dat het niet de verwachting is dat de opslagperiode van mest zal veranderen bij de omschakeling naar vrijloopkraamhokken. Daarom zal de methaanemissie naar verwachting niet worden beïnvloed door deze omschakeling. De geuremissie zal naar verwachting net als ammoniak stijgen bij een groter emitterend oppervlak. Tot slot zou de fijnstofemissie toe kunnen nemen als gevolg van meer activiteit van zeugen in vrijloopkraamhokken.

Beschikbaarheid nestmateriaal

Enkele dagen voor de zeug haar biggen krijgt, krijgt ze sterk de behoefte om een nest te bouwen. Om aan deze gedragsbehoefte te kunnen voldoen moet ze kunnen beschikken over voldoende en adequaat nestmateriaal. Op grond van artikel 2.22 lid 2 is nestmateriaal niet verplicht als het geven van nestmateriaal niet uitvoerbaar is in verband met de op het bedrijf gebruikte mengmestmethode. Dit om te voorkomen dat het nestmateriaal kan leiden tot verstopping van de mestafvoer.

Bij nieuwbouw kan de gebruikte mengmestmethode en mestafvoer zodanig worden geconstrueerd dat het geven van nestmateriaal altijd mogelijk is en niet leidt tot problemen met afvoer van mest. Het kunnen beschikken over voldoende en adequaat nestmateriaal in de periode voorafgaand aan het werpen komt tegemoet aan de gedragsbehoefte (uitvoeren van) maternaal gedrag.

De uitzonderingsgrond vervalt voor nieuw te bouwen stallen per 2030 en voor bestaande stallen per 2040.

Bezettingsgraad

Varkens hebben voldoende ruimte nodig om belangrijke gedragsbehoeften te kunnen uitoefenen, waaronder exploratiegedrag, rustgedrag, beweging, thermoregulatiegedrag, mest- en urineergedrag en sociaal gedrag. Daarnaast hebben, zoals EFSA aangeeft, varkens voldoende ruimte nodig om verschillende functiegebieden te kunnen gebruiken. Indien die ruimte onvoldoende is, wordt het risico op ontstaan van hokbevuiling groter, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor het stalklimaat en de gezondheid. Daarbij kan onvoldoende ruimte een risicofactor zijn voor het ontstaan van agressie en staartbijten. Daarmee komt het beschikken over voldoende ruimte tevens tegemoet aan de gedragsbehoefte gezondheid.

Om aan deze gedragsbehoeften tegemoet te komen wordt de bezettingsgraad voor vleesvarkens verlaagd. Op grond van de Europese Varkensrichtlijn bedraagt de beschikbare oppervlakte voor vleesvarkens met een gewicht van 85 - 110 kg ten minste 0,65 m². De huidige normen voor de bezettingsgraad van vleesvarkens onder de 110 kilo zijn in Nederland gemiddeld 20% hoger dan de minimum EU-normen. In het huidige artikel 2.17 Bhd is al vastgelegd dat voor vleesvarkens met een gewichtsklasse van 85–110 kilo een minimum beschikbare oppervlakte van 0,80 m² vereist is. Met deze AMvB zal deze norm voor de beschikbare ruimte worden aangescherpt tot 0,90 m² voor vleesvarkens in de gewichtsklasse van 85–110 kilo. Bij de keuze voor een minimum beschikbare oppervlakte van 0,90 m² is een afweging gemaakt tussen het belang van extra ruimte voor het welzijn van de dieren en de gevolgen van een verdere verlaging van de bezettingsgraad voor de economische haalbaarheid van de bedrijfsvoering.

Omdat vleesvarkens in de praktijk doorgaans gedurende de gehele mestperiode in vaste groepen worden gehouden werkt de verhoging van de beschikbare oppervlakte in deze gewichtsklasse in de praktijk ook door naar de lichtere gewichtsklassen. Voor vleesvarkens met een gewicht van meer dan 110 kg blijft de reeds geldende minimale beschikbare oppervlakte van 1,0 m² per dier gehandhaafd. Een verdere vergroting van de beschikbare oppervlakte, waaronder die voor andere gewichtsklassen, is gelet op de economische gevolgen voor de bedrijfsvoering niet opgenomen.

Het verlagen van de bezettingsgraad is vanuit economisch oogpunt namelijk een dure maatregel voor de houders. Dat komt omdat alle vaste kosten bij verlaging van de bezettingsgraad worden omgeslagen op minder varkens. Gelet op het drukkend effect van deze maatregel op het kunnen realiseren van een economisch gezonde bedrijfsvoering is voorzien deze maatregel in 2040 in werking te laten treden. Dat geeft de keten de tijd om een aanpassing in het verdienmodel te kunnen realiseren om daarmee de extra kosten te kunnen terugverdienen.

Vanuit het oogpunt van dierwaardigheid zou een verdere verlaging van de bezettingsgraad wenselijk zijn, opdat de dieren nog meer ruimte krijgen om hun gedragsbehoeften te kunnen uitoefenen. Een verdere verlaging van de bezettingsgraad zal echter leiden tot een groter inkomensverlies per bedrijf per jaar. Hierdoor zou het voor veel houders lastig worden om een economisch gezonde bedrijfsvoering binnen de huidige interne EU-markt, waar de grootste afzet plaatsvindt, te kunnen realiseren.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat het verlagen van de bezettingsgraad een positief en een negatief effect kan hebben op de ammoniakemissie per varken. Bij een groter oppervlak per vleesvarken hebben de dieren in de zomer minder last van hittestress en hebben ze meer ruimte om elkaar te passeren om naar de roostervloer te gaan om te mesten. Dit laatste is vooral van belang voor zwaardere dieren. Het negatieve effect is dat de ammoniakemissie is gerelateerd aan het emitterend oppervlak. Bij een lagere bezetting (groter oppervlak per dier) blijft het emitterend oppervlak in principe gelijk, waardoor de kelderemissie per varken zal toenemen. Als door een vergroting van het oppervlak per dier er minder dieren op het bedrijf worden gehouden dan zal de ammoniakemissie op het bedrijf afnemen. WLR geeft verder aan dat de methaanemissie per varken niet zal veranderen, omdat deze vooral gerelateerd is aan het mestvolume. Het mestvolume per dier verandert niet. Als door een vergroting van het oppervlak per dier er minder dieren zullen worden gehouden dan zal de methaanemissie op het bedrijf afnemen. Ten aanzien van geur geeft WLR aan te verwachten dat het effect van de

bezettingsgraad op de geuremissie tussen de effecten van ammoniak en methaan inliggen. Dit heeft ermee te maken dat sommige geurcomponenten ten aanzien van de emissieprocessen op ammoniak lijken en andere geurcomponenten meer op methaan. Voor wat fijnstof betreft geeft de vermindering van de bezettingsgraad waarschijnlijk minder hokbevuiling. Daardoor zal de fijnstofemissie per varken waarschijnlijk afnemen bij een lagere bezettingsgraad.

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens een AMvB kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod (artikel 2.8, tweede lid, onder b). Voor varkens gaat het om het vijlen van hoektanden van biggen, het castreren van beren en het couperen van varkensstaarten. Zoals eerder in deze toelichting is vermeld is een toekomstig verbod van het castreren van beerbiggen geen onderdeel van deze AMvB. Het verbod op het vijlen van hoektanden en het uitsnijden van staarten van biggen wordt onderstaand toegelicht.

Verbod op vijlen van hoektanden van biggen

Het huidige Besluit diergeneeskundigen wijst het door vijlen uniform verkleinen van hoektanden van biggen als toegestane ingreep aan, mits – samengevat – de big niet ouder is dan zeven dagen; de tanden glad en intact blijven; kwetsuren van spenen bij zeugen of oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd en de houder maatregelen heeft genomen die de noodzaak voor het verrichten van de ingreep voorkomen.

De achterliggende oorzaak van verwondingen aan de speen of uier van de zeug is veelal dat de zeug onvoldoende melk produceert, waardoor biggen harder zuigen en de tepel met hun tanden kunnen beschadigen. Ook kan concurrentie om de spenen als gevolg van onvoldoende melkproductie leiden tot agressie tussen de biggen onderling, waardoor kwetsuren in het gezicht van de biggen als gevolg van bijtgedrag kunnen ontstaan. Een verlaagde melkproductie van de zeug kan diverse oorzaken hebben, waaronder ziekte, samenstelling van het voer tijdens de dracht of management. Ook genetica (de gebruikte foklijn) kan invloed hebben op de melkgift van de zeug.

Het uitvoeren van de ingreep is erg arbeidsintensief en wordt daardoor, zoals de sector en deskundigen aangeven, in de praktijk weinig uitgevoerd. Gelet hierop vervalt de uitzonderingsgrond voor het mogen verrichten van deze ingreep per 2028. Vanaf 2028 is de ingreep uitsluitend nog toegestaan indien daarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat ten aanzien van een bepaald dier. In dat geval stelt de dierenarts tevens een verbeterplan op met maatregelen om oorzaken van de ontstane kwetsuren zo snel mogelijk weg te nemen. Dit door de houder uit te voeren verbeterplan zal worden opgenomen in het Bedrijfsgezondheidsplan. De diergeneeskundige noodzaak kan bijvoorbeeld gelegen zijn in een ziekte bij een of meer zeugen op het bedrijf, waardoor de melkgift gedurende langere tijd is verlaagd en kwetsuren aan de uiers van de zeug of aan het gezicht van de biggen ontstaan als gevolg van concurrentie tussen biggen onderling om de spenen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op de emissies van ammoniak, methaan en fijnstof.

Uitsnijden van couperen van staarten van biggen

Ten behoeve van het uitsnijden van het couperen van staarten van biggen bevat deze AMvB een samenhangend pakket aan maatregelen. Dit pakket bestaat uit:

- Een nadere invulling van de voorwaarden waar houders aan moeten voldoen voordat zij mogen overgaan tot couperen van staarten van biggen;
- Maatregelen, opgenomen in deze AMvB, die bijdragen aan een verbetering van het dierenwelzijn en het verminderen van risicofactoren voor staartbijten, waaronder maatregelen gericht op functiegebieden, stalklimaat, concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen, de bezettingsgraad en de ontwikkeling en gezondheid van biggen;

- Het vaststellen van een datum waarop een definitief verbod op het couperen inwerking treedt.

Invulling van de open normen uit het verbod op het routinematig couperen:

Voor het verwijderen van een deel van de staart van biggen (couperen) is onder voorwaarden voorzien in een uitzondering in het huidige artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen. Artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen wijst het verwijderen van een deel van de staart als toegestane ingreep aan, mits;

- a. Het dier niet ouder is dan vier dagen;
- b. Kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, en;
- c. Getroffen maatregelen, waaronder het aanpassen van omgevingsfactoren of beheerssystemen, waarbij de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking worden genomen en die dienen ter voorkoming van staartbijten en andere gedragsstoornissen niet werkzaam zijn gebleken.

Hieruit volgt dat varkenshouders niet routinematig mogen couperen. Het verwijderen van een deel van de staart is uitsluitend toegestaan indien aan alle hiervoor genoemde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden zijn afkomstig uit de Europese Varkensrichtlijn (Richtlijn 2008/120/EG). De ingreep mag worden uitgevoerd door de houder van de biggen (artikel 2.12 aanhef en onderdeel b, Bhd in samenhang met artikel 2.3, onderdeel b, Besluit diergeneeskundigen).

De voorwaarden voor het mogen couperen van biggenstaarten bevatten open normen. Hierdoor is onvoldoende duidelijk wanneer aan de voorwaarden is voldaan en wanneer er sprake is van een overtreding. Dit bemoeilijkt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het verbod op routinematig couperen.

Het beleid is al langer gericht op het uitfasen van fysieke ingrepen, waaronder het couperen van staarten bij biggen. In 2019 is hiervoor in overleg met de sector een einddatum vastgesteld,³⁹ namelijk het jaar 2030; daarmee is uitvoering gegeven aan eerdere moties⁴⁰ vanuit de Tweede Kamer die opriepen tot het vaststellen van zo'n einddatum. In die brief is ook aangegeven dat de oorzaken van staartbijten moeten worden weggenomen om verantwoord te kunnen stoppen met couperen en dat dit in veel gevallen een fundamentele aanpassing van de bedrijfsvoering, investeringen in de huisvesting en een passend verdienmodel vergt.

De nadere invulling van deze open normen inzake het verbod op routinematig couperen is aangekondigd in de antwoorden op Kamervragen over de begroting voor het jaar 2022 van het ministerie van LNV.⁴¹ In de bijlage bij de Kamerbrief over dierwaardige veehouderij van maart 2024⁴² is aangekondigd dat in de AMvB dierwaardige veehouderij de voorwaarden voor het mogen couperen nader zullen worden ingeperkt. Het Eerste Kamerlid Visseren-Hamakers heeft in een motie⁴³ verzocht om binnen zes maanden met een voorstel te komen voor invulling van deze open normen, zodanig dat het verbod op het routinematig couperen handhaafbaar is.

Wanneer de ingreep wordt uitgevoerd moet aan de voorwaarde van artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen worden voldaan. Bij het dier mag geen onnodige pijn of onnodig letsel worden veroorzaakt en het dier mag niet meer dan nodig is in zijn functioneren worden belemmerd.

Waarom couperen?

Varkens die in een situatie verkeren waarbij het welzijn niet optimaal is, kunnen uit frustratie of verveling bij hokgenoten in de staart bijten. Wanneer de houder dit bijtgedrag niet vroeg genoeg signaleert en geen/onvoldoende maatregelen neemt om het gedrag te voorkomen, kan het

³⁹ Kamerstukken II 28 973, nr. 218.

⁴⁰ Moties van de leden Thieme (Kamerstuk 34000 XIII, nr. 84) en Van Dekken (Kamerstuk 28286, nr. 666)

⁴¹ Kamerstukken 35925 XIV nr. 11.

⁴² Kamerstukken 28286 nr. 1330.

⁴³ Kamerstuk 35746 G.

bijtgedrag in een groep varkens verheugen en leiden tot uitbraken van staartbijten. Dit leidt tot grote dierenwelzijns- en diergezondheidsproblemen en kan daarnaast leiden tot groeivertraging. De bijtewonden kunnen leiden tot ernstige infecties in de onderste ruggenwervels en tot verlammingen. Hierdoor kunnen de karkassen van varkens in de slachterij worden afgekeurd in het kader van voedselveiligheid. Om deze aantasting van het welzijn en de gezondheid van het varken te voorkomen, worden in de gangbare houderijsystemen in Nederland en de meeste andere EU-lidstaten de staarten van de biggen gecoupeerd. Het couperen van de staarten vermindert het risico op het ontstaan en escaleren van staartbijten.

Couperen is echter een vorm van symptoombestrijding. Het is een pijnlijke ingreep, die kan leiden tot infecties en resulteert in een blijvende aantasting van de integriteit van het varken. Met couperen worden de oorzaken van staartbijten niet aangepakt. Daarbij worden doorgaans bij alle biggen in een stal de staarten gecoupeerd, terwijl doorgaans niet alle varkens in een groep met (ernstige) staartbijtewonden te maken krijgt.

Oorzaken van staartbijten

Staartbijten heeft meerdere oorzaken. Om het risico op staartbijten te verminderen moeten deze risicofactoren zoveel mogelijk worden weggenomen. Het bijten kan veroorzaakt worden door tekortkomingen in onder andere de huisvesting, de kwaliteit van voeding, klimaat, verzorging, het aangeboden afleidingsmateriaal ("hokverrijking") en competitie om voer en drinkwater. Daarnaast kan de genetica (het ras of de foklijn) van invloed zijn op het risico op het ontstaan van staartbijten.

Om beter inzicht te krijgen in wanneer staartbijten ontstaat, wordt vaak de metafoor van de 'overlopende emmer' gebruikt. De emmer is gevuld met diverse factoren die het risico op het optreden van staartbijten kunnen vergroten. Een relatief kleine verslechtering van een risicofactor of een nieuwe - niet structurele - factor (bijvoorbeeld omslag van het weer, het ontstaan van tocht of aanpassing in het voer) kan ertoe leiden dat de emmer overloopt, waardoor staartbijten ontstaat. Om staartbijten te voorkomen en zodanig terug te dringen dat er (volledig) gestopt kan worden met couperen, zal de varkenshouder de emmer met risicofactoren zo leeg mogelijk moeten houden. Om dat te bereiken zullen veelal aanpassingen in de bedrijfsvoering (waaronder extra arbeidsinzet) én de huisvesting nodig zijn.

De WUR heeft in 2023 berekend wat de meerkosten zijn om varkens met lange staarten te kunnen houden.⁴⁴ Deze meerkosten bedragen tot 26 euro extra per afgeleverd vleesvarken. Het ontbreekt momenteel aan een koopkrachtige vraag binnen Nederland en andere EU-lidstaten naar biggen met hele staarten of vlees afkomstig van varkens met hele staarten om deze meerkosten te kunnen terugverdienen. Ook uit de economische impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat aanzienlijke investeringen nodig zijn om het couperen uit te faseren.

Terugdringen van het risico op staartbijten

Het verbod op het routinematig couperen samen met de verschillende maatregelen opgenomen in deze AMvB beoogt de oorzaken van staartbijten aan te pakken. De houder mag pas overgaan tot couperen als er schade aan oren en/of staarten is vastgesteld én vooraf maatregelen zijn genomen om het risico op staartbijten te verminderen. Indien deze maatregelen onvoldoende effect hebben, dient de houder aanvullende maatregelen te nemen totdat het risico op staartbijten zodanig is verminderd dat varkens op verantwoorde wijze met hele staarten kunnen worden gehouden.

Dit kunnen in eerste instantie relatief eenvoudig te treffen maatregelen zijn, zoals extra aandacht voor geschikte hokverrijking of aanpassingen in de voeding. Indien dergelijke maatregelen onvoldoende blijken, kunnen verdergaande maatregelen nodig zijn.

⁴⁴ Hoste, R., A. Hoofs, M. Benus, I. Vermeij, M. van Asseldonk, K. Verheijen, 2023. Op weg naar ongecoupeerde varkensstaarten in Nederland; Verkenning van economische aspecten en mogelijkheden voor implementatie. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-061. 36 blz.; 2 fig.; 2 tab.; 29 ref.

Een aantal van de in deze AMvB opgenomen maatregelen kunnen bijdragen aan het verminderen van het risico op staartbijten. Dit zijn met name maatregelen die gericht zijn op aanpassing van het huisvestingsstelsel (waaronder verbetering van het stalklimaat, een deels dichte vloer voor gespeende biggen, en aanpassing van kraamstallen). De implementatie van deze maatregelen zal veelal substantiële investeringen van houders vergen.

Nadere voorwaarden aan het uitvoeren van het couperen van de staart

Met dit besluit worden wijzigingen aangebracht in het huidige artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen dat de lichamelijke ingreep van het verwijderen van een deel van varkenstaarten regelt. Die wijzigingen zijn gericht op het stapsgewijs toewerken naar een verbod daarop per 2030. Met de wijzigingen in artikel 2.3, onderdeel b Besluit diergeneeskundigen worden nadere voorwaarden gesteld voor het mogen couperen van de staart bij biggen die niet ouder zijn dan vier dagen.

In artikel 2.3 onderdeel b wordt onder subonderdeel 1 opgenomen dat er op dat moment sprake moet zijn van kwetsuren van staarten bij andere varkens. Verduidelijkt wat wordt verstaan onder kwetsuren aan staarten. Er is sprake van kwetsuren als die bestaan uit een duidelijk zichtbare bloedende wond, een geïnfecteerde wond, korstvorming of het ontbreken van een deel van het staartweefsel. Rode plekken op de staart worden niet als wonden beschouwd, tenzij deze verband houden met de aanwezigheid van vers bloed. Daarbij is aangesloten bij definities over kwetsuren aan staarten van het in Europees verband ontwikkelde "Welfare Quality" beoordelingsprotocol voor varkens.

Onder subonderdeel 2 wordt aangegeven bij hoeveel procent van de varkens die kwetsuren moeten zijn aangetoond. Bij meer dan 2% van de varkens in de stal bestemd voor zogende zeugen waar de biggen op dat moment worden gehouden of in de stal waar de biggen na het spenen worden gehouden, moeten die kwetsuren zijn geconstateerd.

Uit diverse onderzoeken⁴⁵ blijkt dat op het merendeel van varkensbedrijven minder dan 2% van de varkens genoemde kwetsuren aan de staart heeft. Daaruit volgt dat naar verwachting de meeste zeugenbedrijven niet aan deze voorwaarde voor het mogen couperen zullen voldoen. Dat is in lijn met de intentie van de wetgeving dat couperen alleen als laatste redmiddel mag worden toegepast, wanneer aan alle voorwaarden is voldaan.

Subonderdeel 3 is ongewijzigd. In subonderdeel 4 wordt verduidelijkt welk deel van de staart een houder mag couperen als hij aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. Na het couperen moet er per 2028 minimaal drie centimeter van de staart overblijven. Per 2029 dient na het couperen minimaal vijf centimeter van de staart over te blijven. Door minder kort te couperen kan de houder geleidelijk ervaring opdoen met het houden en de verzorging van varkens met langere staarten. Daarbij is bij minder kort couperen minder kans op infectie en door de kleinere wond snellere heling mogelijk. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat de lengte van een staart van een big, gemeten in de eerste week na de geboorte, gemiddeld 9 centimeter bedraagt. Tussen de biggen kan de staartlengte variëren van circa ruim 6 cm tot 12 centimeter.⁴⁶ Het "Standing Committee" van de Europese conventie voor de bescherming van varkens gehouden voor productiedoeleinden van de Raad van Europa adviseerde om niet meer dan de helft van de staart van een big te couperen. De verplichting dat vanaf 2029 na het couperen minimaal vijf centimeter van de staart dient over te blijven is goed handhaafbaar en past in de aanbeveling van de Europese conventie.

⁴⁵ EFSA, Scientific Opinion concerning a Multifactorial approach on the use of animal and non-animal-based measures to assess the welfare of pigs 2014

Brocke et al (2018) Tail lesions in fattening pigs: relationships with postmortem meat inspection and influence of a tail biting management tool - ScienceDirect

Harley et al 2012 (PDF) Evaluating the prevalence of tail biting and carcass condemnations in slaughter pigs in the Republic and Northern Ireland, and the potential of abattoir meat inspection as a welfare surveillance tool

⁴⁶ - NADIS

Als een houder niet aan de voorwaarden voldoet, mag deze niet couperen en zal deze dus biggen met hele – niet gecoupeerde – staarten moeten gaan houden. Hierdoor kan het risico op staartbijten groter worden, en daardoor kan het percentage aanwezige varkens met kwetsuren op het bedrijf toenemen boven de 2%. In dat geval mag de houder weer couperen, mits hij de oorzaken van de toename van het staartbijten heeft onderzocht en op basis daarvan aanvullende maatregelen neemt om het risico op staartbijten weer te verminderen. Als daardoor het percentage van varkens met kwetsuren weer onder de 2% daalt, zal de houder weer dienen te stoppen met couperen. Zo ontstaat er een continue verbetercyclus, waarbij de houder de oorzaken van toename van staartbijten evalueert en op basis daarvan aanpassingen aan het management en de huisvesting doorvoert om het risico op staartbijten verder te verminderen. Via het doorlopen van deze cyclus krijgt de houder geleidelijk meer ervaring met het vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en diergezondheid verantwoord houden van varkens met hele staarten.

Aanpak oorzaken staartbijten: de risicoanalyse

Het is van belang dat de houder inzicht heeft in de factoren op het varkensbedrijf die kunnen leiden tot een verhoogd risico op staart- en oorbijten, zodat op basis daarvan gerichte maatregelen kunnen worden genomen om deze risico's te verminderen dan wel weg te nemen. Met de toevoeging van lid 6 aan artikel 2.14 Bhd worden houders verplicht om via een halfjaarlijks uit te voeren risicoanalyse deze risico's op het varkensbedrijf in kaart te brengen.

De Europese Commissie geeft in haar aanbeveling (EU) 2016/336 betreffende toepassing van Richtlijn 2008/120/EG het advies dat varkenshouders een dergelijke risicoanalyse uitvoeren, waarbij de volgende factoren moeten worden beoordeeld: het beschikbare afleidingsmateriaal, de hygiëne, het thermisch comfort en de luchtkwaliteit, de gezondheidstoestand, de competitie om voedsel en ruimte en de voeding. Deze factoren zijn overgenomen in het toegevoegde lid 6 van artikel 2.14 Bhd.

Op grond van een verplichting in private kwaliteitssystemen van de sector, voeren de bij deze kwaliteitssystemen aangesloten houders sinds 2020 een dergelijke risicoanalyse uit. In deze "welzijnscheck" worden onder meer de bovengenoemde factoren beoordeeld die een relatie kunnen hebben met het voorkomen van staartbijten. Door het opnemen van de verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse in het Bhd, kan de NVWA toezien op de naleving van de in het Besluit beschreven risicoanalyse in de praktijk.

Maatregelen tegen staartbijten

De houder mag alleen overgaan tot het couperen van staarten van biggen indien maatregelen zijn genomen om het risico van staart- en oorbijten te verminderen. Met de toevoeging van lid 3 en 4 aan artikel 2.14 Bhd worden varkenshouders verplicht om, zodra er kwetsuren aan staarten worden geconstateerd, onderzoek te doen naar de oorzaken daarvan en maatregelen te nemen om het staartbijten tegen te gaan. Daarnaast moet de houder, in een logboek, dat onderdeel uitmaakt van het bedrijfsgezondheidsplan, onder andere registreren waar en wanneer kwetsuren zijn geconstateerd, bij hoeveel dieren deze zijn vastgesteld, welke maatregelen er zijn genomen en in hoeverre deze effectief zijn gebleken. Voorbeelden van dergelijke maatregelen zijn het aanbieden van extra hokverrijkingsmateriaal, het controleren van de voer- en watervoorziening en het identificeren en uit het hok verwijderen van dieren die obsessief bijtgedrag vertonen.

Verbeterplan om staartbijten te voorkomen

Met de toevoeging van artikel 2.14a Bhd per 2028 worden varkenshouders verplicht om een door de dierenarts opgesteld verbeterplan uit te voeren indien wordt gecoupeerd of indien uit de evaluatie van het bedrijfsgezondheidsplan blijkt dat bij een diercategorie aanhoudend staartbijten voorkomt en de genomen maatregelen onvoldoende effectief zijn gebleken.

Het verbeterplan bevat een beschrijving van de structurele maatregelen die de houder dient te treffen om het risico op staartbijten verder te verminderen. Daarbij kan het onder meer gaan om maatregelen die gericht zijn op het stalklimaat, de huisvesting, de hokinrichting, de voeding, de verzorging en het management. Indien blijkt dat genomen maatregelen onvoldoende effect hebben, zullen aanvullende structurele maatregelen moeten worden getroffen.

Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan.

De varkenshouder en diens bedrijfseigen dierenarts kunnen bij het opstellen van het verbeterplan zo nodig andere deskundigen betrekken, bijvoorbeeld op het gebied van kwaliteit van voeding of stalklimaat.

Omdat het verbeterplan onderdeel uitmaakt van het bedrijfsgezondheidsplan, zijn daarop de voor het bedrijfsgezondheidsplan geldende verantwoordelijkheden en procedures van toepassing. De houder draagt er op grond van artikel 1.28, eerste lid, Bhd zorg voor dat een bedrijfsgezondheidsplan wordt opgesteld. Het verbeterplan wordt door de dierenarts in overleg met de houder opgesteld. De houder is verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen uit het verbeterplan voor zover deze op hem betrekking hebben. Het bedrijfsgezondheidsplan, inclusief het verbeterplan, wordt jaarlijks geëvalueerd door de dierenarts en de houder. Daarbij worden ook de resultaten van de risicoanalyse en de gegevens uit het logboek betrokken. Voor het bedrijfsgezondheidsplan en het evaluatieverslag gelden de bestaande bewaartermijnen.

Evaluatie

Op basis van de huidige inzichten is voorzien dat 2030 als einddatum voor het couperen wordt vastgesteld. Voorafgaand daaraan zal in 2028 worden geëvalueerd in hoeverre voldoende voortgang is geboekt bij het terugdringen van de oorzaken van staartbijten en bij de ontwikkeling van een verdienmodel dat het mogelijk maakt om per 2030 te stoppen met couperen.

RUNDVEE

1. Algemeen

Achtergrondinformatie melkvee, kalver- en vleesveesector

Rundveehouderij

De rundveehouderij bestaat uit drie subsectoren: de melkveehouderij, de kalverhouderij en de vleesveehouderij. Deze laatste sector bestaat uit twee hoofdtakken: de zoogkoehouderij en de mesterij. Met uitzondering van de algemene huisvestings- en verzorgingsnormen voor landbouwhuisdieren (EU Richtlijn 98/58/EG geïmplementeerd in het Bhd) en een aantal specifieke normen voor kalveren tot 6 maanden leeftijd (EU Richtlijn 2008/119/EG geïmplementeerd in het Bhd) is er geen Europese regelgeving op het gebied van dierenwelzijn van rundvee. Nationaal stelt het stelsel van de Wet dieren regels over dierenwelzijn voor runderen die voor productie van dierlijke producten gehouden worden. Waarbij alleen voor kalveren soortspecifieke houderijvoorschriften gelden, gelden voor het overige de algemene regels die voor het houden van dieren en het houden van dieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten. In deze AMvB worden nu ook soortspecifieke houderijvoorschriften gesteld voor runderen die voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees worden gehouden. Onderstaand volgt een beschrijving van de drie subsectoren.

Melkveehouderij

Met ruim 14.000 melkveehouderijbedrijven in Nederland is de melkveesector de grootste landbouwsector van Nederland. Een sector waar, anno 2026, in totaal ruim 1,5 miljoen melk- en kalfkoeien en bijna één miljoen stuks jongvee worden gehouden. Het gemiddeld aantal melkkoeien per bedrijf is 110. De totale aanvoer van melk ligt jaarlijks op ongeveer 14 miljard kilogram. Vrijwel alle melkveehouders zijn aangesloten bij zuivelondernemingen of zuivelcoöperaties. De Nederlandse melkveehouderij typeert zich door haar diversiteit. De melkveehouderijbedrijven zijn verschillend. Zo is er een aanzienlijk aantal melkveebedrijven met een neventak naast de primaire bedrijfsvoering. Deze zogenoemde multifunctionele melkveeouders verrichten ook andere activiteiten zoals boerderijverkoop, boerderijeducatie, natuurbeheer, zorglandbouw en/of

kinderopvang. De bedrijfsvoering en stallen zijn dus veelal verschillend. Dit is ook terug te zien in de manier waarop de dieren gehouden worden.

De melkveesector werkt samen met zuivelbedrijven, verenigd in ZuivelNL, via het programma 'Duurzame Zuivelketen' (DZK) aan het verbeteren van diergezondheid en dierenwelzijn. Zo heeft DZK op dit gebied doelen gesteld over het verlengen van de levensduur van koeien, verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen, goede zorg voor het kalf (KalfOK), het continu verbeteren van dierenwelzijn en weidegang. Daarnaast worden via de zuivelkwaliteitssystemen eisen gesteld aan de melkveehouder, onder andere op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Zo is het in de zuivelkwaliteitssystemen verplicht gesteld langdurige pijnstilling in te zetten bij het onthoornen van kalveren, te zorgen voor een goede voedingstoestand van de koeien, is er een maximale bezettingsgraad opgenomen en een verbod op nieuwbouw of uitbreiding van aanbindstallen. Boven op deze eisen zijn er keurmerken en marktconcepten met aanvullende eisen voor productonderscheiding in de markt. Voorbeelden hiervan zijn het Beter Leven keurmerk met 1, 2 of 3 sterren, On the Way to Planet Proof, biologisch en het Beter voor Natuur & Boer programma.

In 2022 heeft ZuivelNL samen met de Stichting Brancheorganisatie Kalversector (SBK), Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) en Vee & Logistiek Nederland het routeplan '*Goede zorg voor het kalf*' opgesteld. Dit routeplan is opgesteld om de zorg voor het kalf door de keten heen verder te verbeteren.

De afgelopen jaren heeft de melkveehouderij zich samen met de Dierenbescherming ingezet voor dierenwelzijn en diergezondheid en dit doen zij nog steeds. Beide partijen erkennen dat er nog belangrijke stappen nodig zijn om een toekomstbestendige en dierwaardige veehouderij te realiseren. Daarom hebben de vertegenwoordigers van de Dierenbescherming en ZuivelNL (LTO Nederland, Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO), Dutch Dairyman Board (DDB) en NAJK) gezamenlijk een routekaart opgesteld om hiertoe te komen. De routekaart '*naar een dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij*' is op 30 januari 2025 gepubliceerd. De partijen beschrijven een gezamenlijk plan met praktijkonderzoek en experimenteerruimte, en met concrete maatregelen en doelen, waarbij de inhoud gebaseerd is op de zienswijze 'Dierwaardige Veehouderij' van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA). De partijen onderschrijven daarmee het doel om, naar eigen zeggen, 'een melkveehouderij te creëren waarin dieren hun natuurlijk gedragsbehoeften kunnen uitoefenen zonder ingrepen, en waar welzijn, gezondheid, stalomgeving en management in harmonie zijn'. De genoemde maatregelen uit de routekaart zijn grotendeels in lijn met de voorschriften uit deze AMvB.

Kalverhouderij

De vrouwelijke kalveren die worden geboren op het melkveebedrijf worden veelal aangehouden voor de melkveehouderij op hetzelfde bedrijf. De mannelijke kalveren en een deel van de vrouwelijke kalveren gaan naar de kalverhouderij. Ook buitenlandse kalveren worden in de Nederlandse kalverhouderij gehouden. In de kalverhouderij groeien kalveren op met als doel de productie van kalfsvlees. In 2023 bestond de kalversector in Nederland uit 738 bedrijven met blanke vleeskalveren, 659 bedrijven met rosé vleeskalveren en 269 bedrijven met startkalveren⁴⁷. Op deze bedrijven werden 1.571.565 vleeskalveren opgezet, waarvan er 475.849 als rosé vleeskalveren en 1.095.716 als blanke vleeskalveren zijn opgezet. Ongeveer de helft van de vleeskalveren in de Nederlandse kalverhouderij is afkomstig van Nederlandse melkveebedrijven, de andere helft is afkomstig uit andere landen. Zo'n 69% van deze vleeskalveren wordt geïmporteerd vanuit Duitsland, 11% uit Ierland, 6% uit Denemarken, 4% uit België, 3% uit Luxemburg en 7% uit overige landen.⁴⁸ In de Nederlandse kalverhouderij worden er twee categorieën vlees geproduceerd: blank kalfsvlees en rosé kalfsvlees. Voor beide categorieën kalfsvlees is in de Europese regelgeving (Verordening 1308/2013) een definitie vastgelegd. Een kalf met de slachtleeftijd jonger dan acht maanden valt in de categorie 'kalfsvlees', hieronder valt blank

⁴⁷ Jaarverslag 2023, Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector.

⁴⁸ Bron: I&R.

kalfsvlees en jong-rosé kalfsvlees. Een kalf met de slachtleeftijd van acht tot twaalf maanden valt in de categorie 'rosé kalfsvlees'. De consumptie van kalfsvlees in Nederland is laag, 90% van het geproduceerde kalfsvlees wordt geëxporteerd naar het buitenland.

Voor kalveren met een leeftijd tot zes maanden zijn welzijnseisen vastgelegd in de Europese Richtlijn 2008/119/EG. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Bhd. Naast de wettelijke vereisten, wordt door de Nederlandse kalversector, in gezamenlijkheid met diverse partners, gewerkt aan het welzijn en de gezondheid van kalveren, het beperken van de milieubelasting en het verhogen van het gebruik van restproducten in diervoeding. Zo heeft de SBK, met NAJK, Vee & Logistiek Nederland en ZuivelNL, in 2022 het routeplan '*Goede zorg voor het kalf*' opgesteld. Dit routeplan is opgesteld om de zorg voor het kalf door de keten heen verder te verbeteren.

Vleesveehouderij

De Nederlandse vleesveehouderij is een relatief kleine en diverse sector. Dat geldt zowel voor de soort bedrijven waarbij de voornaamste groepen binnen de vleesveehouderij de zoogkoehouderij en de (stieren)mesterij zijn maar ook qua grootte en houderijsystemen. Kwantitatieve informatie over de aard en omvang is slechts beperkt beschikbaar. In 2020 waren er circa 3.560 bedrijven actief die tezamen 58.244 zoog- en weidekoeien hielden en 739 bedrijven met 13.758 vleesstieren.⁴⁹ Baltussen et al. (WUR, 2019) concludeerde op basis van CBS-gegevens uit 2017 dat de spreiding in bedrijfsomvang groot is in Nederland, waarbij bijna 80% van de bedrijven minder dan 10 runderen heeft. De laatste jaren is er een dalende tendens te zien. Zo waren er in 2024 nog ongeveer 1.000 vleesveebedrijven actief waarvan zo'n 500 bedrijven met zoogkoeien en 500 met vleesstieren (bron: CBS).

De vleesveehouderij heeft tot doel het produceren van rundvlees en de rassen die worden gehouden zijn dan ook vaak meer vleestypisch (denk aan bijvoorbeeld de Limousin, Charolais en Blonde d'Aquitaine) maar er zijn ook vleesveehouders die voormalige melkkoeien 'vetweiden' of 'afmesten'. In de zoogkoehouderij worden de kalveren doorgaans bij de koe gehouden, de speenleeftijd is erg variërend per bedrijf. De dieren hebben veelal toegang tot weidegang. In de winterperiode worden ze op stal gehouden en zien we grote diversiteit in stalsystemen variërend van de aanbindstal tot potstallen. De kalveren die niet worden aangehouden voor de fokkerij worden ofwel zelf afgemest ofwel in de mesterij. Specifiek voor een tweetal rassen in de zoogkoehouderij (Belgisch WitBlauw en Verbeterd Roodbont, de zogenaamde dubbelgespierde/dikbilrassen) geldt dat ze vanwege de routinematige keizersnedes extra onder de aandacht liggen.

De mesterij is doorgaans een meer intensieve vorm van houderij, de dieren staan veelal op stal (mede vanwege het feit dat het veelal stieren betreft en het niet veilig is deze te weiden). Een deel van de dieren in de mesterij komt uit Nederland, maar er komen ook dieren uit het buitenland (Frankrijk en België). In Nederland staat het gros van de dieren in de mesterij op stro maar ook volledige roostervloeren komen voor.

Afbakening diercategorieën rundvee

In deze toelichting worden de gedragsbehoeften en maatregelen toegelicht voor alle mannelijke en vrouwelijke runderen die gehouden worden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees. Uitgangspunt is hierbij het voorzien in de gedragsbehoeften voor de diersoort rund (*Bos taurus*), ongeacht waar en/of met welk productiedoel dit dier gehouden wordt. Enkel indien noodzakelijk geacht, bijvoorbeeld gelet op de verschillen in houderijsysteem, de daarmee samenhangende aanpassingen die gedaan moeten worden en de daarbij behorende economische impact wordt dit beschreven en kan dit aanleiding zijn voor het maken van een onderscheid bijvoorbeeld qua ingangsdatum van een bepaalde maatregel.

⁴⁹ Bron: CBS.

In de toelichting bij het amendement van De Groot/Van Campen staat beschreven dat er een AMvB Dierwaardige veehouderij dient te worden opgesteld voor melkvee en kalveren. In aanvulling op deze opdracht is ook vleesvee meegenomen vanwege het feit dat ook in de vleesveesector runderen worden gehouden met dezelfde gedragsbehoeften, ongeacht het productiedoel.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

In deze AMvB worden gedragsbehoeften en bijbehorende maatregelen voor alle runderen ongeacht de leeftijd aangewezen. Aangezien het gaat om runderen en daarmee dieren met dezelfde gedragsbehoeften, met uitzondering van een aantal leeftijdsspecifieke gedragsbehoeften, is er in deze toelichting voor gekozen de gedragsbehoeften niet apart te beschrijven. Voor rundvee is wetenschappelijk bekend dat de gedragsbehoeften van deze dieren bestaan uit: rustgedrag (liggen, herkauwen en slapen); eet- en drinkgedrag; sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag); eigen veiligheid (uitwijken/vluchten); zelfverzorgings gedrag; gezondheid; respiratie; thermoregulatie; en actief gedrag (waaronder foerageren, exploreren en bewegen). Ten aanzien van het eetgedrag geldt voor volwassen runderen specifiek dat graasbehoefte hier onderdeel van uitmaakt. Aanvullend geldt voor kalveren nog de behoefte aan zooggedrag en het ontvangen van maternale zorg. Voor vrouwelijke runderen geldt dat ze de behoefte hebben aan het geven van maternale zorg. Runderen hebben geen specifieke behoefte, zoals plaats, rondom urineren en ontlasten. Deze behoefte is daarom niet aangewezen. Ook grazen en het geven en ontvangen van matернаal gedrag zijn niet aangewezen omdat er in deze AMvB geen (volledige) invulling wordt gegeven aan deze behoeften. Voor matернаal gedrag geldt dat er met de maatregel 'mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven' beperkt wordt voorzien in deze behoefte.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoefte?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen uit de AMvB wordt voorzien in de aangewezen gedragsbehoeften van de runderen. Voor kalveren tot zes maanden leeftijd zijn al specifieke eisen opgenomen, met deze AMvB worden deze aangescherpt en uitgebreid. Voor de runderen ouder dan zes maanden geldt nu geen specifieke wetgeving en zijn de maatregelen in de AMvB nieuw dan wel een verduidelijking/aanscherping van de reeds geldende algemene vereisten.

Voor de gedragsbehoefte *rusten* is het belangrijk dat het rund ongestoord en vrij kan rusten en liggen op een daarvoor geschikte plek. Deze gedragsbehoefte wordt daarom ingevuld met de maatregelen beschikbare oppervlakte, geschikte ondergrond, niet aangebonden staan (verbod op aanbindstallen) en het hebben van minimaal één ligplaats per rund. Voor de gedragsbehoefte *eten en drinken* geldt dat hier al algemene bepalingen voor zijn opgenomen in het Bhd, artikel 1.7. Gelet op de specifieke vereisten voor kalveren en runderen ten aanzien van eet- en drinkgedrag is er in de AMvB een verduidelijking opgenomen om aan deze gedragsbehoeften te kunnen voldoen. Runderen moeten ongestoord en op elk moment kunnen *eten en drinken* en daarom is voorgeschreven dat de runderen voldoende ruimte (beschikbare oppervlakte) en voldoende eetplaatsen moeten hebben. Permanente toegang tot vers water en permanente toegang tot geschikt ruwvoer zijn ook minimale vereisten passend bij deze gedragsbehoefte. Voor kalveren is ten aanzien van deze behoefte een aanscherping gedaan op de bestaande regelgeving. Vanaf 14 dagen leeftijd moeten kalveren permanent toegang hebben tot schoon drinkwater en permanent toegang tot geschikt ruwvoer. Ten aanzien van de eetplaatsen blijft voor kalveren de huidige regelgeving gelden.

Onder eetgedrag valt bij runderen ook de *graasbehoefte* maar deze behoefte wordt nu niet aangewezen. Dit wordt hieronder bij 'Weidegang' nader toegelicht.

De gedragsbehoefte *sociaal gedrag* wordt voor runderen ingevuld door voldoende eetplaatsen voor te schrijven en door de runderen (met behoud van de mogelijkheid soortgenoten te zien, horen en aan te raken) de mogelijkheid te geven zich te kunnen afzonderen bij ziekte, en specifiek voor drachtige runderen: de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven. Daarnaast worden eisen gesteld aan de huisvesting van individueel gehouden runderen (stieren en kalveren) ten aanzien van het

kunnen zien, horen en aanraken andere runderen. Verder is het belangrijk dat runderen vrij kunnen bewegen door de stal en zo contact kunnen maken met soortgenoten, of contact juist kunnen vermijden. Om deze redenen worden aanbindstallen verboden. Specifiek voor kalveren, die niet bij de koe blijven, is de groepshuisvesting vanaf 14 dagen voorgeschreven, waarmee invulling wordt gegeven aan het sociaal gedrag. Deze maatregel geldt uiteraard ook voor runderen, op eerdergenoemde uitzonderingen na. De behoefte tot eigen *veiligheid* is ingevuld met minimum beschikbare oppervlakte, mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven en mogelijkheid tot afzonderen stier.

Het *zelfverzorgings gedrag* wordt in de AMvB ingevuld met het aanbieden van de mogelijkheid tot vachtverzorging, het verbieden van aanbindstallen. Daarnaast zijn minimum beschikbare oppervlakte, voldoende ligplaatsen en geschikte ondergrond hierbij een belangrijke maatregelen aangezien de runderen ook, bijvoorbeeld tijdens het liggen, zo voldoende de gelegenheid krijgen om zichzelf te kunnen likken en niet in de mest- of urine te liggen.

Voor de *gezondheid* van de runderen is het belangrijk om de volgende maatregelen in te vullen: permanente toegang tot vers water, permanente toegang tot ruwvoer, voldoende eetplaatsen, minimum beschikbare oppervlakte, geschikte ondergrond, verbod op onthoornen en afzonderen bij ziekte. Daarnaast is een niet schadelijk stalklimaat van belang voor respiratie. Er geldt reeds een open norm voor stalklimaat (zie kopje 'geen schadelijk stalklimaat') maar aangezien deze onvoldoende duidelijkheid biedt zal deze op termijn worden geconcretiseerd. Specifiek voor drachtige runderen is de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven in een daarvoor geschikte ruimte relevant. Voor kalveren die gehouden worden in de vleeskalversector zijn specifiek nog het verhogen van het hemoglobinegehalte en het verhogen van de transportleeftijd relevante maatregelen die bijdragen aan een goede gezondheid.

Om de behoefte *thermoregulatie* bij runderen in te vullen zijn het hebben van een thermoregulatieplan, en het aanbieden van de mogelijkheid tot vachtverzorging en minimum beschikbare oppervlakte voorgeschreven.

Om te voorzien in de gedragsbehoefte *actief gedrag* zijn de maatregelen minimum beschikbare oppervlakte, geschikte ondergrond, permanente toegang tot ruwvoer en het verbod op aanbindstallen opgenomen. Ook voor kalveren wordt voorzien in deze behoefte door middel van minimum beschikbare oppervlakte (zowel individueel als in de groep), daglicht in de stal, groepshuisvesting vanaf uiterlijk 14 dagen leeftijd en een geschikte ondergrond. Daarmee kunnen kalveren spelgedrag uitvoeren zonder bijvoorbeeld uit te glijden.

Om tegemoet te komen aan de *zuigbehoefte* (zooggedrag) van kalveren is voorgeschreven dat de kalveren minimaal de eerste zes weken van hun leven melk via een speen krijgen.

Niet opgenomen maatregelen

Kalf bij de koe

Het vrouwelijke rund heeft als gedragsbehoefte om maternale zorg te geven en het kalf heeft de gedragsbehoefte om maternale zorg te ontvangen. Om te voorzien in deze gedragsbehoeften is het noodzakelijk om het kalf na de geboorte (voor een bepaalde periode) bij de koe te houden. Om te bepalen hoe hier het beste vorm aan gegeven kan worden is meer wetenschappelijk en praktisch inzicht nodig. Daarom zijn de gedragsbehoeften maternale zorg geven en ontvangen nu niet aangewezen en is hier nog geen maatregel voor opgenomen. Wel is de inzet de komende jaren gericht op het opdoen van voldoende kennis en praktijkervaring ten behoeve van het invullen van deze gedragsbehoeften met als doel kalveren (streven 2040) langer bij de koe te houden. Het onderwerp kalf bij koe krijgt de laatste jaren steeds meer maatschappelijke aandacht. Dit heeft onder andere geleid tot het opstellen van de brochure "*Verkenning kalf bij de koe, een sectorbrede*

inventarisatie van kennis en ervaring rond het houden van kalveren bij de koe”,⁵⁰ het opstarten van diverse onderzoeken en tot diverse initiatieven vanuit de sector om kennis te delen over het houden van het kalf bij de koe. Daarbij zijn er in de praktijk grote verschillen tussen de verschillende rundveehouderijsystemen over het wel of niet (langer) houden van kalf bij koe. Zo is het in de zoogkoehouderij veel gebruikelijker om het kalf bij de koe te houden dan in de melkveehouderij. Tot op heden is er onvoldoende wetenschappelijk inzicht in onder andere de optimale scheidingsleeftijd en de manier waarop koe en kalf het beste gescheiden kunnen worden. Zo kan het scheiden van kalf en koe op het verkeerde moment ook juist meer stress opleveren. EFSA geeft aan dat scheidingsstress het grootste is op vier dagen na geboorte tot zes á tien weken leeftijd. Daarnaast kan de maatregel aanzienlijke impact hebben op de huidige bedrijfsvoering in met name de melkveehouderij, het verdienmodel en ook op de huidige systematiek waarbij kalveren van het melkveebedrijf naar de kalverhouderij gaan. Ook dit aspect vereist nader onderzoek. Het is daarom van belang dat komende jaren wordt ingezet op verder onderzoek naar het thema kalf bij koe in de brede zin.

Weidegang

Onder de gedragsbehoefte eetgedrag valt bij runderen ook de *graasbehoefte*. Deze graasbehoefte kan enkel en alleen buiten door weidegang vormgegeven worden. Het is (nog) niet bekend vanaf welke leeftijd de graasbehoefte bij runderen begint, maar het staat vast dat volwassen runderen deze behoefte in ieder geval hebben. In verband met de (maatschappelijke) veiligheid is het toepassen van weidegang voor volwassen mannelijke runderen niet wenselijk aangezien dit tot gevaarlijke situaties kan leiden. Dit geldt niet voor volwassen vrouwelijke runderen. Voor het invullen van de graasbehoefte is het dus van belang dat volwassen vrouwelijke runderen toegang hebben tot weidegang (het buiten kunnen grazen). De overheid ziet dit dan ook als toekomstbeeld en zal zich extra inspannen om weidegang voor volwassen vrouwelijke runderen te stimuleren.

In de praktijk wordt op de meeste zoogkoe- (exacte cijfers ontbreken) en melkveebedrijven (78,2% in 2025) weidegang toegepast. Meestal krijgen melkveehouders hier ook een passende vergoeding, een zogenoemde weidepremie, voor. Toch zijn er ook aardig wat bedrijven (in 2025 21,8% van de melkveebedrijven, die gezamenlijk ongeveer 33% van de koeien in Nederland houden) waarbij veehouders geen weidegang toepassen en de runderen permanent op stal houden. Dit percentage zal, zonder ingrijpen, naar verwachting de komende jaren verder stijgen en dat is een onwenselijke trend. Sommige bedrijven kunnen geen weidegang toepassen omdat zij onvoldoende huiskavel (met vers gras) bezitten, maar voor de meeste bedrijven is het wel mogelijk om voor weidegang te kiezen. Het is per bedrijf verschillend welke vorm van weidegang het beste past en voor iedere veehouder spelen andere redenen een rol om hier wel of niet op over te stappen. Dit vraagt om maatwerk en extra inzet op stimulering. Het stimuleren van weidegang via het breed gedragen Convenant Weidegang en marktconcepten zorgt er in de praktijk onder andere voor dat veehouders een passende beloning krijgen en dat men gezamenlijk afspraken maakt over bijvoorbeeld de vorm van weidegang en het aantal uren weidegang per jaar. Een eventuele wettelijke verplichting zou deze stimulering teniet kunnen doen en kan zelfs voor een vermindering in het aantal uren weidegang zorgen voor de runderen die nu al toegang hebben tot weidegang. Ook de Dierenbescherming en ZuivelNL zetten gezamenlijk extra in op weidegang via stimulering. In hun eerdergenoemde routekaart staat beschreven dat beide partijen als doel hebben om het aantal weidende koeien te verhogen en de duur van de weidegang substantieel te verlengen. Voor het Convenant Weidegang vindt er op dit moment een strategische heroriëntatie plaats waarbij de partijen nieuwe doelen vaststellen en verkennen wat extra gedaan kan worden om weidegang verder te stimuleren en het landelijke percentage van bedrijven die weidegang toepassen te laten stijgen. Ook de overheid zal haar rol pakken en verkennen in welke mate weidegang verder gestimuleerd kan worden. Weidegang is immers een cruciaal onderdeel van een dierwaardige veehouderij.

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstuk 28286, nr. 942.

Het kabinet kiest er dus voor weidegang langs deze weg te bevorderen en niet via wettelijke regulering in de AMvB. De gedragsbehoefte om te kunnen grazen wordt daarom niet aangewezen.

Geen schadelijk stalklimaat

Artikel 2.5 lid 4 van het Bhd bepaalt onder meer dat de gasconcentraties in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier. Dit is een open norm die weinig duidelijkheid biedt voor de houder over wat hij moet doen om de norm na te leven, omdat onvoldoende duidelijk is wanneer gasconcentraties schadelijk zijn voor het dier. Dit maakt de norm ook lastig handhaafbaar. Invulling van deze open norm is wenselijk om duidelijkheid te bieden wanneer bepaalde gasconcentraties in de stal schadelijk kunnen zijn. Een slechte luchtkwaliteit in de stal kan een negatief effect hebben op het welzijn en de gezondheid. Aangezien nog onvoldoende bekend is wat de drempelwaardes moeten zijn is nader onderzoek nodig om drempelwaarden vast te kunnen stellen en welke mitigerende aanpassingen van de stal en/of het management nodig zijn. Op basis van onderzoek, waarbij ook de waardes zoals genoemd in EFSA zullen worden meegenomen, is het doel op een later moment voor rundvee (inclusief kalveren) specifieke normen op te nemen voor stalklimaat in de AMvB.

Verbod op routinematige keizersnedes/verbod op houden dikbilrassen

In de rundveehouderij wordt gebruik gemaakt van veel verschillende rassen en kruisingen. Specifiek voor een tweetal rassen gehouden in de vleesveehouderij geldt dat er bij deze runderen, vanwege de bouw, routinematig keizersnedes worden uitgevoerd. Het betreft de rassen Belgisch WitBlauw en Verbeterd Roodbont, de zogenaamde dubbelgespierde/dikbilrassen. De selectie op spiermassa bij deze dieren is gepaard gegaan met moederdieren met een smal bekken waardoor deze dieren regelmatig niet natuurlijk kunnen afkalven en er routinematig keizersnedes worden uitgevoerd. In de Quickscan van CenSas worden deze routinematige keizersnedes genoemd als zijnde een aantasting van de integriteit van het dier en daarmee onwenselijk.

Al geruime tijd geleden is er via het project Bewust Natuurlijk Luxe gewerkt naar meer natuurlijke geboortes bij deze dikbilrassen door te fokken op ruimere bekkenmaten. Het project is geëvalueerd en de Tweede Kamer is hierover in 2025 geïnformeerd.⁵¹ Uit de evaluatie bleek, onder andere, dat de doelstelling van het project, 50–60% natuurlijk geboortes op sectorniveau in 2035, niet meer gehaald zal worden. Ondanks de sectorbrede tegenvallende resultaten zijn er individuele fokkers die het doel wel halen. Zij maken vaak geen gebruik van KI-stieren, maar selecteren zelf natuurlijk dekkende stieren bij andere fokkers. Het succesvol maken van het fokprogramma blijkt dan ook erg afhankelijk van de keuzes van de individuele houders.

Het routinematig uitvoeren van keizersnedes vanwege de wijze waarop de runderen gefokt zijn en/of het fokken met deze rassen past niet in een dierwaardige veehouderij. Een verbod op het verrichten van keizersnedes is niet aan de orde in het kader van deze AMvB. De Wet dieren staat lichamelijke ingrepen waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat toe (artikel 2.8, tweede lid, onderdeel), daar kan met deze AMvB niet van worden afgeweken. Bovendien is zo'n verbod ook niet wenselijk want een dier in barensnood moet geholpen kunnen worden. Wanneer het kalf niet via de natuurlijke weg geboren kan worden is de keizersnede de enige andere optie om zowel kalf als koe te helpen.

In tegenstelling tot de mogelijkheid die voor gezelschapsdieren bestaat tot een verbod op bepaalde kenmerken is het instellen van een fok- of houdverbod voor dit type runderen in strijd met de Europese Fokkerijverordening 2016/1021. In deze verordening is onder meer bepaald dat lidstaten erop toe moeten zien dat de toelating van raszuivere fokrunderen tot de voortplanting niet wordt verboden, beperkt of belemmerd. Fokrunderen van de rassen Verbeterd Roodbont en Belgisch Witblauw zijn raszuiver en vallen binnen de werkingssfeer van de verordening. Het fokken van dikbilrunderen kan dus niet worden verboden. Op Europees niveau pleit Nederland voor het

⁵¹ Kamerbrief 28 286, nr. 1380.

uitfaseren en verbieden van het fokken en houden van dieren met schadelijke kenmerken.

2. Maatregelen specifiek voor rundvee

Thermoregulatieplan

Voor de toelichting op het thermoregulatieplan zie de passage onder varkens. Deze maatregel treedt voor runderen ook in werking per 2028.

Verbod op aanbinden

Om de aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen is het een vereiste dat dieren niet worden beperkt in hun bewegingsvrijheid. Dieren die worden gehouden in een aanbindstal staan aangebonden en worden daardoor beperkt in hun beweging en kunnen dus niet voorzien in gedragsbehoeften: rusten, sociaal gedrag, zelfverzorging en actief gedrag. Zowel in de melkvee- als in de vleesveehouderij wordt nog gebruik gemaakt van aanbindstallen. In de melkveehouderij worden nog slechts op 3,8% van de melkveebedrijven runderen aangebonden gehouden. Dit gaat gemiddeld om kleinere bedrijven waarbij het voor het overgrote deel gaat om stallen ouder dan twintig jaar. Vanuit de zuivelkwaliteitssystemen is er reeds een verbod op renovatie en nieuwbouw van deze vorm van huisvesting. In de vleesveehouderij is het aantal aanzienlijk hoger en wordt met name in de zoogkoehouderij nog gebruik gemaakt van aanbindstallen. In tegenstelling tot de melkveesector zijn er voor de vleesveesector geen gegevens bekend over het aantal van dit soort stallen. Naar schatting betreft het zo'n 50 % van de zoogkoebedrijven. Dit zijn doorgaans de kleinere bedrijven en het aantal dieren in de vleesveehouderij dat aangebonden staat is dan ook lager dan 50%. Een verbod van renovatie en nieuwbouw zoals via de zuivelkwaliteitssystemen is ingeregeld geldt niet voor de vleesveehouders. Duidelijk is dat deze manier van huisvesting niet past in een dierwaardige veehouderij en deze zal dan ook verboden worden. Voor de termijn waarop het verbod ingaat is gekeken naar de impact dat een dergelijk verbod heeft op de melkvee- en vleesveesector. Zo wordt met deze maatregel een klein deel van de Nederlandse melkveehouders geraakt, waardoor de economische impact op sectorniveau beperkt is, maar voor deze individuele veehouders de impact zeer ingrijpend kan zijn. Voor de vleesveehouders geldt dat deze maatregel een aanzienlijk groter deel van de houders raakt en daarmee de impact op zowel de sector als voor individuele veehouders ingrijpend is. Bij continuering van het bedrijf zal een nieuwe stal gebouwd moeten worden, waarvoor zowel financiering als vergunningen geregeld dienen te worden. Tegelijkertijd is daarbij ook van belang dat een deel van de houders hun bedrijf, onder andere vanwege de leeftijd en het gebrek aan opvolging, op termijn niet zullen continueren. Gelet op voorgaande is er een ruime overgangstermijn opgenomen en treedt het verbod per 2040 in werking. Daarnaast geldt er per 2028 een verbod op de nieuwbouw van aanbindstallen. Het verbod is naar de aard niet van toepassing op het tijdelijk aanbinden bijvoorbeeld voor medische behandelingen. Het betreft dan immers niet het permanent of gedurende lange periode beperken van de gedragsbehoeften.

Met het stellen van bovenstaande overgangstermijn is rekening gehouden met de duur van het hele proces dat moet worden doorlopen, inclusief de vergunningverlening, voor de bouw van nieuwe stallen of de verbouw van de bestaande stal. Ook is een uitzondering ingeregeld voor het scenario dat het verkrijgen van een natuurvergunning vanwege stikstofproblematiek (nog) niet mogelijk is. Het verbod treedt niet in werking per 2040 wanneer een veehouder kan aantonen dat uiterlijk op 1 januari 2036 een aanvraag voor een natuurvergunning (omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) voor de nieuwbouw of verbouw is ingediend.

Voor kalveren tot een leeftijd van zes maanden is in artikel 2.31 Bhd reeds een verbod op aanbinden geregeld. Hierop is een uitzondering voor kalveren in groepshokken, die mogen ten hoogste 1 uur worden aangebonden tijdens het voeren van melk of een melkvervangend preparaat. In de praktijk wordt zelden gebruik gemaakt van deze uitzondering. Deze zal per 2028 vervallen.

De expertinschatting van WLR geeft aan dat een aanbindstal een lage ammoniakemissie heeft. Indien de rundveebedrijven met een aanbindstal besluiten het bedrijf voort te zetten en daarom te verbouwen dan zal dit naar verwachting leiden tot een sterke verhoging van de ammoniakemissie per dierplaats. Het aantal dierplaatsen is beperkt. Het rapport stelt dat het niet de verwachting is dat de methaanemissie zal stijgen. WRL heeft niet gekeken naar het effect van de maatregel voor vleesvee. Gelet op voorgaande, inclusief de verwachting dat niet alle bedrijven voortgezet zullen worden na 2040, is het echter de verwachting dat voor de vleesveesector ook geldt dat niet de verwachting is dat de methaanemissie zal stijgen.

Ruimte runderen

Algemeen

Runderen worden in allerlei verschillende huisvestingssystemen gehouden. Zo wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van ligboxen, in vele soorten en maten, of vrijloopstallen. Ook de ondergrond loopt uiteen van roostervloeren (in verschillende uitvoeringen) in combinatie met ligboxen met bijvoorbeeld een waterbed of diepstrooiselboxen tot vrijloopstallen met bijvoorbeeld compost, stro of zand. Ook wordt gebruik gemaakt van de potstal al dan niet met gedeeltelijke roostervloer of volledige roostervloeren. Vanwege deze grote variatie in de huidige praktijk en de wens om deze vrijheid in maatwerk per bedrijf ook in de toekomst te behouden is ervoor gekozen de regels met betrekking tot de inrichting en ruimte van de stal zoveel als mogelijk als doelvoorschrift te beschrijven. Hiermee biedt de regelgeving ruimte aan de veehouder om zelf een indeling van de stal te maken passend bij het bedrijf en de grootte van de dieren.

Uitgangspunt voor de beschikbare oppervlakte is dat voor alle runderen (dus ongeacht leeftijden, ras, lactatiestadia en geslacht) geldt dat ze binnen de beschikbare oppervlakte ongestoord tegelijk kunnen liggen, dat ze elkaar makkelijk kunnen passeren en dat er de mogelijkheid is voor het bereiken van voer- en drinkplaatsen en dat de dieren elkaar kunnen ontwijken of zich kunnen afzonderen. Deze oppervlakte dient te allen tijde (24/7) toegankelijk te zijn. Voergangen, wachtruimte, afkalfhokken en ziekenboegen die niet altijd toegankelijk zijn kunnen derhalve niet worden meegerekend. In de beschikbare oppervlakte moet op die manier worden voorzien in de gedragsbehoeften rusten, sociaal gedrag, actief gedrag, gedrag gericht op eigen veiligheid, zelfverzorgings- /comfortgedrag, eten en drinken, thermoregulatie en gedrag gericht op gezondheid.

Beschikbare oppervlakte – melkgevende en droogstaande runderen

Voor runderen is, in tegenstelling tot andere diersoorten, geen concrete oppervlaktenorm in de huidige regelgeving opgenomen omdat er voor runderen daarvoor (nog) geen Europese of nationale regels bestaan. Specifiek voor melkgevende en droogstaande koeien (runderen van twee jaar of ouder die worden gehouden voor de bedrijfsmatige productie van melk) is er in deze AMvB voor gekozen wel een minimum beschikbare oppervlakte vast te leggen. Het invullen van een minimumnorm voor beschikbare vierkante meters in de stal voor veruit de grootste groep runderen (melkgevende en droogstaande koeien) in de AMvB bevordert de handhaafbaarheid voor deze groep. Voor de veehouder blijft voldoende ruimte over om te beslissen hoe de stal wordt ingedeeld. Daarbij is het ook van belang de gedragsbehoeften in het oog te houden en de stal zodanig in te delen dat de runderen binnen de beschikbare oppervlakte kunnen voorzien in de aangewezen gedragsbehoeften. Zo kan men denken aan voldoende brede looppaden en het vermijden van doodlopende stukken in de stal. Daarnaast dient ook voldaan te worden aan de overige maatregelen van de AMvB zoals minimaal één ligplaats per rund en voldoende eetplaatsen per rund.

Bij het vaststellen van de oppervlakte en ingangsdatum is rekening gehouden met een aantal factoren. Zo is uit de impactanalyse van WSER/CAF gebleken dat de huidige gemiddelde ruimte voor melkvee in een stal 7 m² per dier is. Een vergroting van de beschikbare oppervlakte en/of minder dieren in de stal heeft een grote economische impact op de melkveebedrijven. Zo blijkt dat de kosten duidelijk hoger zijn wanneer er binnen de bestaande gebouwen oplossingen moeten

worden gevonden dan wanneer er uitgebreid kan worden. Meer ruimte per koe betekent immers dat er minder koeien gehouden kunnen worden in dezelfde ruimte en dat zorgt voor een verlies aan saldo en dus opbrengstenderving. Wanneer uitbreiding van de stal mogelijk is en daardoor hetzelfde aantal dieren kan worden gehouden, liggen de investeringen hoger maar is geen sprake van opbrengstderving omdat er geen krimp van de veestapel nodig is. Daarnaast is rekening gehouden met het feit dat wanneer uitbreiding niet mogelijk is en er dus minder runderen gehouden kunnen worden dit geen vervroegde afvoer van runderen als resultaat mag hebben. Gelet op voorgaande en het belang van het verhogen van het aantal vierkante meters per rund (wat ook volgt uit de wetenschappelijk toets) is voor bestaande stallen een minimumoppervlakte van 9 m² per melkgevende/droogstaande koe vanaf een leeftijd van twee jaar na evaluatie voorzien met een in werkingtreding per 2040. Voor nieuwbouw geldt een minimumnorm van 11 m² per melkgevend/droogstaand rund. Deze maatregel voor nieuwbouw treedt per 2030 in werking. Met deze ruimere eis wordt bij nieuwbouw tegemoetgekomen aan de wetenschappelijke toets die aangeeft dat 9 m² onvoldoende ruimte biedt voor het uitoefenen van soorteigen gedrag zonder de economische impact daarbij uit het oog te verliezen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat door verhoging van het besmeurd oppervlak de ammoniakemissie toeneemt. De onderzoekers geven aan dat er een duidelijke relatie tussen het besmeurd oppervlak en de hoogte van de ammoniakemissies is. Deze maatregel leidt tot een vergroting van het loopoppervlak en daarmee het besmeurd oppervlak. Een groter besmeurd oppervlak bij nieuwbouw leidt tot een hogere ammoniakemissie per dierplaats. De emissie neemt met een factor 0,6 toe per m² besmeurd oppervlak. Of de ammoniakemissies op sectorniveau door deze maatregel zal veranderen hangt sterk af van de toekomstige ontwikkelingen in de sector. Dat geldt ook voor de verruiming van het oppervlak per dier in bestaande stallen per 2040. In aanloop naar 2040 zal ieder bedrijf moeten voldoen aan ten minste 9 m² leefruimte per melkkoe, wat leidt tot een stijging van het emitterend oppervlak. De grootte van de stijging is afhankelijk van de uitgangssituatie. Wanneer in een bestaande recent gebouwde stal de huidige bevuilde loopruimte circa 4-5 m² per dier is en een ligbox gemiddeld 3 m² biedt, is de huidige leefruimte circa 7 – 8 m² per melkkoe. Voor oudere bestaande stallen is de toename groter. Voor nieuwbouw zal er dus een vergroting van grofweg 30 % leefruimte zijn. Ogink et al. (2014) hebben modelmatig berekend dat een vergroting van het loopoppervlak met 10% een verhoging van de ammoniakemissies van 6% ten gevolge heeft, wel met de kanttekening erbij dat hier veel onzekerheden in zitten. Als dit doorgetrokken wordt dan zal de vergroting van het loopoppervlak bij nieuwbouw met 30% (van 8,5 naar 11 m²) modelmatig een verhoging van de ammoniakemissies met 18% tot gevolg hebben. Voor de stap naar 9 m² in 2040 voor bestaande stallen zal ook de ammoniakemissie toenemen, maar deze stap is minder groot. Als de veehouder ervoor kiest om de staloppervlakte niet te vergroten, maar het aantal dieren te verkleinen zal de emissie per dier weliswaar toenemen, maar de totale emissie per stal afnemen.

De emissie van methaan is niet gerelateerd aan het besmeurd oppervlak en zal als gevolg van meer ruimte niet tot meer emissie leiden. Het gebruik van strooisel is daarop wel van invloed. De toename van ammoniakemissie dient gemitigeerd te worden (bijvoorbeeld door mest direct af te voeren uit de stal). Ook de soort vloer kan hierop van invloed zijn.

Beschikbare oppervlakte overige runderen

Voor de overige subgroepen rundvee, alle runderen met een leeftijd van meer dan twaalf maanden (zoals stieren, pinken, zoogkoeien), niet vallend onder de categorie melkgevend of droogstaand van twee jaar en ouder, is de beschikbare oppervlakte in deze AMvB niet gespecificeerd maar dient het algemene uitgangspunt dat runderen binnen de beschikbare oppervlakte moeten kunnen voorzien in de gedragsbehoeften (zie ook algemene deel). Voor bestaande stallen is deze maatregel voorzien per 2040, voor nieuwbouw treedt de maatregel per 2030 in werking. Gelet op de diverse stalsystemen, de verschillende groottes van dieren (afhankelijk van onder andere leeftijd, ras en geslacht) en andere bedrijfsspecifieke zaken ligt het in de rede de praktische invulling van normen voor beschikbare oppervlakte voor deze groep vast te leggen in een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden voor de diverse stalsystemen en

diergroottes. Bij het opstellen van een GGP ligt het in de rede dat de norm voor de melkgevende en droogstaande koeien als uitgangspunt worden gebruikt om de overige oppervlaktematen aan te relateren.

Ligplaats – runderen

Runderen liggen gemiddeld zo'n veertien uur per dag. Voldoende en goede ligplaatsen zijn dus van essentieel belang. De ligplaatsen moeten zodanig zijn ingericht dat de runderen gelijktijdig zonder problemen/obstakels kunnen gaan liggen en staan, ongestoord rusten en zichzelf kunnen likken. Er dient dan ook minimaal één ligplaats per rund aanwezig te zijn waarvan de afmetingen passend zijn bij de grootte van de dieren op het bedrijf waarbij rekening gehouden wordt met ras, leeftijd en lactatiestadium. Dit geldt voor alle staltypes en dus zowel voor stallen met als zonder ligboxen (zoals potstallen). Aangezien de grootte van de dieren per bedrijf verschilt, er rekening gehouden dient te worden met alle leeftijdsgroepen, geslacht en lactatiestadia (zo zijn bijvoorbeeld droogstaande koeien (koeien die hoogdrachtig zijn) breder dan de melkgevende runderen) en er vele typen ligboxen en stallen zijn, worden in deze AMvB geen afmetingen voorgeschreven. Het ligt in de rede dat hier een GGP voor wordt opgesteld. De maatregel kan in principe snel ingevoerd worden maar in de praktijk kan deze maatregel, wanneer uitbreiding niet mogelijk is, het ongewenste neveneffect van vervroegde afvoer met zich meebrengen. Daarom treedt de maatregel per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat geen effecten op de emissies van ammoniak en methaan worden verwacht. Door deze maatregel wordt het besmeurd oppervlak niet groter. Daarbij is het strooisel wel relevant. Bij gebruik van dikke fractie mest in de boxen wordt wel een verhoging van ammoniakemissies verwacht.

Geschikte ondergrond ligplaatsen

Naast minimaal één ligplaats per rund is het van belang dat de ondergrond van de ligplaats geschikt is voor het rund. Zo moet de ligplaats schoon, droog, comfortabel en indrukbaar zijn, en moet het rund voldoende grip hebben. Voor melkgevende en droogstaande koeien vanaf een leeftijd van twee jaar treedt de eis van de geschikte ondergrond van de ligplaats per 2030 in werking.

Voor de runderen anders dan melkgevend en droogstaand is, onder andere vanwege ander soort type stallen, nog de benodigde kennis nodig over geschiktheid van de ondergrond en hoe deze ondergrond er in de praktijk uit moet komen te zien. Er wordt op korte termijn ingezet op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond voor deze runderen. In 2028 wordt gezien of er voldoende kennis is en gekeken naar de praktische haalbaarheid. Daarom is voorzien dat de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking treedt en voor bestaande stallen in 2040.

Geschikte ondergrond – runderen

Naast een geschikte ondergrond van de ligplaats en voldoende beschikbare oppervlakte, is de ondergrond van de oppervlakte in de stal een belangrijke factor voor een rund voor het uitoefenen van gedragsbehoeften. De runderen dienen ongestoord en veilig te kunnen bewegen en staan. Daarom is het belangrijk dat de ondergrond is aangepast aan het gewicht en de grootte van de dieren. Daarbij dient de ondergrond stevig, stabiel en stroef te zijn. Gelet op de ontwikkelingen rondom vloeren en de economische impact van het vervangen van de vloeren wordt op korte termijn ingezet op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond. In 2028 wordt gezien of er voldoende kennis is en gekeken naar de praktische haalbaarheid met als doel de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking te laten treden. Voor bestaande stallen is na evaluatie voorzien in inwerkingtreding per 2040.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat het type ondergrond van de looppaden en het liggendeelte kan leiden tot een verhoging van de emissie van ammoniak en methaan. Het effect is sterk afhankelijk van de gebruikte materialen en het management.

Mogelijkheid tot vachtverzorging

Runderen hebben de behoefte om hun vacht te kunnen verzorgen, ook wel zelfverzorgingsgedrag genoemd. Om in deze gedragsbehoefte te kunnen voorzien is opgenomen dat een rund (met uitzondering van een rund in een ziekenstal, afkalfstal en runderen die zolang dat nog is toegestaan aangebonden worden gehouden) permanent de mogelijkheid heeft om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel, zoals bijvoorbeeld een (roterende) borstel voor volwassen runderen en een (vaste) schuurborstel voor kalveren en jongvee. Op deze wijze biedt het voorschrift ruimte voor invulling en direct ook een handreiking voor de veehouder door aan te geven wat in ieder geval een geschikt middel is om te voldoen aan het voorschrift.

In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen hoe de vachtverzorgingsmogelijkheid eruit moet zien en hoeveel mogelijkheden er per aantal runderen aanwezig moeten zijn. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. De (roterende) borstel en (vaste) schuurborstel zijn enkel voorbeelden. Een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden, en de hoeveelheid borstels per groep, voor vachtverzorging kan hierbij behulpzaam zijn. Dit geldt voor zowel kalveren als runderen. Hierbij is het in ieder geval minimaal de bedoeling dat de runderen er goed bij kunnen en er niet te weinig aanbod per groep is, zodat de runderen wel allemaal in de gelegenheid worden gesteld gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid tot vachtverzorging.

In diverse zuivelkwaliteitssystemen worden reeds eisen gesteld aan het aantal borstels dat beschikbaar is per groep runderen. De kosten voor de melkveehouderij zijn beperkt omdat in de praktijk het gros van de veehouders al borstels ter beschikking heeft voor de runderen. Voor de vleesveehouderij ligt dit anders. WSER/CAF heeft in de impactanalyse gerekend met een indicatieve, betrekkelijk forse kostenpost. Als reden hiervoor geeft WSER/CAF aan dat er door dieren op het vleesveebedrijf veel 'gesloopt wordt' en er dus een bijzonder robuuste uitvoering ontwikkeld moet worden die ook in een potstal werkt en die voor runderen van verschillende leeftijden goed bereikbaar is. Aangezien er in bepaalde keurmerken ook al schuurvoorzieningen worden geëist voor vleesrunderen en er dus wel toepassingen bekend zijn in de praktijk treedt de maatregel per 2028 in werking voor alle runderen. Wel is er voorzien in een uitzondering op deze verplichting voor aanbindstallen. Praktisch gezien is het aanbrengen van een vachtverzorgingsmogelijkheid in een aanbindstal namelijk niet te realiseren. Aangezien er vanaf 2040 een verbod bestaat op aanbindstallen dienen vanaf dat moment wel alle rundveehouders aan deze verplichting te voldoen.

In de AMvB is specifiek voor kalveren opgenomen dat zij uiterlijk vanaf 14 dagen leeftijd de mogelijkheid dienen te hebben om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is er bij kalveren voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment van groepshuisvesting, het aanbieden van vachtverzorging is er daar één van. Voor kalveren geldt dat het aanbieden van mogelijkheden voor vachtverzorging minder breed geïmplementeerd is. Gezien de beperkte investering die dit voorschrift vergt en de realiseerbare implementatie, treedt deze maatregel tegelijkertijd met de andere maatregelen voor groepshuisvesting per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Onbeperkte toegang tot vers water van passende kwaliteit

In deze AMvB is voor runderen opgenomen dat ze vanaf een leeftijd van 14 dagen, onbeperkt (24/7) de beschikking moeten hebben over vers water van passende kwaliteit om op die manier in hun drinkgedrag te kunnen voorzien. Voor kalveren tot 14 dagen leeftijd blijft het huidige artikel 2.42, lid 2 van kracht en is het dus verplicht permanent vers drinkwater beschikbaar te hebben voor kalveren bij warm weer en voor zieke kalveren. De grens van uiterlijk 14 dagen leeftijd voor kalveren sluit aan bij het uiterste moment waarop kalveren, die niet bij de koe worden gehouden,

in de groep gehouden dienen te worden. In de praktijk heeft het gros van de runderen reeds permanent beschikking over vers water van passende kwaliteit.

Met enkele drinksystemen, met name op kalverbedrijven, is het niet mogelijk om onbeperkt water van passende kwaliteit beschikbaar te stellen. Deze systemen worden ingezet voor zowel de verstrekking van water, als voor melk. Op het moment dat de kalveren melk tot hun beschikking hebben, is er geen water beschikbaar. Voor deze systemen geldt dat, zodra de melk op is, er water beschikbaar moet zijn voor de kalveren. Het invoeren van deze maatregel, dient namelijk niet tot gevolg te hebben dat dergelijke systemen worden uitgesloten, en veehouders onnodige investeringen moeten treffen voor een nieuw watersysteem terwijl er feitelijk al permanent water of melk via het systeem wordt aangeboden. De impact van de maatregel wordt als gering ingeschat en de maatregel treedt per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. Verder geeft WLR specifiek voor kalveren aan dat, indien nog niet van toepassing, een kleine reductie van de ammoniakemissie verwacht wordt door lagere concentraties van ureum/ammoniak in de urine van kalveren.

Naast het verstrekken van water, blijft de verplichting van artikel 2.42, lid 3 van het Bhd bestaan. Hierin is opgenomen dat een kalf zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen zes uur na de geboorte, koebiest te drinken krijgt. De verstrekking van biest aan een kalf is belangrijk voor het verkrijgen van passieve immuniteit. Biest bevat antistoffen die het kalf gedurende de eerste twee tot vier levensweken beschermen. Tegelijkertijd begint het kalf ook aan het opbouwen van de actieve immuniteit. Een goed biestmanagement is van grote waarde voor het kalf om beschermd te zijn in de eerste levensweken.

(Permanente) toegang tot ruwvoer

Het eetgedrag van runderen bestaat onder andere uit het meermaals per dag eten van ruwvoer en herkauwen. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen dienen de dieren voldoende kwalitatief goed ruwvoer tot hun beschikking te hebben. Wanneer dit onvoldoende aanwezig is en de dieren daardoor te weinig herkauwen kan dit leiden tot afwijkend oraal gedrag zoals tongrollen en ook tot afwijkingen aan het maagdarmsstelsel.

Een rund kauwt heel kort op het voer en slikt het gelijk door, waarna het via de slokdarm in de pens terecht komt. In rust rispt het rund het voer terug in de mond en begint het herkauwen. Het fijngemalen voer gaat weer terug de pens in en wordt, als het voldoende voorverteerd is, via de pens, netmaag, boekmaag (voorvertering) en lebmaag verteerd. Door te herkauwen verkleint het rund de deeltjesgrootte van het voer zodat de pensbacteriën het voer beter af kunnen breken. Daarnaast produceert het rund tijdens het herkauwen speeksel om de pH, die beïnvloed wordt door voeding, in de pens op peil te houden. Herkauwen is dus essentieel.

Specifiek voor een kalf geldt dat deze niet herkauwt vanaf de geboorte. De pens van een kalf functioneert nog niet en moet nog ontwikkelen. De ontwikkeling van de pens gebeurt onder invloed van ruwvoer en krachtvoer. Door het verstrekken van ruwvoer en krachtvoer vanaf jonge leeftijd wordt de pens gestimuleerd en worden penspapillen aangemaakt. Een goede pensontwikkeling is essentieel voor de diergezondheid en de verdere ontwikkeling van het kalf.

Voor zowel runderen als kalveren is daarom het voorschrift opgenomen dat er permanent toegang tot ruwvoer moet zijn waarbij het ruwvoer vezelhoudend moet zijn en een toereikende voedingswaarde moet hebben. Voor kalveren geldt dat het ruwvoer vanaf 14 dagen leeftijd permanent verstrekt dient te worden. In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen welk soort ruwvoer verstrekt moet worden vanwege de vele verschillende beschikbare bronnen van ruwvoer. Daarom wordt hiervoor ruimte gegeven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP behulpzaam zijn.

De impactanalyse van WSER/CAF stelt dat naar schatting alle rundveebedrijven reeds voldoen aan deze maatregel. Gezien de beperkte impact treedt de maatregel per 2028 in werking voor

rundveebedrijven. Op vleeskalverbedrijven, met name blankvleeskalverhouderijen, wordt de impact groter geschat. Dit komt doordat de gemaakte kosten voor blankvleeskalverhouderijen hoger liggen. Het betreffen bedrijven met meer kalveren dan een melkveebedrijf die moeten worden voorzien van ruwvoer. Bovendien is het permanent verstrekken van ruwvoer voor blankvleeskalverhouderijen nog geen huidige praktijk. Voor kalveren treedt de maatregel per 2030 in werking, gelijktijdig met de verplichting voor groepshuisvesting vanaf 14 dagen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. WLR geeft voor blankvleeskalveren aan een verlaging van de ammoniakemissie te verwachten (ureum in urine gaat omlaag) en een verhoging van de methaanemissie (organische stof mest gaat omhoog en enterisch methaan gaat omhoog). Voor roséveeskalveren worden geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan verwacht.

Voldoende eetplaatsen

Runderen hebben sterk de behoefte om tegelijk met andere soortgenoten in de groep te eten. Dit eetgedrag uitend de runderen op verschillende piekmomenten gedurende de dag. Het is daarom van belang dat de runderen permanent de beschikking hebben over ruwvoer. Dit is dan ook een van de maatregelen in de AMvB. Daarnaast is het voor het kunnen voorzien in de eetbehoefte en sociaal gedrag ook van belang dat er voldoende ruimte is in de stal en er voldoende eetplekken zijn. Onvoldoende eetplaatsen kunnen namelijk negatieve effecten hebben op de gezondheid. Een aantal dieren in die stal zal langer staan wachten tot ze ook kunnen eten (met name de rang lagere dieren), dit kan extra belasting van de klauwen geven en zorgen voor minder rusttijd. Daarnaast eten runderen van nature vaak kleine hoeveelheden verspreid over de dag. Dit geeft de pens de kans het voer goed te verwerken. Wanneer de runderen gestoord worden in hun natuurlijke eetgedrag leidt dit ertoe dat ze grotere hoeveelheden voer zullen opnemen en sneller eten op een lager aantal momenten. Hierdoor ontstaat het risico dat de speekselproductie en penswerking wordt verstoord en wordt de kans daarmee op gezondheidsproblemen, zoals subklinische pensacidose, vergroot.

Vanwege de verschillende stalsystemen, en specifiek in de melkveehouderij de verschillende manieren van melken (traditioneel versus melkrobot) en het daarmee samenhangende verschil in het vrije koeverkeer, wordt de maatregel voldoende eetplekken in een door de sector opgestelde GGP ingevuld en geconcretiseerd. Hierin kan ook de minimale breedte van de eetplaats worden vastgelegd, omdat deze ook per ras en lactatiestadium zal verschillen. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. De eis treedt per 2030 in werking voor zowel bestaande bouw als nieuwbouw. Voor kalveren blijft ten aanzien van de eetplaatsen artikel 2.38 uit het Bhd van kracht. Specifiek voor kalveren geldt dat, indien zij niet ad libitum of via een automatisch voedersysteem worden gevoerd, de breedte van het voerhek ten minste 0,40 m per kalf bedraagt. Eetplaatsen in de kalverhouderij worden veelal gebruikt voor het verstrekken van krachtvoer. Voor ruwvoer is in deze AMvB opgenomen dat kalveren hiertoe permanente toegang dienen te hebben. Voor het verstrekken van ruwvoer blijft gelden dat er ten minste één eetplaats per drie kalveren is.

Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte

Wanneer dieren ziek zijn en/of niet fit genoeg zijn is het van belang dat zij van de groep of de koppel kunnen worden afgezonderd. Hiervoor dient een aparte ruimte te zijn die voorziet in voldoende bewegingsruimte en is voorzien van een droge comfortabele ondergrond. Vanwege de behoefte aan sociaal gedrag moet deze ruimte ook de mogelijkheid bieden rechtstreeks soortgenoten te kunnen zien en horen. De afzonderingsruimte bij ziekte mag niet dezelfde ruimte zijn als de afkalfruimte.

Voor kalveren is een dergelijke eis reeds opgenomen in het Bhd, artikel 2.45. De ruimte voor kalveren dient voorzien te zijn van droog en comfortabel strooisel. Daarbij biedt de ruimte plaats aan ten minste 1% van het aantal gehouden kalveren en indien dit minder is dan één, aan ten

minste één kalf. De reeds bestaande eis wordt aangevuld met de eis dat het kalf soortgenoten rechtstreeks moet kunnen zien en horen. Deze aanvullende eis op de reeds bestaande maatregel treedt per 2030 in werking.

Voor zowel runderen als kalveren geldt dat indien het dier een besmettelijke ziekte heeft of als het om een andere reden niet verstandig is om zicht en gehoor op de koppel te hebben dan kan met een aantekening van de dierenarts een uitzondering gemaakt worden op het vereiste zicht en gehoor en kan het dier tijdelijk apart in quarantaine gehouden worden.

In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen hoe de ziekenboeg vormgegeven moet worden, dit vanwege de verschillende bedrijfsspecifieke invulling hiervoor. De ziekenboeg moet net als de rest van de stal wel voldoen aan de voorwaarden uit de AMvB zoals de geschikte ondergrond en ligplaats, voldoende ruimte en beschikbaarheid van voer en water. Het ligt dan ook in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met indicaties over afmetingen behulpzaam zijn.

Op veel melkveebedrijven en vleesveebedrijven is een dergelijke afzonderingsruimte voor zieke dieren reeds aanwezig op het bedrijf. Voor de kalverbedrijven geldt dat in de praktijk veelal reeds wordt voldaan aan de aanvullende eisen van bewegingsruimte, comfortabele ligplaats en zicht en gehoor op soortgenoten. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Uit de impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat de impact van deze maatregel beperkt is. Gelet op het beperkte effect van de maatregel, treedt deze maatregel per 2030 in werking.

Mogelijkheid afzondering stier

Runderen zijn kuddedieren en daarom is het uitgangspunt dat ze altijd met minimaal één ander rund gehuisvest worden. Uitzonderingen zijn er voor kalveren tot maximaal 14 dagen leeftijd, voor zieke dieren en voor koeien die moeten afkalven. Tijdelijke afzondering is in deze gevallen mogelijk onder voorwaarden over het elkaar kunnen horen, zien en aanraken zoals beschreven bij de verschillende maatregelen. Specifiek voor stieren is ook een uitzondering opgenomen. Het betreft hier dekstieren en stieren in de mesterij. Dekstieren worden in de praktijk doorgaans individueel gehuisvest met uitzondering voor de periodes dat de stier bij de koeien loopt om ze te dekken. Belangrijke redenen om een dekstier apart te huisvesten zijn de veiligheid van de veehouder, maar ook de veiligheid van de andere runderen in de koppel. Het is daarom onwenselijk te eisen dat een dekstier niet individueel gehouden zou mogen worden. In het geval van een dekstier gaat het steeds om tijdelijke individuele huisvesting.

Voor stieren in de mesterij geldt dat ze in groepen worden gehuisvest. Het kan echter voorkomen dat een stier apart wordt gezet wegens ziekte. Normaal gesproken worden dieren na tijdelijke afzondering wegens ziekte daarna weer in de koppel gehuisvest. Echter brengt het terugzetten van een stier die uit de koppel is geweest gevaar met zich mee voor die betreffende stier. Bij het terugplaatsen zal er namelijk een rangorde strijd plaatsvinden waarbij de stieren elkaar ernstig kunnen verwonden. Het is dan ook onwenselijk een eenmaal, vanwege gezondheidsredenen, individueel gehuisveste stier weer terug in de koppel te zetten. Specifiek voor deze twee gevallen is dan ook een uitzondering opgenomen op de niet-individuele huisvesting van runderen en deze stieren mogen wel individueel gehuisvest worden. De huisvesting moet wel voldoen aan de voorwaarden uit de AMvB zoals de geschikte ondergrond en ligplaats, voldoende ruimte en beschikbaarheid van voer, water en vachtverzorgingsmogelijkheid. Daarnaast geldt dat de stier fysiek contact met, en zicht en gehoor op soortgenoten moet hebben. Deze maatregel treedt in 2030 in werking. Hiermee wordt de inwerkingtreding gelijkgetrokken met de maatregel die groepshuisvesting vanaf een leeftijd van 14 dagen verplicht.

Specifiek volwassen rund: Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven

Onderdeel van het maternaal gedrag is het gedrag van een koe net voor en tijdens het afkalven. De koe moet ongestoord kunnen afkalven en de mogelijkheid hebben steeds te gaan staan en liggen. Hiervoor is het van belang dat er een ruimte is die voorziet in voldoende bewegingsruimte. De aanwezigheid van stro, of ander manipuleerbaar materiaal, kan daarbij het natuurlijk gedrag rondom het afkalven ondersteunen. Het is niet nodig een koe individueel te huisvesten, er mogen meerdere koeien in dezelfde ruimte staan, de ruimte dient daaraan aangepast te zijn qua maatvoering. In elke situatie geldt dat de koe fysiek contact met, en zicht en gehoor op soortgenoten moet hebben. Op tal van bedrijven is reeds een dergelijke ruimte ingericht, maar er zijn ook bedrijven waar dit nog niet het geval is. Deze maatregel treedt 2030 in werking. Wanneer runderen in de weide afkalven is deze bepaling, die specifiek ziet op ruimtes in de stal, niet van toepassing.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, onder a van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor rundvee gaan deze uitzonderingen momenteel om het onthoornen, de castratie, het verwijderen van bijspenen en het aanbrengen van een neusring. De voorwaarden voor het uitvoeren van deze ingrepen zijn vastgelegd in artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen. Hieruit volgt dat deze ingrepen op zodanige wijze worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd.

Onthoornen

Onder de huidige regelgeving is het toegestaan runderen te onthoornen. Met het onthoornen wordt een inbreuk gepleegd op de intrinsieke waarde van het dier en een dergelijke ingreep past dus niet in een dierwaardige veehouderij. Voor andere diersoorten wordt al geruime tijd actief ingezet op het verantwoord uitfasen van de nog toegestane ingrepen. Voor rundvee wordt aangesloten bij dit reeds bestaande beleid en komt er een verbod op onthoornen. Het verbod houdt in de praktijk in dat er voor de veehouder twee handelingsperspectieven zijn om uit te kiezen: 1. Het houden van genetisch hoornloos gefokte runderen of 2. Het houden van gehoornde runderen. In beide gevallen is een ruime overgangperiode nodig. De ingreep is dan alleen nog toegestaan als er sprake is van een door de dierenarts vastgestelde veterinaire oorzaak. Specifiek voor hoornloos fokken geldt dat voor alle rassen (melkvee en vleesvee) voldoende stieren beschikbaar dienen te zijn die hoornloosheid doorgeven. Mocht, ondanks het hoornloos fokken, toch een kalf worden geboren met hoornaanzet dan geldt voor deze kalveren een vrijstelling op het verbod. Het is immers niet wenselijk in een koppel een of enkele dieren met hoorns te hebben en onnodig vervroegde afvoer moet worden voorkomen. Deze vrijstelling zal te zijner tijd worden geregeld in de Regeling diergeneeskundigen. Voor veehouders die kiezen voor gehoornde runderen zal dit aanpassing vergen aan de stal en het management. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het feit dat er tijdelijk tegelijkertijd onthoornde en niet- onthoornde dieren in de stal aanwezig kunnen zijn. Het is van belang dat duidelijk is hoe hier in de praktijk mee om kan worden gegaan. Daarom is voorzien dat het verbod op onthoornen per 2040 in werking treedt na evaluatie. Bij de evaluatie in 2035 zal, naast de gebruikelijke randvoorwaarden, ook specifiek gekeken worden naar de veiligheid van de medewerkers in de sector en in natuurgebieden waar runderen grazen en mensen vrij rondlopen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten te verwachten op de emissies van ammoniak en methaan als gevolg van deze maatregel.

Overige ingrepen

De ingrepen castratie, het verwijderen van bijspenen en het aanbrengen van een neusring zijn als toegestane ingrepen aangewezen in het huidige Besluit diergeneeskundigen en blijven ondanks een inbreuk op de intrinsieke waarde wel toegestaan. Een verbod op het verwijderen van bijspenen en castratie zou kunnen betekenen dat dieren eerder worden afgevoerd. Vrouwelijke runderen met een bijspeen lopen in de melkveehouderij, afhankelijk van de positie van de bijspeen, het risico niet goed gemolken te kunnen worden met uiergezondheidsproblemen als gevolg. Daarnaast bestaat de kans dat het dier via een bijspeen een uierinfectie oploopt. Om te voorkomen dat deze risico's worden uitgesloten door vervroegde afvoer van deze dieren blijft het verwijderen van bijspenen toegestaan. Voor stieren gehouden voor het vlees geldt, afhankelijk van het houderijsysteem, dat deze ongecastreerd te gevaarlijk worden, bijvoorbeeld wanneer ze worden ingezet voor natuurbegrazing, en daardoor eerder zullen worden afgevoerd. Ook deze ingreep blijft daarom toegestaan. Voor beide ingrepen geldt dat deze chirurgisch onder sedatie, lokale verdoving en langdurige pijnstilling dienen te worden uitgevoerd.

Het aanbrengen van een neusring (artikel 2.4, onderdeel b Besluit diergeneeskundigen) is reeds beperkt tot mannelijke runderen mits de ingreep geschiedt met het oog op de veiligheid van mens of dier en wanneer het dier wordt gehouden of aantoonbaar bestemd is te worden gehouden voor de fokkerij. Het betreft derhalve slechts een zeer kleine groep runderen waarbij de ingreep is toegestaan. Een verbod zou kunnen leiden tot onveilige situaties en/of vervroegde afvoer. Deze bepaling blijft daarom ongewijzigd.

3. Maatregelen specifiek voor kalveren

Groepshuisvesting vanaf 14 dagen

Onder de huidige regelgeving mogen kalveren acht weken individueel worden gehuisvest in een eenlingbox. Wetenschappelijk is aangetoond dat vroege groepshuisvesting in vergelijking met groepshuisvesting op latere leeftijd, zowel direct als op latere leeftijd, zorgt voor een beter dierenwelzijn. Zo vertonen kalveren in groepshuisvesting meer ontwikkeld sociaal gedrag, hoger leervermogen, sociale buffering (minder reactie op stressvolle gebeurtenissen), positievere emotionele toestanden en een grotere vaste voeropname. EFSA adviseert om kalveren in de eerste levensweek in tweetallen of kleine groepen te houden. EFSA geeft daarbij aan dat het risico op blootstelling aan ziekten niet substantieel hoger is bij het houden van jonge kalveren in kleinere groepen in vergelijking met individuele huisvesting. Tegelijkertijd is bekend dat de immuniteitsopbouw van de kalveren in de eerste levensfase uit twee soorten bestaat: de passieve immuniteit – die wordt verkregen door de antistoffen uit de biest en het kalf gedurende de eerste twee tot vier levensweken beschermt - en de actieve immuniteit – de immuniteit die het kalf zelf opbouwt. Uitgaande van een goed biestmanagement is het niveau van passieve immuniteit het hoogst in de eerste levensweek, en omdat de eigen actieve immuniteit van het kalf vanaf dit moment langzaam opbouwt, is de immuniteit van het kalf het laagst op de leeftijd van twee á drie weken. Aangezien de jonge kalveren kwetsbaar zijn is het van cruciaal belang dat de veehouder het management rondom de gezondheid van de kalveren goed op orde heeft en houdt. Aangezien de individuele huisvesting van kalveren voornamelijk speelt in de melkveehouderij is rekening gehouden met de inzet vanuit deze sector op het onderwerp 'zorg jonge dieren'. Zo heeft de melkveesector in 2018 de benchmark KalfOK geïntroduceerd die de melkveehouder inzicht geeft in de kwaliteit van de kalveropfok en daarmee de zorg voor het jonge dier. Daarnaast worden bedrijven met hogere kalversterfte via het kwaliteitssysteem van de zuivel ondersteund bij het verbeteren van de zorg. Dit alles heeft ertoe geleid de maatregel op individuele huisvesting tot maximaal 14 dagen leeftijd vast te leggen. Uiteraard staat het de veehouder vrij de kalveren eerder bij elkaar te zetten.

Voor de melkveehouderij, kalverhouderij en in zeer beperkte mate voor de vleesveehouderij, betekent dit dat er aanpassing van het houderijsysteem en het bedrijfsmanagement nodig zijn. Het gros van de vleesveehouders met zoogkoeien houdt de kalveren bij de koe, een klein deel haalt de kalveren wel direct weg bij de koe en in die gevallen kan het voorkomen dat de kalveren tijdelijk individueel gehuisvest worden. Melkveeouders houden hun kalveren doorgaans al niet de nog

toegestane acht weken individueel maar wel langer dan de nieuwe eis van maximaal 14 dagen. Ze zullen hun dieren eerder in groepshuisvesting moeten plaatsen, dit betekent dat er meer groepshokken gerealiseerd moeten worden. Deze groepshokken dienen tegelijkertijd ook te voldoen aan de overige eisen die ingaan vanaf 14 dagen leeftijd zoals de aanwezigheid van de mogelijkheid tot vachtverzorging, permanente verstrekking van ruwvoer, permanent water, etc. Uit de impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat dit voor een melkveehouder een investering vraagt. Naast de investering, vraagt het ook een wezenlijke aanpassing in het bedrijfsmanagement. Waar er bij individuele huisvesting makkelijk gecontroleerd kan worden wat een individueel kalf eet en drinkt zal de houder bij kalveren in de groep nog beter naar de individuele kalveren moeten kijken. Specifiek voor de kalverhouderij geldt dat de kalveren na aankomst op het bedrijf een paar dagen individueel worden gehouden. Het gaat daar om grote hoeveelheden kalveren die tegelijk aankomen op de kalverhouderij en met deze tijdelijke individuele huisvesting kunnen de kalveren beter in de gaten gehouden worden. Wanneer deze kalveren direct niet individueel worden gehuisvest is een afname in voer- of melkopname van een individueel kalf, afhankelijk van het voersysteem, lastiger te identificeren omdat de opname niet meer te controleren is aan de hand van overgebleven voer. Het risico ontstaat dan dat eventuele problemen pas later worden opgemerkt en dit komt de gezondheid en het welzijn van de kalveren niet ten goede. Daarom is er voor de kalverhouderij een uitzondering op het verbod van individuele huisvesting toegestaan in de eerste twee dagen na aankomst op de kalverhouderij. Deze tijdelijke individuele huisvesting dient, met uitzondering van de oppervlakte, wel te voldoen aan de mogelijkheid tot sociaal contact. Belangrijk daarbij is dus dat de dieren elkaar in een natuurlijke houding kunnen zien en aanraken. Concreet betekent dit dat de afscheiding tussen de individuele hokken zo geconstrueerd is dat de kalveren elkaar minimaal gedeeltelijk in het hoofd/nekgebied kunnen likken door minimaal de neus, bek en tong door de afscheiding te kunnen steken en elkaar kunnen zien. Een kalf moet dit grotendeels onafhankelijk van de positie van andere kalveren kunnen doen.

Specifiek voor de melkveehouderij is er een kennisvraag met betrekking tot het maximale leeftijdsverschil in combinatie met diergezondheidsrisico's en kwetsbaarheid van de kalveren in de groepshuisvesting. Met name op de kleinere bedrijven speelt deze vraag een rol omdat er minder kalveren worden geboren. Het lijkt daardoor niet altijd haalbaar om kalveren groepshuisvesting met leeftijdsgenoten te bieden. Voor deze bedrijven is onderzoek van belang om te weten hoe groot het leeftijdsverschil tussen kalveren mag zijn, om nog de welzijnswinst, zonder negatieve effecten, voor kalveren in groepshuisvesting te behalen. Wanneer kennis beschikbaar komt, is het voor veehouders behulpzaam als dit door een sectororganisatie wordt opgenomen in een GGP. Voor zieke dieren is en blijft artikel 2.32, lid 2 juncto 2.33 lid 2 van toepassing. Deze dieren kunnen dus met het oog op diergezondheid, indien een dierenarts dat heeft bepaald, individueel worden gehouden.

Met deze maatregel wordt voorzien in het sociaal gedrag van kalveren. Sociale banden en het leren van soort- en leeftijdsgenoten zijn aspecten van dit sociale gedrag. Het streven naar sociale cohesie in groepen draagt bij aan het beter ontwikkelen van sociaal gedrag en positiever welzijn. Het mengen van dieren leidt tot stress en een verhoogd risico op ziekte. In de praktijk wordt er door houders erg verschillend omgegaan met het hergroeperen van dieren. Ondanks dat het hergroeperen van kalveren veelal uit diergezondheidsredenen wordt gedaan, is het in het kader van de sociale cohesie van belang om dit tot een minimum te beperken. Ook voor dit specifieke aspect ligt het in de rede de kennis hierover vast te leggen in bijvoorbeeld een GGP.

Naast de impact op het bedrijfsmanagement, heeft deze maatregel ook economische impact op de kalverhouderij, zo blijkt uit de impactanalyse van WSER/CAF. Gelet op bovenstaande benodigde aanpassingen treedt de maatregel die ziet op de groepshuisvesting van kalveren vanaf uiterlijk 14 dagen leeftijd per 2030 in werking. Dit geeft houders voldoende tijd om hun huisvesting en management aan te passen aan de nieuwe situatie en dan is het onderzoek naar leeftijdsverschillen en (on)mogelijkheden van het bij elkaar plaatsen van kalveren met een groot leeftijdsverschil afgerond. Deze maatregel betekent ook dat runderen vanaf 14 dagen leeftijd dus

niet individueel gehouden mogen worden tenzij ze vallen onder een van de uitzonderingen van de AMvB (afkalven, ziekte, stier). Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Beschikbare oppervlakte – Kalveren

Net als voor runderen is het uitgangspunt voor alle kalveren, ongeacht waar ze worden gehouden, dat ze in de voor hen beschikbare ruimte in de aangewezen gedragsbehoeften kunnen voorzien. Voor kalveren zijn in het Bhd, ter implementatie van de Kalverrichtlijn (2008/119/EG), reeds eisen gesteld aan de ruimte en de ondergrond voor zowel individuele- als groepshuisvesting. In deze AMvB worden de reeds bestaande eisen voor kalveren aangescherpt. Daarbij geldt, conform artikel 2.30 Bhd, dat artikelen 2.32 en 2.33 Bhd inzake huisvesting en individuele huisvesting niet van toepassing zijn op een kalf dat door de moeder wordt gezoogd. De Kalverrichtlijn dateert uit 2008 en inmiddels blijkt uit de wetenschap dat de minimumnorm van 1,8 m² voor kalveren boven 220 kg een verhoogd risico geeft op gezondheidsproblemen. Daarnaast neemt het rustgedrag toe indien de oppervlakte wordt verhoogd. Voor het kalf zitten er dus meerdere welzijnsverbeterende aspecten aan het vergroten van de vloeroppervlakte. Met name voor kalverhouders, heeft het vergroten van het beschikbare oppervlak aanzienlijke economische impact, omdat het aantal dierplaatsen in de stal afneemt. Om deze reden is er kritisch gekeken naar een stapsgewijze, realistische, aanpak voor het verhogen van de beschikbare ruimte per kalf.

Beschikbare oppervlakte kalveren in groepshuisvesting

Gelet op het belang van het kalf en het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoefte in combinatie met het feit dat kalveren in de eerste maanden een enorme groei doormaken en de economische impact van het vergroten van het beschikbare oppervlakte is ervoor gekozen op te nemen dat de oppervlakte minimaal 1,65 m² dient te bedragen voor kalveren tot drie maanden leeftijd en 2 m² voor kalveren ouder dan drie maanden maar jonger dan acht maanden. Voor kalveren tussen acht en twaalf maanden dient het vloeroppervlakte 2,2 m² te bedragen. Deze maatregel treedt per 2030 in werking. Dit betreft een eerste stap naar meer ruimte voor het kalf. Voor kalveren tot 12 maanden leeftijd wordt ingezet op onderzoek naar optimale leefruimte in combinatie met groepsgrootte. Dit onderzoek moet vóór 2030 resultaten hebben opgeleverd. In het onderzoek zal ook worden gekeken naar het effect van de inrichting, inclusief eetplaatsen, vorm van de leefruimte en de economische impact. Met de kennis die de komende jaren beschikbaar komt, zal vóór 2030 worden bepaald in welke stappen het verder vergroten van de beschikbare oppervlakte voor kalveren vormgegeven wordt.

De economische impact van het verhogen van de beschikbare ruimte per kalf op het melkveebedrijf en vleesveebedrijf is niet geheel inzichtelijk. Wel is bekend dat de economische impact erg afhankelijk is van het specifieke bedrijf. Bij de ene veehouder zal een renovatie van de individuele- of groepshuisvesting noodzakelijk zijn om te voldoen aan de verhoging van de beschikbare ruimte per kalf, terwijl een andere veehouder geen aanpassingen aan de huisvesting zal hoeven doen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat deze maatregel effect heeft op de emissie van ammoniak, vanwege de verhoging van het besmeurd oppervlak. De onderzoekers geven aan dat het verhogen van het besmeurde oppervlak zal leiden tot een hogere ammoniakemissie. Uitgaande van de 2,0 m² per dierplaats in plaats van de nu geldende 1,8 m² per dierplaats zal de verhoging van de ammoniakemissies beperkt zijn, er komt iets meer dan 10% besmeurd oppervlak bij. Voor melkvee werd bij een dergelijke toename modelmatig een verhoging van 6% van de ammoniakemissies berekend. Ingeschat wordt dat voor vleeskalveren het effect van een hoger besmeurd oppervlak iets groter is dan in de melkveehouderij aangezien bij vleeskalveren de bijdrage aan de stalemissies van de vloer ten opzichte van de mestkelder kleiner is dan bij melkvee. Omdat de vergroting van het oppervlak van onderliggende mestopslag leidt tot een evenredige vergroting van ammoniakemissie uit de mestopslag, zal dit op stalniveau resulteren in een percentage dat tussen 6 en 10% ligt. De emissie van methaan is niet gerelateerd aan het besmeurd oppervlak en zal als gevolg van meer ruimte niet tot meer emissie leiden. Het gebruik

van strooisel is daarop wel van invloed.

Eisen aan individuele huisvesting kalveren

Per 2030 mogen kalveren tot een leeftijd van uiterlijk 14 dagen individueel gehuisvest worden. De eisen aan de individuele huisvesting (ook wel eenlingbox genoemd) zelf zijn vastgelegd in artikel 2.33 van het huidige Bhd. Het doel van deze AMvB is om tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften. Om ook in individuele huisvesting tegemoet te komen aan de behoefte sociaal gedrag is artikel 2.33 lid 3 Bhd verder verduidelijkt. Hierin wordt bepaald dat kalveren die individueel worden gehuisvest ook daadwerkelijk andere kalveren kunnen zien en aanraken. Dit betekent dus dat kalveren in individuele huisvesting te allen tijde direct naast een ander kalf zijn gehuisvest zodat er ook daadwerkelijk rechtstreeks contact kan plaatsvinden. Belangrijk daarbij is dat de dieren elkaar in een natuurlijke houding kunnen zien en aanraken. Concreet betekent dit dat de afscheiding tussen de individuele hokken zo geconstrueerd is dat de kalveren elkaar minimaal gedeeltelijk in het hoofd/nekgebied kunnen likken door minimaal de neus, bek en tong door de afscheiding te kunnen steken en dat om elkaar te kunnen zien, moet het voor een kalf mogelijk zijn één of meerdere andere kalveren te kunnen zien onafhankelijk van de positie van andere kalveren. Deze maatregel treedt per 2028 in werking. Voor zieke dieren is en blijft artikel 2.32, lid 2 juncto artikel 2.33 lid 2 Bhd van toepassing. Deze kalveren kunnen dus met het oog op diergezondheid, indien een dierenarts dat heeft bepaald, individueel worden gehouden. Om daarnaast meer tegemoet te komen aan het actief gedrag en rustgedrag van de kalveren is ook de minimaal beschikbare ruimte voor individuele huisvesting verhoogd naar minimaal 2 m². Ook deze maatregel treedt per 2030 in werking.

Geschikte ondergrond – Kalveren

Om te kunnen voorzien in het uitoefenen van gedragsbehoeften hebben kalveren een geschikte ondergrond nodig. De dieren moeten ongestoord en veilig kunnen lopen, rennen, springen en staan. Daarvoor dient de vloer van de stal stroef te zijn en is de vloer aangepast aan het gewicht en de grootte van de kalveren. Ook dient de vloer een stevig en stabiel oppervlak te vormen. Voor kalveren jonger dan 14 dagen is de vloer ingestrooid met adequaat strooisel. Kalveren in de melkveehouderij en kalveren in de vleesveehouderij die niet bij de koe worden gehouden worden doorgaans in een ligboxenstal of in een potstal gehouden. Kalveren in de kalverhouderij worden veelal op roostervloeren (hout of beton, al dan niet met rubberen toplaag) gehouden. Voor deze kalveren is er dan ook geen onderscheid tussen de ondergrond van de beweegruimte en de ligruimte. Eerder is er een uitvoerig praktijkonderzoek in de vleeskalversector geweest naar de verschillende vloertypen voor kalverstallen. In 2017 zijn de uitkomsten van dit onderzoek gepubliceerd en gedeeld met de Tweede Kamer.⁵² Uit dit onderzoek is destijds gebleken dat kalveren meer comfort ervaren op de alternatieve vloeren (met rubber) dan op de referentievloeren (beton en hout). In deze AMvB wordt de eis opgenomen dat de ligruimte van een kalf 'indrukbaar' dient te zijn. Dit is een aanscherping van de bestaande regelgeving. In aanvulling op deze eis dient de ligruimte ook droog te zijn en moet de ligruimte voldoende grip hebben zonder dat dit gevaar oplevert voor het kalf bij het gaan liggen en opstaan.

De komende jaren zal er aanvullende kennis moeten worden opgedaan over de ondergrond voor kalveren om te bepalen welke vloertypen geschikt zijn voor het uitoefenen van de gedragsbehoeften ten aanzien van actief gedrag en rusten. Hierbij zal er ook onderzoek gedaan worden naar het inrichten van aparte ligplaatsen met schoon, droog en zacht strooisel, zoals aanbevolen in de wetenschappelijke toets, en naar deels dichte vloeren in de ligruimte voor kalveren. Er wordt op korte termijn ingezet op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond voor deze kalveren. In 2028 wordt gezien of er voldoende kennis is en gekeken naar de praktische haalbaarheid met als doel de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking te laten treden. Voor bestaande stallen is na evaluatie voorzien in inwerkingtreding per 2040.

⁵² Kamerstuk 28286, nr. 942.

Gelet op diverse mogelijkheden qua ondergrond en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden en soorten ondergrond behulpzaam zijn. Hierbij kan ook aandacht worden besteed aan het houden van het kalf bij de koe.

Daglicht in de stal

In artikel 2.37 van het huidige Bhd is opgenomen dat kalveren beschikken over passend dag- of kunstlicht. Deze eis is afkomstig uit de Kalverrichtlijn (2008/119/EG). Deze bepaling wordt met deze AMvB aangepast. Er is in ieder geval sprake van passend daglicht, indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in de wand of het dak van een stal ten minste 5% van de vloeroppervlakte van de stal bedraagt. Hiermee komt het onderscheid tussen stallen bestemd voor vleeskalveren en stallen bestemd voor andere kalveren dan vleeskalveren per 2030 te vervallen. In het tweede lid wordt vermeld dat er 'in ieder geval sprake is van passend dag- of kunstlicht indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in wand of dak een minimum percentage van het vloeroppervlakte bedraagt', wat betekent dat er ruimte is voor alternatieve daglichtsystemen die toegepast kunnen worden in stallen, mits die het doel bereiken van daglicht op ten minste 5% van de vloeroppervlakte.

In de kalverhouderij wordt er, met name voor blankvleeskalveren, gebruik gemaakt van geschakelde stallen. Hierdoor kan er (bij verbouw) in de wand geen lichtdoorlaat worden gerealiseerd. Dit zorgt ervoor dat kalverhouders, indien zij passend daglicht willen toepassen door middel van lichtdoorlatend materiaal, de lichtdoorlaat zullen implementeren in het dak. Veelal zijn daken van kalverstallen geïsoleerd, waardoor de lichtdoorlaat dit ook moet zijn. Het, op deze wijze, realiseren van 5% daglicht in de stal voor kalveren op de kalverhouderij brengt een economische impact met zich mee, zoals berekend in de impactanalyse van WSER/CAF. Aangezien de eis reeds bestaat voor de overige kalveren is er geen impact berekend voor houders van kalveren anders dan vleeskalveren. Kalverhouders hebben ook de mogelijkheid om op andere wijze aanpassingen te doen, waardoor kalveren beschikken over passend dag- of kunstlicht. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden behulpzaam zijn. Gelet op de diverse mogelijkheden die een kalverhouder heeft om te voldoen aan de maatregel, treedt deze maatregel per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Eerste zes weken melk via speen

Een van de gedragsbehoeften, specifiek voor een kalf, is het uitoefenen van zooggedrag. Een kalf heeft een zuigbehoefte die idealiter wordt vervuld door het drinken uit de uier van de koe. Wanneer het kalf niet bij de koe loopt kan deze behoefte door middel van het drinken uit een speen worden vervuld. Het niet kunnen uitvoeren van de zuigbehoefte leidt veelal tot stereotiep gedrag, abnormaal gedrag zoals urinedrinken, en het zuigen en likken aan elkaar en aan objecten in de omgeving. Met de maatregel dat de eerste zes weken melk via de speen moet worden aangeboden wordt voorzien in de zuigbehoefte voor kalveren die niet bij de koe lopen. Het verstrekken van melk via een speen, is daarnaast ook een van de factoren die zorgt voor de activatie van de slokdarmsleufreflex. De slokdarmsleufreflex zorgt ervoor dat de melk rechtstreeks in de lebmaag terecht komt en niet in de pens. Naast het drinken uit een speen is voor de activatie van de slokdarmsleufreflex ook de temperatuur en de samenstelling van de melk van belang. Kalveren gebruiken voor de vertering van melk de lebmaag. Melk die in de pens terecht komt gaat rotten en verstoort de vertering in het hele maagdarmkanaal en kan leiden tot diergezondheidsproblemen, zoals diarree. Door melk minimaal tot zes weken leeftijd te verstrekken via een speen, wordt de slokdarmsleufreflex bevorderd aldus de dierinhoudelijke toets. Een andere factor voor de activatie van de slokdarmsleufreflex is de positie waarin het kalf drinkt. Wanneer het kalf in zoogpositie staat, waarbij de kop en hals van het kalf schuin naar boven zijn gestrekt, zal dit

ook bijdragen aan de activatie van de slokdarmsleufreflex. Daarnaast geldt voor kalveren die worden verplaatst van een melkvee- of zoogkoebedrijf naar een vleeskalverbedrijf dat er zo weinig mogelijk wijziging is in de wijze van melkverstrekking (in de kalverhouderij wordt nu doorgaans geen speen gebruikt, in de melkveehouderij veelal wel en in de zoogkoehouderij lopen kalveren doorgaans langere tijd bij de koe). De grens van zes weken is een ondergrens. Het staat de veehouder vrij om kalveren voor een langere periode melk via een speen te verstrekken. Het is aan de veehouder om een keuze te maken in de te implementeren werkwijze. Dit kan een kunstspeen zijn, of de speen van de koe, indien het kalf bij de koe wordt gehouden. Het drinken uit een kunstspeen kan risico's ten aanzien van hygiëne met zich meebrengen. Dit is een belangrijk aandachtspunt en zal voor de houders die (nog) niet met spenen werken aanpassing van het management vragen, zoals het reinigen van de spenen om te zorgen voor een goede hygiëne. Voor veehouders kan het behulpzaam zijn als praktische handvatten voor het voeren via de speen door een sectororganisatie worden opgenomen in een GGP.

Met name op melkveebedrijven wordt melk door een groot deel van de veehouders al verstrekt middels speenemmers en is de impact daarom minimaal. Voor de vleeskalverhouderij is de economische impact van dit voorschrift groter. Kalveren drinken hier in de praktijk veelal uit een trog. Kalverhouders zullen daarom een andere systematiek moeten implementeren, waarbij de spenen worden toegepast. Hiervoor is in de economische impactanalyse van (WSER/CAF) berekend wat de investering voor een kalverhouder is indien er een melkbar met lier wordt geïnstalleerd voor de verstrekking van melk. Binnen de vleeskalverhouderij is er een verschil in de periode van melkgift aan kalveren. Blankvleeskalveren krijgen gedurende een langere periode melk ten opzichte van (jong)rosékalveren. Het verstrekken van melk via de speen vergt extra arbeid van de kalverhouder, zoals bijvoorbeeld het schoonmaken van de spenen. Het is duidelijk dat de economische impact voor kalverhouders groter is dan voor melkveehouders, er wordt geen impact verwacht voor zoogkoehouders. Om tegemoet te komen aan de aanpassingen die met name in de kalverhouderij gedaan moeten worden treedt deze maatregel per 2030 in werking. Daarnaast wordt ingezet op onderzoek naar het eventueel langer verstrekken van melk via de speen en naar het verstrekken van melk via de speen in zoogpositie. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Hemoglobinegehalte

Onder de huidige regelgeving is bepaald dat het voer van kalveren voldoende ijzer moet bevatten om een gemiddeld hemoglobinegehalte (hierna: Hb-gehalte) van ten minste 4,5 mmol/l te bereiken. Hemoglobine heeft als functie om zuurstof en koolstofdioxide in het bloed te vervoeren naar organen. Een van de bouwstoffen van hemoglobine is ijzer. Het Hb-gehalte in het bloed van een kalf is dan ook gerelateerd aan de ijzerinname via voer. IJzer zit met name in het ruwvoer. Er is een sterke relatie tussen het Hb-gehalte van het bloed en de spierkleur van het kalf (myoglobine), en daarmee dus ook aan de kleur van het kalfsvlees. Een laag Hb-gehalte kan leiden tot bloedarmoede, ook wel anemie genoemd. EFSA geeft aan dat de normaalwaarde van niet-anemische kalveren tussen een leeftijd van 1 en 30 weken ligt tussen de 5,64 en 7,11 mmol/l (zekerheid van 90-100%). De huidige wettelijke waarde van 4,5 mmol/l ligt dus onder de normaalwaarde. Hb-gehaltes van onder de 4,5 mmol/l worden geassocieerd met een verminderde immuniteit, een hogere prevalentie van diarree en luchtwegaandoeningen en een lage gewichtstoename. Bij Hb-waarden tussen de 4,5 en 5,3 mmol/l worden verhoogde cardiovasculaire en respiratoire reacties op fysieke inspanningen gezien. Het is (nog) niet bekend of er effect is op bijvoorbeeld ziekte prevalentie of gedrag.

Op basis van deze wetenschappelijke inzichten wordt een minimale individuele waarde van 5,3 mmol/l, gemeten bij de slacht, vereist. Deze maatregel treedt per 2030 in werking. In de praktijk zal dit betekenen dat het gemiddelde Hb-gehalte hoger zal zijn dan 5,3 mmol/l. Hoe hoog het gemiddelde uitvalt is van meerdere variabelen afhankelijk en is dus niet goed in te schatten. Wel is de verwachting dat een deel van de vleeskalveren een Hb van meer dan 6 mmol/l zal hebben, en het minimum Hb-gehalte haalbaar is. Daarbij is het van belang dat er variatie kan zitten in het Hb-gehalte bijvoorbeeld om dat een kalf ziek is geweest. Het kan dan ook voorkomen dat enkele

kalveren bij de slacht onder de norm van 5,3 mmol/l Hb zitten. Het is niet de bedoeling dat een kalverhouder voor deze dieren wordt afgerekend.

Eindbeeld is dat kalveren voer met voldoende ijzer gevoerd krijgen waarbij er dus niet meer gestuurd wordt op beperkte hoeveelheid ijzer en kleur van het vlees. In dit kader zal onderzoek worden uitgezet, zodat uiteindelijk het Hb-gehalte niet meer gecontroleerd hoeft te worden.

Omdat het Hb-gehalte een relatie heeft met de kleur van het kalfsvlees wordt voorzien dat er mogelijk een inkomensverlies ontstaat voor kalverhouders die blank kalfsvlees produceren. Dit effect is er niet voor het rosé kalfsvlees. Het effect van het Hb-gehalte op de spierkleur, en dus op de vleeskleur, is afhankelijk van diverse variabelen. WSER/CAF geeft aan dat het hierdoor slecht te duiden is of deze maatregel al dan niet substantiële bedrijfseconomische gevolgen heeft. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Verhogen transportleeftijd kalveren

Regelgeving rondom transport van dieren is vastgelegd in Verordening 1/2005 (de Transportverordening). Volgens deze Verordening moeten kalveren minimaal tien dagen oud zijn voor kort transport (acht uur of korter) tenzij het transport korter is dan 100 km en minimaal 14 dagen oud voor lang transport (langer dan acht uur). Voor internationaal en nationaal transport is dat de minimumnorm. Voor internationaal transport blijft dat vooralsnog de norm, dat kan alleen anders worden als de Transportverordening op dat punt wordt gewijzigd. In Nederland heeft de sector afgesproken (zie Vitaal Kalf, Voorschriften Collecterende Kalverhandelaar) om kalveren te vervoeren vanaf 14 dagen leeftijd, ook als het kort transport betreft. Voor volledig nationaal transport (dat begint en eindigt op het eigen grondgebied) staat de Transportverordening toe dat een lidstaat strengere maatregelen stelt vanwege het dierenwelzijn. Voor deze vorm van transport wordt de transportleeftijd van kalveren verhoogd.

Transport van jonge kalveren brengt stressoren met zich mee, zoals het in contact brengen van, voor elkaar, onbekende dieren en daarmee ook mogelijke ziekteverwekkers. De afweer van kalveren op 14 dagen leeftijd is beperkt. De passieve immuniteit van het kalf is op dit moment afgenomen, terwijl de actieve immuniteit nu ontwikkeld wordt. Het bij elkaar brengen van kalveren van verschillende bedrijven voor transport zorgt voor contact met niet-bedrijfseigen ziekteverwekkers en is niet wenselijk, zeker niet wanneer het immuunsysteem nog niet goed ontwikkeld is. Daarnaast volgt uit onderzoek dat kalveren die worden getransporteerd op een leeftijd van 28 dagen minder hoeven te worden behandeld en een lagere mortaliteit hebben dan kalveren die op 14 dagen leeftijd worden getransporteerd.⁵³⁵⁴ Het verhogen van de minimumtransportleeftijd van kalveren heeft dus een verwacht positief effect op de diergezondheid van deze dieren. Daarnaast geeft EFSA aan dat oudere kalveren ook beter kunnen omgaan met de andere stressoren die bij transport komen kijken. Verder sluit het verhogen van de minimumtransportleeftijd aan bij de wens van de Tweede Kamer⁵⁵ om onderzoek te doen naar het verhogen van de minimumtransportleeftijd voor kalveren. Daarnaast wordt, door het verhogen van de kalverleeftijd voor nationaal transport naar 28 dagen, aangesloten bij de minimale transportleeftijd die sinds 1 januari 2023 is ingevoerd in Duitsland. Het verhogen van de minimumtransportleeftijd voor kalveren geldt voor nationale transporten en heeft dus geen betrekking op de directe invoer van kalveren uit andere lidstaten, en ook niet op het eventuele directe vervoer vanaf de plaats van gezondheidscertificering van kalveren naar andere lidstaten zoals België of Duitsland. Het blijft voor een veehouder mogelijk kalveren die jonger zijn dan 28 dagen te vervoeren met een eigen vervoermiddel wanneer het een niet-economisch transport betreft, bijvoorbeeld van de wei naar de stal. De maatregel van een minimale transportleeftijd van 28 dagen treedt per 2028 in werking.

⁵³ Marcato, F., H. van den Brand, B. Kemp, B. Engel, S. Schnabel, C.A. Jansen, V.P.M.G. Rutten, F.A. Hoorweg, A. Wulansari, M. Wolthuis-Fillerup en K. van Reenen. 2022a. Calf and dam characteristics and calf transport age affect immunoglobulin titers and hematological parameters of veal calves. *J. Dairy Sci.* 105(2), 1432-1451.

⁵⁴ Marcato, F. et al. 2022. Effects of transport age and calf and maternal characteristics on health and performance of veal calves. *J. Dairy Sci.* 105(2), 1452-1468.

⁵⁵ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 66.

Er is onderzoek gedaan naar de gevolgen van het verhogen van de minimumtransportleeftijd van kalveren voor betrokken veehouders. Uit het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet blijkt dat bij behoud van de huidige praktijk – waarbij kalveren van 15 dagen en ouder die niet bestemd zijn voor de melkveehouderij of om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij worden overgezet naar categorie vleeskalf/-vee (categorie 112, 115, 117) – geen extra fosfaatrechten nodig zijn voor het melkveebedrijf. Daarnaast is er eerder een rapport met de Tweede Kamer gedeeld over de gevolgen van de minimumtransportleeftijd van kalveren voor betrokken veehouders.⁵⁶ Uit dit rapport en uit de financiële impactanalyse blijkt dat voor het melkveebedrijf hogere kosten met name gepaard gaan met huisvesting, voeding en arbeid. In het rapport is niet gekeken naar de impact bij vleesvee. Kalveren in de vleesveehouderij blijven doorgaans al langer dan 28 dagen op het bedrijf. Voor de kalverhouderij betekent het verhogen van de minimumtransportleeftijd dat kalveren ouder zijn als zij op het kalverbedrijf aankomen. Hierdoor zijn er enkele praktische zaken die een kalverhouder in het bedrijfsmanagement aan zal moeten passen. De kalveren zullen korter aanwezig zijn op blankvlees- en starterbedrijven. Voor rosébedrijven verandert er niks omdat de dieren op de gebruikelijke leeftijd en gewicht worden aangevoerd vanaf het starterbedrijf. Wat de exacte financiële impact is, is onduidelijk. Dit is mede afhankelijk van de marktprijzen van kalveren bij aankoop, welke worden beïnvloed door het gewicht en de gezondheid van het kalf. Voor de transportsector betekent de verhoging van de transportleeftijd dat de kalveren ouder zijn, en dus zwaarder. Hierdoor kunnen er minder dieren per wagen worden vervoerd. Er zullen dus meer ritten gemaakt moeten worden om dezelfde hoeveelheid kalveren te vervoeren. Door deze extra transportbewegingen neemt de emissie van koolstofdioxide en stikstofoxiden toe. Het is niet onderzocht hoeveel deze emissies toenemen. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat oudere, zwaardere dieren hogere emissies per dierplaats opleveren. Dus per dierplaats gaan de emissies van ammoniak en methaan omhoog bij de vleeskalverhouderij (uitgaande van een volledige bezetting).

PLUIMVEE

1. Algemeen

Achtergrondinformatie pluimveesector

De pluimveehouderij bestaat uit twee hoofdtakken: de legsector en de vleessector. In deze AMvB worden regels gesteld voor een aantal subsectoren binnen deze twee takken, namelijk voor opfoklegkippen en legkippen, en de vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren inclusief de dieren gehouden in de periode van opfok. Voor deze subsectoren gelden de algemene huisvestings- en verzorgingsnormen voor landbouwhuisdieren (EU Richtlijn 98/58/EG geïmplementeerd in het Bhd). Daarnaast zijn voor legkippen en vleeskuikens specifieke normen vastgelegd op Europees niveau (EU Richtlijn 1999/74/EG en 2007/43/EG en geïmplementeerd in het Bhd). Voor vleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen is er geen Europese regelgeving. Wel zijn in de nationale regelgeving bepalingen opgenomen voor vleeskuikenouderdieren inclusief opfokvleeskuikenouderdieren. In deze AMvB worden nu soortspecifieke houderijvoorschriften opgenomen voor alle genoemde subsectoren en enkele bestaande voorschriften aangescherpt. Hieronder volgt een beschrijving van deze subsectoren.

Legsector

De Nederlandse legsector telt ongeveer 800 bedrijven met legkippen en een kleine 200 bedrijven die zich bezighouden met vermeerdering en opfok van kippen. In totaal houden deze ondernemers ongeveer 31,5 miljoen legkippen, 1,3 miljoen ouderdieren, 400.000 opfok-ouderdieren en 11,2 miljoen opfokkippen. Het gros van de Nederlandse legkippen wordt gehouden in zogenaamde alternatieve huisvestingssystemen (volièrestal) zoals bedoeld in het Bhd. Met het verbod per 1 januari 2021 op de verrijkte kooien voor legkippen zijn in Nederland enkel nog koloniekooien toegestaan. De Europese Unie staat verrijkte kooien voor legkippen nog wel toe. In Nederland

⁵⁶ Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1315.

worden, anno 2026, zo'n 12% van de legkippen in koloniekooien gehuisvest. De tafeleieren die in de supermarkt verkocht worden zijn niet afkomstig van legkippen uit koloniekooien maar enkel uit alternatieve huisvestingssystemen. Naast de gangbare huisvestingssystemen worden er ook legkippen gehouden in alternatieve marktconcepten. De meest bekende alternatieve systemen zijn de biologische houderij (deze dieren hebben een overdekte uitloop en buitenuitloop) en het BLK van de Dierenbescherming (deze dieren hebben minimaal een overdekte uitloop). In de legsector is de snavelbehandeling van legkippen reeds succesvol uitgefaseerd via de inzet van de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee.

Vleeskuikensector

De Nederlandse vleeskuikensector telt ongeveer 620 bedrijven met vleeskuikens. Daarnaast zijn er ongeveer 160 bedrijven die zich bezighouden met vermeerdering en opfok van vleeskuikenouderdieren. Deze bedrijven houden ongeveer 41 miljoen vleeskuikens, 5 miljoen ouderdieren en 2,8 miljoen opfok-ouderdieren. Vleeskuikens worden doorgaans gehouden in stallen met een betonnen vloer met strooisel. Vleeskuikenouderdieren worden doorgaans gehouden in scharrelstallen/ grondhuisvestingssystemen. Op het moment van schrijven, anno 2026, houdt ongeveer de helft van de vleeskuikenhouders hun dieren onder het BLK van de Dierenbescherming en daarmee ruim onder de maximaal toegestane bezettingsdichtheid van 42 kg per m². Voor deze houders geldt ook dat er gebruik wordt gemaakt van trager groeiende rassen.

Nederland telt in totaal circa 160 bedrijven waar ouderdieren van vleeskuikens worden gehouden. Op circa 20% van de bedrijven houdt men zogenaamde minimoederdieren, de ouderdieren van de trager groeiende vleeskuikens die met name bestemd zijn voor de Nederlandse markt. Op circa 80% van de bedrijven houdt men ouderdieren van reguliere vleeskuikens. Daarnaast worden op ongeveer 60 bedrijven toekomstige ouderdieren opgefokt. Op de eerstgenoemde bedrijven worden hanen en hennen (1 haan op 10 hennen) gehouden voor de productie van bevruchte eieren. De ouderdieren komen op deze bedrijven aan op een leeftijd van 20 tot 22 weken. De hennen leggen bevruchte eieren (broedeieren), die geleverd worden aan broederijen. Daar komen eendagskuikens uit die verder gehouden worden op vleeskuikenbedrijven. Een groot deel van de Nederlandse broedeieren, meer dan 60%, wordt als broedei of eendagskuiken geëxporteerd naar EU-landen (vooral Duitsland), maar ook de export naar derde landen (Midden-Oosten en Noord-Afrika) is belangrijk. Houders van reguliere ouderdieren zijn, in tegenstelling tot houders van trager groeiende ouderdieren, voor hun afzet dus erg afhankelijk van export. De vleeskuikenouderdierensector heeft stappen gezet in het uitfaseren van lichamelijke ingrepen. Zo is voor reguliere ouderdieren de vrijstelling op het verbod van snavelbehandeling vervallen per 1 januari 2019. Voor ouderdieren van trager groeiende rassen werd het verbod op dat moment nog niet verantwoord geacht. Naar het verantwoord uitfaseren van de ingreep voor deze groep dieren loopt onderzoek via de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee.

Op Europees niveau zien we ook een autonome ontwikkeling richting beter dierenwelzijn. Via het European Chicken Commitment (hierna: ECC. Soms ook 'Better Chicken Commitment' genoemd), waar grote bedrijven bij zijn aangesloten, worden eisen gesteld aan de vleeskuikens en de manier van houden. Zo wordt er onder meer geëist dat dieren in een lagere bezetting worden gehouden (< 30 kg per m²) en dat er gebruik gemaakt wordt van trager groeiende rassen.

Afbakening diercategorieën pluimvee

In deze AMvB worden regels gesteld voor de volgende diersubcategorieën: 1) opfoklegkippen; 2) legkippen; 3) vleeskuikens; en 4) vleeskuikenouderdieren inclusief de dieren gehouden in de periode van opfok.

De keuze om niet in zijn algemeenheid regels te stellen voor de diersoort kip, maar op basis van productiedoel is gelegen in de reeds bestaande opbouw van de Wet dieren welke op haar beurt is gebaseerd op Europese Richtlijnen. De keuze voor deze subcategorieën is gemaakt omdat deze het grootste deel van de Nederlandse pluimveehouderij vertegenwoordigen en daar de meest urgente en omvangrijke welzijnsopgaven spelen. Daarmee wordt op korte termijn voor veel dieren de

grootste impact bereikt. Daarnaast zet Nederland zich, samen met de Vughtgroeplanden,⁵⁷ in voor aangepaste welzijnseisen binnen de EU voor legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen. Ook in het Convenant ligt de focus op deze subcategorieën.

De subcategorieën legouderdieren, zogenaamde leghaantjes en (over)grootouderdieren vallen nu buiten de afbakening. Specifiek voor de leghaantjes geldt dat dit een lopend aandachtspunt is voor de Stuurgroep ééndagshaantjes. Via deze Stuurgroep (waarin de sector, de Dierenbescherming en het ministerie van LNVN vertegenwoordigd zijn) wordt inzet gepleegd op het niet meer doden van ééndagshaantjes. Op 11 februari 2025 is de Roadmap uitfasen van het doden van ééndagshaantjes aangeboden aan de Tweede Kamer.⁵⁸ De Roadmap bevat een beschrijving van de acties en resultaten ten aanzien van de hoofddoelstelling: 'In 2026 worden voor de tafeleieren voor de Nederlandse en Duitse markt geen ééndagshaantjes meer gedood.'

Voor de overige subsectoren geldt dat er relatief weinig bekend is over alternatieve manieren van huisvesten en dit vergt aanzienlijk meer onderzoek, pilots en aanpassingen in de praktijk om maatregelen te kunnen vastleggen en uit te voeren. In de verdere uitwerking van de dierwaardige veehouderij is ruimte om ook voor deze groepen passende maatregelen en aandachtspunten te ontwikkelen, onder meer via sectorale initiatieven en onderzoek naar alternatieve houderij- en fokstrategieën. Tot die tijd gelden voor het houden van dieren de relevante algemene verzorgingsnormen uit onder andere het Bhd.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

Voor pluimvee (opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren inclusief opfokvleeskuikenouderdieren) is vanuit de wetenschap bekend dat de gedragsbehoeften van deze dieren bestaan uit: rustgedrag; eet- en drinkgedrag; sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag); veiligheid; zelfverzorgingsgedrag; gezondheid; thermoregulatie, respiratie en actief gedrag (waaronder foerageren/scharrelen⁵⁹, exploreren⁶⁰ en bewegen).

Pluimvee vertoont, voor zover bekend, geen specifieke gedragingen met betrekking tot het mesten, zoals een bepaald(e) locatie, tijdstip of fysieke ruimte. Deze behoefte is dan ook niet aangewezen als gedragsbehoefte in de regelgeving en kent geen specifieke maatregel. De behoefte *respiratie* (het vrij en veilig kunnen ademen) is wel aangewezen als gedragsbehoefte, maar hier is geen nieuwe maatregel voor opgenomen omdat hiervoor de reeds in het Bhd opgenomen algemene bepalingen voor het houden van dieren voor landbouwdoeleinden gelden (artikel 2.5, vierde lid). Hierin is onder meer bepaald dat de gasconcentraties in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier. Specifiek voor vleeskuikens blijven de drempelwaarden voor ammoniak en kooldioxide, welke hun oorsprong hebben in de Europese Richtlijn 2007/43/EG, voorlopig ongewijzigd.

Naast bovengenoemde gedragsbehoeften die voor alle subcategorieën gelden hebben de verschillende subcategorieën ook specifieke behoeften, veelal gerelateerd aan de leeftijd van de dieren. Hieronder worden deze specifieke behoeften uitgelicht per subcategorie.

Specifiek voor vleeskuikenouderdieren geldt dat ze in koppels worden gehouden met zowel hennen als hanen. De vleeskuikenouderdieren hebben immers tot doel broedeieren voort te brengen waar vleeskuikens uitkomen. De vleeskuikenouderdieren vertonen *seksueel gedrag*, waarbij het voor de hennen vooral van belang is om zich te kunnen onttrekken aan paringspogingen door hanen. Dit raakt daarmee ook aan de behoefte van veiligheid, namelijk de mogelijkheid voor hennen om zich

⁵⁷ Denemarken, Zweden, Duitsland, Nederland en België.

⁵⁸ Kamerstuk 28 286, nr. 1382.

⁵⁹ Foerageren is het opnemen van voedsel door te scharrelen, te pikken naar en te krabben in de bodem.

⁶⁰ Exploreren is het onderzoeken van de omgeving. Vanaf het moment dat het kuiken uit het ei komt verkent het de omgeving, visueel en door te pikken naar objecten. Kippen hebben behoefte aan een complexe en veranderende, manipuleerbare omgeving waarin exploratie belonend werkt.

te onttrekken aan seksueel gedrag, bijvoorbeeld door voldoende ruimte en schuilmogelijkheden te creëren. Daarnaast vertonen hennen nestgedrag en hebben zij behoefte aan een geschikte, rustige plek waar zij dit gedrag kunnen uitoefenen. Het kunnen uitvoeren van nestgedrag wordt daarom als gedragsbehoefte gezien. Het vertonen van *seksueel gedrag zelf* wordt voor de vleeskuikenouderdieren niet aangewezen als zelfstandige gedragsbehoefte, omdat onbekend is wat de impact is van het niet kunnen vertonen van seksueel gedrag. Ook de gedraging *maternaal gedrag* is niet aangewezen, omdat hier onvoldoende wetenschappelijke informatie over bekend is.

Legkippen hebben, net als de vleeskuikenouderdieren, *nestgedrag* en de behoefte aan vermijden van seksueel gedrag (*veiligheid*). Over *maternaal gedrag* van legkippen is net als bij vleeskuikenouderdieren onvoldoende wetenschappelijke informatie bekend waardoor deze gedraging niet is aangewezen.

Voor opfoklegkippen, opfokvleeskuikenouderdieren en vleeskuikens is het ontvangen van *maternaal gedrag* niet aangewezen als gedragsbehoefte. Natuurlijke opfok, waarbij kuikens bij een hen worden gehouden, kan mogelijk een invulling zijn van de behoefte maar zou een wezenlijke verandering van het houderijsysteem vragen. Omdat de effecten, haalbaarheid en praktische invulling hiervan onvoldoende bekend zijn is aanvullend onderzoek noodzakelijk. Met het bieden van schuilmogelijkheden (*veiligheid*), waar kuikens beschut en warm kunnen zitten, wordt middels deze AMvB wel deels voorzien in de behoefte.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoefte?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen uit de AMvB wordt voorzien in de aangewezen gedragsbehoeften van pluimvee (opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren inclusief opfokvleeskuikenouderdieren).

De gedragsbehoefte *rusten* wordt ingevuld met de maatregelen: bezettingsdichtheid, een verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitoefenen en functiegebieden. Voor de subcategorieën zijn nu bezettingsdichtheden vastgelegd in het Bhd. Deze worden aangescherpt, voor opfokleghennen is dit nieuw. Voor legkippen en vleeskuikenouderdieren zijn al eisen gesteld aan de aanwezigheid van zitstokken. Voor opfoklegkippen en vleeskuikens nog niet. Ook voor deze subcategorieën wordt dit voorgeschreven. Voor de gedragsbehoefte *eten en drinken* geldt dat hier al algemene bepalingen voor zijn opgenomen in het Bhd (artikelen 1.7 en 2.4). Gelet op de specifieke vereisten voor pluimvee ten aanzien van *eet- en drinkgedrag* is er in de AMvB een specificatie opgenomen zodat de bepaling beter aansluit bij de gedragsbehoeften. Daarbij is er ten aanzien van het eetgedrag een wisselwerking met de gedragingen *actief gedrag* (foerageren, scharrelen en exploreren) en wordt met de volgende maatregelen in deze gedragsbehoefte voorzien: bezettingsdichtheid, toegang tot vers water, toegang tot voldoende voer, mogelijkheid tijdelijke afzondering opfoklegkippen.

De gedragsbehoefte *sociaal gedrag* wordt ingevuld met meerdere maatregelen die ervoor zorgen dat gedrag synchroon kan worden uitgevoerd. Dit betreft de maatregelen bezettingsdichtheid, functiegebieden, een verbod op kooihuisvesting, toegang tot vers water tijdens lichtperiode, toegang tot voldoende voer.

Het *zelfverzorgingsgedrag* wordt ingevuld door bezettingsdichtheid en functiegebieden, maar ook door de maatregel van voldoende strooisel. Deze laatste maatregel staat voor vleeskuikens (art 2.51), vleeskuikenouderdieren (art 2.65a en 2.65d) en legkippen (art 2.66, 2.70 en 2.71) in zijn algemeenheid beschreven in het Bhd. Met deze specificatie worden de gedragsbehoeften benoemd waar met behulp van strooisel in kan worden voorzien. Eerder stond namelijk alleen benoemd dat het de dieren in staat stelt aan hun ethologische behoeften te voldoen, zonder een specificatie te geven van deze ethologische behoeften.

Gezondheid wordt ingevuld met de maatregelen thermoregulatieplan, bezettingsdichtheid, voorkomen voetzoolleasies, functiegebieden en specifiek voor vleeskuikens de robuuste rassen.

De gedragsbehoefte *actief gedrag* wordt ingevuld door middel van meerdere maatregelen die hierboven al genoemd zijn: bezettingsdichtheid, functiegebieden, verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren, daglicht in de stal, voldoende strooisel, voorkomen voetzoolleasies en voldoende omgevingsverrijking. Deze laatste zou men onder het huidige Bhd kunnen scharen onder strooiselmateriaal, maar gelet op de verschillende soorten strooisel voor de verschillende gedragingen is het wenselijk dit nader uit te splitsen. Specifiek voor vleeskuikens is in dit kader de maatregel robuuste rassen opgenomen.

Het gedrag rondom *thermoregulatie* wordt ingevuld met de maatregelen: functiegebieden, voldoende strooisel en het thermoregulatieplan.

Specifiek voor legkippen en vleeskuikenouderdieren geldt dat ze behoefte hebben aan *nestgedrag*. Ten aanzien van de ruimte zijn in het Bhd al eisen opgenomen. Aanvullend is de maatregel van voldoende strooisel opgenomen. Voor vleeskuikenouderdieren en in mindere mate voor legkippen geldt dat ze seksueel gedrag moeten kunnen vermijden (*veiligheid*). Deze behoefte wordt ingevuld door middel van bezettingsdichtheid, verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren en de functiegebieden. Op die manier wordt ook voor de overige categorieën pluimvee voorzien in de behoefte *veiligheid*. Specifiek voor de vleeskuikenouderdieren wordt, via de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee, ook gewerkt aan het verantwoord uitfasen van de ingreep aan de achterste teen van de haan. Via de Stuurgroep loopt onderzoek naar managementmaatregelen die bijdragen aan het verantwoord uitfasen van de ingreep.⁶¹ Één van die maatregelen is een lager percentage hanen. Hiermee wordt op die manier (deels) voorzien in de behoefte aan het vermijden van ongewenst seksueel gedrag.

Voor de opfokdieren en de vleeskuikens geldt dat in de gedragsbehoefte *maternaal gedrag ontvangen* deels wordt voorzien door het aanbrengen van functiegebieden waarin een aantal aspecten hiervan kunnen worden gesimuleerd en waar kuikens beschut en warm kunnen zitten (simulatie van de moederkloek). Aangezien het gaat om het deels invullen van deze behoefte is de behoefte niet aangewezen.

Tot slot de behoefte *gezondheid* (het gezond zijn/het goed kunnen functioneren): de hiervoor genoemde maatregelen dragen allemaal in meer of mindere mate bij aan de gezondheid van de dieren. Van belang is onder andere een sociale en fysieke omgeving die de weerbaarheid van de dieren ondersteunt. Door het inrichten van functiegebieden en het bieden van meer ruimte wordt hieraan tegemoetgekomen. Daarnaast geldt dat de genetica een belangrijke rol speelt. Dit is met name aangetoond voor de vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren. Er is al veel bekend over de voordelen voor diergezondheid en dierenwelzijn van trager groeiende rassen in de vleeskuikensector. In de AMvB is daarom een maatregel 'robuuste rassen' opgenomen waarmee wordt beoogd dat op termijn enkel nog vleeskuikens van robuuste rassen worden gehouden die hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen zonder daarbij fysieke beperkingen te ervaren.

Niet opgenomen maatregel specifiek voor pluimvee

Uitloop

In de AMvB is geen verplichting opgenomen voor een buiten- of overdekte uitloop. De keuze om dit niet te doen is gemaakt op basis van verschillende onderliggende overwegingen die onderstaand nader worden toegelicht. Zo is in de Quicksan, uitgevoerd door CenSAS, opgenomen dat een overdekte uitloop een goede mogelijkheid kan zijn om de kippen meer ruimte en mogelijkheden te geven voor het vertonen van foerageergedrag en stofbadgedrag. EFSA geeft aan dat momenteel wetenschappelijk bewijs ontbreekt over de mate van de welzijnsvoordelen van een (overdekte) uitloop, maar geeft tegelijkertijd aan voordelen te zien van toegang tot een (overdekte) uitloop, omdat het de dieren de mogelijkheid biedt tussen verschillende licht- en temperatuurcondities te

⁶¹ Staatscourant nr. 18194, 30 mei 2025.

kiezen. Ook biedt het de dieren meer kansen om natuurlijk gedrag te vertonen zoals zelfverzorgingsgedrag (e.g. bijvoorbeeld stofbaden) en actief gedrag. Ook in de wetenschappelijke toets die door WUR en Universiteit Utrecht is uitgevoerd op de concept-AMvB staat beschreven: 'een uitloop biedt de dieren extra mogelijkheden bepaalde gedragsbehoeften uit te oefenen'.

De toegevoegde waarde van de (overdekte) uitloop wordt dus in verschillende bronnen beschreven. Echter, een (overdekte) uitloop is op zichzelf geen gedragsbehoefte maar biedt extra mogelijkheden om te kunnen voorzien in gedragsbehoeften. Dat betekent ook dat elementen die gericht zijn op het voorzien in de gedragsbehoeften, binnen gerealiseerd kunnen worden. Denk bijvoorbeeld aan daglichttoetreding,⁶² variatie in de inrichting (zitstokken, strooisel, extra feeders,⁶³ afleidingsmateriaal⁶⁴) en voldoende ruimte om te kunnen voorzien in de natuurlijke gedragingen. Door het aanbrengen van deze elementen kan ook in een binnen omgeving een (groot) deel van de positieve effecten van (overdekte) uitloop worden bereikt waarbij tegelijkertijd meer mogelijkheden bestaan om de eventueel negatieve effecten van een (overdekte) uitloop op het welzijn te voorkomen. In de beweging naar een meer dierwaardige veehouderij vraagt dit om huisvestingsconcepten die zoveel mogelijk tegemoetkomen aan de behoeften van pluimvee, zowel binnen als buiten.

In de AMvB is op basis van bovenstaande overwegingen een combinatie van maatregelen opgenomen - zoals het aanbieden van meer leefruimte, het aanbrengen van functiegebieden, het aanbieden van geschikt strooisel en geschikte omgevingsverrijking en toetreding van daglicht - om te kunnen voorzien in deze gedragsbehoeften.

Naast het kunnen uitvoeren van gedragsbehoeften is ook meegewogen dat in een (overdekte) uitloop dieren worden blootgesteld aan weersinvloeden (met mogelijk hitte- en koudestress tot gevolg). Voor een buitenuitloop geldt dat dit extra risico's met zich mee kan brengen. Het vergroot de kans op predatie, parasitaire infecties (zoals *Ascaridia galli*), en contact met wilde vogels, wat kan leiden tot stress, gezondheidsproblemen en een verhoogd risico op dierziekten.⁶⁵ Vanuit het perspectief van het dier kan daarom niet zonder meer geconcludeerd worden dat een (overdekte) uitloop in alle situaties leidt tot een beter welzijn voor dat dier.

Tot slot is rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van een dergelijke maatregel. Voor veel bestaande bedrijven is het technisch en ruimtelijk niet tot nauwelijks haalbaar om een (overdekte) uitloop te realiseren. Hiervoor is (extra) grond nodig en vaak ook een ingrijpende verbouwing waarvoor beperkte mogelijkheden bestaan om vergunningen te krijgen. Een dergelijke verplichting zou dan ook een aanzienlijke economische impact hebben dan wel praktisch onhaalbaar zijn.

Op basis van bovenstaande is er dan ook voor gekozen geen verplichting op te nemen voor een (overdekte) uitloop.

Robuuste rassen vleeskuikenouderdieren

Vanwege het feit dat de genetische selectie op snelgroeiende rassen voor vleeskuikens één van de grootste welzijnsrisico's is, is in de AMvB de maatregel opgenomen dat per 2040 enkel nog robuuste vleeskuikenrassen zijn toegestaan. In Nederland zal vanwege deze maatregel vanaf 2040 geen afzetmarkt meer zijn voor nakomelingen van reguliere/snelgroeiende vleeskuikenouderdieren. Daarnaast zal de vraag naar reguliere vleeskuikens, de nakomelingen van reguliere vleeskuikenouderdieren, afnemen door een tweetal ontwikkelingen in de markt. Enerzijds zal er een toenemende vraag komen naar trager groeiende rassen vanuit de verwerking en de foodservice. Anderzijds wordt groei van het ECC-segment voorzien, en daarmee tragergroeiende

⁶² Efsa, 2023. Welfare of laying Hens. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7789>.

⁶³ Konkol et al., 2020. Poultry Science, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0032579120302571?via%3Dihub>.

⁶⁴ Jacobs et al., 2023. Poultry Science <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0032579122005296?via%3Dihub>.

⁶⁵ Knierim, 2006 ; Sharma et al., 2019 ; Bestman et al., 2022 ; EFSA, 2010.

vleeskuikens, met name in het Verenigd Koninkrijk, België, Frankrijk en Duitsland. De reguliere vleeskuikenhouderij zal daarom verder gaan omschakelen naar langzamer groeiende vleeskuikens.

In de praktijk worden twee soorten vleeskuikenouderdieren gehouden, de reguliere vleeskuikenouderdieren en de tragergroeiende vleeskuikenouderdieren. Anno 2026 valt, aldus WSER/CAF, ongeveer 15-20% van de Nederlandse vleeskuikenouderdieren onder de classificatie tragergroeiende dieren (op basis van een maximale groeisnelheid van 45 gram/dier/dag). Het betreft hier de moederdieren die gehouden worden voor de retail in Nederland volgens BLK. De rest (80-85%) van de vleeskuikenouderdieren betreft het reguliere segment die vleeskuikens produceren voor zowel de reguliere vleeskuikenhouderij in Nederland als de export van broedeieren en eendagskuikens naar het buitenland, zowel binnen de EU als naar derde landen.

Ondanks deze ontwikkelingen in de markt en door de maatregel voor robuuste vleeskuikens in de AMvB zal naar schatting van WSER/CAF 40 tot 60% reguliere vleeskuikenouderdieren blijven bestaan vanwege de grote exportcomponent van deze sector. In het buitenland is (nu nog) nauwelijks vraag naar een trager groeiend kuiken. Afzetmarkten in de meeste landen vragen nog om een kuiken met een hoger groei niveau.

De vraag naar de reguliere vleeskuikens zal (voorlopig) dus blijven bestaan. Wanneer er ook voor vleeskuikenouderdieren wordt verplicht dat er vanaf 2040 enkel nog robuuste rassen gebruikt mogen worden zal dat betekenen dat een groot deel van de productie van broedeieren zal verdwijnen naar het buitenland. In Nederland worden reeds eisen aan de houderij van vleeskuikenouderdieren gesteld, die met deze AMvB verder worden aangescherpt. In andere landen is dat niet altijd geregeld. Zo is er geen EU-richtlijn voor vleeskuikenouderdieren zoals die bestaat voor bijvoorbeeld vleeskuikens. Op Europees niveau zijn dus geen minimum houderijvoorschriften vastgelegd voor vleeskuikenouderdieren. Wanneer vleeskuikenouderdierhouderijen dus zouden verplaatsen naar andere landen kan het welzijn niet gewaarborgd worden. Het kabinet vindt dit effect van een nationaal verbod op het houden van "reguliere" vleeskuikenouderdieren onwenselijk en is van mening dat dit op Europees niveau geregeld moet worden. In deze AMvB is vanwege genoemde nadelige effecten geen houdverbod voor reguliere vleeskuikenouderdieren opgenomen. Het kabinet zal zich op Europees niveau inzetten voor houderijvoorschriften en het verplicht gebruik van robuuste rassen.

2. Maatregelen specifiek voor pluimvee

Thermoregulatieplan

Voor de toelichting op het thermoregulatieplan zie de passage onder varkens. Deze maatregel treedt ook voor pluimvee in werking per 2028.

Huisvestingssystemen - algemeen

De pluimveecategorieën waar deze AMvB op van toepassing is moeten in een huisvestingssysteem gehouden worden waarin zij alle aangewezen gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en daar voldoende ruimte voor hebben. Dit wordt geregeld door verschillende voorschriften in deze AMvB. Dit brengt in ieder geval met zich mee dat de nu nog toegestane kooihuisvestingssystemen voor leghennen (Bhd, artikel 2.71) en vleeskuikenouderdieren (Bhd, artikel 2.65d tweede lid) uitgefaseerd worden. Ook andere huisvestingssystemen waarbij niet tegemoetgekomen wordt aan de gedragsbehoeften worden verboden voor alle subcategorieën pluimvee. Ook voor nieuwe innovatieve systemen geldt dat deze uiteraard moeten voorzien in de gedragsbehoeften en aan de maatregelen in deze AMvB moeten voldoen.

Met het stellen van de overgangstermijn ten aanzien van onderstaande maatregelen over huisvestingssystemen is rekening gehouden met de duur van het hele proces dat moet worden doorlopen, inclusief de vergunningverlening, voor de bouw van nieuwe stallen of de verbouw van de bestaande stal. Ook is een uitzondering ingeregeld voor het scenario dat het verkrijgen van een

natuurvergunning vanwege stikstofproblematiek (nog) niet mogelijk is. Het verbod treedt niet in werking per 2035 wanneer een veehouder kan aantonen dat uiterlijk op 1 januari 2031 een aanvraag voor een natuurvergunning (omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit) voor de nieuwbouw of verbouw is ingediend.

Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen

In de koloniekooihuisvesting als bedoeld in artikel 2.71 Bhd worden legkippen beperkt in hun gedragsbehoefte rusten en actief gedrag (bestaande uit foerageren scharrelen, exploreren en bewegen (fladderen, lopen, rennen)). Deze manier van huisvesten past dan ook niet binnen een dierwaardige veehouderij en wordt uitgefaseerd. Deze uitfasering sluit aan bij de wens vanuit het Europees burgerinitiatief 'End the Cage Age', de inzet van de Europese Commissie om een verbod op kooihuisvesting in te richten in de herziene welzijnsregelgeving⁶⁶ en bij de motie van het lid Moorlag (PvdA) uit 2020 waarin de regering wordt verzocht het houden van kippen in kooien zo snel mogelijk uit te faseren.⁶⁷

Sinds 1 januari 2012 geldt er in Europa een verbod op de huisvesting van legkippen in een legbatterij. Op basis van de Europese Richtlijn (1999/74/EG) is het toegestaan legkippen in zogenaamde verrijkte kooien te houden. In Nederland geldt een verbod op verrijkte kooien sinds 1 januari 2021 en zijn enkel nog koloniekooien toegestaan. Voor koloniekooien gelden strengere normen dan voor verrijkte kooien, zoals een grotere bruikbare oppervlakte per legkip, een groter totaaloppervlak van de kooi en een groter oppervlak van de met strooisel bedekte ruimte. Ook gelden er extra eisen voor het nest en de zitstokken. Houders met verrijkte kooien hebben, met inwerkingtreding van het verbod, geïnvesteerd in ombouw naar zogenaamde alternatieve huisvestingssystemen (Bhd, artikel 2.70) of de keuze gemaakt te investeren in het ombouwen van de verrijkte kooi naar koloniekooien als bedoeld in artikel 2.71 Bhd. Anno 2026 wordt in Nederland nog circa 12% van de legkippen in koloniekooien gehouden. Het aantal bedrijven bedraagt aanzienlijk minder dan 12% van het totaal aantal pluimveebedrijven. Deze bedrijven hebben grotendeels hun eigen opfokstallen, waarin de jonge hennen ook in kooien worden gehouden. Het gaat hierbij om circa 1,6 miljoen plaatsen voor opfokkippen. Het verbod zal dus een beperkte groep veehouders raken. Ondanks dat het gaat om een beperkte groep is sprake van een substantiële economische impact. De afschrijvingstermijn voor koloniekooien is 12,5 jaar.⁶⁸ Binnen deze beperkte groep houders met koloniekooien zit veel variatie. Zo heeft het gros van de houders waarbij de afschrijvingstermijn op korte termijn afloopt, bij het ingaan van het verbod op de legbatterij gekozen voor koloniekooihuisvesting. Ondanks de geluiden uit de maatschappij een eind te maken aan kooihuisvesting zijn er ook houders die relatief recent nog hebben geïnvesteerd in koloniekooihuisvesting. Deze bedrijven zitten dus pas aan het begin van de afschrijvingstermijn. Gelet op het beperkte aantal houders is de economische impact op sectorniveau weliswaar klein, maar kan de impact op de individuele houder, afhankelijk van de gekozen overgangstermijn en de resterende afschrijvingstermijn, aanzienlijk zijn. Naast de economische impact dient rekening gehouden te worden met het feit dat de overgang van koloniekooien naar alternatieve huisvestingssystemen een negatieve impact heeft op emissies van ammoniak, fijnstof en geur. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan te verwachten dat het verbod op koloniekooihuisvesting voor zowel legkippen als voor opfokhennen zal resulteren in een toename van de ammoniak- en fijnstofemissie. Voor geuremissie wordt geen toename verwacht.

Wanneer gekeken wordt naar de ons omringende landen is in Duitsland sinds 2025 een verbod op koloniekooihuisvesting. Hierbij is een overgangstermijn van 10 jaar ingericht. Ook in België is een verbod op de koloniekooien aangekondigd, het verbod gaat per 2036 in.

⁶⁶ Mededeling van de Europese Commissie over het Europees burgerinitiatief «End the Cage Age», Commissiedocument COM (2021) 4747.

⁶⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1160, d.d. 8 december 2020.

⁶⁸ Nico Bondt, Mariël Benus, Jakob Jager, Ron Bergevoet, 2022. Herziening EU-regelgeving dierenwelzijn Economische gevolgen van aanpassingen aan huisvesting. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2022-058.

Met een overgangstermijn tot 2035 wordt rekening gehouden met de afschrijvingstermijn van 12,5 jaar waarbij voor de meeste bedrijven geldt dat deze ruim voor 2035 is verstreken. Daarnaast is het vanuit welzijnsoogpunt onwenselijk dat er nog nieuwe koloniekooien worden gerealiseerd. Voor nieuwbouw gaat het verbod dan ook per 2028 in. In het hoofdstuk 'verhouding tot hoger recht' wordt ingegaan op de eigendomsrechtelijke afwegingen hierbij.

Verbod op kooien voor vleeskuikenouderdieren

Vleeskuikenouderdieren worden doorgaans in zogenaamde grondhuisvestingssystemen gehouden. In het huidige Bhd is in artikel 2.65d, tweede lid, echter ook een bepaling opgenomen dat vleeskuikenouderdieren in kooien gehouden mogen worden die, naast de basisvereisten van het eerste lid, voldoen aan de daar genoemde aanvullende vereisten. In de kooien moeten ouderdieren ten minste een vloeroppervlakte van 2.850 cm² tot hun beschikking hebben. Hiermee werd beoogd te voorkomen dat de ouderdieren in kleine kooien met één of twee dieren worden gehouden. In de praktijk wordt voor vleeskuikenouderdieren op slechts enkele bedrijven nog gebruik gemaakt van kooisystemen. In deze kooien worden de vleeskuikenouderdieren beperkt in hun gedragsbehoefte *rusten en actief gedrag*. Deze manier van huisvesten past dan ook niet binnen een dierwaardige veehouderij en zal worden uitgefaseerd met eenzelfde termijn als de koloniekooien voor legkippen.

Per 2035 vervalt artikel 2.65d, tweede lid, wat een verbod betekent op huisvesting in kooien voor vleeskuikenouderdieren. Voor nieuwbouw treedt het verbod per 2028 in werking.

Tijdelijke uitzondering afgesloten huisvesting opfoklegkippen

Ondanks het feit dat er geen specifieke regelgeving is voor opfoklegkippen en het verbod op koloniekooien, als bedoeld in het huidige artikel 2.71 Bhd, geen direct effect heeft op de huisvesting van opfoklegkippen, wordt wel beoogd dat ook opfoklegkippen niet in dergelijke kooien gehuisvest worden. Het is immers voor hennen van belang dat ze opgroeien in eenzelfde soort omgeving als waar ze tijdens hun legperiode zijn gehouden. Net als voor de legkippen geldt dat in een dierwaardige veehouderij ook de opfoklegkippen worden gehuisvest in een systeem waar wordt voorzien in de gedragsbehoeften.

Specifiek voor opfoklegkippen geldt dat ze in de praktijk in de eerste paar weken van hun leven in afgesloten stukken van de stal worden gehouden. Dit heeft tot doel ervoor te zorgen dat de dieren het water en voer goed kunnen vinden voordat ze in een grotere omgeving komen. De eerste paar dagen wordt voer op zogenaamd kuikenpapier verstrekt om het scharrelgedrag te bevorderen. In de AMvB is daarom vastgelegd dat opfoklegkippen tot maximaal vijf weken in een afgeschermd ruimte mogen worden gehouden. Deze termijn sluit aan bij praktijkervaring en expertinzichten over een zorgvuldige opfok in de eerste levensweken. In veel gangbare opfoksystemen, zoals opfokvolières en strooisel-/roosterstallen, zijn jonge kuikens in deze eerste fase fysiek nog niet in staat om het volledige systeem veilig en zelfstandig te benutten. Een gefaseerde openstelling voorkomt stress en waarborgt toegang tot voer, water en geschikte rust- en schuilmogelijkheden. Daarnaast zijn voorzieningen voor voer, water en klimaat in de eerste levensweken vaak specifiek afgestemd op een afgeschermd ruimte en is deze inrichting praktisch voor handelingen zoals vaccinaties en hantering. De gekozen termijn biedt daarmee ruimte voor een zorgvuldige opfok in een kwetsbare ontwikkelingsfase, zonder onnodige beperkingen voor de latere ontwikkeling van leghennen. De afgeschermd ruimte dient per 2030 uiteraard wel zo te zijn ingericht en voldoende groot te zijn voor de daarin gehouden dieren om de in artikel 2.76-0d, eerste lid aangewezen gedragsbehoeften uit te oefenen. Na maximaal vijf weken krijgen de dieren beschikking over de gehele stal.

Huisvestingssystemen vleeskuikens en opfokvleeskuikenouderdieren

Voor vleeskuikens en opfokvleeskuikenouderdieren zijn, net als voor opfoklegkippen, in de huidige regelgeving geen omschrijvingen gegeven van kooihuisvesting zoals wel het geval is voor leghennen en vleeskuikenouderdieren. Voor deze subcategorieën is er dus geen sprake van het

schrappen van een bestaande bepaling. Echter, voor deze dieren is het, net als voor de vleeskuikenouderdieren en de leghennen van belang dat ze worden gehouden in een systeem waarin wordt voorzien in de aangewezen gedragsbehoeften, daar voldoende ruimte voor hebben en waarin dus voldaan wordt aan de verschillende voorschriften in deze AMvB. Specifiek voor de opfokvleeskuikenouderdieren is het daarbij van belang dat ze worden gehouden in huisvestingsystemen die aansluiten bij de huisvesting in de fase na de opfok. Ondanks dat er dus geen sprake is van een expliciet verbod op een bepaald huisvestingssysteem wordt beoogd een eind te maken aan bestaande en eventueel toekomstige huisvestingsystemen voor vleeskuikens en opfokvleeskuikenouderdieren waar de dieren worden beperkt in hun gedragsbehoeften. Ook voor dergelijke systemen geldt per 2028 een verbod op nieuwbouw en een verbod voor bestaande stallen per 2035.

Toegang tot voldoende voer

In artikel 1.7 sub e van het huidige Bhd is opgenomen dat de persoon die een dier houdt, er zorg voor draagt dat een dier een voor dat dier toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer krijgt toegediend op een wijze die past bij het ontwikkelingsstadium van het dier. Aangezien het voor opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren van belang is dat met het eten ook in de foerageerbehoefte kan worden voorzien, is het wenselijk deze algemene bepaling verder te specificeren voor pluimvee. Het doel van de bepaling is dan ook te voorzien in een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoefte, de foerageerbehoefte en het eetgedrag en het voorkomen van voerconcurrentie. Deze specificatie voor pluimvee is toegevoegd en geldt voor alle subcategorieën pluimvee die binnen de reikwijdte van de AMvB vallen. Het is daarbij van belang deze maatregel in samenhang te zien met de aangescherpte maatregel om afleidingsmateriaal beschikbaar te stellen, die ook voor alle subsectoren geldt. Afleidingsmateriaal kan immers ook eetbaar zijn.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat deze maatregel waarschijnlijk geen effecten heeft op de emissies van ammoniak, fijnstof en geur. Echter, wanneer deze maatregel resulteert in ruller of losser strooisel dan zou dit mogelijk kunnen leiden tot een hogere ammoniak- en fijnstofemissie. De keuze voor het soort voer is van invloed op de consistentie van de mest en daardoor op de rulheid van het strooisel en daarmee op de emissie van ammoniak en fijnstof. De geuremissie zal waarschijnlijk niet worden beïnvloed.

Permanente beschikbaarheid van voer is niet wenselijk, met name vanwege het feit dat ouderdieren van vleeskuikens (afhankelijk van het ras) in meer of mindere mate beperkt gevoerd dienen te worden om te voorkomen dat ze overgewicht ontwikkelen. Dit kan namelijk gezondheids- en welzijnsproblemen tot gevolg hebben, zoals kreupelheden en verminderde vruchtbaarheid. Dit risico is groter voor de snelgroeiende rassen dan voor de tragergroeiende rassen. De snelgroeiende rassen worden dan ook meer beperkt in het voer dan de tragergroeiende rassen. Specifiek voor vleeskuikenouderdieren van de reguliere vleeskuikens (de snelgroeiende rassen) geldt dat bij deze dieren afwijkend gedrag wordt waargenomen, zoals het overmatig pikken naar de watervoorziening (en daardoor vermorsing van water met nat strooisel tot gevolg) of soortgenoten en ijsberen. De oorzaak van dit afwijkende gedrag kan meerdere oorzaken hebben, zoals het niet kunnen uitoefenen van exploratie en foerageergedrag, stress, honger en dorst. Door middel van andere maatregelen (onder andere de combinatie met afleidingsmateriaal) kunnen een aantal van de waarschijnlijke oorzaken voor het afwijkende gedrag worden weggenomen. Dit geldt echter niet voor het hongergevoel. Er zijn diverse onderzoeken naar manieren om het hongergevoel te kunnen mitigeren. Hoewel geen enkele onderzochte maatregel hongergevoel voorkomt noemt EFSA een aantal maatregelen die in combinatie toegepast zouden moeten worden. Het gaat daarbij om maatregelen zoals het verdunnen van het voer door het toevoegen van onoplosbare vezels (minimaal 10%) en het verlagen van het eiwitgehalte met 25%, evenals het optimaliseren van de frequentie van het voeren. Tragergroeiende rassen worden in veel mindere mate beperkt gevoerd en EFSA geeft dan ook aan dat daarom een beter welzijn van deze dieren wordt verwacht. Daarom is een van de maatregelen in de AMvB dat per 2040 enkel nog robuuste vleeskuikens worden gehouden (zie verder de passage over robuuste rassen).

Voor alle categorieën pluimvee geldt dat voor toepassing in de praktijk nadere invulling gegeven zal moeten worden aan deze regel die als doel heeft de dieren te voorzien in een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoefte, de foerageerbehoefte (actief gedrag), eetgedrag en het voorkomen van voerconcurrentie. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk wordt hier ruimte gegeven aan de houders om dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP behulpzaam zijn. De nader gespecificeerde tekst over toegang tot voer treedt per 2030 in werking.

Permanent toegang tot water gedurende de lichtperiode

In artikel 1.7 sub f van het huidige Bhd is bepaald dat degene die een dier houdt ervoor zorgdraagt dat een dier toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen. In deze AMvB wordt gespecificeerd, dat pluimvee gedurende de lichtperiode permanent de beschikking dient te hebben over een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit. Hiermee wordt voorzien in de gedragsbehoefte drinken (meer concreet het kunnen verzadigen van dorst). Met het permanent, gedurende de lichtperiode, verstrekken van een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit wordt immers voorzien in de behoefte van het individuele dier om de individuele waterbalans te handhaven. Deze balans wordt bepaald door wateropname (via water en voer) en waterverlies (door verdamping, vastleggen in het lichaam en excretie). Waterbehoefte is daarmee afhankelijk van interne en externe factoren, zoals de voeropname en samenstelling, het klimaat en het welbevinden van het dier. Wetenschappelijk gezien is er onvoldoende onderzoek beschikbaar om de toegang tot water ook tijdens de nachtperiode voor te schrijven. Gelet op het feit dat er in de praktijk risico's verbonden zijn aan het ook 's nachts verstrekken van water, namelijk door vernatting van strooisel, is ervoor gekozen de eis van permanente waterverstrekking te beperken tot de lichtperiode.

Voor vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren van trager groeiende vleeskuikens, opfoklegkippen en legkippen sluit dit aan bij de bestaande praktijk. De uitbreiding van deze bepaling is dan ook met name van invloed op de waterverstrekking aan snelgroeiende vleeskuikenouderdieren. Deze dieren worden in de huidige praktijk beperkt in de watergift vanwege de negatieve bijeffecten, die onder andere bestaan uit vernatting van het strooisel in de stal met risico op pootproblemen. De vernatting ontstaat door het knoeien met water en door het risico op verteringsproblemen door te veel wateropname. Dit hangt samen met het feit dat vleeskuikenouderdieren in de huidige praktijk gedurende de dag erg beperkte toegang hebben tot voer en afleidingsmateriaal. Met het invullen van de specifieke maatregelen toegang tot voldoende voer per 2030 en voldoende omgevingsverrijking per 2030 wordt beoogd het risico hierop te verkleinen.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat permanente toegang tot water voor vleeskuikenouderdieren kan leiden tot een verhoogd waterverbruik en meer vermorsing. Dit leidt tot een lagere mestconsistentie, waardoor de strooiselkwaliteit verslechtert. Natte mest en een slechtere strooiselkwaliteit hebben een effect op ammoniakemissie. WLR geeft verder aan dat het op dit moment niet in te schatten is of dit resulteert in een toe- of afname van de ammoniakemissies. Als gevolg van een slechtere strooiselkwaliteit zou de fijnstofemissie kunnen verminderen. Strooiselmest is namelijk de voornaamste fijnstofbron, zowel voor vleeskuikens als legkippen en ouderdieren. De grootte van het effect is niet te duiden. Mocht echter door aanpassing van het drinksysteem de vermorsing en/of het waterverbruik niet toenemen, dan zal deze maatregel geen effect op de fijnstofemissie hebben. Tot slot geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op de geuremissie. Wel zou de geurbeleving anders kunnen worden ervaren door het nattere strooisel en mest.

Naar aanleiding van een motie van Vestering en Boswijk⁶⁹ is door de vleeskuikenouderdierensector een plan van aanpak opgesteld om de dieren gedurende een langere periode op de dag de beschikking te geven over water. Daarbij is rekening gehouden met het natuurlijk gedrag en het

⁶⁹ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 52, december 2021.

minimaliseren van negatieve bijeffecten. Via opname in de IKB-voorschriften is geborgd dat de dieren langere en meer perioden gedurende de dag de beschikking hebben over water.⁷⁰ Met de motie Vestering cs⁷¹ werd de regering verzocht niet akkoord te gaan met dit plan van aanpak. Gelet op het feit dat de gesprekken over dierwaardige veehouderij destijds al liepen en er via die route werd gekeken naar een integrale wijze van aanpassingen in de stal is destijds toegezegd dit onderwerp opnieuw te bezien in dit kader.⁷² Met de aanpassing in het Bhd betreffende de watervoorziening wordt rekening gehouden met de benodigde aanpassing in de stal. Inmiddels is duidelijk geworden dat met een aanpassing van in de stal aanwezige drinklijnen, zogenoemde drinknippelsystemen, vernatting van het strooisel kan worden voorkomen. Met de juiste mitigerende maatregelen is het permanent, gedurende de lichtperiode, verstrekken van water dan ook mogelijk. De sector heeft reeds een plan van aanpak opgesteld, waarmee de dieren een langere periode op de dag beschikking hebben over water en hiermee is een goede stap gezet inzake de waterverstrekking. Voor de volgende stap, het gedurende de volledige lichtperiode verstrekken van water zal een deel van de houders nog een investering moeten doen aan de drinklijnen. De maatregel treedt per 2030 in werking.

Donkerperiode

In het huidige Bhd wordt voor vleeskuikens verwezen naar bijlage I van de EU Richtlijn 2007/43. In die bijlage is inzake een lichtschema bepaald dat binnen zeven dagen nadat vleeskuikens in het gebouw zijn geplaatst, tot drie dagen vóór de geplande slachttijd de verlichting een 24-uurschema dient te volgen en donkerperiodes dient te omvatten die in totaal ten minste zes uur duren, met ten minste één ononderbroken donkerperiode van ten minste vier uur, periodes met gedimd licht niet inbegrepen. Voor legkippen is in het huidige Bhd een ononderbroken donkerperiode van acht uur vastgelegd (artikel 2.75, derde lid). Voor de andere subcategorieën binnen deze AMvB is een dergelijke bepaling niet vastgelegd. EFSA adviseert voor vleeskuikens een lichtregime met circa 16–17 uur licht en een ononderbroken donkerperiode van ongeveer 7–8 uur per 24 uur. De huidige EU-regelgeving sluit hierbij aan door eisen te stellen aan de donkerperiode binnen een 24-uursritme. In de AMvB is er, gelet op EFSA, voor gekozen voor alle subcategorieën een aaneengesloten donkerperiode vast te leggen van ten minste 8 uur per 24 uur. De lichtperiode wordt hiermee ook impliciet bepaald. Voor leghennen en vleeskuikenouderdieren treedt deze maatregel per 2028 in werking. Voor opfoklegkippen treedt deze maatregel in 2030 in werking. Dit vanwege het feit dat er in de huidige regeling geen specifieke maatregelen gelden voor opfoklegkippen en de eerste maatregelen in deze AMvB voor opfoklegkippen per 2030 in werking treden. De voorgeschreven aaneengesloten donkerperiode van minimaal acht uur betreft een minimumeis. Het hanteren van een langere donkerperiode is mogelijk en kan in bepaalde houderijsystemen wenselijk zijn, zoals bijvoorbeeld in de praktijk bij opfoklegkippen. Een langere aaneengesloten donkerperiode ondersteunt rust en de natuurlijke circadiane ritmes en draagt daarnaast bij aan een beheerste geslachtelijke ontwikkeling, zodat dieren niet te vroeg in productie komen terwijl zij daar nog onvoldoende toe ontwikkeld zijn.

Specifiek voor vleeskuikens geldt dat een aaneengesloten donkerperiode van acht uur positief kan zijn voor rustgedrag, maar ook risico's kan geven voor welzijn en uitvoerbaarheid. In de praktijk worden momenteel bij vleeskuikens vaak twee donkerperiodes van circa vier uur toegepast. Reden hiervoor is dat een langere aaneengesloten donkerperiode risico's met zich meebrengt zoals verstoring van activiteit en voeropname, vernatting van het strooisel en daardoor meer kans op voetzoollaesies. Daarom vindt eerst aanvullend onderzoek plaats naar de mogelijk negatieve effecten en de wijze waarop een aaneengesloten donkerperiode voor vleeskuikens werkbaar kan worden toegepast. De maatregel is voor vleeskuikens voorzien per 2030 in werking met een evaluatie in 2028 die toetst of er dan voldoende kennis beschikbaar is.

Daglicht in de stal

⁷⁰ Kamerstuk 28 286, nr. 1261, 6 juli 2022.

⁷¹ Kamerstuk 28 286, nr. 1275, 8 december 2022.

⁷² Kamerstuk 28 286, nr. 1293, d.d. 26 mei 2023.

Om te voorzien in gedragsbehoeften zoals actief gedrag en eten en drinken is daglicht van belang. Daglicht sluit ook beter aan bij het natuurlijke dag- en nachtritme van dieren. Daarom treedt voor alle subcategorieën de verplichting tot het toetreden van daglicht in werking. Voor nieuwbouw per 2030 en bij bestaande bouw is dit na evaluatie voorzien per 2040. Dit sluit aan bij de bredere ontwikkeling naar het werken met functiegebieden. Voor nieuwbouw kan een passende lichtvoorziening integraal worden meegenomen bij de inrichting van een nieuw te bouwen stal. Bij bestaande stallen zijn de mogelijkheden afhankelijk van onder meer het stalsysteem, de constructie en de inrichting van de functiegebieden. Vandaar dat voor het moment van inwerkingtreding aangesloten is bij de (voorzien) inwerkingtreding voor de maatregelen omtrent functiegebieden.

WSER/CAF heeft de aanvullende kosten van daglichtvoorzieningen voor pluimveehouders doorgerekend. Voor het realiseren van daglicht zijn verschillende technische oplossingen beschikbaar. Zo kunnen lichtdoorlatende delen in het dak of de wanden worden aangebracht, maar kan bijvoorbeeld ook gebruik worden gemaakt van lichtkokers. Veel bedrijven beschikken reeds over dergelijke voorzieningen, onder meer vanwege private kwaliteitssystemen zoals BLK. De aanvullende investeringskosten en economische impact worden als beperkt beoordeeld. Daarbij kan tevens sprake zijn van een beperkte besparing op het elektriciteitsgebruik. Vanwege de verschillen tussen stallen en de verschillende mogelijkheden om passende daglichttoetreding te realiseren, wordt geen uniforme kwantitatieve norm voorgeschreven. Pluimveehouders krijgen ruimte om een voorziening te kiezen die past bij het stalsysteem en de inrichting van de functiegebieden. Gelet op de verschillende technische mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk kan nadere invulling hiervan via een GGP plaatsvinden.

Bezettingsdichtheid

Om te voorzien in de gedragsbehoeften van pluimvee, te weten rustgedrag; eten en drinken; veiligheid; zelfverzorgingsgedrag en actief gedrag (waaronder foerageren/scharrelen, exploreren en bewegen) heeft een dier voldoende ruimte nodig. Onderzoek laat zien dat bij lagere bezettingsdichtheden dieren beschikken over meer functionele ruimte om aan deze gedragsbehoeften te voldoen. Er zijn aanwijzingen dat beperkte beweging kan leiden tot minder botbelasting en daardoor zwakkere botten. Dit is bijvoorbeeld beschreven bij vleeskuikens, en ook studies bij leghennen laten zien dat voldoende beweging bijdraagt aan sterkere botten en een lager risico op fracturen.⁷³

Ook strooiselkwaliteit neemt toe bij een lagere bezetting. Specifiek voor vleeskuikenouderdieren geldt dat het paargedrag beter werd uitgevoerd bij lagere bezetting met meer kuikens per hen als resultaat. Het bruikbare oppervlakte betreft de oppervlakte die ten alle tijde voor de dieren toegankelijk is. Voor legkippen en vleeskuikens bestaan reeds specifieke eisen over het bruikbare oppervlakte en daarmee de maximale bezettingsdichtheid, die hun oorsprong vinden in de Europese welzijnsrichtlijnen (richtlijn 1999/74/EG respectievelijk richtlijn 2007/43/EG) en zijn geïmplementeerd in het Bhd. Voor opfoklegkippen is zo'n eis er nog niet. Voor vleeskuikenouderdieren is er ook geen Europese norm voor de bezettingsdichtheid, maar bestaan daar al wel nationale vereisten voor. Hoewel het verlagen van de bezettingsdichtheid in theorie snel verwezenlijkt kan worden, dient hier voor alle subsectoren rekening gehouden te worden met diverse andere aspecten die meewegen om het jaartal van inwerkingtreding vast te stellen. Het gaat dan om extra kosten, de stand van zaken in onze omringende lidstaten, de ontwikkeling van marktconcepten en de impact van lagere bezettingsdichtheden op stalemissies. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat het verlagen van de bezetting zeer waarschijnlijk zal resulteren in een toename van de ammoniakemissie per dier. Hiermee is rekening gehouden in de

⁷³ European Food Safety Authority (EFSA). (2010). Scientific Opinion on the influence of genetic parameters on the welfare and the resistance to stress of commercial broilers. EFSA Journal, 8(7), 1666.

Kang, H. K., Park, S. B., Kim, S. H., & Kim, C. H. (2016). Effects of stock density on the laying performance, blood parameters, corticosterone levels, and bone mineral density of laying hens in floor pens. Poultry Science, 95(7), 1581–1587.

Environmental Complexity and Reduced Stocking Density Promote Positive Behavioral Outcomes in Broiler Chickens

Reducing stocking density benefits behaviour of fast- and slower-growing broilers - ScienceDirect

Effects of strain and stocking density on leg health, activity, and use of enrichments in conventional broiler chicken production - ScienceDirect

Welfare of broilers on farm - 2023 - EFSA Journal - Wiley Online Library

faserings van het verlagen van de bezetting. Verder geeft de WLR op basis van de expertinschatting aan dat de fijnstofemissie waarschijnlijk niet of heel licht zal afnemen en is het niet de verwachting dat de geuremissie zal afnemen door het verlagen van de bezetting. Bij een lagere bezetting worden de vaste kosten (voor stal, inventaris, algemeen en arbeid) verdeeld over minder dieren en hierdoor stijgen de kosten per dier. Aangezien alle pluimvee subsectoren een andere dynamiek kennen, met name met betrekking tot het verdienmodel en het halen van de meerkosten uit de markt, worden de subsectoren onderstaand apart behandeld. Daarbij is bij het vaststellen van de bezettingsgraad per subcategorie steeds het principe gehanteerd dat door de dieren meer ruimte te geven ze, in combinatie met de overige maatregelen, kunnen voorzien in hun gedragsbehoeften. Tegelijkertijd is rekening gehouden met de grote economische impact die het geven van meer ruimte met zich meebrengt. Naast de maatregel van meer ruimte zijn in de AMvB ook andere maatregelen opgenomen die bijdragen aan het kunnen voorzien in de gedragsbehoeften. De bezettingsdichtheid moet dan ook ten alle tijde in combinatie gezien worden met die andere maatregelen.

Vleeskuikens

Het toekomstbeeld in 2040 voor vleeskuikens is gericht op een maximale bezetting van 32 kg per m². Vanuit de Europese Richtlijn 2007/43/EG is nu als uitgangspunt een maximale bezettingsdichtheid van 33 kg per m² toegestaan. In Nederland is gebruik gemaakt van de mogelijkheid in de Richtlijn om voor vleeskuikens twee uitzonderingen te maken zodat hogere bezettingscategorieën mogen worden gehanteerd wanneer de houder aan aanvullende voorwaarden voldoet. De houder mag dieren met een bezetting van 33-39 kg per m² (categorie 2) houden wanneer er aanvullende managementmaatregelen worden getroffen. Wanneer de houder aan verdere aanvullende voorwaarden voldoet, mag de houder vleeskuikens houden met een bezetting van 39-42 kg per m² (categorie 3). Op 19 oktober 2023 is de motie van Akerboom en De Groot⁷⁴ aangenomen waarin de regering wordt verzocht de hoogste bezettingscategorie (39-42 kg per m²) voor vleeskuikens te verbieden. Eerder is gemeld dat bij de uitwerking van de eisen van een dierwaardige veehouderij deze motie zou worden meegenomen.⁷⁵ Met het toekomstbeeld voor 2040, gericht op een maximale bezetting van 32 kg per m², wordt aanzienlijk verder gegaan dan de motie. De economische impact is fors. Daarnaast gaat het verlagen van de bezettingsgraad gepaard met onzekere effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof, die gepaard gaan met problemen rondom vergunningverlening. Ondanks deze impact wordt met deze inzet beoogd voldoende ruimte te houden voor ambitieuzere marktconcepten, zoals bijvoorbeeld BLk 1 ster, en het ontwikkelen van daarbij behorende verdienmodellen. Zo zien we in Nederland een grote impactvolle ontwikkeling die is ingezet door de markt. In 2021 hebben de Nederlandse supermarkten, en verschillende partijen in andere afzetkanalen, aangegeven vanaf eind 2023 alleen nog maar vers kippenvlees te verkopen dat minimaal BLk 1 ster van de Dierenbescherming draagt. Één van de eisen van het keurmerk is de maximale bezettingsdichtheid van 25 kg per m². Daarnaast is een van de eisen van BLk 1 ster het gebruik van trager groeiende rassen. Deze omschakeling gaat gepaard met onzekere effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof die resulteren in problemen met vergunningverlening. Om duidelijkheid te krijgen over de milieueffecten en om deze omschakeling vanuit de overheid te stimuleren wordt in het kader van het Marktprogramma Verduurzaming Dierlijke Producten met alle betrokken partijen samen in de Regiegroep Scale Up Kip 1 ster (hierna: Regiegroep) gewerkt aan meerdere sporen. Er wordt onder andere gewerkt aan het inzicht krijgen in de emissies door het uitvoeren van metingen naar de emissie van ammoniak, geur en fijnstof. Daarnaast zijn er managementmaatregelen beschreven die mogelijk een bijdrage leveren aan het beperken van de emissie uit BLk 1 ster vleeskuikenstallen.

Naast het BLk 1 ster keurmerk bestaan ook andere marktconcepten met hun oorsprong in Europa. Zo geldt voor biologische vleeskuikens een maximale bezetting van 21 kg per m² en via het privaat Europees initiatief (European Chicken Commitment) streeft men naar een bezettingsdichtheid van maximaal 30 kg per m². Naast deze marktconcepten zien we ook dat andere lidstaten een lagere

⁷⁴ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1589.

⁷⁵ Kamerstuk 28 286, nr. 1330, d.d. 1 maart 2024.

maximale bezetting toestaan dan is toegestaan volgens de Europese Richtlijn. In Zweden is een maximale bezetting van 36 kg per m² toegestaan, in Oostenrijk een maximum van 30 kg per m². In Duitsland geldt wettelijk een maximale bezetting van 39 kg per m², maar houdt 80% van de bedrijven dieren onder private concepten met een maximale bezetting van 35 kg per m².

Gelet op bovengenoemde motie, ontwikkelingen van marktconcepten in binnen- en buitenland, het feit dat circa de helft van de Nederlandse vleeskuikenhouders dieren reeds met een maximale bezetting van 25 kg per m² houdt en regelgeving in ons omringende lidstaten is, met inachtneming van de economische- en milieu impact, het voornemen gefaseerd toe te werken naar een wettelijk maximale bezetting van 32 kg per m² per 2040. Met het verlagen van de bezetting voor vleeskuikens wordt voorzien in meer comfort, meer rustgedrag (namelijk minder verstoring), meer beweging, minder brandhakken, betere locomotiescore, betere kwaliteit van het strooisel, minder bevulde kuikens en vaker eten en drinken omdat de dieren makkelijker toegang hebben tot de voer- en drinklijnen.

Per 2030 vervalt artikel 2.50, lid 4 Bhd en daarmee vervalt de mogelijkheid tot het houden van vleeskuikens met een bezetting hoger dan 39 kg per m². Hiermee wordt het wettelijk maximum gelijkgetrokken met de wettelijke norm in Duitsland, wat naast het Verenigd Koninkrijk de grootste afzetmarkt is voor de reguliere vleeskuikenhouder. Na evaluatie is voorzien dat per 2035 de maatregel van een maximale bezetting van 35 kg per m² in werking treedt. Voor 2040 is na evaluatie voorzien dat een maximale bezetting van 32 kg per m² in werking treedt. De extra kosten kunnen deels gecompenseerd worden door het aanbrengen van plateaus die, wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie onderdeel functiegebieden), mee mogen tellen voor de beschikbare oppervlakte.

Vleeskuikenouderdieren

Voor ouderdieren van vleeskuikens zijn de normen voor bezetting opgenomen in artikel 2.65d van het Bhd. Tot de vloeroppervlakte worden ook de legnesten gerekend en voor de dieren bereikbare plateaus, indien daarboven een vrije ruimte met een hoogte van ten minste 35 cm beschikbaar is. Er mag geen mest door de plateaus kunnen vallen. De beschikbare oppervlakte per ouderdier is groter dan voor de legkippen, omdat de ouderdieren van reguliere vleeskuikens groter en zwaarder zijn dan legkippen. Onder het huidige Besluit beschikt een regulier ouderdier over een vloeroppervlakte van ten minste 1.300 cm² per dier, wat overeenkomt met 7,7 dieren per m². In de ons omringende landen is de gemiddelde bezetting iets lager met 7 tot 7,5 dieren per m². Specifiek voor de ouderdieren van een koppel waarvan de hennen een eindgewicht van ten hoogste 2,4 kg bereiken (de zogenaamde minimoederdieren/de moederdieren van trager groeiende vleeskuikens) geldt dat zij tenminste beschikken over 1.200 cm² bruikbare oppervlakte per ouderdier. Dit komt neer op 8,3 dieren per m² en ligt daarmee lager dan de huidige eis voor de legkippen (van 9 hennen per m²). Deze eis wordt niet aangescherpt. Deze dieren zijn met een eindgewicht van zo'n 2,4 kg immers kleiner dan de reguliere ouderdieren, met een eindgewicht van de hennen van circa 4 kg, en hiervoor kan met de reeds vastgelegde kleinere oppervlakte worden volstaan.

Bij het vaststellen van de bezetting voor de reguliere vleeskuikenouderdieren is gekeken naar de ons omringende landen en de kostprijs. Door het verhogen van het beschikbare oppervlak zal de kostprijs hoger komen te liggen en zal de afzet van broedeieren in het buitenland, met name buiten de EU, onder druk komen te staan. Daar waar voor de binnenlandse afzet geldt dat de kosten kunnen worden doorgerekend aan de afnemers (en daarmee een kostenpost vormen voor de vleeskuikenhouder) zal dat voor de afzet richting het buitenland anders liggen. Tegelijkertijd zien we in de ons omringende landen dat de bezetting lager is dan die in Nederland. Op basis van deze inzichten is na evaluatie voorzien dat de maximale bezettingsdichtheid voor reguliere vleeskuikenouderdieren van 7 dieren per m² (1.429 cm² per dier) in 2040 in werking treedt. Als tussenstap treedt de maximale bezetting van 7,5 dieren per m² (1.333 cm² per dier) per 2030 in werking.

Dieren die worden opgefokt tot ouderdieren vallen onder het toepassingsbereik van artikel 2.65e van het Bhd. Op grond van de huidige regelgeving dienen zij vanaf een leeftijd van 10 weken te beschikken over een vloeroppervlak van tenminste 666 cm² per dier. Deze bepaling blijft ongewijzigd. Voor jongere dieren is geen oppervlaktenorm opgenomen. In de praktijk worden deze dieren in een kleiner gedeelte van de stal gehouden zodat zij beter toegang hebben tot voer en water en beter gecontroleerd kunnen worden. Voor de opfokvleeskuikenouderdieren tot 10 weken leeftijd gelden de algemene houdvoorschriften voor het houden van dieren voor de productie van dierlijke producten.

Legkippen

Vanuit de Europese Richtlijn (1999/74/EG) is een maximale bezettingsdichtheid van 9 legkippen per m² toegestaan. In de berekening van het beschikbare oppervlak worden enkel oppervlakten meegeteld die aan bepaalde voorwaarden voldoen (waaronder minimale breedte en maximale helling) en de legnesten zijn uitgesloten voor de berekening van de beschikbare oppervlakte. Deze oppervlakten mogen niet meetellen voor het vaststellen van de bezetting, maar ze hebben weldegelijk een toegevoegde waarde voor het welzijn van de legkippen in de stal. De kippen maken gebruik van deze oppervlakten.

Anders dan bij vleeskuikens is er voor deze categorie (nog) geen breed marktconcept waar een lagere bezetting wordt aangehouden. In de biologische houderij voor legkippen geldt een maximumbezetting van 6 kippen per m². Daarnaast zien we kleine private marktconcepten die een lagere maximale bezetting aanhouden. De impact van een lagere bezetting op emissies, ammoniak, geur en fijnstof is nog onduidelijk. Wel zijn de jaarkosten per legkippenbedrijf in beeld gebracht in de impactanalyse, deze zijn aanzienlijk. Gelet op deze impact, het feit dat in andere lidstaten geen lagere bezetting wordt aangehouden, ook niet in marktconcepten, en er voldoende ruimte moet blijven voor het ontwikkelen van marktconcepten is na evaluatie voorzien dat het verlagen van de bezettingsdichtheid voor legkippen naar maximaal 8 hennen per m² (1.250 cm² per legkip) in 2040 in werking treedt.

Opfoklegkippen

Voor opfoklegkippen is nog geen bestaande regelgeving, wel worden er privaat, via de Duitse KAT-normen, sinds 2024 eisen gesteld aan de bezettingsdichtheid. Deze is, vanaf dag 50 tot aan het eind van de opfokperiode, maximaal 18 hennen per m². Op veel Nederlandse bedrijven wordt al gewerkt volgens de KAT-normen. Wanneer houders niet onder de KAT-normen vallen, wordt vanuit de sector een bezetting van 22 hennen per m² aangehouden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat een lagere bezettingsdichtheid tijdens de opfokfase van leghennen (opfoklegkippen) leidt tot structurele voordelen voor het dierenwelzijn, gedrag en de gezondheid. Ook EFSA bevestigt dat een lagere bezetting in de opfokfase bijdraagt aan het beter kunnen vertonen van exploratie-, foerageer- en comfortgedrag en aan een afname van schadelijk pikgedrag.⁷⁶ Daarnaast laat onderzoek zien dat een lagere bezettingsdichtheid tijdens de opfokfase een positief effect heeft op de ontwikkeling van het immuunsysteem, waarbij de voordelen ook doorwerken in de latere legperiode.⁷⁷ In de beschikbare onderzoeken is veelal uitgegaan van lagere bezettingsdichtheden dan 16 hennen per m². Bij een lagere bezetting stijgt de kostprijs per hen. De extra kosten zijn niet onoverkomelijk aldus de impactanalyse van WSER/CAF. Daarom treedt per 2030 een maximale bezetting voor opfoklegkippen van maximaal 18 opfoklegkippen per m² vanaf 50 dagen tot aan het eind van de opfokperiode in werking. Een volgende stap in een verlaging van de bezettingsdichtheid wordt tegelijk genomen met de stap voor de legkippen. Na evaluatie is voorzien dat de verlaging van maximale bezetting voor opfoklegkippen van 16 opfoklegkippen per m² vanaf 50 dagen tot aan het eind van de opfokperiode per 2040 in werking treedt.

Inrichten functiegebieden

⁷⁶ EFSA Journal 2023;21(6):7789.

⁷⁷ Hofmann et al., 2021. Poultry Science. Short- and long-term consequences of stocking density during rearing on the immune system and welfare of laying hens.

Om in de verschillende gedragsbehoeften van pluimvee te voorzien is het van belang dat de dieren beschikking hebben over verschillende zogenaamde functiegebieden die zodanig zijn ingericht dat ze tegemoetkomen aan de specifieke gedragsbehoeften. Zo kan men denken aan het inrichten van gebieden waar dieren actief gedrag, zoals foerageren/scharrelen, exploreren en bewegen, kunnen vertonen en gebieden waar dieren ongestoord kunnen rusten of hun nestgedrag kunnen vertonen. Ondanks dat al veel bekend is, wordt nog onderzoek gedaan naar hoe de functiegebieden in de pluimveehouderij eruit kunnen zien. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de gedragingen van de dieren maar ook naar de effecten op andere thema's zoals emissies, fijnstof en energie. De gebieden die we in deze AMvB onderscheiden, en hieronder toelichten, zijn verhoogde rustplaatsen en een plek waar kuikens beschut kunnen zitten. De maatregelen voor het aanbrengen van functiegebieden zijn voor bestaande stallen per 2040 voorzien in werking te treden, en voor nieuwbouw is voorzien dat ze per 2030 in werking treden. Daaraan voorafgaande heeft een evaluatie overeenkomstig artikel 2.79, tweede lid, onderdeel b, plaats vanwege nader onderzoek naar de praktische uitvoerbaarheid. Zie voor een toelichting op die evaluatie paragraaf 9 van deze toelichting. Per functiegebied kan men ook nog verschillende lichtsterkten inrichten die passend zijn bij de gedraging in het betreffende functiegebied. Gelet op het feit dat hier nog onderzoek naar loopt en dit mogelijk kan botsen met de Europese Richtlijn 2007/43/EG, waarin in bijlage I is bepaald dat de lichtintensiteit tijdens de lichtperiode op ten minste 80% van de bruikbare oppervlakte ten minste 20 lux moet bedragen, is ervoor gekozen lichtsterkten niet mee te nemen in de AMvB.

Verhogingen – zitstokken en/of plateaus

Algemeen

Om te voorzien in de gedragsbehoeften rusten en actief gedrag dienen de dieren te beschikken over voldoende zitstokken en/of plateaus zodat ze onder andere ongestoord kunnen rusten. Deze zitstokken en/of plateaus dienen echter meerdere doelen. Zo is het een vorm van omgevingsverrijking en ziet men positieve effecten op het bewegingsapparaat van de dieren. Zowel de gedragsbehoeften waarin met deze maatregel wordt voorzien kunnen verschillen tussen de subcategorieën pluimvee. Ook de uitwerking in de praktijk kan verschillend zijn. Onderstaand is daarom onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën pluimvee en soorten verhogingen.

Vleeskuikens - plateaus

Uit onderzoek is gebleken dat verhogingen in de vorm van plateaus een toegevoegde waarde hebben voor het dierenwelzijn van vleeskuikens. Dat geldt zowel voor de trager groeiende vleeskuikens, waarvan bekend is dat ze actiever zijn, als voor reguliere vleeskuikens. Hoewel vleeskuikens doorgaans geen gebruik maken van zitstokken, maken zij wel gebruik van plateaus. Plateaus geven de dieren de mogelijkheid andere dieren te ontwijken, verhoogd en ongestoord te rusten en stimuleren actief gedrag. Daarnaast is de verticale beweging goed voor het bewegingsapparaat van de kip. Er zijn diverse manieren om de dieren de mogelijkheid te geven zich in de hoogte te kunnen bewegen, zoals het gebruik van stobalen of het aanbrengen van plateaus of springtafels. Specifiek met het aanbrengen van plateaus kan extra ruimte in de stal worden gecreëerd voor de dieren. Plateaus mogen, mits wordt voldaan aan basiseisen, meetellen als bruikbaar oppervlak. Zo dienen de plateaus te allen tijde (dag- en nachtperiode) beschikbaar te zijn en zijn ze gemakkelijk toegankelijk (bijvoorbeeld via loopplanken en/of trappetjes) of, vanwege de groei die de dieren doormaken, in hoogte verstelbaar. Tevens dient de vrije ruimte onder en boven het plateau hoog genoeg te zijn zodat de dieren ook onder de plateaus in hun gedragsbehoeften kunnen voorzien (in de praktijk wordt daarmee bedoeld dat de dieren er rechtop onderdoor moeten kunnen lopen en met hun vleugels moeten kunnen wapperen). De minimumhoogte mag dus nooit lager zijn dan de hoogte van het dier zelf. Volgens EFSA zijn echter geen metingen beschikbaar voor de hoogte van vleeskuikens en van de hoogte bij het uitvoeren van de verschillende activiteiten.

Verder mogen de plateaus geen mest doorlaten, zodat de dieren die eronder zitten schoon blijven. De plateaus dienen breed genoeg te zijn voor de dieren om elkaar te kunnen passeren en

ongestoord kunnen rusten. Voor vleeskuikens dienen verhoogde plateaus beschikbaar te zijn met een gezamenlijk oppervlakte van ten minste 10% van het bruikbare vloeroppervlak. Een minimum van 10% is nodig om te voorzien in het rust- en actief gedrag van vleeskuikens. Ook dienen de plateaus te allen tijde toegankelijk te zijn voor de dieren, dit betekent gedurende de gehele dag en nacht. Tot slot geldt dat de oppervlakte van het plateau van strooisel voorzien moet zijn (artikel 2.48 Bhd). Economisch gezien brengen zowel strobalen of plateaus kosten met zich mee. Aangezien plateaus, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, mee mogen tellen als beschikbaar oppervlak, wordt ingeschat dat deze investering rendabel is. Daarnaast is het mogelijk onder de plateaus schuilplaatsen te creëren (zie ook maatregel schuilmogelijkheden).

De concrete invulling voor de praktijk is echter nog niet uitgekristalliseerd. Zo is het, naast bovenbedoelde basiseisen, in de praktijk van belang dat de verhogingen goed schoon te maken zijn en is het voor de veehouder van belang dat hij/zij de dieren goed kan controleren. Er loopt momenteel onderzoek naar het inrichten van verschillende functiegebieden voor vleeskuikens, waaronder plateaus, en er is nader onderzoek nodig naar de minimale ruimte op de plateaus. Op basis van de huidige inzichten is voorzien dat de maatregel tot het aanbrengen van plateaus, na evaluatie, per 2040 in werking treedt. Daarnaast is voorzien dat de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking treedt. Tot die tijd wordt via onderzoek en pilots gekeken naar de beste manieren om de plateaus te realiseren voor het welzijn van de dieren en het effect op ammoniakemissie. Hierover vindt in 2028 een evaluatie plaats om te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is om de maatregel voor nieuwbouw in 2030 in werking te kunnen laten treden. De praktische uitwerking, zoals eisen aan hoogte, breedte, materiaal, schoonmaakbaarheid en inrichting van functionele gebieden, wordt daarbij verder vastgelegd in een beleidsregel voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren.

Deze maatregel heeft wel een negatief effect op ammoniakemissie. Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat door het aanbrengen van plateaus voorzien van strooisel en fysiek toegankelijk voor de vleeskuikens, het emitterend oppervlak toe zal nemen en daardoor ook de ammoniakemissie uit de stal zal toenemen. Effecten op fijnstof- en geuremissie worden gering ingeschat.

Vleeskuikenouderdieren – plateaus en zitstokken

Vleeskuikenouderdieren maken net als vleeskuikens ook gebruik van plateaus. In het huidige Bhd zijn plateaus voor vleeskuikenouderdieren, in tegenstelling tot die voor vleeskuikens, al wel opgenomen. De plateaus zijn gedefinieerd (artikel 2.65d, lid 1, sub a) als een horizontaal aangebrachte verhoging van hout of kunststof waardoor geen mest kan vallen. Daarnaast is bepaald dat plateaus vanaf 35 cm hoogte mogen worden meegerekend als vloeroppervlakte.

Gelet op de vergelijkbare welzijnsfunctie van plateaus voor vleeskuikenouderdieren als voor vleeskuikens is het doel in de toekomst voor beide subcategorieën één gelijkkluidend, doelgericht voorschrift voor plateaus te hanteren welke ruimte biedt voor innovatieve en praktijkgerichte invulling. Dit wordt vastgelegd in een beleidsregel. Tot die tijd geldt voor vleeskuikenouderdieren het bestaande artikel. Op basis van de huidige inzichten is voorzien dat de verplichting tot het aanbrengen van plateaus die voldoen aan de normen in de nog op te stellen beleidsregel, na evaluatie, per 2040 in werking treedt. Daarnaast is voorzien dat de maatregel voor nieuwbouw per 2030 in werking treedt. Tot die tijd wordt via onderzoek en pilots gekeken naar de beste manieren om de plateaus te realiseren voor het welzijn van de dieren en het effect op ammoniakemissie. In 2028 vindt een evaluatie plaats om te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is om de maatregel voor nieuwbouw in 2030 in werking te kunnen laten treden.

Voor vleeskuikenouderdieren geldt, in tegenstelling tot vleeskuikens, dat zij wel gebruik maken van zitstokken. De bestaande eisen aan zitstokken in het huidige Bhd (artikel 2.65d, lid 1, sub c) blijven ongewijzigd.

Legkippen en opfoklegkippen – zitstokken

Voor legkippen zijn in het huidige Bhd eisen gesteld aan rustplaatsen (conform de Europese

Richtlijn 1999/74/EG). Zo dienen de legkippen beschikking te hebben over ten minste 15 cm zitstokruimte per dier. In de literatuur zijn ook andere afmetingen te vinden. Zo wordt in het Programma van Eisen leghennen dat is opgesteld door de WUR in 2020⁷⁸ een zitruimte per dier van 18 cm voorgesteld. De literatuur geeft echter geen eenduidige grondslag om 18 cm per dier als optimale norm vast te stellen. Daarom wordt de bestaande norm voor leghennen verhoogd van 15 cm naar 17 cm zitstoklengte per dier. Voor opfoklegkippen is een zitstoklengte van 14 cm per hen opgenomen. Deze maatregel treedt per 2030 in werking voor nieuwbouw en in 2040 voor bestaande bouw.

Niet alleen dienen er voldoende zitstokken of andere verhoogde rustplekken aanwezig te zijn, afgestemd op de leeftijd en lichaamsgrootte van de dieren. De zitstokken moeten ook zo worden ontworpen dat deze een comfortabele rustplek bieden en dat de lichamen van de dieren goed worden ondersteund. Hoge bezettingsdichtheden moeten worden vermeden zodat alle dieren toegang hebben tot verhoogde rustplekken en om verstoring van rustende dieren te voorkomen. Daarnaast wordt aanbevolen om opfoklegkippen groot te brengen in een omgeving met verhoogde structuren die vergelijkbaar zijn met wat ze in de legkippenhuisvesting tegenkomen. Vanaf een leeftijd van maximaal drie weken dienen er zitstokken of andere verhoogde rustplekken aanwezig te zijn. Ook in de afgeschermdere kleinere ruimte waar opfokhennen tot een maximum van vijf weken zitten. Voor jonge hennen wordt een lage hoogte van de zitstokken aanbevolen. Voor zowel legkippen als opfoklegkippen worden hellingen aanbevolen om toegang te krijgen tot verhoogde structuren. De eigenschappen van de zitstokken (bijv. diameter, vorm, oppervlak) moeten worden aangepast aan de opfoklegkippen (bijv. aangepast aan kleinere voeten). Immers beïnvloeden de vorm, breedte en materiaal van de zitstokken het comfort en de botgezondheid van de dieren. Een bredere, vlakke zitstok met een voldoende groot contactoppervlak voor het kielbeen en de poten vermindert de kracht erop en kan het risico op botfracturen en keelbeenproblemen verlagen. Materialen zoals hout of rubbercoating zijn geschikt om meer grip te houden en valletsel te beperken ^{79,80}. Voor de nadere invulling van het doelvoorschrift voor opfoklegkippen kan een GGP worden opgesteld. Deze maatregel geldt per 2030 voor nieuwbouw en 2040 voor bestaande bouw.

Beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren

Kuikens (vleeskuikens, opfoklegkippen en opfokvleeskuikenouderdieren) hebben behoefte aan het ontvangen van matернаal gedrag. Een aantal aspecten hiervan kunnen worden gesimuleerd door het bieden van functiegebieden in de stal waar kuikens beschut en warm kunnen zitten. Naast het deels tegemoetkomen aan deze gedragsbehoefte wordt voorzien in de gedragsbehoefte veiligheid. Er worden ook andere positieve effecten gezien van het aanbrengen van dergelijke gebieden, zoals het verminderen van verenpikken en het verlagen van verwarmingskosten in de eerste weken. Dit functiegebied kan op verschillende manieren worden ingericht en op basis van de huidige inzichten is na evaluatie voorzien dat deze maatregel per 2040 in werking treedt voor vleeskuikens, opfokvleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen voor bestaande stallen. In de tussenliggende periode is er voldoende ruimte om hier in de praktijk mee te experimenteren en kan een voor de praktijk bruikbare nadere invulling worden gegeven aan deze regel. In 2028 vindt een evaluatie plaats om te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is om de maatregel voor nieuwbouw in 2030 in werking te kunnen laten treden. In de huidige praktijk is een voorbeeld van invulling van een dergelijk functiegebied te zien bij de zogenaamde Windstreekstal waar vleeskuikens de beschikking hebben over een zogenaamde 'dark brooder'. Gelet op het feit dat er nog onderzoek nodig is en er meerdere manieren zijn een dergelijk functiegebied in te vullen is in deze AMvB

⁷⁸ Ellen van Weeghel, Ingrid de Jong, Thea van Niekerk, Bram Bos, 2020. Programma van Eisen van de leghen 2020; Ontwerpen voor een goed dierenwelzijn. Wageningen Livestock Research, Rapport 1263.

⁷⁹ Riddle, E. R., Ali, A. B. A., Campbell, D. L. M., & Siegfried, J. M. (2018). Space use by 4 strains of laying hens to perch, wing flap, dust bathe, stand and lie down. PLOS ONE, 13(1), e0190532. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0190532>

⁸⁰ Giersberg, M. F., Spindler, B., & Kemper, N. (2019). Linear space requirements and perch use of conventional layer hybrids and dual-purpose hens in an aviary system. Frontiers in Veterinary Science, 6, 231. <https://doi.org/10.3389/fvets.2019.00231>

ervoor gekozen niet in detail vast te leggen hoe het functiegebied eruit moet zien. Het ligt in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden behulpzaam zijn.

Voldoende strooisel

Toegang tot voldoende strooisel ondersteunt actief gedrag (scharrelen, foerageren en exploreren) en kan, op basis van wetenschappelijk onderzoek, bijvoorbeeld bijdragen aan het verminderen van verenpikken later in het leven. Met deze maatregel wordt beoogd om voor alle subcategorieën te allen tijde, vanaf dag 0, te voorzien in de gedragsbehoeften actief gedrag, nestgedrag en zelfverzorgingsgedrag (stofbaden). Deze verschillende gedragingen vragen om verschillende typen strooisel die in voldoende mate beschikbaar moeten zijn. Daarbij is van belang dat jonge dieren tot een leeftijd van circa 7 tot 10 dagen nog geen stofbadgedrag vertonen; strooisel dat specifiek geschikt is voor stofbaden hoeft in deze periode dan ook nog niet beschikbaar te zijn. Strooisel voor nestgedrag hoeft uitsluitend te worden aangeboden aan leghennen en vleeskuikenouderdieren.

In de huidige regelgeving is voor vleeskuikenouderdieren (artikel 2.65a) en legkippen (artikel 2.66) een definitie voor strooisel gegeven, zijnde: houtkrullen, stro, gehakseld stro, turf, zand of ander materiaal met een losse structuur dat de dieren in staat stelt aan hun ethologische behoeften te voldoen. Voor vleeskuikens (artikel 2.51 Bhd juncto bijlage I Richtlijn 2007/43 EG) is vastgelegd dat ze permanent toegang dienen te hebben tot droog en los strooisel op de vloer, maar verdere specificatie ontbreekt. Voor het realiseren van een dierwaardige veehouderij is het van belang het doel van de aanwezigheid van strooisel in acht te nemen zodat in de gedragsbehoeften wordt voorzien. Om te voorkomen dat de houder wordt beperkt in de materialen die hij/zij aanbiedt is ervoor gekozen de definitie van strooisel voor alle subcategorieën gelijk te trekken met de definitie van strooisel voor legkippen uit Richtlijn 1999/74/EG. Voor toepassing in de praktijk zal deze norm nader ingevuld moeten worden. Daarbij dient zowel goed omschreven te worden welk soort strooisel geschikt is voor welke gedraging en hoe invulling gegeven dient te worden gegeven aan de term 'voldoende', die wellicht ook per leeftijdscategorie kan verschillen. In deze AMvB is dan ook niet tot in detail vastgelegd hoe aan deze regel voldaan kan worden. Gelet op diverse mogelijkheden in de praktijk en de verschillen per leeftijd wordt hiervoor ruimte gegeven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP behulpzaam zijn. Deze maatregel treedt per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat door het aanbieden van andere substraten die het scharrel-, foerageer en stofbadgedrag stimuleren er mogelijk een toename van de fijnstofemissie uit de stal optreedt. Dit is echter wel afhankelijk van de activiteit in andere delen van de stal. Als in deze andere delen van de stal genoemde gedragingen verminderen doordat het substraat zich er niet voor leent, dan zal mogelijk de fijnstofemissie niet toenemen. WLR geeft verder aan dat geen effecten op de emissies van ammoniak en geur worden verwacht.

Voorkomen van voetzoolleasies

Voetzoolleasies is een huidaandoening waarbij beschadigingen aan de poten optreden in oplopende mate van ernst. De aandoening kan onder andere veroorzaakt worden door een slechte kwaliteit van het strooisel. In het huidige Bhd, artikel 2.63, is opgenomen dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het voorkomen van de aandoening voetzoolleasies bij vleeskuikens. In de regeling houders van dieren zijn deze regels gesteld voor vleeskuikens die worden gehouden in een bezetting tussen de 39 kg per m² en 42 kg per m² omdat vanwege de hogere bezetting het risico op slecht strooisel groter werd geacht. Aangezien een slechte strooiselkwaliteit, en daarmee het risico op voetzoolleasies, bij elke bezettingsdichtheid kan voorkomen treedt dit artikel per 2030 in werking voor alle vleeskuikenhouders ongeacht de gehanteerde bezettingsdichtheid in de stal.

Voldoende omgevingsverrijking

De omgeving waar pluimvee wordt gehouden dient voor alle subcategorieën permanent voldoende omgevingsverrijking te hebben om te voorzien in de gedragsbehoeften actief gedrag en zelfverzorgingsgedrag. Daarnaast draagt de inzet van voldoende omgevingsverrijking bij aan het verminderen van verenpikken en daarmee aan het voorkomen van huidbeschadigingen (wondjes). Het verrijkmateriaal kan zowel eetbaar als niet eetbaar zijn. Voor beide varianten is van belang dat deze voldoen aan de eisen op het gebied van diergezondheid en voedselveiligheid. Met eetbaar verrijkmateriaal kan voorzien worden in het eetgedrag en actief gedrag (foerageren) en kan in de praktijk eventueel ook invulling gegeven worden aan het bieden van voldoende toegang tot een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen aan de nutritionele behoefte. Dit is afhankelijk van de aard van het materiaal en de manier waarop het wordt aangeboden. Voorbeelden hiervan zijn pikblokken, graan dat verspreid wordt in de stal of luzernebalen. Omgevingsverrijking kan ook niet eetbaar zijn en kan uit vele vormen bestaan, zoals plateaus of strobalen. Houders dienen de mogelijkheid te hebben een combinatie van omgevingsverrijking aan te bieden die samen voorzien in de gedragsbehoeften actief gedrag (foerageren/scharrelen, exploreren) en zelfverzorgings-/comfortgedrag.

Ter ondersteuning van invulling van deze maatregel zijn aanvullende onderzoeken uitgevoerd door Wageningen University & Research naar de rol van lichtintensiteit bij het gebruik van stofbadsubstraat⁸¹ en naar geschikte vormen van verrijkmateriaal voor kippen⁸². Uit deze onderzoeken blijkt onder meer dat zowel de beschikbaarheid als de zichtbaarheid van verrijkmateriaal van belang zijn voor het daadwerkelijk gebruik ervan door de dieren en dat passende verrijking bijdraagt aan scharrel-, exploratie- en stofbadgedrag. Deze onderzoeken bieden voorbeelden en aandachtspunten die houders kunnen betrekken bij de praktische invulling van de verplichting tot het aanbieden van voldoende omgevingsverrijking.

Of sprake is van toereikende omgevingsverrijking zijn onder meer relevant: de aanwezigheid en bereikbaarheid van de verrijking, de geschiktheid ervan voor de genoemde gedragsbehoeften, de mate waarin dieren er daadwerkelijk gebruik van maken, het onderhoud en de staat van het verrijkmateriaal. Aangezien houders de mogelijkheid moeten hebben te variëren in type omgevingsverrijking (bijvoorbeeld afhankelijk van beschikbaarheid, bedrijfsvoering en prijs) en zelf combinaties van omgevingsverrijking toe te passen, zodat de omgeving van het dier uitdagend blijft, is ervoor gekozen geen verdere specificaties inzake omgevingsverrijking in de AMvB vast te leggen. Om duidelijkheid te scheppen over welke soorten omgevingsverrijking, al dan niet in combinatie met de voermaatregel, in ieder geval als voldoende worden beschouwd, wordt ruimte gegeven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden voor omgevingsverrijking behulpzaam zijn. Deze maatregel treedt per 2030 in werking.

Op basis van de expertinschatting geeft WLR aan dat het niet de verwachting is dat het aanbrengen van omgevingsverrijking een effect heeft op de emissies van ammoniak, fijnstof en geur. Mocht er echter sprake zijn van een vergroting van het emitterend oppervlak (bijv. indien plateaus voorzien dienen te zijn van strooiselmateriaal) dan zou dit kunnen resulteren in een toename van de ammoniakemissie.

Robuuste rassen

Vleeskuikensector

De genetische selectie op snelgroeiende rassen voor vleeskuikens is één van de grootste welzijnsrisico's die leiden tot verminderd welzijn voor vleeskuikens. De fokkerij heeft zich van oudsher met name gericht op het fokken op economische eigenschappen zoals een hoge

⁸¹ De rol van lichtintensiteit bij de keuze van hennen voor een stofbadsubstraat - Wageningen University & Research, Rapport 1609, december 2025.

⁸² Inventarisatie van verrijkmateriaal voor kippen om scharrelen, exploreren en stofbaden te bevorderen - Wageningen University & Research, Rapport 1608, december 2025.

groeisnelheid, wat leidt tot aanzienlijke welzijnsproblemen zoals musculoskeletale aandoeningen die het loopvermogen van vleeskuikens verminderen, die op hun beurt de toegang tot voer en water en de uitvoering van natuurlijk gedrag belemmeren. EFSA raadt een 'selectie aan voor robuustere rassen met verbeterde capaciteiten om te gaan met de gebruikte managementsystemen en/of het gebruik van langzamer groeiende hybriden met bijzondere aandacht voor rassen met een lagere sterfte, minder beenzwakte en een verminderde gevoeligheid voor hart- en vaatziekten'. Ook raadt EFSA 'een beperking van de groeisnelheid van maximaal 50 gram per dag' aan.

Gezien het wetenschappelijk bewijs van de risico's voor dierenwelzijn en diergezondheid in verband met genetische selectie voor snelle groei bij vleeskuikens, is het dan ook noodzakelijk dat er wordt toegewerkt naar robuuste vleeskuikenrassen. Rassen waarbij de aandacht voor het dierenwelzijn en diergezondheid voorop staat. Met deze maatregel wordt dan ook beoogd dat vleeskuikens hun gedragsbehoeften, zoals foerageren, kunnen uitoefenen zonder daarbij fysieke beperkingen te ervaren. Robuuste vleeskuikens zijn fysiek in staat de eerdergenoemde gedragingen uit te oefenen en het gemiddelde welzijn is aantoonbaar beter dan voor de reguliere vleeskuikens. Zo hebben robuuste vleeskuikens een hogere activiteit die voortduurt tot het einde van de ronde, zijn ze minder vatbaar voor ziekte, waardoor vrijwel geen antibiotica ingezet hoeft te worden, en ze zijn gezonder dan de reguliere vleeskuikens.⁸³ Bijkomend voordeel is dat de keuze voor robuuste rassen ook tot gevolg heeft dat de moederdieren van deze vleeskuikens, in tegenstelling tot de moederdieren van de reguliere vleeskuikens, niet/in veel mindere mate beperkt hoeven te worden in hun voeropname. In de marktconcepten BLk en de European Chicken Commitment (ECC) wordt gewerkt met robuuste/ trager groeiende rassen. Daarbij wordt gekeken naar eigenschappen zoals onder andere het loopvermogen van de vleeskuikens en de uitval. Bij BLk geldt daarnaast een maximale groeisnelheid van 45 gram per dier per dag. In Nederland is reeds een grote impactvolle ontwikkeling ingezet door de markt met de omschakeling naar de verkoop van enkel vers kippenvlees dat minimaal BLk 1 ster van de Dierenbescherming draagt. Anno 2026 houdt ongeveer de helft van de vleeskuikenhouders hun dieren onder dit marktconcept. Onder BLk 1 ster, is de bezettingsdichtheid in de stal aanzienlijk lager dan bij de vleeskuikens die regulier worden gehouden en wordt gebruik gemaakt van trager groeiende rassen. De omschakeling naar BLk 1 ster is dan ook een belangrijke stap richting een dierwaardige veehouderij en biedt pluimveehouders een verdienmodel en zekerheid in vaste ketenrelaties voor de Nederlandse markt. Vanuit het perspectief van dierenwelzijn en de positie van de boer in de keten is dit een goede ontwikkeling. Deze ontwikkeling brengt echter ook uitdagingen met zich mee. De omschakeling gaat, door de lagere bezetting en het feit dat trager groeiende vleeskuikens actiever zijn, namelijk ook gepaard met onzekere effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof. Om hier duidelijkheid over te krijgen wordt er gewerkt aan meerdere sporen die in deze toelichting zijn benoemd bij de maatregel bezettingsdichtheid vleeskuikens.

Gelet op het feit dat de impact op het verdienvermogen van robuuste rassen aanzienlijk is (afhankelijk van de groeisnelheid van het ras⁸⁴), de impact op het verdienvermogen stapelt met een verlaging van de bezetting, en er onduidelijkheid bestaat over de effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof treedt deze bepaling in 2040 in werking.

Voor die tijd dient er een apart traject ingericht te worden waarbij onder andere de sector, samen met andere partijen, een protocol kunnen opstellen met criteria op basis waarvan vleeskuikenrassen als robuust kunnen worden aangemerkt. Voor vleeskuikens is hier al veel kennis over en kan gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld het welzijnsbeoordelingsprotocol opgesteld door de RSPCA⁸⁵ (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, een dierenwelzijnsorganisatie in Engeland en Wales) waarbij onder andere gekeken wordt naar uitval, bewegingsscore, hakdermatitis, pododermatitis en verenkleed.

⁸³ Gevolgen van de omslag naar Beter Leven keurmerk 1 ster vleeskuikens in de Nederlandse retail, Rapport 1407 WUR.

⁸⁴ Impactanalyse in het kader van Convenant dierwaardige veehouderij.

⁸⁵ <https://science.rspca.org.uk/sciencegroup/farmanimals/standards/chickens>.

In de regelgeving is ervoor gekozen geen rassen of maximale groeisnelheid op te nemen. Er zijn immers steeds nieuwe rassen ontwikkeld en ook robuuste rassen kunnen zich in de loop van de tijd ontwikkelen naar rassen met ongewenste eigenschappen. Daarnaast is het onwenselijk een maximale groei per dier per dag vast te leggen, omdat dit tot gevolg kan hebben dat dieren niet naar behoefte gevoerd worden, omdat de omstandigheden tijdens de mestperiode zodanig gunstig waren dat de vleeskuikens anders boven deze maximale groei per dier per dag uitkomen.

WLR geeft op basis van de expertinschatting aan dat zolang er geen indicatoren (zoals maximale groei per dier per dag) vastgesteld zijn, geen inschatting te geven is van de effecten op de stalemissies.

Legsector

Voor legkippen geldt dat de genetica op verschillende manieren effect kan hebben op het welzijn. Genetische lijnen verschillen in adaptief vermogen en in adaptatie aan verschillende huisvestingsomstandigheden. Bij de selectie dient dan ook rekening gehouden te worden met eigenschappen die nodig zijn voor het kunnen functioneren in een productieomgeving. Daarnaast worden er risico's gezien onder andere wanneer legkippen op een te vroege leeftijd gaan leggen. Dit wordt in verband gebracht met een verhoogd risico op verenpikken en mogelijk ook met borstbeenfracturen. Een ander risico dat wordt gezien, nu de legkippen langer worden aangehouden, is een verminderde botkwaliteit bij de oudere dieren. Tegelijkertijd is er ook nog veel niet bekend. Anders dan voor vleeskuikens zal daarom eerst meer onderzoek moeten plaatsvinden om uiteindelijk tot een protocol te komen. In deze AMvB wordt er daarom nog geen specifieke bepaling voor legkippen opgesteld.

Geen schadelijk stalklimaat

Artikel 2.5, vierde lid, van het Bhd bepaalt onder meer dat de gasconcentraties in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier. Dit is een open norm die voor het houden van dieren voor productie geldt. Dit geeft echter geen concreet meetbare norm die is toegesneden op het houden van pluimvee voor productiedoeleinden, terwijl onvoldoende duidelijk is wanneer gasconcentraties schadelijk zijn voor het dier. Dit maakt de norm ook lastig handhaafbaar. Invulling van deze open norm voor het houden van pluimvee is wenselijk om duidelijkheid te bieden wanneer bepaalde gasconcentraties in de stal schadelijk kunnen zijn. Tot op heden zijn er enkel normen voor vleeskuikens vastgelegd (welke zijn gebaseerd op de Europese Vleeskuikenrichtlijn).

Een slechte luchtkwaliteit in de stal kan een negatief effect hebben op het welzijn en de gezondheid. Aangezien nog onvoldoende bekend is wat de drempelwaardes moeten zijn is nader onderzoek nodig om drempelwaarden vast te kunnen stellen en welke mitigerende aanpassingen van de stal en/of het management nodig zijn. Het doel is om op basis van de resultaten van het onderzoek, waarbij ook de waardes zoals genoemd in EFSA zullen worden meegenomen, op een later moment voor alle categorieën pluimvee specifieke normen op te nemen (en in het geval van vleeskuikens eventueel aan te passen van de bestaande normen) voor stalklimaat in de AMvB.

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, onder a van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor pluimvee zijn er geen specifieke ingrepen uitgezonderd op basis van die grondslag. Wel geldt er voor een aantal ingrepen voor pluimvee een vrijstelling op het verbod van artikel 2.8, eerste lid. Die vrijstellingen zijn vastgelegd in de Regeling diergeneeskundigen. Dit maakt dat aanpassingen van die vrijstellingen niet bij algemene maatregel van bestuur, maar bij regeling kunnen worden doorgevoerd.

Via de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee⁸⁶ wordt gewerkt aan het verantwoord uitfasen van de nog resterende ingrenen bij pluimvee die zijn vastgelegd in de Regeling diergeneeskundigen (hoofdstuk 7). De Stuurgroep zet onderzoek uit en stelt op basis van de uitkomsten advies op aan de bewindspersoon van LNVN. Daarbij weegt de Stuurgroep de gevolgen af voor het welzijn van de dieren en koppelgenoten bij het achterwege laten van de ingreep, tegen de gevolgen voor het welzijn van de dieren bij het toepassen van de ingreep. Op basis van het advies van de Stuurgroep besluit de bewindspersoon of de vrijstelling op het verbod op het uitvoeren van de ingreep verantwoord kan worden opgeheven of dat een verlenging van de vrijstelling wordt verleend.

Inmiddels zijn via de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee meerdere ingrenen reeds verboden. Zo is de snavelbehandeling bij legkippen en moederdieren van reguliere vleeskuikens reeds verboden. Deze groep vertegenwoordigt ruim 90% van het in Nederland gehouden pluimvee. Per 1 september 2023 is ook de vrijstelling van het verbod op de ingreep aan de snavel bij vaderdieren uit de vermeerderingssector vervallen.⁸⁷ Op dit moment is het nog toegestaan om de snavel te behandelen bij legouderdieren, (over)grootouderdieren, moederdieren van trager groeiende vleeskuikens, eendagskuikens bestemd voor export en kalkoenen. De ingreep wordt bij deze categorieën pluimvee uitgevoerd om te voorkomen dat de dieren elkaar beschadigen tijdens het pikken. De dieren kunnen daardoor ernstige huid- en veerbeschadigingen oplopen die kunnen leiden tot de dood. Conform het advies van de Stuurgroep is de vrijstelling voor de moederdieren van trager groeiende vleeskuikens verlengd tot 1 september 2029⁸⁸, voor de overige categorieën is de vrijstelling verlengd tot 1 september 2028.⁸⁹ Dit geldt ook voor de bijzondere categorie dieren die als eendagskuikens geëxporteerd worden. Voor deze dieren geldt dat wanneer de behandeling niet in Nederland gebeurt deze alsnog op de plaats van bestemming zal worden uitgevoerd. De Stuurgroep acht een dergelijk effect in het buitenland onwenselijk omdat er een veel ingrijpender methode wordt gehanteerd. Hier is inzet op Europees niveau voor nodig.

Naast de vrijstelling die nog geldt voor de snavelbehandeling bij bovengenoemde beperkte groep is ook de ingreep aan een deel van de achterste teen van hanen (bestemd voor fokkerij) nog toegestaan. De ingreep wordt uitgevoerd om te voorkomen dat de haan met de nagels van zijn achterste tenen de hen beschadigt bij het treden van de hen. De hen kan daardoor ernstige huid- en veerbeschadigingen oplopen die kunnen leiden tot de dood. Op basis van het advies van de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee is het verbod uitgesteld tot 1 juli 2028.⁹⁰

Deze AMvB bevat geen wijzigingen voor deze ingrenen. Wijzigingen voor de ingrenen zullen worden doorgevoerd bij wijziging van de Regeling diergeneeskundigen, waarbij het uitgangspunt van een dierwaardige veehouderij, en dus een veehouderij zonder ingrenen steeds in ogenschouw genomen zal worden.

⁸⁶ De Stuurgroep Ingrenen Pluimvee bestaat uit verschillende partijen uit de pluimveeketen en de Dierenbescherming en wordt bijgestaan door onderzoekers van Wageningen Livestock Research en het ministerie.

⁸⁷ Kamerstuk 28286, nr. 1296, 8 juni 2023.

⁸⁸ Kamerstuk 28286, nr. 1479, 29 juni 2026

⁸⁹ Kamerstuk 28286, nr. 1296, 8 juni 2023.

⁹⁰ Kamerstuk 28286, nr. 1429, 20 februari 2026.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit houders van dieren (Bhd) treden per 2028 in werking. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A

In de Wet dieren is het verboden om dieren *“behorende tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diersoorten of diercategorieën van het ouderdier te scheiden voordat die dieren een bij die maatregel vastgestelde leeftijd hebben bereikt”* (artikel 2.2, zevende lid). Artikel 1.20 van het Bhd geeft die regels over de minimumleeftijd waarop bepaalde dieren van elkaar mogen worden gescheiden. De wijziging in dit artikel heeft betrekking op de scheidingsleeftijd bij varkens. Die leeftijd is op basis van artikel 1.20, eerste lid, onderdeel I, 28 dagen. Het derde lid geeft voor varkens een daarvoor afwijkende leeftijd, namelijk 21 dagen indien de biggen naar gespecialiseerde voorzieningen worden gebracht die:

- a. volledig worden leeggemaakt en grondig zijn gereinigd en ontsmet voordat een nieuwe groep biggen is binnengebracht, en
- b. gescheiden zijn van de voorzieningen waar zeugen zijn gehouden om het overdragen van ziekten op de biggen zo veel mogelijk te beperken.

Zowel de termijn van 28 dagen als die van 21 dagen hebben de herkomst in de Varkensrichtlijn (bijlage II, onderdeel C, onder 3). Met de wijziging in dit onderdeel wordt de leeftijd waarop de uitzondering op de hoofdregel kan worden toegepast verhoogd van 21 dagen naar 25 dagen. Per 2040 vervalt deze uitzondering, zie Artikel III, onderdeel A.

Naast het eerste en derde lid kent artikel 1.20 in het zesde lid nog een algemenere uitzondering, namelijk als de houder in individuele gevallen aannemelijk kan maken dat het eerder scheiden van een dier van het ouderdier noodzakelijk is met het oog op de gezondheid en het welzijn van het dier of het ouderdier (artikel 1.20, zesde lid). Dat artikellid wordt niet gewijzigd.

B

Dit onderdeel voegt een verplichting tot het hebben van een thermoregulatieplan toe. In tegenstelling tot de overige wijzigingen in dit besluit geldt deze verplichting voor *alle houders* van dieren die bedrijfsmatig dieren voor de productie van dierlijke producten houden. Het is een verplichting die een concretere invulling geeft aan wat algemener gesteld al voortvloeit uit artikel 2.5, vierde lid, van het Besluit houders van dieren, namelijk *“De luchtcirculatie, het stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de relatieve luchtvochtigheid en de gasconcentraties in de omgeving van het dier zijn niet schadelijk voor het dier”*.

Het thermoregulatieplan is gericht op het voorkomen van hitte- en koudestress bij dieren en ziet daarmee naast dierenwelzijn ook op diergezondheid. Voor het thermoregulatieplan wordt daarom aangesloten bij het bedrijfsgezondheidsplan (zie nader het algemeen deel van de toelichting). Die aansluiting bij het bedrijfsgezondheidsplan maakt dat de voor het bedrijfsgezondheidsplan geldende regels en verantwoordelijkheden onverkort ook voor het thermoregulatieplan gelden. Op hoofdlijnen betekent dit het volgende.

Het bedrijfsgezondheidsplan is gericht op de diergezondheidssituatie van het dier in een specifiek bedrijf en bevat ook te treffen maatregelen ter verbetering van de diergezondheidssituatie van door de houder in dat bedrijf gehouden dieren⁹¹. Het bedrijfsgezondheidsplan wordt opgesteld door de dierenarts in overleg met de houder⁹². Zowel de houder als de dierenarts is verplicht om te handelen overeenkomstig het bedrijfsgezondheidsplan, tenzij een diergeneeskundige noodzaak

⁹¹ Artikel 1.1 van het Besluit houders van dieren

⁹² Artikel 5.9, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen.

vereist dat hiervan wordt afgeweken⁹³. Het bedrijfsgezondheidsplan wordt jaarlijks geëvalueerd door de dierenarts die het heeft opgesteld in overleg met de houder⁹⁴. Voor het bedrijfsgezondheidsplan en het verslag van de evaluatie geldt voor de houder een bewaarplicht van vijf jaar⁹⁵.

C

In artikel 2.12 van het Bhd wordt geregeld welke in het Besluit diergeneeskundigen opgenomen lichamelijke ingrepen bij varkens door de houder ervan mag worden verricht. Een daarvan is de ingreep om, als aan de daaraan gestelde voorwaarden in het Besluit diergeneeskundigen (artikel 2.3, onderdeel c) is voldaan, de tanden van varkens te vijlen. Aan die voorwaarden in het Besluit diergeneeskundigen wordt met dit besluit een voorwaarde toegevoegd, namelijk dat daarvoor een diergeneeskundige noodzaak moet bestaan (zie Artikel VI, onderdeel D).

Deze wijziging van artikel 2.12 van het Bhd houdt in dat iedere keer dat de ingreep tandenvijlen door de houder wordt uitgevoerd, de houder gedurende een jaar een door een dierenarts voor het bedrijf van de houder in overleg met de houder opgesteld verbeterplan uitvoert houdende maatregelen die dienen ter voorkoming van de aanleiding voor het uitvoeren van de ingreep. Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan (zie voor de regels rond het bedrijfsgezondheidsplan de artikelsgewijze toelichting hiervoor bij onderdeel B).

D en E

Deze onderdelen bevatten drie verplichtingen voor de houder van varkens ten aanzien van agressie tussen varkens:

- a. Logboek (artikel 2.14, vierde lid),
- b. Risicoanalyse (artikel 2.14, zesde lid),
- c. Verbeterplan (artikel 2.14a, eerste lid).

Die verplichtingen zien naast dierenwelzijn ook op de diergezondheid. Voor het logboek en het verbeterplan wordt daarom aangesloten bij het bedrijfsgezondheidsplan, de resultaten van de risicoanalyse krijgen een plek in het logboek (zie nader het algemeen deel van de toelichting). Die aansluiting bij het bedrijfsgezondheidsplan maakt dat de voor het bedrijfsgezondheidsplan geldende regels en verantwoordelijkheden onverkort ook voor het logboek en het verbeterplan gelden. Op hoofdlijnen betekent dit het volgende.

Het bedrijfsgezondheidsplan is gericht op de diergezondheidssituatie van het dier in een specifiek bedrijf en bevat ook te treffen maatregelen ter verbetering van de diergezondheidssituatie van door de houder in dat bedrijf gehouden dieren⁹⁶. Het bedrijfsgezondheidsplan wordt opgesteld door de dierenarts in overleg met de houder⁹⁷. Zowel de houder als de dierenarts is verplicht om te handelen overeenkomstig het bedrijfsgezondheidsplan, tenzij een diergeneeskundige noodzaak vereist dat hiervan wordt afgeweken⁹⁸. Het bedrijfsgezondheidsplan wordt jaarlijks geëvalueerd door de dierenarts die het heeft opgesteld in overleg met de houder⁹⁹. Voor het bedrijfsgezondheidsplan en het verslag van de evaluatie geldt voor de houder een bewaarplicht van vijf jaar¹⁰⁰.

F

Er wordt een nieuw artikel 2.16a ingevoegd waarmee concrete eisen aan gasconcentraties in varkensstallen worden gesteld. Het is een verplichting die een concretere invulling geeft aan wat algemener gesteld al voortvloeit uit artikel 2.5, vierde lid, van het Besluit houders van dieren,

⁹³ Artikel 1.28, tweede lid, van het Besluit houders van dieren en artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit diergeneeskundigen.

⁹⁴ Artikel 5.22 van de Regeling diergeneeskundigen.

⁹⁵ Artikel 3.6 van de Regeling houders van dieren.

⁹⁶ Artikel 1.1 van het Besluit houders van dieren

⁹⁷ Artikel 5.9, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen.

⁹⁸ Artikel 1.28, tweede lid, van het Besluit houders van dieren en artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit diergeneeskundigen.

⁹⁹ Artikel 5.22 van de Regeling diergeneeskundigen.

¹⁰⁰ Artikel 3.6 van de Regeling houders van dieren.

namelijk “*De luchtcirculatie, het stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de relatieve luchtvochtigheid en de gasconcentraties in de omgeving van het dier zijn niet schadelijk voor het dier*”. Dat voorschrift heeft de herkomst in richtlijn 98/58/EG inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (bijlage, onderdeel 10). Artikel 2.16a doet niet af aan die verplichting uit artikel 2.5, vierde lid, wat in het artikel is geëxpliciteerd door de zinsnede “*Onverminderd artikel 2.5, vierde lid,*”.

Het artikel introduceert een concrete norm voor het gehalte aan CO² in de varkensstal, namelijk ten hoogste 3000 ppm.

Per 2030 wordt aan dit artikel ook een concrete norm voor het gehalte aan ammoniak toegevoegd (zie Artikel II, onderdeel A).

G

De in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 2.18 bevat twee onderdelen.

In de eerste plaats vervalt het huidige vierde lid. Dat lid voorziet in een mogelijkheid om in afwijking van het derde lid vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip een afwijkende maatvoering voor het dichte deel van een roostervloer te stellen. Van deze mogelijkheid is tot op heden geen gebruik gemaakt en er bestaat ook niet langer behoefte aan daarvan gebruik te kunnen maken.

In de tweede plaats worden er twee leden toegevoegd waarmee een verplichting wordt opgenomen om in stallen voor gespeende varkens een deel van een roostervloer af te dekken met een bovenlaag die geschikt is om hokverrijking als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, aan te bieden. De grootte daarvan moet toereikend zijn voor het gelijktijdig gebruik maken van ten minste 25% van de in de stal gehouden gespeende varkens. Per 2030 zal dat percentage voor nieuwe stallen worden verhoogd tot 40% (zie Artikel II, onderdeel B) en op een bij kb te bepalen moment voor alle stallen (zie Artikel V, onderdeel C).

H

Er wordt een nieuw artikel 2.22a aan het Bhd toegevoegd waarmee een voorschrift wordt opgenomen voor het voorzien in de gedragsbehoefte zelfverzorging voor varkens. De houder moet erin voorzien dat een varken permanent de mogelijkheid heeft zich aan een daartoe geschikt middel te schuren. Het artikel schrijft niet voor welk middel dit moet zijn omdat daarvoor meerdere middelen mogelijk zijn. Het is aan de houder om een keuze te maken uit de verschillende geschikte middelen. Het tweede lid bepaalt dat het voorschrift uit het eerste lid niet van toepassing is in dekstallen en in stallen waarin een zogende zeug met biggen zich niet vrij kan bewegen of omdraaien. Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op de inhoud van de maatregel (Hoofdstuk voor varkens, onder 2.).

I

Er worden in artikel 2.26 van het Bhd wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van het voor varkens beschikbare water en voer.

In de eerste plaats wordt het moment waarop de verplichting geldt dat varkens permanent over voldoende vers water beschikken vervroegd van de huidige twee weken naar een week (artikel 2.26, tweede lid).

In de tweede plaats worden de eisen aan het voer voor gaste en drachtige zeugen en gelten aangescherpt (artikel 2.26, derde lid).

In de derde plaats wordt er een nieuw voorschrift toegevoegd inhoudende dat biggen ouder dan een week ook voer krijgen aangeboden en op zodanige wijze dat de zeug en de biggen elkaar kunnen waarnemen tijdens het eten (artikel 2.26, vierde lid).

J, M, N, P, T, V.

Gids voor goede praktijken (pluimvee, kalf, rund en varken)

Deze onderdelen bevatten het voorschrift dat de in die artikelen bedoelde houder van dieren bij de bedrijfsvoering over een gids voor goede praktijken beschikt. Als er geen actuele gids beschikbaar is, geldt dit niet.

Gidsen voor goede praktijken zijn leidraden met een privaat karakter om goede praktijken aan houders aan te bevelen. In het algemeen deel van de toelichting wordt meermaals naar het mogelijk gebruik van zo'n gids verwezen. Het instrument van een gids voor goede praktijken is in het stelsel van de Wet dieren niet nieuw: artikel 8.44 van de wet bepaalt al dat het opstellen en het toepassen van gidsen voor goede praktijken die aanbevelingen bevatten voor de naleving van het bij of krachtens de Wet dieren bepaalde worden aangemoedigd. In zoverre is deze wijziging van het Bhd niet meer dan een concretisering daarvan per specifieke diersoort, zoals het Bhd die al geruime tijd kent voor vleeskuikens (artikel 2.61 Bhd).

De gidsen kunnen een uitwerking bevatten van de in de bedoelde paragrafen van in het Besluit houders van dieren opgenomen doelvoorschriften en andere open geformuleerde normen resulterende in private aanbevelingen voor de naleving van dit besluit. De gidsen kunnen ook ter beoordeling aan de minister van LNV worden voorgelegd (artikel 8.44, tweede lid, van de Wet dieren).

Het is goed te benadrukken dat dit artikel, en zo'n eventuele beoordeling van een gids door de minister van LNV, niet tot gevolg heeft dat de gidsen daarmee de voorschriften van dit besluit vervangen; de gidsen zijn geen algemeen verbindende voorschriften. De regelgeving blijft daarom altijd leidend bij de vraag of een houder die regels naleeft¹⁰¹. Dat neemt niet weg dat deze gidsen een meerwaarde kunnen hebben bij de toepassing van de regelgeving om zo goede praktijken voor de naleving ervan breed binnen de desbetreffende sector te ontsluiten.

Dit artikel verplicht de houder om bij de bedrijfsvoering de beschikking te hebben over een Gids voor goede praktijken door de houder bij de bedrijfsvoering en vormt in zoverre een aanmoediging tot het opstellen en gebruiken van zulke gidsen (artikel 8.44, eerste lid, van de Wet dieren). De nadruk ligt hierbij op het kunnen kennisnemen van beschikbare goede praktijken voor hun sector zodat houders die bij hun bedrijfsvoering kunnen gebruiken of ten minste in overweging nemen. Op het *beschikbaar hebben* van zo'n gids kan dus worden gehandhaafd, maar niet op het handelen overeenkomstig de inhoud van een Gids voor goede praktijken. De houder is niet verplicht overeenkomstig die gidsen te handelen, het zijn immers private aanbevelingen en de handhaving door de overheid ziet niet op de inhoud van Gidsen voor goede praktijken. De houder is daarom niet op grond van dit besluit gebonden aan de inhoud van een Gids voor goede praktijken en kan er voor kiezen om een aanbeveling niet op te volgen en een andere invulling geven aan een doelvoorschrift. De gidsen kunnen niettemin toegevoegde waarde hebben voor de houder. Het verplicht beschikbaar hebben van een gids voor goede praktijken is een stimulans dat alle houders kennisnemen van beschikbare goede praktijken voor hun sector en dat ze die bij hun bedrijfsvoering kunnen gebruiken of ten minste in overweging nemen. Daarnaast kan het toegevoegde waarde hebben bij de beoordeling van de wijze waarop door een houder in een concreet geval invulling aan een doelvoorschrift wordt gegeven, ook bij de handhaving ervan zoals uit de toelichting op de Wet dieren¹⁰² en uit de rechtspraak blijkt¹⁰³.

Voorwaarde is dat de Gids actueel moet zijn. Dit voorschrift geeft daarmee uitdrukking aan het belang van actuele aanbevelingen voor een goede praktijk. Wil een Gids voor goede praktijken goed functioneren dan is het noodzakelijk dat zo'n gids niet statisch is, maar dat voortschrijdende inzichten over dierwaardige veehouderij worden gevolgd en aan de hand daarvan de aanbevelingen worden geactualiseerd. Wanneer er niet een door een sectororganisatie beschikbaar gestelde Gids voor goede praktijken is of wanneer er geen actuele gids is, kan niet aan de houder worden tegengeworpen dat niet aan dit artikel wordt voldaan. Het tweede lid regelt expliciet dat de verplichting van het eerste lid dan niet van toepassing is op de houder. Het is dus in de eerste plaats aan de sectororganisaties om te zorgen dat er Gidsen voor goede praktijken zijn én dat die actueel zijn.

¹⁰¹ Zie hierover ook Kamerstukken II, 31389, nr. 3 paragraaf 5.5.

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:CBB:2016:29, ECLI:NL:CBB:2018:18 en ECLI:NL:CBB:2019:685.

Dit artikel laat onverlet dat verschillende sectororganisaties hun eigen Gids voor goede praktijken zouden kunnen opstellen en dat het aan een sectororganisatie is om te kiezen met welke dierenwelzijnsorganisatie(s) en dierenwelzijnsdeskundige(n) zij overlegt. Wanneer er meerdere actuele Gidsen voor goede praktijken zijn, voldoet de houder aan deze norm als het bij de bedrijfsvoering een van die gidsen beschikbaar heeft.

K

Deze wijziging van artikel 2.31 van het Bhd heeft tot gevolg dat de tot nog toe toegestane uitzondering op het verbod op het aanbinden van kalveren vervalt.

L

Het huidige artikel 2.33 geeft voorschriften over de vormgeving van de eenlingboxen voor kalveren in lijn met de Kalverrichtlijn. Met deze aanpassing wordt tekstueel dichter aangesloten bij de letterlijke bewoordingen van artikel 3, eerste lid, onderdeel a, tweede alinea, van die richtlijn.

Per 2030 wordt de maatvoering voor de individuele huisvesting van kalveren aangepast (zie Artikel II, onder J). Daarnaast wordt per 2030 de maximale leeftijd waarop kalveren als hoofdregel individueel mogen worden gehuisvest verlaagd van de huidige acht weken (zie artikel 2.32, eerste lid, Bhd) naar twee weken (zie Artikel II, onder I). Ook zal per 2030 de term "eenlingbox" in het Bhd vervangen worden door "individuele huisvesting".

M

Er wordt een nieuw artikel 2.45b aan het Bhd toegevoegd. Dit artikel stelt een nationaal strengere eis aan de leeftijd waarop kalveren mogen worden getransporteerd dan de Transportverordening (1/2005) doet. Nederland mag op grond van artikel 1, derde lid, van die verordening strengere eisen stellen ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op het grondgebied van Nederland verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf Nederlands grondgebied vertrekt. De minimale transportleeftijd voor kalveren is bij vervoer dat geheel binnen Nederland plaatsheeft 28 dagen. Als het transport geen economisch doel heeft, zoals bij het vervoer van het dier van de weide naar de stal of vervoer naar een veearts, dan is het verbod niet van toepassing.

Zie nader het algemeen deel van de toelichting.

N

Er wordt een nieuwe paragraaf aan het Bhd toegevoegd. Het Bhd kent tot nu toe wel specifieke houdvoorschriften voor kalveren (runderen van ten hoogste zes maanden oud), maar niet voor andere runderen. Deze nieuwe paragraaf voorziet in specifieke houdvoorschriften voor andere runderen die voor de productie van melk of vlees worden gehouden.

Deze nieuwe paragraaf wordt hier direct als geheel neergezet, maar nog niet geheel ingevuld omdat meerdere onderdelen van deze nieuwe paragraaf op een ander moment in werking treden. Waar dat het geval is, is in de tekst de term *<gereserveerd>* opgenomen. De tekst *<gereserveerd>* wordt in een later in werking te treden artikel vervangen door een inhoudelijke tekst.

De paragraaf is als uitgangspunt van toepassing op alle runderen ouder dan zes maanden die worden gehouden voor of vanwege de bedrijfsmatige productie van melk of van vlees, tenzij daarop een uitzondering wordt gemaakt (artikel 2.46b). Voor een verschillende normering al naar gelang het productiedoel kan soms aanleiding zijn vanwege o.a. de verschillende groottes van typen runderen die voor de productie van melk of vlees worden gehouden.

Als eerste treden de volgende inhoudelijke onderdelen van de nieuwe paragraaf in werking:

- *Artikel 2.46c. Gedragsbehoeften runderen*

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in dit artikel volgtijdelijk gedragsbehoeften voor runderen worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften thermoregulatie en respiratie wordt aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel I).

- Artikel 2.46d. Zelfverzorgingsgedrag

Hiermee wordt een voorschrift opgenomen voor het voorzien in de gedragsbehoefte zelfverzorging voor runderen. De houder moet erin voorzien dat een rund permanent de mogelijkheid heeft zich aan een daartoe geschikt middel te schuren. Het artikel schrijft niet voor welk middel dit moet zijn omdat daarvoor meerdere middelen mogelijk zijn. Wel wordt bepaald dat roterende koeborstels (al dan niet elektrisch) in ieder geval als geschikt middel worden beschouwd. Het is aan de houder om een keuze te maken uit de verschillende geschikte middelen. Het derde lid bepaalt dat het voorschrift uit het eerste lid niet van toepassing is op runderen die aangebonden worden gehouden.

Per 2030 worden daar twee uitzonderingen aan toegevoegd (zie Artikel II, onderdeel S), namelijk voor de ruimte voor zieke dieren en de ruimte voor afkalven; voorschriften over het voorzien in zulke ruimte treden dan in werking.

Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op de inhoud van de maatregel.

- Artikel 2.46f. Voederen

Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op de inhoud van de maatregel over het permanent toegang hebben tot een toereikende hoeveelheid ruwvoer dat vezelrijk is en een toereikende voedingswaarde heeft.

- Artikel 2.46o. Niet aanbinden

Het artikel bevat een verbod op het aanbinden van runderen. Dit verbod treedt direct in werking voor nieuw in gebruik te nemen stallen.

Voor stallen die voor het moment van inwerkingtreding al in gebruik waren voor het bedrijfsmatig houden van runderen voor de productie van dierlijke producten geldt er tot 1 januari 2040 overgangsrecht. Dat is opgenomen in het tweede lid. Het is aan de houder om aan te tonen dat aan de aan de toepassing van het overgangsrecht gestelde voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn:

- a. dat de stal op 31 december 2027 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten,
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

In individuele gevallen kan de duur van het overgangsrecht tot na 31 december 2039 doorlopen. Dat is het geval als de desbetreffende houder de benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit om de stal te verbouwen zodat aan het verbod kan worden voldaan wel tijdig heeft aangevraagd, maar nog niet heeft verkregen of de vergunning daarvoor nog niet onherroepelijk is. De duur van de verlenging kan per geval verschillen, maar is begrensd op 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning. Er wordt tot drie jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel de tijd gegeven om een aanvraag voor de benodigde omgevingsvergunning te dienen zodat er voldoende tijd is voor de houder om hiervoor de benodigde voorbereidingen te treffen. Die indiening moet voor de toepassing van dit overgangsrecht voldoen aan de aan de indiening van de benodigde vergunning gestelde indieningsvereisten. De vormgeving van dit overgangsrecht is ontleend aan artikel 4:834 uit het Besluit activiteiten leefomgeving en het overgangsrecht bij het vroegere Legkippenbesluit 2003 (Stb. 2009, 161). Ook voor de toepassing hiervan geldt dat het aan de houder is om aan te tonen dat aan de voorwaarden in het derde lid, onderdelen a en b, wordt voldaan.

- Artikel 2.46q. Gids voor goede praktijken

Dit is hierboven toegelicht bij onderdelen K, N, P, R, V, X

O

De Vleeskuikenrichtlijn is niet van toepassing op de in artikel 2.48, onderdelen d, e, en f bedoelde verordeningen. Met deze wijziging worden die uitzonderingen in het Besluit houders van dieren geschrapt voor het houden van vleeskuikens in Nederland. Nederland stelt daarmee een nationaal strengere norm voor het houden van vleeskuikens. Zie nader het algemeen deel van de toelichting bij verhouding tot hoger recht.

Q

Artikel 2.65 geeft regels over het door een houder van vleeskuikens kennisgeven van een voornemen tot een lagere bezettingsdichtheid dan 33kg/m² of 39 kg/m². Aan deze kennisgeving is geen behoefte en daarom vervalt dit artikel.

R

Met deze wijziging wordt een aanpassing gedaan in de omschrijving van de materialen waaruit een plateau mag zijn gemaakt waardoor ook andere materialen in aanmerking komen die aan de verdere beschrijving van "plateau" voldoen.

S

Met deze wijziging worden twee nieuwe artikelen aan het Bhd toegevoegd:

- Artikel 2.65da Verbod op kooihuisvesting

Dit artikel bevat een verbod om ouderdieren en dieren van tien weken of ouder die worden opgefokt tot ouderdier van vleeskuikens in kooien te houden.

Voor stallen die voor het moment van inwerkingtreding al in gebruik waren voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee voor de productie van dierlijke producten geldt er tot 1 januari 2035 overgangsrecht. Dat is opgenomen in het tweede lid. Het is aan de houder om aan te tonen dat aan de aan de toepassing van het overgangsrecht gestelde voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn:

- a. dat de stal op 31 december 2027 in gebruik was voor het houden van ouderdieren en dieren van tien weken of ouder die worden opgefokt tot ouderdier van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten,
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

In individuele gevallen kan de duur van het overgangsrecht tot na 31 december 2034 doorlopen. Dat is het geval als de desbetreffende houder de benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit om de stal te verbouwen zodat aan het verbod kan worden voldaan nog niet heeft verkregen of de vergunning daarvoor nog niet onherroepelijk is. De duur van de verlenging kan per geval verschillen, maar is begrensd op 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning. Er wordt tot drie jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel de tijd gegeven om een aanvraag voor de benodigde omgevingsvergunning in te dienen zodat er voldoende tijd is voor de houder om hiervoor de benodigde voorbereidingen te treffen. Die indiening moet voor de toepassing van dit overgangsrecht voldoen aan de aan de indiening van de benodigde vergunning(en) gestelde indieningsvereisten. De vormgeving van dit overgangsrecht is ontleend aan artikel 4:834 uit het Besluit activiteiten leefomgeving en het overgangsrecht bij het vroegere Legkippenbesluit 2003 (Stb. 2009, 161). Ook voor de toepassing hiervan geldt dat het aan de houder is om aan te tonen dat aan de voorwaarden in het derde lid, onderdelen a en b, wordt voldaan.

In het algemeen deel wordt in het hoofdstuk verhouding tot hoger recht nader ingegaan op de verhouding van dit verbod tot het recht op bescherming van eigendom.

- Artikel 2.65db. Duisternisperiode

Dit artikel schrijft per 24 uur een ononderbroken duisternisperiode van ten minste 8 uur voor waarin de ouderdieren kunnen rusten.

U

Dit artikel houdt een verbod op het in kooien huisvesten van legkippen in nu ook de laatste vorm van kooihuisvesting, namelijk de koloniekooihuisvesting zoals bedoeld in artikel 2.71, hiermee niet langer wordt toegestaan. Artikel 2.71 vervalt op een bij kb te bepalen moment (zie Artikel V, onderdeel Y).

Voor stallen die voor het moment van inwerkingtreding al in gebruik waren voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee voor de productie van dierlijke producten geldt er tot 1 januari 2035 overgangsrecht. Dat is opgenomen in het tweede lid. Het is aan de houder om aan te tonen dat aan de aan de toepassing van het overgangsrecht gestelde voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn:

- a. dat de stal op 31 december 2027 in gebruik was voor het houden van legkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten,
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

In individuele gevallen kan de duur van het overgangsrecht tot na 31 december 2034 doorlopen. Dat is het geval als de desbetreffende houder de benodigde omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit om de stal te verbouwen zodat aan het verbod kan worden voldaan nog niet heeft verkregen of de vergunning daarvoor nog niet onherroepelijk is. De duur van de verlenging kan per geval verschillen, maar is begrensd op 15 maanden na het onherroepelijk worden van de vergunning. Er wordt tot drie jaar na inwerkingtreding van dit onderdeel de tijd gegeven om een aanvraag voor de benodigde omgevingsvergunning in te dienen zodat er voldoende tijd is voor de houder om hiervoor de benodigde voorbereidingen te treffen. Die indiening moet voor de toepassing van dit overgangsrecht voldoen aan de aan de indiening van de benodigde vergunning gestelde indieningsvereisten. De vormgeving van dit overgangsrecht is ontleend aan artikel 4:834 uit het Besluit activiteiten leefomgeving en het overgangsrecht bij het vroegere Legkippenbesluit 2003 (Stb. 2009, 161). Ook voor de toepassing hiervan geldt dat het aan de houder is om aan te tonen dat aan de voorwaarden in het derde lid, onderdelen a en b, wordt voldaan.

In het algemeen deel wordt in het hoofdstuk verhouding tot hoger recht nader ingegaan op de verhouding van dit verbod tot het recht op bescherming van eigendom.

W

Met deze wijziging wordt een nieuw artikel 2.79 aan het Besluit houders van dieren toegevoegd. Dit artikel stelt regels over de evaluatie van dit besluit.

- Eerste lid

Het eerste lid bevat een evaluatie van onderdelen die dan in werking zijn getreden en waar enige jaren praktijkervaring mee is opgedaan. In het algemeen deel van de toelichting wordt deze evaluatie nader toegelicht.

-Tweede lid

Het tweede lid betreft de evaluatie van onderdelen die dan nog niet in werking zijn getreden omdat daarvoor is vastgesteld dat (nader) onderzoek noodzakelijk is met het oog op de praktische uitvoerbaarheid ervan. Deze evaluatie heeft daarmee voorafgaande aan het bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip van inwerkingtreding plaats.

Deze evaluatie ziet op:

- a. Het voorgenomen verbod op het verrichten van de lichamelijke ingreep een deel van de staart bij varkens te verwijderen.
- b. De in artikel IV opgenomen wijzigingen.

In het algemeen deel van de toelichting wordt deze evaluatie nader toegelicht.

-Derde lid

Het derde lid betreft de evaluatie van de in artikel V opgenomen wijzigingen. Deze evaluatie heeft daarmee voorafgaande aan het bij kb vaststellen van het daadwerkelijke tijdstip van inwerkingtreding plaats.

Die evaluatie ziet in elk geval op de in dit lid bedoelde zaken.

In het algemeen deel van de toelichting wordt deze evaluatie nader toegelicht.

Artikel II

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit houders van dieren (Bhd) treden per 2030 in werking. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A

Artikel 2.16a wordt hiermee aangevuld met een concrete eis aan het gehalte van ammoniakconcentraties in varkensstallen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen stallen die per 2030 nieuw in gebruik worden genomen en stallen die op dat moment al in gebruik waren voor het houden van varkens. Voor de eerste categorie is de norm *“ten hoogste 20 ppm”* (zie eerste lid, onderdeel b), voor de tweede categorie is de norm *“gemiddeld ten hoogste 20 ppm”* (zie het tweede lid).

Hiermee wordt een concretere invulling gegeven aan wat algemener gesteld al voortvloeit uit artikel 2.5, vierde lid, van het Besluit houders van dieren, namelijk *“De luchtcirculatie, het stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de relatieve luchtvochtigheid en de gasconcentraties in de omgeving van het dier zijn niet schadelijk voor het dier”*. Dat voorschrift heeft de herkomst in richtlijn 98/58/EG inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren (bijlage, onderdeel 10). Artikel 2.16a doet niet af aan die verplichting uit artikel 2.5, vierde lid, wat in de aanhef van het eerste lid van het artikel is geëxpliciteerd door de zinsnede *“Onverminderd artikel 2.5, vierde lid,”*.

Omdat voor de bestaande stallen die onder het bereik van het tweede lid vallen een *gemiddelde* concentratie ammoniak wordt opgenomen is het noodzakelijk dat de houder in die stallen de concentratie van ammoniak monitort zodat inzicht in de gemiddelde ammoniakconcentratie kan worden verkregen, daarom voorziet het derde lid in een monitorverplichting daartoe. De door het monitoren verkregen gegevens moeten door de houder worden geregistreerd en voor drie jaar worden bewaard (vierde lid). Bij een inspectie moeten die gegevens ter beschikking worden gesteld (vijfde lid). Deze drie leden sluiten qua systematiek aan bij de al bestaande registratie van vleeskuikens in het Bhd (artikel 2.52 Bhd).

Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op en de praktische uitvoering van deze maatregel.

B

Met deze wijziging van artikel 2.18 wordt bewerkstelligd dat de vloer in een stal voor gespeende varkens niet geheel uit roostervloer mag bestaan én dat het dichte deel van de vloer voor gespeende varkens per varken ten minste 40% van de voor het varken voorgeschreven beschikbare oppervlakte bedraagt. Dit geldt vanaf 2030 voor stallen die nieuw in gebruik worden genomen voor gespeende varkens.

Voor stallen die voor die tijd al in gebruik waren voor gespeende varkens blijft voorlopig gelden dat een deel van een roostervloer moet worden afgedekt met een bovenlaag die geschikt is om hokverrijking als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, aan te bieden en dat de grootte daarvan toereikend moet zijn voor het gelijktijdig gebruik maken van ten minste 25% van de in de stal gehouden gespeende varkens. Op een bij kb te bepalen moment zal dit laatste vervallen en zal de norm van ten minste 40% voor alle stallen gaan gelden. (zie Artikel V, onderdeel C).

C

De wijziging van artikel 2.19 ziet op regels voor het individueel houden van zeugen. Zie het algemeen deel van de toelichting voor een toelichting op de inhoud van de maatregelen (Hoofdstuk voor varkens, onder 2.).

Deze regels treden direct in werking voor nieuw in gebruik te nemen stallen. Voor stallen die voor het moment van inwerkingtreding al in gebruik waren voor het bedrijfsmatig houden van varkens voor de productie van dierlijke producten geldt er overgangsrecht. Dat is opgenomen in het nieuwe negende lid. Het is aan de houder om aan te tonen dat aan de gestelde voorwaarden aan de toepassing van het overgangsrecht wordt voldaan. Die voorwaarden zijn:

- d. dat de stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten,
- e. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

Het overgangsrecht vervalt op een bij kb te bepalen moment (zie Artikel V, onderdeel D).

D

Het huidige artikel 2.22, tweede lid, Bhd schrijft voor dat zeugen en gelten in de laatste week voor het werpen over voldoende en adequaat nestmateriaal beschikken, maar dat dit niet geldt als dit in verband met de op het bedrijf gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is.

Die uitzondering komt met deze wijziging te vervallen. Voor nieuw in gebruik te nemen stallen voor zeugen en gelten gaat dit direct in. Voor stallen waarvoor inwerkingtreding van deze wijziging zeugen en gelten worden gehouden geldt overgangsrecht tot 1 januari 2040. Dat is opgenomen in het nieuw vijfde lid. Het is aan de houder om aan te tonen dat aan de aan de toepassing van het overgangsrecht gestelde voorwaarden wordt voldaan. Die voorwaarden zijn:

- a. dit in verband met de op het bedrijf gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is,
- b. dat de stal op 31 december 2027 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten,
- c. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

E

Met deze wijziging wordt een aantal artikelleden aan artikel 2.23 Bhd toegevoegd over de verplichting om in varkensstallen daglicht te laten toetreden.

In het vijfde lid is geregeld dat het lichtdoorlatende materiaal jaarlijks gedurende de periode 1 april tot en met 30 september mag worden gekalkt. Directe zoninstraling via het lichtdoorlatende materiaal kan de temperatuur in de stal sterk doen stijgen en is daarmee een risico op het ontstaan van hittestress. Door lichtdoorlatend materiaal te kalken kan het ontstaan van hittestress door directe zoninstraling worden vermeden. Uiteraard betekent dit niet dat alleen door het kalken hittestress kan worden vermeden. De houder moet verder alle andere maatregelen nemen om hittestress te vermijden, zoals de maatregelen die in het thermoregulatieplan (artikel 2.5a) zijn opgenomen. Het kalken mag er niet toe leiden dat de dieren niet langer een natuurlijke afwisseling van dag en nacht ervaren. Met *“Onverminderd het derde lid”* wordt tot uitdrukking gebracht dat ook bij kalken de eis uit het derde lid over een natuurlijke afwisseling van dag en nacht geldt.

Voor bestaande stallen geldt overgangsrecht (zesde lid). Dit overgangsrecht komt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel E).

Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op deze maatregel.

F

Aan artikel 2.26 Bhd dat over het voederen en drenken van varkens gaat wordt een lid toegevoegd inhoudende dat de houder toereikende maatregelen moet nemen om concurrentie om voer- en waterplaatsen te voorkomen.

G, I, J, K en Q

De aanpassingen in deze onderdelen houden verband met de introductie van strengere eisen aan het individueel houden van kalveren. Daartoe vervalt de term “eenlingboxen” en wordt er gesproken van het “individueel huisvesten van kalveren”. De artikelen 2.29, 2.36, vierde lid, en

2.44, eerste lid, worden met deze wijziging daar redactioneel op aangepast (onderdelen G, K en Q).

Per 2030 wordt de maximale leeftijd waarop kalveren als hoofdregel individueel mogen worden gehuisvest verlaagd van de huidige acht weken (zie artikel 2.32, eerste lid, Bhd) naar twee weken (onderdeel I, onder 1).

Daarnaast wordt per 2030 de maatvoering voor de individuele huisvesting van kalveren aangepast. De huidige maatvoering voor eenlingboxen is dat die *“een breedte heeft van ten minste de schofthoogte van het kalf, gemeten terwijl het kalf rechtop staat, en een lengte van ten minste 1,1 maal de lichaamslengte van het kalf, gemeten van de neuspunt tot aan de achterkant van de zitbeenknobbel (tuber ischii). (artikel 2.33, eerste lid, Bhd)”*. Bij individuele huisvesting heeft het kalf na deze wijziging ten minste de beschikking over 2 m² vloeroppervlakte (Onderdeel J).

H

Met deze wijziging worden twee nieuwe artikelen aan het Bhd toegevoegd.

- Artikel 2.30a. Gedragsbehoeften kalveren

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in dit artikel volgtijdelijk gedragsbehoeften voor kalveren worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften thermoregulatie, zooggedrag en respiratie worden aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel H).

- Artikel 2.30b. Zelfverzorgingsgedrag

Hiermee wordt een voorschrift opgenomen voor het voorzien in de gedragsbehoefte zelfverzorging voor kalveren. De houder moet erin voorzien dat een rund permanent de mogelijkheid heeft zich aan een daartoe geschikt middel te schuren. Het artikel schrijft niet voor welk middel dit moet zijn omdat daarvoor meerdere middelen mogelijk zijn. Wel wordt bepaald dat vast schuurborstels in ieder geval als geschikt middel worden beschouwd. Het is aan de houder om een keuze te maken uit de verschillende geschikte middelen.

Zie het algemeen deel van de toelichting voor een nadere toelichting op de inhoud van de maatregel.

I

Behalve de aanpassing vanwege de minimumleeftijd waarop een kalf voortaan individueel gehuisvest mag worden, zie hiervoor, brengt onderdeel H ook wijzigingen aan de in de beschikbare vloeroppervlakte van kalveren die niet individueel worden gehouden (onderdeel I, onder 2).

Op de hoofdregel van het eerste lid dat een kalf ouder dan veertien dagen niet individueel wordt gehuisvest, wordt in het vierde lid een uitzondering gemaakt. Als het kalf jonger dan acht weken mag het ten hoogste de eerste twee dagen na aankomst bij de houder individueel worden gehuisvest, waarbij het kalf de beschikking moet hebben over de in het derde lid, onderdeel a, beschikbare oppervlakte.

Tot slot volgt uit onderdeel I ook dat een kalf ouder dan veertien dagen met ten minste één ander kalf of rund gehouden (Onderdeel I, onder 3).

J

In artikel 2.33 worden verschillende wijzigingen doorgevoerd.

In de eerste plaats wordt de term “eenlingbox” vervangen door “individuele huisvesting”.

In de tweede plaats wordt een norm opgenomen voor de oppervlakte waarover het kalf van ten hoogste veertien dagen bij individuele huisvesting ten minste moet beschikken. Voor kalveren ouder dan veertien dagen geldt dat zij niet individueel worden gehuisvest, tenzij het kalf jonger

dan acht weken is en de individuele huisvesting ten hoogste de eerste twee dagen na aankomst bij de houder betreffen (artikel 2.32, eerste en vierde lid). Voor die situatie geldt een andere maatvoering (artikel 2.32, vierde lid en derde lid, onderdeel a).

Zie voor de overwegingen hierbij het algemeen deel van de toelichting.

L

In het huidige artikel 2.37, tweede lid, wordt voor het bepalen wat passend kunst of daglicht is waarover kalveren moeten beschikken een onderscheid gemaakt tussen vleeskalveren en andere kalveren:

“Van passend dag- of kunstlicht is in ieder geval sprake indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in wand of dak van een stal bestemd voor vleeskalveren ten minste 2% van de vloeroppervlakte van de stal bedraagt en van een stal bestemd voor andere kalveren dan vleeskalveren ten minste 5% bedraagt van die oppervlakte, waarbij het materiaal zodanig is aangebracht dat het licht in de stal gelijkmatig is gespreid.”

Met dit onderdeel wordt die aparte norm voor vleeskalveren geschrapt en zal voor alle kalveren gelden dat de oppervlakte van het lichtdoorlatend materiaal ten minste 5% bedraagt.

M

Dit betreft een redactionele wijziging van artikel 2.38 om de terminologie in het derde lid gelijk te trekken met die in het eerste lid.

N

Er worden drie wijzigingen doorgevoerd in artikel 2.41 dat gaat over het voederen van kalveren.

Het nieuwe tweede lid schrijft voor dat kalveren ouder dan veertien dagen permanent toegang tot een toereikende hoeveelheid ruwvoer hebben dat vezelrijk is en een toereikende voedingswaarde heeft. Het al bestaande vierde lid van dit artikel (na vernummering het vijfde lid) blijft daarnaast bestaan omdat dit dient ter implementatie van de Kalverrichtlijn (bijlage I, punt 11). Dat lid schrijft een hoeveelheid vezelhoudend voer voor kalveren van acht tot twintig weken oud voor.

In het derde lid wordt de eis aan het ijzergehalte van het voer verhoogd.

O

Er wordt met artikel 2.41a een nieuw artikel aan het Bhd toegevoegd inhoudende de verplichting dat een kalf ten minste gedurende de eerste zes weken melk uit een speen krijgt.

P

Er worden twee wijzigingen doorgevoerd in artikel 2.42 dat gaat over het drinken van kalveren.

Het eerste lid wordt zo gewijzigd dat het voorschrijft dat kalveren ouder dan veertien dagen permanent toegang tot vers water van passende kwaliteit hebben. Met de terminologie “passende kwaliteit” wordt aangesloten bij de terminologie die in het Bhd reeds wordt gehanteerd (zie artikel 1.7, onderdeel f).

Net als nu al het geval is (zie het huidige eerste lid) kunnen naast vers water van passende kwaliteit ook andere vloeistoffen worden verstrekt om in de behoefte aan drinken te voorzien. Dit wordt nu opgenomen in het nieuwe tweede lid.

Omdat kalverhouders soms drenksystemen hebben waar zowel water als melk doorheen gaat, is in het eerste lid tevens bepaald dat het kalf in zo’n geval permanent toegang tot melk óf water heeft.

Het huidige twee lid wordt vernummerd tot derde lid en blijft onverminderd voorschrijven dat bij warm weer en voor zieke dieren er permanent vers drinkwater beschikbaar is.

R

Met deze wijziging worden drie leden toegevoegd aan artikel 2.45 dat over het afzonderen van zieke kalveren gaat. Die leden zijn er op gericht dat de zieke dieren ondanks de afzondering als

uitgangspunt niet volledig zijn afgesloten van hun soortgenoten. Als meerdere dieren vanwege ziekte zijn afgezonderd, moeten die elkaar rechtsreeks kunnen zien en horen. Daarnaast moet ieder afgezonderd dier vanuit de ruimte waarin het is afgezonderd rechtstreeks zicht hebben op en zich binnen gehooraafstand bevinden van de koppel waartoe het behoort. Dit laatste voor zover de koppel zich in de stal bevindt. Beide leden benadrukken dat het horen en zien rechtstreeks moet zijn, er kan daarom niet aan deze bepaling worden voldaan d.m.v. bijv. beeldschermen of geluidsinstallaties. Het vierde lid voorziet in een afwijking daarvan. Als het dier een besmettelijke ziekte heeft of er is een andere diergeneeskundige noodzaak mag een kalf zo worden gehouden dat het geen rechtstreeks zicht heeft op of binnen gehooraafstand van andere dieren is. Dit kan alleen op aanwijzing van een dierenarts.

S

Aan artikel 2.46d, derde lid, worden twee uitzonderingen toegevoegd op de hoofdregel van 2.46d, eerste lid, dat een rund permanent de mogelijkheid heeft om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel.

Naast de al opgenomen uitzondering voor dieren die aangebonden worden gehouden, geldt de verplichting ook niet in:

- de ruimte voor zieke dieren, bedoeld in artikel 2.46m, eerste lid,
- de ruimte voor het afkalven, bedoeld in artikel 2.46n, eerste lid.

T

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46e ingevuld. Het schrijft voor dat een stal over voldoende eetplaatsen voor de in de stal gehouden runderen beschikt.

U

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46g ingevuld met een voorschrift over het permanent beschikbaar zijn voor runderen van vers water van passende kwaliteit.

V

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46h ingevuld met voorschriften over de beschikbare vloeroppervlakte. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar de leeftijdscategorie van de runderen.

Voor de categorie runderen in het derde lid geldt dat het rund beschikt over voldoende vloeroppervlakte voor thermoregulatie, bewegen en rusten. Thermoregulatie is dan ook al aangewezen als gedragsbehoefte (zie Artikel I, onderdeel N).

De eis aan de beschikbare vloeroppervlakte voor runderen van 12 maanden of ouder, maar jonger dan twee jaar geldt voorlopig niet voor stallen die voor inwerkingtreding hiervan al in gebruik waren voor het houden van runderen als de houder kan aantonen dat:

- a. die stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

Dit overgangsrecht komt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel J).

Nadat overige gedragsbehoeften voor runderen aangewezen zijn, zal gelden dat de vloeroppervlakte voldoende moet zijn om de in artikel 2.46c aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (zie Artikel V, onderdelen I en J).

W

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46i ingevuld met een voorschrift over de beschikbare vloeroppervlakte voor runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van melk. Die dieren dienen te beschikken over ten minste 11 m² vloeroppervlakte in de stal.

Die eis geldt niet voor stallen die voor inwerkingtreding hiervan al in gebruik waren voor het houden van runderen als de houder kan aantonen dat:

- a. die stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

Voor stallen die onder het overgangsrecht vallen gaat vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip gelden dat runderen in die stallen beschikken over ten minste 9 m² vloeroppervlakte in de stal (zie Artikel V, onderdeel J).

X

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46j ingevuld met een voorschrift over de beschikbare vloeroppervlakte van runderen van 2 jaar en ouder gehouden voor de productie van vlees. Daarvoor geldt dat de het rund beschikt over voldoende vloeroppervlakte voor thermoregulatie, bewegen en rusten. Thermoregulatie is dan ook al aangewezen als gedragsbehoefte (zie Artikel I, onderdeel N).

Die eis geldt niet voor stallen die voor inwerkingtreding hiervan al in gebruik waren voor het houden van runderen als de houder kan aantonen dat:

- a. die stal op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van melk of vlees, en
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

Dit overgangsrecht komt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel KL).

Nadat overige gedragsbehoeften voor runderen aangewezen zijn, zal gelden dat de vloeroppervlakte voldoende moet zijn om de in artikel 2.46c aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (zie Artikel V, onderdelen I en L).

Y

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46k ingevuld met een voorschrift over de ligplaats van runderen.

De eis aan de vloer van de ligruimte (derde lid) geldt voorlopig alleen voor de ligplaatsen van melkveerunderen. Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip zal deze eis ook gaan gelden voor runderen die voor de productie van vlees worden gehouden (zie Artikel IV, onderdeel F).

Z

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46l ingevuld met een voorschrift over groepshuisvesting en uitzonderingen daarop. Groepshuisvesting van runderen is de hoofdregel (eerste lid). Uitzonderingen daarop betreffen dekstieren, stieren in de mesterij die tijdelijk vanwege ziekte individueel zijn gehouden en zieke dieren (tweede lid).

Aa

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46m ingevuld met een voorschrift over tijdelijke afzondering vanwege ziekte. Ieder afgezonderd dier moet vanuit de ruimte waarin het is afgezonderd rechtstreeks zicht hebben op en zich binnen gehooraafstand bevinden van de koppel waartoe het behoort. Dit laatste voor zover de koppel zich in de stal bevindt. Het horen en zien moet rechtstreeks zijn, er kan daarom niet aan deze bepaling worden voldaan d.m.v. bijv. beeldschermen of geluidsinstallaties. Het derde lid voorziet in een afwijking daarvan. Als het dier een besmettelijke ziekte heeft of er is een andere diergeneeskundige noodzaak mag een rund zo worden gehouden dat het geen

rechtstreeks zicht heeft op of binnen gehoorafstand van andere dieren is. Dit kan alleen op aanwijzing van een dierenarts.

Ab

In de nieuwe paragraaf § 5.4. *Welzijnsvoorschriften voor de productie van melk of vlees gehouden runderen* wordt artikel 2.46n ingevuld met een voorschrift over tijdelijke afzondering vanwege afkalven. Anders dan bij het afzonderen vanwege ziekte, is het hier deze keuze van het dier om zich al dan niet af te zonder voor het afkalven. De houders dient op basis van dit voorschrift daar gelegenheid toe te bieden. Vanuit de afkalfruimte moet het dier rechtstreeks zicht hebben op en zich binnen gehoorafstand bevinden van de koppel waartoe het behoort. Dit laatste voor zover de koppel zich in de stal bevindt. Het horen en zien moet rechtstreeks zijn, er kan daarom niet aan deze bepaling worden voldaan d.m.v. bijv. beeldschermen of geluidsinstallaties.

Ac

Aan artikel 2.48 wordt een begripsomschrijving voor de term "strooisel" toegevoegd.

Ad

Met het vervallen van artikel 2.50, vierde lid, is het niet langer mogelijk om vleeskuikens te houden met een hogere bezettingsdichtheid dan 39kg/m². In het tweede en derde lid, onderdelen b, wordt toegevoegd dat artikel 2.63 daar voortaan ook op van toepassing is. Dat betreft het treffen van maatregelen om voetzoollaesies te voorkomen, zie ook onderdeel Ag hierna.

Ae

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in het nieuwe artikel 2.50a volgtijdelijk gedragsbehoeften voor vleeskuikens worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften thermoregulatie, eet- en drinkgedrag en respiratie worden aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel O).

Af

In paragraaf 6.1.2. worden drie nieuwe artikelen over het houden van vleeskuikens toegevoegd.

- *Artikel 2.51a. Eet- en drinkgedrag.*

In dit artikel worden voorschriften voor het voorzien in het eet- en drinkgedrag van vleeskuikens gesteld. De bijlage bij de vleeskuikenrichtlijn stelt hierover ook enige eisen, zie bijlage I, onderdelen 1 en 2. In artikel 2.51 wordt al bepaald dat vleeskuikens worden gehouden overeenkomstig de punten 1 tot en met 10 van bijlage I bij die richtlijn. Dit nieuwe artikel doet niet af aan die eisen uit de bijlage van de richtlijn, wat in het artikel is geëxpliciteerd door de zinsnede "*Onverminderd punten 1 en 2 van bijlage I van richtlijn 2007/43/EG*" op te nemen.

- *Artikel 2.51b. Omgevingsverrijking.*

Dit artikel stelt eisen aan de omgevingsverrijking en bepaalt daarbij welke doelen de omgevingsverrijking moet dienen (eerste lid) als aan welke eisen de aan te bieden omgevingsverrijking moet voldoen (tweede lid).

- *Artikel 2.51c Toetreden daglicht.*

In dit artikel worden voorschriften voor het toetreden van daglicht in vleeskuikenstallen gesteld. De bijlage bij de vleeskuikenrichtlijn stelt hierover ook enige eisen, zie bijlage I, onderdelen 1 en 2. In artikel 2.51 wordt al bepaald dat vleeskuikens worden gehouden overeenkomstig de punten 1 tot en met 10 van bijlage I bij die richtlijn. Dit nieuwe artikel doet niet af aan die eisen uit de bijlage van de richtlijn, wat in het artikel is geëxpliciteerd door de zinsnede "*Onverminderd punten 1 en 2 van bijlage I van richtlijn 2007/43/EG*" op te nemen.

Het nieuwe voorschrift geldt niet voor een stal waarvan de houder kan aantonen dat:

- a. die op 31 december 2029 reeds in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

Dit overgangsrecht komt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel Q).

Ag

Het vervallen van de artikelen 2.59, 2.60 en 2.62 houdt verband met het vervallen van de mogelijkheid om vleeskuikens te houden met een hogere bezettingsdichtheid dan 39kg/m². Die artikelen waren relevant voor de situatie waarin een hogere bezettingsdichtheid dan 39kg/m² kon worden aangehouden en zijn nu niet langer nodig.

Ah

Artikel 2.63 gold tot dusverre alleen voor het houden van vleeskuikens in de hoogste categorie, dus bij een hogere bezettingsdichtheid dan 39kg/m². Het artikel is voortaan van toepassing op alle vleeskuikenhouders ongeacht de gehanteerde bezettingsdichtheid in de stal. Het artikel bevat het gebod aan de houder om maatregelen te treffen om voetzoollaesies bij vleeskuikens te voorkomen. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het voorkomen van die aandoening. De al in de Regeling houders van dieren opgenomen voorschriften daarover worden in ieder geval zo aangepast dat ze ook zien op alle houders van vleeskuikens ongeacht de gehanteerde bezettingsdichtheid in de stal. De bijzondere bepaling over de ontheffingsmogelijkheid die artikel 2.63, derde lid, bevatte, is met deze wijziging vervallen. De Wet dieren voorziet in artikel 10.1 namelijk al in een algemene bevoegdheid voor het verlenen van ontheffingen voor verplichtingen die in het Besluit houders van dieren worden gesteld. Het verlenen van een eventuele ontheffing op basis van dat artikel is alleen mogelijk *“voor zover het belang van de gezondheid van de mens, dieren of planten, het belang van het welzijn van dieren of het belang van het milieu zich daartegen niet verzet”*. Zie nader het algemeen deel van de toelichting voor de overwegingen om deze verplichting voortaan van toepassing te laten zijn op alle houders van vleeskuikens ongeacht de gehanteerde bezettingsdichtheid in de stal.

Ai

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in het nieuwe artikel 2.65ca volgtijdelijk gedragsbehoeften voor vleeskuikenouderdieren en opfokvleeskuikenouderdieren worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften eet- en drinkgedrag, nestgedrag, gedrag gericht op thermoregulatie en respiratiegedrag worden aangewezen voor vleeskuikenouderdieren. Voor opfokvleeskuikenouderdieren worden eet- en drinkgedrag, gedrag gericht op thermoregulatie en respiratiegedrag aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel R). Met uitzondering van de gedragsbehoefte “nestgedrag” (voor vleeskuikenouderdieren) zijn de aan te wijzen gedragsbehoeften voor opfokvleeskuikenouderdieren gelijk aan die voor vleeskuikenouderdieren.

Aj

Met de wijziging van 2.65d, eerste lid, onderdeel a, wordt de beschikbare ruimte voor vleeskuikenouderdieren vergroot. Op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip wordt de beschikbare ruimte verder vergroot (zie Artikel V, onderdeel T).

Ak

Aan artikel 2.65db worden voorschriften over het toetreden van daglicht in stallen voor vleeskuikenouderdieren toegevoegd (tweede en derde lid). Het vierde lid bepaalt dat het voorschrift over het toetreden van daglicht niet geldt voor een stal waarvan de houder kan aantonen dat:

- a. die op 31 december 2029 reeds in gebruik was voor het houden van ouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

Dit overgangsrecht komt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel U).

Al

Met deze wijziging worden twee nieuwe artikelen aan paragraaf 6.1.2.a toegevoegd over het houden van vleeskuikenouderdieren.

-Artikel 2.65dc. Omgevingsverrijking.

Dit artikel stelt eisen aan de omgevingsverrijking en bepaalt daarbij welke doelen de omgevingsverrijking moet dienen (eerste lid) als aan welke eisen de aan te bieden omgevingsverrijking moet voldoen (tweede lid).

-Artikel 2.65dd. Eet- en drinkgedrag.

In dit artikel worden voorschriften gesteld voor het voorzien in het eet- en drinkgedrag van vleeskuikenouderdieren.

Am

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in het nieuwe artikel 2.69a volgtijdelijk gedragsbehoeften voor legkippen worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften thermoregulatie, eet- en drinkgedrag, nestgedrag en respiratiegedrag worden aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel X).

An

Met deze wijziging van artikel 2.70, eerste lid, onderdeel d, wordt de ruimte op een zitstok per legkip vergroot van 15 cm naar 17 cm. Die verruiming geldt tot 2040 niet voor in stallen waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van legkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

Voor die stallen blijft tot 2040 gelden dat de lengte van een zitstok 15 cm per legkip mag bedragen.

Ao

Met deze wijziging worden twee nieuwe artikelen aan paragraaf 6.1.3. toegevoegd over het houden van legkippen.

-Artikel 2.70a. Omgevingsverrijking.

Dit artikel stelt eisen aan de omgevingsverrijking en bepaalt daarbij welke doelen de omgevingsverrijking moet dienen (eerste lid) als aan welke eisen de aan te bieden omgevingsverrijking moet voldoen (tweede lid).

-Artikel 2.70b. Eet- en drinkgedrag.

In dit artikel worden voorschriften gesteld voor het voorzien in het eet- en drinkgedrag van legkippen.

Ap

Het nieuw toe te voegen derde lid aan artikel 2.75 ziet op eisen aan het toetreden van daglicht in stallen bestemd voor legkippen.

Het vierde lid bepaalt dat het voorschrift over het toetreden van daglicht niet geldt voor een stal waarvan de houder kan aantonen dat:

- a. die op 31 december 2029 reeds in gebruik was voor het houden van legkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. de wanden of het dak van de stal sindsdien niet zijn verbouwd.

In die situatie kan verlichting met kunstlicht aan de orde zijn, daarom blijft alleen voor stallen die onder die overgangssituatie vallen de eis gelden dat bij vermindering van kunstlicht een periode van halfluister in acht moet worden genomen (zesde lid). Voor de stallen die niet onder het overgangsrecht vallen is die laatste eis niet langer nodig omdat daarvoor geldt dat die het toetreden van daglicht zodanig mogelijk maken dat de in de stal gehouden legkippen een natuurlijke afwisseling van dag en nacht ervaren (derde lid).

Het overgangsrecht in het vierde lid en de daarmee samenhangende bepaling in het zesde lid komen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip te vervallen (zie Artikel V, onderdeel Aa).

Aq

Aan hoofdstuk 2, paragraaf 6, wordt een paragraaf 6.1.3a voor het houden van opfoklegkippen voor productie toegevoegd. Deze toevoeging brengt een andersoortige artikelnummering met zich mee omdat de paragraaf ingevoegd wordt tussen paragraaf 6.1.2 (die op artikel 2.76 eindigt) en paragraaf 6.1.4. (die met artikel 2.76a begint).

Voor deze categorie dieren is de paragraaf over legkippen van toepassing, met uitzondering van artikel 2.69 over de registratie van houders (zie artikel 2.76-0c, tweede lid). In aanvulling daarop bevat deze nieuwe paragraaf enkele specifieke voorschriften voor opfoklegkippen.

- *Artikel 2.76-0d. Gedragsbehoeften opfoklegkippen.*

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren zullen in het nieuwe artikel 2.76-0d volgtijdelijk gedragsbehoeften voor opfoklegkippen worden aangewezen. Het moment van aanwijzing van een gedragsbehoefte valt samen met het moment waarop alle maatregelen die nodig zijn om die gedragsbehoefte mogelijk te maken in werking kunnen treden.

De gedragsbehoeften eet- en drinkgedrag, gedrag gericht op thermoregulatie en respiratie worden aangewezen. Overige gedragsbehoeften worden op een later moment aangewezen (zie Artikel V, onderdeel Ad).

- *Artikel 2.76-0e. Bezettingsdichtheid.*

In dit artikel wordt qua bezettingsdichtheid onderscheid gemaakt tussen dieren vanaf een leeftijd van vijftig dagen (eerste lid) en dieren tot ten hoogste vijf weken oud (tweede lid).

Voor die laatste categorie geldt dat het van de rest stal afgescheiden gedeelte voldoende groot is voor de in het tweede lid genoemde zaken. Nadat overige gedragsbehoeften voor opfoklegkippen aangewezen zijn, zal gelden dat de het van de rest van de stal afgescheiden gedeelte voldoende groot moet zijn om de in artikel 2.76-0d aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (zie Artikel V, onderdeel Ae).

- *Artikel 2.76-0f. Verhoogde zitplaatsen en zitstokken.*

Dit artikel stelt eisen aan verhoogde zitplaatsen en zitstokken. Opfoklegkippen beschikken over een toereikende hoeveelheid verhoogde zitplaatsen (eerste lid). Voor de zitstokken van opfoklegkippen geldt dat die niet is aangebracht boven het strooisel en die per dier ten minste 14 cm bedraagt (tweede lid). Dat voorschrift geldt tot 2040 niet voor stallen waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfoklegkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

- Artikel 2.76-0g. Functiegebied beschutting en schuilmogelijkheden.

Dit artikel is nu nog gereserveerd en wordt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip ingevuld (zie artikel IV, onderdeel L).

- Artikel 2.76-0h. Gids voor goede praktijken.

Zie voor een toelichting op de gidsen voor goede praktijken de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdelen J, M, N, P, T, V.

Artikel III

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit houders van dieren (Bhd) treden per 2040 in werking. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A

Artikel 1.20 van het Bhd geeft regels over de minimumleeftijd waarop bepaalde dieren van elkaar mogen worden gescheiden. De wijziging in dit artikel heeft betrekking op de scheidingsleeftijd bij varkens. Die leeftijd is op basis van artikel 1.20, eerste lid, onderdeel I, 28 dagen. Het derde lid geeft voor varkens een daarvoor afwijkende leeftijd, namelijk 25 dagen indien de biggen naar gespecialiseerde voorzieningen worden gebracht die:

- a. volledig worden leeggemaakt en grondig zijn gereinigd en ontsmet voordat een nieuwe groep biggen is binnengebracht, en
- b. gescheiden zijn van de voorzieningen waar zeugen zijn gehouden om het overdragen van ziekten op de biggen zo veel mogelijk te beperken.

Met deze wijziging vervalt de uitzondering van het derde lid en geldt voor varkens de hoofdregel van het eerste lid, onderdeel I, 28 dagen. Enige uitzondering daarop kan zijn als de houder in individuele gevallen aannemelijk kan maken dat het eerder scheiden van een dier van het ouderdier noodzakelijk is met het oog op de gezondheid en het welzijn van het dier of het ouderdier (artikel 1.20, zesde lid).

B

Met deze wijziging wordt een nieuw artikel 2.50b aan het Bhd toegevoegd. Dit artikel bevat een verbod op het voor de productie houden van snelgroeiende vleeskuikenrassen.

Artikel 2.3, eerste lid, van de Wet dieren kent een verbod op het gebruik van dieren met het oog op de productie van dierlijke producten. In het tweede lid daarvan is bepaald dat het verbod niet van toepassing is op dieren "*behorende tot bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen diersoorten of diercategorieën*". In het Besluit houders van dieren heeft die aanwijzing plaats, zie artikel 2.1 in combinatie met bijlage II. Op die lijst staan onder andere "kippen (*Gallus gallus*)" aangewezen. Een vleeskuiken is een "*dier van de soort Gallus gallus dat wordt gehouden voor de productie van vlees*" (zie artikel 2.48 Bhd). Het nieuwe artikel 2.50b regelt specifiek voor vleeskuikens die aan de in dit artikel beschreven kenmerken voldoen, dat zij niet voor de productie gehouden mogen worden. Kortom, dat voor die diercategorie de hoofdregel van artikel 2.3, eerste lid, Wd weer geldt. Dit wordt niet in bijlage II van de het Bhd geregeld omdat die lijst tot doel heeft om aan te wijzen welke diersoorten of diercategorieën (wel) gehouden mogen worden. Die bijlage leent zich er daarom niet goed voor om te expliciteren dat het verboden is om vleeskuikens te houden die aan de in artikel 2.50b beschreven kenmerken voldoen. Daarom wordt dit met een separaat verbodsartikel op basis van artikel 2.3, vierde lid, geregeld. Deze vormgeving is vergelijkbaar met die van het houdverbod voor katten met vouworen en naaktkatten (Stb. 2025, 288).

Artikel IV

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit houders van dieren (Bhd) treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Daaraan gaat een evaluatie als bedoeld in artikel 2.79, tweede lid vooraf. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A, B en C

De wijzigingen in deze onderdelen hangen samen met het vervallen van de ingreep om een deel van de staart van varkens te verwijderen. Die ingreep is geregeld in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen en vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (zie Artikel VI, onderdeel, C).

D

Aan het Bhd wordt een nieuw artikel 2.16b toegevoegd. Dat artikel schrijft voor dat stallen waarin varkens worden gehouden beschikken over door varkens van elkaar te onderscheiden functiegebieden (eerste lid). Die verplichting is niet van toepassing op dekstallen (eerste lid) en tot 2040 niet voor stallen waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van varkens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. de vloeroppervlakte van de stal sindsdien niet is uitgebreid.

E

Aan artikel 2.36 worden de eisen aan de ligruimte voor kalveren aangescherpt. Die verplichting is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:

- a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van kalveren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. de vloer van de stal sindsdien niet is verbouwd.

F

Door deze wijziging van artikel 2.46k gaat de eis die aan de ondergrond van de ligplaats van melkveerunderen is gesteld (zie Artikel II, onderdeel Y) ook gelden voor runderen die voor de productie van vlees worden gehouden.

Die verplichting is tot 1 januari 2040 niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat:

- a. die op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van runderen voor de bedrijfsmatige productie van vlees, en
- b. de vloer van de stal sindsdien niet is verbouwd.

G

Met deze wijziging wordt artikel 2.46p ingevuld. Het bevat eisen aan de vloer van een stal waarin runderen worden gehouden.

Na inwerkingtreding van dit artikel geldt er op basis van het tweede lid tot 1 januari 2040 overgangsrecht voor dan bestaande stallen.

H

De wijziging van artikel 2.51 brengt mee dat vleeskuikens per 24 uur ten minste een ononderbroken duisternisperiode van 8 uur hebben waarin ze kunnen rusten. Hiermee wordt een eis aan de ononderbroken duisternisperiode voor vleeskuikens gesteld die strenger is dan die uit de Vleeskuikenrichtlijn volgt (zie bijlage I, onder 7). Daarom wordt hier afgeweken van het eerste lid waarin is bepaald dat vleeskuikens worden gehouden, gehuisvest en verzorgd overeenkomstig de punten 1 tot en met 10 van bijlage I bij die richtlijn.

I

Dit onderdeel voegt twee nieuwe artikelen toe aan het Bhd voor het houden van vleeskuikens.

- Artikel 2.51d. Functiegebied verhogingen: zitstokken of plateaus

Dit artikel schrijft het in de stal hebben van plateau's voor (eerste lid), schrijft voor waar die plateau's aan moeten voldoen (tweede en derde lid) en wanneer het plateau meegerekend mag worden als beschikbare oppervlakte voor vleeskuikens (vierde lid).

Tot 1 januari 2040 is het hebben van plateau's niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

- Artikel 2.51e. Functiegebied beschutting en schuilmogelijkheden

Dit artikel schrijft een vrij toegankelijke ruimte voor vleeskuikens voor die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.

Tot 1 januari 2040 is die eis niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van vleeskuikens voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

J

Er worden twee artikelen over functiegebieden voor vleeskuikenouderdieren en opfokvleeskuikenouderdieren toegevoegd.

Artikel 2.65de schrijft plateaus voor in de stal voor vleeskuikenouderdieren (eerste lid), schrijft voor waar die plateau's aan moeten voldoen (tweede en derde lid) en wanneer het plateau meegerekend mag worden als beschikbare oppervlakte (vierde lid).

Tot 1 januari 2040 is het hebben van plateau's niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van vleeskuikenouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel 2.65df schrijft een vrij toegankelijke ruimte voor opfokvleeskuikenouderdieren voor die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.

Tot 1 januari 2040 is die eis niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfokvleeskuikenouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

K

Aan artikel 2.65e wordt de verplichting toegevoegd dat stallen voor opfokvleeskuikenouderdieren een vrij toegankelijke ruimte voor die dieren bevat en die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.

Tot 1 januari 2040 is die eis niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfokvleeskuikenouderdieren voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en

b. sindsdien niet is verbouwd.

L

Artikel 2.76-0g wordt met deze wijziging ingevuld met de verplichting dat stallen voor opfoklegkippen een vrij toegankelijke ruimte voor die dieren bevat en die voorziet in een warme, donkere en beschutte omgeving.

Tot 1 januari 2040 is die eis niet van toepassing op een stal waarvan de houder kan aantonen dat die:

- a. op 31 december 2029 in gebruik was voor het houden van opfoklegkippen voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, en
- b. sindsdien niet is verbouwd.

Artikel V

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit houders van dieren (Bhd) treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Daaraan gaat een evaluatie als bedoeld in artikel 2.79, derde lid vooraf. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A

Ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, van de wet worden met het nieuwe artikel 2.12a de gedragsbehoeften van varkens aangewezen.

Bij de totstandkoming van deze AMvB is per gedragsbehoefte bezien met welke maatregelen die kan worden ingevuld (zie het overzicht in het algemeen deel van de toelichting). Daarom wordt als voldaan is aan de voorschriften opgenomen in paragraaf 4 Varkens ook voldaan aan de gedragsbehoeften die hier worden aangewezen. Het tweede lid brengt dit tot uitdrukking. Deze constructie sluit in zekere zin aan bij de in het Besluit bouwwerken leefomgeving toegepaste constructie waarbij ook enerzijds een algemener geformuleerd doel als verplichting is opgenomen en anderzijds wordt aangegeven hoe daar (in ieder geval) aan wordt voldaan.

B

In artikel 2.17, onderdeel e, wordt de voor de varkens minimaal beschikbare oppervlakte van een stal bestemd voor gespeende varkens, gebruiksvarkens en niet in een groep gehouden gelten of zeugen per varken met een gemiddeld gewicht van 85 tot 110 kg voorgeschreven. In plaats van ten minste 0,80 m², wordt dit ten minste 0,90m².

C

Door het vervallen van het zesde, zevende en achtste lid van artikel 2.18 vervalt het overgangsrecht t.a.v. het in stallen voor gespeende varkens afdekken van een deel van de roostervloer met een bovenlaag die geschikt is om hokverrijking als bedoeld in artikel 2.22, eerste lid, aan te bieden. De grootte daarvan moest toereikend zijn voor het gelijktijdig gebruik maken van ten minste 25% van de in de stal gehouden gespeende varkens.

Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging geldt voor alle stallen waarin gespeende varkens gehouden worden dat die niet geheel uit roostervloer mag bestaan én dat het dichte deel van de vloer per varken ten minste 40% van de voor het varken voorgeschreven beschikbare oppervlakte bedraagt.

D

Door het vervallen van artikel 2.19, negende lid, vervalt het overgangsrecht voor stallen waarin een zogende zeug met biggen gehouden wordt. Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging gelden voor alle stallen waarin een zogende zeug met biggen gehouden dezelfde voorschriften.

E

Met het vervallen van het zesde lid van artikel 2.23 vervalt het overgangsrecht ten aanzien van de daglichtvoorziening in stallen waar varkens worden gehouden. Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging gelden voor alle stallen waarin varkens worden gehouden dezelfde voorschriften over de daglichtvoorziening.

F

Door het vervallen van artikel 2.28, onderdeel b, vervalt de bevoegdheid voor de houder om runderen te onthoornen.

G

Dit betreft een redactionele aanpassing omdat de termen "vleeskalf" en "vleesstierkalf" niet langer voorkomen in het Bhd, het is daarom niet nodig daarvoor nog een begripsomschrijving te hebben staan in artikel 2.29.

H

Met deze wijziging van artikel 2.30a wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor kalveren.

I

Met deze wijziging van artikel 2.46c wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor runderen.

J

De wijziging van artikel 2.46h, derde lid, hangt samen met de laatste aanvulling van de aan te wijzen gedragsbehoeften voor runderen (zie artikel 2.46c, Onderdeel H hiervoor). Vanaf inwerkingtreding van deze wijziging is het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoeften van belang voor het vaststellen van "voldoende vloeroppervlakte".

Met het vervallen van artikel 2.46h, vierde lid, eindigt het overgangsrecht voor stallen die op 31 december 2029 in gebruik waren voor het houden van runderen. Die stallen zullen vanaf dat moment ook aan artikel 2.46h, derde lid, moeten voldoen.

K

Door toevoeging van een derde lid aan artikel 2.46i gaat voor stallen die onder het overgangsrecht van het tweede lid van dat artikel vallen een concrete eis gelden aan de beschikbare oppervlakte per melkvee-eenheid van een jaar of ouder, namelijk 9m².

L

De wijziging van artikel 2.46j, eerste lid, hangt samen met de laatste aanvulling van de aan te wijzen gedragsbehoeften voor runderen (zie artikel 2.46c, Onderdeel H hiervoor). Vanaf inwerkingtreding van deze wijziging is het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoeften van belang voor het vaststellen van "voldoende vloeroppervlakte".

Met het vervallen van artikel 2.46j, tweede lid, eindigt het overgangsrecht voor stallen die op 31 december 2029 in gebruik waren voor het houden van runderen. Die stallen zullen vanaf dat moment ook aan artikel 2.46h, derde lid, moeten voldoen.

M

Aan artikel 2.48 wordt een begripsomschrijving voor de term "plateau" toegevoegd.

N

In artikel 2.50, derde lid, is tot nu toe voor de bezettingsdichtheid bij vleeskuikens bepaald dat een hogere bezetting dan 33 kg/m² mag worden aangehouden als de bezettingsdichtheid niet hoger is dan 39 kg/m² en voldaan wordt aan bepaalde artikelen in het Bhd. Met deze wijziging wordt die

eerste voorwaarde strenger gemaakt: in plaats van niet hoger dan 39 kg/m² gaat gelden "niet hoger dan 35 kg/m².

O

In artikel 2.50 wordt de bezettingsdichtheid bij vleeskuikens geregeld. Met deze wijziging wordt bepaald dat de bezettingsdichtheid voor vleeskuikens voortaan niet hoger mag zijn dan 32 kg/m².

Het derde lid waarin een uitzondering op het tweede lid was opgenomen waardoor het mogelijk was een bezetting tot 35 kg/m² aan te houden vervalt.

P

Met deze wijziging van artikel 2.50a wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor vleeskuikens.

Q

Met het vervallen van het derde lid van artikel 2.51c vervalt het overgangsrecht ten aanzien van de daglichtvoorziening in stallen waar vleeskuikens worden gehouden. Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging gelden voor alle stallen waarin vleeskuikens worden gehouden dezelfde voorschriften over de daglichtvoorziening.

R

Het vervallen van artikel 2.55 hangt samen met het niet meer toestaan dat de bezettingsdichtheid bij vleeskuikens hoger dan 33 kg/m² is (zie onderdeel P).

S

Met deze wijziging van artikel 2.65ca wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor ouderdieren en opfokvleeskuikenouderdieren.

T

Met deze wijziging van artikel 2.65d, eerste lid, onderdeel a, wordt de beschikbare ruimte voor vleeskuikenouderdieren verder vergroot (zie ook Artikel II, onderdeel Aj).

U

Met deze wijziging vervalt de mogelijkheid om ouderdieren in kooien te huisvesten.

V

Met het vervallen van het vierde lid van artikel 2.65db vervalt het overgangsrecht ten aanzien van de daglichtvoorziening in stallen waar ouderdieren worden gehouden. Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging gelden voor alle stallen waarin ouderdieren worden gehouden dezelfde voorschriften over de daglichtvoorziening.

W

Deze wijziging van artikel 2.66 bevat een redactionele aanpassing. Nu kooien niet langer zijn toegestaan als huisvesting voor legkippen is de begripsomschrijving daarvan ook niet langer nodig.

X

Met deze wijziging van artikel 2.69a wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor legkippen.

Y

Met deze wijziging van artikel 2.70, eerste lid, onderdeel a, wordt de beschikbare ruimte voor legkippen vergroot.

Z

Hiermee vervalt artikel 2.71 dat koloniehuisvesting voor legkippen mogelijk maakte. Zulke huisvesting is voor legkippen niet meer toegestaan.

Aa

De wijzigingen in artikel 2.74 houden verband met het niet langer toestaan van kooien als huisvestingssysteem voor legkippen.

Ab

Met het vervallen van het vierde lid van artikel 2.75 vervalt het overgangsrecht ten aanzien van de daglichtvoorziening in stallen waar legkippen worden gehouden. Met ingang van de inwerkingtreding van deze wijziging gelden voor alle stallen waarin legkippen worden gehouden dezelfde voorschriften over de daglichtvoorziening. Het zesde lid vervalt ook omdat die samenhangt met het overgangsrecht.

Ac

De wijzigingen in artikel 2.76, tweede lid, houden verband met het niet langer toestaan van kooien als huisvestingssysteem voor legkippen.

Ad

Met deze wijziging van artikel 2.76-0d wordt de laatste aanvulling gedaan van de aanwijzing van de gedragsbehoeften voor opfoklegkippen.

Ae

Met de wijziging van artikel 2.76-0e, eerste lid, wordt de beschikbare ruimte voor legkippen vergroot van 18 opfoklegkippen per m² naar 16 opfoklegkippen per m².

Met de wijziging van het tweede lid zal gelden dat het van de rest stal afgescheiden gedeelte voldoende groot moet zijn om de in artikel 2.46-0d aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (zie hiervoor onderdeel Ac).

Artikel VI

De in dit artikel opgenomen wijzigingen van het Besluit diergeneeskundigen treden op verschillende tijdstippen in werking. Soms gaat daaraan een evaluatie als bedoeld in artikel 2.79, tweede of derde lid vooraf. In het algemeen deel, in de dierspecifieke hoofdstukken, worden inhoud en inwerkingtreding van de maatregelen uitgebreid toegelicht. Hieronder volgt een meer technische-juridische toelichting op de wijzigingsartikelen.

A, B en C

Onderdeel C regelt dat de lichamelijke ingreep verkorten van staarten bij biggen niet is toegestaan. Dat onderdeel treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (zie artikel VIII, onderdeel d). Daaraan voorafgaande heeft een evaluatie als bedoeld in artikel 2.79, tweede lid, plaats.

In aanloop naar dat verbod zijn er met dit besluit aanpassingen doorgevoerd in de voorwaarden waaronder bij biggen een deel van de staart mag worden verwijderd, namelijk in artikel 2.3, onderdeel b, van het Besluit diergeneeskundigen.

Onderdeel A wijzigt artikel 2.3, onderdeel b, ter aanscherping van de voorwaarden waaronder bij biggen een deel van de staart mag worden verwijderd. Die wijziging gaat per 1 januari 2028 in werking (zie Artikel VIII, aanhef). In subonderdeel 2 gaat het om de stallen van de houder die de ingreep verricht. De houder die de ingreep verricht heeft tenslotte alleen zicht op de situatie in die stallen en niet op die in stallen van eventuele opvolgende houders van de biggen waarbij de lichamelijke ingreep wordt uitgevoerd.

Onderdeel B voorziet in een aanscherping van een van die nieuwe voorwaarden per 1 januari 2029 (zie Artikel VIII, onderdeel a).

Behalve die aanpassingen zijn er in het Besluit houders van dieren aanpassingen doorgevoerd die zien op zowel het voorkomen van de aanleiding voor staartbijten (artikel 2.14, vijfde lid) als op het aanpakken van geconstateerd staartbijten (artikel 2.14, derde en vierde lid, en artikel 2.14a) in samenhang met het verwijderen van een deel van de staart bij biggen. Die aanpassingen zijn opgenomen in Artikel I, onderdelen D en E. Die treden ook per 1 januari 2028 in werking (zie Artikel VIII, aanhef). Vanwege die samenhang vervallen die aanpassingen in het Bhd grotendeels tegelijk met het vervallen van de bevoegdheid om bij biggen een deel van de staart te verwijderen (zie artikel IV, onderdelen b en c), het is dan niet langer noodzakelijk een logboek, een risicoanalyse en een verbeterplan voor te schrijven.

Zie voor de inhoud en achtergrond van het verbod op deze ingreep en de aangescherpte voorwaarden in aanloop daarnaartoe het algemeen deel van de toelichting.

D

Met deze wijziging van artikel 2.3, onderdeel c, wordt een nadere beperking gesteld aan het tandenvijlen bij biggen. Dat mag dan alleen nog als er een diergeneeskundige noodzaak is. Die wijziging gaat per 1 januari 2028 in werking (zie Artikel VIII, aanhef).

Ook zal er, iedere keer dat de lichamelijke ingreep wordt uitgevoerd, een verbeterplan moeten worden uitgevoerd om de aanleiding voor het uitvoeren van de ingreep te voorkomen (zie daarover Artikel I, onderdeel C).

E

Met dit onderdeel kan het onthoornen bij runderen voortaan uitsluitend als een dierenarts heeft vastgesteld dat daarvoor een diergeneeskundige noodzaak is. Die wijziging treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (zie artikel VIII, onderdeel d).

Bovendien is het vanaf een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip niet langer toegestaan dat de houder deze ingreep uitvoert (zie Artikel V, onderdeel F).

Artikel VII

In artikel 4.807., eerste lid, onderdeel c, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt verwezen naar twee artikelen in het Besluit houders van dieren:

*“c. een huisvestingssysteem waarin legkippen van 18 weken en ouder en ouderdieren van legkippen van 18 weken en ouder worden gehouden in aangepaste kooien als bedoeld in artikel 2.71 of 2.72 van **het Besluit houders van dieren**; en”*

Artikel 2.71 vervalt op grond van dit besluit. Artikel 2.72 is per 7 oktober 2023 al vervallen. Daarom vervalt dit artikelonderdeel in het Besluit activiteiten leefomgeving op dezelfde datum als dat artikel 2.71 vervalt, namelijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip (zie Artikel V, onderdeel Z).

Artikel VIII

Artikel VIII regelt de inwerkingtreding van dit besluit. De transitie naar een dierwaardige veehouderij wordt in de regelgeving via een aantal in de tijd gefaseerde stappen gezet. Daardoor gelden er voor de voorgenoemde regels verschillende inwerkingtredingsdata:

- Artikel I bevat regels die per 2028 in werking treden,
- Artikel II bevat regels die per 2030 in werking treden,
- Artikel III bevat regels die per 2040 in werking treden,
- Artikel IV bevat regels die op een later bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking treden en waarvoor eerst gericht onderzoek wordt verricht. In de nota van toelichting wordt beschreven wat hiervoor de voorgenoemde data van inwerkingtreding zijn,
- Artikel V bevat regels die op een later bij koninklijk besluit te bepalen moment in werking treden en waarvoor een voorafgaande evaluatie over o.a. de emissies, vergunningverlening

en verdienvermogen. In de nota van toelichting wordt beschreven wat hiervoor de voorgenomen data van inwerkingtreding zijn.

- Artikel VI kent wijzigingen met verschillende inwerkingtredingsdata: onderdelen A en D treden per 1 januari 2028 in werking, onderdeel B treedt per 1 januari 2029 in werking en onderdelen C en E treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking.
- Artikel VII bevat een technische wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving en treedt in werking op hetzelfde tijdstip als dat artikel 2.71 vervalt, namelijk op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel IX

Dit artikel voorziet in een citeertitel voor deze wijzigingsregeling. Op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 4.24, tweede lid,) heeft een wijzigingsregeling slechts een citeertitel als daar behoefte aan bestaat. Die behoefte is er gelet op de gefaseerde inwerkingtreding van de wijzigingen en de lange horizon van de inwerkingtreding. Daardoor is het wenselijk om gemakkelijk naar deze wijzigingsregeling te kunnen verwijzen met behulp van een citeertitel.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur*

Van Directeur Strategie

Aan Directeur DAD

nota

HUF-toets AMvB Dierwaardige Veehouderij

Inleiding

Op 6 juli 2026 heeft u bij de NVWA een verzoek ingediend om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) te toetsen van de ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Dierwaardige veehouderij (de AMvB), die onder andere ziet op wijziging van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten. Hierbij treft u de bevindingen van deze HUF-toets aan

U geeft met deze AMvB richting aan de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een dierwaardige veehouderij in 2040, waarin de wijze van houden van dieren is aangepast aan de behoeften van het dier in plaats dat het dier zich moet aanpassen aan de wijze waarop het wordt gehouden. De NVWA onderschrijft het belang van de transitie - op de kortst mogelijke termijn - naar een dierwaardige veehouderij en een vermindering van risico's voor het dierenwelzijn. Om met impact toezicht te kunnen houden is het essentieel dat zo spoedig mogelijk de doelvoorschriften nader ingevuld worden.

Deze AMvB bevat 36% concreet ingevulde normen, namelijk concrete voorschriften (kwantitatieve doelvoorschriften, middelvoorschriften en verboden), die handhaafbaar zijn. De overige 64% nog niet concreet ingevulde normen, namelijk kwalitatieve (open) doelvoorschriften met een beoogde nadere duiding in een GGP en kwalitatieve doelvoorschriften (zonder voorziene nadere concretisering), zijn (nog) niet handhaafbaar.

De veehouderij is onderdeel van een keten waarvan ook fokkerij en transport onderdeel uitmaken. De ketenschakel fokkerij valt op dit moment nog grotendeels buiten de scope van de AMvB. Transport valt geheel buiten de scope. Dierwaardigheid dient een onderdeel te zijn van de gehele keten. De NVWA adviseert daarom om op termijn de scope van de AMvB uit te breiden naar de hele keten.

De AMvB gaat slechts beperkt in op het principe diergezondheid, met als motivering dat dit principe minder direct is terug te herleiden tot gedrag en de intrinsieke waarde van het dier. De intrinsieke waarde en diergezondheid zijn echter ook leidende -principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) voor dierwaardigheid. Voor het respecteren van de intrinsieke waarde is het niet voldoende om alleen te voorzien in het uitblijven van ingrepen aan het dier (integriteit van het dier). Ook bij een verminderde gezondheid kunnen dieren hun

directie Strategie

afdeling Beleid, planvorming en
instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59

3511 GG Utrecht

Postbus 43006

3540 AA Utrecht

www.nvwa.nl

Contactpersoon

T 088 223 22 33

F 088 223 33 34

h.maurice@nvwa.nl

Datum

10 augustus 2026

Bijlagen

3

natuurlijke gedrag niet of slechts ten dele uitvoeren. De NVWA pleit er voor om ook de aspecten intrinsieke waarde en diergezondheid (o.a. aanpak van bedrijfsgebonden dierziekten) nader te betrekken in het verdere traject naar een dierwaardige veehouderij.

Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Deze AMvB is gebaseerd op de zes basisprincipes van de RDA en bevat (1) een aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee (legkippen, opfoklegkippen, vleeskuikens en vleeskuiken-ouderdieren), kalveren, runderen (zowel melk- als vleesvee) en varkens (alle categorieën) die als productiedieren in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te kunnen voldoen (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. De voorschriften zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.

Parallel aan de AMvB heeft u in het convenant "Stappen naar een Dierwaardige veehouderij" afspraken gemaakt met partijen uit de sector en maatschappij omtrent de randvoorwaarden die nodig zijn om implementatie van de voorschriften uit de AMvB mogelijk te maken. De convenantafspraken zelf zijn geen onderwerp van deze HUF-toets, maar zijn van belang gezien de mogelijke impact op de uitwerking en handhaafbaarheid van de maatregelen in de AMvB.

In de op 8 augustus 2025 uitgebrachte HUF-toets heeft de NVWA – op basis van een eerdere conceptversie van de AMvB – in meer algemene zin gereflecteerd op aspecten die bepalend zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AMvB (Bijlage 1). In deze toets wordt ingegaan op de doorvertaling hiervan op voorschriftniveau.

Conclusie

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

- De NVWA onderstreept de uitgezette koers naar een dierwaardige veehouderij in 2040 voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens en ziet uit de dagelijkse praktijk dat dit ook nodig is om het dierenwelzijn beter te borgen. Deze AMvB zet een goede stap in het realiseren van deze koers. Verdere invulling en nadere keuzes in de implementatie zijn nog nodig om deze ambitie te volbrengen.
- De huidige HUF-toets is geen statisch eindoordeel maar een evaluatie van de voorliggende AMvB met als inzet vanuit het perspectief toezicht en handhaving bij te dragen aan de kwaliteit en het doelbereik van deze regelgeving.
- De NVWA concludeert dat, daar waar gebruik is gemaakt van kwalitatieve doelvoorschriften, handhavende interventies vooralsnog niet mogelijk zijn. De beoogde Gids voor Goede Praktijken (GGP) ter nadere duiding van betreffende houdvoorschriften moet nog tot stand komen en een daarvoor benodigd beoordelings- of referentiekader ontbreekt. Deze AMvB bevat

36% concreet ingevulde normen. Voor 64% van de voorschriften geldt dat deze nadere concretisering op een later moment dan de inwerkingtreding van deze AMvB plaatsvindt.

- Het initiatief tot concretisering van open doelvoorschriften ligt in aanleg bij u of is via de AMvB belegd bij de sector middels het opstellen van GGP's. Met het oog op de handhaving op eenvoudige(re) houdvoorschriften, waarbij de nadere duiding met name ziet op praktische, uitvoeringstechnische aspecten, zal de NVWA verkennen of en hoe zij hieraan mogelijk zelf nadere invulling kan geven. De uitwerking hiervan zal de NVWA samen met de daartoe benodigde (rand)voorwaarden (zoals mensen, middelen, mandaat) in beeld brengen in haar toezichtstrategie op de AMvB. Hiermee kan naar verwachting een beperkt aandeel van de eerder genoemde 64% in afwachting van de nadere concretisering via toezicht worden geborgd.
- De NVWA adviseert u vanuit het perspectief van handhaafbare regelgeving om de totstandkoming van de beoogde GGP's nauwgezet te monitoren en met de invoeringsstrategie voor de AMvB vast te leggen welk tijdspad hiertoe noodzakelijk is zodat de sector aangesproken kan worden en er consequenties worden verbonden aan het uitblijven van een (tijdige) realisatie van GGP's.
- Voor die voorschriften waarvoor voornoemde nadere concretisering uitblijft, zal de NVWA niet handhavend kunnen optreden maar zal waar mogelijk inzetten op andere wijzen van toezicht om de naleving te ondersteunen en te bevorderen en/of het doelbereik te (helpen) vergroten. Op voorhand is – net als bij regulier toezicht – moeilijk aan te geven wat de effectiviteit is van andere vormen van toezicht. De NVWA zal dit, inclusief mensen en middelen, in beeld brengen in haar toezichtstrategie op de AMvB. Een cruciale randvoorwaarde is in ieder geval dat de NVWA beschikt, of komt te beschikken, over de data waarmee een voldoende en kwalitatief goede data- en informatiepositie kan worden verkregen op grond waarvan de NVWA uitspraken kan doen over de staat van het dierenwelzijn op bedrijfsniveau.

Doelbereik

- De doelstelling van dierwaardigheid gebaseerd op de zes RDA-basisprincipes is ambitieus en van groot belang om te komen tot een verbetering van het dierenwelzijnsniveau voor (grote aantallen) gehouden productiedieren.
- De motivering voor deze stapsgewijze aanpak tot aan 2040 is gelegen in de investering die van houders gevraagd wordt. De NVWA stelt daarbij vast dat met de keus voor de huidige opzet van de AMvB het doelbereik op voorhand begrensd is omdat op dit moment nog geen sprake is van volledige invulling van de zes basisprincipes van de RDA, de gedragsbehoeften en/of de benodigde voorschriften om hierin te voorzien. De scope van de AMvB zal daartoe in de toekomst verder verbreed en verdiept moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn het verder uitwerken

van de RDA- principes rondom intrinsieke waarde en diergezondheid, alsook het betrekken van nog ontbrekende diercategorieën en ketenschakels zoals fokkerij en transport.

- Met de huidige scope en zonder inzicht in de effectiviteit van de beoogde doelvoorschriften voor het verbeteren van dierenwelzijn, is beoordeling van het doelbereik van deze AMvB vooralsnog complex en onzeker. Dit inzicht is echter wel van belang om het al dan niet behalen van het doelbereik te kunnen vaststellen en waar nodig bij te kunnen sturen.
- De NVWA adviseert u daarom inhoudelijke tussendoelen te stellen en de monitoring hierop in te richten met behulp van bepalende uitkomstparameters. Hierbij kan gekeken worden naar de uiting van het gewenste gedrag of gebruik gemaakt worden van andere, afgeleide indicatoren.
- De NVWA kan hier middels reflectief toezicht een bijdrage aan leveren en zal hiertoe voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB voor een aantal sleutelparameters een voorstel uitwerken, inclusief de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.
- Ook de randvoorwaarden vanuit het convenant zijn medebepalend voor het doelbereik van de AMvB. De NVWA benadrukt de noodzaak om de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij, die de invulling hiervan moet monitoren en toetsen, tijdig en met het voor dat doel benodigde mandaat in te richten.

Toelichting algemeen

Generieke aandachtspunten AMvB

- Op 8 augustus 2025 heeft de NVWA een HUF-toets uitgebracht op de concept AMvB die voor publieke consultatie is aangeboden. Deze HUF-toets is als bijlage bijgevoegd (bijlage 1). De huidige HUF-toets richt zich op de nieuwe conceptversie van de AMvB die via een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Indien er als gevolg van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer substantiële wijzigingen in de AMvB worden aangebracht, verzoekt de NVWA u om de aangepaste AMvB opnieuw voor een HUF-toets voor te leggen.
- Voor haar generieke reactie op punten die van belang zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AMvB, zoals het gebruik van doelvoorschriften, de opzet en scope van de AMvB, de gefaseerde inwerkingtreding, het voorgenomen gebruik van GGP's en de verhouding van de specifieke houdvoorschriften versus het generieke artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren, verwijst de NVWA naar deze eerdere toets. In de huidige toets wordt een aantal kernpunten opnieuw onder de aandacht gebracht, en wordt tevens meer gericht ingegaan op de implicaties van deze aandachtspunten op het niveau van de individuele houdvoorschriften.
- De weerslag van deze analyse is deels opgenomen in de onderhavige tekst alsook in de analyse op voorschriftniveau in de overzichtstabel bijlage 2.

Ontwikkeling richting dierwaardige veehouderij

- Met deze AMvB zet u de koers uit naar een dierwaardige veehouderij, een beweging die voortkomt uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. De NVWA onderschrijft het belang van de transitie naar een dierwaardige veehouderij en een vermindering van risico's voor het dierenwelzijn op de kortst mogelijke termijn. Met het oog op het borgen van het publiek belang dierenwelzijn en, meer specifiek, vanuit de taak van de NVWA om toe te zien op hoe bedrijven de voorgestelde ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vormgeven door de afgesproken voorschriften na te leven.
- Met het uitzetten van de koers naar een dierwaardige veehouderij in 2040 voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens zet u voor deze diersoorten een ambitieuze stip op de horizon. De invulling van deze AMvB is daarmee een belangrijke stap in het groeitraject daar naartoe. De keuzes die hierin zijn/nog worden gemaakt en opvolging van de daaruit voortvloeiende acties door betrokkenen zijn van belang voor een tijdig en succesvol doelbereik voor wat betreft de opgenomen diercategorieën.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

- Het effectief (kunnen) inrichten van toezicht en handhaving op de AMvB draagt bij aan het uiteindelijke doelbereik van de wetgeving, namelijk een dierwaardige veehouderij in 2040.
- Het is daarbij van belang dat de nieuwe regelgeving allereerst (a) voldoende duidelijkheid biedt aan de ondernemer waar hij aan moet voldoen en, (b) de toezichthouder in staat stelt objectief vast te stellen of de ondernemer voldoet aan de voorschriften en (c) het voor de samenleving duidelijk is wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector (en andere relevante ketenpartners) verwacht mag worden en wat het doelbereik van de nieuwe regelgeving is.
- Vanwege de opzet en omvang van de AMvB heeft de NVWA de toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ingericht op het niveau van de voorschriften. De NVWA onderscheidt daarbij in de AMvB 3 typen voorschriften, afhankelijk van het niveau van concretisering; (1) concrete voorschriften (kwantitatieve doelvoorschriften, middelvoorschriften en verboden), (2) kwalitatieve (open) doelvoorschriften met een beoogde nadere duiding in een GGP en (3) kwalitatieve doelvoorschriften (zonder voorziene nadere concretisering).
- De voorschriften uit categorie 1 zijn in aanleg geduid als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig. Handhavende interventies zijn vooralsnog niet mogelijk voor voorschriften waarvoor het dierenwelzijnsdoel of het voorschrift onvoldoende concreet zijn opgenomen in wet- en regelgeving (categorie 3). Hetzelfde geldt voor de voorschriften uit categorie 2 zolang de beoogde GGP, of een daarvoor benodigd beoordelings- of referentiekader, ontbreekt. Voor deze doelvoorschriften zal de NVWA waar mogelijk inzetten op reflectief toezicht of andere wijzen van toezicht om de naleving te bevorderen en daarmee het doelbereik te (helpen) vergroten (zoals voorlichting geven, bewustwording creëren, actieve openbaarmaking, etc.).
- Een voorbeeld van reflectief toezicht is het monitoren van zogeheten 'ijsbergindicatoren', zoals waargenomen letsels in het slachthuis of vroegtijdige sterfte buiten het slachthuis, om voortgang in verbetering van dierenwelzijn te monitoren. Via een benchmark-systematiek kan met deze informatie vervolgens inzicht worden verstrekt aan veehouders en/of u om mee bij te sturen.
- Op voorhand is moeilijk aan te geven wat de effectiviteit is van andere vormen van toezicht ten opzichte van handhavende interventies. Een randvoorwaarde is in ieder geval dat de NVWA beschikt, of komt te beschikken, over een voldoende en kwalitatief goede data- en informatiepositie op grond waarvan zij uitspraken kan doen over het dierenwelzijn op bedrijfsniveau.
- De NVWA heeft een analyse gemaakt van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de individuele voorschriften tot en met 2030 (Bijlage 2) en biedt daarmee inzicht waar nadere duiding van de voorschriften en/of bijbehorende dieren-welzijnsdoelen kan bijdragen aan het verbeteren van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Tabel: Overzicht HUF-analyses per diersoort voor voorschriften tot en met 2030

Diersoort	Normen	Groen	Oranje	Rood	Koppeling aan GGP	Ook bij GGP geen grond voor handhaving verwacht
Varkens	22	7	5	10	9	2
Kalveren	21	9	10	2	5	1
Runderen	17	3	14	0	7	
Vleeskuikens	8	3	5	0	2	
Legkippen	9	6	3	0	3	
Overall Thermo- regulatieplan	1	0	1	0	1	
Totaal	78	28	38	12	27	3

- De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de HUF-analyses per diersoort voor de voorschriften tot en met 2030. In deze tabel is het aantal voorschriften geduid dat beoordeeld is als zijnde rood (niet HUF), oranje (nog niet HUF, maar mogelijk HUF te maken middels GGP of anderszins) en groen (HUF). Tevens is geduid per diersoort voor hoeveel voorschriften is voorzien dat deze nader worden geduid in GGP's, waarmee de handhaafbaarheid kan worden verbeterd. Voor een deel van de voorschriften zal, naar verwachting van de NVWA, ook nadere duiding in GGP niet leiden tot handhaafbaarheid.
 - o Voor varkens is 68% van de nieuwe normen als zijnde nog niet met interventies handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig beoordeeld, voor kalveren 57%, voor vleeskuikens 63% en voor legkippen 33%.
 - o De voor alle diergroepen geldende norm met betrekking tot het thermoregulatie-plan is eveneens als nog niet handhaafbaar beoordeeld.
 - o Voor elke diersoort is voor een deel van de normen nog de opmaak van een GGP voorzien; op basis daarvan kan de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid opnieuw worden beoordeeld.

- De belangrijkste als rood (niet HUF) beoordeelde voorschriften betreffen administratieve normen in relatie tot couperen van varkensstaarten, het aantal dagen dat een zeug nog in een vrijloopkraamhok mag worden vastgezet, concurrentie om voer- en drinkplaatsen, het hemoglobinegehalte bij kalveren en (de relatie met) de voedingswaarde van het ruwvoer dat aan deze dieren dient te worden verstrekt.
 - De belangrijkste als oranje (nog niet HUF) beoordeelde voorschriften betreffen die voorschriften welke gaan over toereikende hoeveelheid water en voer, de voedingswaarde, te verstrekken verrijkingsmateriaal, zelfverzorgingsmateriaal, eigenschappen van vloer en het thermoregulatieplan.
- Om de handhaafbaarheid te vergroten heeft de NVWA met u verkend hoe de nadere duiding van de voorschriften uit de derde categorie kan worden vormgegeven op basis van de aard en impact van de voorschriften (geduid als respectievelijk licht, middel, zwaar vanuit perspectief dierenwelzijn en/of benodigde investeringen ten behoeve van stalaanpassingen).
 - De NVWA zal haar mogelijkheden hiertoe verkennen voor de eenvoudige(re), "lichte" voorschriften waarbij de duiding met name ziet op praktische, uitvoeringstechnische aspecten. De uitwerking zal de NVWA samen met de benodigde (rand)voorwaarden (zoals mensen, middelen, mandaat) opnemen in haar toezichtstrategie op de AMvB en betrekken bij de gesprekken met LVVN over de visie op toezicht door de NVWA. Zie de brief van 18 juni 2026 van de Staatssecretaris van LVVN aan de TK over modern toezicht NVWA. Voorbeelden voor dergelijke "lichte" voorschriften zijn de gestelde oppervlaktematen voor huisvesting van diverse diersoorten. Welke ruimte hier al dan niet onder valt (o.a. ruimte onder voer- en waterbakken) zou door de NVWA nader geduid kunnen worden. Voor de (middel)zware voorschriften ligt het initiatief voor nadere duiding van de voorschriften primair bij LVVN.
 - Eenzelfde benadering zal worden gevolgd voor voorschriften uit categorie 2 wanneer de totstandkoming van een goedgekeurde GGP uit- of achterblijft of houders geen gebruik wensen te maken van een beschikbare GGP.
 - In meer algemene zin zal de NVWA in haar toezichtstrategie op de AMvB ook verkennen waar reflectief toezicht, in aanvulling op de handhaving van houdvoorschriften, breder kan worden ingezet om de borging van het publiek belang dierenwelzijn verder te ondersteunen en wat hier randvoorwaardelijk voor nodig is (juridisch, inhoudelijk en budgettair).
 - Reflectief toezicht kan bijdragen aan het geven van inzicht in risico's voor het dierenwelzijn zodat de sector, bedrijven, de beleidsmaker en ketenpartijen daarop kunnen acteren. Dit kan tevens inzicht bieden waar risico's (al) worden beheerst zonder dat wet- en regelgeving aan de orde is, zodat er een minder grote publieke inzet nodig is in de vorm van o.a. wetgeving, handhaving en rechtspraak.

Eigen verantwoordelijkheid en doelbereik

- De AMvB wijst voor runderen, kalveren, varkens en pluimvee per diersoort/-categorie gedragsbehoeften aan die de houder zijn dieren niet permanent mag onthouden. De wijze waarop de houder moet voorzien in deze aangewezen gedragsbehoeften is vertaald naar zogenoemde houdvoorschriften. Dit verkleint de huidige interpretatieruimte vanuit de generieke artikelen in de bestaande wet- en regelgeving, want op grond van artikel 1.6 van het Besluit van houders van dieren dient een houder reeds te voorzien in de fysiologische en ethologische behoeften van het dier.
- De NVWA zet zich vanuit haar rol als toezichthouder steeds in om het publieke belang dierenwelzijn naar een hoger plan te tillen door illegaal gedrag aan te pakken met toezicht en handhaving en schadelijk gedrag – ongeacht of er al sprake is van regulering - ter discussie te stellen. De legitimering van interventies en de borging van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de onderliggende regelgeving dragen in belangrijke mate bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak. De NVWA ondersteunt daarom het belang van vernieuwing, aanvulling en nadere concretisering van wet- en regelgeving ten behoeve van de borging van dierwaardigheid middels deze AMvB.
- Vanwege de keuze voor het gebruik van kwalitatieve doelvoorschriften vraagt dit tegelijkertijd voor meerdere voorschriften nog om een nadere concretisering van het nagestreefde dierenwelzijnsdoel of het voorschrift zodat objectief kan worden vastgesteld dat door de houder aan de wetgeving is voldaan. U stimuleert daarbij de opmaak van GGP's waarmee de sector zelf komt tot nadere concretisering van doelvoorschriften en voor draagvlak en gebruik van deze GGP's zorgdraagt.
- De NVWA onderschrijft het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Hoewel de ervaringen met het gebruik van GGP's sinds de totstandkoming van de Wet dieren tot dusver gering zijn en de doorlooptijd voor totstandkoming doorgaans lang is, biedt het sectoren in aanleg een geschikt instrument voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid. GGP's kunnen bovendien relatief flexibel worden aangepast op voortschrijdende kennis over wat dierwaardig is.
- De beschikbaarheid van de GGP kan mede bijdragen aan de mate van handhaafbaarheid van open voorschriften en daarmee aan het handelingsperspectief van de NVWA in relatie tot de borging van het dierenwelzijn.
- De NVWA adviseert het totstandkomingsproces en de dekkingsgraad van GGP's nauwgezet te monitoren, vooraf in de invoeringsstrategie vast te leggen welk tijdspad hiertoe noodzakelijk is en de sector erop aan te spreken en consequenties te benoemen indien (tijdige) realisatie van GGP's uit- of achterblijft. Indien de concretisering en uitwerking van GGP's

te veel achterblijft om het beoogde doel te kunnen halen, bepleit de NVWA een verdergaande concretisering van de betreffende open normen in de AMvB om handhaving mogelijk te maken. Zowel het dierenwelzijn, de ondernemers zelf als een doelmatige publieke taakuitoefening door de toezichthouder zijn immers gediend bij een concrete normstelling en concrete voorschriften.

- Ervaring ten aanzien van onduidelijkheid over kwalitatieve doelvoorschriften in de Wet Dieren leert dat nadere invulling van normen door de toezichthouder, al dan niet op basis van handhavingsverzoeken, veelal leidt tot langdurige juridische procedures. De NVWA acht een vermindering van het aantal juridische procedures waarin uiteindelijk de rechter zich uitspreekt over de interpretatie van het normenkader – met een mogelijke uitkomst die de risico's voor dierenwelzijn niet vermindert – van belang. Langdurige onzekerheid over normstelling dient het dierenwelzijn niet. Het leidt voor onder toezichtgestelden tot onduidelijkheid over het al dan niet plegen van investeringen en het inrichten van de werkzaamheden op het bedrijf. De toezichthouder wordt bij onduidelijke normstelling te afhankelijk van de uitkomsten van dergelijke procedures om doelmatig handhavend te kunnen optreden.
- De voorschriften in de AMvB zien voornamelijk op de primaire houder. De houder is echter in veel gevallen voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk van andere ketenschakels, hetgeen mede zijn (nalevings)gedrag bepaalt. Door ook de andere ketenschakels/-partners via de AMvB of het convenant aanspreekbaar te maken op de transitie naar dierwaardige veehouderij, zou de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen op het primaire bedrijf, en daarmee het beoogde doelbereik, aanzienlijk verhoogd kunnen worden.

Opzet AMvB en doelbereik

- De ambitie van de AMvB is om het houderijsysteem aan te passen aan het dier in plaats van het dier aan te passen aan de wijze waarop het wordt gehouden. De huidige opzet van de AMvB noopt echter tot een zeker realisme. Door de keuze voor het invoeren van aanpassingen aan het huidige veehouderijsysteem, de nog onzekere uitkomst van de tussentijdse evaluaties, de keuze om bepaalde gedragsbehoeften voornamelijk niet aan te wijzen en/of bepalende voorschriften niet in de AMvB op te nemen, is het doelbereik van de AMvB op voorhand begrensd. Een AMvB die uitgaat van een integraal, diergericht ontworpen houderijsysteem waarmee ook aan andere wettelijke eisen kan worden voldaan (o.a. stikstof, water, klimaat, biodiversiteit) is aan de voorkant niet als beleidsvariant door u onderzocht. De NVWA adviseert deze variant alsnog te onderzoeken wanneer tussentijdse evaluatie uitwijst dat het voor 2040 beoogde doel niet conform planning kan worden bereikt.
- Redenerend vanuit een alternatieve benadering middels een op voorhand geaccordeerd houderijsysteem zou het ook denkbaar zijn om toezicht en handhaving anders in te richten, namelijk gericht op het aanwezig zijn van het vooraf geaccordeerde systeem (zonder elk detail te controleren) en die

beoordeling te onderscheiden van het benodigde toezicht op het management binnen het systeem.

- Zeker als het gaat om keuzes bij nieuwbouw en de integrale opgave die er daarbij ligt met andere publieke belangen, is een dergelijke insteek interessant. De NVWA bepleit daarom een integrale visie op de uitfasering van bestaande bouw (met meer aandacht voor het aflopen van afschrijvingstermijnen op bedrijfsniveau) en nieuwbouw/ontwikkeling van dierwaardige stalsystemen en ondersteunt daartoe de inspanningen om de opgaven en doelstellingen voor dierwaardigheid, milieu en natuur in samenhang te bezien via o.a. de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.
- Met de huidige scope en zonder inzicht in de effectiviteit van de beoogde doelvoorschriften voor het verbeteren van dierenwelzijn, is beoordeling van het doelbereik van deze AMvB vooralsnog complex en onzeker. Meer specifiek kent met name de nieuwbouw van stallen vóór 2040 daarbij nog de nodige uitdagingen en vragen voor toezicht en handhaving, aangezien een deel van de normen en/of randvoorwaarden nog gaandeweg dient te worden ingevuld. Dit zal overigens ook dierhouders voor de nodige uitdagingen stellen over de wijze waarop nieuwe stallen dienen te worden ingericht en van invloed zijn op hun investeringsbereidheid. Overgangstermijnen kunnen derhalve een perverse prikkel vormen om nieuw- of verbouw van huidige stallen uit te (blijven) stellen. Voor stallen die momenteel al geruime tijd bestaan (> 20 jaar) kan daardoor nog zo'n 15 jaar extra uitstel van nieuw- of verbouw ontstaan. Om de handhaafbaarheid te vergroten, verzoekt NVWA om heldere juridische definities op te nemen voor termen als 'nieuwbouw', 'verbouwde stallen' en 'bestaande stallen'. En tevens te bezien in hoeverre het redelijk is dat bestaande stallen boven een bepaalde leeftijd nog 15 jaar in gebruik kunnen blijven.
- U onderstreept in de Nota van Toelichting het belang van monitoring van de procesmatige stappen om te komen tot een dierwaardige veehouderij, maar biedt geen inzicht in hoe de inhoudelijke monitoring op de verbetering van het dierenwelzijn/dierwaardigheid wordt ingericht. Dit inzicht is van belang om het al dan niet behalen van het doelbereik te kunnen vaststellen en waar nodig in de tussentijd bij te kunnen sturen.
- Het kunnen voorzien in gedragsbehoeften vergt veelal een samenspel van meerdere houdvoorschriften en een houdvoorschrift kan tevens van invloed zijn op meerdere gedragsbehoeften. Deze samenhang en afhankelijkheid vraagt daarom om een integrale evaluatie van zowel procesmatige (invulling voorschriften en randvoorwaarden inwerkingtreding), als inhoudelijke uitkomsten (naleving en effectiviteit van houdvoorschriften).
- Hierbij is ook van belang om het uitstel van een specifiek houdvoorschrift af te zetten tegen de mogelijke impact daarvan op de inwerkingtreding en doorwerking van gerelateerde houdvoorschriften. Voor het uitbannen van bijvoorbeeld het staartcouperen bij varkens is het noodzakelijk dat de houder voldoet aan meerdere voorschriften van verschillende aard. Indien één van deze voorschriften vervalt of wordt uitgesteld kan dat een doorwerking hebben op het totale proces richting het uitfaseren van het routinematig staartcouperen.

- Evenzo bestaat ook het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier niet uit een eenvoudige, juridische "optelsom" van aangewezen gedragsbehoeften en/of opgenomen houdvoorschriften in wet- en regelgeving.
- Naast een toets op naleving van de individuele houdvoorschriften adviseert de NVWA inhoudelijke tussendoelen te stellen en monitoring hierop in te richten middels een aantal bepalende uitkomstparameters. Hierbij kan gekeken worden naar de uiting van het gewenste gedrag of gebruik gemaakt worden van andere, afgeleide indicatoren zoals bijvoorbeeld de levensduur van het dier, diergezondheid, de afwezigheid van externe en interne beschadigingen aan het dier of het optreden van vroegtijdige sterfte. De NVWA kan hier middels haar reflectief toezicht een bijdrage aan leveren en zal hiertoe voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB voor een aantal sleutel-parameters een voorstel uitwerken, inclusief de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.
- Naast nadere duiding van houdvoorschriften of dierenwelzijnsdoelen wordt het doelbereik in belangrijke mate bepaald door de invulling van de randvoorwaarden die hieraan via het convenant "Stappen naar een dierwaardige veehouderij" zijn verbonden. Deze voorwaarden zien op het verdienmodel, benodigde investeringen, vergunningverlening en een integrale aanpak met andere beleidsdoelen. De convenantpartijen hebben aangegeven de noodzaak te onderschrijven om invulling van deze randvoorwaarden te laten monitoren en in onderlinge samenhang te toetsen door een nog op en in te richten nieuwe onafhankelijke autoriteit dierwaardige veehouderij. De NVWA benadrukt de noodzaak om deze functie tijdig en met het voor dat doel benodigde mandaat in te richten.

Handhaving in relatie tot scope en tijdspad

- In de AMvB zijn keuzes gemaakt omtrent welke (deel)sectoren of schakels van de keten meegenomen worden in deze aanpassing van de regelgeving. Tegelijkertijd wordt de nadere uitwerking voor andere (deel)sectoren aangekondigd.
- Ondanks inspanning om tot zorgvuldige afbakening van de AMvB invulling van specifieke voorschriften te komen, houdt de NVWA er rekening mee dat vanuit sector, politiek en/of maatschappij de huidige scope van de AMvB ter discussie zal worden gesteld of gepoogd zal worden (concretisering van) normstelling voor specifieke (deel)sectoren versneld af te dwingen via handhavingsverzoeken.
- In de afgelopen jaren is door diverse Ngo's een toenemend aantal handhavingsverzoeken bij de NVWA ingediend waarmee nadere invulling van open normen in bestaande wetgeving wordt nagestreefd ter verbetering van het dierenwelzijn. De ervaring leert dat dit vaak leidt tot jarenlange arbeidsintensieve juridische procedures voor het verkrijgen van jurisprudentie. Naast de rechtsonzekerheid voor ondernemers is voor de NVWA doeltreffend handhaven niet mogelijk. Het niet kunnen opvolgen van steekhoudende handhavingsverzoeken omdat de juridische mogelijkheden tot handhaving te beperkt zijn leidt tot afnemend vertrouwen in het gezag van de NVWA als toezichthouder.
-

- Handhavingsverzoeken leggen een fors beslag op de beschikbare toezicht-capaciteit, waarbij kosten en baten uit evenwicht dreigen te geraken en regulier toezicht nog verder onder druk komt te staan.
- Het is om die reden van belang dat de scope en onderbouwing van de AMvB standhoudt wanneer deze getoetst wordt in gerechtelijke procedures. De NVWA hecht er daarom aan dat de wetenschappelijke toets, de uitkomsten van de diverse (wetgevings)toetsen en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten betrokken blijven worden bij de finale invulling en doorontwikkeling van de structuur, de inhoudelijke maatregelen en de inwerkingtreding van de AMvB. Dit om veehouders een robuuste basis te bieden met het oog op naleving en hier met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten.
- Om als toezichthouder slagvaardig en voorspelbaar op te kunnen treden dienen besluiten die de NVWA moet nemen op actuele handhavingsverzoeken niet op gespannen voet komen te staan met de voorgenomen generieke normstellingen en termijnen die voorzien zijn in de AMvB (zie bijvoorbeeld de casuïstiek van de kraamkooien).
- De NVWA is daarom voornemens om handhavingsverzoeken die, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB, vragen om handhaving op thema's uit de AMvB in aanleg af te wijzen en te verwijzen naar de voorgenomen generieke normstellingen en/of termijnen in de AMvB. Voor verzoeken tot handhaving van (resterende) open normen uit de AMvB zal de NVWA, indien de benodigde nadere duiding van die voorschriften uitblijft, in aanleg inzetten op reflectief toezicht zonder dat er sprake is/kan zijn van handhavende interventies.

Fraudebestendigheid

- De AMvB bevat een aantal voorschriften van administratieve aard, met name in relatie tot het couperen van varkensstaarten, waarvan de correcte opvolging door de veehouder moeilijk is te verifiëren. Omdat de NVWA in voorkomende gevallen veelal niet kan aantonen dat er sprake is van fraude is de fraudebestendigheid van deze voorschriften veelal te beperkt.
- Bovendien ontbreekt bij deze normen ook een concreet doelbereik, waardoor ook niet anderszins te beoordelen is of door de houder aan het beoogde doel wordt voldaan.
- Opmerkingen over houdvoorschriften zijn meegenomen in het overzicht in Bijlage 2.

Artikelsgewijs en/of naar aanleiding van de Nota van Toelichting

- De artikelsgewijze opmerkingen bij de AMvB zijn hieronder benoemd, integraal opgenomen in de bijgevoegde regelingstekst (bijlage 3) en/of in het overzicht met de HUF-beoordeling op voorschriftniveau (bijlage 2)
- Gekozen is voor het nog niet nader invullen van normen voor ouderdieren van legkippen, zoals dat wel voor ouderdieren van vleeskuikens is gedaan. Hierbij voorziet de NVWA het risico dat houderijsystemen die niet meer

- voor legkippen mogen worden benut, gebruikt zullen gaan worden voor de ouderdieren, met nadelige gevolgen voor het welzijn van deze dieren.
- Voor de NVWA is het niet duidelijk in hoeverre het opportuun is andere voorschriften in relatie tot dierenwelzijn voor de diersoort Gallus Gallus op te stellen, louter op basis van het productiedoel waarvoor deze dieren worden gehouden (vlees of eieren). De gedrags-behoeften van deze dieren, evenals hun basisbehoeften in het kader van voeding, omgeving en gezondheid zijn immers, ongedacht het productiedoel, gelijk.
 - Bij kalveren is een voorschrift in de AMvB opgenomen dat niet bestaat uit een doelvoorschrift of maatregel, maar uit een voorschrift voor het te bereiken effect van maatregelen (Hb-gehalte). Onduidelijk is waarom alleen voor kalveren een dergelijk type voorschrift is opgenomen en wat de beleidsmatige afweging is geweest om voor kalveren dit voorschrift op te nemen naast de voorschriften voor de te nemen maatregelen (voorzien in passende voeding). Overigens ligt de norm voor het minimale hemoglobinegehalte te laag als dierwaardigheid het beoogde doel is.
 - De gestelde overgangstermijn voor bestaande stallen met mengmestsystemen voor zeugen en geiten veroorzaakt een belangrijk knelpunt ten aanzien van verstrekking van nestmateriaal en het kunnen vertonen van nestbouwgedrag voor zeugen en geiten, een cruciale gedragsbehoefte voorafgaand aan het werpen,
 - Toetreden van daglicht in stallen voor varkens kan plaatsvinden door licht doorlatend materiaal zodanig aan te brengen dat het licht gelijkmatig in de stal is gespreid. Aan dit voorschrift kan o.a. invulling worden gegeven via een lichtkoker of daglichtbuis in het dak van de stal. De vraag rijst daarbij of daarmee daadwerkelijk kan worden gekomen tot een gelijkmatige verdeling van licht.
 - De gemiddelde concentratie ammoniak voor stallen die voor 1 januari 2030 reeds voor het houden van varkens in gebruik waren is gesteld op 20 ppm. Het vaststellen van het al dan niet voldoen aan dit voorschrift is zonder nadere duiding niet mogelijk. Duiding van de wijze waarop een dergelijk gemiddelde dient te worden vastgesteld is noodzakelijk.
 - Voor runderen geldt het voorschrift dat er 1 ligplaats per rund aanwezig dient te zijn. Zorg van de NVWA is dat runderen nog op volledige roostervloeren gehouden kunnen worden. Dat lijkt in kader van dierwaardigheid onwenselijk.
 - De ketenschakel fokkerij valt op dit moment nog grotendeels buiten de scope van de AMvB. De fokkerij is echter in belangrijke mate medebepalend of het doel van een dierwaardige veehouderij kan worden bereikt. Als de eerste schakel van de keten buiten scope blijft, is er onvoldoende sprake van een aanpak bij de bron. Risico's die voortkomen uit de manier van fokken, kunnen in latere schakels van de keten veelal niet meer ondervangen worden. Vanuit het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier en het kunnen uitoefenen van natuurlijk gedrag, is het ook niet wenselijk om dieren door middel van het fokbeleid aan te passen aan het houderijsysteem.



Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
*Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur*

directie Strategie

afdeling Beleid, planvorming en
instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59

3511 GG Utrecht

Postbus 43006

3540 AA Utrecht

www.nvwa.nl

Contactpersoon

h.maurice@nvwa.nl

Datum

6 augustus 2025

Aan Directeur DAD

Van Directeur Strategie

nota

HUF-toets AMvB Dierwaardige veehouderij

Inleiding

U heeft op 24 juni 2025 aan de NVWA verzocht om een HUF-toets uit te voeren op de AMvB dierwaardige veehouderij. De NVWA concentreert zich in deze toets op de aspecten handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, de fraudebestendigheid zal in een later stadium worden beoordeeld.

De wetgever geeft met deze AMvB richting aan de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een dierwaardige veehouderij in 2040. De nadruk ligt hierbij op het kunnen uiten van gedragsbehoeften door gehouden dieren en het uitfasen van ingrepen binnen de vier grote diersectoren melkvee, kalveren, varkens en pluimvee. De wetgever heeft hierbij gekozen voor een systematiek waarbij de houder middels het implementeren van wettelijke houdvoorschriften tegemoet moet komen aan de aangewezen gedragsbehoeften van zijn dieren. Parallel aan de AMvB heeft de wetgever afspraken gemaakt in een convenant die moeten voorzien in de juiste omstandigheden om implementatie van de maatregelen uit de AMvB mogelijk te maken.

De NVWA stelt vast dat de opzet en invulling van de AMvB, in samenhang met de afspraken uit het convenant, in aanleg de benodigde bouwstenen bevat om de beweging naar een dierwaardige veehouderij in te zetten en verder vorm te geven. In dit traject liggen tegelijkertijd nog diverse keuzes voor op structuur, inhoud en inwerkingtreding van maatregelen die van invloed zijn op de uiteindelijke invulling van de AMvB. De NVWA focust zich daarom op onderstaande hoofdpunten die in algemene zin bepalend zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AMvB.

Conclusie

Gebruik doelvoorschriften

- Primair is voor de NVWA van belang dat nieuwe wetgeving voldoende duidelijkheid biedt aan de ondernemer waar hij aan moet voldoen, zo ook de toezichthouder in staat stelt objectief vast te stellen wanneer de ondernemer voldoet aan de voorschriften en het voor de samenleving duidelijk is wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector verwacht mag worden.
- In de AMvB worden gedragsbehoeften aangewezen die het dier niet permanent mogen worden onthouden. De houder wordt verplicht om hierin stapsgewijs te voorzien middels de implementatie van wettelijke houdvoorschriften, veelal geformuleerd als doelvoorschrift.

- Het gebruik van doelvoorschriften vereist dat of het nagestreefde dierenwelzijnsdoel (uiting gedragsbehoefte) helder is benoemd ofwel het houdvoorschrift zodanig concreet is geformuleerd dat objectief kan worden vastgesteld dat door de houder aan de wetgeving is voldaan. De NVWA constateert dat meerdere houdvoorschriften/maatregelen in de concept AMvB nu nog onvoldoende concreet zijn geformuleerd en/of een gedeeld referentiekader ontbreekt waarlangs de implementatie van de houdvoorschriften kan worden getoetst.
- De wetgever ziet voor de nadere concretisering van de houdvoorschriften een belangrijke rol voor de nog door de sectoren te ontwikkelen Gidsen voor goede praktijken (GGP). Deze insteek past wat de NVWA betreft bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Ook voor het opstellen van een GGP is het echter noodzakelijk dat een gedeeld beeld/referentiekader bestaat aan de hand waarvan kan worden getoetst of met naleving van de GGP aan het wettelijke doel/voorschrift wordt voldaan.
- Indien de private uitwerking van de houdvoorschriften niet, of niet tijdig, resulteert in een objectief toetsbare invulling van de doelvoorschriften, roept de NVWA de wetgever op om hier alsnog zelf nadere invulling aan te geven, bijvoorbeeld middels het opstellen van een beleidsregel, zodat de toezichthouder in staat wordt gesteld om haar toezicht op de AMvB tijdig en doelmatig in te richten. Om niet uit de planning te lopen, verdient het aanbeveling deze beleidsregels reeds parallel aan de private trajecten in concept uit te werken.
- Zonder nadere concretisering van de kwalitatieve doelvoorschriften in de AMvB zou het inregelen van toezicht vereisen dat de NVWA deze voorschriften zelf handhaafbaar "maakt". Dit vereist het opstellen van een referentiekader als generieke normstelling, en daarmee een integrale afweging van belangen die normaliter onderdeel is van het wetgevingstraject. De NVWA benadrukt dat via deze weg de toetsing en daarmee de uiteindelijke normstelling veelal zal plaatsvinden via langdurige gerechtelijke procedures. Dit zet doelmatig toezicht (verder) onder druk. Een dergelijke nadere concretisering van de houdvoorschriften door de NVWA vergt een aanpassing van het huidige mandaat van de NVWA.
- De NVWA adviseert de wetgever om zorg te dragen voor de borging van concrete houdvoorschriften voordat de AMvB inwerking treedt en/of te komen tot een gedeeld referentiekader waaraan de implementatie van de maatregelen getoetst kan worden. De NVWA wil hieraan actief bijdragen met inzichten vanuit toezicht en handhaving.

Systematiek in relatie tot doelbereik

- In de AMvB is bewust gekozen voor een stapsgewijze aanpak met tussentijdse evaluatiemomenten, enerzijds omdat soms nog nader onderzoek of invulling van randvoorwaarden nodig is, anderzijds om de ondernemers de mogelijkheid en tijd te bieden om de beoogde maatregelen te kunnen implementeren. In deze ingelaste evaluatiemomenten wordt naast de inhoudelijke inzichten rondom dierenwelzijn o.a. een relatie gelegd naar de evaluatie van aspecten als

vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienmodel voor de ondernemer waarover in het convenant afspraken worden gemaakt. Bij het verder vormgeven van de maatregelen en de inwerkingtreding ervan, en daarmee in het realiseren van het uiteindelijke einddoel in 2040, spelen genoemde evaluatiemomenten een cruciale rol.

- De NVWA herkent de noodzaak om de maatregelen stapsgewijs in te voeren, maar ziet daarin tegelijkertijd ook een risico aangezien onvoldoende voortgang op de afspraken uit het convenant kan leiden tot ongewenst uitstel of zelfs afstel van beoogde maatregelen. De NVWA pleit er daarom voor om vooraf heldere afspraken te maken over de inhoudelijke invulling (waar wordt op getoetst en hoe), verantwoordelijkheden (wie heeft welke rol) en tijdspad van deze evaluaties en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen hier expliciet bij te betrekken. Tevens is op voorhand inzicht nodig in de consequenties die aan de evaluaties worden verbonden. Dit, omdat het meermaals maatregelen betreft die meerjarige investeringen van houders vragen die niet zomaar weer teruggedraaid kunnen worden. Een level playing field vraagt een stabiel normenkader, zodat voor alle betrokkenen helder is binnen welk normenkader het ondernemerschap ruimte krijgt. Voor de NVWA is dit inzicht tevens noodzakelijk voor het inrichten van haar handhavingsregime op de AMvB, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van nieuwe of gewijzigde maatregelen.

Generieke versus specifieke voorschriften

- In artikel 1.6, lid 2 van het Besluit Houders van Dieren is het generieke voorschrift opgenomen dat bepaalt dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Met de voorschriften uit de AMvB wordt dit generieke voorschrift voor meerdere sectoren/diercategorieën nu nader uitgewerkt.
- De NVWA verwacht dat er handhavingsverzoeken zullen worden ingediend, bijvoorbeeld om de inhoudelijke invulling of het tijdspad van een maatregel uit de AMvB te toetsen. Ook kunnen veehouders zelf via een bezwaar- en beroepsprocedure de invulling van de AMvB ter discussie stellen zodra hierop gehandhaafd wordt. De ervaringen die de NVWA de afgelopen jaren heeft opgedaan met de huidige regels uit het Besluit houders van dieren laten zien dat dit een fors beslag kan leggen op de beschikbare toezichtcapaciteit en onderstrepen dat er nadrukkelijk behoefte aan een duidelijk kader bestaat.
- Het is om die reden van belang dat de scope en onderbouwing van de AMvB standhoudt wanneer deze getoetst wordt in gerechtelijke procedures. De NVWA hecht er daarom aan dat de geplande wetenschappelijke toets en de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen nadrukkelijk betrokken worden bij de finale invulling van de structuur, de inhoudelijke maatregelen en de daaraan gekoppelde inwerkingtredingsdata. Dit om veehouders een robuuste basis te bieden met het oog op naleving, hier met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten en daarmee potentieel slepende discussies hierover in gerechtelijke procedures tot een minimum te beperken.
- Indien blijkt dat handhavingsverzoeken in het kader van de AMvB een onevenredig beslag leggen op de toezichtcapaciteit zal dit ten koste gaan

van het geplande risicogerichte toezicht, dan wel zal er binnen de jaarplancycclus meer budget vrijgemaakt moeten worden voor de afhandeling van deze handhavingsverzoeken.

De NVWA ziet de AMvB, in samenhang met het convenant, als een belangrijk onderdeel van een groeitraject naar een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit vraagt moed, ruimte en vertrouwen bij alle betrokken partijen (overheid, sector, politiek en maatschappij) om de benodigde acties op te pakken, niet alleen naar de letter, maar vooral ook naar de geest van de wet. Tegelijkertijd vereist het ook dat partijen elkaar, met wederzijds respect, zullen aanspreken als invulling van afspraken achterblijft. De NVWA draagt omwille van de borging van het welzijn van bedrijfsmatig gehouden dieren graag actief bij aan voor houder en toezichthouder goed uitvoerbare en handhaafbare wetgeving die vastlegt hoe houders van dieren in Nederland met dieren om dienen te gaan.

Toelichting

Inleiding

- Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Het bevat (1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens die in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. Deze zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.
- De AMvB beoogt invulling te geven aan een belangrijke omslag in denken; de inzet moet zijn om de huisvesting aan het dier aan te passen en niet het dier aan de huisvesting.
- De AMvB wordt nadrukkelijk gepresenteerd in samenhang met het convenant "Stappen naar een dierwaardige veehouderij" (hierna: het convenant), waarin de randvoorwaarden voor het kunnen realiseren van (een deel van) de inhoudelijke maatregelen uit de AMvB zijn opgenomen. De convenantafspraken zelf zijn geen onderwerp van deze HUF-toets, maar zijn van belang gezien hun impact op de uitwerking van de maatregelen in de AMvB.
- De AMvB kent meerdere evaluatie- en keuzemomenten omtrent inhoudelijke invulling en inwerkingtreding van maatregelen en is daarmee nog niet af. De NVWA richt haar reflectie daarom in dit stadium op een aantal belangrijke hoofdpunten en generieke aanbevelingen vanuit het perspectief van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, ondersteund met reflecties op concrete maatregelen die beoogd zijn in werking te treden voor 2030. Mede op basis van de nadere keuzes met betrekking tot de inhoudelijke invulling van maatregelen door de wetgever zal de NVWA de HUF-toets verder aanvullen en verdiepen.

- De huidige reflectie is er op gericht bij te dragen aan de kwaliteit van de conceptwetgeving, daarmee de duidelijkheid voor de onder toezicht gestelde ondernemer te bevorderen en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid te vergroten.

1) Het construct AMvB, in samenhang met convenant

Algemene inhoudelijke reflectie vanuit de considerans van de AMvB.

Koers naar Dierwaardige veehouderij

- Met deze AMvB zet de wetgever de koers uit naar een dierwaardige veehouderij, een beweging die voortkomt uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. Deze AMvB is een uitvloeisel van de wettelijke opdracht ([Kamerstuk 35398, nr. 8](#) en [Kamerstuk 35746, nr. 30](#)) waarbij het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften en het uitfasen van lichamelijke ingrepen nagestreefd wordt middels het aanpassen van het houderijsysteem aan het dier in plaats van omgekeerd. De NVWA onderschrijft dit vanuit haar taak om namens de samenleving toe te zien op hoe bedrijven afgesproken regels naleven en zo de voorgestelde ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vormgeven.

Principes Raad voor Dierenaangelegenheden

- De AMvB is gebaseerd op de zes leidende principes¹ voor dierwaardigheid zoals die door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) in haar zienswijze Dierwaardige veehouderij uit 2021 zijn geformuleerd ([RDA Zienswijze Dierwaardige veehouderij](#)). Deze principes bouwen voort op het 5 domeinen model van Mellor. Hoewel de bestaande wet- en regelgeving voor dierenwelzijn al voorschriften bevat die deels invulling geven aan de principes van Mellor, zorgt de nieuwe AMvB voor een betere aansluiting op de wetenschappelijke consensus over wat een dierwaardige veehouderij inhoudt.
- Dit houdt in, dat explicieter is aangegeven op welke wijze dieren gehouden moeten worden om te voorzien in dierwaardigheid. Dit komt erop neer dat met name verhelderd is dat de intrinsieke waarde, het natuurlijk gedrag, en de positieve emotionele toestand van dieren onderdeel is van de nadere regels voor dierwaardige veehouderij. In de bestaande wet- en regelgeving zijn de basisprincipes van een goede

¹ De zes basisprincipes van de RDA: de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, een goede omgeving, goede voeding, een goede gezondheid, natuurlijk gedrag, en een positieve emotionele toestand.

omgeving, voeding en gezondheid en integriteit van het dier reeds verankerd.

Aanwijzing gedragsbehoeften en houdvoorschriften

- De bestaande wet- en regelgeving bevat reeds (generieke) artikelen die aangeven dat er bij het houden van dieren rekening moet worden gehouden met de behoeften van het dier. Zo staat in artikel 1.6. lid 2 van het Besluit Houders van Dieren: 'Een dier wordt voldoende ruimte gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften'. Dit betekent dat een dier voldoende ruimte moet worden geboden voor soortspecifiek, natuurlijk en sociaal gedrag, waaronder interactie met mensen en soortgenoten. Bij fysiologische en ethologische behoeften gaat het daarbij bijvoorbeeld om rustgedrag, eet- en drinkgedrag, sociaal gedrag, zelfverzorgingsgedrag, thermoregulatie en exploratiegedrag.
- In de nieuwe AMvB zijn/worden per diersoort of diercategorie de gedragsbehoeften van het dier aangewezen die niet permanent mogen worden onthouden. Deze aanwijzing brengt voor de veehouder de verplichting met zich mee dat in die gedragsbehoefte moet worden voorzien.
- De wijze waarop de houder hierin moet voorzien is vertaald naar houdvoorschriften. Dit verkleint de huidige interpretatieruimte, waardoor voor zowel houder, toezichthouder als samenleving duidelijker is waar de houder op aanspreekbaar is. Zowel het dierenwelzijn, de ondernemer als een doelmatige publieke taakuitoefening door de toezichthouder is gediend bij afname van het aantal juridische procedures over de interpretatie van het normenkader.

Eigen verantwoordelijkheid veehouder

- De NVWA onderschrijft het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Dit vraagt van houders investeringen en het nemen van (management)maatregelen die dienend zijn aan het welzijn van de dieren op hun bedrijf. Tegen die achtergrond past het dat de ondernemers de zich ontwikkelende inzichten en innovatieve mogelijkheden met behulp van doelvoorschriften, en met aanvullend daarop te ontwikkelen GGP's, de ruimte wordt geboden om voorgeschreven houdvoorschriften zodanig in te vullen dat ze passen binnen hun specifieke bedrijfsvoering.
- Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de individuele ondernemer onderdeel is van een veelal strak ingeregelde productieketen, waarin sprake is van intensieve relaties met en afhankelijkheden van de bedrijven die diensten verlenen en/of producten leveren aan, of producten afnemen van houders van dieren. De maatregelen in de AMvB zien in aanleg op de primaire houders van dieren. De door het kabinet voorgestelde aanpak biedt de gelegenheid om met de GGP een eenduidig kader voor de productieketen als geheel in te vullen, om zo een daadwerkelijke transitie naar dierwaardige veehouderij effectief te kunnen realiseren. Het is

daarom van belang dat de betrokken ketenpartijen via het convenant hun commitment hebben uitgesproken en de NVWA onderschrijft het belang dat de voortgang van de diverse afspraken hierover in het convenant gemonitord wordt. Met als doel dat deze afspraken bijdragen aan een eenduidige, praktisch uitvoerbare set aan normen die gelden voor de borging van het dierenwelzijn tijdens alle stappen in de voedselproductieketen.

Borging publiek belang dierenwelzijn/doelbereik

- De NVWA zet zich vanuit haar rol als toezichthouder steeds in om het publieke belang dierenwelzijn naar een hoger plan te tillen door illegaal gedrag aan te pakken met toezicht en handhaving en schadelijk gedrag meer en meer ter discussie te stellen. De wettelijke legitimering van interventies en de invulling van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de onderliggende regelgeving dragen daarbij in belangrijke mate bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak.
- De NVWA ondersteunt het belang van vernieuwing, aanvulling en nadere specificering van wet- en regelgeving ten behoeve van de borging van dierwaardigheid.
- De huidige opzet en invulling van de AMvB, in samenhang met de afspraken uit het convenant, bevat in aanleg de benodigde bouwstenen om de beweging naar een dierwaardige veehouderij in te kunnen zetten en verder vorm te geven. De NVWA erkent daarbij de noodzaak om de maatregelen stapsgewijs in te voeren om ondernemers de kans te geven hun bedrijf en bedrijfsvoering hierop aan te passen.
- Wanneer de beschreven doelen worden gerealiseerd, zal dit voor zeer grote aantallen gehouden dieren, een grote verbetering van levenskwaliteit betekenen.
- Hoewel het convenant geen onderwerp is van deze HUF-toets, onderstreept de NVWA het belang van gerichte monitoring op de voortgang van de afspraken uit het convenant door de onafhankelijke Autoriteit Dierwaardige Veehouderij. Deze afspraken zijn (mede)bepalend en randvoorwaardelijk voor de verdere invulling en het moment van inwerkingtreding van nog nader uit te werken maatregelen in de AMvB. Onvoldoende voortgang op de afspraken uit het convenant zou kunnen leiden tot ongewenst uitstel of zelfs afstel van beoogde maatregelen. Daardoor komt dan het integrale geheel aan maatregelen dat moet leiden tot een dierwaardige veehouderij in 2040 onder druk te staan. Het is daarom van belang dat de voortgang van de transitie naar een dierwaardige veehouderij in Nederland wordt gemeten, gemonitord en dat hierover wordt gerapporteerd.

Samenvattend

- De NVWA pleit voor tijdige helderheid over inhoud, opzet en toetsingscriteria ten behoeve van de evaluaties en hecht er nadrukkelijk aan dat ook de inzichten vanuit toezicht en handhaving betrokken worden bij de voorziene evaluatiemomenten.

b) Aandachtspunten en benodigde vervolgstappen/randvoorwaarden

Inhoudelijke scope AMvB in relatie tot doelbereik

- De wetgever werkt met de maatregelen in de huidige AMvB toe naar het realiseren van een dierwaardige veehouderij in 2040. De NVWA vraagt aandacht voor een aantal punten die, vanwege keuzes die nu in de AMvB gemaakt worden, medebepalend zullen zijn voor de mate waarin dit einddoel inhoudelijk bereikt kan/zal worden:
 - De AMvB focust op het mogelijk maken van gedragsbehoeften en het uitfasen van ingrepen bij dieren. In het realiseren van het einddoel is daarbij niet alleen van belang dat de relevante dierenwelzijnsrisico's in beeld zijn en goed verbonden worden aan een gedragsbehoefte, maar ook dat een helder doel geformuleerd is om naar toe te werken. De NVWA merkt op dat voor tal van gedragsbehoeften in de AMvB kwalitatieve doelvoorschriften zijn opgenomen, waarbij het beoogde doel nog niet of onvoldoende concreet is gemaakt. Zo is bijvoorbeeld voor legkippen en hun ouderdieren opgenomen dat de dieren "permanent moeten beschikken over een toereikende hoeveelheid omgevingsverrijking voor het kunnen uitvoeren van gedragsbehoeften als exploreren, foerageren en stofbaden". Om vast te kunnen stellen of een houdvoorschrift naar behoren is uitgevoerd, of voldoende tegemoet wordt gekomen aan deze gedragsbehoeften, is het van belang ook te kunnen beoordelen wanneer dit het geval is. Om te bereiken dat de ingreep couperen van varkensstaarten niet meer routinematig wordt verricht dienen nog de nodige stappen te worden gezet. De eerder gestelde einddatum van 2030 is niet bekrachtigd in deze AMvB. Juist het hebben van een concrete einddatum of -doel ondersteunt de beleidsmatige ambitie om daadwerkelijk over te gaan tot het stoppen met routinematig couperen.
 - Naast het mogelijk maken van gedragsbehoeften en uitfasen van ingrepen is het van belang dat de AMvB ook andere risico's rondom dierwaardigheid adresseert die in eerdere onderzoeken of via ingediende handhavingsverzoeken zijn benoemd of bijdraagt aan een betere beheersing hiervan. Vanuit eerdere ketenanalyses wijst de NVWA hierbij o.a. op risico's die door de hele keten spelen en daarmee ook inzet vragen in andere ketenschakels, welzijnsissues met een multifactoriële oorzaak die naast inzet op specifieke maatregelen mogelijk ook monitoring en sturing vragen op het waargenomen effect (meten en sturen op bijv. percentage voetzoollaesies, kreupelheden, etc.). De NVWA komt hier in haar verdiepende analyse van de voorgenen maatregelen voor 2030 op terug en brengt in dit verband nogmaals de eerder uitgevoerde risicobeoordelingen en ketenanalyses voor o.a. pluimvee, zuivel en roodvlees onder de aandacht.
 - De huidige AMvB ziet vooralsnog op de 4 grote diersectoren rundvee, kalveren, varkens en pluimvee. Daarbinnen is er om

diverse redenen voor gekozen om a) bepaalde diercategorieën binnen deze sectoren (zoals vleesvee, eenden, kalkoenen, fazanten) nu nog uit te zonderen van maatregelen en b) is een aantal gedragsbehoeften, waarvan wel wetenschappelijk vaststaat dat het dier die heeft maar waarvan nog onduidelijk is hoe die in de praktijk ingevuld kunnen worden, nog niet aangewezen.

- Voor andere categorieën gehouden dieren/sectoren is het doel van dierwaardigheid (inclusief gedragsbehoeften, voorschriften) nog niet vastgelegd in wet- en regelgeving. Hetzelfde geldt voor andere schakels van de keten dan de primaire sector (fokkerij, vervoer, slacht), toeleverende, afnemende en dienstverlenende bedrijven. De wetgever geeft nog niet concreet aan (of en) wanneer de reikwijdte van de AMvB ook andere diercategorieën en ketenschakels en belanghebbende bedrijven, zal betreffen. Daardoor is het onduidelijk wanneer ook voor andere diercategorieën en ketenschakels de weg naar het dierwaardigheid wordt ingezet.
- De NVWA merkt op dat het zonder wetenschappelijke beoordeling over het geheel van bestaande en nieuwe regelgeving, voor de NVWA niet mogelijk is om te bepalen of, en in welke mate, de wettelijke voorschriften voorzien in de zes basisprincipes van de RDA. Met name voor de intrinsieke waarde en een positieve emotionele toestand van het dier, is niet duidelijk of de voorschriften hierin voorzien en hoe dit kan/zal worden vastgesteld in het toezicht.
- De AMvB gaat slechts beperkt in op het principe diergezondheid met als motivatie dat dit principe minder direct is terug te herleiden tot gedrag. De NVWA pleit ervoor om ook het aspect diergezondheid verder uit te werken en te betrekken bij de beweging richting dierwaardige veehouderij. Gezondheid is immers ook een leidend principe voor dierenwelzijn.

Samenvattend:

- De NVWA adviseert om voornoemde punten te verbinden aan de uitkomsten van de wetenschappelijke toets op de AMvB om, mede op basis daarvan, nader invulling te geven aan ontbrekende elementen en/of doelgroepen in de AMvB, bijbehorende doelstellingen te formuleren en een concreet tijdspad te schetsen. Dit laatste is van belang om het publieke belang dierenwelzijn te borgen en duidelijkheid te kunnen verschaffen naar ondernemers, maar ook om de beleids- en handavingslijn te kunnen uitleggen wanneer wetgever en/of toezichthouder hier door externen op bevraagd worden via bijvoorbeeld handavingsverzoeken.

De concept AMvB en doelrealisatie;

- Voor de diercategorieën waar de AMvB dierwaardige veehouderij zich nu op richt, is een tijdslijn in de AMvB opgenomen waarop bedrijven moeten voorzien in verschillende gedragsbehoeften van het dier. Ook is er een

tijdslijn in de AMvB voor het moment waarop verschillende voorschriften voor houders van dieren, van kracht zullen worden.

- Voor het bereiken van het doel van de AMvB is het noodzakelijk dat houders van dieren alle maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn. Indien één bepalende maatregel achterwege zou blijven, dan kan dit gevolgen hebben voor het verantwoord kunnen doorvoeren van andere maatregelen. De onderlinge samenhang en de volgorde van deze maatregelen is daarom relevant. Het is bijvoorbeeld risicovol zeugen meer vrije beweging te geven in de kraamstal als er geen maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat ze op hun biggen kunnen gaan liggen. Of het kalf bij de koe te laten als de wijze waarop de dieren gehouden worden dit nog niet verantwoord toelaat.
- De NVWA kan onvoldoende beoordelen of de concept AMvB voldoende rekening houdt met het totaal aan benodigde maatregelen en met de onderlinge afhankelijkheid van deze maatregelen (zowel qua inhoud als volgtijdelijkheid) in relatie tot het afdekken van specifieke gedragsbehoeften. Mede daarom is het van belang dat LVVN het totaalpakket van voorschriften in de bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, hierop wetenschappelijk laat beoordelen. Dit is tevens van belang als op termijn invulling moet worden gegeven aan de beoordeling op de naleving van individuele maatregelen, combinaties van gerelateerde maatregelen, gedragsbehoeften of het totaalpakket aan maatregelen dat invulling moet geven aan dierwaardige veehouderij op bedrijfsniveau.
- Wanneer er wetenschappelijk gezien reden zou zijn voor meer of andere wettelijke voorschriften (inhoud, samenhang, volgtijdelijkheid) adviseert de NVWA daarop de AMvB in dit stadium al aan te passen. Dit voorkomt problemen voor de houder en toezichthouder, wanneer hierop een appel wordt gedaan, bijvoorbeeld vanuit de politiek middels moties of door handhavingsverzoeken.
- In de opzet van de AMvB is bewust gekozen voor een stapsgewijze aanpak met voorafgaande evaluatiemomenten, enerzijds omdat soms nog nader onderzoek, voorwerk of invulling van randvoorwaarden nodig is, anderzijds om de ondernemers de mogelijkheid en tijd te bieden om de beoogde maatregelen te kunnen implementeren. In deze ingelaste evaluatiemomenten wordt o.a. een relatie gelegd met de evaluatie van aspecten als vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienmodel voor de ondernemer waarover in het convenant afspraken worden gemaakt.
- In het realiseren van het uiteindelijke einddoel spelen genoemde evaluatiemomenten daarmee een grote rol. De NVWA pleit er voor om heldere afspraken te maken over de opzet, inhoudelijke invulling en tijdspad van deze evaluaties. Hierbij is van belang vooraf te bezien waarop wordt beoordeeld (uiting gedragsbehoeften, effect en voortgang van maatregelen AMvB, effect en voortgang van randvoorwaarden uit convenant, voortgang met betrekking tot totstandkoming van GGP's, inzichten vanuit toezicht en handhaving, etc.), door wie en met welke verantwoordelijkheid, wanneer en welke criteria worden gehanteerd voor besluitvorming om waar nodig te interveniëren in de uitrol en implementatie van de AMvB. Voor wat betreft de uitkomst van de evaluaties is de NVWA van mening dat ook tijdig een beeld gevormd dient

te zijn over de beoogde consequenties die aan de evaluaties worden verbonden en de follow up ervan. Dit, omdat het meermaals maatregelen betreft die meerjarige investering van houders vraagt die niet zomaar weer teruggedraaid kan worden en toezicht waar nodig moet worden aangepast.

- De totstandkoming van de GGP's, de mate waarin in de praktijk aan de geformuleerde randvoorwaarden wordt voldaan en de mate waarin andere ketenpartijen en gerelateerde bedrijven ondersteunend zijn, bepaalt de mate waarin in het jaar 2040 sprake zal zijn van een dierwaardige veehouderij op primaire bedrijven met melkkoeien, kalveren, varkens en pluimvee zoals de AMvB beoogt.
- Het nog relatief grote aantal vrijheidsgraden in de nieuwe AMvB betekent dat ook de NVWA tot 2040 in staat moet zijn en worden gesteld om te anticiperen op mogelijke aanpassingen in de AMvB en erop voorbereid moet zijn dat haar toezicht in deze periode met regelmaat zal moeten worden aangepast. Dit laatste kan ook inhouden dat de NVWA onderzoek moet blijven uitzetten om haar interventies te onderbouwen. Dit maakt dat het op dit moment nog niet mogelijk is om een inschatting te maken van de impact van de AMvB op de inzet en capaciteit van de NVWA ten behoeve van toezicht en handhaving. De NVWA zal dit later inzichtelijk maken en op het gepaste moment inbrengen in het jaarplanproces.

Samenvattend:

- De NVWA roept op om de tussentijdse evaluaties al zodanig weg te zetten in de planning dat er voldoende tijd is om de benodigde informatie op te halen, besluitvorming voor te bereiden en op te volgen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met benodigde tijd voor het inrichten van toezicht en handhaving wanneer sprake is van wijziging in inhoud en voorziene inwerkingtreding van maatregelen. Voor de NVWA is dit inzicht tevens nodig voor het kunnen uitwerken van haar handhavingsregime op de AMvB, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van nieuwe maatregelen.
- De NVWA verwacht dat in het proces van tussentijdse evaluatie en besluitvorming ook expliciet ruimte wordt ingebouwd voor (aanvullende) toetsing van aangepaste maatregelen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, om haar toezichtsrol te kunnen invullen
- Voor de NVWA is het eveneens noodzakelijk nauw betrokken te worden bij de nadere uitwerking van de rol van de nog op te richten Autoriteit Dierwaardige veehouderij. Zodat er tijdig helderheid ontstaat over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden, activiteiten goed op elkaar kunnen worden afgestemd en dubbelingen in werkzaamheden worden voorkomen.

Rol doelvoorschriften/private instrumenten (zie paragraaf 2)

- Reflectie op de rol van de doelvoorschriften is opgenomen onder paragraaf 2.

Primaire veehouder versus andere ketenschakels

- De maatregelen uit de AMvB zien vooralsnog op de primaire houder. Deze ondernemer is in veel gevallen voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk van andere ketenschakels, hetgeen mede zijn (nalevings)gedrag bepaalt. Effectieve transitie naar een dierwaardige veehouderij vraagt daarom de juiste inbedding in en medeverantwoordelijkheid vanuit de rest van de keten om daarmee een "gepaste" positieve ketendruk te genereren. Eerdere ketenanalyses van o.a. de NVWA laten echter zien dat in de huidige praktijk bepaalde sterke ketenafhankelijkheden het dierenwelzijn juist onder druk kunnen zetten.
- Als gevolg van het feit dat andere ketenschakels en belanghebbende bedrijven niet onder de reikwijdte van de AMvB vallen, kan de NVWA (nog) niet gelegitimeerd druk zetten op andere ketenschakels en -partners om deze bedrijven (in ketenverband) tot dierwaardig gedrag aan te zetten. Dit is, ook nu al, een belangrijke beperking voor de corrigerende functie van handhaving maar des te meer relevant voor een ketenbrede transitie.
- Dit geldt in ieder geval voor de tijd waarin dieren niet op het primaire bedrijf aanwezig zijn (transport, slachthuis), maar gedeeltelijk ook nog voor de fase waarin zij wel op het primaire bedrijf aanwezig zijn. Bijvoorbeeld de wijze waarop dieren worden (op)gefokt, of waarin voederfabrikanten voorzien in de kwaliteit van het voer, werken in belangrijke mate door in de mate van dierwaardigheid op het primaire bedrijf. Maar ook eisen die door de slachterij, de melkfabriek of de hypotheekverstrekker worden gesteld en de beprijzing van producten, kunnen hierin een belangrijke sturende rol vervullen.
- Door ook de andere ketenschakels/betrokkenen in de productieketen via de AMvB of het convenant aanspreekbaar te maken op de transitie naar dierwaardige veehouderij, kan de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen op het primaire bedrijf en de betrokkenheid bij de transitie naar verwachting van de NVWA aanzienlijk verhoogd worden.

2) Doelvoorschriften in combinatie met privaat instrumentarium

a) Algemene reflectie op toepassing doelvoorschriften en inzet privaat instrumentarium.

- Het bereiken van dierwaardige veehouderij in 2040 is een ambitieus doel dat vraagt om een integraal samenspel van maatregelen op bedrijfsniveau, managementvaardigheden en een sterke motivatie bij de betrokken ondernemers om hieraan invulling te geven. De maatregelen die nodig zijn voor het mogelijk maken van aangewezen gedragsbehoeften kennen veelal een inhoudelijke en/of volgtijdelijke samenhang (bijv. de omstandigheden creëren voor het kunnen houden van kalf bij koe of kunnen houden van melkvee dat niet onthoofd is). De wetgever beoogt op meerdere punten ondernemers de ruimte te bieden voor een zelfstandige invulling van de maatregelen middels het hanteren van

- doelvoorschriften, ook om tegemoet te komen aan de diversiteit tussen bedrijven of innovatie te ondersteunen.
- Houders van dieren zijn verantwoordelijk voor het doen van investeringen en het nemen van maatregelen die dienend zijn aan het welzijn van de dieren die zij houden. Voor het houden van dieren dienen zij over voldoende kennis en kunde te beschikken, en op grond daarvan dienen zij de juiste beslissingen te nemen en zorg te dragen voor de benodigde investeringen en het benodigde management.
 - Het is niet wenselijk en niet mogelijk dat de toezichthouder zich in detail een oordeel vormt over alle handelingen die de houder van dieren uitvoert. De NVWA staat dan ook achter de keuze van de wetgever om houders van dieren ruimte te bieden om op grond van de AMvB dierwaardige veehouderij via een privaats instrumentarium invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die bij private partijen ligt. Tegelijkertijd moet de NVWA kunnen interveniëren in die gevallen waarin het dierenwelzijn evident wordt geschaad. Daarvoor is het noodzakelijk om te beschikken over handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige wet- en regelgeving die de belangrijkste dierenwelzijnsrisico's borgt.
 - Dit vereist wel dat de doelen vanuit het perspectief rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zodanig concreet geformuleerd zijn dat het voor de ondernemer helder is waar hij naartoe moet werken (en op investeren) en de toezichthouder in staat is objectief vast te stellen wanneer de ondernemer niet aan de voorschriften voldoet (het doel niet heeft gehaald) zodat hij daarop (waar nodig in rechte) kan worden aangesproken (bijvoorbeeld; voldoende voederplaatsen voor in de stal gehouden melkveeunderen).
 - Ondernemers vragen en ruimte bieden om zelf nadere invulling te geven aan concretisering van de benodigde maatregelen past wat de NVWA betreft bij de verantwoordelijkheid die ondernemers dragen voor de zorg voor hun dieren, een vertrekpunt dat de NVWA ook van harte onderschrijft vanuit haar eigen Visie op toezicht (VoT, [Hoe we werken | Over de NVWA | NVWA](#)).
 - De wetgever stimuleert de opmaak van GGP's waarmee de sector zelf komt tot concretisering van doelvoorschriften en voor draagvlak en gebruik van deze Gidsen zorg draagt. Hoewel de ervaringen met het gebruik van GGP's sinds de totstandkoming van de Wet dieren tot dusver gering zijn en de doorlooptijd voor totstandkoming doorgaans lang is, biedt het sectoren in aanleg een geschikt instrument voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid dat ook relatief flexibel kan worden aangepast op voortschrijdend inzicht. Voor de NVWA is het noodzakelijk dat de juridische status van (de informatie uit) de GGP's duidelijk wordt, zodat duidelijk wordt welke rol deze GGP's op welk moment eventueel kunnen vervullen in het inrichten van het toezicht op de maatregelen uit de AMvB.
 - Ook het inzetten van private plannen op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld: klimaatadaptatieplan, welzijnscheck) kunnen vanuit die gedachte bijdragen aan de bewustwording bij de houder welke stappen op zijn bedrijf (nog) nodig zijn om te komen tot een bestendige dierwaardige bedrijfsvoering.
 - De NVWA ziet de AMvB, naast het convenant, als onderdeel van een groeitraject om te komen tot een dierwaardige veehouderij. Dit traject

vraagt enerzijds moed, ruimte en vertrouwen bij alle betrokken partijen binnen overheid, sector, politiek en maatschappij om de benodigde acties op te pakken en vorm te geven, maar tegelijkertijd vereist het ook dat partijen elkaar (met wederzijds respect) kunnen aanspreken als invulling achterblijft. De NVWA zal hiertoe haar inzichten vanuit toezicht en handhaving actief inbrengen.

b) Aandachtspunten en benodigde vervolgstappen/randvoorwaarden

Gebruik doelvoorschriften

- De wetgever heeft in de AMvB waar mogelijk de maatregelen vormgegeven als doelvoorschriften zodat enerzijds een te bereiken dierwelzijnsdoel gesteld wordt maar er anderzijds handelingsruimte wordt geboden aan de veehouder om dat doel te bereiken op een wijze die het beste past binnen zijn eigen bedrijfsvoering. In de nadere concretisering van de doelvoorschriften ziet de wetgever daarbij ook nadrukkelijk een rol voor GGP's
- In de kracht van het gebruik van doelvoorschriften schuilt voor de NVWA tegelijkertijd ook het (potentiële) risico. Indien doelen (nog) onvoldoende concreet of eenduidig verwoord zijn door de wetgever of ondernemers de bijbehorende verantwoordelijkheid niet oppakken kan het gestelde doel niet, of niet tijdig, worden behaald.
- De Wet Dieren kent al een lange historie met open normen/doelvoorschriften. Tijdens de evaluatie van de Wet dieren is o.a. door Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (BuRO) gereflecteerd op de ervaringen vanuit toezicht met het gebruik van open normen. De belangrijkste bevindingen betroffen het onvoldoende gebruik maken van kwantitatieve doelvoorschriften, onderbouwd met recent gedragen wetenschappelijke inzichten. De wetgever heeft bij de AMvB echter toch overwegend gekozen voor kwalitatieve doelvoorschriften met ruimte voor houders hier zelf invulling aan te geven.
- Het uitwerken van de basisvereisten van vakbekwaamheid door concretere eisen te stellen, zoals BuRO adviseerde, vindt in deze AMvB ook nog niet plaats. De wetgever kiest ervoor houders zelf in GGP's richtlijnen voor management, kennis en vaardigheden vast te laten leggen.
- De NVWA stelt vast dat in de jaren na totstandkoming van de Wet Dieren er nog weinig tot geen GGP's door de sectorpartijen zijn opgemaakt en open normen in de regelgeving tot de nodige handhavingsverzoeken hebben geleid, waarmee via juridische procedures getracht wordt tot nadere invulling van normen te komen (recent over couperen van varkensstaarten, sociaal contact tussen kalveren in eenlingboxen, huisvesting van zeugen in kraamkooien, maar eerder bijvoorbeeld ook over bescherming tegen slechte weersomstandigheden, roofdieren, hokverrijking voor varkens etc.). Dit vergt veel capaciteit van de toezichthouder, ondermijnt het democratische wetgevingstraject en leidt veelal tot jarenlange procedures met langdurige onzekerheid over bedoelde invulling van normen tot gevolg. De NVWA hecht grote waarde aan handhaafbare en uitvoerbare wetgeving, allereerst voor de onder toezichtgestelden zelf, maar ook voor het kunnen uitvoeren van doelmatig

toezicht. En doet daarom, op basis van ervaringen in de afgelopen 10 jaar, een dringend appel op de wetgever om de conceptwetgeving concreter te maken.

- De NVWA is er daarbij geen voorstander van om de nadere concretisering van de meest impactvolle houderijvoorschriften voor dierenwelzijn (bijv. een toereikende hoeveelheid voer van toereikende kwaliteit verstrekken, een toereikende hoeveelheid drinkwater verstrekken, voldoende voederplaatsen, opstellen klimaatadaptatieplan, uitvoeren risicoanalyse en verbeterplan) "in beheer" te geven bij private partijen via uitwerking in GGP's, zonder afdoende (proces)borging vooraf.

Generieke knelpunten open normen

- Om vanuit haar rol als toezichthouder effectief bij te kunnen dragen aan het borgen van dierenwelzijn/-waardigheid moeten wettelijke maatregelen zodanig concreet geformuleerd zijn dat voor de onder toezicht gestelde (vee)houder duidelijk is waaraan hij moet voldoen en door de toezichthouder objectief kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een overtreding zodat hierop indien nodig ook efficiënt en effectief kan worden gehandhaafd.
- In deze AMvB is een systematiek opgebouwd vanuit de leidende principes van de RDA, welke zijn vertaald naar bijbehorende aangewezen gedragsbehoeften (dierenwelzijnsdoel) waarin moet worden voorzien via wettelijke houdvoorschriften/maatregelen.
- De maatregelen in de AMvB kennen verschillende invullingen, zoals middelvoorschriften, kwantitatieve doelvoorschriften, kwalitatieve doelvoorschriften en verboden. Verboden, middelvoorschriften en kwantitatieve doelvoorschriften zijn in aanleg goed handhaafbaar voor de NVWA (bijvoorbeeld: een kalf ouder dan 14 dagen wordt niet individueel gehuisvest, zogende zeugen hebben de beschikking over een oppervlakte van tenminste 6.5 m2 en het CO2-gehalte in de stal van varkens is ten hoogste 3000 ppm). Voor de kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften hangt dit sterk af van de mate en wijze van concretisering van deze voorschriften (bijvoorbeeld: een kalf ouder dan 14 dagen heeft permanent toegang tot vers drinkwater versus legkippen hebben toegang tot een toereikende hoeveelheid voer, zodanig aangeboden dat het voorziet in de foerageerbehoefte).
- In deze AMvB ziet de wetgever voor de nadere concretisering van de kwalitatieve wettelijke doelvoorschriften een belangrijke rol weggelegd voor GGP's. Deze GGP's kunnen dienen als private leidraden om goede voorbeelden (om te voldoen aan de wettelijke voorschriften) aan houders aan te bevelen. In de AMvB wordt voor diverse maatregelen de gebruikmaking van een GGP bij de bedrijfsvoering verplicht gesteld, mits een actuele gids beschikbaar is, maar de houder is tegelijkertijd niet verplicht overeenkomstig die gids(en) te handelen.
- De NVWA concludeert dat in het kader van het toezicht en handhaving allereerst helder moet zijn waarop het doelvoorschrift ziet (of beoogt te zien), namelijk op het dierenwelzijnsdoel (in dit geval de mogelijk te maken gedragsbehoefte) of de te implementeren maatregelen (het houdvoorschrift dat uitoefening van de gedragsbehoefte mogelijk moet maken). De Nota van Toelichting lijkt het eerste te suggereren (zie pag.

- 11), de AMvB geeft voorsnóg vooral invulling aan het tweede (bijvoorbeeld: opstellen klimaatadaptatieplan).
- Indien de wetgever daadwerkelijk wil kunnen sturen op het dierenwelzijnsdoel, te weten het realiseren van de gedragsbehoefte, is nadere bepaling nodig van het huidige niveau (de benchmark), de doelstelling op bedrijfs- of eventueel sectorniveau (wanneer is wetgever tevreden, ten behoeve van evaluatie achteraf op effectiviteit) en de wijze waarop deze kan worden gemeten/vastgesteld door de NVWA (bijv. aantal of percentage dieren moet gedurende bepaalde periode of met bepaalde frequentie specifiek beoogd gedrag tonen of kunnen tonen). Indien de doelstelling zich inderdaad beoogd te richten op het dierenwelzijnsdoel, zou nadere duiding van de daartoe benodigde maatregel in aanleg overbodig zijn (de veehouder mag dat immers zelf bepalen). Een doelstelling op zowel het dierenwelzijnsdoel als het daartoe ingestelde houdvoorschrift lijkt echter omwille van de doelrealisatie in dit stadium wel gewenst en nodig en vraagt een besluit van de wetgever.
 - o Complicerende factor hierbij is dat sommige maatregelen meerdere gedrags-behoeften afdekken (bijvoorbeeld: verstrekken omgevingsverrijking) terwijl bepaalde gedragsbehoeften afgedekt worden door meerdere maatregelen (bijvoorbeeld: onderzoek, opstellen verbeterplan, uitvoeren risicoanalyse t.b.v. mitigeren kwetsuren ten gevolge van bijtgedrag bij varkens); dit vraagt een gedeeld beeld van het doelbereik en hoe dit te bepalen en te bereiken is.
 - De NVWA stelt vast dat de doelen in de AMvB in deze fase primair gericht zijn/liken op de implementatie van de houdvoorschriften, al dan niet aangevuld met een verwijzing naar de achterliggende gedragsbehoeften. Nadere concretisering van een aanzienlijk deel van de kwalitatieve, wettelijke doelvoorschriften, of het inregelen van een proces daartoe, is noodzakelijk om de betreffende houdvoorschriften handhaafbaar en uitvoerbaar te maken. De reden hiervoor kan verschillen per maatregel; soms kan de NVWA wel toetsen op de aanwezigheid van een privaat instrument maar niet op de inhoud (vanwege ontbreken wettelijke basis), maar veelal biedt de kwalitatieve beschrijving onvoldoende handvatten om te kunnen toetsen of aan de maatregel dan wel aan het achterliggende dierenwelzijnsdoel is voldaan. Een nadere concretisering of een gedeeld referentiekader² op maatregel-niveau is daartoe noodzakelijk. Illustratie aan de hand van voorbeeld; het houdvoorschrift voor varkens "de houder neemt afdoende maatregelen ter voorkoming van concurrentie om water en voer". Tegen welk referentiekader kan worden getoetst of a) de houder afdoende maatregelen heeft genomen (welke maatregelen voldoen en wanneer zijn ze afdoende?), b) of concurrentie om voer en water is/wordt voorkomen

² Een set van gedeelde parameters, randvoorwaarden of inhoudelijke grens-/uitkomstwaarden aan de hand waarvan getoetst kan worden of met een voorgestelde inhoudelijke invulling tegemoet gekomen wordt aan een bepaald kwalitatief doelvoorschrift uit de AMvB (nl. de maatregelen/houdvoorschriften).

- (doel van de maatregel) en c) de achterliggende gedragsbehoefte is gediend (o.a. eet- en drinkgedrag, rustgedrag, veiligheid, sociaal gedrag)?
- Zolang een gedeeld referentiekader ontbreekt wordt de toezichthouder 'gedwongen' op grond van eigen analyse te bepalen of aan het wettelijk voorschrift is voldaan, waarbij de huidige stand van de wetenschap dan het primaire vertrekpunt is.

Samenvattend:

- Samengevat is vanuit het perspectief van toezicht en handhaving in generieke zin een concreet toetsbare doelstelling en/of een gedeeld referentiekader nodig op basis waarvan de door de houder geleverde prestatie met betrekking tot het dierenwelzijnsdoel en/of de wettelijke maatregel getoetst kan worden, idealiter vooraf in samenspraak vast te stellen. Dit is niet alleen van belang voor de primaire veehouder (rechtszekerheid, investeringen). maar ook voor de toezichthouder (doelmatigheid) en de wetgever zelf (realiseren beleidsdoelstelling), en de maatschappij (duidelijkheid over wat van de primaire sector verwacht mag worden).
- Voor het bepalen van de doelstelling op dierenwelzijn en het opstellen van het benodigde referentiekader ligt in de optiek van de NVWA het primaat bij de wetgever. De NVWA verzoekt de wetgever derhalve om doelstellingen concreet meetbaar te maken, dan wel houdvoorschriften nader te concretiseren.
- Indien de kwalitatieve doelvoorschriften niet, niet tijdig of onvoldoende nader worden geconcretiseerd, zal dit in aanleg forse implicaties hebben voor de NVWA indien zij gevraagd wordt hierop toezicht in te regelen of moet reageren op handhavingsverzoeken (expertise, capaciteit, mandaat, etc.). De NVWA is dan genoodzaakt zich primair te baseren op de huidige stand van de wetenschap.

Keuzes binnen systematiek en consequenties

- Binnen de huidige systematiek heeft de wetgever een belangrijke rol voorzien voor privaat instrumentarium zoals de GGP's in het nader concretiseren van de doelvoorschriften. In deze aanpak is vanuit perspectief toezicht en handhaving een aantal punten van belang;
 - o Ook de nadere concretisering van houdvoorschriften in GGP's vraagt een gedeeld beeld van een referentiekader waaraan de uitwerking getoetst dient te kunnen worden. Onduidelijk is vooralsnog hoe wetgever en sector hierin willen voorzien.
 - o De NVWA kan zich in haar toezicht niet baseren op privaat instrumentarium zolang dat geen wettelijke basis kent (zoals GGP's). Rechtstreekse benutting van de GGP's in het toezicht zou daarmee betekenen dat de wettelijke basis zou moeten worden aangepast. Mits van voldoende en geborgde kwaliteit, zou de inhoud uit een GGP mogelijk wel benut kunnen worden voor het opstellen van het eerder genoemde (objectieve) referentiekader om prestaties van ondernemers te beoordelen.
 - o Met het oog op de kwaliteitsborging van de inhoud van de GGP's biedt de huidige formulering in de relevante artikelen dat een gids moet zijn opgesteld *"na overleg met ten minste een*

- dierenwelzijnsorganisatie en ten minste een dierenwelzijns-deskundige" vooralsnog onvoldoende zekerheid zolang aan deze gesprekspartners geen nadere eisen worden gesteld.*
- Aandachtspunt hierbij is tevens of de reikwijdte van de GGP's alleen ziet op de nieuwe artikelen uit deze AMvB of ook op de bestaande artikelen vanuit Besluit houders van dieren. Dit vraagt nadere verduidelijking van de wetgever.
 - Aangezien de veehouder niet verplicht is overeenkomstig een GGP te handelen en de GGP's geen wetgeving zijn, zal in alle gevallen een concrete doelstelling of referentiekader opgesteld moeten worden om te toetsen of de houder via de door hem gekozen invulling van de maatregelen aan de wettelijke houdvoorschriften voldoet, al dan niet met gebruik van de informatie uit een beschikbare GGP.
 - De NVWA adviseert om voornoemde punten te betrekken bij de verdere uitwerking, positionering en borging van de GGP's binnen de reikwijdte van de AMvB.
- Indien blijkt dat de inspanning van de sectoren niet of niet tijdig (met oog op inwerkingtreding) resulteert in een objectief toetsbare invulling van de doelvoorschriften, pleit de NVWA ervoor dat de wetgever de benodigde concretisering van de voorschriften dan wel het opstellen van een referentiekader alsnog oppakt, zodat de toezichthouder in staat wordt gesteld om gelegitimeerd, onafhankelijk en doelmatig haar toezicht in te regelen en uit te voeren. De NVWA roept de wetgever daarom op om de mogelijkheden hiertoe (parallel aan de private trajecten) al verder op te pakken. Hierbij valt te denken aan:
- Het concretiseren van de kwalitatieve doelvoorschriften in de AMvB middels het opnemen van zgn. "erkende maatregelen" (zoals bijvoorbeeld de koeborstel voor zelfverzorgingsgedrag) of het opnemen van een kwantitatieve (onder)grens.
 - Het alsnog nadere wettelijke invulling geven aan de (meest bepalende) doelvoorschriften in lagere regelgeving, middels bijvoorbeeld een beleidsregel.
- Indien de wetgever er voor kiest om de AMvB in de huidige vorm in werking te laten treden en de toezichttaak hiervoor bij de NVWA te beleggen, betekent dit dat de NVWA zelf de maatregelen uit de AMvB handhaafbaar zal moeten "maken". Verschillende aspecten zullen bepalen of en hoe de NVWA deze taak op zich kan nemen en vragen nadere analyse en uitwerking;
- De generieke rol als normbepaler past in aanleg niet bij de rol en het huidige NVWA mandaat, dat de NVWA momenteel niet toestaat om nadere uitwerking te geven aan wettelijke voorschriften.
 - Indien de nadere concretisering van de doelvoorschriften en de toetsing daarop wel door de NVWA dient te worden vormgegeven, wordt voorbijgegaan aan de integrale afweging van belangen die normaliter plaatsvindt in het reguliere, democratische wetgevingsproces. Hierdoor zal toetsing (en daarmee de uiteindelijke normstelling) uiteindelijk plaatsvinden via veelal

langdurige gerechtelijke procedures. Dit gaat ten koste van de doelmatige inzet van de beschikbare toezichtcapaciteit.

- De NVWA zal moeten bezien wat nodig is binnen de organisatie om het benodigde referentiekader uit te werken (bijv. qua inhoudelijke expertise, maar ook met het oog op de bredere, integrale belangenafweging waarvoor de benodigde kennis binnen de NVWA nu ontbreekt).
- Nadere verkenning is nodig wat deze taak vervolgens aan capaciteit en doorlooptijd vraagt richting de inwerkingtreding van de AMvB en wat (aanvullend) nodig is om hier (tijdig) invulling aan te kunnen geven, naast het huidige takenpakket,
- Indien (op termijn) ook toezicht moet worden ingeregeld op de achterliggende gedragsbehoeften, vraagt dit mogelijk ook innovatie van toezicht waarop tijdig geanticipeerd moet kunnen worden in het implementatietraject van de AMvB. De NVWA denkt hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik maken van dierindicatoren als uitleesparameters, het inzetten van systeemtoezicht of een (grotere) rol voor actieve openbaarmaking.

Samenvattend:

- De NVWA zal mede op basis van de reactie van de wetgever op de aandachtspunten uit de onderhavige HUF-toets een nadere doorkijk maken van de mogelijkheden tot het inregelen van toezicht en handhaving op de concept AMvB (handhavingsscenario's) en de impact daarvan voor de NVWA. Deze inzichten kunnen daarmee dienen als input voor de verdere besluitvorming door de wetgever en/of politiek verderop in het proces.
- Ter ondersteuning van de hoofdpunten uit de onderhavige HUF-toets voert de NVWA een verdiepende analyse uit naar de maatregelen die voor 2030 in werking zullen treden. Hierbij wordt o.a. verkend wat specifiek van de NVWA verwacht wordt, op welke voorschriften het nu (al) concreet knelt, hoe handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid verbeterd zouden kunnen worden en welke informatie nog moet worden verkregen via onderzoek en pilots ten behoeve van nadere concretisering van specifieke voorschriften. De NVWA gaat hierover graag op een nader te bepalen moment met de wetgever in gesprek.

3) Overige aandachtspunten; artikel 1.6 Besluit houders van dieren

- In artikel 1.6, lid 2 van het Besluit Houders van Dieren is het generieke voorschrift opgenomen dat bepaalt dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Met de voorschriften uit de AMvB wordt dit generieke voorschrift voor meerdere sectoren/diercategorieën nader uitgewerkt in specifieke gedragsbehoeften en daaraan gerelateerde houdvoorschriften. De specifieke wetgeving gaat daarbij voor op de algemene wetgeving, maar de generieke wetgeving blijft onverkort van kracht.
- Gezien de toename aan handhavingsverzoeken in relatie tot artikel 1.6 in de afgelopen jaren en de actuele aandacht voor de ontwikkeling naar dierwaardige veehouderij, verwacht de NVWA dat er nog meer

handhavingsverzoeken zullen worden ingediend met betrekking tot de artikelen uit de AMvB, bijvoorbeeld om de inhoudelijke invulling of het beoogde tijdspad van een maatregel te toetsen. Ook zullen veehouders zelf via een bezwaar- en beroepsprocedure de invulling van de AMvB ter discussie stellen wanneer hierop gehandhaafd wordt. De ervaringen die de NVWA hiermee de afgelopen jaren heeft opgedaan in relatie tot de huidige regels uit het Besluit houders van dieren laten zien dat dit een fors beslag kan leggen op de beschikbare toezichtcapaciteit.

- Vanuit handhavingsperspectief is het daarom van belang dat de scope en inhoudelijke invulling van de AMvB zodanig (inhoudelijk) onderbouwd en gesteund worden vanuit o.a. de onderliggende wetenschappelijke analyse, de wettelijke instructiebepalingen en de gekozen systematiek in samenhang met het convenant, dat zij een overtuigende basis vormen onder het door de NVWA uit te voeren toezicht, opgelegde sancties/maatregelen en besluiten op handhavingsverzoeken. Dit bepaalt in belangrijke mate of deze besluiten in bezwaar- en beroep ook stand houden wanneer deze gerechtelijk getoetst worden tegen de achtergrond van het algemene artikel 1.6 van Besluit houders van dieren, zodat geen onnodige lange juridische procedures hoeven te worden gevoerd.
- De AMvB kent een stapsgewijze invulling op inhoud en in de tijd. Via het convenant worden, naast de inhoudelijke onderbouwing, ook andere afwegingen betrokken bij het instellen van houdvoorschriften. De NVWA hecht er aan dat de geplande wetenschappelijke toets en de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen (o.a. ten aanzien van de samenhang met het convenant) nadrukkelijk betrokken worden bij de finale invulling van de inhoudelijke maatregelen en de daaraan gekoppelde inwerkingtredingsdata. Dit om veehouders duidelijk richting te geven ten behoeve van naleving van de maatregelen, er met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten en daarmee potentieel slepende discussies hierover in gerechtelijke procedures tot een minimum te beperken.
- Voor de NVWA vormt het voorgestelde wettelijke kader het vertrekpunt. Zij hecht eraan om in samenspraak met de wetgever te verkennen op welke alternatieve handhavingsscenario's voorbereiding nodig is, bijvoorbeeld wanneer op basis van een tussentijdse evaluatie substantiële koerswijziging nodig blijkt of wanneer onverhoopt de huidige systematiek van de AMvB geen stand houdt voor de rechter. Dit laatste kan directe doorwerking hebben in bijvoorbeeld de opvolging van het handhavingsverzoek rondom de kraamkooien.

Samenvattend:

- De NVWA acht het noodzakelijk om de komende periode op voornoemde punten in dialoog te blijven met de wetgever en relevante informatie actief uit te wisselen met het oog op het inregelen van toezicht en handhaving.

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4046/2025-U111

Uw referentie

Datum

31 juli 2025

Onderwerp

Besluit dierwaardige veehouderij

Geachte mevrouw Wiersma,

Op 30 juni 2025 is het *Besluit dierwaardige veehouderij* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit besluit ook een internetconsultatie van start gegaan. De adviestermijn van ATR verloopt op 8 augustus 2025.

Context

Het voorgenomen wijzigingsbesluit vloeit voort uit het hoofdlijnenakkoord en diverse moties. Het wijzigt het *Besluit houders van dieren*, het *Besluit diergeneeskundigen* en enkele andere besluiten. De wijzigingen moeten zorgen voor een dierwaardige veehouderij, waarbij onder andere de stallen worden aangepast om meer in de gedragsbehoeften van dieren te voorzien. Er zijn afspraken gemaakt met betrokken partijen om de opgenomen open normen verder uit te werken.¹

Inhoud van het voorstel

In het voorstel zijn maatregelen opgenomen voor de volgende diersoorten: pluimvee, kalveren, runderen en varkens. Per diersoort worden bepalingen opgenomen over de gedragsbehoeften van de dieren, worden houdvoorschriften geformuleerd en er worden regels gesteld over de toegestane lichamelijke ingrepen. Het voorstel wordt via uitgebreide en uitgestelde inwerking-tredingsbepalingen gefaseerd ingevoerd, om de betrokken veehouders voldoende tijd te geven om de benodigde aanpassingen te doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van de stallen zodat er meer ruimte per dier is. Tevens wordt de inwerkingtreding van het voorstel pas voorzien nadat de vergunningverlening weer is mogelijk gemaakt. Het college merkt hierover op dat de uitgestelde inwerkingtreding veronderstelt dat de stikstofcrisis bij de inwerkingtreding van het besluit zal zijn opgelost. Tegelijkertijd vraagt het college zich af of het verminderen van

¹ Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant 'Stappen naar dierwaardige veehouderij', ondertekend door sectorpartijen, markt- en ketenpartijen, maatschappelijke partijen met de minister van LNVN op 24 juni 2025. (<https://open.overheid.nl/documenten/f978da79-eca3-4c7e-a8d1-460c977871ae/file>).

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

de veestapel zelf niet kan bijdragen aan het oplossen van het stikstofprobleem en daarmee aan het sneller realiseren van een meer dierwaardige veehouderij.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Met het voorstel wordt een wettelijke taak uitgevoerd: het voorstel vloeit voort uit een verplichting uit de *Wet dieren* om toe te werken naar dierwaardige veehouderij. De gestelde regels dragen volgens een wetenschappelijke onderbouwing bij aan een dierwaardig leven voor de gehouden dieren. In die zin zijn nut en noodzaak duidelijk. Het college heeft daarom geen adviespunten met betrekking tot de onderbouwing van nut of noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Uit de nota van toelichting volgt dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van doelvoorschriften, om zo ruimte te laten voor verschillende manieren van invulling, ontwikkeling en innovatie. De voorgestelde bepalingen worden aangevuld door een Gids voor goede praktijken. Dat zijn door de sector gemaakte documenten met wetenschappelijke onderbouwde maatregelen om te voldoen aan de doelvoorschriften op het gebied van dierenwelzijn. Daarnaast heeft u op 25 juni 2025 met betrokken partijen een convenant over dierwaardige veehouderij gesloten, waarin afspraken worden gemaakt om de voorgestelde maatregelen verder uit te werken.

Het voorgaande omvat de afweging van alternatieven die in de toelichting bij het voorstel is opgenomen. Deze afweging neemt het bestaan van het huidige systeem van veehouderij als uitgangspunt. Als meer wordt uitgezoomd, zijn ook andere alternatieven denkbaar, bijvoorbeeld de omschakeling naar biologische veehouderij of de vermindering van veehouderij. Zulke alternatieven zijn uit het oogpunt van regeldruk niet per se minder belastend voor de betrokken veehouders. Daarom heeft het college hier geen adviespunt over.

Het college ziet wel een minder belastend alternatief ten aanzien van de aankondiging in de toelichting van een nog op te richten onafhankelijke Autoriteit dierwaardige veehouderij. Deze aankondiging is niet verwerkt in het voorstel. Vermeld wordt dat de oprichting is voorgesteld tijdens het overleg over het convenant. De rol en taken van de autoriteit worden in het convenant afgesproken. De autoriteit moet onder andere de uitvoering van de afspraken monitoren. Afhankelijk van de keuzes die in het takenpakket en de werkwijze van de autoriteit worden gemaakt, is de monitoring een potentiële bron van nieuwe regeldruk. Onduidelijk is waarom deze monitoring niet op andere wijze kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door de convenantpartijen of bestaande toezichthouders.

2.1 Het college adviseert om de oprichting van een Autoriteit dierwaardige veehouderij te heroverwegen, gelet op de regeldruk van aanvullende monitoring.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen is niet apart besproken in de toelichting, maar komt wel op diverse plaatsen aan de orde.

Uit de toelichting blijkt dat in de voorbereiding op het voorstel sessies zijn georganiseerd met wetenschappers, praktijkdeskundigen, vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren en de Dierenbescherming. Tevens is een agrarische praktijktoets uitgevoerd. In de toelichting zijn opmerkingen per sector weergegeven, vergezeld van een toelichting of en hoe opmerkingen zijn verwerkt. De toelichting vermeldt dat de economische gevolgen voor veehouders in kaart zijn gebracht door onderzoek van WSER/CAF, dat onderdeel uitmaakt van de uitgevoerde Bedrijfs-effectentoets (BET).² De economische impact van het voorstel is aanzienlijk en bestaat uit eenmalige investeringskosten en structurele jaarlijkse kosten. Verder wordt in de toelichting geconcludeerd dat aanpassingen van de stallen alleen mogelijk zullen zijn als de benodigde vergunningen beschikbaar zijn. Dit betekent dat de vergunningverlening op dit moment stilligt en dat daarom de inwerkingtreding (van de betreffende bepalingen) wordt uitgesteld tot het moment dat vergunningverlening weer mogelijk is. Wanneer vergunningverlening weer mogelijk is, blijft het verkrijgen van een vergunning een noodzakelijke voorwaarde voor het naleven van de bepalingen.

De besproken aspecten van werkbaarheid bestaan vooral uit praktische knelpunten die in de praktijktoets zijn aangedragen, en uit de financiële gevolgen van de maatregelen. Veel bepalingen zijn geformuleerd als open normen, waarbij de gewenste uitwerking nog niet is bepaald. Hierover vermeldt de toelichting dat nog onderzoek naar de gewenste uitwerking moet plaatsvinden. Zulk onderzoek wordt ook aangekondigd naar de samenloop tussen het voorstel en bestaande bepalingen van nationaal en Europees recht. Of de bepalingen in het voorstel werkbaar zijn voor de veehouders is daardoor op dit moment nog niet volledig vast te stellen.

3.1 Het college adviseert om de uitwerking van de gestelde open normen te verduidelijken voordat deze in werking treden, inclusief de samenhang met bestaande nationale en Europeesrechtelijke regelgeving.

Over de financiële gevolgen van de maatregelen vermeldt de toelichting dat deze per bedrijf verschillen. Het grootste deel van de kosten komt voort uit de extra staloppervlakte per dier die nodig is of de gedeelde inkomsten doordat minder dieren gehouden kunnen worden. Financiële compensatie door het Ministerie van LNV is niet voorzien, uit de toelichting volgt dat de AMvB binnen de bestaande budgettaire kaders moet worden uitgevoerd. In dezelfde trant wordt gesteld dat veehouders bestaande subsidieregelingen kunnen benutten voor het uitvoeren van de bepalingen in de AMvB. Of de voorgestelde bepalingen hiermee financieel haalbaar zijn voor de veehouders wordt niet uitgewerkt. Hierdoor blijft onduidelijk of de bepalingen voor de betrokken veehouders financieel werkbaar zijn. Het college heeft daarom het volgende adviespunt:

3.2 Het college adviseert om de – financiële – werkbaarheid van de voorgestelde bepalingen voor de veehouders nader uit te werken, eventueel met gebruikmaking van bandbreedtes.

4. Gevolgen regeldruk

In de regeldrukparagraaf van het voorstel wordt aandacht besteed aan nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, de uitvoeringswijze en administratieve lasten. Voorts worden in de paragraaf over de financiële gevolgen twee typen kosten vermeld. Eerst zijn er de zogenoemde investeringskosten, bestaande uit de benodigde compensatie om de effecten van het voorstel op de jaarkosten en opbrengsten te neutraliseren. Daarnaast zijn er jaarkosten, de jaarlijkse extra investeringen en operationele kosten die door bedrijven gemaakt moeten worden. Deze kosten worden beschreven, maar in de toelichting niet gekwantificeerd.

² Wageningen Social & Economic Research (WSER) en Connecting Agri&Food (CAF)

Daarbij zijn een aantal opmerkingen te maken. Zo bevat de paragraaf over de administratieve lasten een aantal verplichtingen om een registratie bij te houden of een verbeterplan op te stellen. Per verplichting is een toelichting gegeven, maar hieruit worden de administratieve lasten per verplichting niet duidelijk. Zo wordt vermeld dat het opstellen van diverse plannen geen administratieve lasten voor de veehouders met zich meebrengt, omdat het plan eenmalig moet worden opgesteld of omdat het inschakelen van externe expertise hiervoor niet nodig is. Het eenmalige karakter betekent niet dat de verplichting geen administratieve lasten zou opleveren.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk van de opgenomen verplichtingen te kwantificeren conform de Rijksbrede methodiek, inclusief de eenmalige regeldruk.

Voorts beperkt de regeldrukparagraaf zich tot de hiervoor besproken administratieve lasten. De regeldrukeffecten van een voorstel bestaan naast die administratieve lasten of regeldrukkosten uit kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten. Vooral deze nalevingskosten van de voorgestelde bepalingen zullen aanzienlijk zijn, aangezien het noodzakelijk is om de stal aan te passen of het aantal dieren te verminderen. Tevens ontbreken de regeldrukkosten die verband houden met de monitoring door de eventueel op te richten Autoriteit dierwaardige veehouderij in de regeldrukparagraaf.

4.2 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met de kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten van de voorgestelde bepalingen en deze conform de Rijksbrede methodiek in kaart te brengen, eventueel met behulp van bandbreedtes.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college begrijpt dat dit voorstel bij kan dragen aan de transitie naar meer dierwaardige veehouderij. De werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen is echter onvoldoende duidelijk aan de hand van de huidige uitwerking. Tevens ontbreekt een deel van de uitwerking van de regeldrukeffecten conform de Rijksbrede methodiek. Daarmee biedt deze onvoldoende houvast om hierover goed onderbouwde besluitvorming plaats te laten vinden.

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om een eventueel gewijzigde versie van het voorstel aan het college voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4046/2026-U015

Uw referentie

Datum

29 januari 2026

Onderwerp

Aanvullende zienswijze Besluit dierwaardige veehouderij

Geachte mevrouw Wiersma,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 31 juli 2025 advies uitgebracht over het Besluit dierwaardige veehouderij.¹ Het voorgenomen wijzigingsbesluit vloeit voort uit het hoofdlijnenakkoord en diverse moties. Het wijzigt het *Besluit houders van dieren*, het *Besluit diergeneeskundigen* en enkele andere besluiten. De wijzigingen moeten zorgen voor een dierwaardige veehouderij, waarbij onder andere de stallen worden aangepast om meer invulling te geven aan de gedragsbehoeften van dieren. Er zijn afspraken gemaakt met betrokken partijen om de opgenomen open normen verder uit te werken.²

Het advies van ATR was om het besluit niet in te indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden (dictum 3). Belangrijke redenen hiervoor waren dat het college adviseert om de in de nota van toelichting benoemde Autoriteit dierwaardige veehouderij te heroverwegen. Daarnaast had het college meerdere adviespunten ten aanzien van de werkbaarheid van het voorstel. Datzelfde geldt voor de opgenomen regeldrukparagraaf. Met deze aanvullende zienswijze reageert het college op de verwerking van de adviespunten.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?

¹ <https://www.adviescollegeregeldruk.nl/actueel/nieuws/2025/10/07/voorstel-dierwaardige-veehouderij-kan-beter-uitgewerkt>

² Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant 'Stappen naar dierwaardige veehouderij', ondertekend door sectorpartijen, markt- en ketenpartijen, maatschappelijke partijen met de minister van LVVN op 24 juni 2025. (<https://open.overheid.nl/documenten/f978da79-eca3-4c7e-a8d1-460c977871ae/file>).

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Het college had geen opmerkingen over nut en noodzaak, nu met het voorstel een wettelijke taak wordt uitgevoerd: het voorstel vloeit voort uit een verplichting uit de *Wet dieren* om toe te werken naar dierwaardige veehouderij. De gestelde regels dragen volgens een wetenschappelijke onderbouwing bij aan een dierwaardig leven voor de gehouden dieren. In die zin zijn nut en noodzaak duidelijk.

2. Minder belastende alternatieven

Het voorstel hanteert het bestaande systeem van veehouderij als uitgangspunt. In zijn advies merkte het college hierover op dat er alternatieven mogelijk zijn naast de transitie naar dierwaardige veehouderij. Het gaat dan bijvoorbeeld om de omschakeling naar biologische veehouderij of de vermindering van veehouderij. Omdat zulke alternatieven niet per se minder regeldruk veroorzaken, is daar geen adviespunt over opgenomen. Toch is de opmerking meegenomen in de aangepaste toelichting bij het voorstel. Het college ziet dat er een passage is toegevoegd over diverse typen bedrijven met alternatieve en/of natuurinclusieve systemen. De transitie naar dierwaardige veehouderij hoeft een deel van deze bedrijven niet of nog maar beperkt te maken, doordat dit principe al onderdeel uitmaakt van hun bedrijfsvoering. Dat betekent dat het besluit minder regeldruk voor deze bedrijven zal opleveren.

Ten aanzien van minder belastende alternatieven bevatte het advies het volgende adviespunt:

2.1 Het college adviseert om de oprichting van een Autoriteit dierwaardige veehouderij te heroverwegen, gelet op de regeldruk van aanvullende monitoring.

In de aangepaste toelichting bij het voorstel is een reactie op dit adviespunt opgenomen. Hieruit volgt dat de oprichting van een Autoriteit dierwaardige veehouderij voortvloeit uit afspraken tussen de partijen die betrokken zijn bij het Convenant dierwaardige veehouderij en een motie van de Tweede Kamer. De adviezen van de beoogde autoriteit gaan een rol spelen in de diverse evaluaties die zowel in de voorbereidende fase als na de inwerkingtreding zijn gepland. Op die manier kan de autoriteit een bijdrage leveren aan de werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen. Volgens de toelichting krijgt de autoriteit geen (publieke) toezichthoudende taak. Dat laat onverlet dat aanvullende monitoring naar verwachting zal zorgen voor aanvullende regeldruk. Vanuit het oogpunt van regeldruk geldt het adviespunt tot heroverweging van deze oprichting dan ook nog steeds.

3. Werkbaarheid

Het college had twee adviespunten over de werkbaarheid van het besluit. Het eerste luidde:

3.1 Het college adviseert om de uitwerking van de gestelde open normen te verduidelijken voordat deze in werking treden, inclusief de samenhang met bestaande nationale en Europeesrechtelijke regelgeving.

Naar aanleiding van dit adviespunt gaat de aangepaste toelichting bij het voorstel (globaal) in op de samenhang met bestaande nationale en Europeesrechtelijke regelgeving. Verder wordt benadrukt dat doelvoorschriften of open normen het uitgangspunt vormen van het besluit. Die keuze wordt onderbouwd met de stelling dat soms bewust gekozen voor een open norm, zodat een gedragsbehoefte al in het besluit kan worden opgenomen. In latere regelgeving moet dan worden uitgewerkt hoe daaraan kan worden voldaan. De inwerkingtreding van het besluit en daarmee de invoering van de open normen is beoogd nadat deze uitwerking heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt het adviespunt deels opgevolgd.

3.2 Het college adviseert om de – financiële – werkbaarheid van de voorgestelde bepalingen voor de veehouders nader uit te werken, eventueel met gebruikmaking van bandbreedtes.

De aangepaste toelichting erkent dat het voorgestelde besluit ingrijpende financiële gevolgen voor veehouders oplevert. Verwezen wordt naar de langere periodes voor inwerkingtreding, die in combinatie met een overgangstermijn ervoor moeten zorgen dat er een verdienmodel mogelijk is voor de investeringen. Het college constateert dat daarmee nog niet vooraf duidelijk is of en in welke mate de voorgestelde maatregelen per bedrijf financieel werkbaar zijn.

4. Gevolgen regeldruk

In de voorgelegd toelichting ontbrak een kwantificering van de regeldruk conform de Rijksbrede methodiek. Er was een beschrijving opgenomen van de investeringskosten en de jaarkosten, maar deze werden niet gekwantificeerd. Ook ontbraken de kennisnamekosten en nalevingskosten. Het college nam daarom onderstaande adviespunten op:

4.1 Het college adviseert om de regeldruk van de opgenomen verplichtingen te kwantificeren conform de Rijksbrede methodiek, inclusief de eenmalige regeldruk.

4.2 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met de kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten van de voorgestelde bepalingen en deze conform de Rijksbrede methodiek in kaart te brengen, eventueel met behulp van bandbreedtes.

De aangepaste toelichting bij het voorstel bevat een uitgebreidere regeldrukparagraaf. Met gebruikmaking van inschattingen en bandbreedtes is de regeldruk van de opgenomen verplichtingen per diersoort opgenomen. Het adviespunt is daarmee grotendeels opgevolgd. Tegelijkertijd geldt dat de exacte regeldruk per bedrijf niet volledig duidelijk wordt. Het college ziet dat de omvang van de voorgestelde maatregelen, het grote aantal variabelen en de variëteit van de betrokken sectoren een nadere concretisering bemoeilijkt. Verder is de regeldrukparagraaf aangevuld met de kennisnamekosten en de inhoudelijke nalevingskosten. Ook bij de inhoudelijke nalevingskosten is gebruikgemaakt van bandbreedtes om een inschatting te kunnen maken. Het tweede adviespunt over de regeldrukberekening is daarmee opgevolgd.

Nu de regeldruk van de voorgestelde maatregelen met gebruikmaking van bandbreedtes is gekwantificeerd, is er een beter beeld van de financiële gevolgen. In de aangepaste regeldrukparagraaf wordt de totale regeldruk ingeschat: 1,2 tot 2,1 miljard euro aan structurele regeldruk en 5,9 tot 8,4 miljard euro aan eenmalige regeldruk. Het zal per individueel bedrijf variëren hoe de exacte regeldruk zal uitpakken, maar duidelijk is dat aan de maatregelen forse

regeldrukkosten zijn verbonden. Hoewel de bedrijven door een ruime overgangstermijn de tijd krijgen om die kosten terug te verdienen, zal dat een uitdaging worden.

Samenvattend

Het voorstel en de toelichting zijn naar aanleiding van het ATR-advies op onderdelen gewijzigd en aangevuld. Dit komt de onderbouwing van het voorstel ten goede.

De regeldrukgevolgen van het voorstel zijn beter in beeld gebracht. Deze gevolgen zijn substantieel. Het college merkt daarbij op dat ze mede afhankelijk zullen zijn van andere maatregelen die betrekking hebben op de veehouderij, zoals de maatregelen gericht op het beperken van de stikstofuitstoot. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld leiden tot een vermindering van het aantal en de omvang van bedrijven. In dat geval rijst de vraag of het oprichten van de Autoriteit dierwaardige veehouderij proportioneel is.

Volgens de toelichting zal het besluit pas in werking treden als er een terugverdienmodel is. Duidelijk is dat het terugverdienen van de benodigde investeringen de nodige inspanningen zal vergen. Niet duidelijk is in welke mate financiële ondersteuning door de overheid daarbij nodig is.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het gaat ervan uit dat de toelichting bij het voorstel uiteenzet op welke wijze u met de punten uit deze aanvullende zienswijze rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

Aan de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
De heer S.P.A. Erkens MSc
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/ATR4567/2026-U079

Uw referentie

Datum

21 mei 2026

Onderwerp

Advies Besluit dierwaardige veehouderij - vleesvee

Geachte heer Erkens,

Op 6 mei 2026 is het Besluit dierwaardige veehouderij – vleesvee aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit voorstel ook een internetconsultatie van start gegaan. De reactietermijn eindigt op 26 mei 2026. De adviestermijn van ATR verloopt op 3 juni 2026.

Context

Het voorstel is een wijziging van het *Besluit dierwaardige veehouderij*. Dat besluit is eerder voor advies aan ATR voorgelegd. Dit advies is op 31 juli 2025 uitgebracht (met dictum 3).¹ Na verwerking van de internetconsultatie is de gewijzigde toelichting voorgelegd voor een aanvullende zienswijze. Het college heeft deze op 29 januari 2026 verzonden.² Het nu voorliggende advies betreft alleen de aanvullende wijzigingen van het besluit die zien op de vleesveesector. Deze wijzigingen beogen om ook in deze sector te komen tot een (meer) dierwaardige veehouderij. Van een deel van de maatregelen wordt nog onderzocht of en zo ja, op welke manier deze het beste ingevoerd kunnen worden. In afwachting van de onderzoeksresultaten wordt de invoering van die maatregelen vooralsnog uitgesteld. Om de maatregelen op het gebied van dierenwelzijn uit te voeren is aanpassing van de bedrijfsvoering en stallen van de veehouders nodig. Welke maatregelen daadwerkelijk nodig zijn, hangt samen met vergunningverlening, emissie en verdienvermogen. Afhankelijk van de benodigde maatregelen wordt nog gezien of financiële ondersteuning van veehouders wordt ingezet.

¹ [Adviescollege toetsing regeldruk | voorstel dierwaardige veehouderij kan beter uitgewerkt](#)

² [Adviescollege toetsing regeldruk | aanvullende zienswijze onderbouwing voorstel dierwaardige veehouderij verbeterd](#)

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

Inhoud van het voorstel

In het voorstel is vleesvee alsnog opgenomen als apart onderdeel van de rundvleessector. Eerder was dit nog niet het geval in het besluit. Hierdoor worden de voorgenen regels uit het besluit Dierwaardige Veehouderij ook van toepassing op vleesvee. Voor deze sector worden wijzigingen en aanvullingen voorgesteld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

Uit de sectorconsultatie komt naar voren dat uit panelgesprekken in de Agropraktijktoets knelpunten met de regels in het besluit zijn gebleken. Daarom worden een aantal maatregelen aangepast en daarnaast is een aantal regels voorzien van extra toelichting.

Het college heeft geen adviespunten met betrekking tot nut en noodzaak van de aanpassingen.

2. *Minder belastende alternatieven*

Bij de aanvullingen in het voorstel gelden dezelfde uitgangspunten als bij het besluit. Dat betekent dat het bestaande systeem van veehouderij als vertrekpunt wordt gehanteerd. In zijn advies bij het besluit heeft het college opgemerkt dat hiervoor alternatieven denkbaar zijn, zoals de omschakeling naar biologische veehouderij of de vermindering van veehouderij. Vanuit het oogpunt van regeldruk zijn deze niet per se minder belastend, daarom is hier niet over geadviseerd. Datzelfde geldt voor de aanvullingen die in dit advies worden getoetst.

3. *Werkbaarheid*

In het advies over het besluit van 31 juli 2025 is ingegaan op de (financiële) werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen. De opmerkingen daarover in dat advies gelden ook voor de maatregelen die voor de vleesveesector worden voorgesteld. Dit leidt tot het volgende adviespunt:

3.1 Het college adviseert om in beeld te brengen of de sector de financiële lasten van de voorgestelde bepalingen kan opbrengen, eventueel met gebruikmaking van bandbreedtes.

4. *Gevolgen regeldruk*

In de eerdere versie van het besluit is de eenmalige en structurele regeldruk van de maatregelen in kaart gebracht conform de Rijksbrede methodiek. Het nu voorliggende voorstel bevat een inschatting van de eenmalige investeringen van de voorgestelde maatregelen voor de vleesveesector. Het gaat (op basis van cijfers uit 2024) om € 63,5 miljoen voor de zoogkoehouderij (500 bedrijven x € 127.000,-) en € 39,5 miljoen (500 bedrijven x € 79.000,-) voor de vleesstierhouderij.

Het college heeft geen opmerkingen bij de berekende regeldrukgevolgen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees

Voorzitter

R.W. van Zijp

Secretaris



Wetenschappelijke toets

AMvB Dierwaardige Veehouderij

Juli 2025. Onderzoeksgroep voor het convenant Dierwaardige Veehouderij: Imke de Boer, Bram Bos, Fleur Hoorweg, Bas Kemp, Liesbeth Bolhuis, Bas Rodenburg, Elsbeth Stassen, Arjan Stegeman.

Vooraf

Dit document biedt op verzoek van het ministerie van LNV een reflectie van de onderzoeksgroep Convenant Dierwaardige Veehouderij op het conceptbesluit Algemene Maatregel van Bestuur Dierwaardige veehouderij (AMvB) en de bijbehorende Nota van Toelichting (NvT). De onderzoeksgroep heeft in een eerdere fase van het proces richting Convenant Dierwaardige Veehouderij een Dierinhoudelijke Toets¹ (DIT) opgesteld, waarin op basis van wetenschappelijke kennis is aangegeven wat vereist zou moeten zijn voor een dierwaardige veehouderij. Voor deze DIT was de opdracht beperkt tot het formuleren van eisen met betrekking tot de huisvesting van dieren. Belangrijke andere aspecten van dierwaardigheid, zoals diergezondheid, fokkerij en de invloed van genetica, transport en slacht, vielen destijds buiten de scope van de opdracht. Vanwege deze afbakening ligt ook in de huidige opdracht de focus grotendeels binnen hetzelfde kader.

In deze reflectie vergelijken we de AMvB met onze eerdere DIT, en bespreken we de overeenkomsten en verschillen. We zijn ons er terdege van bewust, dat in de AMvB afwegingen zijn gemaakt tussen het belang van dierwaardigheid enerzijds, en bedrijfs- en macro-economische, arbeidstechnische en milieukundige overwegingen anderzijds. Dergelijke afwegingen zijn in de DIT niet gemaakt, aangezien deze buiten de reikwijdte van de opdracht vielen. Dit heeft tot gevolg dat onze reflectie kritisch is ten aanzien van het uiteindelijke resultaat. Die kritische houding doet echter niets af onze waardering voor het feit dat de sectoren en de rijksoverheid gezamenlijk stappen hebben gezet in de richting van een dierwaardige veehouderij. In deze notitie geven we eerst enkele algemene reflecties die diercategorieën overstijgen. Vervolgens vergelijken we per diercategorie (varkens, rundvee, kalveren, legpluimvee, vleespluimvee en ouderdieren) de AMvB met onze eerdere DIT.

Algemeen

De AMvB is duidelijk bedoeld om het minimumniveau van dierenwelzijn in Nederland te verhogen. Zij vormt een wettelijke ondergrens, waarbij bewust ruimte wordt gelaten voor bovenwettelijke marktconcepten die zich op het gebied van dierwaardigheid verder kunnen onderscheiden. Hoe begrijpelijk deze keuze ook is, vanuit ons perspectief op dierwaardigheid houdt dit in dat de veehouderij als geheel tot 2040 niet dierwaardig zal zijn.

Veehouderij niet dierwaardig in 2040

Op basis van de huidige eisen in de AMvB kan worden geconcludeerd dat de veehouderij ook na 2040 niet als geheel dierwaardig zal zijn. Dat ligt aan de volgende vijf karakteristieken in het huidige voorstel:

1. De eisen die in 2040 aan de dierhouderij worden gesteld zijn ontoereikend om volledige dierwaardigheid te garanderen, omdat nog altijd niet aan alle gedragsbehoeften tegemoet zal worden gekomen.

¹ Onderzoeksgroep Convenant Dierwaardige Veehouderij 2024. 'Dierinhoudelijke toets' en 'keurmerkentoets' - Bijlage G bij Verslag van de voorzitter van het convenanttraject dierwaardige veehouderij.

2. Er zijn tal van uitzonderingen en mogelijkheden opgenomen, waardoor het mogelijk blijft om niet aan de eisen te hoeven voldoen die er wél in staan.
3. Meerdere eisen zijn weinig concreet: denk bijvoorbeeld aan 'voldoende vreetplekken' in plaats van concrete normen zoals 'één vreetplek per koe' om gesynchroniseerd eetgedrag te realiseren.
4. Het zesde principe van de RDA, gericht op een zekere handelingsvrijheid en controle door het dier (agency), en het ervaren van een positieve emotionele toestand, ontbreekt in uitwerking of concretisering.
5. Andere belangrijke aspecten van dierwaardigheid, zoals diergezondheid (voor zover niet gerelateerd aan huisvesting), transport, slacht en de invloed van genetica, blijven onderbelicht door de eenzijdige focus van de AMvB op gedragsbehoeften en enkele lichamelijke ingrepen.

Tot slot merken we op dat veel van de eisen nog bij Koninklijk Besluit op een nader te bepalen moment in werking moeten treden. Hoewel we ervan uitgaan dat de ambitie is om dit vóór 2040 te realiseren, blijft de mogelijkheid tot uitstel tot na dat jaar bestaan.

Breder perspectief voor lange termijn ontbreekt

De wettelijke erkenning – zij het vaak op de lange termijn – van een aantal belangrijke gedragsbehoeften van dieren is zonder meer een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd laat de vertaling van deze gedragsbehoeften naar concrete eisen nog te wensen over. Dit lijkt mede het gevolg van het feit dat het voorstel sterk uitgaat van de mogelijkheden binnen de huidige houderijsystemen. We constateren dat voor 2040 impliciet wordt uitgegaan van het behoud van de huidige structuur van de dierhouderijsectoren, inclusief bestaande technische standaarden (zoals onderkeldering) en gangbaar management. Een helder transitieperspectief op de gewenste aard en rol van de veehouderij binnen het bredere voedselsysteem, het landelijk gebied en de natuur, had kunnen bijdragen aan een wezenlijke stap richting dierwaardige veehouderij. Op zijn minst was het wenselijk geweest dat de wettelijke erkenning van gedragsbehoeften gepaard zou zijn gegaan met een breder perspectief op hoe dierwaardigheid er idealiter uitziet. Zo'n perspectief zou in situaties van nieuwbouwprojecten kunnen dienen als richtinggevend kader. Vanuit de leidende gedachte van doelvoorschriften had de AmvB hier nu ook al aanzienlijk meer ruimte kunnen voor kunnen bieden.

Zonder een breder perspectief op dierwaardigheid is het risico reëel dat investeringen die nu worden gedaan ter voorbereiding op de eisen voor 2040, toekomstige verbeteringen juist in de weg staan. Denk bijvoorbeeld aan het investeren in vrijloopkraamhokken met roostervloeren, die het later aanbieden van geschikt nestbouw materiaal voor zeugen belemmeren; aan het toestaan van volledig roostervloeren bij kalveren, wat het gebruik van geschikt beddingmateriaal in de toekomst bemoeilijkt; of aan een beperkte verhoging van de speenleeftijd van biggen, waardoor de gekozen inrichting van het bedrijf verdere verhoging van de speenleeftijd bemoeilijkt. Dergelijke keuzes kunnen leiden tot potentiële lock-ins, waarbij verdere stappen richting dierwaardigheid worden tegengehouden door eerdere investeringen. Dit kan in de toekomst tot begrijpelijke frustratie leiden bij veehouders, wanneer blijkt dat alsnog aanvullende en kostbare aanpassingen nodig zijn.

Besluit redeneert niet in voordeel dier

De AMvB redeneert overwegend niet in het voordeel van het dier. Wanneer er geen volledige wetenschappelijke zekerheid is over de noodzaak van een maatregel, wordt deze vaak achterwege gelaten. Onzekerheid of kennislacunes leiden regelmatig tot de aanname dat een bepaalde praktijk 'waarschijnlijk geen negatief effect heeft' (zoals te zien bij het immobiliseren van zeugen rondom het werpen, het ontbreken van verplichte schuurmogelijkheden bij immobilisatie, of de toelating van hoge ammoniakconcentraties in varkensstallen).

In dezelfde lijn benoemt de AMvB nadrukkelijk welke (op zich begrijpelijke) factoren aanleiding kunnen zijn om de invoering van eisen uit te stellen (zoals milieubelasting, vergunningverlening of economische haalbaarheid), maar laat na te benoemen welke factoren juist aanleiding zouden kunnen zijn om invoering te versnellen. Voorbeelden daarvan zijn nieuwe technologische ontwikkelingen, of groeiende



wetenschappelijke kennis over het belang van eisen voor dierenwelzijn of de impact van maatregelen in de AMvB op dierenwelzijn.

Gidsen voor Goede Praktijken en Klimaatadaptatieplan nog te vrijblijvend

De AMvB leunt voor de realisatie van dierwaardigheid sterk op de zogenoemde 'Gidsen voor Goede Praktijken', die iedere sectororganisatie zou moeten opstellen na 'overleg' met tenminste één dierenwelzijnsorganisatie en één welzijnsdeskundige. Vanuit de optiek van doelvoorschriften een goede aanpak, omdat het ruimte biedt voor maatwerk per bedrijf. Deze gidsen zouden betekenisvolle mogelijkheden en concrete voorbeelden kunnen bevatten, zoals mogelijke bedrijfsvoering zonder staartcouperen, of het opstellen van een goed klimaatadaptatieplan.

In de huidige AMvB-uitwerking is dit instrument echter bijzonder vrijblijvend en opvallend sector-gestuurd. Veehouders met goede intenties zullen de gidsen wellicht gebruiken, maar er ontbreekt elke stimulus om goede praktijken ook daadwerkelijk te implementeren wanneer de bereidheid of de economische omstandigheden daarvoor ontbreken. Zonder zo'n stimulus vrezen wij dat deze gidsen weinig effect zullen hebben. Te overwegen valt om veehouders te verplichten om óf (1) een of meerdere maatregelen uit de gids toe te passen, óf (2) te motiveren waarom dit voor hun bedrijf niet mogelijk is, met toezicht via het geldende kwaliteitssysteem dat zo nodig ook een verbeterplan kan afdwingen. Een alternatief zou een systematiek kunnen zijn waarin veehouders worden beloond of gebenchmarkt op basis van de praktijken in de gidsen.

Daarnaast constateren we dat nergens is vastgelegd dat de Gidsen voor Goede Praktijken daadwerkelijk worden opgesteld en periodiek geactualiseerd. Ook de rol van de dierenwelzijnsorganisatie en 'tenminste één' dierenwelzijnsdeskundige is summier uitgewerkt. 'Overleg', biedt geen garantie voor een betekenisvolle inbreng, en het is onduidelijk wie als dierenwelzijnsdeskundige kan worden beschouwd.

Het opnemen van een klimaatadaptatieplan als verplicht onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan is een verstandige stap. De aanwezigheid van zo'n plan garandeert echter niet dat stress door extreme temperaturen daadwerkelijk wordt voorkomen, noch is duidelijk hoe hierop gehandhaafd wordt. Bovendien is de huidige uitwerking sterk klassiek ingestoken; het accent ligt op maatregelen die door veehouders worden genomen om hitte- en koudestress bij dieren te voorkomen. Minder aandacht is er voor ontwerpkeuzes in het houderijsysteem die dieren zélf meer handelingsvrijheid en controle geven om met wisselende klimaatomstandigheden om te gaan, zoals het aanbieden van schuilplekken voor melkvee in de weide. Dergelijke keuzes zouden ook bijdragen aan de invulling van het zesde principe van dierwaardigheid.

Sterkere stimulus nodig voor daadwerkelijk uitbannen ingrepen

Gezien de belangrijke rol van dierenartsen, zoals beschreven in de AMvB, bij het waarborgen van aspecten als de integriteit van het dier en diergezondheid, is het belangrijk dat zij effectief gestimuleerd worden om routinematige ingrepen, zoals het couperen van varkensstaarten te vermijden. In de praktijk blijkt dit binnen de huidige economische afhankelijkheidsrelatie tussen dierenarts en veehouder echter niet vanzelfsprekend. De AMvB verandert hier weinig aan; uitzonderingen blijven mogelijk op advies van de dierenarts, waarbij het enige verschil is dat dit nu moet worden verantwoord in het bedrijfsgezondheidsplan. We adviseren eveneens een benchmark te overwegen voor ingrepen, vergelijkbaar met de succesvolle aanpak bij het reduceren van antibioticagebruik. Hiermee kan inzicht worden verkregen in welke dierenartsen relatief vaak of juist weinig uitzonderingen toestaan op het verbod, en welke onderliggende factoren hieraan ten grondslag liggen. Dit bevordert niet alleen de transparantie, maar biedt ook aanknopingspunten voor verbeteringen in de praktijk.

Per diersoort

Varkens

Een stalconcept waarin dieren van alle leeftijden de keuze en ruimte hebben voor invulling van soorteigen gedrag

In de AMvB wordt genoemd dat varkens moeten kunnen beschikken over van elkaar gescheiden functiegebieden. Dit is een belangrijke stap naar dierwaardige huisvesting voor varkens, omdat er in de huidige systemen vaak niet of onvoldoende in bepaalde gedragsbehoeften kan worden voorzien. De ruimte per dier blijft echter vrijwel gelijk (een verandering van 0,80 m² naar 0,90 m² in 2040 per vleesvarken). Het is zeer de vraag of dit voldoende is voor een hokinrichting waarin afdoende tegemoet wordt gekomen aan de gedragsbehoeften van varkens zoals genoemd in de DIT en AMvB. In de AMvB en NvT wordt het belang van competiteloos eten en drinken onderschreven, maar de invulling hiervan is niet erg concreet. Het is ook niet duidelijk hoe varkens thermoregulair gedrag kunnen uitvoeren (o.a. kunnen afkoelen via bijvoorbeeld een modderbad of douche). Schuurmogelijkheden voor comfortgedrag worden niet aangeboden in de dekstal en in de uit te faseren kraambox waarin zeugen zijn geïmmobiliseerd. In de behoefte aan frisse lucht zoals genoemd in de DIT wordt niet voorzien. De AMvB hanteert een maximaal ammoniakgehalte van 20 ppm (en in de NvT wordt dit afgezwakt naar gemiddeld 20 ppm). Dit is te hoog; varkens hebben een zeer sterk ontwikkeld reukvermogen en vertonen een voorkeur voor ruimtes met 0 ppm ammoniak boven 10 ppm of meer. Onderzoek heeft laten zien dat varkens blootgesteld aan 20 ppm meer agressie en minder spelgedrag vertoonden in de eerste week na spenen, evenals lagere speekselcortisolconcentraties en een tendens voor vergrote bijnamen, wat indicatief is voor verminderd welzijn en chronische stress ten opzichte van varkens blootgesteld aan 5 ppm. Ten aanzien van ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen wordt aangegeven dat dieren een toereikende hoeveelheid moeten hebben om te kunnen wroeten en verzadiging te bereiken. Het effect van ruwvoer op verzadiging en de mogelijkheid tot wroeten is sterk afhankelijk van het type ruwvoer en het is niet duidelijk hoe hierop zal worden gestuurd. Er is geen informatie in de AMvB over vloeren en bodembedekking anders dan de hoeveelheid roostervloer. Bedding (zoals bijvoorbeeld stro) wordt niet genoemd.

Geen routinematige ingrepen

Het uitfaseren van lichamelijke ingrepen wordt genoemd in de AMvB, maar er is geen voorschrift opgenomen om te stoppen met castreren van beren. De regelgeving ten aanzien van het couperen van staarten geeft ruimte om toch te couperen als bij 2 procent van de varkens staartbeschadigingen zijn geconstateerd. De controle op incidentie van staartbeschadigingen ligt bij de varkenshouder. Het tandenvijlen van biggen blijft toegestaan als er een diergeneeskundige noodzaak is vastgesteld door een dierenarts. De vraag is dan ook of er bij het uitfaseren van lichamelijke ingrepen bij varkens de gewenste progressie zal worden gehaald op basis van de AMvB.

Hogere speenleeftijd (minimaal 6 weken) en adequate voerverstrekking aan biggen in de kraamstallen

De AMvB stelt de minimum speenleeftijd vast op 25 dagen, terwijl in de DIT een minimumleeftijd van 42 dagen wordt geadviseerd. Wel staat in de NvT dat in de kennisagenda wordt opgenomen dat nader onderzoek moet plaatsvinden naar de minimale speenleeftijd. Als de speenleeftijd verder wordt verhoogd, zijn aanpassingen in het systeem nodig. De voerverstrekking aan biggen in de kraamstal komt afdoende terug in AMvB.

Zeug in vrijloophok, incl. los werpen

In de AMvB wordt aangegeven dat er gefaseerd wordt overgegaan naar vrijloopkraamhokken, met een verplichting in 2040. De AMvB geeft daarnaast aan dat zeugen vast mogen worden gezet van een dag voor tot en met vier dagen na het werpen, en dat die periode mag worden verlengd tot 7 dagen na het werpen als de houder dat noodzakelijk vindt. Het vastzetten voor, tijdens en na het werpen verstoort het nestbouwgedrag, het werpproces en het maternale gedrag van zeugen. Dit betekent dat er niet in de gedragsbehoeften van zeugen wordt voorzien in deze periode, met ook negatieve fysiologische effecten.

Geschikte vloeren en ondergrond

In de DIT is gesteld dat de vloeren of ondergrond een comfortabele en schone bedding moeten bieden om te voorzien in de behoefte om te wroeten, te lopen en te rusten. Er is geen concrete informatie in de AMvB over waar de vloer aan moet voldoen, anders dan dat de roostervloer in stallen voor gespeende biggen deels wordt afgedekt. Dit betekent dat het niet goed te beoordelen is of bedding kan worden aangeboden en daarmee wordt voorzien in belangrijke gedragsbehoeften. Zie ook opmerkingen onder 'stalconcept' en 'nestmateriaal voor de zeug'.

Nestmateriaal voor zeug incl. stro of takken, en zacht materiaal

Nestbouwgedrag van zeugen en het aanbieden van geschikt materiaal zoals genoemd in de DIT (stro, takken, zacht materiaal) worden niet genoemd in de AMvB. Voor het aanbieden van nestbouwmaterialen zullen vloeren worden moeten aangepast, evenals het mestafvoersysteem. Het lijkt erop dat een volledige



roostervloer in het kraamhok nog steeds toegestaan is. Dit belemmert het aanbieden van geschikt nestmateriaal zoals takken en stro. De voorgestelde veranderingen in het kraamhok zijn dus waarschijnlijk onvoldoende om in de gedragsbehoeften van zeugen rondom werpen te voorzien.

Wat ontbreekt nog

De in de DIT genoemde punten over het niet/minimaal mengen van biggen, het zo mogelijk socialiseren van biggen en spenen zonder biggen toe te voegen komt niet terug in de AMvB. Daarnaast ontbreekt in de AMvB informatie over het mengen van zeugen, en het aanbieden van voldoende ruimte en uitwijkmogelijkheden als zeugen worden ge(her)-introduceerd in de groep.

Samenvattend

Het is positief dat de belangrijkste gedragsbehoeften van varkens en het beschikbaar stellen van verschillende functiegebieden voor deze behoeften zijn opgenomen in de AMvB. Het vrijloopkraamhok is een belangrijke stap voor het verbeteren van het welzijn van zeugen rondom het werpen en tijdens de lactatie. De AMvB komt echter maar minimaal of niet tegemoet aan sommige gedragsbehoeften van varkens. De beschreven eisen zijn nog niet erg concreet en er is maar in een beperkte extra ruimte per dier voorzien. De DIT beschreef ook dat het aanbieden van bedding en geschikt nestmateriaal belangrijke aspecten zijn van een dierwaardig systeem. Dat zien we niet terug in de AMvB. Een zorgpunt is dat de in de AMvB voorgestelde aanpassingen vooral gestoeld zijn op het huidige systeem, terwijl belangrijke veranderingen die nodig zijn voor een dierwaardige varkenshouderij (denk aan aangepaste vloeren en mestafvoer voor het aanbieden van nestmateriaal, veranderingen in het systeem om te voorzien in frisse lucht, de mogelijkheid tot het uitvoeren van thermoregulatorisch gedrag en een hogere speenleeftijd) niet zijn opgenomen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat varkenshouders investeringen doen die op termijn onvoldoende blijken voor een dierwaardige varkenshouderij en verdere aanpassingen in de huisvesting mogelijk belemmeren. Maatregelen om lichamelijke ingrepen uit te faseren kennen nog veel uitzonderingen.

Melkvee

Stalconcept waarin het uitvoeren van soorteigengedrag mogelijk is

De AMvB stelt geen specifieke richtlijnen op voor andere stalconcepten dan de aanbindstal. Wel worden in de AMvB concrete eisen gesteld aan de beschikbare oppervlakte voor de melkkoeien, de ligplaatsen en de drinkplaatsen. Ook 9 m² zal echter onvoldoende ruimte bieden voor het uitoefenen van soorteigen gedrag, inclusief sociale interactie. Eén ligplaats per koe is vereist, echter worden de afmetingen en het ontwerp van de ligplaats niet gedefinieerd. Daarmee ontstaat het risico dat ligplaatsen te krap zijn voor onbelemmerd opstaan en gaan liggen en het op de zij kunnen liggen met gestrekte poten. Bij te krappe ligplaatsen wordt bovendien de behoefte van de dieren om synchroon te kunnen liggen verstoord, waardoor met name de dieren die sociaal lager in de rangorde staan niet zullen gaan liggen. De AMvB specificeert niet de benodigde hoeveelheid drinkplaatsen, noch de uitvoering en plaatsing ervan. Daarmee wordt niet duidelijk hoe concurrentie rond drinkplaatsen kan worden voorkomen of met bovengenoemde maatregelen kan worden voldaan aan de maatregelen in de DIT.

Er worden eisen gesteld aan de vloeroppervlakte in de stal. De huidige formulering besteedt echter onvoldoende aandacht aan de indrukbaarheid van de vloer, wat van belang is voor onbelemmerde beweging en het voorkomen van pootproblemen. De AMvB onderstreept het belang van comfortgedrag voor koeien door borstels verplicht te stellen, maar geeft geen nadere invulling aan de kwaliteit of het benodigde aantal borstels per stal. Het is de vraag of op deze manier in de praktijk voldoende tegemoet zal worden gekomen aan de behoefte aan comfortgedrag, zoals omschreven in de DIT. Een klimaatadaptatieplan als onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan is passend voor melkvee vanwege de gevoeligheid voor hittestress. De AMvB maakt echter niet duidelijk hoe thermoregulatie van dieren daadwerkelijk geborgd moet worden. In de AMvB worden aanvullende eisen gesteld voor het huisvesten, de verzorging en het transport van jonge kalveren. Kalveren jonger dan 14 dagen mogen individueel gehuisvest worden, met de voorwaarde dat ze minimaal een ander kalf kunnen zien en aanraken. Niet helder wordt waarom er gekozen is voor de leeftijd van 14 dagen. Positief is dat om tegemoet te komen aan de zoogbehoefte van kalveren, melk moet worden aangeboden via een speen tot een leeftijd van 6 weken.

Huisvesting met mogelijkheid tot grazen en buiten zijn

De AMvB stelt geen eisen aan toegang tot weidegang of de mogelijkheid tot grazen. Daarmee komt de AMvB onvoldoende tegemoet aan deze belangrijke behoeften van runderen, zoals benoemd in de DIT. Door de toename van warme periodes en het ontbreken van schaduwplekken ervaren koeien in toenemende mate hittestress in de weide. De AMvB verplicht de aanwezigheid van een klimaatadaptatieplan als onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan. Niet duidelijk wordt hoe thermoregulatie van de dieren daadwerkelijk geborgd wordt in de weide.

Ruwvoer van voldoende kwaliteit en beschikbaarheid

In de AMvB is opgenomen dat er voldoende voederplaatsen zijn voor melkvee. Verder wordt gesteld dat er toereikende maatregelen genomen moeten worden om concurrentie tijdens het vreten te voorkomen. Niet helder wordt wat verstaan wordt onder voldoende voederplaatsen en hoe concurrentie tijdens het vreten bij minder dan één voederplaats per dier wordt voorkomen. Bij minder dan één voederplek per dier is synchroon voedergedrag niet mogelijk, wat ten koste kan gaan van het dierenwelzijn. In de AMvB wordt daarnaast gesteld dat ruwvoer permanent in toereikende hoeveelheid met toereikende voederwaarde aanwezig moet zijn. Het permanent aanwezig zijn van ruwvoer is een terechte eis voor herkauwers en in lijn met de DIT. Echter, er wordt in de huidige formulering nog onvoldoende geborgd dat het rantsoen in hoofdzaak moet bestaan uit ruwvoer van dusdanige kwaliteit dat het voorziet in de nutritionele behoeften van de dieren.

Scheiding koe en kalf

Binnen de AMvB blijft het toegestaan om het kalf direct na de geboorte van de koe te scheiden, wat niet in lijn is met de DIT. Als reden wordt aangevoerd dat later scheiden tot meer stress leidt, en dat meer wetenschappelijk onderzoek nodig is om hier uitsluitsel over te geven of een geschikte scheidingsstrategie vast te stellen. Toch wijst bestaand onderzoek erop dat een natuurlijke binding tussen kalf en koe leidt tot meer normaal sociaal gedrag, minder afwijkend gedrag, mogelijk een hogere stressbestendigheid en betere groei bij het kalf. Op dit moment worden al meerdere koe-kalf systemen ontwikkelt en toegepast. Het is daarom wenselijk om een tussenevaluatie op te nemen richting 2040, waarin op basis van nieuwe (wetenschappelijke) kennis de regelgeving omtrent scheiding van kalf en koe kan worden aangepast, zodat deze eis in lijn met de DIT kan worden gebracht.

Mogelijkheid tot afzondering bij afkalven en ziekte

De AMvB erkent het belang van afzondering voor koeien tijdens het afkalven en bij ziekte. Hiervoor worden aanvullende eisen gesteld, zoals rechtstreeks zicht hebben op en binnen gehooraafstand zijn van soortgenoten. Daarmee wordt vanaf 2030 in een betere borging van de gezondheid en het welzijn van de dieren voorzien, dan in de huidige regelingen wat in lijn is met de DIT.



Niet meer onthoornen en toestaan van andere ingrepen

In de AMvB worden richtlijnen gegeven voor ingrepen, zoals onthoornen. Aan dergelijke ingrepen worden voorwaarden verbonden, zoals het toepassen van langdurige pijnbestrijding. Onthoornen is vanaf 2040 niet meer toegestaan. Tot die tijd dient er meer inzicht verworven te worden in het fokken met hoornloze rassen en in de aanpassing van bedrijfssystemen die het mogelijk maken om melkvee met hoorns op verantwoorde wijze te houden, dit is in lijn met de DIT. In de NvT worden de ingrepen bijspenen verwijderen en castreren benoemd en met goede redenen beargumenteerd.

Wat ontbreekt nog

Het belang van stabiele groepen wordt benoemd, maar er worden geen eisen gesteld aan groepsgrootte en samenstelling van de groep. De AMvB biedt daarom geen houvast voor aanpassingen aangaande dit thema.

Samenvattend

In de AMvB worden stappen gezet richting een dierwaardige veehouderij door aanpassingen van stalconcepten, de verzorging en het transport van koeien en kalveren. Positief is dat daarbij een aantal aspecten helder worden geformuleerd en daarmee in overeenstemming zijn met de DIT. Zo is er de eis van minimaal een ligplaats per koe, aanwezigheid van een afkalfstal en ziekenboeg, het aanbieden van melk met de speen en het verhogen van de transportleeftijd. Andere aspecten worden echter niet specifiek geformuleerd. Vaak wordt de term 'voldoende' gebruikt, zoals bij voldoende voer of voldoende voederplekken zonder concrete eisen. Het is de vraag of daarmee het streven naar een dierwaardige melkveehouderij kan worden bereikt. Twee essentiële elementen voor een werkelijk dierwaardige melkveehouderij genoemd in de DIT zijn het verplicht stellen van weidegang voor oudere kalveren en koeien en het later scheiden van kalf en koe. Zolang dit geen onderdelen zijn van de melkveehouderij zullen de dieren onvoldoende hun normale gedrag kunnen uitoefenen.

Vleeskalveren

Vooraf

Vanwege de keuze in de AMvB om kalveren op een leeftijd van vier weken te vervoeren, wordt aan een aantal maatregelen in de DIT bij voorbaat niet voldaan, omdat deze maatregelen op het melkveebedrijf uitgevoerd hadden moeten worden. In de DIT was uitgegaan van een transportleeftijd van 10-12 weken, wat aanzienlijk hoger is dan de aanvoerleeftijd van 28 dagen zoals gehanteerd in de AMvB.

Hieronder wordt verder gereflecteerd op de punten in de AMvB uitgaande van de nu voorgestelde vervoersleeftijd van 4 weken.

Een stalconcept waarin dieren de keuze en ruimte hebben om soorteigen gedrag uit te voeren

Individuele huisvesting wordt niet meer toegestaan op vleeskalverbedrijven, hetgeen in lijn is met de DIT. Bij aanvoer op vier weken in plaats van 10-12 weken stelt groepshuisvesting hogere eisen aan de gezondheidsmonitoring door de dierhouder in de eerste weken na aankomst van het kalf. Een kalf van 10-12 weken leeftijd is meestal gespeend en gewend aan vast voer. Bij een aanvoerleeftijd van vier weken is het kalf nog melkafhankelijk en is nog in ontwikkeling tot herkauwer. In combinatie met het voorafgaande contact met kalveren van diverse melkveebedrijven op verzamelplaatsen en hergroeperen, vergroot dit de kans op gezondheidsproblemen zoals diarree aanzienlijk.

Per 2040 moeten niet-indrukbare vloermaterialen zoals beton en hout zijn vervangen door indrukbare materialen die voldoende grip bieden, droog zijn en veilig zijn bij liggen en opstaan, dit is conform DIT. Voor kalveren jonger dan 6 maanden wordt het vloeroppervlak in de groep verhoogd naar 2m² (voorheen 1,8m²); voor kalveren ouder dan 8 maanden wordt dit per 2030 verhoogd naar 2,2m². In de groepshuisvesting wordt echter niet voorzien in aparte ligplaatsen met schoon, droog en zacht strooisel, in tegenstelling tot de aanbeveling in de DIT. Dit is een gemiste kans voor het lange termijnperspectief op dierwaardige veehouderij. Gezamenlijk betekent dit dat de huisvesting van de kalveren zoals vastgelegd in de AMvB onvoldoende ruimte biedt voor het uitvoeren van soorteigen gedrag zoals exploratie, comfortgedrag, fourageren zoals beschreven in de DIT. Kalveren ouder dan 14 dagen moeten beschikking hebben over een middel om de vacht te verzorgen, wat in lijn is met de DIT. Zieke kalveren kunnen worden afgezonderd, waarvoor minimaal ruimte is voor 1% van het aantal gehouden kalveren. Thermocomfort krijgt aandacht in het klimaatadaptatieplan, dat maatregelen tegen hitte- en koudestress moet bevatten en onderdeel wordt van het bedrijfsgezondheidsplan. Gezien de luchtwegproblemen in de vleeskalverhouderij is een goed stalklimaat, met name ook de luchtkwaliteit essentieel, maar daarover bevat de AMvB geen specifieke eisen. Er is voor elk kalf een drinkplaats voorzien, zodat kalveren gelijktijdig melk kunnen drinken dat is in lijn met de DIT.

Voer passend bij een zich ontwikkelende herkauwer

De AMvB stelt dat kalveren de eerste zes weken van hun leven melk via een speen moeten kunnen drinken om de melk optimaal in de lebmaag te krijgen. Daarmee wordt voldaan aan de zoogbehoefte, in lijn met de DIT. Kalveren hebben op basis van de AMvB permanent toegang tot drinkwater of een andere vloeistof zoals ook beschreven in de DIT. Het hemoglobinegehalte (Hb) van 5,3 mmol/l is een verbetering ten opzichte van de huidige eis van 4,5 mmol/l, maar blijft onder de door EFSA genoemde range van 5,6–7,1 mmol/l. Het is van belang dat deze 5,3 mmol/l wordt gehanteerd als absolute ondergrens voor een enkel dier in de koppel, niet als streefwaarde voor de koppel. Kalveren met een Hb van 5,3 hebben namelijk een verminderde respiratiecapaciteit in vergelijking met kalveren met een normaal Hb. Kalveren moeten vanaf 14 dagen leeftijd permanent de beschikking over ruwvoer hebben. De soort ruwvoer wordt niet voorgeschreven, maar overgelaten aan de gids voor goede praktijken. Ook voor dit onderdeel is het belangrijk dat deze gids een goede invulling krijgt, om de ontwikkeling van de voormagen te stimuleren ("onverteerbaar stro" is hiervoor ongeschikt). Bij normale ontwikkeling van het maagdarmkanaal en passend voer ontwikkelt ook het Hb-gehalte van kalveren zich normaal. Wanneer de DIT wordt gevolgd en de kalveren pas worden vervoerd op een leeftijd waarop ze al zijn overgegaan op vast voer, zou het Hb gehalte geen probleem zijn.

Huisvesting met mogelijkheid tot grazen en/of buiten zijn

Weidegang wordt niet verplicht, dit is niet conform de graasbehoefte van herkauwers als aangegeven in DIT.

Kalveren met hoorns

Kalveren mogen niet worden onthoofd, wat in lijn is met DIT.

Huisvesting in vaste groepen van beperkt aantal herkomstbedrijven

Beperken van het aantal herkomstbedrijven per afdeling of ruimte zoals geadviseerd in DIT wordt niet voorgeschreven in de AMvB. Beperking van hergroeperen binnen het bedrijf wordt als belangrijk punt genoemd, maar overgelaten aan de gids voor goede praktijken. Hopelijk volgt dit later uit de realisatie van de reductie van 50% antibioticagebruik in de vleeskalversector in 2032 ten opzichte van 2022, zoals



vastgelegd in het routeplan "Goede zorg voor het kalf" van de sector. Zo niet, dan is het niet beperken van het aantal herkomstbedrijven in de AMvB een gemiste kans.

Transportleeftijd

De AMvB hanteert een transportleeftijd van 28 dagen. De DIT adviseert een transportleeftijd rond het moment waarop het kalf los van de moeder zelfstandig in zijn nutritionele behoeften kan voorzien (10–12 weken). Hiermee wordt dus niet aan deze eis voor dierwaardigheid voldaan. Kalveren die uit het buitenland komen (Duitsland uitgezonderd) kun nog steeds vanaf 14 dagen worden aangevoerd.

In de AMvB wordt het ontvangen én geven van maternale zorg erkend als gedragsbehoefte van runderen. Op basis daarvan wordt kalf-bij-de-koe als dierwaardig toekomstbeeld geschetst voor 2040. Zie ook dit punt onder melkvee. Wat in de huidige plannen ontbreekt, is een reflectie op de consequenties van dit toekomstbeeld voor de vleeskalverhouderij. Wanneer kalveren langer bij de koe blijven op melkveebedrijven, zal dit onvermijdelijk gevolgen hebben voor de aanvoerleeftijd en de logistiek. Het is van belang dat deze sector tijdig kan anticiperen op dergelijke veranderingen.

Wat ontbreekt nog

De AMvB voorziet niet in een regeling waarbij de kalveren pas na een fysiologische speenperiode van 10–12 weken oud naar het vleeskalverbedrijf worden vervoerd. Ook voorziet de huisvesting niet in functiegebieden waar de kalveren in strooisel kunnen liggen. Weidegang wordt niet verplicht gesteld en de gestelde ondergrens van het Hb gehalte bevindt zich onder de grens zoals gesteld door EFSA en is niet in lijn met de DIT. Er worden geen beperkingen gesteld aan het aantal verschillende herkomsten van aangevoerde kalveren op een bedrijf en het hergroeperen van de kalveren, waardoor de ziektelast en het daarmee gepaarde gaande antibioticagebruik hoog zullen blijven.

Samenvattend

De AMvB bevat een aantal verbeteringen in lijn met de DIT, zoals indrukbare vloeren, uitsluitend groepshuisvesting en continue beschikbaarheid van ruwvoer. Voor een dierwaardige vleeskalverhouderij ontbreken echter een aantal belangrijke zaken zoals de aanwezigheid van ingestrooide ligplaatsen, beperking van aantal herkomstbedrijven, beperken van hergroeperingen en het geven van weidegang. Bovendien worden de dieren aangevoerd op een leeftijd dat zij nog behoefte hebben aan maternale zorg. Onderzoek naar inpassing van vleeskalverhouderij in melkveehouderij met kalf-bij-de-koe ontbreekt.

Pluimvee

Leghennen en opfokhennen

Stalconcept

De AMvB voorziet in een verbod op kooihuisvesting per 2035. Dat is een belangrijke stap naar dierwaardige huisvesting voor legkippen, omdat er niet in bepaalde gedragsbehoeften voorzien kan worden in kooihuisvesting (bijvoorbeeld foerageren, stofbaden, lopen en rennen). De ruimte per dier blijft vrijwel gelijk (max. 12,5% extra ten opzichte van de bestaande eisen), terwijl in de DIT het belang onderstreept werd van voldoende ruimte per dier om alle belangrijke gedragingen uit te kunnen voeren. Wel wordt voor het eerst een maximale bezettingsdichtheid voor opfokhennen opgenomen: max. 18 hennen/m² aan het einde van de opfok. Net als bij de volwassen dieren, betekent dat dat de minimale ruimte per opfokken nog steeds beperkt is. Omgevingsverrijking voor scharrelen en exploreren wordt benoemd, maar is nog niet duidelijk omschreven. Het is wel positief dat er zowel eetbare (zoals bijvoorbeeld ruwvoer) als niet eetbare materialen moeten worden aangeboden.

Geschikt strooisel

Het aanbieden van geschikt strooisel wordt benoemd, maar de term 'ander materiaal met een losse structuur' laat ook ruimte voor het uitsluitend 'aanbieden' van gedroogde mest als strooisel. Aandacht is nodig voor variatie in strooisel (bv. zone met zand of houtkrullen), zodat alle aan gedragsbehoeften waar strooisel voor nodig is tegemoet wordt gekomen.

(Overdekte) uitloop en/of scharrelruimte

Het aanbieden van een overdekte uitloop of scharrelruimte of het aanbieden van een buitenuitloop worden geen van beide benoemd in de AMvB. In de DIT is benadrukt wat de voordelen zijn van het aanbieden van (overdekte) uitloop: het biedt de dieren extra mogelijkheden voor exploreren, foerageren en stofbaden en geeft de dieren ook contact met frisse lucht, daglicht en zonlicht. Het hebben van toegang tot (minimaal) een overdekte uitloop is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem voor legkippen.

Uitkomen in de stal en natuurlijke opfok

Over uitkomen in de stal is niets opgenomen in de AMvB. Dit is nu ook nog geen gangbare praktijk in de leghennenhouders. Met de opkomst van in-ovo sexing kan dit in de toekomst wel haalbaar worden. De dark brooder als alternatief voor de moederkloek wordt benoemd in de AMvB, maar de omschrijving van de schuilgelegenheid is onduidelijk en vaag. Stappen zetten naar een meer natuurlijke opfok is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem voor legkippen.

Niet snavel behandelen

Snavel behandelen is in de legkippen al uitgefaseerd. Voor het succesvol houden van hennen met intacte snavels in niet-kooisystemen is het van groot belang dat de hennen in een stimulerende omgeving worden gehouden, met voldoende ruimte per dier, om probleemgedrag zoals verenpikken en kannibalisme te voorkomen.

Wat ontbreekt nog

Er worden voor legkippen geen maximumwaarden gesteld voor ammoniakconcentratie in de stallucht, wat wel een van de aanbevelingen was in de DIT. Het is bekend dat pluimvee als het de keuze heeft ruimtes met hoge ammoniakconcentraties vermijdt en dat ammoniak negatieve effecten kan hebben op gezondheid en welzijn.

Samenvattend

Het is positief dat er een volledige kooiverbod wordt voorgesteld in de AMvB. Qua ingrepen voldoet de legsector ook, omdat snavel behandelen al is uitgefaseerd. Voor het succesvol houden van hennen met intacte snavels in niet-kooisystemen is het wel van groot belang dat de dieren in een stimulerende omgeving worden gehouden met voldoende ruimte en gedragsmogelijkheden voor elk dier. Daar komt de AMvB maar in beperkte mate aan tegemoet. Zowel voor strooisel, omgevingsverrijking en natuurlijke opfok zijn de beschreven eisen nog niet erg concreet en er is maar een zeer beperkte extra ruimte per dier voorzien. Het bieden van een (minimaal overdekte) uitloop zoals beschreven in de DIT is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem wat niet terugkomt in de AMvB.

Vleeskuikens en ouderdieren

Stalconcept

Bij vleeskuikens vervalt de mogelijkheid van een hogere bezettingsgraad dan 39 kg/m² voor bedrijven met lage uitval en voetzoollaesies. Dat is positief voor dierenwelzijn. Tegelijkertijd krijgen vleeskuikens en ouderdieren maar beperkt extra ruimte per dier in vergelijking met de huidige situatie (max. 10% extra). Dit sluit niet aan bij de DIT. Qua inrichting worden zitstokken en plateaus benoemd. Dat is een positief punt voor wat betreft de gedragsbehoefte om te rusten. Omgevingsverrijking voor scharrelen en exploreren



wordt ook benoemd, maar is nog niet duidelijk omschreven. Het is wel positief dat er zowel eetbare (zoals bijvoorbeeld ruwvoer) als niet eetbare materialen moeten worden aangeboden.

Geschikt strooisel

Geschikt strooisel wordt benoemd, maar de term 'ander materiaal met een losse structuur' laat ook ruimte voor het uitsluitend 'aanbieden' van gedroogde mest als strooisel. Er is meer aandacht nodig voor variatie in strooisel die aansluit op de gedragsbehoeften van de dieren (bv. gebied met zand of houtkrullen).

Trager groeiend ras

In de AMvB wordt gesteld 'Het is verboden vleeskuikens te houden die vanwege gefokte lichaamskenmerken niet in staat zijn zich op een natuurlijke manier voort te bewegen'. Hier zou het beter zijn om een maximale groeisnelheid aan te houden (op basis van de genetica). Het is bekend dat snelgroeiende vleeskuikens, ook als ze zich nog normaal kunnen voortbewegen, nog steeds beperkt zijn in het uitvoeren van hun gedragsbehoeften. Het gebruik van een trager groeiend ras is een belangrijke voorwaarde voor een dierwaardige houderij, met zowel voordelen voor de vleeskuikens (gezondheid en mobiliteit) als voor de ouderdieren (geen voerbepijking nodig).

(Overdekte) uitloop en/of scharrelruimte

Het aanbieden van een overdekte uitloop of scharrelruimte of het aanbieden van een buitenuitloop worden geen van beide benoemd in de AMvB. In de DIT is benadrukt wat de voordelen zijn van het aanbieden van (overdekte) uitloop: het biedt de dieren extra mogelijkheden voor exploreren, foerageren en stofbaden en geeft de dieren ook contact met frisse lucht, daglicht en zonlicht. Het hebben van toegang tot (minimaal) een overdekte uitloop is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem voor vleeskuikens en ouderdieren.

Uitkomen in de stal en natuurlijke opfok

Over uitkomen in de stal is niets opgenomen in de AMvB. Dit is nu al gangbare praktijk in een deel van de vleeskuikensector. Met de opkomst van in-ovo sexing kan dit in de toekomst ook haalbaar worden voor ouderdieren. De dark brooder als alternatief voor de moederkloek wordt benoemd in de AMvB, maar de omschrijving van de schuilgelegenheid is onduidelijk en vaag en de ingangsdatum is pas in 2040. Stappen zetten naar een meer natuurlijke opfok is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem voor vleeskuikens en ouderdieren.

Wat ontbreekt nog

Er worden voor vleeskuikens en ouderdieren geen maximumwaarden gesteld voor ammoniakconcentratie in de stallucht, wat wel een van de aanbevelingen was in de DIT. Het is bekend dat pluimvee als het de keuze heeft ruimtes met hoge ammoniakconcentraties vermijdt en dat ammoniak negatieve effecten kan hebben op gezondheid en welzijn.

Samenvattend

Positief dat de maximale bezettingsgraad voor vleeskuikens wordt beperkt tot 39 kg/m², maar tegelijk teleurstellend dat vleeskuikens en ouderdieren er maar heel beperkt ruimte bij krijgen (max. 10%). Ook zou het vanuit het dier bekeken beter zijn om uit te gaan van trager groeiende rassen (op basis van groeisnelheid), omdat dit zowel voordelen heeft voor vleeskuikens als voor ouderdieren. Voor strooiselvoorziening en natuurlijke opfok zijn de beschreven eisen nog niet erg concreet en er is maar een zeer beperkte extra ruimte per dier voorzien. Het bieden van een (minimaal overdekte) uitloop zoals beschreven in de DIT is een belangrijk aspect van een dierwaardig systeem wat niet terugkomt in de AMvB.

Vleeskuiken ouderdieren

Niet snavelbehandelen

Bij reguliere ouderdieren is het snavelbehandelen al uitgefaseerd. Voor de snavelbehandeling bij moederdieren van trager groeiende vleeskuikens is er uitstel van het verbod tot 1 september 2026, omdat bij die dieren wat meer risico is op pikkerij. Voldoende ruimte per dier en een stimulerende omgeving kunnen helpen om pikkerij te voorkomen.

Geen amputatie achterste teen

Vanaf 1 juli 2025 is amputatie van de achterste teen als ingreep niet meer toegestaan in Nederland. Bij gebruik van hanen met intacte tenen is het belangrijk dat de hennen ongewenst seksueel gedrag kunnen vermijden, bijvoorbeeld door gebruik van schuilmogelijkheden in de stal. Voldoende ruimte per dier speelt daarbij ook een belangrijke rol. In de AMvB zijn schuilmogelijkheden alleen genoemd voor jonge dieren (dark brooder).



Geen honger en dorst

Het is positief dat de AMvB beschrijft dat ouderdieren toegang moeten hebben tot een toereikende hoeveelheid voer, zowel qua nutritionele behoefte als qua foerageerbehoefte. Tegelijk is het nog onvoldoende duidelijk hoe dit er in de praktijk uit zal zien en hoe dit te combineren valt met het gebruik van snelgroeiende rassen. Veel hangt af van wat er precies wordt verstaan onder een 'toereikende hoeveelheid'. Deze formulering biedt alsnog de mogelijkheid om voerbepijking toe te passen. Water wordt conform de DIT tijdens de lichtperiode onbepijkt beschikbaar gesteld.

Vermijden ongewenst seksueel gedrag

Vermijden van seksueel gedrag krijgt geen aandacht in AMvB. Extra ruimte per dier is zeer beperkt (max. 10%), dus dat geeft de hennen geen extra mogelijkheden om hanen te vermijden. Er worden ook geen extra schuilmogelijkheden benoemd, anders dan een plateau/ zitstok. Daar zal dan eerder aan de (bestaande) beun worden gedacht, maar het is de vraag of de beun de hennen voldoende schuilmogelijkheden biedt. Zoals eerder benoemd, zijn in koppels met intacte hanen schuilmogelijkheden voor de hennen om ongewenst seksueel gedrag te vermijden erg belangrijk om verwondingen en veerschade bij de hennen te voorkomen.

Wat ontbreekt nog

Er worden voor ouderdieren geen maximumwaarden gesteld voor ammoniakconcentratie in de stallucht, wat wel een van de aanbevelingen was in de DIT. Het is bekend dat pluimvee als het de keuze heeft ruimtes met hoge ammoniakconcentraties vermijdt en dat ammoniak negatieve effecten kan hebben op gezondheid en welzijn.

Samenvattend

Het is positief dat bij de ouderdieren het snavelbehandelen en de amputatie van de achterste teen bij de hanen uitgefaseerd zijn of worden. Voor het houden van ouderdieren met intacte snavels is het van belang dat ze voldoende ruimte per dier en een stimulerende omgeving ter beschikking hebben om pikkerij te voorkomen. Ook zijn schuilmogelijkheden voor de hennen van belang, om veerschade en verwondingen te voorkomen. Die aspecten komen nog onvoldoende naar voren in de AMvB. De voerbepijking bij de ouderdieren en het niet kunnen vermijden van ongewenst seksueel gedrag zijn punten die verdere aandacht behoeven (naast de punten genoemd onder 'vleeskuikens en ouderdieren' hierboven).



Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoefte van de internetconsultatie

Gé Backus, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, Diane de Voogd (editors), Peter van Balkom,
Alfons Beldman, Co Daatselaar, Peter van Horne, Robert Hoste, Jan Hendrik Mica,
Janneke Straver – van der Schans

Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoefte van de internetconsultatie

Gé Backus,¹ Roel Jongeneel,² Marcel van Asseldonk,² Diane de Voogd¹ (editors), Peter van Balkom,¹
Alfons Beldman,² Co Daatselaar,² Peter van Horne,² Robert Hoste,² Jan Hendrik Mica,³
Janneke Straver – van der Schans¹

1 Connecting Agri & Food

2 Wageningen Social & Economic Research

3 Wageningen Livestock Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Social & Economic Research in opdracht van en gesubsidieerd door het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksthema D1 Waardecreatie en verdienvermogen, BO-43-207-029.

Wageningen Social & Economic Research
Wageningen, mei 2025

RAPPORT
2025-054

Mei 2024 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen dat voorziet in de vervanging van de in de Wet dieren bij amendement Vestering (35398, 23) doorgevoerde wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren. Het aanvullend amendement verplicht dat er binnen een jaar voor de sectoren melkveehouderij, pluimveehouderij, varkenshouderij en vleeskalverhouderij een algemene maatregel van bestuur (AMvB) komt, waarin wordt beschreven hoe een dierwaardige veehouderij er in 2040 uit moet zien. Van de in dit verband voorgenomen maatregelen zijn de verwachte kosten gekwantificeerd, zowel op bedrijfsniveau als voor de vier afzonderlijke veehouderijsectoren als geheel. Het investeringsbedrag dat hier in totaal tot 2040 mee gemoeid is ligt bij een 20% reductie van de omvang van de veestapel in de orde van grootte van 5,9 tot 8,4 mld. euro. De hieruit voortvloeiende extra jaarlijkse kosten (inclusief opbrengstderving, exclusief subsidies) variëren van 1,3 tot 2,1 mld. euro, overeenkomend met 52 tot 88 euro hogere jaarlijkse huishouduitgaven. Methodisch is ervoor gekozen om gebruik te maken van dezelfde rekenwijze zoals die standaard bij de analyse van de economische impact van andere dierenwelzijnsstandaarden wordt gebruikt.

In May 2024, the Senate adopted the bill that provides for the replacement of the amendment to Article 2.1 of the Animals Act by amendment Vestering (35398, 23). The additional amendment requires that within a year there will be a Statutory Order of Governmental Decree (AMvB) for the dairy, poultry, pigs and veal calves sectors, describing what animal-worthy livestock farming should look like in 2040. The expected costs of the measures envisaged in this context have been quantified, both at farm level and for the four individual livestock sectors as a whole. The total investment amount involved is in the order of 5.9 to 8.4bn. euros. The additional annual costs (including loss of net revenue, excluding subsidies) range from 1,3 to 2,1bn. euros, corresponding to 52 to 88 euros higher annual household expenditure. Methodologically, the choice was made to use the same calculation method as is standard in the analysis of the economic impact of other animal welfare standards.

Trefwoorden: dierenwelzijn, veehouderij, maatregelen, kosten, markt, keten

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/689779> of op www.wur.nl/social-and-economic-research (onder Wageningen Social & Economic Research publicaties).

© 2025 Wageningen Social & Economic Research

Postbus 88, 6700 AB Wageningen, T 0317 48 48 88, E info.wser@wur.nl, www.wur.nl/social-and-economic-research. Wageningen Social & Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Social & Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2025

De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Social & Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Social & Economic Research is ISO 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Social & Economic Research Rapport 2025-054 | Projectcode 2282500579

Foto omslag: Connecting Agri & Food

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	6
Summary	10
1 Inleiding	14
1.1 Aanleiding en context	14
1.2 Opzet van de studie	14
2 Werkwijze en methode	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Werkwijze	15
2.3 Rekenwijze bedrijfsniveau	16
2.4 Rekenwijze sectorniveau	18
2.5 Marktcontext, concurrentiepositie en verdienmodel	21
3 Melkveehouderij	23
3.1 Maatregelen	23
3.2 Investerings en kosten	24
4 Pluimveehouderij	28
4.1 Vleeskuikens	28
4.1.1 Maatregelen	28
4.1.2 Investerings en kosten	28
4.2 Vleeskuikenouderdieren	29
4.2.1 Maatregelen	29
4.2.2 Investerings en kosten	30
4.3 Leghennen	30
4.3.1 Maatregelen	30
4.3.1 Investerings en kosten	31
4.4 Opfoklegghennen	31
4.4.1 Maatregelen	31
4.4.2 Investerings en kosten	31
5 Varkenshouderij	33
5.1 Vleesvarkens	33
5.1.1 Maatregelen	33
5.1.2 Investerings en kosten	33
5.2 Zeugen	34
5.2.1 Maatregelen	34
5.2.2 Investerings en kosten	35
6 Vleeskalverhouderij	37
6.1 Blankvleeskalveren	37
6.1.1 Maatregelen	37
6.1.2 Investerings en kosten	39
6.2 Rosékalveren	41
6.2.1 Maatregelen	41
6.2.2 Investerings en kosten	41

7	Discussie en reflectie	44
7.1	Inleiding	44
7.2	Analyse en synthese	44
7.3	Aannames en beperkingen	53
7.4	Reflectie op overige aspecten	55
7.5	Epiloog: kritische succesfactoren	56
8	Conclusies	57
	Bronnen en literatuur	58
Bijlage 1	Maatregelen melkveehouderij	59
Bijlage 2	Maatregelen varkenshouderij	62
Bijlage 3	Duitse dierenwelzijnswetgeving (stand van zaken per november 2024)	63

Woord vooraf

Dierenwelzijn is een belangrijk onderwerp in onze maatschappij. De Nederlandse wetgeving voorziet in een kader voor regels over gehouden dieren in de 'Wet dieren', waaronder specifieke regels voor dieren in de veehouderij. Het begrip 'dierwaardige veehouderij' is in 2024 onderdeel geworden van de Wet Dieren, waarvan de 6 leidende principes, zoals opgesteld door de Raad voor Dierenaangelegenheden zijn opgenomen. De invulling voor een dierwaardige veehouderij in 2040 zal worden geregeld in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De AMvB benoemt de gedragsbehoefte van dieren, geeft aan welke maatregelen daarbij passen en stelt regels voor dierhouders. Daarbij wordt een inschatting gemaakt van wanneer welke maatregelen in zouden kunnen gaan: sommige zijn redelijk eenvoudig in te voeren en voor andere zijn meer dingen nodig, zoals kennis en onderzoek. Voor deze maatregelpakketten en opties is de economische impact in beeld gebracht in de bijgaande studie. De informatie zal worden gebruikt voor een internetconsultatie betreffende de AMvB.

Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Instituutsmanager Wageningen Social & Economic Research
Wageningen University & Research

Samenvatting

Deze studie richt zich op de verwachte economische gevolgen voor de primaire landbouw van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) met betrekking tot dierwaardigheid in de primaire veehouderij. Om invulling te geven aan de Wet Dieren, wordt in een AMvB gewerkt aan nieuwe regelgeving over het voorzien in gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij en over het stoppen dan wel zoveel mogelijk beperken van fysieke ingrepen aan de dieren. Per veehouderijsector is door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) een lijst van maatregelen opgesteld die in een AMvB kan worden opgenomen. In deze economische impactanalyse zijn van de in dit verband voorgenomen maatregelen de verwachte kosten gekwantificeerd, zowel op bedrijfsniveau als voor de vier veehouderijsectoren (melkvee-, pluimvee-, varkens- en vleeskalverhouderij).

Voor de bepaling van de economische impact zijn een aantal stappen gevolgd. Methodisch is ervoor gekozen om gebruik te maken van dezelfde rekenwijze zoals die bij de analyse van de economische impact van andere dierenwelzijnsstandaarden (bijvoorbeeld het Beter Leven keurmerk) wordt gebruikt. Het voordeel daarvan is dat dit een beproefde en bewezen methodiek is. Er wordt uitgegaan van additionele kosten, dat wil zeggen de extra kosten die samenhangen met maatregelen op boerderijniveau om te komen tot hogere dierenwelzijnsstandaarden. De bestaande situatie (en productiewijze) en de keuze voor een typisch bedrijf is daarbij het referentiepunt. In de methodiek wordt onderscheid gemaakt tussen extra operationele kosten en extra uitgaven in verband met investeringen die moeten worden gedaan. Van de investeringen worden de jaarkosten bepaald, volgens de systematiek die gebruikelijk is voor investeringen (rekening houdend met rentekosten, de kosten van afschrijvingen en kosten voor onderhoud). Voor de kosten van maatregelen is waar mogelijk uitgegaan van in KWIN-veehouderij opgenomen gegevens, aangevuld uitgevraagde offertes en expert-informatie.

In deze studie ligt de focus zowel op de inschatting van de investeringsbehoefte en de impact op de (jaarlijkse) kosten van investeringen en operationele kosten (inclusief opbrengstderving) waar veehouders mee worden geconfronteerd, teneinde aan de nieuwe dierenwelzijnseisen te gaan voldoen. Daarnaast is ook de impact op de huishouduitgaven gekwantificeerd voor de situatie dat deze kosten volledig worden doorberekend aan de consument.

In de melkveehouderij zijn drie maatregelenpakketten doorgerekend. De extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per bedrijf bij uitbreiding stalcapaciteit in het maatregelenpakket met de minste economische impact zijn berekend op 34.000 euro per jaar en bij het maatregelenpakket met de grootste economische impact op 136.000 euro per jaar (tabel 1). De bijbehorende investeringen voor de volledige melkveehouderijsector variëren tussen 0,8 mld. euro en 6,5 mld. euro en de extra jaarlijkse kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) voor de volledige sector variëren tussen 0,4 mld. euro per jaar en 2,0 mld. euro per jaar. Indien uitbreiding van de gebouwen niet mogelijk is zodat niet dezelfde aantallen dieren gehouden kunnen worden, is berekend dat de bedrijfsomvang en daarmee de omvang van de sector afneemt met 25% als gevolg van het maatregelenpakket met de minste impact. Het maatregelenpakket met de grootste economische impact zou leiden tot een krimp van 62%. Rond de AMvB Dierwaardigheid was er de wens om verplichtingen rond weidegang op te nemen. Het bleek binnen de beschikbare tijd te complex om daar uitvoering aan te rekenen. Overigens voldoet naar schatting al 80% van de bedrijven aan een bepaalde vorm van weidegang.

De voorgenomen dierenwelzijnsmaatregel voor vleeskuikens betreft meer leefruimte. De extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per bedrijf zijn bij een maximale bezetting van 39 kg/m² (2030) berekend op 23.000 euro per jaar bij uitbreiding van de stalcapaciteit of 24.000 euro per jaar als uitbreiding niet mogelijk is en binnen de bestaande bouw de maximale bezetting gerealiseerd dient te worden. Deze extra kosten per bedrijf nemen toe tot 48.000 per jaar bij een maximale bezetting van 36 kg/m² (2030) bij uitbreiding stalcapaciteit of 49.000 euro per jaar als binnen de bestaande bouw gebleven wordt. Bij een maximale bezetting van 30 kg/m² (2040) is berekend dat de extra kosten per bedrijf toenemen tot

79.000 euro per jaar bij uitbreiding van de stalcapaciteit en tot 74.000 euro per jaar als de maximale bezetting binnen de bestaande bouw wordt gerealiseerd (tabel S1). De investeringen voor de volledige vleeskuikensector in geval de stalcapaciteit wordt uitgebreid, zijn berekend op 42 mln. euro bij een maximale bezetting van 39 kg/m² (2030), 90 mln. euro bij een maximale bezetting van 36 kg/m² bij (2030) en 212 mln. euro bij een maximale bezetting van 30 kg/m² (2040). De extra jaarlijkse kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) voor de volledige vleeskuikensector variëren volgens de berekening tussen de 4 mln. euro per jaar indien de maximale bezetting van 39 kg/m² wordt gerealiseerd door uitbreiding van de stalcapaciteit en 22,7 mln. euro per jaar indien de maximale bezetting van 30 kg/m² wordt gerealiseerd binnen de bestaande bouw.

Ook voor vleeskuikenouderdieren heeft de voorgenomen dierenwelzijnsmaatregel betrekking op meer leefruimte. De totale extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per bedrijf zijn berekend op 7.000 euro per jaar uitgaande van een maximale bezetting van 7,5 dieren/m² (2030) binnen de bestaande bouw en 24.000 euro per jaar uitgaande van een maximale bezetting van 7 dieren/m² (2040) binnen de bestaande bouw. Omdat deze extra leefruimte wordt gerealiseerd binnen de bestaande bouw, zijn extra investeringen niet berekend. De extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per jaar voor de volledige sector van vleeskuikenouderdieren bedragen 1,2 mln. euro bij een maximale bezetting van 7,5 dieren/m² (2030) en 4 mln. euro bij een maximale bezetting van 7,0 dieren/m² (2040).

Tabel S1 *Overzicht jaarlijkse kosten met veronderstelling wel/geen nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) en gemiddelde kosten inclusief gedeerde opbrengsten (x 1.000 euro per bedrijf)*

Sector	Grotere gebouwen niet mogelijk	Grotere gebouwen wel mogelijk	Gemiddelde kosten (inclusief gedeerde opbrengsten) bij fifty-fifty assumptie a)
Melkveehouderij			
P1 basispakket	58	34	46
P2 basis + meer vloeroppervlak	98	60	79
P3 vrijloopstal	136	43	89
Pluimveehouderij			
Vleeskuikens			
2030 - 39 kg/m ²	24	23	23
2030 - 36 kg/m ²	49	56	53
2040 - 33 kg/m ²	74	79	77
2040 - 30 kg/m ²	100	119	109
Leghennen			
2040 - 8 hennen/m ²	47	30	38
2040 - 7 hennen/m ²	99	66	83
Varkenshouderij			
Vleesvarkens			
0,8 m ² /plaats		235	118
0,9 m ² /plaats	220	236	228
Zeugen			
2030-2040 combi	404	399	402
Vleeskalverhouderij			
Blankvleeskalveren			
2030 - maatregelen	104	85	95
2040 - maatregelen	171	155	163
Rosékalveren			
2030 - maatregelen	35	36	35
2040 - maatregelen	62	68	65

a) Fifty-fifty slaat hier op de berekening van de kosten gebaseerd op aanpassingen waarbij nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) wel of niet mogelijk zijn met beide 50% aandeel.

Bij een verlaging van de bezetting naar 8 leghennen/m² (2040) is berekend dat de extra kosten per bedrijf 30.000 euro per jaar bedragen als de verlaagde bezetting wordt gerealiseerd door uitbreiding van de stal. Dit vraagt in totaal 137 mln. euro aan investeringen van de volledige leghennenhouderij. De extra kosten per jaar voor de totale sector bedragen volgens de berekening 18 mln. euro. Als deze verlaagde bezetting binnen de bestaande bouw wordt gerealiseerd, bedragen de kosten per bedrijf per jaar (inclusief opbrengstderving) 47.000 euro. Op dat moment hoeft de sector niet te investeren. De extra kosten voor de volledige leghennensector per jaar zijn in dat geval berekend op 32,5 mln. euro. Bij een verdere verlaging naar 7 hennen/m², zullen de extra kosten meer dan verdubbelen ten opzichte van 8 hennen/m².

In geval van een verlaging van de veebezetting van opfokleghennen naar 18 hennen/m² (2030) binnen de bestaande bouw, is berekend dat het inkomensverlies per bedrijf per jaar 7.000 euro bedraagt. Dit komt overeen met 4 mln. euro per jaar voor de totale sector.

De mate waarin de kosten die het gevolg zijn van een verlaging van de bezetting in de pluimveehouderij van invloed zijn op de concurrentiepositie van de pluimveesector hangt sterk af van de mate waarin de voorgenomen maatregelen ook gelden voor de Duitse en de Britse afzetmarkt.

Voor vleesvarkens zijn de economische gevolgen berekend bij een vergroting van het leefoppervlak per vleesvarken op basis van twee scenario's, namelijk 0,8 en 0,9 m² per vleesvarken. In het eerste scenario bedragen de extra kosten inclusief gedeelde opbrengsten per bedrijf per jaar 235.000 euro. De totale investeringen voor de volledige vleesvarkenshouderij bedragen dan 1,1 mld. euro, de jaarlijkse extra kosten voor de volledige sector zijn berekend op 206 mln. euro. Bij een verlaging van de maximale bezetting naar 0,9 m² per vleesvarken, bedragen de extra kosten per bedrijf per jaar 236.000 euro bij uitbreiding stalcapaciteit voor een gelijk aantal dieren, of (inclusief opbrengstderving) 220.000 euro als binnen de bestaande bouw wordt gebleven. De totale investeringen voor de volledige vleesvarkenshouderij bedragen respectievelijk 1,0 en 0,9 mld. euro, de jaarlijkse extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) voor de volledige sector zijn berekend op respectievelijk 207 en 221 mln. euro. In de vleesvarkenshouderij hebben de maatregelen die betrekking hebben op ongecoupeerde staarten, ruimte en stalklimaat de grootste economische impact.

Het voorgenomen maatregelenpakket voor de zeugenhouderij betekent volgens de berekening dat de extra kosten (inclusief opbrengstderving) per bedrijf per jaar 399.000 euro bedragen bij uitbreiding stalcapaciteit voor een gelijk aantal dieren, of 404.000 euro als binnen de bestaande bouw wordt gebleven. De totale investeringen voor de volledige zeugenhouderij bedragen respectievelijk 1,7 en 2,2 mld. euro. De jaarlijkse extra kosten voor de volledige sector zijn berekend op respectievelijk 313 en 403 mln. euro. In de zeugenhouderij hebben de maatregelen die betrekking hebben op ongecoupeerde staarten, vrijloopkraamhokken, bezettingsgraad, speenleeftijd individueel minstens 28 dagen en deels dichte vloer in de biggenopfok de grootste economische impact.

In de kalverhouderij wordt ingezet op onder andere extra leefruimte en voor de blankvleeskalverhouderij ook op een hoger Hb-gehalte. De kosten van het verhogen van het Hb-gehalte kunnen niet op een onderbouwde wijze worden gekwantificeerd en zijn daarom PM opgenomen. De extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per bedrijf per jaar van het totaal voorgenomen maatregelenpakket dat in de blankvleeskalverhouderij van kracht zou moeten gaan, is berekend op 85.000 euro (maatregelenpakket 2030) of 155.000 euro (maatregelenpakket 2040) als een uitbreiding in stalcapaciteit mogelijk is en op 104.000 euro (maatregelenpakket 2030) of 171.000 euro (maatregelenpakket 2040) als dit niet het geval is. Indien uitbreiding van stalcapaciteit mogelijk is, zijn de totale investeringskosten voor de volledige blankvleeskalverhouderij berekend op 408 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 945 mln. euro (maatregelenpakket 2040). De totale jaarlijkse kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) voor de blankvleeskalverhouderij bedragen voor de volledige sector 63 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 114 mln. euro (maatregelenpakket 2040) als uitbreiding van stalcapaciteit mogelijk is en 77 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 126 mln. euro (maatregelenpakket 2040) als dit niet het geval is.

De extra kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) per bedrijf per jaar van het totaal voorgenomen maatregelenpakket dat in de rosékalverhouderij van kracht zou moeten gaan, is berekend op 36.000 euro (maatregelenpakket 2030) of 68.000 euro (maatregelenpakket 2040) als een uitbreiding in stalcapaciteit

mogelijk is en op 35.000 euro (maatregelenpakket 2030) of 62.000 euro (maatregelenpakket 2040) als dit niet het geval is. Indien uitbreiding van stalcapaciteit mogelijk is, zijn de totale investeringskosten voor de volledige rosékalverhouderij berekend op 197 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 285 mln. euro (maatregelenpakket 2040). De totale jaarlijkse kosten voor de rosékalverhouderij bedragen voor de volledige sector 29 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 56 mln. euro (maatregelenpakket 2040) als uitbreiding van stalcapaciteit mogelijk is en 29 mln. euro (maatregelenpakket 2030) of 52 mln. euro (maatregelenpakket 2040) als dit niet het geval is.

De jaarkosten per bedrijf variëren van 23 duizend tot circa 400 duizend euro (zie tabel S1). Wanneer de rekening eenzijdig bij de veehouders zou worden gelegd, zijn de kosten zeer ingrijpend, met name bij de varkenshouderij en de kalverhouderij. Voor het merendeel van de bedrijven zal de benodigde of equivalente financiële compensatie hoger zijn dan het gerealiseerde inkomen. Wanneer de rekening voor de verbetering in dierenwelzijn volledig zou worden doorberekend aan de consument, dan zou dit volgens een indicatieve berekening dit tot een toename van de jaarlijkse huishouduitgaven van 52 tot 88 euro per gemiddeld huishouden leiden. De huishouduitgaven voor dierlijke producten zouden dan met 2 tot 4% stijgen. Huishoudens met lage inkomens zullen daardoor sterker worden geraakt dan huishoudens met hoge inkomens.

Voor alle sectoren geldt dat de uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen individuele bedrijven, afhankelijk van de uitgangssituatie waarin deze verkeren (al gepleegde investeringen) en van tweedeorde-effecten. De impact op de bedrijven zal ook afhangen van de mate en het tempo waarin deze extra kosten door de markt kunnen worden geïncorporeerd. Gegeven de exportafhankelijkheid van de dierlijke sectoren is daarvoor ook bepalend in welke mate er vergelijkbare ontwikkelingen in dierenwelzijnsstandaarden in de EU of in omliggende afzetlanden zijn.

Het investeringsbedrag dat in totaal gemoeid is met de AMvB dierwaardige veehouderij ligt in de orde van grootte van 5,9 tot 8,4 mld. euro (uitgaande van 20% krimp veestapel). De omvang van het bedrag is mede afhankelijk van de vraag of aanpassingen met of zonder uitbreiding van gebouwen kunnen worden gerealiseerd. De jaarlijkse kosten (exclusief subsidies) variëren van 1,2 tot 2,1 mld. euro. Mocht er vanwege externe oorzaken (voldoen aan milieuproblemen) een verdere krimp in dierenaantallen boven deze 20% komen, dan zullen de investeringsbehoefte en de jaarkosten lager zijn.

Maatregelen die meer leefruimte inhouden vertegenwoordigen een belangrijk deel van de kosten. Maar naast de economische impact vragen veel maatregelen om andere werkwijzen van de veehouder. Het kan het tijd kosten om goed te werken in nieuwe systemen. Men is immers gewend aan bepaalde routines, en die moeten worden aangepast.

Summary

This study focuses on the expected economic consequences for primary agriculture of an Statutory Order of Governmental Decree (AMvB) regarding animal welfare in primary livestock farming. To implement the Dutch Animals Act, new regulations are being developed in an Order in Council on meeting the behavioural needs of animals in livestock farming and on stopping or minimising physical interventions in animals. The Ministry of Agriculture, Fisheries, Food Security and Nature of the Netherlands has drawn up a list of measures for each livestock sector that can be included in such an Order in Council. In the present economic impact analysis, the expected costs of the proposed measures have been quantified, both at the farm level and at sector level. Four livestock sectors are distinguished (dairy farming, poultry farming, pig farming and veal calf farming).

In order to determine the economic impacts a number of steps have been followed. Methodically, the choice was made to use the same calculation method that has been applied in analysing the economic impact of other public and private animal welfare standards (e.g., the Dutch Better Life label). The advantage of following this approach is that this is a well-established and proven methodology. An additional costs-approach is used, i.e., the additional costs associated with measures at farm level to achieve higher animal welfare standards. The existing situation (and production method) and the choice of a typical farm is the reference point. The methodology distinguishes between additional operational costs and additional expenses related to investments to be made. The annual investment costs are determined taking interest costs, the cost of depreciation and maintenance costs into account. For the costs of measures, where possible, the information contained in KWIN livestock information was used, supplemented by requested quotations and expert information.

This study focuses on estimating the investment needed as well as on the impact on the (annual) costs of investments and operational costs (including loss of income) that livestock farmers will face in order to meet the new animal welfare requirements. In addition, an indicative estimate on the impact this could have on household expenditure has been provided conditional on the assumption that these costs would be fully passed on to the consumer.

Three sets of measures for the dairy farming sector were calculated. The extra costs (including any loss of income) per farm for expanding stall capacity in the set of measures with the least economic impact were calculated at 34,000 euros per year and for the set of measures with the greatest economic impact at 136,000 euros per year (Table S1). The associated investments for the entire dairy farming sector vary between 0.8bn euros and 6.5bn euros and the additional annual costs (including any loss of income) for the entire sector vary between 0.4bn euros per year and 2.0bn euros per year. In case it is not possible to expand the buildings to keep the same numbers of animals cannot be kept, it has been calculated that the size of the business and thus the size of the sector will decrease by 25% as a result of the package of measures with the least impact. The package of measures with the greatest economic impact would because of the large living space requirements lead to a contraction of even 62%. There was a desire to include obligations regarding outdoor grazing in the Animal Dignity Decree. However, it proved too complex to elaborate on this within the available time. Incidentally, it is estimated that 80% of companies already provide some form of outdoor grazing.

The proposed animal welfare measure for broiler chickens concerns more living space. The extra costs (including any loss of income) per company are calculated at 23,000 euros per year with an expansion of the stable capacity or 24,000 euros per year if expansion of stables is not possible and the maximum occupancy must be realised within the existing construction at a maximum occupancy of 39 kg/m² (2030). These extra costs per company increase to 48,000 euros per year with a maximum occupancy of 36 kg/m² (2030) with an expansion of stable capacity or to 49,000 euros per year when the existing construction is maintained. With a maximum occupancy of 30 kg/m² (2040), it has been calculated that the extra costs per company will increase to 79,000 euros per year with an expansion of the barn capacity and to 74,000 euros per year if the

maximum occupancy has to be realised within the existing stables (Table S1). The investments for the entire broiler sector in case the barn capacity is expanded have been calculated at 42m euros with a maximum occupancy of 39 kg/m² (2030), 90m euros with a maximum occupancy of 36 kg/m² (2030) and 212m euros with a maximum occupancy of 30 kg/m² (2040). The extra annual costs (including any loss of income) for the entire broiler sector vary according to the calculation between 4m euros per year if the maximum occupancy of 39 kg/m² is realised by expanding the barn capacity and 22.7m euros per year if the maximum occupancy of 30 kg/m² is realised within the existing buildings.

The proposed animal welfare measure also provides for more living space for broiler breeders. The total additional costs (including any loss of income) per company are calculated at 7,000 euros per year based on a maximum occupancy of 7.5 animals/m² (2030) within the existing building and 24,000 euros per year based on a maximum occupancy of 7 animals/m² (2040) within the existing building. Because this extra living space is realised within the existing building, extra investments have not been calculated. The additional annual costs (including any loss of income) for the entire broiler breeder sector is estimated to amount to 1.2m euros with a maximum occupancy of 7.5 animals/m² (2030) and 4m euros with a maximum occupancy of 7.0 animals/m² (2040).

Table S1 Overview of annual costs with assumption of new construction (and/or expansion of existing construction) and average costs including lost revenue (x 1000 euros per company)

Sector	Larger buildings not possible	Larger buildings possible	Average costs (including lost revenue) with fifty-fifty assumption a)
Dairy farming			
P1 basic package	58	34	46
P2 basic + more floor space	98	60	79
P3 free-range stable	136	43	89
Poultry farming			
Broilers			
2030 - 39 kg/m ²	24	23	23
2030 - 36 kg/m ²	49	56	53
2040 - 33 kg/m ²	74	79	77
2040 - 30 kg/m ²	100.	119	109
Laying hens			
2040 - 8 hens/m ²	47	30	38
2040 - 7 hens/m ²	99	66	83
Pig farming			
Finishing pigs			
0.8 m ² /place		235	118
0.9 m ² /place	220	236	228
Sows			
2030-2040 combi	404	399	402
Veal calf husbandry			
White veal calves			
2030 - measures	104	85	95
2040 - measures	171	155	163
Pink veal calves			
2030 - measures	35	36	35
2040 - measures	62	68	65

a) Fifty-fifty refers to the calculation of the costs based on adjustments in which new construction (and/or expansion of existing construction) is or is not possible with both 50% shares.

With a reduction to 8 laying hens/m² in 2040, it has been calculated that the extra costs per laying hen farm will be 30,000 euros per year if the reduced occupation is realised by expanding the barn. This requires a total of 137m euros in investments from the entire laying hen industry. According to the calculation, the additional annual costs for the entire sector amount to 18m euros. If this reduced occupancy is realised within the existing building, the annual costs per company (including loss of income) amount to 47,000 euros. The sector will not need to invest at that point. The additional annual costs for the entire laying hen sector in that case are calculated at 32.5m euros. With a further reduction to 7 hens/m², the additional costs will more than double compared to 8 hens/m².

In the event of a reduction in the stocking density of rearing hens to 18 hens/m² (2030) within the existing building stock, it has been calculated that the loss of income per company per year will be 7,000 euros. This corresponds to 4m euros per year for the sector as a whole.

The degree to which the costs resulting from a reduction in the number of poultry farmers employed will affect the poultry sector's competitive position depends largely on the degree to which the proposed measures also apply to the German and British markets.

For fattening pigs, the economic consequences of increasing the living space per pig (in combination with barn climate regulation measures) have been calculated based on two scenarios, namely 0.8 and 0.9 m² per pig. In the first scenario, the additional costs including lost revenue per company per year amount to 235,000 euros. The total investments for the entire fattening pig industry would then amount to 1.1bn euros, and the annual additional costs for the entire sector are calculated at 206m euros. With a reduction of the maximum occupation to 0.9 m² per fattening pig, the extra costs per company per year are 236,000 euros when expansion of stable capacity for an equal number of animals is allowed, or (including loss of yield) 220,000 euros if the existing construction is maintained. The total investments for the entire pork production sector amount to 1.0 and 0.9bn euros respectively, the annual extra costs (including possible loss of profit) for the entire sector are calculated at 207 and 221m euros respectively. In the pork production sector, the measures relating to uncut tails, space and indoor climate have the greatest economic impact.

The proposed package of measures for sow farming result, according to the calculation, in extra costs (including loss of revenue) per company per year equal to 399,000 euros when expanding stable capacity for the same number of animals, or 404,000 euros if only the existing buildings are used. The total investments for the entire sow farming sector amount to 1.7 and 2.2bn euros respectively. The annual extra costs for the entire sector have been calculated at 313 and 403m euros respectively. In sow farming, the measures relating to unclipped tails, free-range farrowing pens, stocking density, individual weaning age of at least 28 days and partly solid flooring in piglet rearing have the greatest economic impact.

In calf husbandry, the focus is on extra living space and for veal calf husbandry, also on a higher haemoglobin level. The costs of increasing the haemoglobin level could not be quantified due to lack of data and therefore has been included as a *pro memori*-item. The extra costs (including any loss of income) per company per year of the total proposed package of measures that would have to be implemented in the white veal calf farming sector has been calculated at 85,000 euros (2030 package of measures) or 155,000 (2040 package) if it is possible to expand the barn capacity and 104,000 (2030 package) or 171,000 (2040 package) if this is not the case. If it is possible to expand barn capacity, the total investment costs for the entire white veal calf farming sector are calculated at 408m euros (2030 policy package) or 945m euros (2040 policy package). The total annual costs (including any loss of income) for the veal calf farming sector amount to 63m euros (package of measures 2030) or 114m euros (package of measures 2040) if expansion of barn capacity is possible and 77m euros (package of measures 2030) or 126m euros (2040 package of measures) if this is not the case.

The additional costs (including any loss of income) per company per year of the total proposed package of measures that would have to be implemented in rose veal farming has been calculated at 36, 000 euros (2030 package of measures) or 68,000 euros (2040 package of measures) if an expansion in stall capacity is possible, and 35,000 euros (2030 package of measures) or 62,000 euros (2040 package of measures) if this is not the case. If it is possible to expand stable capacity, the total investment costs for the entire rose veal calf sector are calculated at 197m euros (2030 policy package) or 285m euros (2040 policy package). The

total annual costs for rose veal farming for the entire sector amount to 29m euros (2030 policy package) or 56m euros (2040 policy package) if it is possible to expand stable capacity and 29m euros (2030 policy package) or 52m euros (2040 policy package) if this is not the case.

The annual costs per company vary from 23 thousand to approximately 400 thousand euros (see Table S1). If the bill were to be placed solely on the livestock farmers, the costs would be very drastic, particularly for pig and veal farming. For the majority of farms, the necessary or equivalent financial compensation will exceed their current income. According to an indicative calculation, if the cost of improving animal welfare were to be passed on in full to the consumer, this would lead to an increase in annual household expenditure of 52 to 88 euros per average household. Household expenditure on animal products would then increase by 2 to 4%. Low-income households will be more strongly affected than high-income households.

For all sectors, the final costs to be incurred will differ between individual companies, depending on their initial situation (investments already made) and second-order effects. The impact on companies will also depend on the extent and pace at which these additional costs can be incorporated by the market. Given the strong export orientation of the Dutch animal sectors, the extent to which comparable developments in animal welfare standards are taking place in the EU or in neighbouring markets is also an important determining factor.

The total investment amount involved in the animal-friendly livestock farming for all sectors considered in this study is in the order of 5.9 to 8.4bn euros (assuming a 20% reduction in livestock). The size of the amount depends in part on whether adjustments can be made with or without expanding buildings. The annual costs (excluding subsidies) vary from 1.2 to 2.1bn euros. If, due to external causes (meeting environmental challenges), animal numbers shrink by more than 20%, the investment requirements and annual costs will be lower.

Measures that involve more living space represent a significant portion of the costs. But in addition to the economic impact, many measures require livestock farmers to change their working methods. It can take time to work well in new systems. After all, people are used to certain routines, and these have to be adjusted.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Om invulling te geven aan de Wet Dieren wordt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) gewerkt aan nieuwe regelgeving over het voorzien in gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij en over het stoppen dan wel zoveel mogelijk beperken van fysieke ingrepen. Per veehouderijsector is een lijst van maatregelen opgesteld die in een ontwerp AMvB kunnen worden opgenomen en onderdeel zullen zijn van een internetconsultatie. Met de consultatie wordt beoogd het ambtelijk voorontwerp voor te leggen aan de stakeholders om hen zo de gelegenheid te bieden om hun voorstellen en standpunten over de voorgestelde regelgeving kenbaar te maken.

Als onderdeel van het AMvB-traject is ook een economische impactanalyse gewenst. Het ministerie van LNVN heeft daarom Wageningen Social & Economic Research en Connecting Agri & Food de opdracht gegeven een dergelijke impactanalyse van het ambtelijk voorontwerp van de AMvB uit te voeren. Dit moet met name inzicht geven in de investeringen en kosten op primair bedrijfsniveau verbonden met afzonderlijke maatregelen en maatregelpakketten. Ook wordt gevraagd om een indicatie te geven van de gevolgen voor de sector.

1.2 Opzet van de studie

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een hoofdstuk waarin de hoofdlijnen van de gekozen werkwijze en methoden uiteen worden gezet (hoofdstuk 2). Vervolgens worden in de daaropvolgende hoofdstukken de resultaten besproken. De bespreking van de resultaten begint met de uitkomsten met betrekking tot de benodigde investeringen, kosten en het effect daarvan op het inkomen per bedrijf en sector voor de vier sectoren (hoofdstukken 3 tot en 6). In hoofdstuk 7 vindt een nadere duiding en discussie van de resultaten plaats. De studie rondt af met de belangrijkste conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 8).

2 Werkwijze en methode

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze beschreven om de economische implicaties te berekenen van hogere standaarden voor dierenwelzijn, zoals die in het kader van de AMvB door LVVN zijn bepaald. Dit hoofdstuk beschrijft zowel de uitgangspunten als de rekenwijze.

Wat betreft de afbakening is een belangrijk punt dat deze studie zich richt op de impact van extra dierenwelzijnsmaatregelen ligt en nadrukkelijk niet op aanpassingen vanwege milieu-, mestmarkt- en/of klimaatmaatregelen. In afgeleide zin (zie het vervolg over veronderstelde krimp in dierlijke sectoren) is wel rekening gehouden met een mogelijk effect van die maatregelen op de omvang van de dierlijke sectoren. Niettemin blijft het zo dat deze studie in dat opzicht een partieel karakter houdt en ook mogelijke interactie-effecten tussen beide domeinen niet verder uitwerkt.¹ Er is ook geen rekening gehouden met de maatschappelijke bate van hogere dierenwelzijnsstandaarden voor de vier sectoren.

2.2 Werkwijze

Algemene werkwijze

De door LVVN per sector voorgestelde maatregelpakketten/doelenpakketten zijn gedeeld² met het onderzoeksteam.³ De volgende (deel)sectoren zijn onderscheiden: melkveehouderij (inclusief hun kalveren en jongvee), pluimveehouderij (leghennen en vleeskuikens),⁴ varkenshouderij (vleesvarkens en zeugen inclusief hun biggen) en kalverhouderij. Per sector zijn teams gevormd, met onderzoekers van Connecting Agri&Food en van Wageningen Social & Economic Research. De rapportage over alle sectoren en dus van het gehele rapport is verzorgd door een klein schrijfteam (Gé Backus, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, en Diane de Voogd) om eenduidigheid in schrijfstijl en redactie zo goed mogelijk te waarborgen. De geschreven teksten zijn later gecontroleerd door de sectorteam (Melkvee: Co Daatselaar, Alfons Beldman en Janneke Straver-van der Schans; Varkens: Robert Hoste en Peter van Balkom; Kalveren: Diane de Voogd en Jan Hendrik Mica; Pluimvee: Peter van Horne) op juistheid en accuraatheid van de weergave.

Vervolgens zijn de maatregelen uitgewerkt en waar dit vragen opriep zijn er twee routes gevolgd. Als het ging over het ontbreken van expertise (bijvoorbeeld met betrekking tot specifieke kennis over kosten van stallenbouw) zijn, na overleg met LVVN, deskundigen geraadpleegd en/of ingeschakeld om de ontbrekende informatie alsnog te achterhalen. Waar het ging om onduidelijkheden of aspecten van de maatregelen die te maken hadden met praktische werkbaarheid of zelfs eventuele mogelijke conflicten tussen maatregelen, is er overleg gezocht met de opdrachtgever om zaken te verhelderen zodanig dat de economische impact alsnog kon worden berekend. Onderdeel van dit overleg was ook de timing/infasering van maatregelen. Een discussiepunt daarbij was dat zeker daar wat het maatregelen betrof waar investeringen voor nodig waren, het voor ondernemers dan vaak de goedkoopste oplossing is om dergelijke maatregelen te clusteren en een eenmalige aanpassing en investering te doen, ook al gaat de wettelijke vereiste één of enkele jaren later in.

¹ Het effect van krimp van de veestapel op de mestmarkt (met name het relatieve aanbod en de prijsvorming (afzetkosten)) is bijvoorbeeld niet nader geanalyseerd hoewel dit soort veranderingen een significant effect op de kosten van bedrijven kunnen hebben (zie Reijs et al., 2024).

² De maatregelpakketten zijn aangedragen door de opdrachtgever.

³ Het team bestaat (in alfabetische volgorde) uit: Peter van Balkom, Alfons Beldman, Co Daatselaar, Peter van Horne, Robert Hoste, Jan Hendrik Mica, Janneke Straver-van der Schans, en Diane de Voogd.

⁴ Voor de pluimveehouderij zijn de 'kleinere deelsectoren' (ouderdieren) via een 'omslag'-benadering in het totaalbeeld meegenomen. Dit houdt in dat voor de kostenbepaling dezelfde benadering is toegepast, zoals die voor de meest verwante sectoren is toegepast.

De uitkomsten van de analyse zijn met de opdrachtgever besproken. Soms leidde dit ertoe dat er een verdiepende achtergrondanalyse is gemaakt op punten waar daar behoefte aan was (bijvoorbeeld met betrekking tot uitbreiding van weidegang bij melkvee, bedrijfstypen in de varkenshouderij en hemoglobinegehalte bij kalveren).

Het team, inclusief de geraadpleegde deskundigen, heeft tijdens het onderzoek steeds het vertrouwelijke karakter ervan in acht genomen. Alle interactie van het onderzoeksteam verliep met de opdrachtgever en er was geen contact over maatregelen met stakeholders.

Reviewprocedure, validatie, en triangulatie

Steeds is met meerdere experts aan het doorrekenen van maatregelen gewerkt. Dit voorkomt eenzijdigheden, spoort eventuele fouten tijdig op, en draagt bij aan verantwoorde resultaten. De resultaten zijn vervolgens geanalyseerd en beoordeeld door het kernteam en waar nodig leidde dit tot aanpassing (triangulatie). Vervolgens zijn de resultaten ook besproken met de opdrachtgever. De resultaten van de studie, zoals gepresenteerd in dit eindrapport, zijn beoordeeld in een interne reviewronde door senior-onderzoekers van Wageningen Social & Economic Research en van Connecting Agri & Food. Niettemin blijft een belangrijke kanttekening dat het onderzoek in korte tijd en onder tijdsdruk moest worden uitgevoerd. Daardoor waren soms checks op uitgangspunten maar beperkt mogelijk en was een volledige afstemming in benadering tussen de sectoren niet altijd volledig realiseerbaar. Daarbij speelde ook mee dat sectoren behoorlijk verschillend zijn.

2.3 Rekenwijze bedrijfsniveau

Beproefde standaardrekenmethodiek

Wat betreft de rekenwijze zijn een aantal stappen gevolgd. Methodisch is ervoor gekozen om gebruik te maken van dezelfde rekenwijze zoals die bij de analyse van de economische impact van andere dierenwelzijnsstandaarden (bijvoorbeeld het Beter Leven keurmerk) wordt gebruikt en zoals deze ook in Jongeneel et al. (2024) is toegepast. Het voordeel daarvan is dat het een beproefde en bewezen methodiek is. Hierbij wordt uitgegaan van additionele kosten, dat wil zeggen de extra kosten die samenhangen met maatregelen op boerderijniveau om te komen tot hogere dierenwelzijnsstandaarden. De bestaande situatie (en productiewijze) is daarbij om praktische redenen als het referentiepunt gekozen.⁵

In de methodiek is onderscheid gemaakt tussen extra operationele kosten en extra uitgaven in verband met investeringen die moeten worden gedaan. In de operationele kosten zijn bijvoorbeeld extra uitgaven in verband met energie, strooisel, veevoer en ook arbeidshandelingen begrepen. Van de investeringen worden de jaarkosten bepaald, volgens de systematiek die gebruikelijk is voor investeringen (rekening houdend met rentekosten, de kosten van afschrijvingen en kosten voor onderhoud). Voor de kosten van maatregelen is zo veel mogelijk uitgegaan van de in KWIN-veehouderij opgenomen gegevens, (grijze) literatuur (zoals een studie verricht in opdracht van het Convenant Dierwaardige Veehouderij (Jongeneel et al., 2024) en een studie gedaan voor LVVN in de opmaat om tot een AMvB te komen (Backus et al., 2024), waar nodig aangevuld met bestaande offertes en/of expert-informatie. De kosten worden zowel per bedrijf als per dierplaats weergegeven, waarbij het aantal dierplaatsen in de referentiesituatie bepalend is.

Aanpassing kan zowel in bestaande bouw als via nieuwbouw

Een belangrijk punt is dat er per maatregel (en maatregelpakketten) steeds twee berekeningswijzen zijn uitgevoerd. Dat is gedaan om rekening te houden met eventuele beperkingen rond nieuwbouw en aanpassingen in de bestaande bebouwing, bijvoorbeeld door restricties in de vergunningverlening.

De eerste berekeningswijze is gebaseerd op de aanname dat de maatregelen binnen de bestaande bebouwing moeten worden gerealiseerd en er geen grotere gebouwen mogelijk zijn. Dat vraagt dan om aanpassingen en/of reconstructie binnen, of vernieuwing van bestaande stallen. Enkele maatregelen vragen

⁵ Idealiter zou het de voorkeur verdienen een baseline met de ontwikkeling zonder extra maatregelen voor een dierwaardige veehouderij mee te nemen. Echter, gegeven de grote onzekerheden met betrekking tot het milieu- en mestbeleid is het doortrekken van een situatie 'zonder beleid' een heikele zaak. Het maken van een goede baseline is onder deze omstandigheden een onderzoek op zich en viel buiten de scope van deze studie.

om een toename van de leefruimte. Als die binnen de bestaande stallen dient te worden gerealiseerd kan dat alleen als er gelijktijdig ook sprake is van een zekere krimp van het aantal dieren dat wordt gehouden. De negatieve financiële effecten van een dergelijke krimp (extra inkomensverlies door lagere opbrengsten) kunnen substantieel zijn en tellen ook mee in het totaal van de berekende aanpassingskosten. Waar mogelijk (melkveehouderij) is er gekeken of er bij een dergelijke krimp een samenhang is met de verandering van andere kosten. Dit kan een rol spelen doordat 'aan de marge' een dier een lager saldo heeft (bijvoorbeeld door hoge mestafzetkosten) dan wanneer met een gemiddeld saldo zou worden gerekend.

In theorie komt er bij krimp, ten opzichte van de bestaande situatie, arbeid vrij, die eventueel elders zou kunnen worden aangewend. Daarmee is in deze studie geen rekening gehouden, mede om de reden dat het 'vrijkomen' van arbeid plaatsvindt in de context van een vaak complexe arbeidsfilm op het veehouderijbedrijf en alternatieve aanwending van eigen arbeid buiten het bedrijf in de praktijk dan waarschijnlijk lastig zal zijn. Voor zover er zou kunnen worden bespaard op betaalde arbeid, ligt dit anders en zou mogelijk nog een besparing op arbeidskosten kunnen worden gerealiseerd. Wat voor betaalde arbeid geldt, geldt ook voor loonwerk.

In de tweede berekeningswijze is aangenomen dat de maatregelen ook (deels) buiten de bestaande bebouwing (grotere gebouwen zijn mogelijk), via gehele of gedeeltelijke nieuwbouw kunnen worden gerealiseerd. Die rekenwijze valt wat betreft extra kosten (zowel in totaal als per dier) vaak gunstiger (lager) uit. Investerings in nieuwbouw en uitbreiding van gebouwen zijn minder hoog dan bij aanpassingen binnen de bestaande gebouwen. Bovendien is er verondersteld dat bij een dergelijke aanpassing de bestaande veestapel kan worden gehandhaafd (geen krimp), waarmee een belangrijke negatieve financiële impact kon worden vermeden.

Indicator voor de financiële impact op bedrijfsniveau

Zoals al hiervoor al werd aangegeven, bestaat de financiële impact op bedrijfsniveau uit meerdere onderdelen. Er zijn extra uitgaven in verband met investeringen, waaraan kosten verbonden zijn. Er zijn operationele kosten. Daarnaast is er mogelijk sprake van opbrengstderving (als geen uitbreiding van gebouwen mogelijk is) doordat er mogelijk minder dieren dan voorheen kunnen worden gehouden. Een manier om dit te meten is door gebruik te maken van het begrip 'equivalente financiële compensatie' (vergelijkbaar met de *compensating variation* uit de welvaartsheorie), waarin alle drie genoemde effecten samen worden genomen in één bedrag.

De werkelijkheid van individuele ondernemers wijkt af van het gemiddelde

Welke berekeningswijze voor een specifieke ondernemer het meest realistisch is hangt, zoals al werd aangegeven, mede af van de mogelijkheid om de benodigde vergunningen voor nieuwbouw te krijgen teneinde de aanpassingen te realiseren. Ook de vordering van de afschrijvingstermijn van bestaande gebouwen speelt een rol. Als nieuwbouw tot vervroegde afschrijving (en dus voortijdige kapitaalvernietiging) zou leiden dan levert dit extra kosten op zolang de bestaande gebouwen nog niet volledig zijn afgeschreven. Het is goed om te benoemen dat ondernemers in de praktijk mogelijk nog andere oplossingen kunnen zoeken, zoals bijvoorbeeld het aankopen van een tweede (bestaande) locatie (van een stoppende ondernemer). Het was ondoenlijk al dit soort opties te analyseren en na te gaan hoe relevant (voor hoeveel ondernemers) die zijn. Ten slotte volstaat nog om op te merken dat de kosten voor individuele ondernemers ook kunnen afwijken (lager kunnen zijn) omdat ze bepaalde maatregelen al op een eerder moment hebben genomen (zie ook vervolg). In de analyse op bedrijfsniveau is van een 'doorsnee'-situatie uitgegaan die aan de huidige regelgeving voldoet en straks aan nieuwe veeleisender regelgeving moet gaan voldoen.

Het geheel kan anders zijn dan de som van de onderdelen

In de analyse is er rekening mee gehouden dat afzonderlijke maatregelen kunnen interacteren. De kosten van gecombineerde maatregelen (pakketten) volgen dus niet uit eenvoudige sommatie van de kosten van individuele maatregelen. Waar dit aan de orde is wordt bij de beschrijving van de resultaten (zie hoofdstuk 3) daar meer gerichte informatie over gegeven.

Er is gewerkt met referentiebedrijven

In de studie is gebruikgemaakt van referentie-variabelen, zoals het 'gemiddelde' bedrijf. Voor de gemiddelde omvang van het bedrijf is gebruikgemaakt van het Bedrijveninformatienet van Wageningen Social &

Economic Research. In een aantal gevallen is met enkele bedrijfsvarianten gewerkt (bijvoorbeeld naast met gespecialiseerde bedrijven ook met een bedrijf waarin zeugen en vleesvarkens worden gecombineerd) ook al wordt uiteindelijk één cijfer gepresenteerd.

In de praktijk is er veel variatie in de omvang, samenstelling en de kwaliteit van het ondernemerschap tussen bedrijven. Daarnaast komen er in de praktijk verschillende staltypen voor, waarbij die uitgangssituatie ook medebepalend zal zijn voor de noodzakelijke aanpassingen en verbouwingskosten. Ook kunnen wijzigende marktomstandigheden leiden tot grote verschillen in opbrengsten en of kosten tussen opeenvolgende jaren. Tot slot zijn er schaalvoordelen in relatie tot bedrijfsomvang. Met deze heterogeniteit tussen bedrijven, marktomstandigheden en schaaffecten is in de gehanteerde methodiek geen rekening gehouden. De scope van de analyse en het tijdsbestek waarin de analyse moest worden uitgevoerd lieten dat niet toe. Dat is een beperking van de analyse en vraagt om een 'vertaalslag' om uitkomsten van deze analyse door te trekken naar specifieke (niet-gemiddelde) individuele bedrijven.

Referentie-inkomenseffecten veehouderijsectoren

Om de berekende extra jaarlijkse kosten (inclusief eventuele opbrengstderving) van dierenwelzijnsmaatregelen in perspectief te kunnen plaatsen wordt met referentie-inkomens gewerkt. Inkomens in de landbouw mede worden bepaald door fluctuerende marktprijzen en wisselende agronomische omstandigheden (weer, ziekten en plagen) en fluctueren daarom van jaar tot jaar. Bovendien variëren ze tussen bedrijven door verschillen in vakmanschap en lokale omstandigheden (bijvoorbeeld mogelijkheden tot mestafzet). In navolging van Jongeneel et al. (2024) is ook hier als referentievariabele het 'gemiddeld inkomen' zoals dat op een gemiddeld bedrijf wordt gerealiseerd berekend. Voor de gemiddelde omvang van het bedrijf is gebruikgemaakt van het Bedrijveninformatienet. Het gemiddelde inkomen is bepaald door het zogenaamde olympisch vijfjarig gemiddelde van het gerealiseerde bedrijfsinkomen te nemen.⁶

Idealiter zou het de voorkeur verdienen referentie-inkomens te baseren op een *baseline* met de ontwikkeling zonder extra AMvB maatregelen voor een dierwaardige veehouderij. Echter, gegeven de grote onzekerheden met betrekking tot het milieu- en mestbeleid is het doortrekken van de huidige situatie naar de toekomst een heikele onderneming. Daar is van afgezien en daarom wordt een vergelijking gemaakt met de status quo. De keuze voor het werken met het olympisch vijfjarig gemiddelde bedrijfsinkomen voor de meest recente periode waar gegevens over bekend zijn (periode 2020-2024) is methodologisch gezien een gebruikelijke keuze, maar voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de inkomens hoger liggen dan het langjarig inkomen (bijvoorbeeld een tienjarige periode).

2.4 Rekenwijze sectorniveau

Factoren die bij aggregatie van bedrijfsniveau naar sectorniveau een rol spelen

Behalve op bedrijfsniveau zijn de maatregelenpakketten ook doorgerekend op sectorniveau. Bij deze berekeningen speelden een aantal factoren een rol:

- De eerste factor was hoe de voorgestelde maatregelen zouden worden uitgevoerd: binnen de bestaande ruimte of met de mogelijkheid van extra ruimtebeslag (uitbreiding van gebouwen).
- De tweede factor was om in te schatten in welke mate bedrijven in de huidige situatie al aan maatregelen voldoen. Dit is met name relevant als het gaat om maatregelen die al langer standaard (bij nieuwbouw) worden toegepast en om bedrijven die al produceren voor niche-concepten met bovenwettelijke dierenwelzijns-eisen.
- De derde factor was hoe de toekomstige sectoromvang en -structuur eruit zou kunnen komen te zien. Hoeveel bedrijven zullen er gaan stoppen? Immers de aanpassingen en kosten zullen moeten worden gemaakt door de bedrijven die hun bedrijfsvoering willen continueren naar de toekomst toe.

Met betrekking tot de tweede factor is methodisch gezien de vraag te stellen of de kosten die 'voorlopers' vrijwillig al eerder hebben gemaakt niet meegenomen worden: daar zit mogelijk een impliciete benadeling van deze bedrijven in. Beleidsmatig is er iets voor te zeggen om 'voorlopers' eerder te willen bevoordelen/stimuleren dan te benadelen. 'Voorlopers' hebben waarschijnlijk ook wel bepaalde voordelen

⁶ In het olympisch vijfjarig gemiddelde worden het beste en slechtste jaar weggelaten.

genoten, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies voor bovenwettelijke maatregelen met betrekking tot dierenwelzijn en via een (gedeeltelijk of gehele) vergoeding 'uit de markt' (prijspremie voor speciale productconcepten). Dergelijke vergoedingen zijn minder vanzelfsprekend of waarschijnlijk wanneer 'bovenwettelijke prestaties' transformeren naar 'wettelijke eisen' waar iedere producent straks aan heeft te voldoen. Gekozen is om in de aggregatie apart rekening te houden met de bedrijven die geen meerkosten hebben. Een reden daarvoor is dat informatie over de omvang van de meerkosten en extra investeringen van belang is gezien vanuit het oogpunt van zowel de concurrentiepositie (kostprijs stijging) als de extra financieringsbehoefte voortvloeiend uit invoering van de AMvB.

Er is een inschatting gemaakt in welke mate bedrijven op dit moment al aan de gevraagde maatregelen voldoen

Momenteel wordt niet bijgehouden welke bedrijven nu al wel/niet aan welke maatregelen voldoen. Voor de sectoren waar dit relevant was, is op basis van expert-informatie per maatregel een inschatting gemaakt van de mate waarin bedrijven daaraan al voldoen. Deze informatie is onzeker en waar er verschillende bronnen waren is overwegend een conservatief standpunt gekozen (een relatief laag percentage van de bedrijven dat al voldoet aangehouden).

Bedrijven die al aan maatregelen voldoen zullen geen meerkosten meer hebben. Zij hebben in het verleden al aanpassingskosten gemaakt en mogelijk daar (via de niche-concepten) ook al een (gedeeltelijke) vergoeding voor gekregen. Dergelijke bedrijven zullen ook niet te maken krijgen met een extra financieringsbehoefte en financieringslast uit hoofde van de AMvB met de aangescherpte wettelijke eisen.

Er is rekening gehouden met 20% tot 30% krimp scenario's in de veehouderijsectoren

Met betrekking tot de toekomstige omvang van de sectoren is aangesloten bij eerdere analyses die van de stikstofproblematiek zijn gemaakt en is op basis daarvan besloten om uit te gaan van 20% tot 30% krimpscenario's in de periode 2025-2040. Daarmee wordt aangesloten bij de voorlopige consensus die tussen de overheid en sectorpartijen leek te bestaan tijdens de onderhandelingen over een Landbouwakkoord in 2023. Deze inschatting van 'exogene krimp', hier als een extern gegeven gehanteerd, is gebaseerd op informatie uit de doelen zoals geformuleerd in het NPLG en de reflectie van het PBL op het concept landbouwakkoord.⁷ Uitgaande van 5% afschrijving per jaar (20-jarige afschrijvingstermijn van stallen) moet in de periode 2025-2040 75% van de bedrijven bestaande installaties en gebouwen vervangen. Aangenomen is dat dit voor een substantieel deel ook met gebruikmaking van bestaande gebouwen zal plaatsvinden.

Rekening houdend met een krimp in het aantal bedrijven van 20% tot 30% zouden in theorie alle aanpassingen via nieuwbouw kunnen worden gerealiseerd.⁸ Hier zit een tweevoudige 'mits' aan: het gewenste tijdspad waarin de maatregelen worden voorgeschreven moet aanpassing via het normale investeringspatroon van bedrijven toelaten, en de bedrijven moeten de benodigde vergunningen kunnen krijgen. Beide kunnen knelpunten zijn, al gaat de opdrachtgever er vanuit dat het vergunningentraject, dat op dit moment moeilijk ligt, in de toekomst weer op gang kan komen. Het tempo waarin maatregelen worden voorgeschreven zal in veel gevallen sneller zijn dan het investeringspatroon van de bedrijven toelaat. Hierdoor moet toch rekening worden gehouden met meer aanpassingen binnen de bestaande bouw.

Fifty-fifty-regel voor implementatie via aanpassing in bestaande bouw en via nieuwbouw

Omdat gedetailleerde en betrouwbare informatie (zie voorgaande) vaak niet beschikbaar was, is om pragmatische redenen gekozen om voor de aggregatie van kosten naar sectorniveau ervanuit te gaan dat de helft via aanpassing in/vernieuwing van bestaande bouw (geen uitbreiding van gebouwen) en de helft via (gehele of gedeeltelijke) nieuwbouw zal kunnen worden gerealiseerd.

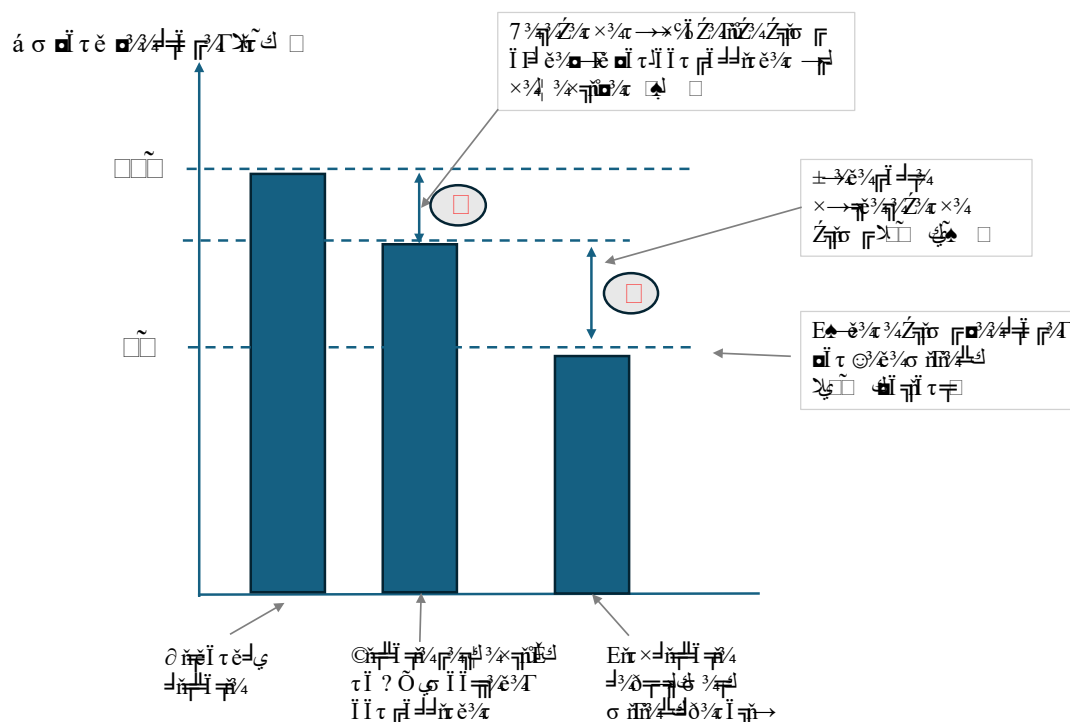
Om met de krimpscenario's in de rekenmethodiek om te gaan, wordt er rekening mee gehouden dat bedrijven die aanpassingen moeten maken zonder dat gebouwen kunnen worden vergroot, bijvoorbeeld om

⁷ <https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/pbl-2023-reflectie-landbouwakkoord-5029.pdf>, zie ook <https://www.pbl.nl/publicaties/quickscan-van-twee-beleidspakketten-voor-het-vervolg-van-de-structurele-aanpak-stikstof> geraadpleegd op 8-7-2024.

⁸ Deze aanname impliceert dat de gemiddelde bedrijfsgrootte constant is verondersteld. Dat zal in werkelijkheid waarschijnlijk niet het geval zijn, maar het is onder de huidige omstandigheden en onzekerheden met betrekking tot de toekomst heel lastig om een goede inschatting van de te verwachten structuurontwikkeling te maken.

te voldoen aan een eis van meer leefruimte per dier, ook al met een zekere krimp in het aantal dieren per bedrijf te maken zullen krijgen ('endogene krimp'). Als bijvoorbeeld de helft van de bedrijven via die optie de aanpassingen zal maken en dit tot 10% reductie van het aantal dieren op deze bedrijven leidt, zal op sectorniveau al een reductie in het aantal dieren van 5% ($= \frac{1}{2} * 10\%$) worden gerealiseerd. Voor het 20% reductiescenario wordt er in de rekenmethode dan rekening mee gehouden dat de 'rest-reductie' in het 20% veestapelreductie-scenario nog 15% is omdat 5% al via 'endogene krimp' is gerealiseerd. De 'endogene krimp' is sectorspecifiek en afhankelijk van het pakket maatregelen waar sectoren aan moeten voldoen, alsook van de veronderstelling over de manier waarop bedrijven aan de maatregelen (kunnen) gaan voldoen (zie ook box 2.1).

Box 2.1 Twee typen krimp



Figuur 2.1 Toelichting krimpberekening.

Bij de krimpberekening op sectorniveau vanwege het milieuscenario is er rekening mee gehouden dat er door de aanpassingen op de bedrijven al een zeker reductie in de veestapel zal worden gerealiseerd (zie de x%-daling bij stap (1) in de figuur). De toegepaste extra krimp op sectorniveau is zodanig dat uiteindelijk precies het reductiepercentage 20% van het milieuscenario wordt gerealiseerd.

Kostprijsstijging, huishouduitgaven en referentie-inkomen

De meerkosten van de dierenwelzijnsmaatregelen (extra kosten en opbrengstderving) kunnen ook worden uitgedrukt in termen van een geschatte kostprijsstijging (zie Jongeneel et al., 2024). Onder de veronderstelling dat deze volledig wordt doorberekend aan de consument kan worden bepaald wat dit betekent voor de huishouduitgaven van een gemiddeld Nederlands huishouden. (Dit begrip is enigszins vergelijkbaar met de *compensating variation* uit de welvaartstheorie voor een dierenwelzijnsverbetering voor de consument). Om de met de dierenwelzijnsmaatregelen gemoeide extra huishouduitgaven in perspectief te plaatsen kunnen ze worden gerelateerd aan een (gemiddeld) niveau van de huishouduitgaven.

2.5 Marktcontext, concurrentiepositie en verdienmodel

Dierenwelzijnsstandaarden in omringende landen zijn belangrijk

De focus van deze studie ligt op de bepaling van de extra kosten gepaard gaande met hogere (wettelijke) dierenwelzijnsstandaarden. Bekend is dat de Nederlandse veehouderijsectoren veel van hun productie exporteren, vooral naar omringende EU-lidstaten. Vanuit die optiek gezien is het van belang om een indruk te krijgen hoe de aanscherping van dierenwelzijnseisen in Nederland zich verhoudt met die van omringende landen. Om daar meer zicht op te krijgen is een survey gemaakt en aan dierenwelzijnsexperts in een aantal geselecteerde landen, te weten Duitsland, België en Kroatië, gestuurd. Duitsland en België als nabijgelegen landen met Duitsland ook nog als belangrijkste exportbestemming. Kroatië is als Zuideuropees land gekozen om de diversiteit binnen de interne EU-markt te illustreren.

Er is geen separate marktanalyse voor elk van de sectoren gemaakt. Analyses van de huidige marktsituatie zijn al in andere studies gemaakt, waarbij ook aandacht wordt besteed aan dierenwelzijnsconcepten en het belang ervan voor de Nederlandse veehouderij. Merk op dat dit ook inhoudt dat geen rekening is gehouden met eventuele effecten op marktprijzen van de aanpassing van dierenwelzijnseisen en het wettelijk verplicht maken daarvan. Er is bij de berekening van veranderingen in opbrengsten steeds verondersteld dat de ceteris paribus-clausule geldt: prijzen zijn veronderstelt zich niet te wijzigen als gevolg van het Nederlandse beleid. De eisen vanuit de AMvB zouden ertoe kunnen leiden dat dierenwelzijnseisen waaraan nu vrijwillig (=bovenwettelijk) wordt voldaan en waarvoor door de bedrijven een vergoeding wordt ontvangen straks wettelijk verplicht worden. De prikkel voor partijen in de keten om daar dan nog een vergoeding voor te betalen zou dan weg kunnen vallen. Producten die aan hogere dierenwelzijnseisen voldoen zouden mogelijk een prijspremie in de markt kunnen realiseren als ze op een onderscheiden manier in de Noordwest-Europese markt kunnen worden afgezet. Ook dat is niet in de analyse meegenomen, mede omdat dit moeilijk te kwantificeren is en mede afhankelijk is van afspraken die in ketens kunnen worden gemaakt. Dat laatste ligt buiten de scope van de AmvB.

Een aspect dat in de analyses wel in beschouwing is genomen, zij het in beperkte mate, is de toekomstige situatie met betrekking tot wettelijke dierenwelzijnseisen en eventuele verschuivingen daarin. Het verhogen van wettelijke dierenwelzijnseisen kan voor een exportafhankelijke dierhouderij een concurrentienadeel introduceren, zeker als de eisen in Nederland 'voorlopen' op de eisen die door de exportbestemmingen worden gehanteerd. Anderzijds kunnen hogere dierenwelzijnsstandaarden, wanneer ze parallel lopen en inhoudelijk matchen met de ontwikkelingen elders, ook een positief effect hebben op de concurrentiepositie van Nederlandse veehouderijsectoren. Producten uit Nederland 'kwalificeren' dan direct voor de buitenlandse markt, waarschijnlijk zonder dat daarvoor kostbare certificering en borging nodig is. Het kan dan juist een voordeel zijn om standaarden wat betreft inhoud zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen en daarmee brede 'erkenning' te realiseren.

Meerkosten leiden tot concurrentienadeel als Nederlandse standaarden hoger zijn dan de algemene dierenwelzijnsstandaard in de EU

Indien Nederlandse wettelijke standaarden hoger liggen dan die in omringende landen, kan dat betekenen dat Nederlandse producten zich een (betere) positie kunnen verwerven in buitenlandse nichemarkten, mits die nichemarkten niet worden afgeschermd voor producten met een buitenlandse herkomst. Tegelijkertijd zal Nederlandse productie een concurrentienadeel op de reguliere (export)markten ondervinden, omdat voor het Nederlandse product extra kosten moeten worden gemaakt, waarvoor in de reguliere markt niet zal worden betaald. Het is niet zo dat de meerkosten van een algemene verhoging van dierenwelzijnsstandaarden niet door de markt 'geadopteerd' kunnen worden. Dat gebeurt uiteindelijk wel, maar dat is vaak een proces dat tijd kost. Wat voor een algemene verhoging van dierenwelzijnsstandaarden geldt, geldt niet of in mindere mate voor 'particuliere' verhogingen van dierenwelzijnsstandaarden, waar in een bredere markt slechts enkele partijen of lidstaten tot hogere dierenwelzijnsstandaarden overgaan. Wanneer deze beweging naar hogere standaarden ook door de consumenten wordt gedragen, kan er in de nationale markt mogelijk wel ruimte zijn voor een (gedeeltelijke) bijdrage in de vergoeding voor de meerkosten. Daarnaast biedt het kansen voor verwaarding in nichemarkten, maar deze zijn, bijna per definitie, klein en ook maar zeer beperkt opschaalbaar.

Flankerend overheidsbeleid is mede bepalend voor de benodigde financiële compensatie vanuit de markt en het uiteindelijke verdienmodel van de Nederlandse veehouderij

Het verdienmodel van de Nederlandse veehouderijsectoren wordt in belangrijke mate bepaald door ontwikkelingen in zowel de kosten als de opbrengsten. Eerder in dit hoofdstuk werden de meerkosten van dierenwelzijnsmaatregelen al besproken. Hierboven werden aspecten die aan de opbrengstenkant van invloed kunnen zijn, benoemd. Een factor die nog niet benoemd werd, maar die wel medebepalend is voor het uiteindelijke verdienmodel van de veehouders is de mate waarin de overheid via ondersteunend beleid sectoren helpt om aan de nieuwe hogere dierenwelzijnsstandaarden te gaan voldoen.

3 Melkveehouderij

3.1 Maatregelen

Vanwege de samenhang tussen de individuele maatregelen zijn drie verschillende maatregelpakketten uitgewerkt met daarnaast nog een beperkt aantal overige maatregelen. De maatregelpakketten zijn zodanig opgesteld dat de investeringen gerealiseerd kunnen worden door gewoonlijk een eenmalige verbouwing. In bijlage 1 zijn de pakketten en afzonderlijke maatregelen weergegeven.

Het basismaatregelpakket (maatregelpakket 1) omvat de volgende maatregelen voor melkvee: minimaal 1 ligplaats per koe van minimaal 1,20 m breed; alle leeftijdsgroepen en lactatiestadia hebben de mogelijkheid tot vachtverzorging; mogelijkheid voor afzondering van melkkoeien zowel bij afkalven als bij ziekte; een geschikte (zachte) ondergrond voor looppaden; een geschikte ondergrond voor ligboxen (koematrassen); voldoende ruimte per koe (9 m²); permanente toegang tot schoon drinkwater en onbeperkt toegang tot ruwvoer; minimaal 1 vreetplaats per koe; verbod op aanbindstallen; kalf minimaal 12 uur bij de koe na de geboorte en een verbod op onthoornen.

Voor kalveren zijn de volgende maatregelen opgenomen: minimaal de eerste 6 weken melk verstrekken door middel van een speen; geen individuele huisvesting vanaf 14 dagen; minimaal 2,5 m² vloeroppervlak per dier; minimaal 1 vreetplaats per kalf; afvoerleeftijd minimaal 28 dagen; voldoende daglicht in de stal; en afzonderlijke ruimte voor zieke dieren.

Maatregelpakket 2 verschilt van maatregelpakket 1 voor de melkkoeien door de grotere vereiste vloeroppervlakte per koe: 13 m² in plaats van 9 m². Aanvullend zijn er strengere eisen voor de kalveren, namelijk geen individuele huisvesting vanaf dag 7 (in plaats van vanaf dag 14) en een minimaal vloeroppervlak per dier van 3 m² (in plaats van 2,5).

Maatregelpakket 3 heeft als basis de vrijloopstal. Dit is een ander type stal, zonder ligboxen en met een andere bodem, de rustoppervlakte per melkkoe is hier 15 m², de totale oppervlakte is 20,4 m². De vrijloopstal wordt gecombineerd met de maatregelen uit pakket 2.

Als basissituatie is uitgegaan van een bedrijf met 120 melkkoeien met 0,6 stuks jongvee per melkkoe. Er komen veel verschillende staltypen voor in de praktijk. Als referentie voor bijvoorbeeld oppervlakten is uitgegaan van het gemiddelde van drie typen stallen: 2+2, 1+3 en 0-6-0. Op basis van deze staltypen is de huidige oppervlakte voor liggen, loopruimte en voergang 9,6 m². Zonder voergang is de oppervlakte 7 m².

In de basissituatie is er dus al een ligboxenstal. Dit betekent dat er geen kosten zijn berekend voor een verbod op aanbindstallen. Op basis van de registratie die binnen de Kwaliteitszorg Onderhoud Melkinstallaties plaatsvindt, zijn er 534 grupstallen in Nederland, dit is 3,8% ([Qlip](#)). Dit zijn gemiddeld kleinere bedrijven. In het rapport Update Ongeriefanalyse (WUR, 2020). 'Voorlopige deelrapportage onderdeel melkvee' uit 2020 wordt aangegeven dat dit om 2-3% van de dieren gaat. Over het algemeen zijn dit oudere stallen. Enkele tientallen grupstallen zijn minder dan 20 jaar oud.

De maatregel dat kalveren langer op het bedrijf moeten blijven leidt tot respectievelijk 6 (bij een verhoogde afvoerleeftijd naar 4 weken) en 7 (bij een verhoogde afvoerleeftijd naar 5 weken) extra dieren op het bedrijf. Voor jongvee en droogstaande koeien is de variatie in staltypen nog groter dan bij melkkoeien, dus hier is het nog lastiger om uitgangspunten te definiëren.

Voor een aantal maatregelen (met name de grotere oppervlakte) is het nodig om de stal uit te breiden. Dit zal in de praktijk niet altijd mogelijk zijn omdat er bij voorbeeld een sloot direct naast de stal loopt of omdat de bouwkaal te klein is. Uitbreiding van de stal kan ook gevolgen hebben voor bijvoorbeeld voersilo's die

verplaatst moeten worden. De kosten die hierbij horen evenals bijvoorbeeld kosten voor een nieuwe vergunning zijn niet meegenomen.

De gehanteerde kosten zijn zo veel mogelijk gebaseerd op de KWIN Veehouderij 2024-2025. Als aanpassingen worden doorgevoerd binnen de bestaande gebouwen, dan leidt dit tot krimp voor het aantal melkkoeien. Hier is gerekend met het verlies aan saldo van deze krimp. Het gehanteerde saldo is het marginale saldo, dat wil zeggen dat ervan wordt uitgegaan dat al het voer voor deze dieren moet worden aangekocht en de bijbehorende mest moet worden afgezet. Over het algemeen zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal bedrijven dat een bepaalde maatregel al toepast. Hier is gewerkt met schattingen, deze zijn waar mogelijk getoetst bij adviseurs.

Naast de beschreven maatregelpakketten is nog een aantal maatregelen afzonderlijk doorgerekend. Deze maatregelen zijn dus niet in de pakketten opgenomen. Dit betreft de volgende maatregelen: een andere ondergrond van de ligbox en voldoende ruimte ingevuld via 11 m² per melkkoe en met 3 m² per kalf; een klimaatadaptatieplan door middel van het toepassen van ventilatoren; maximumnormen voor gasconcentraties voor NH₃, CO₂ en H₂S (ophangen van sensoren); en verhogen van de afvoerleeftijd van kalveren naar 35 dagen.

Rond de AMvB Dierwaardigheid is ook sprake van het opnemen van verplichtingen rond weidegang. Het is complex om hieraan te rekenen. Dit heeft met de volgende aspecten te maken:

- De eisen die aan weidegang worden gesteld zijn sterk bepalend voor de mogelijke/benodigde maatregelen die melkveehouders moeten nemen om aan de eis te kunnen voldoen.
- Wat te doen met bedrijven die een hoge veebezetting op de huiskavel hebben? In het bijzonder voor bedrijven met een automatisch melksysteem is de veebezetting voor de huiskavel bepalend voor de mogelijkheid tot weidegang, voor de bedrijven met andere melksystemen is de veebezetting per hectare huiskavel bepalend. Inmiddels werkt ruim 36% van de melkveebedrijven met een automatisch melksysteem.
- Het is bijzonder lastig om de huiskavel uit te breiden: de beschikbaarheid van grond die aansluitend is aan de huiskavel, is maar zeer beperkt. En indien er geschikte grond in de directe omgeving beschikbaar zou zijn, hangt er een stevig prijskaartje aan. Dit soort aspecten zijn lastig in een algemene kostenberekening, uitgaande van een representatief bedrijf, te vatten.
- Er zijn ook een aantal andere aspecten die de kosten kunnen beïnvloeden en waar aparte veronderstellingen over nodig zijn, zoals inschatting van afrasteringskosten (eenmalig als nu nog niet wordt geweid), de inschatting van de effecten van weidegang op de melkproductie per koe, de arbeidsbehoefte, en hoe om te gaan met jongvee weiden?

Vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek en de noodzaak om actuele data te verzamelen (het laatste onderzoek is Van den Pol-Dasselaar et al., 2015) is ervan afgezien om hieraan te rekenen. Ruim 80% van de bedrijven voldoet overigens aan een bepaalde vorm van weidegang (Doornewaard, 2023).

3.2 Investerings en kosten

De investeringen en kosten voor de maatregelpakketten en overige maatregelen zijn doorgerekend voor de periode 2030-2040 vanwege het feit dat het vaak eenmalige investeringen zijn voor bedrijven (en een geleidelijk oplopend percentage gerealiseerde nieuwbouw voor de sector). Bedrijven doen een aantal investeringen (mogelijkheid voor afzondering van melkkoeien zowel bij afkalven als bij ziekte; een geschikte (zachte) ondergrond voor looppaden; een geschikte ondergrond voor ligboxen (koematrassen); voldoende ruimte per koe) tegelijkertijd/in één keer. Deze maatregelen hebben echter niet alle hetzelfde jaar waarin de maatregel verplicht wordt, vandaar de keuze om de periode 2030-2040 te beschouwen en niet de afzonderlijke jaren 2030 en 2040.

In het basismaatregelpakket (maatregelpakket 1) zijn de totale investeringen gelijk aan 2.169 euro per plaats indien uitgegaan kan worden van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 3.1). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 280 euro per plaats per jaar. Indien een uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is, dan zijn de investeringen per bedrijf lager, maar zal ook de opbrengst per

bedrijf en omzet in de sector verder dalen als gevolg van een afname van het aantal plaatsen (25% minder plaatsen). Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, is er bij de berekening van de daarmee samenhangende opbrengstderving voor melkvee rekening gehouden met mogelijke besparingen op andere kosten bij krimp, zoals mestafzetkosten.

De andere maatregelpakketten zullen vanwege strengere eisen resulteren in hogere investeringen, en indien uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is, leiden tot een hogere krimp van de sector.

Belangrijk om op te merken is dat er in de bepaling van de gevolgen op sectorniveau (zie rechterkolommen van tabel 3.1) in de weergegeven investeringen en jaarlijkse kosten rekening mee is gehouden dat een aantal bedrijven al aan maatregelen voldoet. Ook is het belangrijk om te noteren dat in geval er geen uitbreiding van gebouwen mogelijk is, de aanpassingen in verband met de maatregelen tot een krimp in het aantal dieren dat gehouden kan worden, zullen leiden. Dit leidt tot opbrengstderving; de berekening hiervan is gebaseerd op het marginale saldo van de dieren die niet meer gehouden kunnen worden. De opbrengstderving is als extra kosten in de jaarlijkse kosten zoals die zijn weergegeven meegenomen.

Tabel 3.1 Investeringen en extra kosten in 2030-2040

Maatregel I	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investeringen sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
<i>Maatregelpakket 1</i>						
• Uitbreiding stalcapaciteit: Gecombineerde maatregelen II	2.068	232	27.845	III	3.129	352
• Uitbreiding stalcapaciteit: Overige maatregelen IV	101	48	5.738	III	152	73
Totaal	2.169	280	33.583	III	3.281	425
• Uitbreiding niet mogelijk: Gecombineerde maatregelen	561	78	47.067	III	707	572
• Uitbreiding niet mogelijk: Overige maatregelen	56	44	10.584	III	83	136
Totaal (25% krimp)	617	122	57.652	III	791	708
<i>Maatregelpakket 2</i>						
• Uitbreiding stalcapaciteit: Gecombineerde maatregelen	4.101	447	53.610	III	6.263	683
• Uitbreiding stalcapaciteit: Overige maatregelen	171	55	6.632	III	261	85
Totaal	4.272	502	60.242	III	6.524	768
• Uitbreiding niet mogelijk: Gecombineerde maatregelen	561	78	84.942	III	707	1.058
• Uitbreiding niet mogelijk: Overige maatregelen	71	46	13.428	III	106	173
Totaal (47% krimp)	632	124	98.370	III	814	1.231
<i>Maatregelpakket 3</i>						
• Uitbreiding stalcapaciteit: Gecombineerde maatregelen	2.551	301	36.176	III	3.874	459
• Uitbreiding stalcapaciteit: Overige maatregelen	171	55	6.632	III	261	85
Totaal	2.722	357	42.808	III	4.135	544
• Uitbreiding niet mogelijk: Gecombineerde maatregelen	2.411	359	122.101	III	3.684	1.842
• Uitbreiding niet mogelijk: Overige maatregelen	71	46	13.428	III	106	173
Totaal (62% krimp)	2.482	405	135.528	III	3.791	2.015

I Zie bijlage I voor alle afzonderlijke maatregelen; II Op te pakken in 1 verbouwing: 1 ligplaats per koe, mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte en afkalven, geschikte ondergrond looppaden en ligboxen, voldoende ruimte en minimaal 1 vreetplaats per koe; III Maatregelspecifiek, zie bijlage; IV Maatregelen die afzonderlijk kunnen worden geïmplementeerd zoals vachtverzorging, toegang tot schoon drinkwater, onbeperkt toegang tot ruwvoer, kalf 12 u/1 dag bij de koe en verbod op onthoornen. Alle maatregelen voor de kalveren vallen ook onder de overige maatregelen.

Variant op maatregelpakket 1

Maatregelpakket 1 gaat uit van een leefruimte per koe van 9 m². In de tabel hieronder is op verzoek ook een variant op pakket 1 opgenomen waarin de dieren niet 9 m²/koe, maar 11 m²/koe tot hun beschikking hebben. De tabel geeft de extra kosten voor pakket 1 (dus boven op wat in tabel 3.1 en 3.2 is vermeld) in het geval van 11 m²/koe. Daarbij zijn niet alleen de kosten van de extra ruimte, maar ook de extra kosten in verband met bijvoorbeeld boxbedekking meegenomen. In de tabel hieronder worden de extra investeringen en kosten ten opzichte van pakket 1 weergegeven. De extra krimp indien 'Uitbreiding niet mogelijk' is 12%.

Extra investeringen en kosten bij 11 m ² /koe bovenop totalen van maatregelpakket 1 (9 m ² /koe)					
	Investering / plaats	Extra kosten / plaats	Extra kosten / bedrijf	Investering sector in mln	Extra kosten sector
Uitbreiding mogelijk	1.016	107	12.883	1.567	166
Uitbreiding niet mogelijk	0	0	21.722	0	279

De gecombineerde maatregelen betreffen de maatregelen die in 1 verbouwing tegelijk worden ingevuld. Voor maatregelpakket 1 is dit: 1 ligplaats per koe 1,20 m breed, mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte en afkalven, geschikte ondergrond looppaden en ligboxen, voldoende ruimte en minimaal 1 vreetplaats per koe. Overige maatregelen betreffen de maatregelen die los van een verbouwing geïmplementeerd kunnen worden: vachtverzorging, toegang tot schoon drinkwater, onbeperkt toegang tot ruwvoer, half 12 uur per dag bij de koe en verbod op onthoornen. Alle maatregelen voor de kalveren vallen onder de overige maatregelen.

De kosten per bedrijf zijn duidelijk hoger wanneer de oplossing binnen de bestaande gebouwen moet worden gevonden. Omdat er meer ruimte nodig (meer m² per koe) kunnen er binnen de bestaande gebouwen minder koeien worden gehouden. Dit resulteert in verlies aan saldo en daarmee opbrengstderving. Als de stal wel uitgebreid kan worden en uiteindelijk hetzelfde aantal dieren kan worden gehouden, dan liggen de investeringen weliswaar duidelijk hoger, maar is er geen sprake van opbrengstderving omdat dan geen krimp van de veestapel nodig is.

Als wordt gekeken naar de kosten van de maatregelpakketten bij een gelijk aantal dieren, dus bij uitbreiding van de bestaande stalruimte, dan variëren de extra kosten gemiddeld per jaar per bedrijf, afhankelijk van het maatregelpakket van ruim 33.000 euro (pakket 1) tot ruim 60.000 euro (pakket 2). Als dezelfde maatregelpakketten binnen de bestaande stal moeten worden doorgevoerd, dan liggen de jaarlijkse kosten duidelijk hoger, variërend van bijna 58.000 euro (pakket 1) tot bijna 136.000 euro (pakket 3).

De investeringen per bedrijf liggen hoger als de stal wordt uitgebreid om hetzelfde aantal dieren te kunnen blijven behouden. De investeringen variëren dan van 2.169 euro per dierplaats (pakket 3) tot 4.272 euro per dierplaats (pakket 2). Bij aanpassingen binnen de stal variëren de investeringen van 617 tot 2.482 euro per dierplaats.

De kosten van de afzonderlijke maatregelen hangen voor een deel onderling samen. Als de minimale oppervlakte per dier naar bijvoorbeeld 9 of meer m² gaat, dan is er voldoende ruimte om met een boxbreedte van 1,20 meter te gaan werken. Dit betekent ook dat je voorzichtig moet zijn met het kijken naar de kosten van afzonderlijke maatregelen. Toch is duidelijk dat met name de extra oppervlakte per dier tot extra kosten leidt. Voor maatregelpakket 1 (met uitbreiding van de stal en behoud van aantal koeien) is dit ongeveer de helft van de benodigde investering en ruim 1/3 deel van het totale economische effect. Bij maatregelpakket 2 (met uitbreiding van de stal en behoud van aantal koeien) is het aandeel van de totale investering bijna 2/3 deel en ruim de helft van het totale economische effect. Ook bij de varianten waarbij de oplossing binnen de bestaande stal wordt gezocht is het effect van de extra oppervlakte groot, hier wordt dat veroorzaakt door de benodigde krimp van de veestapel op het bedrijf die varieert van 25% (pakket 1) tot 62% (pakket 3).

Het aandeel koeien dat in de uitgangssituatie al voldoet aan de gestelde eisen is ook een belangrijk vertrekpunt voor de berekeningen. In bijlage 1 zijn deze percentages per maatregel opgenomen. Dit varieert van 0 tot 100%. Enkele voorbeelden: we gaan ervan uit dat op alle bedrijven al 1 ligplaats per koe beschikbaar is, en voor een schone en indrukbare bedekking van een ligbox, zoals een koematras of stro of diepstrooisel, is ervan uitgegaan dat dit voor 75% van de dieren op orde is. Voor de mogelijkheid tot vachtverzorging was het iets complexer om tot een percentage te komen. Een groot deel van de dieren heeft tegenwoordig toegang tot bijvoorbeeld een koeborstel, maar de eis is specifiek dat er één borstel per 70 melkkoeien moet zijn en dat alle andere diervverblijven ook de beschikking moeten hebben over een schuurvoorziening, dus ook jongvee en ziekenboeg/afkalfstal. Bovendien moeten dit bij de melkkoeien elektrische borstels zijn die een hogere investering vragen dan gewone borstels. Dit heeft erin geresulteerd dat we ervan uit zijn gegaan dat voor 10% van de dieren aan deze eis wordt voldaan en er dus voor 90% van de dieren een investering nodig is.

In aanvulling op de verschillende pakketten uit tabel 3.1 zijn ook voor aanvullende maatregelen berekeningen uitgevoerd. Dit betreft varianten op maatregelen die in de pakketten zijn opgenomen (bijvoorbeeld andere ondergrond ligbox, een grotere leefruimte per koe, langer aanhouden van kalveren op het bedrijf) of aanvullende maatregelen bij voorbeeld op het gebied van stalklimaat. In bijlage 1 is nadere informatie over deze maatregelen opgenomen.

4 Pluimveehouderij

4.1 Vleeskuikens

4.1.1 Maatregelen

De extra dierenwelzijnsmaatregel voor vleeskuikens betreft meer leefruimte. Voor (reguliere) vleeskuikens zijn de economische gevolgen berekend bij een verlaging van de maximale bezetting van de huidige 42 kg/m² naar 39 kg/m² of 36 kg/m² in 2030 en 30 kg/m² in 2040. In de berekeningen is uitgegaan van een bestaand vleeskuikenbedrijf met een bepaalde staloppervlakte waar de bezetting verlaagd wordt. Omdat de kuikens in één grote ruimte gehouden worden zijn geen aanpassingen of verbouwingen nodig. In het scenario waarin geen staloppervlakte bijgebouwd wordt, zal het aantal vleeskuikens afnemen, terwijl in het scenario met de mogelijkheid van uitbreiding de bedrijfsomvang gelijk zal blijven. Zonder uitbreiding worden de vaste kosten (voor stal, inventaris, algemeen en arbeid) verdeeld over minder vleeskuikens en hierdoor stijgen de kosten per vleeskuiken. Er is een correctie toegepast voor energie gebruik: bij verlaging van de bezetting worden de verwarmingskosten per vleeskuiken hoger (Van Horne, 2020). Ook is er gecorrigeerd voor het technisch resultaat: bij een lagere bezetting is de groeisnelheid hoger en de voederconversie lager (Van Harn, 2022 en De Baere, 2024).

De berekeningen zijn gemaakt voor reguliere vleeskuikens. Dit is circa de helft van de gehouden vleeskuikens in Nederland. Het pluimvlees gaat naar de foodservice, verwerking en export (vooral naar Duitsland en het VK). In deze markten is het lastig om de extra kosten van een lagere bezetting door te berekenen in een hogere opbrengstprijs. De andere helft van de vleeskuikens betreft Beter Leven 1 ster, waarbij gebruikgemaakt wordt van een langzaam groeiend ras en een bezetting van maximaal 25 kg/m². Het pluimveevlees gaat naar het vers-segment in de Nederlandse supermarkten. De vleeskuikenhouders krijgen op dit moment een hogere opbrengstprijs die de extra kosten compenseert. Merk op dat deze bedrijven dus al voldoen aan alle vier bezettingseisen die hierboven worden genoemd. Deze bedrijven zullen in die zin niet door de hier geanalyseerde maatregelen worden geraakt.

4.1.2 Investeringskosten en kosten

Een verlaging van de maximale bezetting naar 39 of 36 kg/m² in 2030 resulteert in extra jaarlijkse kosten van respectievelijk 0,18 of 0,39 euro per plaats per jaar indien uitbreiding van de stalcapaciteit mogelijk is (tabel 4.1). Zonder uitbreiding bedragen de kosten 0,21 of 0,46 euro per plaats per jaar. De jaarkosten per bedrijf tussen de beide varianten (met/zonder uitbreiding) verschillen uiteindelijk niet zo veel. Bij geen staluitbreiding is de opbrengstderving door krimp van het aantal dieren hoger maar zijn de investeringskosten lager, bij uitbreiding van de stalcapaciteit is de opbrengstenderving lager maar zijn de investeringskosten hoger. In het geval van vleeskuikens is de som van de verschillende posten min of meer gelijk.

In 2040 nemen de kosten ten opzichte van 2030 flink toe (0,95 en 1,14 euro per plaats per jaar indien respectievelijk uitbreiding van de stalcapaciteit mogelijk is of niet) als gevolg van een verdere verlaging van de maximale bezetting (tabel 4.2). Opschaling naar sectorniveau laat zien dat de extra kosten aanzienlijk hoger zijn in 2040 in vergelijking met 2030.

Tabel 4.1 Investerings en extra kosten in 2030

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investeringen sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 39 kg/m ²)	2,00	0,18	22.540	50	42	4,0
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 39 kg/m ²)	0	0,21	23.940	50	0	4,2
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 36 kg/m ²)	4,4	0,39	48.000	50	90	8
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 36 kg/m ²)	0	0,46	49.000	50	0	9,2

Tabel 4.2 Investerings en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investeringen sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 33 kg/m ²)	7,2	0,64	79.349	50	144	12,8
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 33 kg/m ²)	0	0,76	73.709	50	0	15,2
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 30 kg/m ²)	10,6	0,95	118.549	50	212	19,0
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 30 kg/m ²)	0	1,14	99.611	50	0	22,7

4.2 Vleeskuikenouderdieren

4.2.1 Maatregelen

De extra dierenwelzijnsmaatregel voor vleeskuikenouderdieren betreft net als bij vleeskuikens meer leefruimte. Voor (reguliere) vleeskuikenouderdieren zijn de economische gevolgen berekend bij een verlaging van de maximale bezetting van de huidige 7,7 dieren/m² staloppervlakte naar 7,5 dieren/m² in 2030 en 7 dieren/m² in 2040. In Nederland worden vleeskuikenouderdieren gehouden van reguliere rassen en van traag groeiende rassen (ouderdieren van Beter Leven 1 ster vleeskuikens). Het aandeel van reguliere vleeskuikenouderdieren is circa 85%.

In de berekeningen is uitgegaan van een bestaand bedrijf (met als basis arbeid voor 1 arbeidsjaareenheid) met een bepaalde staloppervlakte waar de bezetting verlaagd wordt. Als gevolg van verlaging van het aantal dieren worden de vaste kosten (voor stal, inventaris, algemeen en arbeid) hoger per dier. Ook is er gecorrigeerd voor het technisch resultaat: bij een lagere bezetting is de broedeiproduktie iets hoger (Van Emous, 2024). Vermeld moet worden dat een groot deel van de Nederlandse broedeieren (meer dan 60%) als broedei of als eendagskuiken wordt geëxporteerd naar EU-landen (vooral Duitsland), maar ook de export van broedeieren naar derde landen (Midden-Oosten en Noord-Afrika) is belangrijk.

4.2.2 Investerings en kosten

Een verlaging van de maximale bezetting naar 7,5 dieren/m² in 2030 resulteert in extra jaarlijkse kosten van 0,28 euro per plaats per jaar (tabel 4.3). In 2040 nemen de kosten ten opzichte van 2030 flink toe (0,66 euro per plaats per jaar) als gevolg van een verdere verlaging van de maximale bezetting (tabel 4.4). Bij de opschaling naar sectorniveau zijn alle ouderdieren meegerekend, zowel de ouderdieren van reguliere rassen en van traag groeiende rassen.

Tabel 4.3 Investerings en extra kosten in 2030

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengst-derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investerings n sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 7,5 dieren/m ²)	0	0,28	7.468	100	0	1,20

Tabel 4.4 Investerings en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengst-derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investerings n sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 7 dieren/m ²)	0	0,66	23.520	100	0	4.00

4.3 Leghennen

4.3.1 Maatregelen

Voor leghennen betreft de extra dierenwelzijnsmaatregel meer leefruimte (maximaal 8 of 7 hennen/m² in 2040).⁹ De huidige EU-norm is maximaal 9 hennen/m² leefoppervlakte. Omdat in een volière de leefoppervlakte verdubbelt, is dit maximaal 18 hennen per m² staloppervlakte. Dit is ook de bezettingsnorm in het keurmerk Beter Leven 1 ster. Ook het Duitse KAT-keurmerk werkt met deze maximale bezettingsnorm (zie voor Duitse dierenwelzijnswetgeving bijlage 3). De norm in de biologisch sector is maximaal 6 hennen/m² leefoppervlakte. In de berekeningen wordt uitgegaan van een bestaand bedrijf met een bepaalde staloppervlakte. In het scenario waarin geen staloppervlakte bijgebouwd wordt, zal het aantal leghennen afnemen, terwijl in het scenario met de mogelijkheid van uitbreiding de bedrijfsomvang gelijk zal blijven. Zonder uitbreiding worden de vaste kosten (voor stal, inventaris, algemeen en arbeid) verdeeld over minder hennen en hierdoor stijgen de kosten per hen. Bij de lagere bezetting is de uitval iets lager en het voerverbruik iets hoger (Van Niekerk, 2024).

⁹ Bij een verbod op koloniehuisvesting voor leghennen per 2030 of 2040 is het merendeel van de systemen afgeschreven. Hetzelfde geldt voor bedrijven met kooihuisvesting voor opfokhennen. Bij een voldoende overgangstermijn zijn de economische kosten gering (Bondt et al., 2022).

4.3.2 Investerings en kosten

Bij een verlaging van de bezetting naar 8 hennen per m² leefoppervlakte, nemen de kosten toe met 0,6 en 1,1 euro per plaats per jaar indien respectievelijk uitbreiding van de stalcapaciteit mogelijk is of niet (tabel 4.5). Bij een verdere verlaging naar 7 hennen per m² zullen de extra kosten meer dan verdubbelen ten opzichte van 8 hennen per m². Opschaling naar sectorniveau laat zien dat de gedeelde inkomsten bij krimp (uitbreiding niet mogelijk) bijna dubbel zo hoog zijn in vergelijking met het scenario waarin uitbreiding van de stalcapaciteit wel mogelijk is. Bij de opschaling is er rekening mee gehouden dat circa 10% van de bedrijven biologisch zijn en al voldoen aan de leefruimte eisen.

Tabel 4.5 Investerings en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investeringen sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 8 hennen/m ²)	4,6	0,6	29.820	90	137	18
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 8 hennen/m ²)	0	1,1	47.040	90	0	32,5
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: maximale bezetting 7 hennen/m ²)	10,4	1,35	65.800	90	312	41
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 7 hennen/m ²)	0	2,6	99.000	90	0	79

4.4 Opfokleghennen

4.4.1 Maatregelen

Voor opfokleghennen zijn geen EU-regels met betrekking tot de maximale bezetting. De sector limiteert de bezetting om een hoge kwaliteit van de opfokken te garanderen. In een normale situatie wordt in Nederland gewerkt met een bezetting van 22 hennen/m² leefoppervlakte. Per 2024 heeft het Duitse keurmerk KAT, na een overgangstermijn van enkele jaren, de bezetting gesteld op maximaal 18 hennen/m² leefoppervlakte (zie voor Duitse dierenwelzijnswetgeving bijlage 3). Op veel Nederlands bedrijven wordt al gewerkt volgens de KAT-regels. De extra dierenwelzijnsmaatregel voor opfokleghennen betreft een verlaging van de maximale bezetting naar 18 hennen/m² in 2030 en 16 hennen/m² in 2040. Bij een verlaging van de bezetting worden de vaste kosten voor stal, inventaris, algemeen en arbeid verdeeld over minder hennen. Ook stijgen bij een lagere bezetting de verwarmingskosten per hen.

4.4.2 Investerings en kosten

Een verlaging van de maximale bezetting naar 18 hennen/m² in 2030 resulteert in extra jaarlijkse kosten van 0,13 euro per plaats per jaar (tabel 4.6). In 2040 nemen de kosten ten opzichte van 2030 toe (0,22 euro per plaats per jaar) als gevolg van een verdere verlaging van de maximale bezetting (tabel 4.7). Het referentiebedrijf is gestandaardiseerd op 1 aje.

Tabel 4.6 Investerings en extra kosten in 2030

Maatregel	Investerings per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/ opbrengst- derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investerings n sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 18 hennen/m ²)	0	0,13	6.580	90	0	4,0

Tabel 4.7 Investerings en extra kosten in 2040.

Maatregel	Investerings per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/ opbrengst- derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investerings n sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: maximale bezetting 16 hennen/m ²)	0	0,22	9.380	90	0	6,5

5 Varkenshouderij

5.1 Vleesvarkens

5.1.1 Maatregelen

Diverse dierenwelzijnsmaatregelen zijn in deze analyse zijn meegenomen (zie bijlage 2 voor een overzicht). De extra maatregelen betreffen onder meer extra leefruimte per vleesvarken. Voor (reguliere) vleesvarkens zijn de economische gevolgen berekend bij een verlaging van de maximale bezetting op basis van twee scenario's, namelijk 0,8 (mits $T < 25\text{ }^{\circ}\text{C}$) en 0,9 m² per vleesvarken. Het eerste scenario geeft de sector de optie om te investeren in maatregelen om de binnentemperatuur te verlagen of tijdens warme periodes de bezettingsgraad te verlagen naar 1,0 m² per vleesvarken in de bestaande gewichtsklasse van 85-110 kg. Echter, het is in de praktijk niet realistisch om tijdelijk de bezettingsgraad te verlagen, omdat er een continu proces is van aanleveren van biggen en afleveren van vleesvarkens, en dieren gemiddeld vier maanden op het bedrijf liggen. Een kortstondige verlaging van de bezettingsgraad zou dan betekenen dat dieren verplaatst moeten worden; of er moet preventief gedurende meerdere maanden een verlaagde bezettingsgraad gehanteerd worden. Om deze reden is deze invulling buiten beschouwing gelaten, en is gerekend met maatregelen om de binnentemperatuur te verlagen. In de varkenshouderij is deels gewerkt met een maatregelenpakket 'Herziening stal en ruimte' omdat welzijnsmaatregelen op elkaar ingrijpen (namelijk: ongecoupeerde staarten en bezettingsdichtheid). Afzonderlijke maatregelen zijn: klimaatmonitoring; schuurvoorziening; stalklimaat bronmaatregelen; en daglicht. In de variant met 0,8 m² per varken is er geen krimp op bedrijfsniveau verondersteld.

Bij de variant met 0,9 m² met uitbreiding van de staloppervlakte is ook geen krimp verondersteld, maar als 0,9 m² per varken binnen de bestaande muren gerealiseerd moet worden, leidt dit tot een krimp van 12% dieren per bedrijf. Overigens is voor de berekening van de nationale investeringen en kosten voor de tabellen in dit hoofdstuk uitgegaan van een krimp van 15%, in lijn met de verwachting vanuit de Lbv en Lbv+ opkoopregelingen. Voor bronmaatregelen voor emissiereductie is gerekend met betere technische maatregelen, te weten 25 gram betere daggroei, een 0,025 lagere voerconversie en 10% lagere uitgaven voor gezondheidszorg. Er zijn geen cijfers beschikbaar over welk aandeel bedrijven al bepaalde maatregelen heeft genomen. In de regel is dit beperkt tot een aantal pioniers. Om een zo goed mogelijk beeld te geven van de situatie in de praktijk, is in de aannames onderscheid gemaakt naar de mate van afschrijving van bestaande gebouwen, en de inpassing van benodigde investeringen in het investeringsritme van bedrijven.

5.1.2 Investerings en kosten

In het maatregelenpakket voor vleesvarkens bedragen de totale investeringen afhankelijk van het scenario 213 euro (0,9 m² ombouw binnen de muren), 232 euro (0,9 m² mét uitbreiding staloppervlakte) en 255 (0,8 m²) euro per vleesvarkensplaats (tabel 5.1). De extra kosten (kosten van de investeringen plus operationeel) bedragen 47 euro per vleesvarkensplaats per jaar bij 0,8 m² en bij 0,9 m² met uitbreiding van de staloppervlakte. In de variant 0,9 m² met ombouw binnen de muren, liggen de kosten op 50 euro per vleesvarkensplaats per jaar; dit is iets hoger vanwege gedeelde opbrengsten door de krimp in aantal dieren. De totale investering voor de sector bedraagt 0,9 tot 1,1 mld. euro. De investering in het specifieke onderdeel 'Stalklimaat bronmaatregelen' bedraagt bij de variant 0,8 m² 205 euro per plaats, wat beduidend meer dan de 98 euro in de variant 0,9 m² in het geval van uitbreiding van de stalcapaciteit. Het verschil ontstaat door de betrekkelijk grote investering in stalkoeling, door middel van een geothermische oplossing. Het verschil in extra kosten (inclusief opbrengstderving) tussen deze beide varianten is veel kleiner, omdat de operationele kosten van deze geothermische aanpassing relatief beperkt zijn. Verder is er sprake van kapitaalvernietiging vanwege aanpassing van bestaande stalinrichting. Op sectorniveau ligt dat afhankelijk van de variant in de orde van 40 tot 130 mln. euro.

De totale kosten per bedrijf van deze aanpassingen zijn substantieel en liggen in de bandbreedte van 220-236 duizend euro per jaar.

Tabel 5.1 Investerings en extra kosten in 2030-2040 (I)

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengst-derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Klimaatmonitoring (0,8 m ² per plaats)	2	1	4.000		9	3
Schuurvoorziening (0,8 m ² per plaats)	10	2	12.000		44	11
Herziening stal en ruimte (0,8 m ² per plaats) III	32	26	131.000		143	115
Stalklimaat bronmaatregelen (0,8 m ² per plaats)	205	17	84.000		908	73
Daglicht (0,8 m ² per plaats)	6	1	4.000		25	4
Totaal (Gecombineerde maatregelen met 0,8 m² per plaats)	255	47	235.000	IV	1.128	206
Klimaatmonitoring (0,9 m ² per plaats) II	2	1	4.000		9	3
Schuurvoorziening (0,9 m ² per plaats) II	10	2	12.000		44	11
Herziening stal en ruimte (0,9 m ² per plaats) II, III	117	31	156.000		515	137
Stalklimaat bronmaatregelen (0,9 m ² per plaats) II	98	12	60.000		432	52
Daglicht (0,9 m ² per plaats) II	6	1	4.000		25	4
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: a) Gecombineerde maatregelen met 0,9 m² per plaats)	232	47	236.000	IV	1025	207
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: Gecombineerde maatregelen met 0,9 m² per plaats)	213	50	220.000	IV	941	221

I Daglicht en Stalklimaat bronmaatregelen uiterlijk in 2040 en alle andere maatregelen uiterlijk in 2030; II Op basis van uitbreiding stalcapaciteit;

III Implementatie van ongecoupeerde staarten en bezettingsgraad; IV Maatregelspecifiek.

a) Dit betreft de staloppervlakte en niet het aantal dieren.

5.2 Zeugen

5.2.1 Maatregelen

Bijlage 2 geeft een overzicht van de dierenwelzijnsmaatregelen die in deze analyse zijn meegenomen. Er zijn geen cijfers beschikbaar over welk aandeel bedrijven al bepaalde maatregelen heeft genomen. In de regel is dit beperkt tot een aantal pioniers. Om een zo goed mogelijk beeld te geven van de situatie in de praktijk, is in de aannames onderscheid gemaakt naar de mate van afschrijving van bestaande gebouwen, en de inpassing van benodigde investeringen in het investeringsritme van bedrijven. In de zeugenhouderij is deels gewerkt met een maatregelenpakket omdat een aantal van de extra dierenwelzijnsmaatregelen op elkaar ingrijpen (namelijk: vrijloopkraamhokken; ongecoupeerde staarten; speenleeftijd individueel minstens 28 dagen; bezettingsgraad; en dichte vloer biggenopfok). Afzonderlijke extra dierenwelzijnsmaatregelen betreffen: klimaatmonitoring; schuurvoorziening; biggen mee-eten met zeug; permanent ruwvoer dragende zeugen; stalklimaat bronmaatregelen; daglicht; en verbod voerligboxen met uitloop.

Om tegemoet te komen aan de oppervlakte-eisen, is gemiddeld 28% extra ruimte nodig. Indien de staloppervlakte uitgebreid kan worden, zal het aantal dieren op het bedrijf niet veranderen. Als de aanpassingen binnen de bestaande muren gerealiseerd moet worden, resulteert dat in een krimp van 20% dieren per bedrijf.

5.2.2 Investerings en kosten

Er is gerekend met een referentiebedrijf van 800 zeugen. In het maatregelenpakket voor zeugen zijn de totale investeringen gelijk aan 2.500 euro per zeugenplaats indien uitgegaan kan worden van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 5.2). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 455 euro per zeugenplaats per jaar. De maatregel met de hoogste investeringen en operationele kosten zijn de ruimte-gerelateerde maatregelen 'Herziening stal en ruimte', met aanpassingen voor vrijloopkraamhokken, ongecoupeerde staarten, speenleeftijd individueel minstens 28 dagen, bezettingsgraad en deels dichte vloer in de biggenopfok. Deze aanpassingen zijn samengenomen omdat die overlappen en samengenomen zullen worden bij een verbouwing. Voor vrijloopkraamhokken zal de stalindeling herzien moeten worden, met meer ruimte voor de kraamhokken. Voor het implementeren van een speenleeftijd (individueel) van meer dan 28 dagen zullen bedrijven moeten werken met een extra weekgroep; dat betekent een extra kraamafdeling, maar minder biggenopfokplaatsen. Voor het realiseren van een lagere bezettingsgraad (0,4 m² per big in plaats van 0,3 m²) moet daarentegen de ruimte in de biggenopfok uitgebreid worden. Verder overlappen deze maatregelen met de nodige aanpassingen voor het realiseren van ongecoupeerde staarten, waarvoor onder andere ook een grotere leefoppervlakte bij de biggen nodig is, en klassieke kraamhokken met minder dan 5,0 m² ook niet toereikend zijn. Niet alleen zal een ondernemer de benodigde maatregelen in één keer willen en moeten doordenken en realiseren in een aangepaste stalopzet, ook overlappen de investeringen en voortvloeiende operationele kosten elkaar sterk. Ter indicatie zijn enkele aanpassingen afzonderlijk weergegeven: uitgaande van berekeningen van Hoste et al. (2023) brengt het realiseren van ongecoupeerde staarten een kostenverhoging met zich mee van jaarlijks tot 345 euro per zeug. Uitsluitend het realiseren van vrijloopkraamhokken zou extra kosten met zich meebrengen in de orde van 80 tot 100 euro per zeug per jaar. Door de combinatie van maatregelen in één keer te realiseren, blijven de extra kosten in de voorliggende analyse van 350 euro per zeugenplaats per jaar lager dan de optelling van afzonderlijke aanpassingen.

De totale investering voor de zeugenhouderij bedraagt 1,7 mld. euro, en is daarmee veel hoger dan voor de vleesvarkenshouderij. De maatregelen bij zeugen zijn ingrijpender dan bij vleesvarkens, omdat er omgebouwd moet worden voor meer ruimte per dierplaats. Ook is er bij kraamzeugen en opfokbiggen relatief veel extra ruimte nodig, in vergelijking met vleesvarkens. Dat maakt aanpassingen bij zeugen duurder dan bij vleesvarkens. De kostprijs stijgt gegeven de mogelijkheid van uitbreiding stalcapaciteit met 32 cent per kg slachtgewicht; dat komt neer op circa 17% kostprijsstijging. Hiervan is 15 à 16 cent voor de vleesvarkensfase. Hierbij zijn de toegenomen kosten gecorrigeerd voor de betere resultaten van de gespeende biggen op 0,4 m², te weten een 10% hogere groei en 30% lagere uitgaven voor gezondheidszorg, dit laatste mede door een hogere speenleeftijd. Als ombouw binnen de muren moet plaatsvinden, stijgt de kostprijs met 36 tot 38 cent per kg karkasgewicht, waarvan 15-16 cent in de vleesvarkensfase en 21 cent in de zeugenhouderij. De totale kosten (inclusief opbrengstderving) per bedrijf van deze aanpassingen zijn zeer fors en liggen rond 400 duizend euro per jaar.

In de variant waarin uitbreiding van de staloppervlakte niet mogelijk is, nemen de extra kosten (inclusief opbrengstderving) per bedrijf iets sterker toe dan wanneer uitbreiding wel mogelijk is. Per zeugenplaats, en dat geldt ook op nationaal niveau, zit er wel een substantieel verschil in kosten en investeringsbehoefte, omdat ombouw binnen bestaande muren extra aanpassingen vergt. Verder is er kapitaalvernietiging vanwege aanpassing van bestaande stalinrichting. Op sectorniveau ligt dit volgens een separate berekening op 275 mln. euro in de situatie waarin uitbreiding van de staloppervlakte mogelijk is, en 820 mln. euro als ombouw binnen de muren moet plaatsvinden.

Tabel 5.2 Investerings en extra kosten in 2030-2040 (I)

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/ opbrengst- derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Klimaatmonitoring II	16	5	5.000		11	4
Schuurvoorziening II	51	13	11.000		35	9
Biggen mee-eten met zeug II	28	4	4.000		19	3
Permanent ruwvoer dragende zeugen II	3	15	13.000		2	10
Herziening stal en ruimte II, III	1.781	350	307.000		1.222	240
Stalklimaat bronmaatregelen II	536	61	54.000		368	42
Daglicht II	13	2	2.000		9	1
Verbod voerligboxen met uitloop II	42	5	4.000		29	3
Totaal (Uitbreiding stalcapaciteit: a) Gecombineerde maatregelen)	2.471	455	399.000	IV	1.696	313
Totaal (Uitbreiding niet mogelijk: Gecombineerde maatregelen)	3.225	587	404.000	IV	2.214	403

I Daglicht, Stalklimaat bronmaatregelen, en Verbod op voerligboxen met uitloop uiterlijk in 2040; alle andere maatregelen uiterlijk in 2030. II Op basis van uitbreiding stalcapaciteit; III Vrijloopkraamhokken, Implementatie van ongecoupeerde staarten, Speenleeftijd individueel >28 dagen, Bezettingsgraad, en deels dichte vloer in de biggenopfok; IV Maatregelspecifiek.

a) Dit betreft de staloppervlakte, niet het aantal dieren.

6 Vleeskalverhouderij

6.1 Blankvleeskalveren

6.1.1 Maatregelen

Voor blankvleeskalveren omvat de lijst de volgende extra dierenwelzijnsmaatregelen: toename leefruimte; leggen welzijnsvloer; stijging Hemoglobinegehalte (Hb-gehalte); spenen voor zuigreflex; verstrekken van langvezelig ruwvoer; schuurborstel; daglicht; meten gasconcentraties; en ventilatoren.

In de berekeningen wordt uitgegaan van een huidige leefruimte van 1,7 m² per kalf waarbij in de komende jaren extra leefruimte beschikbaar komt. Indien de toekomstige leefruimte 2,5 m² (2030) of 3,0 m² (2040 of eerder) per kalf bedraagt, dient te worden geïnvesteerd in extra ruimte per kalf van respectievelijk 0,8 m² (2030) of 1,3 m² (2040 of eerder). Alternatief voor het investeren in extra leefruimte is het reduceren van de dieren aantallen in de bestaande stal resulterend in een afname van het aantal kalveren met respectievelijk 32% (2030) en 43% (2040 of eerder).

Voor de verbetering van het comfort voor blankvleeskalveren worden welzijnsvloeren gelegd vanaf 2040 in bestaande stallen (rekening houdend met de extra leefruimte).

De maatregel met betrekking tot het Hb-gehalte heeft alleen betrekking op blankvleeskalveren en niet op rosékalveren. Deze maatregel houdt in dat alle individuele kalveren een minimum Hb-gehalte van 5,3 mmol/l per dier hebben. Een te laag Hb-gehalte wordt in relatie gebracht met bloedarmoede, vaak als gevolg van te weinig ijzer in het lichaam. Het Hb-gehalte bij slacht hangt ook samen met de vleeskleur. Volgens Klont (1999) is de correlatie tussen het Hb-gehalte in bloed (voor slacht) en de kleur van kalfsvlees gelijk aan 0,61. Deze kleur is van invloed op de opbrengstprijis. Een hoger Hb-gehalte in blankvleeskalveren betekent dat de vlees kwaliteit en daaraan gerelateerde vleesprijs richting de prijs van rosékalveren zal verschuiven. Per kg vlees wordt voor rosékalveren ongeveer 20% minder uitbetaald.

Momenteel wordt het Hb-gehalte op drie momenten geanalyseerd gedurende het leven van een kalf (start, 12 en 18 weken). Op basis hiervan kunnen kalverhouders desgewenst maatregelen nemen door de voersamenstelling aan te passen en eventueel ook een ijzerinjectie toedienen. De kalverhouder zal streven naar het verkleinen van de spreiding in het Hb-gehalte: naar minder dieren met een laag Hb-gehalte (om niet onder de 5,3 uit te komen) én naar minder dieren met een hoog Hb-gehalte (om geen lagere opbrengstprijis te krijgen). In de huidige marktsystematiek wordt per geleverd koppel uitbetaald. Indien deze systematiek ongewijzigd blijft, zal de uitbetaalde prijs per kg vlees voor het gehele koppel dalen als een deel van de dieren een Hb-gehalte van meer dan 6 heeft.

Er zijn geen publiek beschikbare representatieve gegevens over het Hb-gehalte van individuele blankvleeskalveren bij slacht. Ook is onbekend in welke mate een hoger Hb-gehalte in blankvleeskalveren leidt tot een verschuiving van de uitbetaalde prijs voor blankvleeskalveren richting die van rosékalveren. Omdat over deze twee factoren geen gegevens beschikbaar zijn, kunnen de kosten van deze maatregel niet op een onderbouwde wijze worden gekwantificeerd, en kan er ook geen uitspraak worden gedaan of deze maatregel al of geen substantiële bedrijfseconomische gevolgen heeft. In de tabel is deze maatregel dan ook als PM-post opgenomen.

Om het Hb-gehalte bij slacht te bepalen, dienen aan de slachtlijn bloedanalyses te worden uitgevoerd, die naar verwachting zullen worden doorgerekend aan de kalversector. De bijkomende analysekosten zijn niet opgenomen in de berekening. De kans bestaat dat kalveren bij slacht alsnog Hb < 5,3 mmol/liter zullen hebben, bijvoorbeeld als gevolg van stress of ziekte; daar is nu geen ervaring mee. Dat roept de vraag op of er een overgangsperiode is om hier ervaring mee op te doen en naar mogelijke consequenties. Hier is geen doorrekening van gemaakt.

Voor het ontwikkelen van een zuigreflex, drinken kalveren vanaf 2030 uit een milkbar tot 6 weken. In geval kalveren op een leeftijd van 4 weken worden aangevoerd, drinken de kalveren in de vleeskalverhouderij twee weken uit een milkbar; indien kalveren op een leeftijd van 5 weken worden aangevoerd, is dit beperkt tot één week. Extra arbeid is nodig voor het gebruik van de milkbar omdat wekelijks de speenbakken dienen te worden gereinigd.

Langvezelig ruwvoer wordt verstrekt vanaf 2030. Naast investering in ruiven is extra arbeid nodig voor het vullen van de ruiven en extra schoonmaakwerk van de hokken. Onbeperkt toegang tot hooi heeft een effect op het rantsoen voor de kalveren (maar dit geldt niet voor rosékalveren).

Om de kalveren bezig te houden, worden schuurborstels gemonteerd vanaf 2030.

Voldoende daglicht geldt vanaf 2030. De meeste stallen voor blankvleeskalveren zijn geschakeld zodat er in de wand geen lichtdoorlaat te maken is. Het dak is vaak geïsoleerd zodat de lichtdoorlaat dat ook moet zijn. (Roséstallen worden minder geschakeld uitgevoerd maar in verband met de beschikbare wandhoogte kan daar ook voor een lichtlaat in het dak gekozen worden).

Aanvullende welzijnsmaatregelen voor het meten van gasconcentraties en het installeren van ventilatoren in de stal worden doorgerekend vanaf 2030. Voor het meten van gasconcentraties wordt uitgegaan van de aanschaf van in totaal drie sensoren per bedrijf (waarvan één mobiel). De ervaringen in de varkenshouderij leren dat ze om de vier jaar vervangen moeten worden. Daarnaast zijn onderhoudskosten en abonnementskosten om de gegevens uit te lezen van belang. Voor verse lucht en om hittestress te voorkomen, wordt (naast verticale ventilatoren) gebruikgemaakt van ventilatoren die lucht verdelen: deze hebben grotere horizontale vinnen die met een lage snelheid draaien.

In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat de overige maatregelen geen extra kosten met zich meebrengen, aangezien deze maatregelen momenteel bij een goede bedrijfsvoering al de norm zijn:

- Permanente toegang tot schoon drinkwater
- Geen individuele huisvesting

Kalveren die momenteel individueel worden opgevangen bij aankomst op een kalverbedrijf kunnen paarsgewijs worden opgevangen. Hiervoor zijn de benodigde afscheidingen aanwezig. Het monitoren van de individuele kalveren die paarsgewijs gehouden worden, zal waarschijnlijk meer tijd kosten, anderzijds hoeven minder afscheidingen geplaatst, verwijderd en gereinigd te worden.
- Minimaal 1 vreetplaats per kalf.
 - Kalveren die melk krijgen, beschikken al over 40 cm/kalf en 1 plaats per dier vanwege het belang van voldoende opname van melk door elk individueel kalf
 - In geval kalveren de genoemde toekomstige oppervlaktes aan leefruimte krijgen, staan minder kalveren tegelijkertijd aan het voerhek, waardoor de dieren tegelijkertijd over 56 cm/kalf aan voerplaats beschikken
 - Dieren in de kalverhouderij worden voornamelijk ad lib gevoerd; deze maatregel is niet van toepassing op dieren die ad lib worden gevoerd.
- Het verhogen van de aanvoerleeftijd van kalveren naar 28 of 35 dagen brengt naar verwachting vooral extra kosten met zich mee voor de melkveehouderij en niet zozeer voor de kalverhouderij. Uiteraard zal de aankoopprijs van een kalf omhooggaan, maar anderzijds zal de kalverhouderij geen voer- en arbeidskosten hebben voor de tijd dat deze kalveren nog op het melkveebedrijf aanwezig zijn.
- Een aparte ruimte voor het afzonderen van zieke dieren

Door de toegenomen oppervlakte per dier wordt het eenvoudiger om het afzonderen van zieke dieren binnen de bestaande ruimte op te vangen door kalveren her te verdelen.

In het maatregelenpakket zijn niet de kosten meegenomen voor een toename leefruimte tot 5,5 m² (2040) voor kalveren >6 maanden (oppervlakte voor jongvee in de melkveehouderij). Blankvleeskalveren worden voornamelijk gehouden in een all-in-all-out-systeem. Extra leefruimte >6 maanden naar 5,5 m² betekent in een systeem van all-in all-out dat deze 5,5 m² vanaf het begin van aankomst op het kalverbedrijf aanwezig moet zijn. Op dat moment dient geïnvesteerd te worden in 2,5 m² extra ten opzichte van de toekomstige leefruimte van 3 m². In plaats van het voorzien van 5,5 m² per kalf vanaf het moment van aanvoer, zou kunnen worden omgeschakeld naar een systeem waarbij niet met het all-in-all-out-principe wordt gewerkt,

maar waarbij elke maand een evenredig aantal dieren wordt afgeleverd. Dit vraagt aanpassingen aan de stal naar diverse compartimenten en een ander bedrijfssysteem waarbij dieren van alle leeftijden op het bedrijf aanwezig zijn. Dit heeft grote impact op de arbeidsefficiëntie.

6.1.2 Investerings en kosten

In het maatregelenpakket voor blankvleeskalveren zijn de totale investeringen in het stalconcept waarin dieren de keuze en ruimte hebben om soorteigen gedrag uit te voeren gelijk aan 606 euro per kalverplaats in 2030 indien uitgaan kan worden van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 6.1). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 93 euro per kalverplaats per jaar. De maatregel met de hoogste investeringen en operationele kosten is de toename van leefruimte. De totale investering voor de sector bedraagt 408 mln. euro. Indien een uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is, dan zijn de investeringen per bedrijf lager, maar zal ook de opbrengst uit het bedrijf en de omzet in de sector verder dalen als gevolg van een afname van het aantal kalveren (-32% minder kalveren).

In 2040 bedragen de totale investeringskosten van het maatregelenpakket 1.402 euro per kalverplaats gegeven de mogelijkheid van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 6.2). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 169 euro per kalverplaats per jaar. De totale investering bedraagt 945 mln. euro, deze meer dan verdubbeling ten opzichte van 2030 is met name het gevolg van extra leefruimte en de investering in welzijnsvloeren. Indien een uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is, dan zijn de investeringen per bedrijf lager, maar zullen ook de opbrengsten verder dalen als gevolg van een afname van het aantal kalveren (-43% minder kalveren).

De extra kosten (inclusief opbrengstderving) per bedrijf zijn gebaseerd op een blankvleeskalverbedrijf met 917 kalverplaatsen: dit is volgens CBS-gegevens uit 2023 de gemiddelde bedrijfsomvang van een blankvleeskalverbedrijf. De kosten voor de sector zijn gebaseerd op 674.104 kalverplaatsen in de blankvleeskalverhouderij in totaal.

Tabel 6.1 Investerings en extra kosten blankvleeskalveren in 2030

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/ jaar)	Extra kosten/ opbrengst- derving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Toename leefruimte tot 2,5 m ² door uitbreiding stalcapaciteit I	400	38	34.852	100	270	26
Toename leefruimte tot 2,5 m ² binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-32%) II		59	53.708	100		39
Hb-gehalte minimaal 5,3 mmol/liter III		PM	PM	100		PM
Milkbar+lier en spenen voor zuigreflex	33	12	10.559	100	22	8
Extra arbeid als gevolg van spenen voor zuigreflex IV		1	792	100		1
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	2.660	100	13	2
Extra arbeid als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer IV		11	9.951	100		7
Extra ruwvoerkosten als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer		10	9.110	100		7
Schuurborstel	13	2	1.729	100	9	1
Daglicht	125	12	10.891	100	84	8
Metten gasconcentraties		3	2.900	100		2
Ventilatoren	15	2	1.995	100	10	1
Totaal bij uitbreiding stalcapaciteit V	606	93	85.438		408	63
Totaal als maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd V	206	114	104.294		139	77

I Extra kosten; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,7 m² per kalverplaats. Bij een toename van de leefruimte tot 2,5 m² bedraagt de investering per kalverplaats 400 euro en bij een toename leefruimte tot 3 m² bedraagt de investering per kalverplaats 650 euro; II Extra kosten plus opbrengstderving; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,7 m² per kalverplaats. Bij een toename van de leefruimte tot 2,5 m² bedraagt de afname aantal kalveren 32% en bij een toename leefruimte tot 3 m² bedraagt de afname aantal kalveren 43%. In geval van een afname van het aantal kalveren op het bedrijf, neemt de beschikbare arbeid toe die mogelijks elders (renderend) ingezet kan worden; III P.M. De kosten van het verhogen van het Hb-gehalte naar ten minste 5,3 mmol/liter per individueel kalf bij slacht kunnen niet op een onderbouwde wijze worden gekwantificeerd en zijn daarom niet in deze berekening opgenomen; IV Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met 0,25 euro per afgeleverd kalf en 0,43 euro per kalverplaats; V De kosten van het verhogen van het Hb-gehalte naar ten minste 5,3 mmol/liter per individueel kalf bij slacht zijn hierin niet opgenomen. Ook weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond (12 kalveren per ha) bedraagt 175 euro per kalverplaats oftewel 103 euro per afgeleverd kalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid en afrastering. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

Tabel 6.2 Investerings en extra kosten blankveeskalveren in 2040

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Toename leefruimte tot 3 m ² door uitbreiding stalcapaciteit I	650	62	56.634	100	438	42
Toename leefruimte tot 3 m ² binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-43%) II		79	72.730	100		53
Welzijnsvloer bij toename leefruimte tot 3 m ²	546	52	47.572	100	368	35
Hb-gehalte minimaal 5,3 mmol/liter III		PM	PM	100		PM
Milkbar+lier en spenen voor zuigreflex	33	12	10.559	100	22	8
Extra arbeid als gevolg van spenen voor zuigreflex IV		1	792	100		1
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	2.660	100	13	2
Extra arbeid als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer IV		11	9.951	100		7
Extra ruwwoerkosten als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer		10	9.110	100		7
Schuurborstel	13	2	1.729	100	9	1
Daglicht	125	12	10.891	100	84	8
Metten gasconcentraties		3	2.900	100		2
Ventilatoren	15	2	1.995	100	10	1
Totaal bij uitbreiding stalcapaciteit V	1.402	169	154.792		945	114
Totaal als maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd V	752	186	170.888		507	126

I Extra kosten; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,7 m² per kalverplaats; II Extra kosten plus opbrengstderving; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,7 m² per kalverplaats; III PM De kosten van het verhogen van het Hb-gehalte naar ten minste 5,3 mmol/liter per individueel kalf bij slacht kunnen niet op een onderbouwde wijze worden gekwantificeerd en zijn daarom niet in deze berekening opgenomen; IV Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met 0,25 euro per afgeleverd kalf en 0,43 euro per kalverplaats; V De kosten van het verhogen van het Hb-gehalte naar ten minste 5,3 mmol/liter per individueel kalf bij slacht zijn hierin niet opgenomen. Ook weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond (12 kalveren per ha) bedraagt 175 euro per kalverplaats oftewel 103 euro per afgeleverd kalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid en afrastering. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

6.2 Rosékalveren

6.2.1 Maatregelen

Voor rosékalveren omvat de lijst met extra dierenwelzijnsmaatregelen dezelfde maatregelen als voor blankveeskalveren met uitzondering van het sturen op Hb-gehalte. Zie voor achtergrondinformatie sectie 6.1.1, waarbij ook al de verschillen in de uitvoeringen van de maatregelen tussen blankveeskalveren en rosékalveren op hoofdlijnen zijn aangegeven.

6.2.2 Investerings en kosten

In het maatregelenpakket voor rosékalveren zijn de totale investeringen in het stalconcept gelijk aan 561 euro per kalverplaats in 2030 indien uitgegaan kan worden van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 6.3). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 84 euro per kalverplaats per jaar (uitbreiding van stalcapaciteit). De maatregel met de hoogste investeringen en operationele kosten is de toename van leefruimte. Het belangrijkste verschil bij wel en geen staluitbreiding zit in het moeten investeren in extra ruimte versus minder dieren houden. Terwijl staluitbreiding gepaard gaat met de nodige

investeringskosten (en niet zozeer opbrengstderving tot gevolg heeft) leidt de toename in leefruimte wanneer staluitbreiding niet mogelijk is tot krimp en daarmee tot opbrengstderving (in plaats van investeringskosten voor extra leefruimte). Het verschil tussen beide opties is 'maar' circa 10-15 euro per kalverplaats. De totale investering bedraagt 197 mln. euro, en zijn daarmee circa de helft van die voor blankvleeskalveren (als gevolg van veel minder rosékalverplaatsen in Nederland). Indien een uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is dan zijn de investeringen per bedrijf lager, maar zullen ook de opbrengsten dalen als gevolg van een afname van het aantal kalveren (-28% minder kalveren). In 2040 bedragen de totale kosten van het maatregelenpakket 1.357 euro per kalverplaats gegeven de mogelijkheid van een uitbreiding van de stalcapaciteit (tabel 6.4). De extra kosten (investering plus operationeel) bedragen 159 euro per kalverplaats per jaar. De totale investering bedraagt 285 mln. euro, en de meer dan verdubbeling ten opzichte van 2030 is het gevolg van extra leefruimte. Indien een uitbreiding van de stalcapaciteit niet mogelijk is dan zijn de investeringen per bedrijf lager, maar zullen ook de opbrengsten dalen als gevolg van een afname van het aantal kalveren (-40% minder kalveren).

De extra kosten en de opbrengstderving per bedrijf zijn gebaseerd op een rosékalverbedrijf met 424 kalverplaatsen, dit is volgens CBS-gegevens uit 2023 de gemiddelde bedrijfsomvang van een rosékalverbedrijf. De kosten voor de sector zijn gebaseerd op 351.236 kalverplaatsen in de rosékalverhouderij in totaal.

Tabel 6.3 Investeringskosten en extra kosten rosékalveren in 2030

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Toename leefruimte tot 2,5 m ² door uitbreiding stalcapaciteit I	350	33	14.088	100	123	12
Toename leefruimte tot 2,5 m ² binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-28%) II		31	13.168	100		11
Milkbar en spenen voor zuigreflex	33	12	4.878	100	11	4
Extra arbeid als gevolg van spenen voor zuigreflex III		1	366	100		0,30
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	1.229	100	7	1
Extra arbeid als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer III		12	4.989	100		4
Schuurborstel	13	2	799	100	5	1
Daglicht	125	12	5.031	100	44	4
Metten gasconcentraties		7	2.900	100		2
Ventilatoren	20	3	1.229	100	7	1
Totaal bij uitbreiding stalcapaciteit IV	561	84	35.507		197	29
Totaal als maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd III	211	82	34.588		74	29

I Extra kosten; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,8 m² per kalverplaats; II Extra kosten plus opbrengstderving; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,8 m² per kalverplaats; III Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met 0,25 euro/afgeleverd kalf en 0,43 euro/kalverplaats; IV Weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond (12 kalveren per ha) bedraagt 175 euro per kalverplaats oftewel 103 euro per afgeleverd kalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid en afrastering. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

Tabel 6.4 Investerings en extra kosten rosékalveren in 2040

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/opbrengstderving per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investering en sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Toename leefruimte tot 3 m ² door uitbreiding stalcapaciteit I	600	57	24.150	100	211	20
Toename leefruimte tot 3 m ² binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-40%) II		44	18.812	100		16
Welzijnsvloer bij toename leefruimte tot 3 m ²	546	52	21.977	100		18
Milkbar en spenen voor zuigreflex	33	12	4.878	100	11	4
Extra arbeid als gevolg van spenen voor zuigreflex III		1	366	100		0,30
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	1.229	100	7	1
Extra arbeid als gevolg van verstrekken langvezelig ruwvoer III		12	4.989	100		4
Schuurborstel	13	2	799	100	5	1
Daglicht	125	12	5.031	100	44	4
Meten gasconcentraties		7	2.900	100		2
Ventilatoren	20	3	1.229	100	7	1
Totaal bij uitbreiding stalcapaciteit IV	1.357	159	67.546		285	56
Totaal als maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd IV	757	147	62.208		74	52

I Extra kosten; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,8 m² per kalverplaats; II Extra kosten plus opbrengstderving; uitgaande van een huidige leefruimte van 1,8 m² per kalverplaats; III Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met 0,25 euro per afgeleverd kalf en 0,43 euro per kalverplaats; IV Weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond (12 kalveren per ha) bedraagt 175 euro per kalverplaats oftewel 103 euro per afgeleverd kalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid en afrastering. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

7 Discussie en reflectie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst een overzicht gegeven van de investeringsbehoefte en de jaarlijkse kosten op sectorniveau. Verschillende overwegingen zijn meegenomen om tot een totaalschatting te komen (waaronder een mogelijke krimp van de veestapel). Ook wordt kort ingegaan op hoe de hier verkregen resultaten zich verhouden tot enkele recente andere studies. Daarna wordt ingegaan op de aannames en beperkingen, waar mogelijk voorzien van een korte toelichting hoe die van invloed zijn op de eerder gepresenteerde resultaten. Dit wordt gevolgd door een reflectie op enkele overige aspecten, met name level playing field (met als focus de ontwikkeling van dierenwelzijnsstandaarden in voor Nederland belangrijke omringende landen en de EU), alsook financieringsaspecten. Het hoofdstuk sluit af met een uitleiding over relevante kritische succesfactoren.

7.2 Analyse en synthese

Aggregatie naar sectorniveau bij verschillende veronderstellingen: investeringen

In tabel 7.1 wordt een overzicht gegeven van de investeringen op sectorniveau waarbij rekening is gehouden met een drie factoren, namelijk met:

- de mate waarin bedrijven in de bestaande situatie al aan bepaalde maatregelen voldoen
- het deels realiseren van de maatregelen via aanpassingen van de bestaande stallen (binnen de huidige bebouwing) en deels via nieuwbouw (en/of uitbreiding) en
- de mogelijke krimp in het aantal dieren, bijvoorbeeld vanwege milieumaatregelen.

De mate waarin sectoren al aan bepaalde maatregelen voldoen is niet direct voorhanden, maar is wel van belang om de financieringsbehoefte en jaarlijkse kosten goed in te kunnen schatten. Aan sommige maatregelen, zoals onbeperkte beschikbaarheid van ruwvoer, voldoen naar schatting alle bedrijven in de melkveehouderij al. Naar schatting voldoen daarentegen nog zeer weinig melkveebedrijven aan een maatregel zoals voldoende ruimte van 9 m² per dier. Door het onderzoeksteam is, indien relevant met raadpleging van experts uit de stallenbouw, een inschatting gemaakt (op maatregelniveau) van het aandeel van de bedrijven dat naar schatting nog aanpassingen moet maken en welk aandeel dus niet meer. Soms kan het aandeel bedrijven dat al aanpassingen heeft doorgevoerd substantieel zijn, met de pluimveehouderij als sprekend voorbeeld. Zoals in een eerder hoofdstuk al werd geconstateerd, voldoet bij vleeskuikens al circa de helft van de bedrijven aan de eisen ten aanzien van de vier onderscheiden niveaus van bezettingsgraad die in het kader van de AMvB zijn doorgerekend. Voor andere sectoren, zoals de varkenshouderij en de kalverhouderij, zullen naar verwachting de meeste bedrijven alle maatregelen nog moeten nemen.

In de analyse is zowel gerekend met de kosten van de realisatie van de extra dierenwelzijnsmaatregelen via aanpassingen in bestaande bebouwing als via (volledige/gedeeltelijke) nieuwbouw (en/of uitbreiding van bestaande bouw). Met name wanneer het gaat om maatregelen die te maken hebben met het vergroten van de leefruimte van dieren binnen bestaande stallen, zal dit niet alleen investeringen vragen, maar ook gepaard gaan met een verkleining van de veestapel op het bedrijf. Dat laatste heeft een negatief effect op de opbrengsten. Merk op dat wanneer een substantieel aandeel van de bedrijven voor deze route kiest of moet kiezen, het ook een effect op de veestapel als geheel zal hebben (zie ook vervolg).

Met betrekking tot de mogelijke krimp van het aantal dieren zijn twee scenario's doorgerekend. Dat is gedaan om de impact van een mogelijke reductie van de omvang van de veestapel vanwege de emissiereductieopgaven inzichtelijk te maken ('exogene veestapelreductie'). De omvang van die reductie is niet bekend en daarom is ervoor gekozen om met 20% en 30% veestapelreductie scenario's te rekenen

(zie ook hoofdstuk 2). Voor de berekeningen kan dit een extra complicatie creëren omdat ook de dierenwelzijnsaanpassing die plaatsvindt binnen de bestaande stalruimte al tot een veestapelreductie zal leiden (zie ook de voorgaande alinea). Deze 'endogene veestapelreductie' (voortvloeiend uit de AMvB-maatregelen) moet niet bovenop de 20% of 30% 'exogene veestapelreductie' komen. In de onderstaande berekeningen is voor deze 'endogene veestapelreductie' gecorrigeerd zodat bij 20% krimp de berekende krimp ook werkelijk 20% (of 30%) is.

Krimp van het aantal dieren komt op twee plekken terug in de analyse. Deze krimp komt enerzijds aan bod bij de berekening van de kosten van maatregelen op bedrijfsniveau. Implementatie van sommige maatregelen leidt tot afname van het aantal dieren op het bedrijf, dit gebeurt als binnen de bestaande stallen aan de nieuwe eisen moet worden voldaan. Deze afname in dieren aantallen is met name het gevolg van de eisen rond een grotere leefoppervlakte.

Zoals al genoemd, zijn voor de opschaling van de kosten naar sectorniveau én voor het berekenen van effecten op emissies aannames gedaan met betrekking tot de omvang van een landelijke krimp van de veestapel. Hierbij is, op basis van ander onderzoek, uitgegaan van een krimp van 20 of 30% (exogene krimp). Merk op dat dit eigenlijk losstaat van de krimp die voor het individuele bedrijf is doorgerekend.

Bij het lezen van tabel 7.1 is het van belang om te realiseren dat in 2040 de investeringsbehoefte van alle maatregelen is meegenomen, inclusief die maatregelen die ook al in 2030 van toepassing zijn. Er moet voor 2040, uitgaande van 20% krimp in het aantal dieren, rekening worden gehouden met een totale investeringsbehoefte in de range van 5,9 (ondergrens) tot 8,4 mld. euro (bovengrens). Voor 2030 zijn de bedragen wel wat lager, maar niet zoveel. Dat komt omdat het blok investeringsmaatregelen in de praktijk naar verwachting al voor 2030 in gang zal moeten worden gezet, waarbij dan direct geanticipeerd zal worden op de in de AMvB al voorziene maatregelen die later komen.

Over de temporisering zijn in de eerdere hoofdstukken al een aantal opmerkingen gemaakt. Op basis van de maatregelen en pakketten kan afgeleid worden wat de stijgende kosten zijn bij verdergaande maatregelenpakket, maar dit is sectorspecifiek. Bij de melkveehouderij is met drie pakketten gewerkt, waarbij pakket 2 een uitbreiding is van pakket 1. Een bedrijf zou dit in zekere mate stapsgewijs kunnen doen. Pakket 3 met vrijloopstal is een ander type stal en kan niet anders dan sprongsgewijs.

Met betrekking tot melkvee was er de wens om in het kader van de AMvB Dierwaardigheid extra verplichtingen rond weidegang op te nemen. Het bleek binnen de beschikbare tijd te complex om daar uitvoerig aan te rekenen. De kosten hiervan zijn dus ook niet meegenomen in tabel 7.1. De realiseerbaarheid van generieke weidegangseisen stelt eisen aan de beschikbaarheid van het huiskavel. Wanneer dit onvoldoende is, kan uitbreiding van de huiskavel heel lastig en duur zijn. Een ander knelpunt is de combinatie van verhoogde weidegang met een automatisch melksysteem. Vanwege de noodzaak om actuele data te verzamelen, is ervan afgezien om hieraan te rekenen. Overigens voldoet naar schatting al 80% van de bedrijven aan een bepaalde vorm van weidegang (Doornewaard, 2023).

Bij de pluimveehouderij betreft de dierenwelzijnsmaatregel in feite steeds meer leefruimte per dier. Dit kan na iedere ronde geleidelijk stringenter worden. De kosten zullen dan ook geleidelijk hoger worden. Voor verbod op bepaalde huisvestingsystemen geldt het volgende. Er worden in Nederland op enkele tientallen bedrijven circa 4 mln. (12% van het totaal) leghennen in koloniehuisvesting gehouden (Avined, 2024). Deze bedrijven kunnen overstappen op grondhuisvesting als de inventaris is afgeschreven. Bij een voldoende overgangstermijn zijn er geen economische gevolgen. Per 1 januari 2012 is er binnen de EU een verbod op het houden van leghennen in traditionele kooihuisvesting. Een aantal bedrijven in Nederland hebben toen gekozen voor koloniehuisvesting. Dit betekent dat het merendeel van deze systemen in 2024 12 tot 14 jaar oud is. Volgens het boekwerk KWIN Veehouderij is de afschrijving op koloniesystemen 7,5%. Dit betekent een economische levensduur van ruim 13 jaar. Bij een verbod op koloniehuisvesting per 2030 of 2035 is het merendeel van de systemen afgeschreven. Hetzelfde geldt voor bedrijven met kooihuisvesting voor opfok leghennen. Voor meer informatie zie Bondt et al. (2022).

Voor de varkenshouderij geldt eventueel voor vleesvarkens dat de extra leefruimte gefaseerd wordt ingevoerd, van 0,8 m² naar 0,9 m². Voor zeugen werd eerder aangegeven dat de investeringen samenhangend zijn en moeilijk gefaseerd kunnen worden ingevoerd.

Voor de kalverhouderij is de mogelijkheid tot fasering al expliciet gemaakt: er wordt gerekend met maatregelpakketten ingaande in 2030 en 2040.

Tabel 7.1 Overzicht investeringsbehoefte bij fifty-fifty veronderstelling wel/geen nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) en verschillende krimpprocentages (mln. euro)

Sector	Grotere gebouwen niet mogelijk	Grotere gebouwen wel mogelijk	50%/50% a)	20% krimp	30% krimp
Melkveehouderij b)					
P1 basispakket	791,0	3.281,0	2.036,0	1.850,9	1.619,5
P2 basis + meer vloeroppvlak	814,0	6.524,0	3.669,0	3.669,0	3.357,3
P3 vrijloopstal	3.791,0	4.135,0	3.963,0	3.963,0	3.963,0
Pluimveehouderij c)					
Vleeskuikens					
2030 - 39 kg/m ²	0,0	42,0	21,0	17,4	15,2
2030 - 36 kg/m ²	0,0	90,0	45,0	38,8	33,9
2040 - 33 kg/m ²	0,0	144,0	72,0	64,5	56,4
2040 - 30 kg/m ²	0,0	218,0	109,0	101,8	89,0
Vleeskuikenouderdieren					
2030 - 7,5 dieren/m ²	0,0		0,0	0,0	0,0
2040 - 7,0 dieren/m ²	0,0		0,0	0,0	0,0
Leghennen					
2040 - 8 hennen/m ²	0,0	137,0	68,5	54,8	48,0
2040 - 7 hennen/m ²	0,0	312,0	156,0	124,8	109,2
Opfoklegghennen					
2040 - 16 hennen/m ²	0,0		0,0	0,0	0,0
2040 - 18 hennen/m ²	0,0		0,0	0,0	0,0
Varkenshouderij d)					
Vleesvarkens					
0,8 m ² /plaats	1.412,0	1.128,0	1.270,0	1.195,3	1.045,9
0,9 m ² /plaats	941,0	1.025,0	983,0	925,2	809,5
Zeugen					
2030-2040 combi	2.603,0	1.914,0	2.258,5	2.125,6	1.859,9
Vleeskalverhouderij e)					
Blankvleeskalveren					
2030 - maatregelen	139,0	408,0	273,5	258,9	227,9
2040 - maatregelen	507,0	945,0	726,0	739,9	647,4
Rosékalveren					
2030 - maatregelen	74,0	197,0	135,5	126,0	110,3
2040 - maatregelen	74,0	285,0	179,5	179,5	157,1
Totaal					
ondergrens ('2040')	4.916,0	7.731,0	6.323,5	5.940,4	5.197,9
bovengrens ('2040')	8.387,0	11.326,0	8.662,0	8.429,9	7.871,5

a) Fifty-fifty slaat hier op de berekening van de kosten gebaseerd op aanpassingen waarbij nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) wel of niet mogelijk zijn met beide 50% aandeel. Hier zit al een zekere krimp in die verschilt per sector en een uitvloeisel is van de berekende krimp per bedrijf (endogene krimp) in het aantal dieren vanwege de sectorspecifieke vraag naar bijvoorbeeld meer leefoppervlakte; b) Bij melkvee vindt, als er binnen de bestaande stal aanpassing nodig is, al krimp plaats. Voor de pakketten P1, P2 en P3 loopt die krimp op van circa 20% tot meer dan 50% (bij de vrijloopstal; nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) niet mogelijk); c) Bij pluimvee zijn bij vleeskuikens de reductiepercentages door meer leefruimte respectievelijk 7%, 14% en 28%. Bij leghennen is dit krimp bij aanpassingen in geval geen nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) mogelijk zijn circa 11%. Voor de opfok/ouderdierenbedrijven zijn geen krimpprocentages doorgerekend; d) Bij varkens is rekening gehouden met een krimp van 15% voor zowel zeugen als vleesvarkens. Dat is de orde van grootte die naar verwachting uit de Lbv en Lbv+ gerealiseerd zal gaan worden; e) Bij blankvleeskalveren zijn de reductiepercentages bij meer leefruimte zonder dat nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) mogelijk is respectievelijk 32% (2030) en 43% (2040). Voor rosé vleeskalveren zijn de percentages respectievelijk 28% (2030) en 40% (2040).

Bij de gepresenteerde kostenschattingen is er geen rekening mee gehouden dat er bij het naar voren halen van investeringen extra kosten kunnen ontstaan doordat bestaande gebouwen op dat moment nog niet afgeschreven zijn. Is dat het geval, dan zijn er vervroegde afschrijvingen nodig en moeten er in feite nieuwe productiemiddelen worden aangeschaft zonder dat bedrijven voldoende (via het normale afschrijvingsritme) hebben kunnen 'sparen' voor de vervanging. In dat geval treedt kapitaalvernietiging op en zijn er extra kosten. Het temporiseren van maatregelen zodanig dat ze bij het natuurlijke afschrijvings- en vervangingspatroon van ondernemers passen, verlaagt de nettokosten die zij moeten maken. Zoals tabel 7.1 laat zien, zijn de benodigde investeringen in de melkveehouderij en de varkenshouderij relatief groot. Het aandeel van de varkenshouderij in de totale investeringen ligt, afhankelijk van de eisen, in de range van 40% tot 55%.

Aggregatie naar sectorniveau bij verschillende veronderstellingen: jaarkosten

Tabel 7.2 geeft een overzicht van de benodigde financiële compensatie om de effecten op kosten en opbrengsten van het invoeren van de maatregelen voor de bedrijven te neutraliseren ofwel van de berekende maatschappelijke kosten. Bij de jaarkosten gaat het daarbij enerzijds om de jaarkosten van de extra investeringen en anderzijds om de operationele meerkosten die bij de AMvB-maatregelen op de bedrijven zullen moeten worden gemaakt. Uit tabel 7.2 kan worden afgeleid dat de totale jaarlijkse kosten in 2040 en uitgaande van 20% krimp van de veestapel in de range van 1,3 tot 2,1 mld. Euro zullen liggen. In 2040 zijn de jaarkosten wat hoger dan in 2030, maar dat verschil is beperkt (<100 mln.). De reden is dat de meest kostbare maatregelen investeringen zijn, die in één keer worden genomen, vaak aler deze wettelijk verplicht zullen worden. De jaarkosten zijn het laagst bij de pluimveesector. Dat komt omdat daar al circa 50% van de bedrijven aan de vereiste maatregelen voldoet. Maar de vraag is of er, als de maatregelen die nu vrijwillig worden genomen straks verplicht zijn, nog wel een vergoeding uit de markt voor de meerkosten zal worden betaald (zoals dat op dit moment nog wel plaatsvindt).

Tabel 7.2 Overzicht benodigde financiële compensatie (jaarlijkse kosten plus opbrengstderving) bij fifty-fifty veronderstelling wel/geen nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) en verschillende krimp percentages (mln. euro) a)

Sector	Grotere gebouwen niet mogelijk b)	Grotere gebouwen wel mogelijk	50%/50%	20% krimp	30% krimp
Melkveehouderij					
P1 basispakket	708,0	425,0	566,5	515,0	450,6
P2 basis + meer vloeroppervlak	1.231,0	768,0	999,5	999,5	914,6
P3 vrijloopstal	2.015,0	544,0	1.279,5	1.279,5	1.279,5
Pluimveehouderij					
Vleeskuikens					
2030 - 39 kg/m ²	4,2	4,0	4,1	3,4	2,9
2030 - 36 kg/m ²	9,2	8,0	8,6	7,4	6,0
2040 - 33 kg/m ²	15,2	12,8	14,0	12,5	9,8
2040 - 30 kg/m ²	22,2	19,0	20,6	19,2	14,4
Vleeskuikenouderdieren					
2030 - 7,5 dieren/m ²	1,2		1,2	1,0	0,8
2040 - 7,0 dieren/m ²	4,0		4,0	3,5	2,8
Leghennen					
2040 - 8 hennen/m ²	32,5	18,0	25,3	20,2	17,7
2040 - 7 hennen/m ²	79,0	41,0	60,0	48,0	42,0
Opfoklegghennen					
2040 - 16 hennen/m ²	4,0		4,0	3,2	2,8
2040 - 18 hennen/m ²	6,5		6,5	5,2	4,6
Varkenshouderij					
Vleesvarkens					
0,8 m ² /plaats	219,0	180,0	199,5	159,6	139,7
0,9 m ² /plaats	221,0	207,0	214,0	171,2	149,8
Zeugen					
2030-2040 combi	446,0	344,0	395,0	371,8	325,3
Vleeskalverhouderij					
Blankvleeskalveren					
2030 - maatregelen	177,0	63,0	120,0	113,6	100,0
2040 - maatregelen	126,0	114,0	120,0	122,3	107,0
Rosékalveren					
2030 - maatregelen	29,0	29,0	29,0	27,0	23,6
2040 - maatregelen	52,0	56,0	54,0	54,0	47,3
Totaal					
ondergrens ('2040')	1.569,9	1.063,0	1.344,6	1.214,7	1.063,4
bovengrens ('2040')	3.004,7	1.534,0	2.137,1	2.058,9	1.961,1

a) Bij deze tabel gelden dezelfde uitgangspunten zoals vermeld bij tabel 7.1; b) Als nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) niet mogelijk is, is er vaak 'gedwongen' krimp nodig vanwege de extra leefruimte die in het kader van de AMvB-maatregelen nodig is. De opbrengstderving die daardoor optreedt is in de jaarlijkse kosten van deze tabel meegenomen.

Indicatieve berekening van kostprijsstijging in relatie tot huishouduitgaven

Het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen per huishouden in 2022 bedroeg 35.400 euro (CBS, 2024). Hiervan wordt 5,5% uitgegeven aan producten van dierlijke herkomst, ofwel 1.962 euro (CBS, Statline). In een eerdere impactstudie (Jongeneel et al., 2024) is berekend dat een gemiddelde toename van de kostprijs van 12% ertoe leidt dat de gemiddelde winkelprijs van producten van dierlijke herkomst naar verwachting met 6,2% toeneemt. Dit wordt deels gecompenseerd door een vraagafname gelijk aan 3,1%, zodat per saldo de jaarlijkse huishouduitgaven van 1.962 euro voor producten van dierlijke herkomst met 3,1%, oftewel ongeveer 56 euro toenemen. Extrapoleren we voornoemde toename van de huishouduitgaven op basis van de in deze studie berekende toename van de kostprijs van (afgerond) 11% tot 19%, dan bedragen in dat geval de extra huishouduitgaven (bij volledige doorberekening) 52 tot 88 euro per jaar. In relatie tot het

gestandaardiseerde inkomen is dit een extra uitgave variërend van 0,15 tot 0,25%. Uitgedrukt in de huishouduitgaven voor producten van dierlijke herkomst is dit een extra uitgave in de range van 2,7 tot 4,5%. Een dergelijke prijsstijging raakt de lagere inkomenshuishoudens overigens sterker dan hogere inkomenshuishoudens.

Duiding van de benodigde financiële compensatie van de AMvB-maatregelen in relatie tot het referentie-bedrijfsinkomen

Het jaarlijkse inkomen uit het bedrijf is een sleutelindicator met betrekking tot rentabiliteit en beloning van productiefactoren (eigen arbeid en kapitaal).¹⁰ Om de berekende kosten en opbrengstverliezen op bedrijfsniveau in perspectief te kunnen plaatsen, is een referentie-inkomen voor de bedrijven berekend. Daarbij is een meerjarig gemiddelde van het bedrijfsinkomen gehanteerd als vergelijking vanwege grote schommelingen tussen jaren (Jongeneel et al., 2024; Vissers et al., 2024). Opgemerkt dient te worden dat er ook grote verschillen zijn tussen bedrijven binnen dezelfde sector (Agrimatie.nl). Als kanttekening wordt nog opgemerkt dat het vijfjarig olympische gemiddelde zoals dat hier is gebruikt hoger ligt dan het langjarig gemiddelde inkomen. tabel 7.3 geeft een overzicht van de financiële impact (extra kosten plus eventuele opbrengstderving) op het niveau van de referentiebedrijven, met daarbij ook de berekende waarden van de referentie-inkomens.

Zoals tabel 7.3 laat zien is er een forse variatie in de financiële impact van de dierenwelzijnsmaatregelen tussen sectoren. Hetzelfde geldt voor de referentie-inkomens. De benodigde of equivalente financiële compensatie is het bedrag aan kosten en opbrengstderving dat precies voldoende is om het inkomensniveau gelijk te houden aan dat van de uitgangssituatie. Voor de melkveehouderij is het gemiddelde inkomen uit het bedrijf in 2024 126.000 euro. Dit is minder dan in 2022 maar nog wel hoger dan het gemiddelde over de periode 2020-2024 (gemiddeld 103.261 euro, zie tabel 7.3). De financiële impact (extra kosten en opbrengstderving) van de maatregelen varieert wat omvang betreft van 8% van het referentie-inkomen (pluimvee) tot 223% van het referentie-inkomen (vleesvarkens), waarbij het effect afhankelijk is van het maatregelpakket dat zal worden gekozen. Voor de varkenshouderij en de kalverhouderij zijn de relatieve effecten het grootst. Wanneer de lasten van de dierenwelzijnsmaatregelen eenzijdig op de veehouderijsectoren zouden worden afgewenteld en/of er onvoldoende flankerend beleid is, kunnen de effecten voor de bedrijven dus ingrijpend, tot soms zeer ingrijpend zijn.

¹⁰ Het inkomen uit het bedrijf per onbetaald arbeidsjaareenheid (oaje) is vaak lager omdat meerdere onbetaalde personen werkzaam zijn (zie Agrimatie).

Tabel 7.3 Overzicht benodigde financiële compensatie per bedrijf met veronderstelling wel/geen nieuwbouw (en/of uitbreiding bestaande bouw) en referentie-inkomen per bedrijf (euro per bedrijf) a)

Sector	Grotere gebouwen niet mogelijk	Grotere gebouwen wel mogelijk	Referentie-inkomen
Melkveehouderij			
P1 basispakket	57.652	33.583	103.261
P2 basis + meer vloeroppervlak	98.370	60.242	103.261
P3 vrijloopstal	135.528	42.808	103.261
Pluimveehouderij			
Vleeskuikens			
2030 - 39 kg/m ²	23.940	22.540	281.856
2030 - 36 kg/m ²	49.000	48.000	281.856
2040 - 33 kg/m ²	73.709	79.349	281.856
2040 - 30 kg/m ²	99.611	118.549	281.856
Vleeskuikenouderdieren			
2030 - 7,5 dieren/m ²	7.468		
2040 - 7,0 dieren/m ²	23.520		
Leghennen			
2040 - 8 hennen/m ²	47.040	29.820	196.596
2040 - 7 hennen/m ²	99.000	65.800	196.596
Opfokleg hennen			
2040 - 16 hennen/m ²	6.580		
2040 - 18 hennen/m ²	9.380		
Varkenshouderij			
Vleesvarkens			
0,8 m ² /plaats		235.000	142.982
0,9 m ² /plaats	220.000	236.000	142.982
Zeugen			
2030-2040 combi	404.000	399.000	181.103
Vleeskalverhouderij			
Blankvleeskalveren			
2030 - maatregelen	104.294	85.438	74.456
2040 - maatregelen	170.888	154.792	74.456
Rosékalveren			
2030 - maatregelen	34.588	35.507	49.103
2040 - maatregelen	62.208	67.546	49.103

a) Het referentie-inkomen is gelijk aan het olympisch gemiddeld jaarlijks bedrijfsinkomen over de periode 2020-2024¹¹

Vergelijking van de uitkomsten met de Quickscan Contour AMvB en de impactstudie voor het Convenant Dierwaardige Veehouderij

Een vraag is hoe de hier gevonden resultaten zich verhouden met twee recente andere economische impact-analyses van dierenwelzijnsverbeteringsmaatregelen. De eerste studie waarnaar is gekeken is de zogenaamde Quickscan-analyse (Backus et al., 2024). In vergelijking tot de Quickscan *Contour AMvB* zijn zowel de investeringsbedragen als de jaarlijkse kosten in de huidige studie veel hoger. Dat geldt voor alle sectoren, maar met name voor de melkveehouderij en de varkenshouderij. De reden is dat de maatregelen die in het kader van de Quickscan zijn doorgerekend veelal betrekking hebben op maatregelen met minder toename in leefruimte waarbij beoogd werd deze maatregelen vaak al op kortere termijn in te voeren (bijvoorbeeld per 2026).

Ook ten opzichte van de Impactstudie Convenant Dierwaardige Veehouderij (Jongeneel et al., 2024b), zijn de in deze studie berekende jaarkosten voor de AMvB-maatregelen duidelijk hoger. Dit wordt door verschillende factoren verklaard. Zo wordt in beide studies met verschillende leefruimte-eisen gerekend. Ook zijn er soms verschillen in de referentiebedrijven die als uitgangspunt zijn gekozen. Een voorbeeld: in de

¹¹ Het inkomen per bedrijf is niet hetzelfde als het inkomen per arbeidsjaareenheid. Vaak moeten meerdere personen van dit inkomen leven.

Convenantstudie werd uitgegaan van een melkveehouderijbedrijf met 110 koeien, in deze AMvB-studie is dat een bedrijf met 120 koeien. In de Convenantstudie werd met een termijn tot 2040 gerekend, terwijl in de doorrekening van de AMvB in deze studie de meeste en de meest ingrijpende maatregelen (investeringen) al voor 2030 worden genomen. Dat leidt tot relatief hogere kosten voor een uitvoering van de AMvB-maatregelen. Verder zijn in de Convenantstudie schattingen gemaakt voor de kosten in de melkvee- en de kalverhouderij, terwijl nog geen overeenstemming over de maatregelen was tussen de partijen. Daarmee betreft de doorrekening verschillende maatregelenpakketten en zijn de uitkomsten moeilijk vergelijkbaar. Zie voor een nadere detaillering per sector tabel 7.4

Tabel 7.4 Overzicht van afwijkingen in de jaarkosten van deze AMvB-studie ten opzichte van de Impactstudie Convenant Dierwaardige Veehouderij (Jongeneel et al., 2024).

Sector	Range van jaarkosten/bedrijf (x 1.000 euro) variërend over periode (2030/2040) en opties volgens deze studie	Afwijking van huidige AMvB-berekeningen in relatie tot de studie van het Convenant Dierwaardige Veehouderij	Toelichting ter verklaring van de belangrijkste verschillen
Melkveehouderij	33-136	Kosten zijn substantieel hoger	Bij melkvee was geen overeenstemming tussen de convenantspartijen over de maatregelen die in de Convenantstudie zijn opgenomen. Daarom is een inschatting gemaakt van het bedrag dat was gemoeid met de maatregelen waar consensus was. Het is niet verrassend dat bij een minder uitgebreid pakket aan maatregelen dit bedrag veel lager uitvalt. Het bedrag van de Dierenbescherming is wel van dezelfde orde van grootte als dat van de AMvB. In de AMvB is gerekend met 3 pakketten die sterk variëren in kosten. In de Convenantstudie was geen sprake van een oppervlakte-eis, maar vanuit de Dierenbescherming was er de wens van (10%) extra ligboxen, die indirect een leefruimte-consequentie heeft. Bij de AMvB is uitgegaan van een oppervlakte-eis van 9 m ² /koe. In de Convenantstudie werd de extra benodigde oppervlakte berekend vanuit een uitgangssituatie van 8 m ² /koe, voor de AMvB is uitgegaan van 7 m ² /koe. De krimp is bij AMvB 25% en in de Convenantstudie circa 10%. Dat verschil in uitgangspunten leidt tot hogere kosten in het geval van de AMvB-maatregelen. In de AMvB-berekeningen zijn de maatregelen gerelateerd aan kalveren op een betere manier meegenomen dan in de Convenantstudie.
Pluimveehouderij			In de Convenantstudie zijn opfok/vermeerder bedrijven niet separaat meegenomen.
Leghennen	30-99	Kosten zijn vergelijkbaar voor optie van 8 hennen/m ² , maar veel hoger voor opties van 7 hennen/m ²	In de Convenantstudie zijn 3 opties doorgerekend, waarvan er twee van een hogere leefruimte per dier uitgaan.
Vleeskuikens	23-119	Kosten zijn vergelijkbaar voor 30 kg/m ² en de helft of lager voor opties van 39 en 36 kg/m ²	In de Convenantstudie is naast de 30 kg/m ² ook nog de strengere optie van 25 kg/m ² meegenomen. In dat laatste geval zijn de kosten hoger.
Varkenshouderij			
Vleesvarkens	399-404	Kosten ruim een kwart hoger	In de Convenantstudie wordt meer rekening gehouden met het natuurlijk verloop van investeringen. In geval van AMvB vinden de meeste en meest ingrijpende maatregelen al in de periode tot 2030 plaats.
Zeugen	220-236	Kosten zijn twee keer zo hoog	(Zie ook hierboven over temporisering van de investeringen). In de Convenantstudie was de variant vleesvarkens 0,8 m ² niet meegenomen. Deze maatregel vergt hoge investeringen om aan de temperatuurbeperving te voldoen.
Vleeskalverhouderij			Bij vleeskalveren is in de Convenantstudie een andere set van maatregelen doorgerekend dan deze die onder de AMvB vallen; ten tijde van de Convenantstudie bestond geen overeenstemming over de maatregelen tussen de convenantspartijen.
Blankvleeskalveren	85-170	Kosten zijn drie of meer keer zo hoog	In het geval van de AMvB wordt uitgegaan van 2,5 m ² /dier aan leefruimte in 2030 en 3 m ² /dier in 2040 en dat is hoger dan de 2,2 m ² /dier waar in de Convenantstudie mee is gerekend. Meer leefruimte betekent hogere kosten. Daarnaast brengt ook de investering in een welzijnsvloer de nodige kosten met zich mee, wat in de Convenantstudie niet in rekening is gebracht.
Rosékalveren	35-68	Kosten zijn circa twee keer zo hoog	Het is ook hier vooral de extra leefruimte en investering in de welzijnsvloer waar in deze AMvB mee is gerekend die de hogere kosten ten opzichte van de Convenantstudie verklaard (zie ook blankvleeskalveren)

7.3 Aannames en beperkingen

Zoals in het voorafgaande al een aantal keer in beeld kwam, zijn de in deze impactanalyse gekwantificeerde resultaten mede afhankelijk van een aantal veronderstellingen die, vaak noodgedwongen, moesten worden gemaakt. Gepoogd is die aannames op zo plausibel mogelijke gronden te maken, maar dat laat onverlet dat ze ook anders hadden kunnen worden gemaakt en er in de tijd veranderingen kunnen optreden, waardoor andere aannames beter te rechtvaardigen zouden zijn geweest. Een aantal belangrijke aannames en hun rol in de bepaling van de uitkomsten laten we hier kort de revue passeren.

1. De verhouding tussen aanpassingen binnen de bestaande bebouwing of bestaande stallen (geen uitbreiding van gebouwen mogelijk) en/of nieuwbouw (met uitbreiding van gebouwen mogelijk). Daarvoor is nu de verhouding *fifty-fifty* gehanteerd. Nieuwbouw met uitbreidingsmogelijkheden kan een stuk goedkoper uitpakken dan aanpassingen binnen bestaande bouw. Bovendien kan dan een negatief leefruimte-effect op de omvang van het aantal dieren worden vermeden. Juist de 'afgedwongen krimp' bij aanpassing binnen bestaande stallen heeft een substantieel negatief effect op de opbrengsten. Aangegeven werd dat de opties voor vergunningverlening in dit verband belangrijk zijn.
2. Om de kosten op bedrijfsniveau te bepalen, is uitgegaan van bepaalde referentiesituaties. Daarbij is ernaar gekeken om een situatie weer te geven die naar verwachting op dit moment *common practice* is (veel voorkomt). In werkelijkheid bestaat er niet één representatief bedrijf en zal de situatie van bedrijven afwijken van het referentiebedrijf. Als dat zo is, dan zullen de kosten in dat geval ook anders zijn. Dat bedrijfsspecifieke element en de heterogeniteit in de bedrijfssituaties konden in de onderhavige analyse niet goed worden meegenomen. Een andere factor is dat er in de praktijk diverse staltypen voorkomen, waarbij het type medebepalend is voor de aanpassingen die moeten worden gemaakt en de kosten die daaraan verbonden zijn. In deze studie kon die variatie niet of slechts beperkt (bijvoorbeeld door naar enkele alternatieve bedrijfssituaties en moderniseringsgraad te kijken) worden meegenomen.
3. De aangedragen maatregelen gaan ook gelden voor de biologische veehouderij. In de meeste gevallen zijn de regels niet strenger dan de voorschriften uit de EU-bioverordening.
4. Om tot een inschatting van de kosten op sector- en nationaal niveau te komen is rekening gehouden met het aantal bedrijven dat al aan bepaalde maatregelen voldoet. Zij hoeven immers geen extra kosten te maken. Daarvoor moesten schattingen worden gemaakt omdat dergelijke informatie meestal niet voorhanden was. Als het aantal bedrijven dat al aan bepaalde maatregelen voldoet door de onderzoekers/experts is onderschat, kunnen de kosten op sector- en nationaal niveau mogelijk wat lager uitvallen dan in deze studie is gepresenteerd. Kijkend naar de maatregelen waarvoor dit speelt, wordt echter niet verwacht dat dit tot substantieel andere uitkomsten zal leiden.
5. Bij het bepalen van de kosten op sector- en nationaal niveau speelde ook de aanname met betrekking tot de omvang van de sector (het aantal bedrijven en/of aantal dieren) een rol. Daarover is verondersteld dat er een verkleining van de sectoromvang zal zijn van 20% tot 30%. De achtergrond van deze aanname is dat er uitkoopregelingen zijn waardoor bedrijven worden opgekocht en er dierrechten of fosfaatrechten worden doorgehaald die tot verkleining van de veestapels zullen leiden. Ook zit er een inschatting in van welke veestapel 'passend' is, rekening houdend met de noodzaak emissiereductiedoelstellingen op milieu- en biodiversiteitsgebied te halen. Daarvoor is gebruikgemaakt van andere studies over de milieu-impact van de dierlijke sectoren, maar het is op dit moment niet duidelijk in welke mate die aannames overeenkomen met de aanpak van het huidige kabinet. Verwacht mag worden dat de stoppers vaak oudere stallen zullen hebben en het zou kunnen zijn dat het percentage van de bedrijven dat nog aanpassingen moet doen nog wat lager wordt dan waar hier mee is gerekend.
6. Kijken we naar het verleden, dan is het aantal bedrijven (met uitzondering van bedrijven met vleeskuikens -12%) zelfs sneller gedaald dan hier is aangenomen, al geldt dit niet voor het aantal dieren. Van 2008 tot 2023 daalde het aantal melkveebedrijven met 29%, varkensbedrijven met 61%, leghennenbedrijven met 43% en vleeskalverenbedrijven met 30%. De dieren aantallen waren soms echter iets groter (melkvee en vleeskalveren) en soms iets kleiner (varkens en vleeskuikens). Bij leghennen is het aantal dieren gelijk gebleven. Een ander scenario met minder bedrijven/meer dieren zal de uitkomsten sterk beïnvloeden, zij het niet vanwege aanpassing in de omvang van de investeringen, dan wel met betrekking tot de inkomenspositie van bedrijven.
7. In deze studie ligt de focus op de inschatting van de investeringsbehoefte en de impact op de (jaarlijkse) kosten van investeringen en operationele maatregelen die veehouders moeten nemen teneinde aan de nieuwe dierenwelzijnseisen te gaan voldoen. Er is niet ingegaan op de financierbaarheid van de

maatregelen. Voor de financierbaarheid zijn naast de omvang van het bedrag dat moet worden geleend ook zaken van belang zoals de mogelijkheid tot zelf-financiering, de verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen van bedrijven, de beschikbaarheid van ondersteunend overheidsbeleid, en de mate waarin er vanuit de markt kan worden bijgedragen aan een compensatie voor de te maken meerkosten. Met name in situaties waarin de vereiste aanpassingen samengaan met krimp in de veestapel op het bedrijf zal financiering, gezien de aard van de bedragen waarom het gaat, een moeizaam verhaal worden (vergelijk ook Jongeneel et al., 2024a).

Verder zijn er nog andere veronderstellingen over onderliggende gedrags- en technisch-economische aannames gemaakt die kunnen worden genoemd. Deze kunnen in de periode tot 2040 veranderen, en daarmee de uiteindelijke uitkomsten beïnvloeden. Te denken valt met name aan (1) het optreden van leereffecten, (2) de al genoemde tweedeorde-effecten, (3) inverdieneffecten, en (4) de ontwikkeling van de markt en consumentenvraag.

Ad 1. Bij een aantal maatregelen is verondersteld dat deze vanwege het ingrijpende karakter ervan tot ongunstigere technisch-economische resultaten leiden. Afhankelijk van het tempo waarin leereffecten optreden en kinderziekten van nieuwe systemen worden verholpen, kunnen deze negatieve effecten afnemen tot zelfs wegvallen. Studies hebben laten zien dat de kennisoverdracht via praktijkpilots zeer effectief kan zijn.

Ad 2. In de impactanalyse zijn voor het berekenen van de benodigde financiële compensatie alleen directe effecten meegenomen, en geen indirecte zogenaamde tweedeorde-effecten. Tweedeorde-effecten kunnen optreden als gevolg van de maatregelen. Zo kost het realtime monitoren van het stalklimaat geld, maar kan het uiteindelijk ook leiden tot betere technische resultaten. Een ander voorbeeld betreft beperkingen ten aanzien van verbouwingen binnen de bebouwing die kunnen leiden tot het zogenaamde zijwaarts uitbreiden (uitbreiden op een tweede locatie). Hierdoor kan mogelijk op bouwkosten worden bespaard en opbrengstderving door reductie van de veestapel worden vermeden. Een systematische analyse van tweedeorde-effecten en hun eventuele impact was binnen de scope van dit onderzoek (tijd, budget) niet mogelijk. Maar ze zijn niet onbelangrijk: zeker bij systemen die om andere werkwijzen van de veehouder vragen, kan het tijd kosten om goed te werken in nieuwe systemen. Men is immers gewend aan bepaalde routines, en die moeten worden aangepast. Dit wordt door Prahalad (2004) de stap van *best practices* naar *next practices* genoemd. Daarnaast kunnen door nieuwe maatregelen de behoefte doen ontstaan aan nieuwe hulpmiddelen onder meer om het invoeren deze maatregelen te ondersteunen.

Ad 3. Inverdieneffecten hebben betrekking op het gegeven dat veel nieuwe innovaties in de beginfase relatief duurder zijn, maar gaandeweg steeds minder duur worden. Dit hangt samen met het verdwijnen van de kinderziekten. Ook worden concurrerende leveranciers bij een toenemende marktomvang voor de betreffende innovatie de innovaties steeds goedkoper aanbieden.

Ad 4. De consumentenpreferenties laten verschuivingen zien waarin dierenwelzijn een belangrijke rol speelt. Hoe dit zich verder ontwikkelt, hoe generiek deze ontwikkeling is en wat dit doet met de betalingsbereidheid van consumenten is onzeker. In het geval van de blankvleesproductie zijn wel enkele veronderstellingen besproken met betrekking tot de prijs van blankvlees in relatie tot maatregelen met betrekking tot aangescherpte criteria voor hemoglobinegehalte van dieren, maar een verdergaande analyse van consumentenwaardering viel buiten de scope van dit onderzoek. Onderzoek laat zien dat de betalingsbereidheid toeneemt, naarmate consumenten het product meer en meer percipiëren als een duidelijke verbetering van het dierenwelzijn. In de onderhavige analyse is van de bestaande waargenomen trends uitgegaan, waarin zich slechts een beperkte verschuiving voordoet (zie ook Jongeneel et al., 2024). Wat in deze analyse ook niet is meegenomen, is wat mogelijke effecten kunnen zijn op huidige concepten met meerprijzen waar ook dierenwelzijn deel van uit maakt, zoals Beter Leven, Beter Voor en Planet Proof. De focus lag in deze studie op de meerkosten van maatregelen en er is geen analyse gemaakt van de vraag of de meerprijs van specifieke concepten overeind zal blijven en/of wat betreft volume zou kunnen veranderen. In Jongeneel et al. (2024) is wel een karakterisering van de marktkant gegeven, inclusief van de rol die concepten daarin spelen, maar dat beantwoordt deze vraag niet.

7.4 Reflectie op overige aspecten

Level playing field

De Europese markt is voor de Nederlandse veehouderijsectoren met exportaandelen van meer dan 50% van groot belang (zie ook Jongeneel et al., 2024). Harmonisatie van wet- en regelgeving is een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende Europese markt. In de discussies over wet- en regelgeving wordt het aspect level playing field vaak betrokken. De vraag is dan telkens of er sprake is van een dusdanige verstoring van de markt dat mededinging haar werk niet kan doen.

Level playing field gaat in de kern over gelijke regels en standaarden voor iedereen, wat niet hoeft te betekenen dat iedereen daardoor ook dezelfde kansen heeft (Appelman, 2003). Zolang de EU de wetgeving voor dierenwelzijn niet zelf aanpast, is het realistisch ervan uit te gaan dat een echt volledig level playing field nooit bereikt zal worden. Omdat veehouderijketens worden gekenmerkt door kleine marges, kan het wel voorkomen dat substantiële aanpassingen in wet- en regelgeving die leiden tot aanmerkelijke verschillen in productiekosten, kunnen leiden tot het verplaatsen van de productie naar andere landen. Zo ging de zelfvoorzieningsgraad voor varkensvlees in Duitsland van 96% in 2006, 149% in 2020, naar 134% in 2023 (BML, 2024).

Voor de omliggende landen België en Duitsland is bij de verantwoordelijke ministeries geïnventariseerd welke vergelijkbare maatregelen op dierenwelzijnsgebied genomen dan wel voorgenomen zijn. Voor België is het einde van de kooien voor legkippen en opfokhennen het enige dat effectief nu in de wetgeving staat, met ingang van 2036. In de beleidsnota van de huidige Belgische regering is verder onderzoek voorzien naar méér oppervlakte voor varkens en vleeskuikens én naar trager groeiende vleeskuikenrassen. Geen van de mogelijke maatregelen die in Nederland aan de orde zijn, is opgenomen in het beleidsplan van de Belgische regering of al aangekondigd in de huidige wetgeving.

In Duitsland worden net als in Nederland maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op de leefoppervlakte bij varkens en pluimvee. Ook de eisen aan gasconcentraties in stallen zijn vergelijkbaar aan die van Nederland. Voor melkvee zijn nog geen maatregelen voorzien, vergelijkbaar met de beoogde maatregelen in Nederland. In bijlage II is een overzicht opgenomen van dierenwelzijnsmaatregelen in Duitsland. Het betreft landelijke maatregelen. Daarnaast kunnen ook de deelstaten overigens ook zelf nog maatregelen nemen. In het verlengde hiervan lijkt het ook zinvol om kennis te nemen van de rapportage en ervaringen van de zogenaamde Duitse commissie Borchert die een haalbaarheidsstudie heeft uitgevoerd naar de mogelijkheden om de transitie naar een hoger niveau van dierenwelzijn in Duitsland te financieren (Borchert, 2021).

Voor Kroatië zijn ten aanzien van dierenwelzijn de wettelijke voorschriften vastgelegd in de 'Verordening inzake minimumvereisten voor de bescherming/het welzijn van varkens/kalfsvlees/pluimvee'. De laatste herziening was in 2010. Daarin staat de minimeisen voor dierenwelzijn waaraan elke boer moet voldoen.

Het beeld dat naar voren komt uit deze (onvolledige) verkenning is dat er EU-landen zijn (Duitsland, Nederland) die actief beleid ontwikkel(d)en voor aanvullende eisen ten aanzien van dierenwelzijn, en daarnaast landen die dit nog niet doen. Maar zelfs Nederland en Duitsland, beide actief op het gebied van dierenwelzijn, laten beleidsverschillen zien tussen de onderscheiden veehouderijsectoren. Daarbij wordt opgemerkt dat hierboven genoemde level playing field aspecten met name relevant zijn, voor zolang de EU geen nieuwe wetgeving op het gebied van dierenwelzijn invoert.

Financieringsaspecten op bedrijfsniveau

De behoefte aan financiering op nationaal niveau is eerder in dit hoofdstuk besproken (tabellen 7.1 en 7.3). De doorgerekende dierenwelzijnsaanpassingen – en daaraan verbonden investeringen en jaarlijkse kosten – zijn ingrijpend voor een bedrijf (zie tabellen in hoofdstukken 3 tot en met 6). Wanneer de rekening hiervoor eenzijdig bij de veehouder wordt gelegd, zullen in veel gevallen de eerdergenoemde investeringen waarschijnlijk ook niet financierbaar zijn. De 'ruimte' aan de kant van de veehouder wordt beperkt door knelpunten in de vergunningverlening en financieringsbeperkingen. De marktverhoudingen in de EU en internationaal, maken dat het lastig zal zijn om de extra kosten die bedrijven in het kader van de afgesproken bovenwettelijke dierenwelzijnsmaatregelen bereid zijn om te nemen, door te rekenen als niet

ook gelijktijdig op EU-marktniveau (of eventueel in Noordwest-Europa) soortgelijke stappen worden gezet. Een hoger niveau van de internationale marktprijs zal alleen plaatsvinden als aanvullende dierenwelzijnsmaatregelen Europa-breed worden toegepast en internationale afnemers geen keuze hebben (Hoste et al., 2023).

In het voorgaande is overigens geen rekening gehouden met faciliterend overheidsbeleid, noch met andere zaken (emissiereductie, extensivering, grondgebondenheid) die tot extra investeringsbehoefte zouden kunnen leiden.

7.5 Epiloog: kritische succesfactoren

De bedragen en berekeningen zoals die in deze studie zijn vermeld zeggen iets over de investeringen en kosten van extra dierenwelzijnsmaatregelen zoals die in de AMvB-impactanalyse ten behoeve van de internetconsultatie zijn voorzien. Dat is belangrijke informatie, maar geeft op zich nog geen uitsluitsel over de haalbaarheid. Er is bijvoorbeeld niets gezegd over flankerend, ondersteunend overheidsbeleid. Er is ook weinig gezegd over de rol van de markt en marktpartijen, behalve dan dat er een aantal opmerkingen zijn gemaakt over *level playing field* en welzijnsstandaarden van omringende landen. Er zijn dus meerdere kritische succesfactoren van belang naast informatie over de financiële impact van maatregelen. Deze zijn al uitgebreid toegelicht in de Impactstudie van het Convenant Dierwaardige Veehouderij (Jongeneel et al., 2024). Ze zijn ook hier van belang om te benoemen omdat ze belangrijk zijn voor een compleet beeld. Te denken valt aan de volgende punten:

- *Verandercapaciteit*
De verandercapaciteit van de ondernemers in de sector, maar ook van de toeleverende en verwerkende industrie, de markt en de overheidsregelgeving is medebepalend voor een succesvolle verhoging van dieren welzijnsstandaarden.
- *Benodigde middelen/flankerend beleid*
De overheid kan vanwege het algemeen belang besluiten een deel van de kosten voor extra dierenwelzijnsmaatregelen voor haar rekening te nemen met investeringssubsidies én het beschikbaar stellen van middelen voor de pilots om invulling te geven aan het ontwerpen van dierwaardige systemen. Daarvoor zouden al bestaande regelingen kunnen worden benut en/of uitgebreid.
- *Adequate fasering invoering maatregelen*
Door de temporisering van aanpassingen in houderijsystemen af te stemmen op het investeringsritme van bedrijven kunnen de kosten worden verlaagd en kan kapitaalvernietiging worden voorkomen (vermijden van vervroegde afschrijvingen).
- *Markt, ketenpartijen en retail*
Marktpartijen vervullen een belangrijke rol. De omslag naar het Beter Leven keurmerk in de Nederlandse supermarkten is een bijzonder voorbeeld van de rol die bovenwettelijke keurmerken kunnen spelen bij het door de markt adopteren van nieuwe standaarden voor dierenwelzijn.
- *Vergunningverlening*
Uitspraken van de Raad van State over de vergunningverlening maken het vooralsnog nagenoeg onmogelijk om te investeren in nieuwe stalsystemen. Dat beeld is sindsdien zeker niet ten goede veranderd.

8 Conclusies

- De benodigde financiële compensatie om de aangedragen dierenwelzijnsmaatregelen zonder inkomensgevolgen voor de veehouder door te voeren is zeer fors. Uitgedrukt in relatie tot referentie-inkomens variëren de berekende bedragen van 8% (pluimvee) tot meer dan 200% (vleesvarkens) van het gemiddelde bedrijfsinkomen. Uitgedrukt als een kostprijsstijging die volledig doorwerkt in de consumentenprijzen, zou dit naar schatting voor een gemiddelde Nederlands huishouden betekenen dat de uitgaven aan dierlijke producten met ongeveer 2,7% tot 4,5% stijgen.
- De uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen individuele bedrijven, afhankelijk van de Ausgangssituatie waarin deze verkeren (al gepleegde investeringen). Verder zullen tweedeorde-effecten (bijvoorbeeld het goedkoper worden van technieken) de uiteindelijke kosten voor bedrijven mede bepalen, en *last but not least* de mate en het tempo waarin deze extra kosten op termijn door de markt kunnen worden geïncorporeerd.

De conclusies voor de afzonderlijke sectoren zijn:

- Melkveehouderij
De kosten van de maatregelen zijn aanzienlijk. Het grootste deel van de extra kosten komt voort uit de extra leefruimte per dier die nodig is (afhankelijk van de variant minimaal de helft). Als de aanpassingen binnen de bestaande stalruimte moeten worden doorgevoerd dan nemen de kosten toe door verlies aan saldo doordat minder koeien gehouden worden. Voor circa 20% van de bedrijven geldt dat ze moeilijk aan beweidsvoorwaarden kunnen voldoen; de kosten voor het wel voldoen daaraan kunnen voor die bedrijven hoog zijn, maar zijn niet in de berekeningen meegenomen.
- Varkenshouderij
De kosten van de voorgenomen maatregelen zijn zeer fors. Veel van de te nemen bedrijfsmaatregelen grijpen op elkaar in en de kosten hiervan kunnen alleen in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. De hoogste investeringen zijn verbonden aan leefruimte-gerelateerde maatregelen, met name in de zeugenhouderij.
- Pluimveehouderij
Alle varianten betreffen een lagere bezettingsdichtheid en dus de hogere leefruimte per dier. Een kleine verlaging van de bezetting heeft direct een groot effect op de opbrengsten, zeker in vergelijking tot andere maatregelen, zoals verrijking in de stal. De mate waarin de berekende kosten van invloed zijn op de concurrentiepositie van pluimveebedrijven hangt sterk af van de mate waarin de voorgenomen maatregelen ook gelden voor de Duitse en de Britse markt.
- Kalverhouderij
De economische consequenties zijn zeer ingrijpend, met name als gevolg van de extra leefruimte per dier (vanaf 2030) en investering in welzijnsvloeren (vanaf 2040). Voor de blankvleeskalverhouderij brengt ook de verhoging van het Hb-gehalte naar minstens 5,3 mmol/liter gevolgen met zich mee maar omdat deze kosten niet op een onderbouwde wijze kunnen worden gekwantificeerd, zijn deze niet in deze berekening opgenomen.

De berekende kosten van de maatregelenpakketten hebben in alle sectoren substantiële economische gevolgen. Hoe een en ander uiteindelijk gaat uitwerken hangt echter van meerdere factoren af. Als eerste geldt dat als de vergunningverlening niet wordt losgetrokken het sowieso al niet mogelijk is om stalaanpassingen door te voeren. Verder hangt de economische inpasbaarheid af van de termijnen waarbinnen maatregelen moeten worden doorgevoerd, alsook de mate en het tempo waarin afzetmarkten in binnen- en buitenland zich aan nieuwe standaarden op het gebied van dierenwelzijn aanpassen.

Aanpassingen in de markt zouden potentieel een verschil kunnen maken, maar een voorwaarde daarvoor is dat er private labels worden ontwikkeld, ook voor buiten Nederland en/of er in een vergelijkbare richting aangepast dierenwelzijnsbeleid komt in andere EU-lidstaten of de EU als geheel. De nieuwe landbouwvisie van Eurocommissaris Hansen spreekt wel over de herziening van de EU-dierenwelzijnswetgeving en van de versterking van dierenwelzijnslabels, maar het is vooralsnog onduidelijk waartoe dit zal leiden (EU Commissie, 2025). Gegeven de onzekerheid die verbonden is aan deze factoren is het goed monitoren van de voortgang op dit gebied cruciaal, opdat eventueel tijdig kan worden bijgestuurd.

Bronnen en literatuur

- Appelman, M. (2003) Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field. CPB document.
- Avined (2024) Cijfers houderijsystemen op basis van registratie in Koppel Informatie Systeem (KIP).
- Backus, G., Jongeneel, R., Asseldonk, M. van, Kampen, S. van (2024) Quick scan financiële impact maatregelen 'Voorgenomen invulling regelgeving dierwaardige veehouderij'. Wageningen, Wageningen Economic Research en Connecting Agri&Food.
- <https://www.bmel-statistik.de/>
- Bondt, N., M. Benus, J. Jager, R. Bergevoet (2022). Herziening EU-regelgeving dierenwelzijn: economische gevolgen van aanpassingen aan huisvesting. Wageningen Economic Research, Rapport 2022-058.
- Borchert (2021) Machbarkeitsstudie zur rechtlichen und förderpolitischen Begleitung einer langfristigen Transformation der deutschen Nutztierhaltung. Für das BMEL nach Beschlüssen des Deutschen Bundestages, der Agrarministerkonferenz der Bundesländer und des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).
- De Baere, K., 2024. Resultaten vergelijking regulier en Redbro bij 42 en 30 kg/m². Proefbedrijf Pluimveehouderij. Provincie Antwerpen. België (mail 6 september 2024).
- Doornewaard, G.J., 2023. Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen.
- EU Commissie (2025) A Vision for Agriculture and Food Shaping together an attractive farming and agri-food sector for future generations. Brussels, COM(2025) 75 final, 19.2.2025.
- Hoste, R., A. Hoofs, M. Benus, I. Vermeij, M. van Asseldonk en K. Verheijen, 2023. Op weg naar ongesneden varkensstaarten in Nederland; Verkenning van economische aspecten en mogelijkheden voor implementatie. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-061.
- Jongeneel, R., M. van Asseldonk, C. Daatselaar, A. Greijdanus, J. Helming en L. Vissers (2024a). Uitwerking bedrijfstypen voor duurzame landbouw: melkveehouderij en akkerbouw. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2024-001.
- Jongeneel, R., G. Backus, M. van Asseldonk, S. van Kampen (2024b). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij; Een sociaal-economische impactanalyse. Wageningen, Wageningen Economic Research & Connecting Agri&Food, Rapport 2024-126.
- Klont. (1999). Post-mortem variation in pH, temperature, and colour profiles of veal carcasses in relation to breed, blood haemoglobin content, and carcass characteristics.
- KWIN-V, 2023. Handboek Kwantitatieve Informatie Veehouderij 2023-2024. Wageningen, Wageningen University & Research.
- Prahalad, (2004) De oogkleppen van de dominante logica Management Executive. November/december 2004. P42-43.
- Reijs, J., R. Jongeneel, A. Beldman en C. Daatselaar (2024). Appreciatie plan van aanpak mestmarkt: Op verzoek van Nederlandse Zuivel Organisatie. (Wageningen Economic Research rapport; No. 2024-082). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/659311>
- Van Harn, J., 2022. Resultaten bezettingsproef SFR. Project Greenwell. Wageningen (mail 18 nov 2022).
- Van Horne, P., 2020. Economics of broiler production systems in the Netherlands. Wageningen Economic Research. Report 2020-027. Wageningen, April 2020.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., P.W. Blokland, T.J.A. Gies, G. Holshof, M.H.A. de Haan, H.S.D. Naef en A.P. Philipsen, 2015. Beweidbare oppervlakte en weidegang op melkveebedrijven in Nederland. Wageningen, Wageningen UR (University & Research centre) Livestock Research, Livestock Research Rapport 917.
- Van Emous, R., 2024. Overleg begeleidingsgroep BOF vleeskuikenouderdieren. Wageningen Livestock Research, 22 november 2024. Van Niekerk, T, 2024. Overleg Dierwaardige veehouderij leghennen. 15 November 2024.
- WUR, 2020. Update Ongeriefanalyse Voorlopige deelrapportage onderdeel melkvee. Oktober 2020.

Bijlage 1 Maatregelen melkveehouderij

Maatregelpakketten

Voor melkvee zijn drie pakketten met maatregelen doorgerekend. Deze worden in onderstaande tabel weergegeven. In de tabel met resultaten in hoofdstuk 3 (tabel 3.1) zijn de kosten in twee categorieën opgenomen. Dit betreft de maatregelen die logischerwijs in 1 verbouwing worden opgepakt (combi in onderstaande tabel) en overige maatregelen.

Tabel B1.1 Overzicht van maatregelen voor melkvee voor drie maatregelpakketten

Melkveepakket 1	Jaar	% koeien waarvoor de maatregel moet worden doorgevoerd	Gecombineerd (combi) of overig	Toelichting	Melkveepakket 2	Melkveepakket Vrijloopstal
Melkvee:						
Minimaal 1 ligplaats per koe: 1,20 m breed	2030	95	combi		Als pakket 1	Eis vervalt/ingevuld via vrijloopstal
Alle leeftijdsgroepen/ lactatiestadia mogelijkheid vachtverzorging	2028	90	overig	Vaak wel borstels aanwezig, maar niet voor alle groepen en niet voldoende voor het aantal melkkoeien (1 borstel per 70 melkkoeien)	Als pakket 1	Als pakket 1
Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven	2030	55	combi	Zicht op kudde is een vereiste.	Als pakket 1	Als pakket 1
Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte	2030	80	combi	Niet altijd een afzonderlijke ruimte voor zieke dieren beschikbaar.	Als pakket 1	Als pakket 1
Geschikte ondergrond: looppaden	2040	95	combi		Als pakket 1	Eis vervalt/ingevuld via vrijloopstal
Geschikte ondergrond: ligboxen, koematrassen	2030	25	overig		Als pakket 1	Eis vervalt/ingevuld via vrijloopstal
Voldoende ruimte: minimaal 9 m ² per melkkoe en 5,5 m ² voor jongvee	2040	100	combi		Voldoende ruimte: minimaal 13 m ² per melkkoe	Eis vervalt/ingevuld via vrijloopstal
Permanente toegang tot schoon drinkwater	2028	100	overig	Schoon drinkwater aantonen d.m.v. wateranalyse wordt in praktijk nauwelijks toegepast.	Als pakket 1	Als pakket 1
Onbeperkt toegang tot ruwvoer	2028	0	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Minimaal 1 vreetplaats per koe	2040	60	combi		Als pakket 1	Als pakket 1

Melkveepakket 1	Jaar	% koeien waarvoor de maatregel moet worden doorgevoerd	Gecombineerd (combi) of overig	Toelichting	Melkveepakket 2	Melkveepakket Vrijloopstal
Verbod op aanbindstallen	2035	0	overig	Er is gerekend met een ligboxenstal in de uitgangssituatie.	Als pakket 1	Eis vervalt/ingevuld via vrijloopstal
Kalf bij de koe: 12 uur/1 dag	2028	100	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Verbod op onthoornen	2040	100	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Kalveren:						
Minimaal 1e 6 weken melk via speen (zoogpositie)	2030	35	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Geen individuele huisvesting vanaf dag 14	2030	100	overig		Geen individuele huisvesting vanaf dag 7	Geen individuele huisvesting vanaf dag 7
Voldoende ruimte per kalf: 2,5 m² vloeroppervlak	2030	100	overig		Voldoende ruimte per kalf: 3 m² vloeroppervlak	Voldoende ruimte per kalf: 3 m2 vloeroppervlak
Minimaal 1 vreetplaats per kalf	2030	0	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Afvoerleeftijd verhogen naar 28 dagen	2028	100	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Voldoende daglicht in de stal	2030	0	overig		Als pakket 1	Als pakket 1
Aparte ruimte voor afzonderen bij ziekte/gewond	2030	0	overig		Als pakket 1	Als pakket 1

In aanvulling op de hierboven beschreven pakketten is nog een aantal afzonderlijke maatregelen geanalyseerd.

Afzonderlijke maatregelen

Naast de maatregelen uit pakketten is nog een aantal maatregelen afzonderlijk doorgerekend. In tabel 2 zijn de maatregelen opgesomd.

Tabel B1.2 *Overzicht van aanvullende maatregelen*

	Jaar	% koeien waarvoor de maatregel moet worden doorgevoerd
Ondergrond ligbox: diepstrooiselbox	2030	90
Voldoende ruimte: minimaal 11 m² per melkkoe	2040	100
Klimaatadaptatieplan: via toepassen ventilatoren en dakisolatie	2028	55
Maximumnormen voor gasconcentraties NH ₃ , CO ₂	2028	100
Maximumnormen voor gasconcentraties voor H ₂ S	2028	100
Voldoende ruimte per kalf: 3 m²	2040	100
Afvoerleeftijd verhogen naar 35 dagen	2028	100

Voor deze maatregelen zijn ook de investeringen en kosten berekend. Belangrijk hier is om te vermelden dat deze kosten berekend zijn voor de afzonderlijke maatregelen, dus niet in samenhang met andere maatregelen. Als voorbeeld: de kosten voor het toepassen van ventilatoren en dakisolatie zijn berekend voor de stal zoals die er in de uitgangssituatie staat. Als er meer ruimte per dier vereist wordt, dan neemt de staloppervlakte en dus ook de oppervlakte van het dak toe en zullen dus ook de kosten voor deze maatregel toenemen. Daar is dus geen rekening mee gehouden. De kosten van deze maatregelen *mogen dus onderling ook niet opgeteld worden en mogen dus ook niet opgeteld worden bij de kosten van de maatregelpakketten.*

Tabel B1.3 *Investerings en extra kosten van aanvullende maatregelen (let op kosten niet onderling bij elkaar optellen of bij de kosten van de maatregelpakketten in tabel 3.1)*

Maatregel	Investering per plaats (euro)	Extra kosten per plaats per jaar (euro/jaar)	Extra kosten/ inkomensverlies per bedrijf per jaar (euro/jaar)	Percentage bedrijven (%)	Investerings sector totaal (mln. euro)	Extra kosten per jaar totaal (mln. euro/jaar)
Maatregel, in situatie dat uitbreiding stal mogelijk is.						
• Ondergrond ligbox: diepstrooiselbox	472	68	8.215	90	688	100
• Klimaatadaptatieplan: via toepassen ventilatoren	97	24	2.852	55	104	27
• Maximumnormen voor gasconcentraties NH ₃ , CO ₂	67	41	4.900	100	103	63
• Maximumnormen voor gasconcentraties voor H ₂ S	79	32	3.875	100	122	50
• Voldoende ruimte per kalf: 3 m ²	100	10	1.140	100	154	15
• Aanvoerleeftijd verhogen naar 35 dagen	15	40	4.770	100	24	61
Maatregel, in situatie dat staluitbreiding niet mogelijk is.						
• Ondergrond ligbox: diepstrooiselbox	472	68	8.215	90	688	100
• Klimaatadaptatieplan: via toepassen ventilatoren	97	24	2.852	55	104	27
• Maximumnormen voor gasconcentraties NH ₃ , CO ₂	67	41	4.900	100	103	63
• Maximumnormen voor gasconcentraties voor H ₂ S	79	32	3.875	100	122	50
• Voldoende ruimte per kalf: 3 m ²	0	0	4.648	100	0	60
• Aanvoerleeftijd verhogen naar 35 dagen	15	40	9.656	100	24	126

Bijlage 2 Maatregelen varkenshouderij

Maatregel	Jaartal	Zeugen	Vleesvarkens
Klimaatmonitoring	2030	X	X
Schuurvoorziening dragende zeugen en vleesvarkens	2030	X	X
Voldoende vreet- en drinkplaatsen	2030	X	X
Biggen mee-eten met zeug in kraamhok	2030	X	
Permanent ruwvoer voor dragende zeugen	2030	X	
Vrijloop kraamhokken 6,5 m ²)	2030	X	
Ongecoupeerde staarten	2030	X	X
Verbod tandjes vijlen	2030	X	
Speenleeftijd individueel minstens 28 dagen	2030	X	
Deels dichte vloer in de biggenopfok	2030	X	
Bezettingsgraad	2030	Biggen 0,4 m ²	0,9 m ² , of 0,8 m ² met max. staltemp. 25 gr.
Klimaatadaptatie en beperken gasconcentraties (dagontmesting)	2040	X	X
Daglicht 2%	2040	X	X
Verbod voerligboxen met uitloop	2040	X	

Bijlage 3 Duitse dierenwelzijnswetgeving (stand van zaken per november 2024)

De Engelstalige tekst betreft een integrale overname van de aangeleverde informatie

Kalveren

- Permanent ruwvoer: National ordinance: from the eighth day of life at the latest, offer roughage or other structured feed rich in crude fibre for free consumption.
- Geen individuele huisvesting: National ordinance: mandatory group housing for calves from an age of more than eight weeks (exceptions possible).
- Geschikte ondergrond: National ordinance: Stables must be equipped with a floor, a) which is non-slip and sure-footed in the entire area in which the calves are kept and in the raceways, b) which, if it has holes, gaps or other recesses, is designed in such a way that there is no risk of injury to claws or joints and the floor corresponds to the size and weight of the calves, c) which, if it is a slatted floor, has a maximum slat width of 2.5 centimetres, a maximum slat width of three centimetres in the case of elastic-sheathed beams or beams with elastic supports, whereby these dimensions may be exceeded by a maximum of 0.3 centimetres due to manufacturing inaccuracies in individual slats, and the tread width of the beams is at least eight centimetres, and d) the entire lying area is designed in such a way that it fulfils the requirements for lying, in particular that the health of the calves is not adversely affected by heat dissipation;
- Minimale leeftijd aanvoer kalveren: National transport regulation: Transport age at least 28 day.
- Daglicht: National ordinance: Stables must be equipped with light openings and an artificial lighting system to ensure that a light intensity of at least 80 lux is achieved with the most even distribution possible in the area where the calves are kept.

Varkens

- Stalklimaat: Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung: https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_22.html § 22 section 2 No. 4. 'Housing facilities must be designed in such a way that suitable equipment is available to reduce the heat load on the pigs at high stable air temperatures.' Further details see Handbook for competent authority (CA) – Anlage E1 Ausführungshinweise Schwein <https://www.fli.de/de/service/handbuecher-der-ag-tierschutz-der-lav/> No. 17
- Gas concentraties: Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung § 26 section 3 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_26.html 20 ppm NH₃ and 3000 ppm CO₂ and 5 ppm H₂S
- Bezettingsgraad: German legislation: 100kg = 0,75m². § 29 section 2 Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_29.html However, Tierhaltungskennzeichnungsgesetz (Annex 4 section II No. 2) https://www.gesetze-im-internet.de/tierhaltkennzg/anlage_4.html 'Stall+Platz' = 0,844 m² / 100kg
- Kraamzeugen: German legislation: Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung § 24 section 4 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_24.html 'A farrowing pen in which the gilt or sow can move freely must have a floor area of at least six and a half square meters and allow the gilt or sow to turn around unhindered. A farrowing pen must also be designed in such a way that there is sufficient freedom of movement behind the lying area of the gilt or sow for unhindered farrowing and for obstetric measures.'. For new construction: since 2021. For all construction: from 2036. Also sows may max 5 days kept in farrowing crates. (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung § 30 section 2b https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_30.html)

- Daglicht: German legislation: Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung § 22 section 4 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_22.html 'Stables that are brought into use after August 4, 2006 must be equipped with surfaces through which daylight can enter that 1. correspond in total size to at least 3 percent of the barn floor area and 2. are arranged in such a way that the light is distributed as evenly as possible in the area where the pigs are kept. By way of derogation from sentence 1, the total size of the area through which daylight can enter may be reduced to up to 1.5 percent of the floor area of the barn if the area provided for in sentence 1 cannot be achieved for reasons of construction technology and design. Sentence 1, also in conjunction with sentence 2, shall not apply to stables that are to be set up in existing buildings, insofar as illumination of the area where the pigs are kept by natural light cannot be achieved or can only be achieved with disproportionate effort for reasons of construction technology and design or for reasons of building law and artificial lighting corresponding to natural light is ensured as far as possible.'
- Drachtige zeugen: German legislation does still allow 'Fress-Liege-Buchten' Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung §24 section 5 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_24.html 'Eating and lying pens for group housing of gilts and sows must be designed and constructed in such a way that 1. the animals can operate the access device to the pens themselves and enter and leave the pens at any time, 2. the floor from the edge of the feeding trough on the pen side is designed as a lying area in accordance with Section 22(3)(8) for at least 100 centimetres, and 3. if the pens are arranged on one side, the aisle width behind the feeding and lying pens is at least 160 centimeters or, if the pens are arranged on both sides, the aisle width between the feeding and lying pens is at least 200 centimeters.'
- Eet- en drinkplaatsen: Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung § 28 section 2 No. 3 and 4 https://www.gesetze-im-internet.de/tierschnutztv/_28.html At the moment: '3. In the case of rationed feeding, the feeding place must be designed in such a way that all weaners can eat at the same time. In the case of ad lib feeding, there must be one feeding place for every four weaners at most. 4. Number 3 does not apply to on-demand feeding and feeding with automatic feeders (Breifutterautomaten).' (Same applies for fattening pigs and sows.) Number 4 is under review and might be changed. However, there are no immediate plans to change it.
- Lange staarten: German Tierschutzgesetz implements only EU-legislation. The proof of necessity is done by the German action plan (Aktionsplan KUPIerverzicht). However, this plan is not yet approved by the EU-Commission and neither by the EU-Audit Team which still criticises the action plan which is according to the EU-Commission not sufficient enough. The German legislation was meant to be changed in this regard. However, there is a pause at the moment due to the political situation at the moment. Tail length: see Handbook for competent authority (CA) – Anlage E1 Ausführungshinweise Schwein <https://www.fli.de/de/service/handbuecher-der-ag-tierschutz-der-lav/> page 32: Max 1/3 of the tail can be docked.

Pluimvee

- Kooihuisvesting: Germany banned the keeping of laying hens in conventional, unenriched (so-called) battery cages as early as 1 January 2010: In April 2016, an amendment to the Animal Welfare Farming Ordinance came into force. According to this, old stocks of so-called enriched cages with certain requirements (including at least 2000 cm² floor space, nest, perches) may only be used until 31 December 2020. For cage systems of the so-called 'small group housing' (including at least 800 cm² per hen, litter, group nest, perches), the deadline ends on 31 December 2025.
- Bezettingsgraad vleeskuikens: National ordinance: max. 39 kg/m², 35 kg /m² for Short-fattening e. g. (.. 'Any person keeping chickens for fattening shall ensure that the stocking density of chickens for fattening does not exceed 39 kg/m² at any time. By way of derogation from paragraph 3, the keeper of chickens for fattening shall ensure that the average stocking density of chickens for fattening does not exceed 35 kg/m² over three consecutive fattening cycles, provided that the average weight of the chickens for fattening is less than 1.600 g.').
- Bezettingsgraad leghennen: Housing facilities must have 1. an area of at least 2.5 square metres on which the laying hens can move appropriately according to their species and needs, and appropriate to their species and needs, and 2. a height of at least two metres measured from the floor, from their floor. Sentence 1 number 2 shall not apply to mobile housing facilities that are regularly moved for the use of several free range areas if.... (2) Notwithstanding paragraph 1 sentence 1 number 1, for every nine laying hens there must be at least one usable area of one square metre available.

Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

RAPPORT 2025-054



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Social & Economic Research
Postbus 88
6700 AB Wageningen
T 0317 48 48 88
E info.wser@wur.nl
wur.nl/social-and-economic-research

Rapport 2025-054



De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 7.700 medewerkers (7.000 fte), 2.500 PhD- en EngD-kandidaten, 13.100 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

Antwoorden op aanvullende onderzoeksvragen WSER/CAF n.a.v. internetconsultatie AMvB dierwaardige veehouderij

Gé Backus en Roel Jongeneel (red.)

m.m.v. Peter van Balkom, Alfons Beltman, Nico Bondt, Co Daatselaar, Peter van Horne, Robert Hoste, Janneke Straver - van der Schans, Diane de Voogd.

Februari 2026

DE GESTELDE VRAGEN

1. Vleeskalveren

- a. Economische impact van vachtverzorging voor duo-huisvesting kalveren, met name voor vleeskalverhouderij. Hoe groot is het verschil dat groepsgrootte van kalveren maakt voor economische impact voor vachtverzorging?
- b. Inzicht in de impact voor melkveebedrijven en kalverbedrijven voor het invoeren van 1,5m² voor eenlinghuisvesting. Wat is de financiële impact voor 3 jaar, moeten veehouders nieuwe huisvesting aanschaffen voor 3 jaar?
- c. Wat is de financiële impact voor start-kalverenbedrijven: Zijn er specifieke financiële gevolgen voor deze bedrijven? In aansluiting op hierop: Wat is het effect van 1,5/1,65/2 m² voor start-kalverbedrijven?

2. Varkens

- a. Wat is de economische impact van een verplichting om bij nieuwbouw stallen en ventilatiesystemen zodanig te construeren dat het stalklimaat op geen enkel moment voor varkens schadelijk is (ammoniakconcentratie ter hoogte van de dieren continue lager dan 20 ppm) en de stallen voldoen aan de emissiebeperkende voorwaarden om in aanmerking te komen voor een omgevingsvergunning, de N-emissiereductie moet minimaal 85% zijn. Waarbij voor kraamzeugen de mengmest / afvoermethode technisch geen probleem mag opleveren om zeugen in de laatste week voor het werpen voldoende en adequaat nestmateriaal te verstrekken. Neem daarbij ook positieve economische effecten van een gezond stalklimaat op de technische resultaten mee.
- b. Wat is de economische impact van huisvesting waar kraamzeugen zich vrij kunnen bewegen, met een minimale afmeting van het vrijlooptkraamhok van 7,8m² (conform EFSA) (bij nieuwbouw, en uiterlijk per 2040 voor alle houders).

3. Pluimvee

- a. Wat is de economische impact van een verbod op patio en veranda systeem per 2035 (of kunnen we daar ook uitgaan van afschrijven over 12,5 jaar?)
- b. Wat is de economische impact van een verplichting voor daglicht voor de verschillende soorten pluimvee.
- c. Wat is de zelfvoorzieningsgraad van Nederland in 2040 voor pluimveevlees en eieren? Verliest Nederlandse pluimveesector de kritische massa door de AMvB in 2040?

4. Melkvee

- a) Wat betekent de eis van 5,5 m² ruimte voor jongvee voor een veehouder en geldt die impact voor alle veehouders of is er al een deel (inschatting %) dat al (grotendeels/deels) voldoet? (NB. BLK: ligbox jongvee = 2m² (2/3 van volwassen dier), loopruimte 2/3 x opp. volwassen rund à totaal 5,3m²)
- b) Wat betekent de eis van minimaal 1 vreetplaats per dier voor een veehouder en geldt die impact voor alle veehouders of is er al een deel (inschatting %) dat al (deels) voldoet?

5. Vleesvee

- a. Wat is de economische impact voor de vleesveesector (zoogkoeien, vleesstieren,) van maatregelen die voorzien zijn voor kalveren en melkvee?

1.a. Economische impact van vachtverzorging (schuurvoorziening kalveren)

In de voorstellen met betrekking tot een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in kader van Dierwaardige Veehouderij is (vanaf 2028) vachtverzorging opgenomen voor alle aanwezige kalveren op kalverbedrijven. Hierbij is sprake van maximaal 60 dieren per schuurvoorziening en één schuurvoorziening per hok. Hierbij stelt zich de vraag naar de economische impact van vachtverzorging bij kalveren, gerelateerd aan individuele huisvesting, duo-huisvesting en andere groepsgroottes.

Als gevolg van de AMvB-voorstellen is individuele huisvesting van kalveren op kalverbedrijven niet meer van toepassing. Bij de keuze voor duo-huisvesting dient per twee kalveren een schuurvoorziening geplaatst te worden. Het paarsgewijs huisvesten van kalveren brengt geen extra kosten voor schuurvoorzieningen met zich mee ten opzichte van individuele huisvesting. De keuze voor duo-huisvesting is bedrijfsspecifiek; het is ook mogelijk om te kiezen voor grotere groepen kalveren direct bij aankomst. Vanuit de AMvB worden geen voorwaarden aan de groepsgrootte gesteld (behalve dat eenlingenhuisvesting niet meer van toepassing is). Kalverhouders maken zelf een afweging in welke groepsgrootte kalveren worden gehouden. In deze afweging kan de verplichting om per groep een schuurvoorziening te moeten plaatsen, worden meegenomen.

Voor de investering in schuurvoorzieningen wordt uitgegaan van een investering van €13 per kalverplaats. Dat is bij 14,5% afschrijving, rente en onderhoud €1,89 per kalverplaats per jaar. Deze investeringskosten sluiten aan bij kosten voor schuurborstels en noppenplaten zoals deze beschikbaar zijn, alhoewel de nodige variatie in kostprijs van schuurvoorzieningen bestaat. In geval kalveren in grotere groepen gehouden worden en meer kalveren gebruik maken van eenzelfde schuurvoorziening, zal deze sneller vervangen moeten worden dan in kleinere groepen kalveren. De verwachting is dat de gehanteerde kostprijs per kalverplaats representatief is, ongeacht de groepsgrootte.

Overigens is het gebruik van een schuurvoorziening voor kalveren vanaf 1 januari 2026 ook onderdeel van de kwaliteitsregeling Vitaal Kalf.¹²

¹ <https://www.kalversector.nl/vitaal-kalf/>

² <https://www.kalversector.nl/resources/uploads/2025/04/Bijlage-geschiede-schuurmogelijkheid-versie-2.pdf>

1.b. Wat is de impact voor kalverbedrijven voor invoering van 1,5m² voor eenlinghuisvesting?

Met de AMvB wordt de ruimtenorm voor eenlinghuisvesting 1,5 m², waarna er per 2030 een norm van 2m² geldt. Deze vraag m.b.t. kalveren heeft volgens ons alleen betrekking heeft op de melkveehouderij.

Als kalveren op een kalverbedrijf aankomen, worden ze normaal gezien direct op 1,5 m² gehuisvest, soms individueel, soms paarsgewijs of soms direct in groepen. De genoemde eenlingboxjes worden in de melkveehouderij gebruikt.

Volgens DLV zijn voor huisvesting op 1,5 m² op 100 koeien 8 eenlingboxen of iglo's nodig. Bij 120 koeien dus afgerond 10. Een iglo kost 300 euro dus investering 3000 euro ofwel 25 euro/koe. Met 14,5% jaarkosten is dat 3,63 euro/koe. Iglo's zijn groter dan 1,5 m² plus dat die vaak ook nog een uitloopje erbij hebben. Onbekend is welk deel van de melkveebedrijven eenlingboxen heeft en welk deel iglo's. 50-50 is dan de meest redelijke aanname. Over alle melkveebedrijven heen wordt het dan 12,50 euro investering/koe en 1,81 euro jaarkosten/koe.

1.c Economische impact van maatregelen voor startkalverbedrijven

In de 'Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij'³ zijn geen afzonderlijke berekeningen voor startkalverbedrijven opgenomen. Om inzicht te geven in de economische impact van de invoering van de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in kader van Dierwaardige Veehouderij zijn daarom aanvullende berekeningen uitgevoerd die specifiek betrekking hebben op startkalverbedrijven.

Om de berekeningen met betrekking tot de impact van de voorgestelde AMvB-maatregelen op bedrijven met startkalveren uit te voeren, is KWIN 2025-2026 als basis gebruikt. Hierbij is uitgegaan van een startkalverbedrijf met 424 kalverplaatsen. Voor startkalverbedrijven bestaan geen officiële statistieken. Omdat deze kalverbedrijven startkalveren houden die later als rosékalf worden afgemest, is uitgegaan van het gemiddeld aantal kalverplaatsen op een rosékalverbedrijf zoals gehanteerd in de uitgevoerde economische impactanalyse.

Met betrekking tot de voorgenomen maatregel groepshuisvesting worden voor startkalverbedrijven geen extra kosten gerekend. Kalveren die momenteel individueel worden opgevangen bij aankomst op een startkalverbedrijf kunnen in de toekomst paarsgewijs worden opgevangen. Hiervoor zijn de benodigde afscheidingen aanwezig. Het monitoren van de individuele kalveren die paarsgewijs gehouden worden, zal waarschijnlijk meer tijd kosten, anderzijds hoeven minder afscheidingen geplaatst, verwijderd en gereinigd te worden.

Economische impact op startkalverbedrijven in 2030

In

Tabel 1 zijn de voorgestelde maatregelen die in 2030 van toepassing zullen zijn met een verwachte economische impact op startkalverbedrijven opgenomen.

Tabel 1 Economische impact van maatregelen m.b.t. dierwaardigheid op startkalverbedrijven (2030)

START 2030	Investering per kalverplaats (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per kalverplaats per jaar (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per afgeleverd kalf (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per kalverbedrijf per jaar (€)
Toename leefruimte tot 2,5 m2 door uitbreiding stalcapaciteit ⁱ	500	48	10	20.125
Toename leefruimte tot 2,5 m2 binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-40%) ⁱⁱ		86	19	36.437
Milkbar en spenen voor zuigreflex	33	23	5	9.792
Extra arbeid agv spenen voor zuigreflex ⁱⁱⁱ		2	1	989
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	1	1.229
Extra arbeid agv verstrekken langvezelig ruwvoer ⁱⁱⁱ		10	2	4.099
Schuurborstel	13	2	0	799
Daglicht	125	12	3	5.031
Metten gasconcentraties		7	1	2.900
Ventilatoren	15	2	0	922
Totaal igv uitbreiding stalcapaciteit^{iv}	706	108	24	45.886
Totaal igv maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd^{iv}	206	147	32	62.198

ⁱ Extra kosten; bij een toename leefruimte tot 2,5 m2 bedraagt de investering per kalverplaats €500 en bij een toename leefruimte tot 3 m2 bedraagt de investering per kalverplaats €750.

ⁱⁱ Inkomensverlies; bij een toename leefruimte tot 2,5 m2 bedraagt de afname aantal kalveren 40% en bij een toename leefruimte tot 3 m2 bedraagt de afname aantal kalveren 50%. In geval van een afname van het aantal kalveren op het bedrijf, neemt de beschikbare arbeid toe die mogelijks elders (renderend) ingezet kan worden.

ⁱⁱⁱ Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met €0,25/afgeleverd kalf en €1,17/kalverplaats.

^{iv} Weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond bedraagt bij 12 kalveren/ha €175 per kalverplaats oftewel €38 per afgeleverd startkalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid, afrastering, etc. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

³ <https://www.internetconsultatie.nl/amvbdierwaardigeveehouderij/document/14243>

Tabel 1 toont dat de grootste economische impact betrekking heeft op de toegenomen oppervlakte per dier. Dit geldt te meer als de toegenomen oppervlakte per kalf binnen de bestaande huisvesting gerealiseerd dient te worden waardoor het aantal startkalveren met 40% afneemt.

In de voorgestelde AMvB-maatregelen is een oppervlakte van 2,5 m² of 3 m² opgenomen voor kalveren <6 maanden. Deze oppervlakte geldt zowel voor bedrijven met start-, blankvlees- en rosékalveren. Aangezien startkalveren tot op heden over een kleiner oppervlakte beschikken dan blankvlees- en rosékalveren (1,5 m² / startkalf versus 1,7 of 1,8 m² per blankvlees- of rosékalves respectievelijk)⁴, is de impact van het voorgenomen toekomstige oppervlakte per kalf voor startkalveren groter dan voor blankvlees- of rosékalverbedrijven.

In de berekening wordt uitgegaan van een investering á €500 per m² kalverplaats (ongeacht welke kalveren gehouden worden). Dat is bij 9,5% afschrijving, rente en onderhoud € 47,50 per kalverplaats/jaar.

Economische impact op startkalverbedrijven in 2040

In Tabel 2 zijn de voorgestelde maatregelen die in 2040 van toepassing zullen zijn met een verwachte economische impact op startkalverbedrijven opgenomen. De Tabel 2 toont dat naast de extra leefruimte ook het plaatsen van een welzijnsvloer vanaf 2040 de nodige economische impact op startkalverbedrijven heeft⁵.

Tabel 2 Economische impact van maatregelen m.b.t. dierwaardigheid op startkalverbedrijven (2040)

START 2040	Investering per kalverplaats (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per kalverplaats per jaar (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per afgeleverd kalf (€)	Extra kosten/inkomen sverlies per kalverbedrijf per jaar (€)
Toename leefruimte tot 3 m2 door uitbreiding stalcapaciteit	750	71	15	30.188
Toename leefruimte tot 3 m2 binnen bestaande stal door afname aantal kalveren (-50%)		108	23	45.546
Welzijnsvloer bij toename leefruimte tot 3 m2	546	52	11	21.977
Milkbar en spenen voor zuigreflex	33	23	5	9.792
Extra arbeid agv spenen voor zuigreflex ^I		2	1	989
Ruif voor langvezelig ruwvoer	20	3	1	1.229
Extra arbeid agv verstrekken langvezelig ruwvoer ^I		10	2	4.099
Schuurborstel	13	2	0	799
Daglicht	150	14	3	6.038
Metten gasconcentraties		7	1	2.900
Ventilatoren	15	2	0	922
Totaal igv uitbreiding stalcapaciteit^{II}	1.527	186	40	78.932
Totaal igv maatregelen binnen bestaande stal worden uitgevoerd^{II}	777	223	48	94.290

^I Extra kosten uitgaande van een aanvoerleeftijd op 4 weken, bij een aanvoerleeftijd op 5 weken dalen deze kosten met €0,25/afgeleverd kalf en €1,17/kalverplaats.

^{II} Weidegang is niet opgenomen in deze maatregelen. De investering in de voor weidegang benodigde grond bedraagt bij 12 kalveren/ha €175 per kalverplaats oftewel €38 per afgeleverd kalf. Daarnaast zijn in geval van weidegang nog bijkomende extra kosten te verwachten, bijvoorbeeld in extra arbeid, afrastering, etc. De benodigde extra grond zal slechts op een klein deel van de bedrijven beschikbaar zijn in de directe omgeving van het kalverbedrijf.

Impact van gewijzigde leefruimte op gesloten kalverbedrijven met startkalveren

⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/welzijnseisen-dieren/huisvesting-verzorging/kalveren#huisvesting/>

⁵ De maatregel investering voor daglicht heeft betrekking op daglicht in de stal. De hoeveelheid daglicht is gerelateerd aan het vloeroppervlakte (5%). Aangezien het vloeroppervlakte in 2040 20% dient te stijgen, stijgt ook het aantal lichtplaten in het dak met 20% mee. De meeste stallen voor vleeskalveren zijn geschakeld zodat er in de wand geen lichtdoorlaat te maken is. Het dak is vaak geïsoleerd zodat de lichtdoorlaat dat ook moet zijn. De kosten voor lichtplaten komen overeen met €50/m² vloeroppervlakte. Bij een vloeroppervlakte van 2,5 m is dat €125 (zie tabel 1), bij een vloeroppervlakte is dat €150.

In de voorgestelde AMvB-maatregelen is voor alle kalveren <6 maanden sprake van een oppervlakte van 2,5 m², waardoor de afname in beschikbare oppervlakte sterker is bij startkalveren (-40 á -50%) dan bij rosékalveren (-28 á -40%). Dit kan een nadelige impact hebben op de verhouding in dieraantallen op gesloten rosébedrijven met afzonderlijke stallen voor startkalveren en rosékalveren.

In Tabel 3 wordt een rekenvoorbeeld gegeven van een gesloten rosékalverbedrijf met 400 vaste plaatsen voor startkalveren en 800 afzonderlijke plaatsen voor rosékalveren. Tussen deze plaatsen bestaat geen flexibiliteit (starters kunnen niet gehuisvest worden op de plaatsen van de rosékalveren en andersom) en de voorgestelde extra leefruimte per dier dient binnen de bestaande stal gerealiseerd te worden (het kalverbedrijf kan niet uitbreiden in stalplaatsen).

Tabel 3 Rekenvoorbeeld van de impact van gewijzigde verhoudingen in leefruimte als gevolg van de voorgestelde wijziging in beschikbare oppervlakte per dier

	Startkalveren	Rosékalveren
Huidig aantal dieren	400	800
Huidige oppervlakte per dier (m ²)	1,5	1,8
Totaal oppervlakte (m ²)	600	1.440
Toekomstig oppervlakte / dier (m ²)	2,5	2,5
Maximaal toekomstig aantal dieren in beschikbare ruimte (2,5 m ² /dier)	240	576
Toekomstig oppervlakte / dier (m ²)	3	3
Maximaal toekomstig aantal dieren in dezelfde ruimte (3 m ² /dier)	200	480
Aan te kopen startkalveren tot op heden	<i>Gesloten bedrijf</i>	
Aan te kopen startkalveren om roséplaatsen te vullen (2,5 m ² / dier)	48	
Aan te kopen startkalveren om roséplaatsen te vullen (3 m ² / dier)	40	

Tabel 3 toont dat in het gegeven rekenvoorbeeld waarbij dubbel zoveel rondes startkalveren worden opgezet als rosékalveren (omdat de startperiode ongeveer de helft bedraagt ten opzichte van de mestperiode) een nieuwe verhouding ontstaat door veranderende oppervlaktematen. Per ronde dat startkalveren doorschuiven naar rosékalverplaatsen dienen 48 dieren (bij een oppervlakte van 2,5 m²/dier) of 40 dieren (bij een oppervlakte van 3 m²/dier) aangekocht te worden om alle roséplaatsen te vullen. Een startperiode bedraagt 72 dagen.⁶ Zodoende worden ongeveer vijf rondes startkalveren per jaar opgezet en dienen in het rekenvoorbeeld per jaar ongeveer 240 dieren (bij een oppervlakte van 2,5 m²/dier) of 200 dieren (bij een oppervlakte van 3 m²/dier) aangekocht te worden. Het aankopen van dieren brengt een veterinaire risico met zich mee en heeft mogelijk ook nadelen voor dierenwelzijn (extra transport).

De in Tabel 3 berekende impact als gevolg van gewijzigde leefruimte op gesloten kalverbedrijven met startkalveren is bedrijfsspecifiek. Gesloten rosékalverbedrijven kunnen ook beschikken over een bepaalde flexibiliteit in huisvesting met kalverplaatsen waar zowel starters als rosékalveren kunnen worden geplaatst. Op dergelijke gesloten kalverbedrijven hebben de gewijzigde verhoudingen in leefruimte als gevolg van de voorgestelde wijziging in beschikbare oppervlakte per dier geen of een minder grote impact.

Diane de Voogd

⁶ KWIN Veehouderij 2025-2026

2.a Nieuwbouw stallen met ammoniakconcentratie in de stal minder dan 20ppm en een emissiereductie uit de stal van minimaal 85%

Wat zijn extra investeringen en kosten van stalvoorzieningen bij nieuwbouw, die leiden tot een ammoniakconcentratie in de stallucht van maximaal 20 PPM/m³ lucht, in varkensstallen. Hierbij dient ook de emissie vanuit de stal onder de maximale uitstootnormen te blijven.

Lucht in varkensstallen bevat ammoniak. Dit ontstaat als mest en urine bij elkaar komen. Om de gezondheid van varkens te bevorderen is het zinvol de concentratie van ammoniak in de stallucht te beperken. In deze notitie wordt uitgegaan van een maximum ammoniakconcentratie van 20 PPM/m³ stallucht. Onderzocht wordt wat de extra investeringen en jaarkosten zijn van maatregelen bij nieuwbouw om aan deze concentratie-eis te voldoen.

Ammoniakconcentratie

Op verzoek heeft Wageningen Livestock Research berekend welke emissiereductie er met bronmaatregelen nodig is om bij iedere diercategorie onder de 20 PPM te blijven. Hierbij is rekening gehouden met de aanname dat de concentratie op ieder moment van de dag onder deze grens moet blijven, met als enige uitzondering piekmomenten bij het aflaten van de mest uit de kelder. Deze berekening is uitgevoerd voor de verschillende diercategorieën, en bij biggen en vleesvarkens voor verschillende leeftijden. Er is hierbij rekening gehouden met variatie in ammoniakproductie over de dag, gerelateerd aan diervoorwaarden, en met de benodigde ventilatie. De benodigde reductiepercentages variëren in de loop van het groeitraject, zowel bij biggen als vleesvarkens, als gevolg van enerzijds toenemende ammoniakproductie en anderzijds een hogere ventilatienorm bij toenemend gewicht van de dieren. Dat leidt ertoe dat de benodigde emissiereductie bij biggen op het eind van de opfok nog heel beperkt is (vooral door hogere ventilatienorm), terwijl die bij vleesvarkens licht toeneemt (vooral door hogere NH₃-productie). Benodigde reductiepercentages zijn gegeven in Tabel 1. Daarin zijn ook de normen aangegeven voor de maximale emissie vanuit de stal, omdat stallen ook daaraan toch al moeten voldoen.

Tabel 1 Ammoniakemissiefactor per diersplaats zonder reductie (overige huisvestingssystemen); Benodigde reductie binnen de stal om de ammoniakconcentratie onder 20 ppm/m³ stallucht te houden; Maximale emissie vanuit de stal naar de omgeving (kg/diersplaats/jaar)

Diercategorie	Emissiefactor (zonder reductie)	Benodigde reductie binnen de stal	Maximale emissie vanuit de stal
Guste en dragende zeugen	4,2	43%	1,3
Kraamzeugen	8,3	60%	2,5
Biggen opleg	0,69	46%	0,21
Biggen dag 21		13%	
Biggen dag 42		4%	
Vleesvarkens opleg	3,0	70%	1,1
Vleesvarkens dag 5		61%	
Vleesvarkens dag 50		47%	
Vleesvarkens dag 100		48%	

Bron: Emissiefactoren en maximale emissie vanuit de stal: Omgevingsregeling/Omgevingswet;
Benodigde reductie binnen de stal: André Aarnink, WLR

Maatregelen

Er wordt uitgegaan van erkende bronmaatregelen volgens de lijst met systemen uit de Omgevingsregeling (voorheen RAV-lijst), en waarvan kosteninformatie in de KWIN staat.

Per diercategorie is het systeem geselecteerd met de laagste jaarkosten, dat voldoende ammoniakemissie reduceert om onder 20 PPM/m³ stallucht te komen. Bij zeugen in de kraamstal is bovendien gekozen voor een systeem dat geen problemen oplevert bij het verstrekken van voldoende en adequaat nestmateriaal. Waar nodig is de bronmaatregel Waar nodig is dit aangevuld met een biologische luchtwasser, om zodoende ook de ammoniakuitstoot uit de stal te verlagen tot hooguit de wettelijk maximale emissienorm.

Vervolgens is berekend wat de benodigde extra investeringen en jaarkosten zijn van de nodige maatregelen om te voldoen aan de eis van maximaal 20 PPM in de stallucht én maximale emissie vanuit de stal, ten opzichte van de situatie waarin alleen ammoniakuitstoot uit stallen gereduceerd wordt, met bijvoorbeeld luchtwassers.

Resultaten

Voor gespeende biggen is gekozen voor systeem Opfokhok met schuine wanden (HD1.6.1). Voor dragende zeugen is gekozen voor een Koeldekstelsysteem (HD3.7.2) en voor kraamzeugen voor een Water-/mestkanaal (HD2.9). Voor vleesvarkens is gekozen voor systeem Mestkanaal met schuine putwand en waterkanaal (HD5.9.1.1). Voor guste en dragende zeugen en voor kraamzeugen is een aanvullende luchtwasser nodig om te voldoen aan de (externe) stalemissienorm. Voor vleesvarkens voldoet het gekozen systeem, behalve in de eerste dagen na opleg. Aangenomen is dat dit met praktische maatregelen door de ondernemers ingevuld wordt; door meer te ventileren, meer water te verstrekken in de eerste dagen na opleg, of verlagen van de staltemperatuur. Voor deze aanvulling gedurende de eerste dagen na opleg zijn geen kosten ingerekend, omdat dit per ondernemer zal verschillen en de kosten zeer beperkt zullen zijn. Tabel 2 toont de extra benodigde investeringen en extra jaarkosten om bij nieuwbouw te voldoen aan de maximale ammoniakconcentratie in stallucht van 20 ppm en de stalemissienormen.

Tabel 2: Extra investeringen en jaarkosten om ammoniakconcentratie in stallucht onder 20 ppm/m³ te houden en te voldoen aan de stalemissienormen (€/dierplaats)

	Investering	Jaarkosten
Gespeende biggen	0	0
Kraamzeugen	36	30.7
Guste en dragende zeugen	157	19.9
Zeugenbedrijf	199	22.4
Vleesvarkens	0	0

Voor zeugenbedrijven is er sprake van extra investeringen van €195 per zeugenplaats en kosten van ruim €22 per zeugenplaats per jaar om de stalluchtconcentratie aan ammoniak onder 20 PPM/m³ lucht te houden en te voldoen aan de stalemissienormen (Tabel 2). In de uitgangssituatie (zonder de 20 PPM-eis) zou toepassing van uitsluitend een luchtwasser bij alle zeugen goedkoper zijn, terwijl met de 20 PPM-eis er niet alleen een bronmaatregel nodig is, maar deze bij guste en dragende zeugen en bij kraamzeugen nog aangevuld moet worden met een luchtwasser. Er is bij de koeldekstelsystemen voor guste en dragende zeugen geen rekening gehouden met een mogelijk voordeel van terugwinning van warmte. Voor vleesvarkens is er geen sprake van extra benodigde investeringen en jaarkosten, omdat de bronmaatregel bij nieuwbouw voordeliger is dan een luchtwasser. In de literatuur is geen eenduidig effect te vinden van lage ammoniakconcentraties in stallucht op de groei en voerefficiëntie van dieren. Het effect is daarom niet economisch ingerekend. Wel is er een verband gevonden met positief welzijn en minder ongewenst gedrag zoals staartbijten (Vermeer & De Greef, 2024; Bus et al., 2025)⁷.

⁷ <https://edepot.wur.nl/673557>; <https://doi.org/10.1016/j.prevetmed.2025.106555>

Conclusie: Maatregelen bij nieuwbouw om de maximale ammoniakconcentratie in stallucht bij verschillende diercategorieën onder 20 PPM/m³ te houden en tevens te voldoen aan de wettelijke stalemissienormen leidt bij zeugen tot een extra investeringsbehoefte van €199 per zeugenplaats en doorlopende kosten van ruim €22/zeugenplaats/jaar. Voor een zeugenbedrijf met 900 gemiddeld aanwezige zeugen is dat een totale extra investering van k€183 en kosten van €18.000 per jaar. Deze kosten komen boven op de kosten voor voldoen aan de maximale ammoniakuitstoot uit stallen. Voor vleesvarkens zijn er geen extra kosten.

Robert Hoste

2.b Economische impact vrijloopkraamhok van 6,5 m² en 7,8 m² (Gé Backus)

Meerkosten van vrijloopkraamhokken worden berekend t.o.v. traditionele kraamhokken voor een bedrijf met 800 zeugen. Bij de overstap naar grotere kraamhokken van 6,5 m² dan wel 7,8 m² worden telkens twee situaties vergeleken: nieuwbouw met behoud van het aantal zeugen en renovatie binnen bestaande muren met een kleiner aantal zeugen. Bij nieuwbouw stijgt de kostprijs per big met respectievelijk €3,13 en €4,03; en bij renovatie met respectievelijk €6,96 en €8,86. Dit komt overeen met hogere jaarkosten per zeug per jaar gelijk aan respectievelijk €97 en €124 bij nieuwbouw, en respectievelijk €215 en €271 bij renovatie. Investerings-, arbeidskosten en overige kosten nemen toe door grotere hokken en minder efficiënte inrichting. Bij de renovatievariant wordt een toeslag per big berekend om de inkomensafname door het lagere aantal zeugen te compenseren. Minder zeugen levert wel inkomsten op via verleen van rechten.

In deze fiche worden de meerkosten berekend van huisvesting van zeugen in vrijloopkraamhokken. De meerkosten worden uitgedrukt in euro's per zeug per jaar en per afgeleverde big. Een bedrijf met 800 zeugen en 880 zeugenplaatsen wordt vergeleken met een situatie waarbij de zeugenhouder overstapt van 220 kraamhokken van 4,5 m² naar vrijloopkraamhokken van 6,5 dan wel 7,8 m². Er worden twee situaties onderscheiden. In de eerste variant, '**gelijk aantal zeugen**', kan het staloppervlak worden vergroot, waardoor het aantal zeugen gelijk kan blijven. Bij de overgang naar vrijloopkraamhokken stijgt de kostprijs per afgeleverde big in deze variant met resp. €3,13 en €4,03. In de tweede variant, '**binnen de bestaande muren**', is uitbreiding van de stal niet mogelijk en moet het aantal zeugen worden teruggebracht. In deze situatie loopt de kostprijs per big op met resp. €6,96 en €8,86 bij 6,5 dan wel 7,8 m². Hierna volgen de uitgangspunten voor de berekening.

Bedrijfsomvang: In de nieuwbouwvariant blijft het aantal kraamzeugen en dragende zeugen gelijk op respectievelijk 200 en 600 dieren. In de renovatievariant 6,5 m² wordt dit door ruimtebeperkingen verlaagd tot 673 zeugen en 185 vrijloopkraamhokken. Het aantal biggenplaatsen neemt af van 4.000 naar 3.364. In de renovatievariant 7,8 m² neemt het aantal zeugen tot 615 zeugen en 169 vrijloopkraamhokken. Het aantal biggenplaatsen neemt af van 4.000 naar 3.074. Omdat in de renovatievariant het aantal zeugen daalt, kan de zeugenhouder de vrijgekomen varkensrechten verleen. Dit levert een nevenopbrengst op.

Productiviteit: Conform Kwantitatieve Informatie Veehouderij 2025-2026 (KWIN) wordt voor de traditionele huisvesting uitgegaan van 32,25 gespeende biggen per zeug per jaar en 2% sterfte na spenen, wat resulteert in 31,61 afgeleverde biggen per zeug per jaar. Voor vrijloopkraamhokken van 6,5 en 7,8 m² wordt uitgegaan van resp. en 31,50 en 31,25 - in plaats van 32,25 - gespeende biggen per zeug per jaar. Pas geboren biggen van 1.400-1.500 gram moeten snel de uier weten te vinden om biest op te nemen; in ruim grotere hokken 2,5 meter gebeurt dat minder vanzelf. Hierdoor komt het aantal afgeleverde biggen uit op resp. 30,87 en 30,63 per zeug per jaar bij vrijloopkraamhokken van 6,5 en 7,8 m².

Investeringskosten: Ook voor investeringskosten wordt aangesloten bij KWIN 2025-2026. De in KWIN weergegeven extra investering voor een vrijloopkraamhok van 7,0 m² wordt door vertaald naar een hok van resp. 6,5 m² en 7,8 m². Bij bouwen binnen bestaande muren komen daar sloopkosten bij, geraamd op €200 per kraamhok.

Door de vergroting van 4,5 m² naar 6,5 m² dan wel 7,8 m² past het aantal hokken vaak niet netjes binnen de bestaande afdelingsmaten. Daarom worden de huisvestingskosten per kraamhok gecorrigeerd: resp. +2% en +3% wanneer buiten de muren mag worden bijgebouwd en resp. +7% en +10% wanneer binnen de bestaande gebouwen moet worden ingepast. In dat laatste geval wordt bovendien met een efficiencyverlies van 10% gerekend, doordat ook de ruimte voor dragende zeugen en gespeende biggen moet worden aangepast. Het werkelijke efficiencyverlies kan per bedrijf sterk verschillen.

Arbeidskosten: Uitgaande van €217 arbeidskosten per zeug per jaar in het traditionele systeem (KWIN 2025-2026), wordt voor vrijloopkraamhokken €10 extra per zeug per jaar gerekend voor aanpassing van het hok na het werpen en extra controletijd. Bij de renovatievariant binnen bestaande muren wordt dit €15 vanwege minder efficiënte looplijnen. Dit bedrag wordt vervolgens verhoogd op basis met de factor 1,068. Deze factor is bepaald in eerder WUR-onderzoek naar schaalnadelen door het lagere aantal zeugen.

Overige kosten: Brandstof-, elektriciteits- en waterverbruik nemen toe bij vrijloopkraamhokken. De grotere oppervlakken leiden tot hogere brandstofkosten, kosten van extra watergebruik en hogere kosten voor mestafzet. Deze kosten stijgen met respectievelijk €2 en €7 per zeug per jaar bij nieuwbouw dan wel renovatie binnen de muren. De mestafzetkosten stijgen met resp. €4 en €5 per zeug per jaar bij vrijloopkraamhokken van resp. 6,5 m² en 7,8 m².

Inkomensafname door minder zeugen: In de renovatievariant neemt het aantal zeugen van 800 naar resp. 673 en 615 bij vrijloopkraamhokken van resp. 6,5 m² en 7,8 m², wat resulteert in een lager bedrijfsinkomen. Om dit te compenseren is een toeslag per big nodig. Daarbij wordt aangenomen dat de post 'betaalde arbeid' met resp. €26.000 en €40.000 wordt verlaagd. Verder wordt gerekend met een solvabiliteit van 60%, waardoor aflossing en betaalde rente worden gelijkgesteld aan 40% van respectievelijk de berekende afschrijvingen en rente.

De compensatietoeslag voor de variant binnen bestaande muren wordt berekend als: $Toeslag = ((\text{totale opbrengsten} - \text{totale kosten}) + (\text{berekende arbeid} - \text{betaalde arbeid}) + (\text{afschrijving} - \text{aflossing}) + (\text{berekende rente} - \text{betaalde rente})) / (\text{aantal zeugen} \times \text{afgeleverde biggen})$.

In de bijlage zijn de resultaten op detailniveau weergegeven. In onderstaand overzicht zijn de resultaten samengevat.

	Traditioneel	Nieuwbouw 6,5m ²	Renovatie binnen muren 6,5m ²	Nieuwbouw 7,8m ²	Renovatie binnen muren 7,8m ²
Meerkosten vrijloopkraamhok 7,8					
Aantal zeugenplaatsen	880	880	740	880	676
Aantal zeugen	800	800	673	800	615
Oppervlakte kraamhok (m2)	4.5	6.5	6.5	7.8	7.8
afgeleverde biggen per zeug per jaar	31.61	30.87	30.87	30.63	30.63
<i>Kosten per zeug per jaar</i>					
Huisvesting	468	509	516	522	528
Arbeid	217	227	247	227	247
Voer	967	956	956	953	953
Aankoop opfokzeugen minus	92	92	92	92	92
Strooisel, gezondheidszorg, water,	255	257	262	257	262
Mestafzet	155	159	159	160	160
Kosten/zeug/jaar (- nevenopbrengst)	2154	2201	2226	2211	2233
<i>Kosten per afgeleverde big</i>					
Inkomenseffect bedrijfsverkleining			3.01		4.09
Kosten per afgeleverde big	68.15	71.28	72.09	72.18	72.92
Meerkosten (euro/zeug/jaar)		96.67	214.74	123.48	271.36
Meerkosten (euro/afgeleverde big)		3.13	6.96	4.03	8.86

Bijlage: specificatie meerkosten vrijloopkraamhokken van 6,5 m² en 7,8 m².

Meerkosten Vrijloopkraamhok t.o.v. traditioneel	Traditioneel	Nieuwbouw 6,5m ²	Renovatie binnen muren 6,5m ²	Nieuwbouw 7,8m ²	Renovatie binnen muren 7,8m ²
Aantal zeugenplaatsen	880	880	740	880	676
Aantal zeugen	800	800	673	800	615
Aantal kraamhokken	220	220	185	220	169
Aantal dragende zeugen	600	600	505	600	461
Biggenplaatsen	4000	3881	3364	3850	3074
Oppervlakte kraamhok (m2)	4.5	6.5	6.5	7.8	7.8
gespeende biggen/zeug/jaar	32.25	31.5	31.5	31.25	31.25
Sterfte na spenen (%)	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
afgeleverde biggen per zeug per jaar	31.61	30.87	30.87	30.63	30.63
Biggen per biggenopfokplaats per jaar	7.00	7.00	7.00	7.00	7.00
Afgevoerde zeugen per jaar	42.00	42.00	42.00	42.00	42.00
Aankoopprijs opfokzeug van 198 dagen	385.00	385.00	385.00	385.00	385.00
Opbrengst slachtzeugen	204.00	204.00	204.00	204.00	204.00
Voerkosten per big	14.49	14.49	14.49	14.49	14.49
Investering kraamhok	5619	7207	7207	7638.36	7638.36
Suboptimale afdelingsmaten		2%	7%	3%	10%
Sloopkosten			200		200
Jaarlijkse huisvestingskosten per kraamhok	674.28	882.14	888.84	944.10	940.60
Jaarlijkse huisvestingskosten kraamhokken per zeug	153.25	200.49	201.96	214.57	213.77
Huisvestingskosten dragende zeugen (pzipj)	130	130	130	130	130
Huisvestingskosten biggenopfok	185	179	185	178	185
Kosten zeugenvoer per zeug per jaar	509.00	509.00	509.00	509.00	509.00
Kosten biggenvoer per zeug per jaar	458.00	447.35	447.35	443.80	443.80
Rechtenprijs (verleasen)			10.00		10.00
Totale jaaropbrengst verleasen rechten (euro/pzipj)			5.18		8.25
<i>Kosten per zeug per jaar</i>					
Huisvesting	467.56	509.30	516.28	521.96	528.09
Arbeid	217	227	246.77	227	246.77
Voer	967.00	956.35	956.35	952.80	952.80
Aankoop opfokzeugen minus opbrengst slachtzeugen	92.34	92.34	92.34	92.34	92.34
Strooisel, gez. kosten, KI, fokkerij	174.00	174.00	174.00	174.00	174.00
Brandstof	36.00	36.00	39.50	36.00	41.00
Electra	39.00	40.00	40.00	40.00	40.00
Water	6.00	6.50	6.50	6.50	6.50
Mestafzet	155.00	159.00	159.00	160.00	160.00
Kosten (minus opbrengst slachtzeugen en verleasen rechten)	2153.90	2200.49	2225.56	2210.60	2233.25
Inkomensafname door minder zeugen op bedrijf			3.01		4.09
Kosten - (opbrengst slachtzeugen + verleasen rechten) per big	68.15	71.28	72.09	72.18	72.92
Meerkosten vrijloopkraamhok in euro per zeug per jaar		96.67	214.74	123.48	271.36
Meerkosten vrijloopkraamhok in euro per big		3.13	6.96	4.03	8.86

3.a. Wat is de economische impact van een verbod op patio en veranda systeem per 2035 (of kunnen we daar ook uitgaan van afschrijven over 12,5 jaar?)

Een Patio en Veranda zijn te beschouwen als stalinrichting.

In de KWIN staat voor inrichting een afschrijving van circa 12 á 13 jaar.

Dat kan hiervoor worden aanhouden.

3b. Wat is de economische impact van een verplichting voor daglicht voor de verschillende soorten pluimvee.

De kosten van een verplichting voor daglicht voor de verschillende soorten pluimvee zijn afhankelijk van de norm. Tot nu toe is dat enkele procenten van de staloppervlakte. Daarvoor worden nu veelal enkele golfplaten in het dak vervangen, maar er zijn ook andere opties, zoals bijvoorbeeld lichtkokers.. Veel bedrijven hebben al enkele licht doorlatende golfplaten (o.a. vanwege het Beter Leven keurmerk). De kosten hiervan zijn zeer beperkt en kunnen over 25 jaar worden afgeschreven, waarbij er ook nog sprake is van een kleine besparing op electra. De economische impact is daarmee verwaarloosbaar.

3.c. Wat is de zelfvoorzieningsgraad van Nederland in 2040 voor pluimveevlees en eieren? Verliest Nederlandse pluimveesector de kritische massa door de AMvB in 2040?

Inleiding op de vraag

Het respectievelijke exportaandeel van de binnenlandse productie van pluimveevlees en eieren is gelijk aan 65% en 60%. De zelfvoorzieningsgraad ligt daarmee ver boven de 100% en geeft het belang van exportmarkten aan. Een gelijk speelveld bij standaarden voor dierenwelzijn is belangrijk voor de concurrentiepositie van de Nederlands veehouderijsectoren, het zogenaamde level playing field. In de discussies over wet- en regelgeving wordt het aspect level playing field vaak betrokken. De vraag is dan telkens of er sprake is van een dusdanige verstoring van de markt dat mededinging haar werk niet kan doen. Level playing field gaat in de kern over gelijke regels en standaarden voor iedereen. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat iedereen daardoor ook dezelfde kansen heeft. Zo kan ook de geografische ligging hierop van invloed zijn.

De gestelde vraag of de Nederlandse pluimveesector de kritische massa verliest door de AMvB in 2040 is niet eenduidig te beantwoorden. De invloed van de AMvB is niet af te zonderen van andere van invloed zijnde vestigingsfactoren op de zelfvoorzieningsgraad en concurrentiekracht van de sector. Denk hierbij aan onder meer de gunstige infrastructuur, nabijheid van consumentenmarkten, lage rente, en sterke kennisinfrastructuur. De EU-consumentenmarkt voor pluimveeproducten laat naar verwachting een relatief gunstige ontwikkeling zien: de vraag groeit en pluimveevlees wint gestaag marktaandeel ten opzichte van andere vleesproducten (varken, rund). Daarnaast weten we niet hoe de wetgeving voor dierenwelzijn zich in andere landen tot 2024 gaat ontwikkelen. In het licht hiervan wordt het antwoord op de gestelde vraag beperkt tot een kwalitatieve beschouwing van relevante factoren die van invloed kunnen zijn op de kritische massa van de pluimveesector in Nederland.

Kritische massa en investeringsbereidheid

Met de “kritische massa” van een economische sector wordt de minimale omvang bedoeld die nodig is om die sector goed te laten functioneren. Kritische massa is de grens waarboven een sector zichzelf versterkt en daaronder zichzelf verzwakt. Een andere formulering zou daarom in termen van het weerstandsvermogen van een sector kunnen zijn: de minimale omvang en omgevingsfactoren die nodig zijn om ervoor te zorgen dat de sector, ook bij schokken op het systeem, in staat is zichzelf (daarvan) te herstellen en haar positie te handhaven of zelfs te versterken. Hierbij gaat het niet alleen om de productieomvang, maar om het hele ecosysteem daaromheen: (1) afzetmogelijkheden, (2) toeleveranciers, (3) onderzoek, (4) logistiek en infrastructuuren (5)

en financiële en organisatorische diensten. Deze vijf factoren vallen voor Nederland overwegend gunstig uit. De overheid is hierop wel van invloed door onder meer de ruimtelijke ordening, wetgeving (dierenwelzijn, milieu, mededinging), infrastructuur, fiscale regels en subsidies.

Overigens is een belangrijke keerzijde van agglomeratie een hogere infectiedruk en, tenzij extra bioveiligheidsmaatregelen worden genomen, meer risico op verspreiding, met regionale druk op ruimte/natuur/vergunningen.

Maar zolang investeringen en kennisopbouw lonend blijven en een kleine sector in omvang kunnen doen toenemen, is er feitelijk geen sprake van onvoldoende kritische massa. Daarmee is de investeringsbereidheid van ondernemers een betere indicator voor de kritische massa van de sector, dan haar productieomvang zelf. Waarbij onverlet blijft dat een kleiner wordende primaire sector de afzetmogelijkheden van toeleverende en verwerkende bedrijven doet afnemen. Een nadeel van

krimp van de sector is dat dan vaak minder kan worden geprofiteerd van kostenverlagende schaalvoordelen van het pluimveecomplex. Overigens is op het niveau van de primaire sector de bedrijfsstructuur en de mogelijkheden deze verder te ontwikkelen cruciaal voor een robuust verdienmodel, en daarmee voor de concurrentiekracht op de (middel)lange(re) termijn.

Nederlandse pluimveecluster

Daartegenover staat dat in de Nederlandse pluimveeclusters (met name oost en zuidoost NL) veel schakels dichtbij elkaar zitten: boerderijen, opfok, vleeskuikenbedrijven/legghennen, voerfabrieken, slachterijen, pakstations, verwerkers. Dat geeft lagere transportkosten, minder tijdverlies, minder logistieke complexiteit, en sneller schakelen bij planning en leverproblemen. Ook de voer- en grondstoffenlogistiek is sterk. Nederland heeft veel voerproductiecapaciteit en een efficiënte aanvoer via havens, met de mogelijkheid tot veel “maatwerk-recepten” per concept (Beter Leven, retailerprogramma's, etc.).

Nederland heeft een sterke concentratie van onderzoeksinstellingen, en veterinaire en nutritioneel advies.

Banken, verzekeraars, en accountants kennen de sector goed. Dat vermindert financierings- en transactiekosten, doorlooptijd van investeringen, en onzekerheid rond contracten en bedrijfsopvolging.

Fase verschillen in level playing field

Zolang de EU de wetgeving voor dierenwelzijn niet zelf aanpast, is het realistisch er van uit te gaan dat een echt volledig level playing field nooit bereikt zal worden. Omdat veehouderijketens worden gekenmerkt door kleine marges, kunnen substantiële aanpassingen in wetgeving die leiden tot verschillen in productiekosten, leiden tot het verplaatsen van de productie naar andere landen. Wel zien we vaker dat als een land een sterk toenemende zelfvoorzieningsgraad heeft, deze na verloop van jaren ook weer afneemt. Zo ging de zelfvoorzieningsgraad voor pluimveevlees in Duitsland van 70% in 2000, 112% in 2014, en weer terug naar 97% in 2022. Dit illustreert dat er vaak sprake is van faseverschillen in het al of niet aanscherpen van wettelijke eisen op het gebied van dierenwelzijn. Voor eieren is het beeld anders. De Duitse zelfvoorzieningsgraad voor eieren is relatief stabiel tussen de 70 en 75%. De productie nam wel toe, maar de consumentenvraag ook.

De binnenlandse markt

In Nederland is het aantal dieren in de pluimveehouderij de afgelopen jaren substantieel afgenomen als gevolg van de overschakeling naar het Beter Leven Keurmerk (langzaam groeiende rassen, scharrelbedrijven met een overdekte uitloop). Het overgrote deel van de binnenlandse afzet naar supermarkten valt onder dit concept. Het volume nam af, maar de waarde zeker niet als gevolg van hogere opbrengsten.

Regionale verschillen binnen Europa

In Noordwest-Europa is in vergelijking met het oosten of het zuiden van de EU, een relatief sterkere wens om verbeterstappen te maken met betrekking tot dierenwelzijn (asynchrone standaarden). In onze belangrijkste afzetmarkt Duitsland worden net als in Nederland maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op de leefoppervlakte bij pluimvee. Ook de eisen aan gasconcentraties zijn vergelijkbaar aan die van Nederland. Het betreft landelijke maatregelen. Daarnaast kunnen de deelstaten zelf nog maatregelen nemen.

Zowel Duitsland als Nederland ontwikkelen actief beleid voor aanvullende eisen ten aanzien van dierenwelzijn. Voor Noordwest-Europa, het belangrijkste afzetgebied voor de Nederlandse

dierhouderij, zijn er zeker mogelijkheden om marktaandeel te behouden, ondanks de kosten van extra welzijnseisen in Nederland. Maar de mogelijkheden om de kosten van extra welzijnseisen in Nederland aan afzetmarkten buiten Noordwest-Europa door te berekenen vertegenwoordigen een forse uitdaging. Naarmate de extra eisen verder uit de pas gaan lopen met de wettelijk verplichte eisen in de rest van de EU gaat de sterk op prijs gebaseerde concurrentie een steeds grotere belemmering vormen. Dit speelt bij pluimvee extra hard omdat pluimveeproducten relatief goed verhandelbaar zijn binnen de EU, en de slacht en verwerking schaalintensief zijn.

Slot

De Nederlandse pluimveesector wordt gekenmerkt door meerdere relatief gunstig omgevingsfactoren. Deze maken dat de sector een sterk concurrentiepotentieel heeft. De infectiedruk en de moeizame vergunningverlening zijn ongunstig voor de sector. Voor de binnenlandse afzetmarkt worden extra eisen ten aanzien van dierenwelzijn niet per definitie als bedreigend beoordeeld. Ook voor de belangrijke afzetlanden Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is de verwachting dat de eisen ten aanzien van dierenwelzijn op de lange duur niet tot een substantieel ongelijk speelveld hoeven te leiden. De AMvB zal voor de afzetmogelijkheden op verder weg gelegen markten wel ongunstig zijn. Echter, in hoeverre dat de kritische massa van de sector uiteindelijk in gevaar brengt, hangt af van de mate waarin de andere overwegend gunstige vestigingsfactoren dit zullen compenseren.

Overzichtstabel met duiding relevante factoren en eventuele verwachte verandering

	Huidige status voor Nederlandse pluimveesector relatief ten opzichte van de rest van de EU	Verwachte verandering
Beschikbaarheid grondstoffen	Gunstig	
Kennisinfrastructuur	Gunstig	
Financiële infrastructuur	Gunstig	
Logistieke infrastructuur	Gunstig	
Verwevenheid ketenschakels	Gunstig	
Infectiedruk	Nadelig, tenzij zware bioveiligheidsmaatregelen worden genomen ⁸	
Vergunningen	Belemmerend	0/-
Binnenlandse afzet	Robuust	
Afzet elders in NW-Europa	Hangt af van DW-wetgeving	?
Afzet buiten Noordwest- Europa	Moeilijk	

Gé Backus en Roel Jongeneel

⁸ Dit is mede afhankelijk van de ruimtelijke situatie. De infectiedruk is met name nadelig als er sprake is concentratiegebieden met veel bedrijven op korte afstand van elkaar. Voor de pluimveehouderij liggen met name op de Veluwe en in Noord Limburg degelijke clusters.

3d. In de ontwerp AMvB staat nu dat er in 2040 enkel nog gebruik gemaakt mag worden van robuuste vleeskuikens. Voor de vleeskuikenouderdieren wordt dat niet geëist. Wat is de impact als ook voor die groep per 2040 wordt geëist dat er enkel nog gebruik gemaakt mag worden van robuuste vleeskuikenouderdieren (de minimoederdieren zoals we die nu kennen).

Vooraf wordt opgemerkt dat de term robuuste vleeskuikens niet eenduidig is. Ze kan verschillend worden geïnterpreteerd. In het Beter Leven 1 ster keurmerk wordt uitgegaan van 45 gram/dier/dag. Maar elders in Europa wordt uitgegaan van het zogenaamde European Chicken Commitment (ECC), hetgeen neerkomt op 55 gram/dier/dag. Niet duidelijk is waar in de AMvB van wordt uitgegaan.

De vleeskuikenouderdieren leveren de eendagskuikens voor de vleeskuiken sector. Ze leveren wat er gevraagd wordt. Als we voor robuuste vleeskuikens uitgaan van 45 gram/dier/dag, dan valt anno 2026 ongeveer 15-20% van de Nederlandse vleeskuikenouderdieren onder de classificatie robuust. Immers, de vleeskuikens voor de retail in Nederland worden volgens het Beter Leven keurmerk gehouden. De rest betreft reguliere vleeskuikenouderdieren, die produceren ten behoeve van de reguliere vleeskuikenhouderij in Nederland en de export van broedeieren en eendagskuikens naar het buitenland, zowel binnen de EU als naar derde landen.

Uitgaan van robuuste rassen voor alle vleeskuikenouderdieren in Nederland in 2040 leidt tot een 5 tot 10% hogere kostprijs per broedei. Bovendien betreft het een ander kuiken, waar in het buitenland (nu nog) nauwelijks vraag naar is. Afzetmarkten in de meeste landen vragen nog om een kuiken met een hoger groei niveau.

Op termijn zijn er twee ontwikkelingen te verwachten: 1) naast de retail, die al volledig scharrelkip verkoopt, ook een toenemende vraag naar scharrelkip vanuit de verwerking en de foodservice; 2) groei van het ECC-segment, en daarmee vergelijkbare productie, met name in het VK, België, Frankrijk en Duitsland, waardoor de reguliere vleeskuikenhouderij zal gaan omschakelen naar langzamer groeiende vleeskuikens. Deze beide ontwikkelingen zullen ertoe leiden dat op de langere termijn het percentage robuuste vleeskuikenouderdieren kan gaan oplopen van nu 15 tot 20% naar dan naar schatting 40 tot 60%. Dat betekent dus ook dat een aanzienlijk deel van de vermeerderingssector (ook 40 tot 60%) regulier zal blijven produceren, vanwege export naar derde landen.

Peter van Horne m.m.v. Nico Bondt en Gé Backus

4.a. Wat betekent de eis van 5,5 m² ruimte voor jongvee voor een veehouder en geldt die impact voor alle veehouders of is er al een deel (inschatting %) dat al (grotendeels/deels) voldoet? (NB. BLK: ligbox jongvee = 2m² (2/3 van volwassen dier), loopruimte 2/3 x opp. volwassen rund à totaal 5,3m²)

Toelichting LVVN: Eerder heeft LVVN voor melkvee al een uitgebreide uitvraag gedaan. Er is toen gerekend in maatregelpakketten. Meer ruimte per dier kwam hierin expliciet als grootste kostenpost naar voren. Voor een aantal maatregelen (die wel zijn meegenomen) is LVVN nog op zoek naar wat meer context. Een woordelijke toelichting op de berekening die er al ligt zou ons daarbij helpen. Denk daarbij aan antwoord op de vraag: wat betekent het concreet voor een veehouder en geldt die impact voor alle veehouders of is er al een deel (inschatting %) dat al (grotendeels/deels) voldoet? Deze vragen hebben we specifiek voor:

- Ruimte voor jongvee: 5,5m² berekenen. (BLK: ligbox jongvee = 2m² (Dit is 2/3 van volwassen dier), loopruimte 2/3 x opp volwassen rund à totaal 5,3m²)
- Minimaal 1 vreetplaats per dier

Antwoord: Voor 2040 zijn we uitgegaan van 50% nieuwbouw en 50% aanpassing bestaande stal. In het geval van meer ruimte voor jongvee en minimaal 1 eetplaats/dier betekent dat bij 'bestaand' een extra post van ca. 20.000 euro voor verplaatsen achterwand wat bij nieuwbouw niet hoeft. Verder is gerekend met een prijs van 400 euro per extra m².

In geval er alleen meer ruimte voor jongvee van 3-24 maanden moet zijn (van 4,2 naar 5,5 m² loop-/ligruimte per dier), dan gaat het voor een bedrijf met 120 melkkoeien en 0,6 stuks jongvee/melkkoe om 0,6 x 120 x (5,5-4,2) x 400 euro (is 28.800 euro).

Dat bedrag is nog verhoogd met een factor voor extra voergang (de stal wordt langer). Bij een melkkoe is de uitgangsoppervlakte 7 m² voor loop-/ligruimte en 9,6 m² voor loop-/ligruimte + voergang. Het bedrag voor jongvee is daarom vermenigvuldigd met $(7 + 0,5 \times (9,6 - 7)) / 7$ (is ongeveer 1,186). In de laatste formule is een factor 0.5 gezet omdat bij verlenging er in verhouding minder voergang bij komt dan plaatsen: zaken als melkstal, ziekenstal en afkalfstal veranderen niet bij verlenging.

Tenslotte is er nog vermenigvuldigd met de factor 21/24: het jongvee maakt geen 24 maar 21 maanden gebruik van die 5,5 m². De investeringen bij nieuwbouw zijn dan 38.844 euro en bij een bestaande stal 57.344 euro. De jaarkosten (afschrijving, rente, onderhoud, verzekering) zijn 9,5%. Jaarkosten per koe (120 stuks) dan resp. 31 en 45 euro.

Moet er binnen de huidige m² gewerkt worden, dan kunnen er 6% minder koeien met jongvee gehouden worden. Dat betekent een inkomensdaling van 10.752 euro (2 tot 2,5 keer de jaarkosten als wel extra m² gebouwd mogen worden).

Een aanname is nog dat geen enkel bedrijf op dit moment die 5,5 m² per stuks jongvee 3-24 mnd al heeft.

4.b. Wat betekent de eis van minimaal 1 vreetplaats per dier voor een veehouder en geldt die impact voor alle veehouders of is er al een deel (inschatting %) dat al (deels) voldoet?

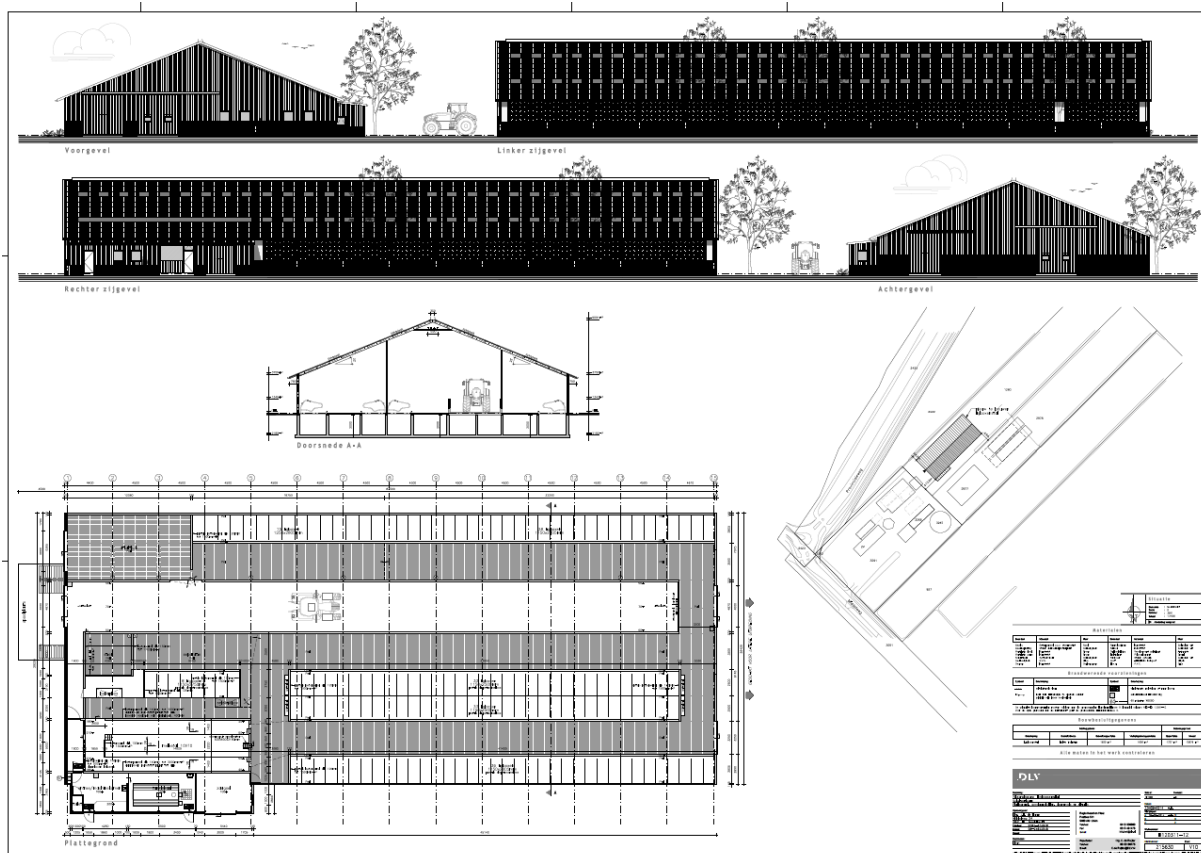
Bij minimaal 1 eetplaats per dier zijn er de berekeningen de volgende aannames gemaakt:

- 40% van de bedrijven heeft dit al op orde
- Er is volgens DLV 3 m² per melkkoe voor nodig als het nog niet in orde is
- Voor jongvee wordt aangenomen dat het altijd al op orde is

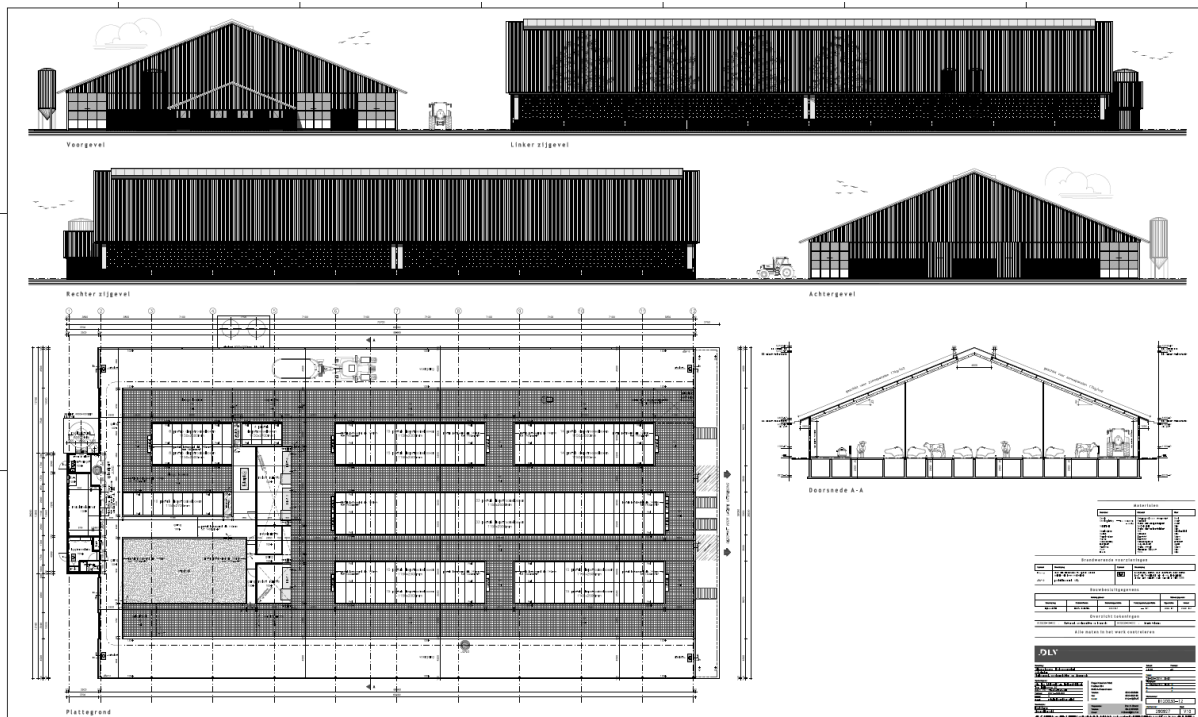
Als het niet op orde is, dan is de investering dus $3 \times 120 \times 400 = 144.000$ euro bij nieuwbouw en 162.500 euro (verplaatsen achterwand komt erbij) bij bestaand. Jaarkosten ook weer 9,5% van de investering. Moet e.e.a. binnen de bestaande ruimte, dan kunnen 23,8% minder koeien + jongvee gehouden worden. Dat kost bijna 42.500 euro aan inkomen.

Naar ruwe schatting heeft 40% bedrijven al voldoende eetplaatsen: van de grotere stallen zijn de typen zoals hieronder weergegeven elk ongeveer gelijk vertegenwoordigd (zie tekeningen). De 2+2 heeft al voldoende eetplaatsen volgens DLV. Daarnaast heeft het grootste deel van de kleinere bedrijven een !+1- of een 1+2-rijige stal: die hebben nagenoeg altijd voldoende eetplaatsen, alleen enkele bedrijven met voorraadvoeding (bv. "Weelink-voerhek") niet maar dat zijn er weinig. Al met al 40% daarom al te voldoen en mogelijk is dit nog een lage schatting.

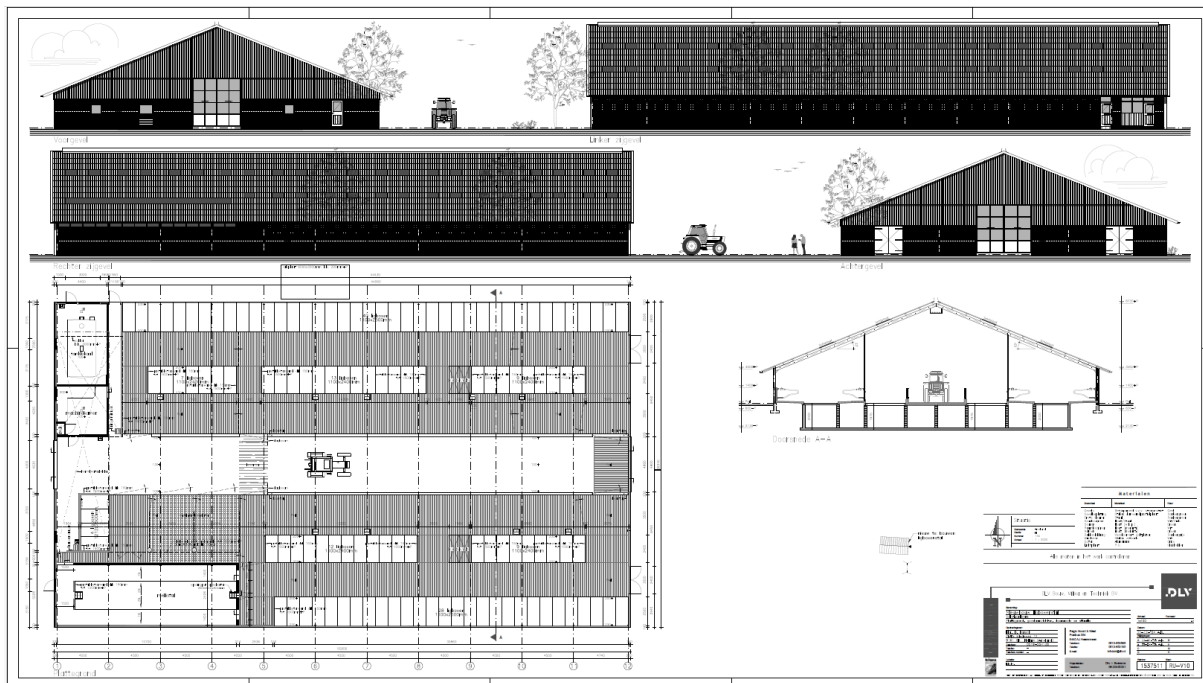
Zie hieronder tekeningen van drie, volgens DLV veel voorkomende bestaande stallen op grotere bedrijven. Op kleinere bedrijven is het aantal eetplaatsen niet zo snel een probleem.



Figuur: Tekening 2 + 1 en 1 boxenrijen met 1 voergang



Figuur Tekening 6 boxenrijen en 2 voergangen



Figuur Tekening 2 + 2 boxenrijen met 1 voergang

Nog opgemerkt wordt dat bij voldoende eetplaatsen per koe de loop-/ligruimte van 7 naar 10 m² gaat. Dit is dus ook (meer dan) voldoende voor de 9 m² loop-/ligruimte-eis zoals die in vraag 4a genoemd wordt te halen.

Co Daatselaar m.m.v. Janneke Straver van der Schans en Alfons Beltman

5. Wat is de economische impact voor de vleesveesector (zoogkoeien, vleesstieren,) van maatregelen die voorzien zijn voor kalveren en melkvee?

Voor de vleesveehouderij is een volledige analyse gemaakt (net al eerder bij de andere sectoren). Eigenlijk betreft dit een aparte rapportage in plaats van de beantwoording van een ‘aanvullende vraag’. Zie daarom een separate bijlage bij dit rapport (zie Annex A). Het is de eerste keer dat dit deel wordt aangeboden en het is goed om dit nog een keer apart te bespreken.

Nico Bondt m.m.v. Peter van Balkom en anderen

Annex A: Impact maatregelen dierwaardigheid voor de vleesveesector

Quick scan, als reactie op vraag over vleesvee vanuit internetconsultatie AMvB dierwaardige veehouderij (conceptnotitie 16 februari 2026)

Co Daatselaar, Janneke Straver - van der Schans, Peter van Balkom, Nico Bondt

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	28
Doel van deze notitie	28
Disclaimer	28
RESULTATEN	29
Uitgangspunten referentiebedrijven.....	29
Indicatie economische impact per dier en op sectorniveau	30
Aandachtspunten bij vaststellen van de maatregelen	31
BIJLAGE 1. LIJST MAATREGELEN VOOR VLEESVEE	33
BIJLAGE 2. INTERPRETATIE VAN DE MAATREGELEN	34
BIJLAGE 3. DEEL BEDRIJVEN DAT AL VOLDOET	36

1 Inleiding

In mei 2025 is een rapport van Backus en Jongeneel et al. verschenen⁹, dat gaat over de impact van maatregelen voor melkvee, pluimvee, varkens en vleeskalveren, met betrekking tot dierwaardigheid. Naar aanleiding van de internetconsultatie in het AMvB-traject is gevraagd wat de economische impact zal zijn van maatregelen voor de vleesveesector, uitgaande van maatregelen die in eerste instantie opgesteld zijn voor kalveren en melkvee.

1.1 Doel van deze notitie

Deze notitie is een uitwerking van de verwachte economische impact van maatregelen voor de vleesveesector, met name zoogkoeien en vleesstieren. Doel is een indicatie te geven in de investeringen en de kosten op primair bedrijfsniveau, die moeten worden gemaakt voor het invoeren van de voorgestelde maatregelen. Tevens zal een indicatie worden gegeven van de gevolgen op sectorniveau.

1.2 Disclaimer

Het vaststellen van de economische impact voor de vleesveesector is lastig, omdat de sector bijzonder divers is en niet te vatten is in een of twee representatieve referentiebedrijven. Bij een aanzienlijk deel van de sector is het vleesvee een kleinschalige neventak. Juist op deze kleine, soms hobbymatige bedrijven kunnen bepaalde maatregelen (zoals een eis aan oppervlakte per dier) een probleem opleveren, terwijl diezelfde maatregelen op de grotere bedrijven veelal al gerealiseerd zijn.

Bij gebrek aan meer informatie is voor deze quickscan gebruikgemaakt van de in KWIN Veehouderij 2025-2026 beschreven professionele houderij van zoogkoeien en luxe vleesstieren, die gebaseerd is op gespecialiseerde, professionele bedrijven met een behoorlijke omvang (1 volwaardige arbeidskracht). De berekende impact op sectorniveau kan slechts als een indicatie worden beschouwd en dient met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het is niet goed mogelijk om uitkomsten van deze quickscan door te trekken naar specifieke (niet-gemiddelde) individuele bedrijven.

⁹ Backus en Jongeneel et al. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, mei 2025.

2 Resultaten

In eerste instantie hebben de onderzoekers het Ministerie van LNV gevraagd om een aangepaste lijst van maatregelen, die vooral verder geconcretiseerd is voor de vleesveehouderij. De impactanalyse is gebaseerd op die nader geconcretiseerde lijst van maatregelen (zie bijlage 1) en gericht op de grotere, professionele bedrijven. Hierbij is gebruikgemaakt van de referentiebedrijven uit KWIN Veehouderij 2025-2026. Meer informatie over de gevolgde werkwijze is te vinden in het rapport van Backus en Jongeneel et al. (2025).

2.1.1 Uitgangspunten referentiebedrijven

Voor zoogkoeien is het referentiebedrijf een bedrijf met 100 zoogkoeien dat Broutards van een laatrijp Frans vleesras (in deze studie gekozen voor het ras Blonde d'Aquitaine in aansluiting op het referentiebedrijf bij vleesstieren). Dit bedrijf levert Broutards af op een leeftijd van 8 maanden met een gewicht van 295 kg voor de stieren.

Voor vleesstieren is het referentiebedrijf een bedrijf met gemiddeld 500 Blonde d'Aquitaine vleesstieren die starten, als Broutard, op een gewicht van 400 kg en op 825 kg worden afgeleverd. Het 'gat' tussen de aflevering van Broutards van 295 kg vanaf het zoogkoeienbedrijven naar de 400 kg startgewicht van Broutards op vleesstierenbedrijven wordt 'opgevuld' door de mannelijke Broutards al met een gewicht van 295 kg op vleesstierenbedrijven te laten starten. De groeisnelheid van mannelijke Broutards op zoogkoeienbedrijf (dus tot 295 kg) is volgens KWIN 990 gram/dag en voor Blonde d'Aquitaine-vleesstieren op het vleesstierenbedrijf (dus vanaf 400 kg) 1400 gram/dag. Voor het traject 295-400 kg wordt het gemiddelde van deze 2 groeisnelheden genomen ofwel 1195 gram/dag. Daardoor verblijven de stieren 13 a 14 maanden op het vleesstierenbedrijf.

In de tabel hieronder zijn de aantallen gemiddeld aanwezige dieren per jaar weergegeven voor de beide referentiebedrijven, voor verschillende leeftijdsgroepen.

Tabel 1. Dieraantallen op referentiebedrijven

Diercategorie/leeftijdsgroep	Vleesstieren	Zoogkoeien ¹⁰	Bron/toelichting
Aantal zoogkoeien		100	KWIN 2025-2026
Aantal dekstieren		4	KWIN 2025-2026
Jongvee 0-4 mnd.		32	KWIN 2025-2026
Jongvee 5-8 mnd.		31	KWIN 2025-2026
Jongvee 9-12 mnd.	156	8	KWIN 2025-2026: 500 vleesstieren x 4 / 12,82 mnd.; zoogkoe KWIN 2025-2026
Jongvee 13-24 mnd.	344	23	KWIN 2025-2026: 500 vleesstieren x 8,82 / 12,82 mnd.; zoogkoe KWIN 2025-2026
Jongvee > 24 mnd.		10	Helpt van KWIN 2025-2026 vanwege 1 ^e kalf op 30 mnd. leeftijd

Bijlage 2 laat zien hoe deze maatregelen zijn geïnterpreteerd voor de berekening van de economische impact. In bijlage 3 is aangegeven welk deel van de bedrijven in 2025 al aan deze maatregelen voldoet. Met name bij de beschikbare oppervlakte loop-ligruimte speelt bij vooral de vleesstieren dat de grotere, professionelere bedrijven (zoals het referentiebedrijf met 500 stieren) al voor 90% of meer een BLK-keurmerk hebben en dan al voldoen aan de oppervlakte-eis.

¹⁰ KWIN geeft voor jongvee 0-8 maanden 61 aan (par. 5.2.1). Per zoogkoe worden echter in 94 dieren verkocht. Dus 94 kalveren levend na 7-14 dagen. 2/3 is 63, gesplitst in 32 en 31.

2.1.2 Indicatie economische impact per dier en op sectorniveau

Het werken met referentiebedrijven heeft beperkingen (Backus en Jongeneel et al., 2025), en dat geldt nog sterker in de zeer diverse vleesveesector. De vertaalslag van de impact op de twee referentiebedrijven naar het sectorniveau is dan ook niet meer dan een indicatie.

Omvang vleesveestapel

Voor de omvang van de vleesveestapel is een schatting gemaakt van de aantallen dieren in respectievelijk de vleesstieren- en de zoogkoeienhouderij. Bij de berekeningen is uitgegaan van 47.000 zoogkoeien in 2025 (CBS, april 2025). Als omvang van de vleesstierenstapel is uitgegaan van 76.000 vleesstieren in 2025 (CBS, april 2025); hierin is een correctie verwerkt voor naar schatting 14.000 stieren op zoogkoeienbedrijven.

De tabellen 2 en 3 laten zien wat de verwachte investeringen en extra kosten van de doorgerekende maatregelen zijn in 2040, zowel uitgedrukt per dier per jaar als totaal op sectorniveau. Het gaat om een overzicht van de kosten van de afzonderlijke maatregelen, die niet zomaar bij elkaar opgeteld kunnen worden. Een voorbeeld: als wordt geïnvesteerd in dakisolatie zijn waarschijnlijk geen ventilatoren nodig.

De investeringen en kosten voor de maatregelen zijn doorgerekend voor de periode tot 2040, vanwege het feit dat het vaak eenmalige investeringen zijn voor bedrijven (en een geleidelijk oplopend percentage gerealiseerde nieuwbouw voor de sector; gerekend is met 50% nieuwbouw, 50% verbouw). Bedrijven doen een aantal investeringen (mogelijkheid voor afzondering bij afkalven en bij ziekte, een geschikte ondergrond voor looppaden, voldoende ruimte per dier) tegelijkertijd, in één keer. Deze maatregelen hebben echter niet alle hetzelfde jaar waarin de maatregel verplicht wordt, vandaar de keuze in deze quickscan om het jaar 2040 te beschouwen, waarin alle maatregelen van kracht zijn en niet eerdere jaren (zie ook: Backus en Jongeneel et al, 2025).

Tabel 2. Economische impact **vleesstieren**: investeringen en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per dier	Extra kosten per dier / jaar	Investering sector (mln €)	Extra kosten sector (mln € per jaar)
Klimaat: ventilatoren	26	5	1,97	0,39
Klimaat: dakisolatie	212	20	16,05	1,52
Voldoende vreetplaatsen	0	0	0,00	0,00
Vachtverzorging	125	12	9,45	0,90
Beschikbare oppervlakte	116	11	8,80	0,84
Ziekenboeg	0	0	0,00	0,00
Verbod op onthoornen	0	0	0,00	0,00
Ondergrond ligplaats	65	9	4,88	0,71
Ondergrond loopruimte	149	22	11,29	1,64

Tabel 3. Economische impact **zoogkoeien**: investeringen en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per dier	Extra kosten per dier / jaar	Investering sector (mln €)	Extra kosten sector (mln € per jaar)
Klimaat: ventilatoren	37	12	1,74	0,56
Klimaat: dakisolatie	39	4	1,85	0,18
Voldoende vreetplaatsen	0	0	0,00	0,00
Indiv. huisvesting kalveren	0	0	0,00	0,00
Vachtverzorging	32	6	1,48	0,30
Beschikbare oppervlakte	0	0	0,00	0,00
Ziekenboeg	56	5	2,62	0,25
Afkalfruimte	113	11	5,33	0,51
Daglicht kalveren	0	0	0,00	0,00
Verbod op onthoornen	0	0	0,00	0,00
Ondergrond ligplaats	321	47	15,09	2,19
Ondergrond loopruimte	245	35	11,50	1,67

2.1.3 Aandachtspunten bij vaststellen van de maatregelen

Als te zijner tijd een lijst met definitieve maatregelen voor de vleesveesector wordt opgesteld, verdient het aanbeveling om daarbij in elk geval ook rekening te houden met de volgende aandachtspunten.

Klimaat: ventilatoren / dakisolatie

In de vleesveesector wordt veel gewerkt met open stallen (open front of luifel). Bij zoogkoeien is er veel weidegang in natuurgebieden, waar doorgaans schaduw beschikbaar is.

Voldoende vreetplaatsen

In de eerste plaats is het belangrijk dat de normen in de regelgeving duidelijk zijn gespecificeerd voor diverse leeftijdscategorieën. Daarnaast is het zo dat de benodigde breedte van een vreetplaats erg afhankelijk is van het type ras, dus hoe moet je hiermee in de praktijk omgaan? Ook is de vraag of een hooiruif in de potstal als vreetruimte wordt gezien.

Vachtverzorging

Dit zal op vleesveebedrijven een zeer robuuste voorziening moeten zijn, die ook in een potstal 'werkt' en die voor dieren van verschillende leeftijden goed bereikbaar is. In de praktijk is hier nog weinig of geen ervaring mee.

Ziekenboeg

Zoogkoeien leven in kuddes, dus zal het niet altijd haalbaar zijn om dieren apart te zetten, laat staan weer terug te doen in het hok/kudde. Op veel bedrijven is wel een aparte ruimte aanwezig. Wellicht zou met hekken een mobiel vanghok kunnen worden gemaakt dat in een hoek van de potstal wordt opgesteld.

Afkalfruimte

Afkalven gebeurt bij zoogkoeien in principe altijd in de koppel. Voor afzondering is dus geen permanente voorziening aanwezig. Als dit echter verplicht zou worden dan is een mobiel vanghok te overwegen, dat in de potstal wordt opgesteld.

Verbod op onthoornen

De haalbaarheid is afhankelijk van het stalsysteem. Bij grote stallen zou het kunnen werken, maar in kleinere hokken kan het een probleem zijn.

Specifiek aandachtspunt is de situatie als een hoorn afbreekt. Als ook in zo'n geval niet meer onthoond zou mogen worden, dan is er een reëel risico op infecties.

Minimale transportleeftijd

In de maatregelenlijst waarmee gerekend is staat niet meer een minimale transportleeftijd (van 28 dagen), omdat de inschatting was dat deze niet relevant zou zijn. Dat hangt wel van de interpretatie van deze regel af. Op veel zoogkoeienbedrijven worden koe en kalf op transport gezet naar natuurgebieden, dat is ook het geval bij dieren die jonger zijn dan 28 dagen. Zou dat laatste door deze maatregel misschien niet meer mogen? Het kalf blijft op het eigen bedrijf, dus hetzelfde UBN, maar wordt wel met een veewagen naar natuurgebieden gebracht. Als deze maatregel heel letterlijk zou worden gehanteerd dan komt de zoogkoeiensector dus in de knel.

3 Bijlage 1. Lijst maatregelen voor vleesvee

(op basis van de laatste conceptversie d.d. 30 januari 2026)

Maatregel	Beoogde ingangsdatum
Klimaatadaptatieplan	2027
Voldoende vreetplaatsen - 28 dagen - 2 maanden: minimaal 20 cm per vreetplaats - 2 - 4 maanden: min. 35 cm per plaats - 4 - 12 maanden: min. 45 cm per plaats - 12 - 18 maanden: min. 50 cm per plaats - 12 - 24 maanden: min. 65 cm per plaats - vanaf 2 jaar: 75 cm per plaats	2030 en 2035
Individuele huisvesting kalveren (min. 1,5 m ²)	2027
Vachtverzorging vanaf 2 weken leeftijd	2028 - 2030
Beschikbare oppervlakte (= loop- en ligruimte) - <2 weken: 1,5 m² - 2 weken tot 8 maanden: 2 m² - 8 maanden tot 1 jaar: 2,2 m² - 1-2 jaar: 5,5 m² - vanaf 2 jaar: 9 m² per dier	2040
Geschikte ondergrond - loopruimte: stevig, vlak, stabiel, niet glad - voor kalveren tot 2 weken: geschikt strooisel, daarna ligplaats die indrukbaar is - voor kalveren tot zes maanden: droog, indrukbaar - volwassen vee: geschikte ondergrond looppaden: stevig, vlak, stabiel, niet glad	2040
Afzonderen bij ziekte: ruimte voor 1 dier, met 9 m ² , met minimaal zicht en horen en comfortabele ondergrond die stroef en zacht is.	2030
Afzonderen bij afkalven: ruimte voor 1 dier, met 9 m ² , met minimaal zicht en horen en comfortabele ondergrond die stroef en zacht is.	2030
Daglicht in de stal op minimaal 5% van vloeroppervlak (voor kalveren tot zes maanden)	2030
Minimaal één ligplaats per dier	2030 (nieuwbouw: 2028)
Voldoende ligplaatsen die groot genoeg zijn	2030
Verbod op aanbinden	2035
Verbod op onthoornen	2040

4 Bijlage 2. Interpretatie van de maatregelen

In deze bijlage wordt beschreven hoe de maatregelen (zie bijlage 1) zijn geïnterpreteerd, ten behoeve van de economische impactanalyse.

Klimaatadaptatieplan¹¹

Hierbij is met name gekeken naar een eventuele noodzaak van investeringen in ventilatoren en dakisolatie.

Voldoende vreetplaatsen

Eén vreetplaats is 75 cm voor dieren vanaf 2 jaar (een plaats per dier); geen verschil tussen zoogkoeien en vleesstieren. Zie nadere specificatie in bijlage 1.

Individuele huisvesting kalveren (minimaal 1,5 m²)

Deze norm geldt voor dieren tot 2 weken leeftijd. Op zoogkoeienbedrijf is dit doorgaans niet van toepassing, hooguit relevant als het kalf niet bij de koe wordt gehouden. Voor vleesstierenbedrijven wordt uitgegaan van aankoop van Broutards; op het referentiebedrijf zijn geen jonge kalveren aanwezig.

Vachtverzorging (vanaf 2 weken leeftijd)¹²

Het gaat hierbij om een vaste schuurmogelijkheid, bijvoorbeeld een borstel of een ‘schuurstrip’ aan de muur. Een roterende borstel is niet vereist. Aangezien op vleesveebedrijven door de dieren veel ‘gesloopt wordt’ zal een bijzonder robuuste uitvoering ontwikkeld moeten worden. Er moest worden gerekend met een indicatieve kostenpost, aangezien er op vleesveebedrijven nog nauwelijks praktijkervaringen zijn met vachtverzorging.

Beschikbare oppervlakte (= loop- en ligruimte)

Zie voor de nadere specificatie bijlage 1. Voor de nu al bij zoogkoeien gemiddeld aanwezige oppervlakte is in deze quick scan uitgegaan van minimaal 1 m² ligruimte per 100 kg levend gewicht. Het referentiebedrijf voor vleesstieren in KWIN heeft een stal met een volledig roostervloer, met mestopslag onder de stal. Er is gerekend met een netto leefruimte van 4 m² per stier (Van Horne en Bondt, 2024¹³). Dit betekent dat op het referentiebedrijf een investering nodig is voor extra beschikbare oppervlakte.

Geschikte ondergrond

Loopruimte: stevig, vlak, stabiel, niet glad; ondergrond voor kalveren tot zes maanden: droog, indrukbaar. Zie voor de nadere specificatie bijlage 1.

Afzonderen bij ziekte (9 m² per dier)

Droge en comfortabele ondergrond, die stroef en zacht is. De dieren moeten op zicht- en gehoorafstand van de andere dieren worden gehouden.

¹¹ Zoogkoeien gaan in het voorjaar naar buiten en in het najaar naar binnen. De vraag is wat je in dat geval hebt aan een geïsoleerde stal met ventilatoren, als de dieren niet in de stal zijn, maar in het natuurgebied lopen. Vaak wordt gewerkt met rassen (bijv. Blonde d'Aquitaines) die goed tegen hitte kunnen.

¹² In hokken met vleesvee “gaat alles kapot”, dus een zeer robuuste uitvoering is een must. Daarnaast: hoe hoog hang je een schuurborstel op? Jongvee groeit eerste jaar flink in hoogte, in combinatie met een potstal die ook nog eens groeit in hoogte.

¹³ Van Horne en Bondt. Forfaitaire vervangingswaarde van veehouderijstallen voor ‘kleinere sectoren’. Wageningen, 2024.

Afzonderen bij afkalven

Droge en comfortabele ondergrond, die stroef en zacht is. Concretisering overgenomen van melkvee. Het is wel de vraag of een aparte afkalfruimte past in de filosofie van een zoogkoeienbedrijf.

Daglicht in de stal op minimaal 5% van vloeroppervlak (voor kalveren < 6 maanden)

Dit is niet aan de orde op het referentiebedrijf met vleesstieren. Op zoogkoeienbedrijven is deze hoeveelheid daglicht normaalgesproken al aanwezig.

Verbod op onthoornen

Aan deze maatregel is niet gerekend. In Backus en Jongeneel et al. (2025) is de impact voor melkvee ook niet verder uitgewerkt.

Minimaal één ligplaats per dier

In deze quick scan is dit impliciet meegenomen, via de maatregel 'Beschikbare oppervlakte (loop- en ligruimte) per dier'.

Voldoende ligplaatsen die groot genoeg zijn

In deze quick scan is dit impliciet meegenomen, via de maatregel 'Beschikbare oppervlakte (loop- en ligruimte) per dier'.

Verbod op aanbinden

Op de grotere, professionele bedrijven, waar in deze quick scan mee gerekend is, staan dieren niet aangebonden. Op kleinere bedrijven komt het nog wel voor dat dieren een deel van het jaar aangebonden staan, maar concrete cijfers daarover ontbreken.

5 Bijlage 3. Deel bedrijven dat al voldoet

Hieronder twee tabellen, voor vleesstieren en zoogkoeien, met de maatregelen en het percentage van de grotere, professionele bedrijven dat er in 2025 al aan voldoet.

Tabel vleesstieren

Maatregel	% dat al voldoet	Toelichting
klimaat: ventilatoren	10%	% overgenomen van melkvee
klimaat: dakisolatie	10%	% overgenomen van melkvee, bij nieuwbouw is dakisolatie al standaard
voldoende vreetplaatsen	100%	normaliter al in orde: bij minder dan 1 eetplaats per dier meteen te grote groeivertraging
vachtverzorging	0%	afzonderlijke voldoende robuuste schuurvoorziening is er nog niet
beschikbare oppervlakte	85%	voor 85% geldt de norm van 100 kg per m ² ; referentiebedrijf heeft geen dieren > 2 jr
ziekenboeg	100%	ruimte voor 1 ziek dier (9 m ²), afgezonderd dier keert niet terug in groep (vaak eerdere afvoer)
verbod op onthoornen	50%	geen kosten van beschikbaar; enige literatuurbron bij melkvee meldt dat dit niets extra kost
ondergrond ligplaats	85%	in potstallen (85%) in orde, elders nog niet
ondergrond loopruimte	5%	ook in potstallen loopruimte achter voerhek vaak nog roosters

Tabel zoogkoeien

Maatregel	% dat al voldoet	Toelichting
klimaat: ventilatoren	90%	in de zomer wordt vaak geweid, meestal op plaatsen waar schaduw beschikbaar is; 10% is al in orde, net als bij de stieren, plus 80% weiden
klimaat: dakisolatie	90%	idem (zie toelichting bij ventilatoren)
voldoende vreetplaatsen	100%	normaliter al in orde: bij minder dan 1 eetplaats per dier meteen te grote groeivertraging
indiv. huisv. kalveren	100%	kalf loopt bij koe dus in orde
vachtverzorging	0%	afzonderlijke voldoende robuuste schuurvoorziening is er nog niet
beschikbare oppervlakte	100%	normaalgesproken geldt norm van 100 kg/m ²
ziekenboeg	45%	ruimte voor 1 dier (9 m ²)
afkalfstal	20%	ruimte voor 1 dier (9 m ²)
voldoende daglicht voor kalveren tot 6 maanden	100%	kalf loopt bij koe: in stal koeien wordt dit overal al gehaald
verbod op onthoornen	50%	geen kosten van beschikbaar; enige literatuurbron bij melkvee meldt dat dit niets extra kost
ondergrond ligplaats	80%	in potstallen in orde
ondergrond loopruimte	5%	ook in potstallen loopruimte achter voerhek vaak nog roosters

Antwoorden op aanvullende onderzoeksvragen WSER/CAF n.a.v. internetconsultatie AMvB dierwaardige veehouderij

*Quick scan van de economische impact voor de vleesveesector (zoogkoeien, vleesstieren)
van maatregelen die voorzien zijn voor kalveren en melkvee, als reactie op vraag over
vleesvee vanuit internetconsultatie AMvB dierwaardige veehouderij*

Gé Backus en Roel Jongeneel (red.) m.m.v. Peter van Balkom, Alfons Beldman,
Nico Bondt, Co Daatselaar, Janneke Straver - van der Schans.

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING.....	3
1.1 Doel van deze notitie	3
1.2 Disclaimer	3
2 RESULTATEN	4
2.1.1 Uitgangspunten referentiebedrijven	4
2.1.2 Indicatie economische impact per dier en op sectorniveau	5
BIJLAGE 1. LIJST MAATREGELEN VOOR VLEESVEE.....	7
BIJLAGE 2. GEHANTEERDE AANNAMES VOOR DE BEREKENINGEN	8
BIJLAGE 3. DEEL BEDRIJVEN DAT AL VOLDOET	10

1 Inleiding

In mei 2025 is een rapport van Backus en Jongeneel et al. verschenen¹, dat gaat over de impact van maatregelen voor melkvee, pluimvee, varkens en vleeskalveren, met betrekking tot dierwaardigheid. De uitgangspunten en beperkingen die in Backus en Jongeneel et al (2025) zijn beschreven gelden ook voor deze notitie over de vleesveesector. Naar aanleiding van de internetconsultatie in het AMvB-traject is gevraagd wat de economische impact zal zijn van maatregelen voor de vleesveesector, uitgaande van maatregelen die in eerste instantie opgesteld zijn voor kalveren en melkvee.

1.1 Doel van deze notitie

Deze notitie is een uitwerking van de verwachte economische impact van maatregelen voor de vleesveesector, met name zoogkoeien en vleesstieren. Doel is een indicatie te geven in de investeringen en de kosten op primair bedrijfsniveau, die moeten worden gemaakt voor het invoeren van de voorgestelde maatregelen. Tevens zal een indicatie worden gegeven van de gevolgen op sectorniveau.

1.2 Disclaimer

Het vaststellen van de economische impact voor de vleesveesector is lastig, omdat de sector bijzonder divers is en niet te vatten is in een of twee representatieve referentiebedrijven. Bij een aanzienlijk deel van de sector is het vleesvee een kleinschalige neventak. Juist op deze kleine, soms hobbymatige bedrijven kunnen bepaalde maatregelen (zoals een eis aan oppervlakte per dier of een verbod op aanbinden²) een probleem opleveren, terwijl diezelfde maatregelen op de grotere bedrijven veelal al gerealiseerd zijn.

Bij gebrek aan meer informatie is voor deze quickscan gebruikgemaakt van de in KWIN Veehouderij 2025-2026 beschreven professionele houderij van zoogkoeien en luxe vleesstieren, die gebaseerd is op gespecialiseerde, professionele bedrijven met een behoorlijke omvang (1 volwaardige arbeidskracht). De berekende impact op sectorniveau kan slechts als een indicatie worden beschouwd en dient met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Het is niet goed mogelijk om uitkomsten van deze quickscan door te trekken naar specifieke (niet-gemiddelde) individuele bedrijven.

¹ Backus en Jongeneel et al. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, mei 2025.

² Op de grotere, professionele bedrijven, waar in deze quick scan mee gerekend is, staan dieren niet aangebonden. Op kleinere bedrijven komt het nog wel voor dat dieren een deel van het jaar aangebonden staan, maar concrete cijfers daarover ontbreken.

2 Resultaten

In eerste instantie hebben de onderzoekers het Ministerie van LNV gevraagd om een aangepaste lijst van maatregelen, die vooral verder geconcretiseerd is voor de vleesveehouderij. De impactanalyse is gebaseerd op die nader geconcretiseerde lijst van maatregelen (zie bijlage 1) en gericht op de grotere, professionele bedrijven. Hierbij is gebruikgemaakt van de referentiebedrijven uit KWIN Veehouderij 2025-2026. Meer informatie over de gevolgde werkwijze is te vinden in het rapport van Backus en Jongeneel et al. (2025).

2.1.1 Uitgangspunten referentiebedrijven

Voor zoogkoeien is het referentiebedrijf een bedrijf met 100 zoogkoeien dat broutards van een laatrijp Frans vleesras (in deze studie gekozen voor het ras Blonde d'Aquitaine in aansluiting op het referentiebedrijf bij vleesstieren). Dit bedrijf levert broutards af op een leeftijd van 8 maanden met een gewicht van 295 kg voor de stieren.

Voor vleesstieren is het referentiebedrijf een bedrijf met gemiddeld 500 Blonde d'Aquitaine vleesstieren die starten, als broutard, op een gewicht van 400 kg en op 825 kg worden afgeleverd. Het 'gat' tussen de aflevering van broutards van 295 kg vanaf het zoogkoeienbedrijven naar de 400 kg startgewicht van broutards op vleesstierenbedrijven wordt 'opgevuld' door de mannelijke broutards al met een gewicht van 295 kg op vleesstierenbedrijven te laten starten. De groeisnelheid van mannelijke broutards op zoogkoeienbedrijf (dus tot 295 kg) is volgens KWIN 990 gram/dag en voor Blonde d'Aquitaine-vleesstieren op het vleesstierenbedrijf (dus vanaf 400 kg) 1400 gram/dag. Voor het traject 295-400 kg wordt het gemiddelde van deze 2 groeisnelheden genomen ofwel 1.195 gram/dag. Daardoor verblijven de stieren 13 a 14 maanden op het vleesstierenbedrijf.

In de tabel hieronder zijn de aantallen gemiddeld aanwezige dieren per jaar weergegeven voor de beide referentiebedrijven, voor verschillende leeftijdsgroepen.

Tabel 1. Dieraantallen op referentiebedrijven

Diercategorie - leeftijdsgroep	Vleesstieren	Zoogkoeien ³	Bron/toelichting
Aantal zoogkoeien		100	KWIN 2025-2026
Aantal dekstieren		4	KWIN 2025-2026
Jongvee 0-4 mnd.		32	KWIN 2025-2026
Jongvee 5-8 mnd.		31	KWIN 2025-2026
Jongvee 9-12 mnd.	156	8	KWIN 2025-2026: 500 vleesstieren x 4 / 12,82 mnd. ; zoogkoe KWIN 2025-2026
Jongvee 13-24 mnd.	344	23	KWIN 2025-2026: 500 vleesstieren x 8,82 / 12,82 mnd.; zoogkoe KWIN 2025-2026
Jongvee > 24 mnd.		10	Helft van KWIN 2025-2026 vanwege 1 ^e kalf op 30 mnd. leeftijd

³ KWIN geeft voor jongvee 0-8 maanden 61 aan (par. 5.2.1). Per zoogkoe worden echter in 94 dieren verkocht. Dus 94 kalveren levend na 7-14 dagen. 2/3 is 63, gesplitst in 32 en 31.

Bijlage 2 laat zien hoe deze maatregelen zijn geïnterpreteerd voor de berekening van de economische impact. In bijlage 3 is aangegeven welk deel van de bedrijven in 2025 al aan deze maatregelen voldoet. Met name bij de beschikbare oppervlakte loop-ligruimte speelt bij vooral de vleesstieren dat de grotere, professionelere bedrijven (zoals het referentiebedrijf met 500 stieren) al voor 90% of meer een BLK-keurmerk hebben en dan al voldoen aan de oppervlakte-eis.

2.1.2 Indicatie economische impact per dier en op sectorniveau

Het werken met referentiebedrijven heeft beperkingen (Backus en Jongeneel et al., 2025), en dat geldt nog sterker in de zeer diverse vleesveesector. De vertaalslag van de impact op de twee referentiebedrijven naar het sectorniveau is dan ook niet meer dan een indicatie.

Omvang vleesveestapel

Voor de omvang van de vleesveestapel is een schatting gemaakt van de aantallen dieren in respectievelijk de vleesstieren- en de zoogkoeienhouderij. Bij de berekeningen is uitgegaan van 47.000 zoogkoeien in 2025 (CBS, april 2025). Als omvang van de vleesstierenstapel is uitgegaan van 76.000 vleesstieren in 2025 (CBS, april 2025); hierin is een correctie verwerkt voor naar schatting 14.000 stieren op zoogkoeienbedrijven.

De tabellen 2 en 3 laten zien wat de verwachte investeringen en extra kosten van de doorgerekende maatregelen zijn in 2040, uitgedrukt per dier per jaar en totaal op sectorniveau. Het betreft een overzicht van de kosten van de afzonderlijke maatregelen, die niet zomaar bij elkaar opgeteld kunnen worden. Zo zijn als wordt geïnvesteerd in dakisolatie waarschijnlijk geen ventilatoren nodig.

De investeringen en kosten voor de maatregelen zijn doorgerekend voor de periode tot 2040, vanwege het feit dat het vaak eenmalige investeringen zijn voor bedrijven (en een geleidelijk oplopend percentage gerealiseerde nieuwbouw voor de sector; gerekend is met 50% nieuwbouw, 50% verbouw). Bedrijven doen een aantal investeringen (mogelijkheid voor afzondering bij afkalven en bij ziekte, een geschikte ondergrond voor looppaden, voldoende ruimte per dier) tegelijkertijd, in één keer. Deze maatregelen hebben echter niet alle hetzelfde jaar waarin de maatregel verplicht wordt, vandaar de keuze in deze quickscan om het jaar 2040 te beschouwen, waarin alle maatregelen van kracht zijn en niet eerdere jaren (zie ook: Backus en Jongeneel et al, 2025).

Tabel 2. Economische impact **vleesstieren**: investeringen en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per dier	Extra kosten per dier / jaar	Investering sector (mln. €)	Extra kosten sector (mln. € per jaar)
Klimaat: ventilatoren	26	5	1,97	0,39
Klimaat: dakisolatie	212	20	16,05	1,52
Voldoende vreetplaatsen	0	0	0,00	0,00
Vachtverzorging	125	12	9,45	0,90
Beschikbare oppervlakte	116	11	8,80	0,84
Ziekenboeg	0	0	0,00	0,00
Verbod op onthoornen	0	0	0,00	0,00
Ondergrond ligplaats	65	9	4,88	0,71
Ondergrond loopruimte	149	22	11,29	1,64

Tabel 3. Economische impact **zoogkoeien**: investeringen en extra kosten in 2040

Maatregel	Investering per dier	Extra kosten per dier / jaar	Investering sector (mln. €)	Extra kosten sector (mln. € per jaar)
Klimaat: ventilatoren	37	12	1,74	0,56
Klimaat: dakisolatie	39	4	1,85	0,18
Voldoende vreetplaatsen	0	0	0,00	0,00
Individuele huisvesting kalveren	0	0	0,00	0,00
Vachtverzorging	32	6	1,48	0,30
Beschikbare oppervlakte	0	0	0,00	0,00
Ziekenboeg	56	5	2,62	0,25
Afkalfruimte	113	11	5,33	0,51
Daglicht kalveren	0	0	0,00	0,00
Verbod op onthoornen	0	0	0,00	0,00
Ondergrond ligplaats	321	47	15,09	2,19
Ondergrond loopruimte	245	35	11,50	1,67

Bijlage 1. Lijst maatregelen voor vleesvee

(op basis van de conceptversie d.d. 30 januari 2026)

Maatregel	Beoogde ingangsdatum
Klimaatadaptatieplan	2027
Voldoende vreetplaatsen - 28 dagen - 2 maanden: minimaal 20 cm per vreetplaats - 2 - 4 maanden: min. 35 cm per plaats - 4 - 12 maanden: min. 45 cm per plaats - 12 - 18 maanden: min. 50 cm per plaats - 12 - 24 maanden: min. 65 cm per plaats - vanaf 2 jaar: 75 cm per plaats	2030 en 2035
Individuele huisvesting kalveren (min. 1,5 m ²)	2027
Vachtverzorging vanaf 2 weken leeftijd	2028 - 2030
Beschikbare oppervlakte (= loop- en ligruimte) - <2 weken: 1,5 m² - 2 weken tot 8 maanden: 2 m² - 8 maanden tot 1 jaar: 2,2 m² - 1-2 jaar: 5,5 m² - vanaf 2 jaar: 9 m² per dier	2040
Geschikte ondergrond - loopruimte: stevig, vlak, stabiel, niet glad - voor kalveren tot 2 weken: geschikt strooisel, daarna ligplaats die indrukbaar is - voor kalveren tot zes maanden: droog, indrukbaar - volwassen vee: geschikte ondergrond looppaden: stevig, vlak, stabiel, niet glad	2040
Afzonderen bij ziekte: ruimte voor 1 dier, met 9 m ² , met minimaal zicht en horen en comfortabele ondergrond die stroef en zacht is.	2030
Afzonderen bij afkalven: ruimte voor 1 dier, met 9 m ² , met minimaal zicht en horen en comfortabele ondergrond die stroef en zacht is.	2030
Daglicht in de stal op minimaal 5% van vloeroppervlak (voor kalveren tot zes maanden)	2030
Minimaal één ligplaats per dier	2030 (nieuwbouw: 2028)
Voldoende ligplaatsen die groot genoeg zijn	2030
Verbod op aanbinden	2035
Verbod op onthoornen	2040

Bijlage 2. Gehanteerde aannames voor de berekeningen

In deze bijlage zijn de aannames beschreven, die zijn gebruikt bij de economische impactanalyse.

Klimaatadaptatieplan⁴

Hierbij is met name gekeken naar een eventuele noodzaak van investeringen in ventilatoren en dakisolatie. In de vleesveesector wordt veel gewerkt met open stallen (open front of luifel). Bij zoogkoeien is er veel weidegang in natuurgebieden, waar doorgaans schaduw beschikbaar is.

Voldoende vreetplaatsen

Eén vreetplaats is 75 cm voor dieren vanaf 2 jaar (een plaats per dier); geen verschil tussen zoogkoeien en vleesstieren. Zie nadere specificatie in bijlage 1. De benodigde breedte van een vreetplaats is erg afhankelijk van het type ras. Voor de berekeningen is uitgegaan van de situatie op de voorbeeldbedrijven, zoals beschreven in KWIN Veehouderij.

Individuele huisvesting kalveren (minimaal 1,5 m²)

Deze norm geldt voor dieren tot 2 weken leeftijd. Op zoogkoeienbedrijf is dit doorgaans niet van toepassing, hooguit relevant als het kalf niet bij de koe wordt gehouden. Voor vleesstierenbedrijven wordt uitgegaan van aankoop van Broutards; op het referentiebedrijf zijn geen jonge kalveren aanwezig.

Vachtverzorging (vanaf 2 weken leeftijd)⁵

Het gaat hierbij om een vaste schuurmogelijkheid, bijvoorbeeld een borstel of een 'schuurstrip' aan de muur. Een roterende borstel is niet vereist. Aangezien op vleesveebedrijven door de dieren veel 'gesloopt wordt' zal een bijzonder robuuste uitvoering ontwikkeld moeten worden, die ook in een potstal 'werkt' en die voor dieren van verschillende leeftijden goed bereikbaar is. Er is daarom gerekend met een indicatieve, betrekkelijk forse kostenpost. Op vleesveebedrijven zijn nog weinig praktijkervaringen met vachtverzorging.

Beschikbare oppervlakte (= loop- en ligruimte)

Zie voor de nadere specificatie bijlage 1. Voor de nu al bij zoogkoeien gemiddeld aanwezige oppervlakte is in deze quick scan uitgegaan van minimaal 1 m² ligruimte per 100 kg levend gewicht. Het referentiebedrijf voor vleesstieren in KWIN heeft een stal met een volledig roostervloer, met mestopslag onder de stal. Er is gerekend met een netto leefruimte van 4 m² per stier (Van Horne en Bondt, 2024⁶). Dit betekent dat op het referentiebedrijf een investering nodig is voor extra beschikbare oppervlakte.

Geschikte ondergrond

Loopruimte: stevig, vlak, stabiel, niet glad; ondergrond voor kalveren tot zes maanden: droog, indrukbaar. Zie voor de nadere specificatie bijlage 1.

Afzonderen bij ziekte (9 m² per dier)

Op stierenbedrijven is normaliter al een aparte ruimte (voor 1 stier) aanwezig. Zoogkoeien leven in kuddes, daarom zal het niet altijd haalbaar zijn om dieren apart te zetten, laat staan weer terug te doen in het hok/kudde. Eventueel kan met hekken een mobiel vanghok worden gemaakt dat in een hoek van de potstal wordt opgesteld.

Afzonderen bij afkalven

⁴ Zoogkoeien gaan in het voorjaar naar buiten en in het najaar naar binnen. De vraag is wat je in dat geval hebt aan een geïsoleerde stal met ventilatoren, als de dieren niet in de stal zijn, maar in het natuurgebied lopen. Vaak wordt gewerkt met rassen (bijv. Blonde d'Aquitaines) die goed tegen hitte kunnen.

⁵ In hokken met vleesvee "gaat alles kapot", dus een zeer robuuste uitvoering is een must. Daarnaast: hoe hoog hang je een schuurborstel op? Jongvee groeit eerste jaar flink in hoogte, in combinatie met een potstal die ook nog eens groeit in hoogte.

⁶ Van Horne en Bondt. Forfaitaire vervangingswaarde van veehouderijstallen voor 'kleinere sectoren'. Wageningen, 2024.

Zie concretisering bij melkvee. Bij zoogkoeien gebeurt het afkalven in principe altijd in de koppel. Voor afzondering is om die reden geen permanente voorziening aanwezig. Als dit verplicht zou worden dan is een mobiel vanghok te overwegen, dat in de potstal wordt opgesteld.

Daglicht in de stal op minimaal 5% van vloeroppervlak (voor kalveren < 6 maanden)

Dit is niet aan de orde op het referentiebedrijf met vleesstieren. Op zoogkoeienbedrijven is deze hoeveelheid daglicht normaalgesproken al aanwezig.

Minimaal één ligplaats per dier

In deze quick scan is dit impliciet meegenomen, via de maatregel 'Beschikbare oppervlakte (loop- en ligruimte) per dier'.

Voldoende ligplaatsen die groot genoeg zijn

In deze quick scan is dit impliciet meegenomen, via de maatregel 'Beschikbare oppervlakte (loop- en ligruimte) per dier'.

Minimale transportleeftijd

In de maatregelenlijst waarmee gerekend is staat niet meer een minimale transportleeftijd (van 28 dagen), omdat de inschatting was dat deze niet relevant zou zijn. Daarbij is aangenomen dat op veel zoogkoeienbedrijven, waar koeien en kalveren (ook jonger dan 28 dagen) op transport gaan naar natuurgebieden, de dieren daar met een veewagen naartoe kunnen worden gebracht. Het gaat dan in feite om vervoer binnen het eigen bedrijf en dat blijft toegestaan.

Bijlage 3. Deel bedrijven dat al voldoet

Hieronder zijn voor vleesstieren en zoogkoeien de maatregelen en het percentage van de grotere, professionele bedrijven dat er naar schatting in 2025 al aan voldoet opgenomen.

Tabel vleesstieren

Maatregel	% dat al voldoet	Toelichting
klimaat: ventilatoren	10%	% overgenomen van melkvee
klimaat: dakisolatie	10%	% overgenomen van melkvee, bij nieuwbouw is dakisolatie al standaard
voldoende vreetplaatsen	100%	normaliter al in orde: bij minder dan 1 eetplaats per dier meteen te grote groeivertraging
vachtverzorging	0%	afzonderlijke voldoende robuuste schuurvoorziening is er nog niet
beschikbare oppervlakte	85%	voor 85% geldt de norm van 100 kg per m ² ; referentiebedrijf heeft geen dieren > 2 jr
ziekenboeg	100%	ruimte voor 1 ziek dier (9 m ²), afgezonderd dier keert niet terug in groep (vaak eerdere afvoer)
verbod op onthoornen	50%	geen kosten van beschikbaar; enige literatuurbron bij melkvee meldt dat dit niets extra kost
ondergrond ligplaats	85%	in potstallen (85%) in orde, elders nog niet
ondergrond loopruimte	5%	ook in potstallen loopruimte achter voerhek vaak nog roosters

Tabel zoogkoeien

Maatregel	% dat al voldoet	Toelichting
klimaat: ventilatoren	90%	in de zomer wordt vaak geweid, meestal op plaatsen waar schaduw beschikbaar is; 10% is al in orde, net als bij de stieren, plus 80% weiden
klimaat: dakisolatie	90%	idem (zie toelichting bij ventilatoren)
voldoende vreetplaatsen	100%	normaliter al in orde: bij minder dan 1 eetplaats per dier meteen te grote groeivertraging
individuele huisvesting kalveren	100%	kalf loopt bij koe dus in orde
vachtverzorging	0%	afzonderlijke voldoende robuuste schuurvoorziening is er nog niet
beschikbare oppervlakte	100%	normaalgesproken geldt norm van 100 kg/m ²
ziekenboeg	45%	ruimte voor 1 dier (9 m ²)
afkalfstal	20%	ruimte voor 1 dier (9 m ²)
voldoende daglicht voor kalveren tot 6 maanden	100%	kalf loopt bij koe: in stal koeien wordt dit overal al gehaald
verbod op onthoornen	50%	geen kosten van beschikbaar; enige literatuurbron bij melkvee meldt dat dit niets extra kost
ondergrond ligplaats	80%	in potstallen in orde
ondergrond loopruimte	5%	ook in potstallen loopruimte achter voerhek vaak nog roosters

Consultatie verslag AMvB Dierwaardige veehouderij – versie CFL

1. Inleidend

Onderwerp van de consultatie

Naam:

Besluit van .. , houdende wijziging van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten vanwege het aanwijzen van gedragsbehoeften van in de veehouderij gehouden varkens, melkvee, kalveren en pluimvee en daarmee samenhangende houdvoorschriften en het verbieden van enkele lichamelijke ingrepen in de veehouderij (Besluit dierwaardige veehouderij)

Van:

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel:

Concept Algemene maatregel van bestuur

Startdatum consultatie:

24 juni 2025

Einddatum consultatie:

5 augustus 2025

Doel van het voorstel

Het doel van deze consultatie was om eenieder, waaronder iedereen die werkt met productiedieren in de veehouderij, waaronder veehouders en erfbetreders zoals dierenartsen en stallenbouwers (met name van melkvee, kalveren, pluimvee en varkens), en/of zich bezighoudt met of inzet voor het welzijn van productiedieren de gelegenheid te geven kennis te nemen van de concept-AMvB en daar desgewenst op te reageren. Er is geen specifieke vraag gesteld.

Er was in de consultatie op alle onderdelen van het besluit een reactie mogelijk. Omdat het gaat om omvangrijke regelgeving, die verschillende maatregelen voor verschillende sectoren kent, was er een mogelijkheid om aan te geven of de reactie specifiek zag op een specifieke diersoort. In dit besluit gaat het om de volgende hoofdwijzigingen:

1. Aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, melkvee en varkens die in de veehouderij worden gehouden;
2. Maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen;
3. Regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten;
4. Een maatregel over het vervoer van kalveren.

De volgende maatregelen in de concept-AMvB waren onderdeel van de internetconsultatie:

Alle veehouderijsectoren:

- Klimaatadaptatieplan om hitte- en koudestress te voorkomen

Varkens:

- Schuurvoorziening
- Toetreding van daglicht
- Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen
- Aanwijzen functiegebieden
- Geen schadelijk stalklimaat: ammoniak
- Geen schadelijk stalklimaat: koolstofdioxide
- Permanente ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen
- Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens
- Beschikbaarheid vers water voor biggen
- Speenleeftijd

- De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
- Bezettingsgraad
- Ingrepen

Runderen

- Verbod op aanbinden
- Beschikbare oppervlakte runderen
- Geschikte ondergrond (lig- en loopdeel)
- Voldoende ligplaatsen
- Mogelijkheid tot vachtverzorging
- Onbeperkte toegang tot vers drinkwater
- (Onbeperkte) toegang tot ruwvoer
- Voldoende vreetplaatsen
- Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte
- Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven
- Ingrepen
- Groepshuisvesting vanaf 14 dagen (kalveren)
- Beschikbare oppervlakte (kalveren)
- Eisen aan individuele huisvesting (kalveren)
- Ondergrond (kalveren)
- Daglicht in de stal (kalveren)
- Eerste zes weken melk via de speen (kalveren)
- Hemoglobinegehalte (kalveren)
- Verhogen transportleeftijd (kalveren)

Pluimvee:

- Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen
- Verbod op kooien voor vleeskuikenouderdieren
- Verbod op huisvestingssystemen waar pluimvee de gedragsbehoeften niet kan uitvoeren
- Mogelijkheid tijdelijke afzondering opfoklegkippen
- Toegang tot voldoende voer
- Toegang tot water gedurende de lichtperiode
- Bezettingsdichtheid
- Functiegebieden
- Voldoende strooisel
- Voldoende omgevingsverrijking
- Robuuste rassen vleeskuikens

Opbrengst van de consultatie

In totaal zijn er 7.236 reacties binnengekomen op de internetconsultatie. In dit verslag wordt op de inhoud van de reacties gereageerd en wordt daarbij aangegeven of en zo ja hoe dit tot aanpassingen in de AMvB of nota van toelichting heeft geleid. Het overgrote deel (ongeveer 90%) van de reacties is afkomstig van burgers. Daarnaast hebben verschillende veehouderijsectorpartijen, ketenpartijen uit de veehouderij, dierenwelzijnsorganisaties en individuele veehouders op de internetconsultatie gereageerd. Van het totaal aantal reacties is 3% leeg.

2. Beeld van de binnengekomen reacties

2.1 Veelvoorkomende overkoepelende thema's

Over het algemeen ondersteunen vrijwel alle reacties, van zowel dierenwelzijnsorganisaties, sectorvertegenwoordigers, burgers als veehouders, de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij en de zes leidende principes van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) als basis hiervan.

Van het totaal aantal reacties, stelt 88% dat de AMvB niet of onvoldoende leidt tot een dierwaardige veehouderij. Dit percentage is grotendeels terug te leiden naar het gebruik van voorbeeldreacties die door dierenwelzijnsorganisaties beschikbaar zijn gesteld. Ongeveer 59% van het totaal aantal reacties zijn burgers die de AMvB 'niet ver genoeg vinden gaan', waarbij de reacties direct terug te leiden naar deze voorbeeldreacties). Dat een grote groep burgers ervoor heeft gekozen om door middel van een reactie op de internetconsultatie hun zorgen te uiten over het welzijn van dieren in de veehouderij laat zien dat er binnen de maatschappij duidelijke wensen zijn om op een bepaalde manier dieren in de veehouderij te houden en er zeer kritisch wordt gekeken naar de inhoud van de AMvB. Deze zorgen worden serieus genomen. Het zetten van stappen richting een dierwaardige veehouderij is immers het doel van de AMvB. Verderop in het verslag wordt nader ingegaan op de inhoudelijke reacties. Ondanks dat bij een groot deel van de reacties onderbouwing ontbreekt, geven deze reacties wel inzicht in het sentiment dat er leeft over het houden dieren in de veehouderij.

Meerdere dierenwelzijnsorganisaties en burgers stellen dat de AMvB niet leidt tot een dierwaardige veehouderij in 2040 en dat er stevigere maatregelen nodig zijn om dit te bereiken. In veel van soortgelijke reacties wordt gesteld dat de veehouderij in plaats van het dier centraal staat. De overheid zou, volgens de reacties van verschillende burgers, meer oog moeten hebben voor het welzijn van dieren en voor duurzame oplossingen, in plaats van zich te laten leiden door financieel gewin. Dit terwijl er ook reacties van veehouders en enkele sectorpartijen zijn die precies het tegenovergestelde stellen. Er is volgens deze reacties te veel naar de emoties van bepaalde groepen burgers en dierenwelzijnsorganisaties geluisterd, en er is onvoldoende oog voor de veehouder en de realiteit in de praktijk. Er is echter bij het opstellen van de AMvB overleg geweest met een breed scala aan partijen, zoals wetenschappers, sectorvertegenwoordigers én dierenwelzijn organisaties.

Verschillende reacties stellen dat een dierwaardige veehouderij een systeemverandering vereist. Meerdere reacties verwijzen daarvoor naar het amendement Vestering uit 2021, dat kort gezegd stelt dat het systeem zou moeten worden aangepast aan het dier, in plaats van het dier aan het systeem. Zo wordt aangegeven dat een dierwaardige veehouderij geen optelsom is van compromissen, uitzonderingen en vaagheden, maar een fundamentele stip op de horizon zet in 2040 voor alle dieren in Nederland. De AMvB zou te veel gefocust zijn op het behouden van de status quo en fundamentele keuzes die tot systeemverandering kunnen leiden zouden uitblijven. In verschillende reacties van dierenwelzijnsorganisaties en burgers luidt de oproep om terug te gaan naar te tekentafel. Sommige reacties vergelijken de status quo met praktijken van dierenmishandeling, waarbij enkele reacties ook de vergelijking maken met gezelschapsdieren ('als we op dezelfde wijze met onze huisdieren om zouden gaan stond Nederland al lang op z'n kop'). Verschillende reacties van zowel dierenwelzijnsorganisaties als burgers stellen dat het huidige voorstel geen invulling geeft aan de wettelijke opdracht. En daarmee ook geen oplossing bieden voor de maatschappelijke problemen die voort zouden komen uit de huidige intensieve veehouderij. Zo geven enkele reacties van burgers aan dat de veehouderij problemen geeft op het gebied van milieu, klimaat en de volksgezondheid. Er is te weinig gekeken naar de baten van een dierwaardige veehouderij voor de maatschappij, zoals lagere uitstoot van stikstof en CO², betere bodemkwaliteit en biodiversiteit, en een hogere mate van voedselzekerheid (door landbouwgrond voor voedselproductie voor mensen en het bouwen van huizen te gebruiken en niet voor veevoer) en volksgezondheid. Ook wordt er in enkele reacties gesteld dat het maatschappelijk draagvlak afneemt als de veehouderijsector geen stappen blijft zetten om het welzijn te verbeteren.

De AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Het bevat (1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens die in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. Deze zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren. In de paragraaf Verhouding tot nationale regelgeving in de toelichting wordt dit nader toegelicht.

Om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te borgen is bij het opnemen van voorschriften en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata ook met andere relevante aspecten rekening gehouden, zoals benodigd onderzoek, de economische gevolgen, en de relatie met emissies en de mogelijkheid tot vergunningverlening. Maar het voldoen aan regels dient voor veehouders ook realistisch en (financieel) haalbaar te zijn, hetgeen o.a. volgt uit artikel 2.3a, tweede lid en vierde lid. Dit heeft bij meerdere maatregelen tot gevolg dat de norm minder ambitieus is dan voor het dier wenselijk zou zijn op basis van wetenschap, de inwerkingtredingsdatum op een later moment in de tijd gezet of is een maatregel nog niet opgenomen (maar wel binnen de tijdshorizon die artikel 2.3a, vierde lid, aan het stellen van regels gericht op een dierwaardige veehouderij geeft). Het uitgangspunt van een dierwaardige veehouderij is immers een veehouderij waarbij dieren worden gehouden met als doel de productie van dierlijke producten, maar die ook toekomstbestendig is en bestaansrecht heeft.

Daarnaast vinden veel burgers en dierenwelzijnsorganisaties het tijdspad (veel) te lang duren, bijvoorbeeld bij het uitfasen van ingrepen. Daartoe doen meerdere dierenwelzijnsorganisaties, en burgers (die al dan niet gehoor hebben gegeven aan oproepen van dezelfde dierenwelzijnsorganisaties) verschillende voorstellen en suggesties. Veel van de voorstellen en suggesties die in de AMvB overgenomen zouden moeten worden, worden niet onderbouwd. Stellingen als 'stop onmiddellijk met alle ingrepen', 'doe iets voor de 600 miljoen onschuldige slachtoffers van grensoverschrijdend gedrag in de veehouderij' of 'dieren hebben nog meer ruimte nodig' geven geen directe aanleiding tot aanpassing van de AMvB. In de NvT wordt toegelicht waarom voor bepaalde maatregelen en de inwerkingtredingsdata is gekozen. Veel van de reacties van burgers, die ontevredenheid uiten over de inhoud van de AMvB, reageren niet inhoudelijk. Daarnaast worden in sommige reacties ook suggesties gedaan maatregelen verplicht te stellen die al in de AMvB staan, zoals reacties die stellen dat er in de AMvB enkel maatregelen staan voor nieuwe stallen en er niets voor bestaande stallen wordt verplicht. Dit is onjuist, er wordt namelijk voor beiden regels gesteld.

Verschillende sectorpartijen geven aan dat de AMvB regels moet bevatten die gericht zijn op de achterblijvers, en dus moet dienen als 'bezemwagen'. Ook zijn er sectorpartijen die erop wijzen dat een aantal zogenoemde 'activistische' dierenwelzijnsorganisaties te veel invloed zouden hebben gehad op de inhoud van de AMvB, wat in sommige gevallen leidt tot maatregelen waarbij wetenschappelijke onderbouwing zou ontbreken en de regels een veel te zware last brengen voor ondernemers. Ook zijn er veehouders die aangeven dat de AMvB is opgesteld door en in samenspraak van partijen die geen idee hebben hoe het werkt in de praktijk. Er wordt in reacties erop gewezen dat 95% van de Nederlanders vlees eet en de belangen en meningen van deze groep onvoldoende is meegewogen en gehoord in de AMvB. Ook zijn er zorgen geuit over de gevolgen voor lage inkomens van eventuele stijgingen in consumentenprijzen. Er zijn ook een aantal reacties van veehouders die aangeven dat nieuwe regelgeving niet nodig is omdat de sector het al heel goed doet, maar ook zijn er reacties van enkele veehouders die de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij juist positief vinden. Zo komen verschillende perspectieven terug: een veehouder geeft bijvoorbeeld aan geen problemen te ervaren met de opgenomen eisen. Er wordt niet het onmogelijk geëist en de richting is duidelijk. Een andere veehouder geeft dan weer aan dat de kloof tussen wens en realiteit steeds groter wordt. Deze uiteenlopende reacties illustreren dat er binnen de sector niet altijd een eenduidige visie bestaat op de haalbaarheid en wenselijkheid van de gestelde voorwaarden. Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij het opstellen van de AMvB steeds rekening is gehouden met het verdienvermogen van de veehouder. De economische uitvoerbaarheid is daarmee dan ook al onderdeel van de afwegingen in de AMvB.

Enkele reacties, van burgers en veehouders, geven aan dat de huidige veehouderij al dierwaardig is. Zij zijn een voorbeeld voor de rest van de wereld vanwege de hoogwaardige voedselvoorziening, en een paar reacties geven aan dat de veehouderij al stappen heeft gezet op het gebied van dierenwelzijn. Er moet voorkomen worden dat producten die in Nederland worden verkocht in de toekomst uit andere landen komen waar dierenwelzijn minder hoog in het vaandel staat. Dit laatste wordt ook erkend in de toelichting.

Ook hebben enkele partijen aangegeven dat zij nauwer betrokken willen worden bij de uitwerking van maatregelen. Hier is notie van genomen en waar relevant zal actief contact worden gezocht.

2.2 Onderwerpen die niet in de reikwijdte vallen van de consultatie

Er zijn een aantal reacties binnengekomen die niet binnen de reikwijdte vallen van de consultatie. Het gaat hierbij over reacties over het investeren in kweekvlees & de eiwittransitie, de ontwikkelingen op het gebied van AI, het stoppen met pluimvee ruimen na een vogelgriepbesmetting, een verbod op het houden van dieren na een overtreding, een stimulans van koplopers in de veehouderij in plaats van gangbare veehouders, veeartsen ook handhavingstaken geven, stoppen met fokkerij en meer inzetten op kringlooplandbouw en daarmee meer economische duurzaamheid creëren.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat zonder de juridische definitie van begrippen als 'redelijk doel' en 'intrinsieke waarde van het dier' de Wet dieren een schijnbescherming biedt. Deze opmerking valt buiten de reikwijdte van deze AMvB, aangezien deze opmerking ziet op de Wet Dieren en die wet wordt niet, en kan niet worden, aangepast met deze AMvB.

Een organisatie stelt dat er onvoldoende aandacht is voor natuur-inclusieve landbouw. Meerdere burgers hebben hier reacties over ingediend. Deze reacties stellen dat er in Nederland meer biodiversiteit moet komen, bijvoorbeeld door meanderende rivieren of weilanden met kruiden. Daarnaast stelt een reactie van een burger dat er onvoldoende aandacht is voor bodemkwaliteit. Dit valt niet onder de reikwijdte van de AMvB.

Er zijn reacties van burgers die vragen om een verbod op; bestrijdingsmiddelen, bloemeteelt, de import van veevoer en toegang voor lobbyisten van de Agribusiness bij het Ministerie. Deze reacties vallen niet onder de reikwijdte van de AMvB.

Daar waar reacties op specifieke maatregelen vaker terugkomen of (enigszins) onderbouwd zijn, worden deze verderop in het verslag inhoudelijk worden behandeld. Stellingen van burgers die negatief staan tegenover de inhoud van de AMvB, maar dit niet verder onderbouwen en dus ook niet hebben geleid tot aanpassingen:

- Geen vrijblijvendheid, geen uitsluiting van dieren, geen uitsluiting van lichamelijke ingrepen, niet langer toestaan dat er sprake is van doelbewuste acties gericht op afwijking van normale bloedwaarden en geen beperking voor dieren om normaal gedrag te kunnen uitoefenen, vrij van fysiek en/of fysiologisch ongerief.
- Strenger toezicht is nodig.
- Moeder en jong mogen niet gescheiden worden.
- Dat de 2 en 3 sterren normen uit het Beter Leven Keurmerk van de Dierenbescherming de basis van de regelgeving zou moeten zijn.
- Er worden in enkele reacties vergelijkingen gemaakt met het slavernijverleden. Hoe wij nu met dieren omgaan lijkt op hoe wij vroeger met slaven omgingen, en is iets waar we ons over jaren erg voor zullen schamen.
- Het citaat van Mahatma Gandhi: "De beschaving van een land kan worden beoordeeld aan de manier waarop het dieren behandelt" wordt een aantal keer genoemd.
- Als het economisch, sociaal of technisch niet haalbaar blijkt om de veehouderij zó te hervormen dat het welzijn van dieren écht centraal staat, dan moet ook de mogelijkheid worden overwogen om de veehouderij als geheel af te bouwen of te beëindigen. Een dierwaardige veehouderij is geen vrijblijvende ambitie, maar een wettelijke plicht. Als die niet realiseerbaar blijkt, is de enige eerlijke conclusie dat deze vorm van productie niet langer houdbaar is.

2.3 Wat is er met de reacties gedaan?

Hieronder worden de opmerkingen uiteengezet die op de inhoudelijke delen zijn gemaakt, zoals op onderdelen in het algemene deel en per diersoort. Daar waar reacties hebben geleid tot

aanpassingen van de regelgeving, staat dat aangegeven bij het onderwerp of de regel waar dat op van toepassing is.

Algemene deel

Reikwijdte - andere ketenpartijen

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties en burgers stellen dat zonder het opnemen van maatregelen op het gebied van transport, slacht en fokkerij een dierwaardige veehouderij niet mogelijk is. Zo stellen een aantal reacties van burgers dat het slachten van dieren op verschrikkelijke wijze gebeurt, er regelmatig misstanden zijn en er onvoldoende toezicht is. Op het gebied van transport zijn er verschillende reacties die oproepen tot een einde van langeafstand-, of internationaal transport (al dan niet specifiek van kalveren), tijdens hete dagen (zoals oproepen niet te transporteren boven de 30 of 25 graden Celsius). Door de transportsector is gesteld dat maatregelen ook van toepassing zouden zijn op o.a. verzamelcentra en slachthuizen. Dit leidt tot zorgen over handelingsperspectief. Met de AMvB worden (bijna) geen regels gesteld aan verzamelcentra, transport en slachthuizen; daarvoor gelden EU-verordeningen. De specifieke houdvoorschriften die met de AMvB aan Hoofdstuk 2 van het Besluit houders van dieren worden toegevoegd zien op de primaire veehouderij en niet op verzamelcentra en slachthuizen. Voor verzamelcentra en slachthuizen gelden houdvoorschriften rechtstreeks op grond van Europese verordeningen, 1/2005 en 2016/429 (verzamelcentra) en 1099/2009 (slachthuizen). Zie voor dat laatste ook ECLI:NL:CBB:2025:262 waarin de rechter over het houden van kalveren vaststelt: "Het in artikel 2.32, derde lid, van het Bhd vermelde minimum aantal vierkante meter vloeroppervlakte per kalf geldt voor veehouders. Net als de rechtbank onderscheidt het College daarvan het slachthuis"...."Verordening 1099/2009 kent dus eigen regels voor het onderbrengen en daarmee houden van kalveren op het slachthuis". Aan de oproep van dierenwelzijnsorganisaties om regels te stellen op het gebied van transport kan dan ook sowieso niet en valt dus ook buiten de reikwijdte van de AMvB. Het klopt dat andere onderdelen in de keten, zoals de slachthuizen en het transport van dieren een belangrijke rol spelen bij een dierwaardige veehouderij. Voor deze schakels in de keten is veel geregeld op Europees niveau, zoals de Transportverordening en de Verordening ter bescherming van het doden van dieren. Op Europees niveau wordt ingezet om deze schakels op een dierwaardige veehouderij aan te laten sluiten, en bijvoorbeeld bij de onderhandelingen voor de herziening van de Transportverordening ook hiervoor in te blijven zetten.

Als Nederland aan verzamelcentra en slachthuizen strengere nationale eisen wil stellen dan op grond van die verordeningen gelden, dan kan dat alleen voor zover die verordeningen dat toelaten. Voor het transport van kalveren (de transportleeftijd) wordt met gebruikmaking van de mogelijkheid die de Transportverordening daartoe geeft, een strengere nationale maatregel voorgeschreven. Hoewel dit ook geen directe gevolgen heeft voor verzamelcentra en slachthuizen - zij zijn immers niet het primaire bedrijf waarvandaan de kalveren voor het eerst worden getransporteerd - zullen zij voortaan wel kalveren kunnen ontvangen die ouder en daarmee groter zijn dan tot nog toe het geval is. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Ten aanzien van de fokkerij wordt door verschillende dierenwelzijnsorganisaties en enkele burgers gesteld dat de selectie op hogere productie e.d. een negatief effect heeft op het welzijn van dieren. Een ruim aantal dierenwelzijnsorganisaties stelt dat door het niet meenemen van de fokkerijsector het eerste leidende principe van de RDA, namelijk het erkennen van de intrinsieke waarde van het dier, niet opgevolgd wordt. Zo stellen zij dat er een sluiproute mogelijk is om nog steeds ingrepen toe te passen. Een voorbeeld is het hoornloos fokken van runderen. Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het niet meenemen van fokkerij één van de grootste omissies is in het voorstel. Grote welzijnsproblemen die worden veroorzaakt in de fokkerij worden nu niet aangepakt. Het klopt dat fokkerij, net als andere ketenpartijen, een belangrijke rol spelen in de overgang naar een meer dierwaardige veehouderij. Daar waar fokkerij relevant is en het de houderij raakt, zoals bij robuuste rassen bij pluimvee, is dit in de AMvB meegenomen. Echter focust deze AMvB zich nu op de primaire houderij, dit is de opdracht uit de Wet dieren (artikel 2.3a). Dit sluit echter niet uit dat er niet in een later stadium ook regels kunnen komen voor andere ketenpartijen.

Een dierenwelzijnsorganisatie merkt op dat onnodige ingrepen die gerelateerd zijn aan fokkerij niet zijn opgenomen in de AMvB, zoals eicelpuncties en embryotransplantaties bij koeien. Dit komt omdat het niet onder de reikwijdte van deze AMvB valt.

Ondanks dat de AMvB zich beperkt tot de primaire houderij van vier veehouderijsectoren en dus geen regels stelt voor transport, slacht, fokkerij of de vleesverwerkingsindustrie, hebben verschillende transport-, slacht- sectorpartijen en vleesverwerkers gesteld in reacties dat het juridische proces niet zorgvuldig is geweest omdat zij niet bij de vormgeving van de regelgeving zijn betrokken of geconsulteerd. Onderdeel van zorgvuldige totstandkoming van wet- en regelgeving is het internetconsulteren van concept-AMvB. Het doel van een internetconsultatie is namelijk om burgers, bedrijven, organisaties en andere belanghebbenden de mogelijkheid te geven om reacties te geven op wetsvoorstellen of beleidsplannen van de overheid voordat ze definitief worden vastgesteld. Hier is door zowel burgers als belanghebbenden uit de veehouderijketen veelvuldig gebruik van gemaakt.

Daarnaast zijn er burgers die stellen dat er ook regels voor gezelschapsdieren gesteld hadden moeten worden. Er is ook een reactie van een veehouder die stelt dat het oneerlijk is dat er altijd maar meer regels gesteld worden voor de veehouderij, terwijl gezelschapsdieren vaker onder slechte omstandigheden worden gehouden. De regelgeving ziet echter op dieren die gehouden worden voor productiedoelen. Gezelschapsdieren vallen hier niet onder, en daardoor buiten de reikwijdte van de AMvB.

Reikwijdte - andere sectoren

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties en burgers merken in hun reactie op dat een dierwaardige veehouderij zou moeten gelden voor alle dieren, aangezien de huidige AMvB zich beperkt tot een viertal sectoren (pluimvee, melkvee, kalveren en varkens). Een tweetal dierenwelzijnsorganisaties stelt in hun reactie dat ook het niet meenemen van een aantal diercategorieën binnen de vier grootste sectoren, zoals leghaantjes, grootouderdieren en stieren, zorgt voor structurele rechtsongelijkheid tussen en binnen diersectoren. Ook andere dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat er diercategorieën ontbreken waar regelgeving voor zou moeten komen. Uit artikel 2.3a van de Wet dieren volgt dat voor alle dieren in de veehouderij regels dienen te worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. Naar aanleiding van genoemde opmerkingen is de toelichting hierop verduidelijkt. Ten aanzien van de reactie over de rechtsongelijkheid tussen en binnen diersectoren hoeft dit niet zo te zijn. Vanwege de omvang van de opgave en de focus op die onderdelen waar het in omvang meeste resultaat valt te behalen is hiervoor gekozen, en geeft dit adequate rechtvaardiging. Dat neemt niet weg dat op termijn ook voor de andere diersectoren uiteindelijk regels gesteld zullen moeten worden gericht op een dierwaardige veehouderij in 2040. Daarnaast is uit een aantal reacties van dierenwelzijnsorganisaties en sectoren naar voren is gekomen dat er verwarring kan ontstaan over de reikwijdte van de maatregelen en gedragsbehoeften die zijn aangewezen voor melkvee en kalveren. De al bestaande regels voor kalveren tot zes maanden gelden voor alle kalveren ongeacht het productiedoel. Door vleesvee niet mee te nemen ontstaat onduidelijkheid over de toepassing van de aangescherpte regels voor kalveren in de vleesveesector. Ook kwam uit een aantal reacties het signaal naar voren dat met de beperking regels te stellen voor kalveren er een gat ontstaat voor runderen die worden gehouden voor het vlees ouder dan één jaar leeftijd. De onduidelijkheid en ongelijkheid die ontstaat door enkel de runderen in de kalversector en melkveesector mee te nemen in deze AMvB is onwenselijk geacht. Daarom zal vleesvee nu wel meegenomen in deze AMvB. Dit is aangepast in de AMvB, en voor de regels voor de vleesveesector is nog een aparte internconsultatie uitgezet. De gedragsbehoeften en maatregelen gelden nu voor rundvee (melkvee, kalveren én vleesvee).

Ook wordt door verschillende dierenwelzijnsorganisaties opgemerkt de dieren worden benoemd per productiedoel, in plaats van per diersoort. Ze hebben immers dezelfde gedragsbehoeftes en zijn dezelfde dieren. Dit is echter niet nieuw dit is namelijk de wijze waarop het stelsel van de Wet Dieren is ingedeeld (productiedieren met productiedoelen waarin onderscheid wordt gemaakt). Deze AMvB sluit hierop aan en is naar aanleiding van deze opmerkingen dan ook niet aangepast.

Op basis van de reacties op de internetconsultatie is er wel voor gekozen runderen gehouden op vleesveebedrijven (o.a. zoogkoeien en mesters) alsnog mee te nemen in de AMvB. Zie daarvoor bovenstaande passage.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat de AMvB onderscheid maakt tussen dieren die bestemd zijn voor de export of voor de binnenlandse markt. Dit klopt niet, er wordt geen onderscheid gemaakt in de bestemming. Regels zijn voor alle dieren die in Nederland worden gehouden en die onder de reikwijdte van de AMvB vallen hetzelfde. Wel wordt er voor de verhoging van de transportleeftijd bij kalveren onderscheid gemaakt tussen dieren die bestemd zijn voor binnenlands vervoer en internationaal vervoer omdat Nederland alleen voor (volledig) binnenlands vervoer daarvoor strengere eisen kan stellen dan de Transportverordening. Zie voor een nadere toelichting daarop de paragraaf "Verhouding tot hoger recht" en de paragraaf "Verhogen transportleeftijd kalveren" in de toelichting.

In de toelichting van het amendement De Groot/Van Campen zijn deze sectoren aangewezen om als eerste regelgeving voor te ontwikkelen, gevolgd door een viertal andere sectoren (geiten, konijnen, eenden en kalkoenen) die in een volgend stadium worden meegenomen in de AMvB dierwaardige veehouderij. Het amendement stelt dat er uiteindelijk voor 2040 regelgeving ontwikkeld dient te worden voor alle dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten. Dit is verduidelijkt in de NvT. Enkele dierenwelzijnsorganisaties vinden dit tijdsplan te lang en vrezen dat het nog lang kan duren voordat daarvoor regels worden gesteld.

Wetenschappelijke onderbouwing

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties stellen dat, ondanks dat in de toelichting is toegelicht dat de AMvB gebaseerd is op verschillend wetenschappelijk onderzoek, de AMvB grotendeels niet in lijn is met de wetenschappelijke bevindingen. Zij stellen dat gedragsbehoeftes van dieren onvoldoende worden geborgd, gedragsbehoeftes ontbreken of onvoldoende worden ingevuld, of dat er onvoldoende invulling wordt gegeven aan het kunnen uiten van natuurlijk gedrag. Het klopt dat voor sommige maatregelen geldt dat de norm minder ambitieus is dan voor het dier wenselijk zou zijn op basis van wetenschap. Om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te borgen is bij het opnemen van voorschriften en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata ook met andere relevante aspecten rekening gehouden, zoals de economische gevolgen, de relatie met emissies en de mogelijkheid tot vergunningverlening. Maar het voldoen aan regels dient voor veehouders ook realistisch en (financieel) haalbaar te zijn, zoals ook het amendement van De Groot en Van Campen ook de ruimte biedt om een langere termijn dan 2040 te stellen gericht op het kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen. Tussen deze verschillende aspecten is een afweging gemaakt, waarbij het bij meerdere maatregelen tot gevolg heeft dat de norm minder ambitieus is dan voor het dier wenselijk zou zijn op basis van wetenschap, is de inwerkingtredingsdatum op een later moment in de tijd gezet of nog niet opgenomen. In de toelichting is verduidelijkt welke afwegingen zijn gemaakt en hoe deze hebben geleid tot de totstandkoming van een bepaalde maatregel. Dierenwelzijn is hierbij altijd het uitgangspunt.

Enkele burgers doen ook de suggestie om in de evaluaties een herijking van de wetenschap mee te nemen, zodat de staat van de wetenschap meegenomen kan worden in de ontwikkelingen van dierwaardig. Hierin zouden ook onderwerpen als keuzevrijheid, autonomie en lichamelijke integriteit moeten worden meegenomen. Voor het uitvoeren van de evaluaties (vooraf en achteraf) geldt dat er verschillende elementen kunnen worden meegenomen, waaronder de stand van de wetenschap. Als er nieuwe wetenschappelijke inzichten zijn ligt het voor de hand deze bij de evaluatie te betrekken.

Uit sommige reacties komt naar voren dat de in de toelichting beschreven noodzaak voor meer onderzoek om bepaalde gedragsbehoeftes of maatregelen (nog) niet in te voeren, wordt gezien als een middel om uit of af te stellen omdat deze kennis al wel voor handen is. Of dat er al voldoende wetenschappelijk inzicht is. Echter worden deze reacties niet onderbouwd met bijv. voorbeelden

van wetenschappelijke rapporten waar dit in zou staan. Daarom hebben dergelijke reacties niet geleid tot aanpassing van de AMvB of toelichting.

Verschillende sectorpartijen stellen dat waar in de toelichting verwezen wordt naar 'wetenschappelijke informatie', EFSA-rapporten niet hiertoe beschouwd zouden kunnen worden. Dit omdat zij aangeven dat EFSA-rapporten niet alleen gebaseerd zijn op wetenschappelijke informatie, maar ook expert opinions. EFSA-rapporten zouden daarom niet als wetenschappelijke onderbouwing kunnen dienen en daarom zou er in de AMvB niet naar verwezen kunnen worden. EFSA is een wetenschappelijk organisatie en de opgeleverde rapporten worden gezien als wetenschappelijk onderbouwde documenten. Dat sommige conclusies (deels) steunen op expert opinions doet daar niet per se aan af; bij complexe onderzoeken als de beschikbare informatie onvolledig of tegenstrijdig is, zijn expert opinions een erkend onderdeel van wetenschappelijk onderzoek.

Een sectorpartij vraagt zich af of alle maatregelen zijn getoetst op samenhang tussen elkaar. De toets is op dit moment nog niet uitgevoerd, omdat het nog niet voor alle maatregelen tot 2040 duidelijk is hoe deze er exact uit zullen zien. Dit zal echter wel gebeuren wanneer er beter inzicht is over alle maatregelen. Voor de maatregelen tot 2030 is er geen negatieve impact voorzien in de samenhang van de maatregelen. Dat hier nog onderzoek over zal plaatsnemen vanwege de impact op emissies is opgenomen in de toelichting.

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties vragen waarom een aantal bronnen niet is gebruikt voor de onderbouwing, zoals de maatschappelijke kosten en batenanalyse (MKBA) van Caring Farmers en onderzoek van de WUR over voedselsystemen in 2050. De focus heeft gelegen op wetenschappelijke kennis die de concrete voorschriften onderbouwt. Daarom zijn de specifieke bronnen daarvoor opgenomen in de toelichting. Dat betekent overigens niet dat geen andere bronnen zijn geraadpleegd. Zo is de MKBA geraadpleegd. De Minister heeft daar bij brief van 11 april 2024 een reactie¹ op gegeven.

Een sectorpartij vraagt hoe rekening wordt gehouden met de verschillende uitdagingen die op het boerenland spelen. Daar wordt in de AMvB rekening mee gehouden door niet het onmogelijke van veehouders te vragen en te zorgen voor een gefaseerde, integrale invoering van dierwaardige veehouderij, voorzien van evaluatiemomenten. Er is in de toelichting meer aandacht voor deze uitdagingen. Daarnaast is de invoeringsstrategie aangepast om beter op andere ontwikkelingen die landen op het boerenland aan te sluiten. Zie hiervoor ook de Kamerbrief van 26 juni 2026 over de relatie met de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.²

Enkele dierenwelzijnsorganisaties vragen om een uitgebreidere toelichting waarom buitenuitloop niet verplicht gesteld wordt, ondanks bestaande wetenschappelijke literatuur die aantoonde dat dieren uitloop (kan) bijdragen aan het verbeteren van dierenwelzijn. Hier is gehoor aan gegeven door dit per diersoort in de toelichting verder toe te lichten. De keuze om dit niet te doen is gemaakt op basis van verschillende onderliggende overwegingen, waaronder I. gebrek aan voldoende wetenschappelijk bewijs of het buiten zijn op zichzelf een behoefte is, of omdat het mogelijk is om in de binnenruimte tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften die samenhangen met het buitenzijn; II. afwenteling op milieueffecten; III. verspreiding van dierziektes, en IV. de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van deze maatregel. Op basis van bovenstaande en aanvullende punten per diersoort, is ervoor gekozen geen verplichting op te nemen voor een (overdekte) uitloop.

RDA-principes

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat het voor de realisatie van een dierwaardige veehouderij belangrijk is om niet vijf leidende principes van de RDA³ toe te passen, maar zes. Namelijk ook het principe van de ervaring van een positieve staat van welzijn. De AMvB neemt

¹ Kamerstuk 28286-1334.

² Kamerstuk 28286-1478.

echter ook alle zes de leidende principes als uitgangspunt. De eerste vijf principes tezamen leiden namelijk tot de invulling van het zesde principes: een positieve emotionele toestand. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Enkele dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat hier, ondanks de wettelijke opdracht dat productiedieren in 2040 volgens de zes leidende principes van de RDA moeten leven, niet voldaan wordt omdat op basis van de wetenschap de AMvB niet leidt tot een dierwaardige veehouderij. Hier is in de passage over het beeld van de binnengekomen reacties en over de wetenschappelijke onderbouwing al nader ingegaan.

Een sectorpartij vraagt wat de relatie is tussen het RDA-model en de opbouw van de AMvB. De regels in de AMvB verankeren gezamenlijk de RDA-principes van dierwaardige veehouderij in concrete voorschriften gericht tot veehouders. Dat is in lijn met artikel 2.3a van de Wet Dieren. Dat artikel, waarin de AMvB uitvoering geeft, bepaalt in vijf onderdelen wat onder dierwaardige veehouderij moet worden verstaan. Dit is uitgebreider toegelicht in de toelichting.

Relatie AMvB – Convenant

Er zijn enkele opmerkingen gemaakt over de koppeling van de AMvB en het convenant. Die organisaties geven aan dat het belangrijk is dat die koppeling er is. Daarmee sluiten deze partijen zich aan bij de constatering van de minister van LNV bij het aanbieden van het convenant 'stappen naar een dierwaardige veehouderij' aan het parlement⁴: 'Het convenant en de ontwerp-AMvB kennen een nauwe samenhang, die samen zorgen voor een haalbare en realistische aanpak.'

Autoriteit

Er wordt positief gereageerd op het voornemen om een Autoriteit dierwaardige veehouderij op te richten. Organisaties zijn positief over de onafhankelijke positie van de autoriteit en over de beoogde integrale afweging door de autoriteit. Er worden veel suggesties gedaan over de precieze taak van de autoriteit en de wijze van invulling van die taak. Vanuit sectorpartijen wordt opgemerkt daarbij te kijken naar de Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDa) als voorbeeld. Diverse organisaties geven aan dat de autoriteit een doorslaggevende rol moet hebben en een bindend advies moet uitbrengen. Andere organisaties geven aan dat de autoriteit transparant hoort te zijn. Daarbij gaat het zowel om transparantie over de totstandkoming van adviezen als over de benoeming van personen in de autoriteit. Diverse organisaties missen in de AMvB een nadere uitwerking van de autoriteit.

In het convenant 'stappen naar dierwaardige veehouderij' zijn afspraken gemaakt over de totstandkoming van de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij. Langs de lijnen van deze afspraken zullen de convenantpartijen komen tot oprichting en inrichting van deze Autoriteit. Convenantpartijen hebben de voorkeur uitgesproken voor een publiek-private autoriteit. Het klopt dus dat er geen nadere uitwerking van deze Autoriteit is gemaakt in de AMvB. Dit is omdat deze Autoriteit op dit moment nog niet is opgericht en er dus nog niet veel over te zeggen valt.

Wetenschappelijke toets

Gelijktijdig met de internetconsultatie is er een wetenschappelijke toets uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers. Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan dat de uitkomsten van deze toets gebruikt moeten worden om de AMvB aan te scherpen, gebruikt dienen te worden bij de evaluaties van de AMvB en door de Autoriteit in hun voortgangsrapportages. Ook andere dierenwelzijnsorganisaties vinden dat deze toets gebruikt moet worden om de AMvB aan te scherpen.

Sectorpartijen geven aan zorgen te hebben over een eenzijdig blikveld van de wetenschappelijke toets. Zij vragen zich af of wanneer de wetenschappelijke toets (of ander toetsen) leiden tot aanpassing van maatregelen, er wederom een economische- en milieu impactanalyse zal worden uitgevoerd. De wetenschappelijke toets is echter geen onderdeel van de internetconsultatie en valt buiten de reikwijdte van dit verslag. Wel wordt in de toelichting een passage opgenomen welke

⁴ Kamerstuk 28 286, nr. 1394.

bevindingen de wetenschappelijke toets heeft opgeleverd en op welke wijze dit wel of niet heeft geleid tot aanpassingen.

Evaluatiebepaling en inwerkingtreding

Sommige reacties geven aan het belang van stapsgewijze invoering en voorgenomen evaluatiemomenten te zien. Er zijn reacties die aangeven dat in de evaluatie moet worden gekeken naar vergunningverlening en verdienmodel, maar er zijn ook reacties juist aangeven dat de onderwerpen als vergunningverlening en verdienmodel geen rol moeten krijgen in de evaluaties en dat dit naar hun idee indruist tegen het amendement De Groot/Van Campen. Zo wordt ook gesteld dat de mogelijkheid om de inwerkingtreding van maatregelen op een later moment door Koninklijk besluit (Kb) plaats te laten vinden, een middel is om te kunnen uit of afstellen ('terugdraaimechanisme') of zelfs de parlementaire controle te laten ondermijnen. Er wordt door een dierenwelzijnsorganisatie het voorstel gedaan om 'voortschrijdende ontwikkeling in wetenschappelijke kennis over gedragsbehoeften van dieren' aan de evaluaties toe te voegen. Ook wordt er gesteld dat de inwerkingtreding van maatregelen niet per Kb zou mogen plaatsvinden en de voorgenomen momenten van inwerkingtreding niet in de toelichting maar juist vastgelegd dienen te worden in de AMvB. Diverse organisaties onderstrepen het belang om bij de evaluaties niet alleen op sectorniveau te kijken maar ook aandacht te hebben voor de verschillende deelsectoren.

Zoals eerder benoemd stellen de meeste sectorpartijen in hun reacties het eens te zijn met de ontwikkeling richting een dierwaardige veehouderij. Enkele stellen dat dit mogelijk is, mits er voldoende aandacht is voor een zorgvuldige invoering en realistisch tijdspad. Dit laatste is onderdeel van de invoeringsstrategie van de AMvB.

Er leven verschillende beelden over evaluatie voorafgaand aan de inwerkingtreding en achteraf. Er zijn organisaties die zich zorgen maken over de (lange) tijdsduur van de evaluatie achteraf. Zij menen dat de voorgenomen maatregelen een dusdanige impact op de sectoren kan hebben dat 5 jaar een te lange periode is om nog tijdig te kunnen bijsturen op ongewenste neveneffecten. Anderen vinden een 5 jaar termijn goed gekozen. Ook over de evaluatie vooraf zijn de meningen verdeeld. Meerdere dierenwelzijnsorganisaties stellen dat de evaluatie vooraf vooral tot doel heeft om te vertragen en maatregelen niet in te laten gaan. Zij missen een versnellingsknop. Ook geven zij aan dat het gekozen mechanisme om nu nog geen duidelijkheid te geven over inwerkingtredingsdata ertoe zal leiden dat veehouders af zullen wachten. Ook wordt de oproep gedaan om veehouders een duidelijke overgangstermijn te bieden.

De vele reacties en suggesties over de evaluatiebepaling laat het belang van het onderwerp zien. In de AMvB is aangegeven welke onderwerpen in ieder geval onderdeel van de evaluaties zullen uitmaken. Dat laat ruimte om ook andere ter zake doende onderwerpen mee te nemen. Dit zal nader worden toegelicht. De gekozen termijn van vijf jaar voor de evaluatie achteraf is volgens sommige organisaties te lang waardoor mogelijk pas te laat zal worden bijgestuurd wanneer zich (zeer) negatieve neveneffecten gaan voordoen. Om de sectoren echter niet onnodig te belasten met een continue stroom van evaluaties, blijft de 5-jaars termijn bestaan. Er zijn namelijk ook andere mogelijkheden om bijtijds aandacht te vragen voor zich voordoende (negatieve of positieve) neveneffecten van reeds ingevoerde maatregelen. En juist ook vanwege de evaluaties die vooraf een inschatting maken van de haalbaarheid van invoering, vindt daarin voldoende borging plaats.

Wel is de evaluatiebepaling naar aanleiding van de reacties op een aantal onderdelen aangepast. De evaluatie voorafgaande aan de inwerkingtreding van maatregelen blijft voor de meest impactvolle maatregelen bestaan en geeft inzicht in de stand van zaken rond de randvoorwaarden (verdienmodel, vergunningverlening, emissies). Hierdoor worden veehouders niet aan het onmogelijke gehouden. Voor verschillende maatregelen vervalt de evaluatiebepaling voorafgaande aan de inwerkingtreding, wanneer de afweging van de randvoorwaarden bij het opstellen van de AMvB al heeft plaatsgevonden. Daarnaast zal het moment van evaluatie, waar deze van toepassing blijft, waar mogelijk eerder plaatsvinden dan het in de consultatieversie van de AMvB benoemde

uiterlijk twee jaar voorafgaand aan de voorgenomen inwerkingtreding. Als laatste is er een nieuwe evaluatiebepaling toegevoegd voor een aantal maatregelen (met name voorafgaand aan inwerkingtreding voor nieuwbouw) die gericht is op het vergaren van (praktijk)kennis.

Er zijn meerdere organisaties die ervoor pleiten om de evaluaties voorafgaand ook te bezien in het licht van versnelling van invoering en niet alleen als een instrument om maatregelen op een latere inwerkingtredingstermijn te zetten. De tekst in de toelichting is hierop aangepast.

Verschillende burgers hebben in hun reacties aangegeven dat er voor alle maatregelen duidelijke ingangsdata moeten worden opgenomen. Alle maatregelen zijn voorzien van een (voorgenomen) inwerkingstredingmoment.

Een aantal sectorpartijen hebben aangegeven dat door de langere doorlooptijd van de totstandkoming van de AMvB, het eerste moment van inwerkingtreding (1 januari 2027) te snel is. Het klopt dat de totstandkoming van de regelgeving langer duurt dan verwacht. De eerste inwerkingtredingsdatum is daarom aangepast naar 1 januari 2028.

Daarnaast heeft een dierenwelzijnsorganisatie in haar reactie aangegeven dat maatregelen voor nieuwbouw al vanaf 2027 in werking zouden moeten treden. Daarom is onderzocht of, en zo ja welke, maatregelen zo snel mogelijk kunnen worden ingevoerd. Waar mogelijk worden maatregelen voor nieuwbouw vanaf 2030 verplicht gesteld. Hiervoor is gekozen omdat nog aanvullend onderzoek nodig is naar de gevolgen van de maatregelen op emissies.

Afwegingskader

Meerdere reacties stellen dat de belangen van de dieren niet goed zijn afgewogen ten opzichte van bijvoorbeeld de economische belangen. Zo stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat een belangenafweging ontbreekt. Er wordt gesteld dat dieren het centrale belang zijn, maar dat komt niet terug. De toelichting is hierop aangevuld om meer duidelijkheid te geven over de afwegingen. Verder is inzichtelijk gemaakt dat de intrinsieke waarde van het dier het centrale element vormt in de belangenafweging, maar dat ook met andere relevante aspecten rekening is gehouden, zoals met de economische gevolgen, de relatie met emissies en de vergunningen. Dit is noodzakelijk voor de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de maatregelen. Dit kan tot gevolg hebben dat sommige maatregelen niet of later inwerking treden, of dat sommige voorschriften niet geheel overeenkomen met wat volgens de wetenschap voor het dierenwelzijn vereist is.

Randvoorwaarden

Verschillende reacties zien op de randvoorwaarden. Zo wordt in sommige reacties aangegeven dat deze randvoorwaarden als gevolg hebben dat het onduidelijk is of maatregelen daadwerkelijk in werking zullen treden. Dit geeft onzekerheid voor de dieren, of het doel van dierwaardigheid in 2040 überhaupt wel gehaald wordt. Maar ook wordt opgemerkt dat dit onzekerheid geeft voor veehouders, die niet weten of zij bepaalde investeringen wel of niet moeten doen.

• Vergunningverlening

Een veehouder stelt in diens reactie dat veehouders kapot worden gemaakt en aan de grond genageld staan van de regels. Er liggen duizenden vergunningsaanvragen te wachten die zouden eerst eens los moeten komen voordat nieuwe regels gesteld kunnen worden. Enkele burgers doen de suggestie om biologische boeren en koplopers voorrang te geven bij de vergunningverlening.

Er is een vraag gesteld in hoeverre een bestaande vergunning kan worden ingetrokken indien nieuwe eisen voor dierwaardigheid negatieve gevolgen voor emissies met zich meebrengen. Het intrekken van (natuur)vergunningen kan in beeld komen in situaties waar verslechtering in een specifiek N2000 gebied dreigt. Uit de rechtspraak blijkt dat in specifieke situaties er ook sprake kan zijn van een verplichting om deze bevoegdheid in te zetten door het bevoegd gezag. Uit jurisprudentie blijkt dat het momenteel moeilijk is om juridisch houdbaar te motiveren dat deze intrekkingen kunnen worden afgewezen. Daarvoor is het noodzakelijk dat kan worden aangetoond dat met alternatieve passende maatregelen in het betrokken gebied aan de

verplichtingen van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn wordt voldaan. Voor het aantonen van additionaliteit rondom gebieden waar sprake is van (dreigende) verslechtering geldt een vergelijkbaar vereiste. Noodzakelijk is dat op Natura 2000-gebiedsniveau op planmatige wijze aannemelijk wordt gemaakt dat er voldoende maatregelen worden getroffen. Van belang is dat met alle te nemen maatregelen (door Rijk dan wel provincie) geconcludeerd kan worden dat verslechtering op korte termijn wordt voorkomen/gestopt. Ook wordt benoemd dat wijzigingen in de stal kunnen leiden tot een nieuwe beoordeling van de situatie. Daarbij wordt aangegeven dat dergelijke wijzigingen gevolgen kunnen hebben voor de geldende vergunningen en aanleiding kunnen geven tot een nieuwe vergunningplicht of herbeoordeling. Er wordt inderdaad onderschreven dat bij wijzigingen niet zonder meer kan worden uitgegaan van de bestaande vergunde situatie.

Om deze reden is bij maatregelen waarbij de verwachting is dat een vergunning benodigd is hier rekening mee gehouden bij het moment van inwerkingtreding, of treedt een maatregel pas in werking na de evaluatie waarbij ook naar vergunningverlening wordt gekeken. Het kabinet heeft op 26 juni 2026 een pakket aan maatregelen uit de Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof gepresenteerd waarmee de stikstofuitstoot structureel en geborgd wordt verlaagd en Nederland van het slot moet komen.

Ook geeft een organisatie aan dat er knelpunten kunnen ontstaan tussen leefruimtenormen in de AMvB en provinciale regels over de maatvoering van agrarische bouwblokken. Er wordt inderdaad onderschreven dat, bij een gelijk aantal dieren en hogere leefruimte normen uitbreiding van de stalcapaciteit nodig is en dat dit beperkt kan worden door de bouwblok grootte. Het agrarische bouwblok is gemaximeerd in grootte (vaak tussen 1 en 2 hectare). De grootte hangt af van het type bedrijf, provinciale verordeningen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Het is daarom aan gemeenten en provincies om hier eventueel nieuwe afwegingen in te maken.

- **Verdienmodel**

Een groep pluimveeslachterijen en vertegenwoordigers stelt dat in het opstellen van de AMvB rekening gehouden moet worden met conclusies uit de EU-brede barometer-enquête, die stelt dat de prijs van voedsel voor consumenten de belangrijkste factor is bij de aankoop van producten en dat dierenwelzijn en ethiek lager scoort. Daarnaast stelt een organisatie dat er een evaluatie gedaan zou moeten worden naar de bereidheid van de maatschappij om een hogere prijs te betalen voor meer dierwaardige producten. Dit is in beperkte mate meegenomen in de impactanalyse van WSER/CAF die zij hebben uitgevoerd voor de totstandkoming van de AMvB.⁵ Daarnaast is het creëren van een verdienmodel een belangrijke randvoorwaarde bij de totstandkoming en inwerkingtreding van regels. Dit is daarmee dan ook al onderdeel van de AMvB en heeft dit punt niet geleid tot aanpassingen.

Een aantal reacties van burgers en veehouders stellen dat met deze maatregelen Nederland niet meer met andere landen kan concurreren, en dat voor het overgrote deel van de wereld betaalbaar voedsel belangrijker is dan verwerende dieren. Dat terwijl veehouders momenteel al hun best doen hun dieren zo goed mogelijk te verzorgen. Een burger vindt het onterecht dat de regels nu strenger worden voor de veehouders die zich goed aan de regels houden, en stelt dat er meer ingezet moet worden op controles voor degene die de regels overtreden, in plaats van nieuwe regels te maken. Regels moeten behapbaar zijn om te halen in lange termijnen, zodat er financieel geen enorme risico's worden gemaakt. Er zijn echter ook burgers die stellen dat Nederland achterloopt ten aanzien van koplopers als Oostenrijk, Zweden en Denemarken. Een reactie van een burger stelt dat EU-onderzoek aantoont dat andere landen die strengere regelgeving hebben ingevoerd dit succesvol hebben gedaan en dat volgens de EU lange overgangstermijnen leiden tot slechte compliance, en verschillende EU-landen hebben aangetoond dat strengere normen economisch haalbaar zijn. Hierbij wordt in een aantal reacties aangegeven dat de AMvB als gevolg heeft dat het gelijke speelveld in de EU wordt verstoord en dat het nodig is dat de overheid financiële

⁵ Backus, Gé, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, Diane de Voogd (eds), 2025. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-054. 66 blz.; 1 fig.; 20 tab.; 21 ref.

compensatie biedt omdat het anders niet te betalen is voor veehouders. Het klopt dat de regels in de AMvB hoge kosten met zich meebrengen en impact kunnen hebben op het verdienmodel van veehouders. Hier is zeker aandacht voor. Dat is ook de reden waarom het verdienmodel een van de randvoorwaarden is die is opgenomen in de AMvB. Voor nadere toelichting zie de paragraaf financiële gevolgen en de paragraaf randvoorwaarden in de toelichting.

Een aantal veehouders stelt dat de AMvB tot gevolg heeft dat boeren gaan uitwijken naar andere landen (buiten de EU) om te gaan werken en de veehouderij in Nederland zal verdwijnen. Een tweetal organisaties stelt dat er een economische impactanalyse voor de vleeswarenindustrie gemaakt zou moeten worden. De AMvB stelt echter regels aan houders van dieren in de primaire houderij, niet aan de vleeswarenindustrie.

Daar tegenover staan ook reacties van meerdere burgers die het begrijpelijk en noodzakelijk vinden dat regels voor een dierwaardige veehouderij leiden tot hogere prijzen voor producten en eerlijkere prijzen voor boeren. Deze reacties stellen dat consumenten die dierlijke producten kopen moeten wennen aan de eerlijke prijs die het zou moeten kosten, en stellen dat dit waarschijnlijk als gevolg heeft dat er minder dieren voor consumptie zullen worden gehouden. Sommige reacties stellen dat de overheid de prijs dient te bepalen, en niet meer de supermarkten die winst willen maken. Een andere burger stelt dat het duurder worden van productie of producten ertoe kan leiden dat veehouders andere producten kunnen gaan produceren die goedkoper zijn, zoals gewassen. Ook het voorstel wordt gedaan om een 'vleestax' in te voeren, om zo maatregelen te bekostigen. Een burger geeft aan dat de huidige praktijk verborgen kosten met zich meebrengt, namelijk meer veterinaire zorg en medicijngebruik door stress en ziekte. Een dierwaardige veehouderij leidt tot gezondere, veerkrachtigere dieren en lagere kosten.

- **Milieu-impact**

Enkele dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat wanneer maatregelen leiden tot meer emissies, de maatregel niet uitgesteld zou moeten worden, maar dat er dan minder dieren gehouden zouden moeten worden. Bovendien is er ook een dierenwelzijnsorganisatie die aangeeft dat dit ook volgt uit de expert opinion van WUR, waar meermaals is aangegeven dat een maatregel in de gevallen dat het leidt tot meer uitstoot, omdat er uitgegaan wordt van een vergelijkbaar aantal dieren. Wanneer er minder dieren worden gehouden is er geen stijging van de emissie impact.

Het verlagen van het aantal dieren is geen doel op zich, maar kan een gevolg kan zijn van de dierwelzijnsmaatregelen. Bovendien betekent het houden van minder dieren niet automatisch minder emissies. Een voorbeeld hierbij is de omschakeling naar het houden van BLK-1 ster vleeskuikens. Deze leidt tot een reductie van 40% van het aantal dieren, maar de totale ammoniakemissie uit de stal is even hoog als in de oude situatie wanneer geen aanvullende emissiebeperkende maatregelen worden genomen. Vandaar dat het van belang is om de milieu-impact mee te nemen in de evaluaties van maatregelen en bij de inwerkingtreding van maatregelen. Deze opmerkingen hebben daarom niet geleid tot aanpassingen.

Doelvoorschriften en handhaving

Uitgangspunt van de AMvB is om zoveel mogelijk maatregelen te formuleren als doelvoorschriften. Verschillende organisaties zien enerzijds voordelen van het instellen van doelvoorschriften, zoals dat het ruimte laat voor innovatie en maatwerk, maar voorzien anderzijds risico's voor de handhaafbaarheid en toezicht van regels, en dat dit voor discussies en suboptimale praktijksituaties kan leiden. Bijvoorbeeld door onduidelijkheid bij veehouders. Ook wijzen verschillende reacties van dierenwelzijnsorganisaties erop dat de NVWA momenteel al moeite heeft met de handhaving van al bestaande open normen in de huidige regelgeving. Zo wijst een dierenwelzijnsorganisatie erop dat uit eerdere evaluatie van de Wet Dieren dat open normen voor problemen zorgen in de handhaving, en deze ingevuld moeten worden om de normen handhaafbaar te maken. Er wordt voorgesteld door dierenwelzijnsorganisaties om van verschillende regels een middelvoorschrift of kwantitatief doelvoorschrift te maken. In de toelichting is uitgelegd waarom voor doelvoorschriften is gekozen. Voor wat betreft de handhaafbaarheid heeft de NVWA, een handhaafbaarheid- en uitvoeringstoets uitvoert. Aanbevelingen die zij op dit onderwerp hebben

gedaan zijn waar mogelijk overgenomen en zijn aangepast in de AMvB. Ook een burger heeft aangegeven dat termen zoals 'zoveel mogelijk' of 'rekening houdend met' te vaag en vrijblijvend zijn, waardoor dit niet goed handhaafbaar is. Dit sluit aan bij een opmerking die door de NVWA is gemaakt ten aanzien van de toegepaste terminologie. Daar waar mogelijk, is de terminologie geconcretiseerd, met in achtneming van het uitgangspunt om zoveel mogelijk doelvoorschriften (ipv middelvoorschriften) te stellen.

Een burger vraagt of de term 'natuurlijk gedrag' meetbaar gemaakt kan worden. De AMvB tracht dit al zoveel mogelijk te doen door gedragsbehoeftes aan te wijzen, en hier maatregelen aan te koppelen die invulling geven aan die gedragsbehoeftes (en daarmee aan het natuurlijk gedrag). Mede vanuit het principe doelvoorschriften te stellen, zijn maatregelen wel nader geconcretiseerd waar mogelijk, maar kan natuurlijk gedrag niet meer meetbaar gemaakt worden. Ook geeft een sectorpartij aan dat het voor de uitvoerbaarheid nodig is om de termen intrinsieke waarde en natuurlijk gedrag toe te lichten. De term intrinsieke waarde is geen nieuwe term en volgt al uit de huidige Wet dieren. Daarnaast wordt dit in de NvT toegelicht.

Daarnaast zijn er reacties van zowel burgers als dierenwelzijnsorganisaties die stellen dat zonder concrete, juridisch bindende minimumeisen er geen zekerheid is dat maatregelen ook daadwerkelijk tot verbetering leiden. Voorbeeld hiervan is dat er ook maatregelen zijn opgenomen die nog niet in werking treden. Daartegenover staat dat verschillende sectorpartijen stellen dat het doel van de AMvB om tot een dierwaardige veehouderij te komen in 2040 behaald moet en kan worden door doelsturing. Zij stellen dat ondernemers zelf de ruimte moeten behouden om te bepalen op welke wijze zij het doel behalen. Het is echter nog niet duidelijk hoe dierwaardige veehouderij i.h.k.v. doelsturing er precies uit gaat zien; het is zeer uitdagend om tot een KPI te komen die het concept van dierwaardige veehouderij in zijn geheel kan vangen. Daarnaast is het van belang dat er zowel op de korte termijn als voor de toekomstige jaren een plan klaarligt om ervoor te zorgen dat er stappen gezet worden naar een dierwaardige veehouderij. Waar mogelijk is wel gekozen voor doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, om de veehouders waar mogelijk ruimte te bieden.

In reactie op de vraag hoe de handhaving van de doelvoorschriften wordt vormgegeven, wordt verwezen naar hetgeen in de toelichting is opgenomen over het toezicht op de maatregelen in de AMvB. Dit is een wezenlijk onderdeel van de AMvB om te borgen dat de maatregelen daadwerkelijk geïmplementeerd en uitgevoerd worden.

Gidsen voor goede praktijken

Er zijn in de internetconsultatie meerdere vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over het instrument van de Gids voor goede praktijken (GGP), in relatie tot de voorschriften voor een dierwaardige veehouderij. De toelichting is naar aanleiding hiervan uitgebreid en verduidelijkt op deze punten. In reactie op de vragen wordt primair gesteld dat een GGP geen regelgeving bevat en ook geen regels vervangt. Een GGP is enkel een privaat hulpmiddel voor houders waarin aanbevelingen worden gedaan over manieren waarop in de praktijk aan een doelvoorschrift invulling kan worden gegeven. Dit is nuttige informatie voor houders die op die manier makkelijker voorschriften kunnen implementeren. Een sectorpartij is doorgaans de opsteller van een GGP voor de desbetreffende sector. Deze neemt het voortouw, is verantwoordelijk voor het gehele proces van totstandkoming en zorgt ervoor dat de GGP actueel blijft. Een GGP kan aan de minister worden voorgelegd voor beoordeling. Per ingevuld en uitgewerkt doelvoorschrift wordt dan beoordeeld door LNV en NVWA of de invulling in de GGP bijdraagt aan de naleving. Daarvoor zal uiteraard aan de eisen in het voorschrift moeten worden voldaan en moet de invulling passen binnen de beleidsdoelstelling. Ook moet die handhaafbaar zijn. Indien een GGP is beoordeeld en een invulling van een doelvoorschrift is van een akkoord voorzien, kan de houder ervan uitgaan dat de NVWA niet handhaaft op die invulling. Op die manier heeft een beoordeelde GGP zeggenschap in de praktijk en is deze bruikbaar in het toezicht. De NVWA zal overigens altijd de gehele specifieke situatie in ogenschouw nemen. Hij handhaaft op het nakomen van een voorschrift in de regelgeving, niet op het nakomen van de GGP. Het opstellen van een GGP is vrijwillig. Houders

kunnen er zelf voor kiezen of zij de aanbevelingen uit een GGP voor hun sector op hun bedrijf overnemen. Het staat hen vrij voor alternatieve wijzen te kiezen.

Gelet op het bovenstaande wordt er ten overvloede op gewezen dat er geen sprake van is dat 'de sector eigen regels maakt', zoals sommige partijen in de internetconsultatie opmerken.

De GGP zal een wetenschappelijke onderbouwing moeten bevatten die aantoont dat de invulling van een doelvoorschrift in overeenstemming is met bekende wetenschappelijke informatie. Wanneer een GGP voor beoordeling wordt voorgelegd is dat een cruciale toetssteen. Om die reden is de bepaling in de concept-AMvB, dat bij de totstandkoming van een GGP verplicht overleg moest worden gevoerd met een dierenwelzijnsdeskundige en een dierenwelzijnsorganisatie, geschrapt. Overwogen is dat die bepaling overbodig is, omdat de onafhankelijke wetenschappelijke onderbouwing al vereist is en in dat kader met experts en met relevante organisaties wordt gesproken door sectorpartijen. Daarnaast wordt benadrukt dat de GGP van de sector zelf is. De geschrapte bepaling wekte – ook blijkens meerdere vragen in de internetconsultatie – de suggestie dat die in overeenstemming tot stand komt. Dat is niet aan de orde. Dat laat onverlet dat sectorpartijen relevante partijen kunnen betrekken, hetgeen wordt aanbevolen, zeker indachtig de afspraak in het convenant dierwaardige veehouderij over het opstellen van GGP's.

In de internetconsultatie is door sommige partijen de vraag gesteld wat wordt verstaan onder een sectororganisatie. Dat is een organisatie die de belangen van een groep houders in een betreffende diersector behartigt en daarover expertise in huis heeft. Het staat elke sectorpartij vrij om een GGP op te stellen, waarbij moet worden aangetekend dat van meerwaarde is dat de betreffende sectorpartij een voldoende en representatieve achterban heeft. Een GGP zal anders onvoldoende doorvertaling in de sector krijgen.

Meerdere partijen vonden de bepaling in de AMvB, die het gebruik van een GGP voor houders verplicht stelt, verwarrend, nu houders juist niet verplicht zijn om de GGP na te leven. Dit punt is onderkend. Beoogd wordt om houders te stimuleren de GGP te gebruiken en die daadwerkelijk te kennen en te raadplegen. Om dat beter in de regels te vatten is deze bepaling gewijzigd naar een facultatieve formulering. Daarin staat dat de houders de GGP *kan* gebruiken.

Op een vraag van een dierenwelzijnsorganisatie over betrokkenheid van de NVWA wordt geantwoord dat zowel LVVN als NVWA geconsulteerd kunnen worden door de sector gedurende het totstandkomingsproces. De suggestie om de GGP wettelijk bindend te maken wordt niet gevolgd. Dit past niet de kern van wat een GGP is en beoogt: een vrijwillige private leidraad waarin aanbevelingen worden gedaan. Dat laat onverlet dat een GGP kan bijdragen aan de naleving van voorschriften en behulpzaam is voor de toezichthouder.

Regeldruk

Een sectororganisatie stelt dat de toegevoegde waarde voor dierenwelzijn in het niet valt bij de forse toename van regeldruk voor de veehouder, en dat de verhouding zoek is. De regeldruk van de AMvB is in kaart gebracht en verantwoord. Daarnaast is er een regeldruktoets uitgevoerd, en zijn de adviezen van de Autoriteit Toets Regeldruk (ATR) waar mogelijk verwerkt.

Daarnaast gaf een sectororganisatie aan dat in de toelichting stond dat bij de maatregel voor het klimaatadaptatieplan wel de administratieve last toenam, maar niet de financiële last. Daarbij is aangegeven dat dit tegenstrijdig is omdat administratieve last ook financiële last is. Dat is terecht, daarop is de toelichting aangepast.

Nationale koppen

Diverse sectorpartijen (slachterijen) benoemen in hun reactie dat in het Hoofdlijnenakkoord van het vorige kabinet Schoof is afgesproken geen nationale koppen op Europese regelgeving te maken, terwijl de AMvB enkel nationale koppen bevat. Deze opmerking is na het vallen van het kabinet Schoof niet meer relevant.

Brandveiligheid

Een organisatie geeft aan dat de AMvB op diverse manieren een negatieve invloed heeft op het brandrisico en stelt voor om brandrisico mee te nemen in de integrale afweging. Een aantal burgers mist maatregelen op het gebied van stalbranden in deze AMvB. Een voorbeeld dat genoemd wordt is verplichte sprinklers in stallen.

In de Wet dieren is via het amendement Vestering een grondslag gecreëerd voor het beschermen van dieren tegen stalbranden.

Artikel 2.2 lid 10 zegt:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voor het onderwerp, bedoeld in het negende lid, voor dieren of voor dieren behorende tot bepaalde diersoorten of diercategorieën, regels worden gesteld die betrekking hebben op onder meer:

b. de ruimte of het terrein waar dieren worden gehouden, waaronder:

- 4a°.de brandveiligheid;

De aanpak van stalbranden kent momenteel een eigen aanpak, waarbij ook regelgeving ontworpen wordt. In de Kamerbrieven van 19 januari 2026⁶ en 16 april 2026⁷ is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling van preventieve en schadebeperkende maatregelen binnen deze aanpak. Relevant daarbij is onder andere het in 2025 door het Nationaal Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) opgestelde denkkader. Dit is een hulpmiddel dat veehouders kunnen gebruiken om meer inzicht te krijgen in de brandveiligheid van het eigen bedrijf. Besluitvorming over verplichte toepassing daarvan moet nog plaatsvinden. Dergelijk ontwikkelingen en nieuwe inzichten kunnen meegewogen worden in de evaluatiemomenten die in de tijd in de AMvB zijn opgenomen. LVVN deelt het standpunt dat brandveiligheid een belangrijk onderdeel is van de integrale aanpak richting een dierwaardige veehouderij en dat dit explicieter gemaakt kan worden in de toelichting. Hierop is de toelichting dan ook aangepast.

Beeëindigingsregelingen

Een sectorpartij heeft gevraagd of bedrijven die meedoen met de opkoopregeling of anderszins aantoonbaar stoppen, nog wel investeringen moeten doen om aan nieuwe regelgeving te voldoen. De beeëindigingsregelingen voor veehouderijlocaties zijn, zoals alle subsidieregeling vrijwillig. Specifiek voor deze regelingen betekent dit dat een aanvrager totdat onomkeerbare stappen tot sluiting van de locatie zijn gezet, alsnog kan besluiten de veehouderij te continueren. Dit maakt dat het niet mogelijk is om deelnemers aan deze regelingen vrij te stellen van wettelijke eisen op het gebied van dierwaardigheid. Voor ondernemers die onomkeerbare stappen hebben gezet om hun veehouderij te sluiten, zowel in het kader van beeëindigingsregelingen als anderszins, zal niet gevraagd worden om investeringen in het kader van wettelijke vereisten te doen. Onomkeerbaar betekent in dit verband dat de dieren en dierlijke mest zijn afgevoerd, en dat er een verzoek is gedaan om de vergunning voor de veehouderijlocatie in te trekken. Deze reactie heeft niet geleid tot aanpassingen in de AMvB of de toelichting.

Overig

- Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat Nederland geen voorloper is op het gebied van dierenwelzijn en dat een aantal landen zoals Zweden, Denemarken en Duitsland op diverse onderwerpen vooroplopen. De term voorloper sluit ook niet uit dat er een aantal andere landen op bepaalde onderwerpen 'betere of strengere' dierenwelzijnsregels hebben. Wat er echter wel mee wordt bedoeld is dat Nederland een van de voorlopers is in Europa op het gebied van dierenwelzijn, ten opzichte van het overgrote andere deel van Europese landen. Nederland heeft zich ook samen met andere vooroplopende landen verenigd in de zogenoemde 'Vught-groep', waarbij de deelnemers gezamenlijk optrekken in Europees verband om in te zetten betere dierenwelzijnstandaarden in de Europese Unie.

⁶ Kamerstuk 36800-XIV-13

⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1433.

- Enkele sectororganisaties en bedrijven stellen dat het gebruik van de term en titel 'dierwaardige veehouderij' doet vermoeden dat de sector momenteel niet dierwaardig is, en de titel en terminologie daarom aanpassing behoeft. Het amendement van Campen/de Groot heeft de wettelijke opdracht gegeven te komen tot een AMvB Dierwaardige Veehouderij. Daaraan geeft deze AMvB uitvoering. Een dierenwelzijnsorganisatie en burgers stellen dat de terminologie van 'dierwaardige veehouderij' en 'meer dierwaardige veehouderij' door elkaar worden gebruikt. Dit is aangepast in de toelichting.
- Enkele sectororganisaties geven aan dat het gebruik van woorden als 'permanent' en 'onbeperkt' te stringent zijn en daarom aangepast zouden moeten worden naar tijdsaanduidingen. Dit is niet aangepast in de AMvB. Deze termen geven voldoende duidelijkheid op welke wijze aan een maatregel voldoen moet worden. Uiteraard is er begrip dat er uitzonderlijke situaties plaatsvinden waarbij voor een korte periode niet aan voldaan kan worden, bijvoorbeeld tijdens het schoonmaken van de voergang waardoor ruwvoer tijdelijk niet beschikbaar is voor runderen of wanneer een kalf écht niet wilt drinken uit een wel beschikbare speen en enkel uit een drinkbak.
- Verschillende dierenwelzijnsorganisaties en burgers geven aan dat extensivering van de veehouderij geen onderdeel is van de AMvB. Dat klopt. Zij vinden dat uitdagingen ten aanzien van bijvoorbeeld milieu-impact ondervangen kunnen worden door minder dieren te houden. In verschillende reacties wordt aangegeven dat de reden hiervoor is dat economische belangen een grotere en belangrijker rol spelen dan klimaat of dierenwelzijn. Dit terwijl een vermindering van het aantal dieren ervoor zou kunnen zorgen dat maatregelen eerder in kunnen gaan, en dat dit een positieve bijdrage levert voor dierenwelzijn en diergezondheid.
- Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het voor hun meest fundamentele bezwaar is dat de betrokkenheid bij de totstandkoming van de regelgeving van vertegenwoordigers voor dieren veel te minimaal is, en niet te vergelijken is met de grote betrokkenheid van verschillende vertegenwoordigers uit de landbouwsector. Zij stellen dat dit geen recht doet aan het belang van het dier, waar een dierwaardige veehouderij juist over zou moeten gaan. Van deze stelling is kennisgenomen.
- Van beschouwingen over de politieke aanleiding van dierwaardige veehouderij van de afgelopen 20 jaar, beschrijvingen van bestaande wet- en regelgeving, uiteenzettingen over posities van diersectoren in de keten, of de stappen die afgelopen jaren al zijn gezet op het gebied van dierenwelzijn, is kennisgenomen.
- Er zijn ook enkele reacties van burgers die de suggestie doen de gehele veehouderij te stoppen, volledig in te zetten op de eiwittransitie, of stellen de veestapel te halveren doordat de overheid veehouders hier financieel ondersteunt. Dit zou dan ook meteen de stikstof- en klimaatproblemen oplossen. Een burger vult hierop aan dat de arbeidskrachten dan elders waar te kort is ingezet kunnen worden en dat er minder arbeidsmigranten nodig zijn in de sector waardoor ook het huizentekort wordt opgelost. Dergelijke stellingen worden niet onderbouwd en hebben niet geleid tot een wijziging van de AMvB.

Alle vier de diersoorten

Gedragsbehoeftes

In de AMvB worden gedragsbehoeften aangewezen van de vier diersoorten. De aanwijzing van een gedragsbehoefte van een dier gaat pas in, nadat alle voor die gedragsbehoefte noodzakelijke maatregelen in werking zijn getreden. Hier is bewust voor gekozen, omdat een veehouder niet gehouden kan worden aan het houden van dieren die een aangewezen gedragsbehoefte moeten kunnen uitoefenen, terwijl de daarvoor nodige maatregelen nog niet van kracht zijn. Verschillende dierenwelzijnsorganisaties stellen dat alle gedragsbehoeften voor alle diersoorten en diercategorieën per 2027 opgenomen zouden moeten worden in de AMvB. Allereerst ziet deze AMvB, zoals hierboven in het verslag is toegelicht, op vier diercategorieën. Met deze huidige AMvB worden dus nog geen gedragsbehoeftes voor alle diersoorten en diercategorieën aangewezen. Dit zal op een later moment gebeuren. Daarnaast is het niet wenselijk om alle gedragsbehoeften op voorhand gelijktijdig aan te wijzen. Het Bhd bepaalt dat moet worden voorzien in de

gedragsbehoeften van dieren. Een aanwijzing van een gedragsbehoefte in deze AMvB is daarom steeds verbonden aan concrete en handhaafbare voorschriften die invulling geven aan die specifieke behoefte. Het benoemen van gedragsbehoeften zonder volledig uitgewerkte voorschriften kan leiden tot open normen. Er wordt juist naar gestreefd om dit tot een minimum te beperken. In enkele gevallen is het wel wenselijk om een gedragsbehoefte al te benoemen als richtinggevend kader voor verdere uitwerking in latere regelgeving. Op deze wijze wordt enerzijds duidelijkheid geboden over de beoogde ontwikkeling van een dierwaardige veehouderij en wordt anderzijds voorkomen dat voorschriften vroegtijdig worden vastgesteld. Voor enkele specifiek genoemde aanvullende gedragsbehoeften geldt dat een deel van de onderliggende aspecten al elders in regelgeving is geborgd.

Om die reden is gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij gedragsbehoeften pas in werking treden op het moment dat ook de maatregelen die noodzakelijk zijn om in die behoeften te voorzien, in werking zijn getreden. De gefaseerde aanwijzing sluit bovendien aan bij de programmatische aanpak die is afgesproken in het Convenant 'Stappen naar een Dierwaardige Veehouderij.' De kennis over bepaalde gedragsbehoeften, en vooral over de technische en bedrijfseconomische mogelijkheden om daaraan te voldoen, is nog volop in ontwikkeling.

Op deze manier wordt via zorgvuldige en doelmatige wijze een dierwaardige veehouderij stapsgewijs wettelijk verankerd.

Daarnaast wordt onder meer bepleit om aanvullend de gedragsbehoeften zoals respiratie, veiligheid en gezondheid voor alle diercategorieën op te nemen. Deze zijn nu opgenomen in de AMvB. Verschillende burgers stellen dat gedragsbehoeftes, waaronder 'moederzorg', niet zijn aangewezen. In de AMvB worden echter niet alle wetenschappelijk vastgestelde gedragsbehoeftes aangewezen, omdat voor sommige gedragsbehoeftes op dit moment niet bekend is hoe deze in de praktijk ingevuld kunnen worden, vanwege aspecten van bijvoorbeeld management, veiligheid of de gezondheid van de dieren. Hier is meer (praktijk)onderzoek voor nodig. Enkele dierenwelzijnsorganisaties stellen dat er hierbij sprake is van bewuste uitstel of afstel, terwijl er voldoende bewijs is maatregelen wel in te kunnen voeren. Wetenschappelijke onderbouwing hoe bepaalde gedragsbehoeftes in de praktijk uitgeoefend kunnen worden ontbreekt echter. Daarom heeft dit niet geleid tot aanpassingen. Wel is in de toelichting verduidelijkt welke gedragsbehoeftes er op dit moment niet worden aangewezen en wat daarvoor de reden is. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat bij het vaststellen van de maatregelen steeds ook is gekeken naar de economische impact en dat, om tegemoet te komen aan bepaalde gedragsbehoeften, vaak een combinatie van maatregelen wordt geëist. Daarnaast worden met bepaalde combinaties van maatregelen meerdere gedragsbehoefte geheel dan wel gedeeltelijk ingevuld. Het is dus goed om steeds het geheel aan maatregelen in ogenschouw te houden. Om dit inzichtelijker te maken is in het algemene deel van de toelichting een tabel opgenomen waarin de gedragsbehoeften worden gekoppeld aan de maatregelen die worden geëist om tegemoet te komen aan die gedragsbehoefte. In de tabel is dan ook direct zichtbaar dat de meeste maatregelen bij meerdere gedragsbehoeften terugkomen.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties hebben daarnaast opgemerkt dat een beschrijving ontbreekt van gedragsrepertoire/elementen bij de gedragsbehoeftes. Er is ervoor gekozen geen definities van gedragsbehoeften op te nemen, omdat niet voor alle gedragsbehoeften eenduidige definities zijn. Wel is per maatregel beschreven hoe deze bijdraagt aan het kunnen vertonen van de gedragingen (vaak gaat het om een set van maatregelen die resulteren in het kunnen uitoefenen van) en is naar aanleiding van reacties in de toelichting, voor zover noodzakelijk geacht, een naderen beschrijving opgenomen van wat er in ieder geval beoogd wordt.

Twee sectorpartijen stellen dat de uitwerking van de gedragsbehoeftes niet bij alle diersectoren op een gelijkwaardige wijze is gebeurd, waardoor het de indruk van willekeurig en eventueel zelfs juridische ongelijkheid opwekt. Of het is onvoldoende helder op basis waarvan onderscheidt is gemaakt tussen gedragsbehoeftes tussen verschillende diersoorten. Naar aanleiding van deze

reacties is dit verduidelijkt in de toelichting.

Klimaatadaptatieplan

In verschillende reacties, van zowel sectorpartijen als dierenwelzijnsorganisaties, wordt gesteld dat de invulling van de maatregel klimaatadaptatieplan te onduidelijk is omdat er onvoldoende inhoud aan is gegeven. Hierbij is aangegeven wat er precies in het klimaatadaptatie plan mist en hoe deze maatregel zich verhoudt tot al bestaande regelgeving en dat de maatregel effectief moet zijn. Daarnaast is in enkele reacties van sectorpartijen de suggestie gedaan om de invulling van het klimaatadaptatieplan via private kwaliteitssystemen te laten lopen.

Naar aanleiding van de reacties is de beschrijving van het klimaatadaptatieplan verduidelijkt. Zo weten veehouders en dierenartsen wat er in het plan hoort te staan, maar blijft er ook ruimte voor een bedrijfsspecifieke aanpak. In de toelichting zijn daarnaast praktische voorbeelden opgenomen, zoals ventilatoren, warmtelampen en kalverdekjes. Er is ervoor gekozen om de verdere uitwerking van het klimaatadaptatieplan conform andere eisen uit het bedrijfsgezondheidsplan (BGP) via de Stichting Geborgde Dierenarts (SGD) route te laten lopen. Ook zijn er reacties gekomen op de term 'klimaatadaptatieplan' en of deze voldoende omvattend is. Om deze reden is de term aangepast naar thermoregulatieplan.

Daarnaast zijn er een aantal inhoudelijke reacties en suggesties geplaatst. Zo vraagt een organisatie of er naast een dierenarts ook nog een andere (klimaat)specialist mee zou moeten denken. Dit zal per bedrijf verschillen en kan ook afhankelijk zijn van de kennis van de dierenarts. De dierenarts zal niet alles weten, maar heeft wel kennis genoeg om op onderdelen te adviseren en daar waar de dierenarts te weinig kennis heeft te signaleren en door te verwijzen naar bijvoorbeeld een stallenbouwer of een klimaatdeskundige. Als het gaat om bijvoorbeeld luchtregulatie in de stal, dan kan het zijn dat de dierenarts dat signaleert en in het klimaatadaptatieplan vermeldt dat er contact opgenomen wordt met een klimaatspecialist. In een aantal reacties wordt opgemerkt dat advies van deskundigen en stalaanpassingen om hitte- en koudestress te voorkomen geld kosten. Een organisatie vraagt zich af of er financiering is voor een specialist vanuit de subsidieregeling Agrarische Bedrijfsadvies en Educatie (SABE). Via de SABE-regeling kunnen agrariërs een subsidie krijgen voor een cursus, advies, bedrijfsplan of opleiding. De voorwaarden en openstellingen voor deze GLB-kennisvouchers (voorheen SABE-vouchers) zijn te vinden op de RVO-website. Op dit moment is het niet mogelijk om advies van een klimaatspecialist hiermee te financieren. Op korte termijn stimuleert de overheid wel op andere manieren het nemen van maatregelen die het omgevingsklimaat voor dieren verbeteren. Zoals opgenomen in het Convenant 'Stappen naar een dierwaardige veehouderij', spant de bewindspersoon van LNV zich in om binnen de budgettaire kaders nieuwe kansrijke subsidieregelingen te benutten voor de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige systemen. In dit kader wordt eind 2026 een landelijke investeringsregeling "productieve investeringen dierwaardig omgevingsklimaat" opengesteld. Deze regeling stimuleert veehouders om investeringen te doen ter verbetering van het omgevingsklimaat door middel van een bijdrage in de kosten van de investeringen. Daarnaast staan investeringen voor het omgevingsklimaat op de investeringslijst van de provinciale subsidieregeling 'Productieve investeringen groen-blauw en dierenwelzijn'. Iedere provincie kiest zelf welke investeringen ze van deze lijst opnemen in hun eigen investeringslijst en wanneer ze deze regeling openstellen. Bovendien is een goed stalklimaat onderdeel van de Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV). Met een MDV-certificaat kunnen veehouders deelnemen aan de fiscale regelingen MIA en Vamil.

Een sectororganisatie stelt in hun reactie dat zij verbaasd zijn dat het klimaatadaptatieplan op alle diersoorten van toepassing is. De reden hiervoor is verduidelijkt in de toelichting.

Hittestress

Meerdere burgers stellen in hun reacties dat het van belang is om maatregelen in de AMvB op te nemen om hittestress te voorkomen, bijvoorbeeld het planten van bomen in weilanden. Op basis van het al geldende artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren is het momenteel al verplicht voor houders van dieren om deze, indien niet in een gebouw worden gehouden, bescherming te

bieden tegen slechts weersomstandigheden. Het staat houders vrij welke maatregelen genomen moeten worden om dit te voorkomen. Dit hoeft dus niet aanvullend in de AMvB opgenomen te worden.

Er is ook opgemerkt dat er geen definitie wordt genoemd in de toelichting van hitte- en koudestress. Een definitie wordt ook niet genoemd in Europese wet- en regelgeving, of Nederlandse wet- en regelgeving. Wel heeft de European Food and Safety Authority (EFSA) een definitie van hitte- en koudestress opgesteld. In een set artikelen uit 2022⁸ wordt de definitie van de EFSA Panel over Animal Health and Welfare (AHAW) van hitte- en koudestress als volgt beschreven: "A situation where an animal experiences stress and/or negative affective state(s) such as discomfort and/or distress when exposed to a high/low effective temperature." In de artikelen worden de 'negative affective state(s)' per onderzochte diercategorie verder toegelicht. De symptomen en gedragingen bij thermal stress (dus koude- of hittestress) verschillen per diersoort en diercategorie. De meest recente wetenschappelijke inzichten hierover, zoals ook EFSA publiceert, worden aangehouden om dit goed te kunnen beoordelen. De verwijzing naar de definitie van AHAW is toegevoegd aan de toelichting.

Varkens

Achtergrondinformatie varkenshouderij

In de toelichting stond dat de Nederlandse varkenssector een zelfvoorzieningsgraad heeft van 300%. Een sectorpartij stelt dat het "frame" dat er zoveel geëxporteerd wordt en er veel varkens gehouden worden in Nederland eenzijdig en ongenueanceerd wordt uitgelicht. De sectorpartij stelt dat dit dankzij kennis en goede logistiek is bereikt. Dat laatste wordt ook niet betwist; de zelfvoorzieningsgraad is opgenomen om hiermee een indruk te geven van de omvang en de exportpositie van de sector. Zoals de sectorpartij ook aangeeft wordt elk onderdeel van het varken genuttigd en optimaal verwaard, ook die delen van het varken die niet op de Europese markt kunnen worden afgezet. Naar aanleiding van de actualisatie van de toelichting is het genoemde percentage geactualiseerd op basis van de meest recente cijfers (2024), De vermelding van de zelfvoorzieningsgraad bedraagt daarmee 283% in plaats van 300%.

Afbakening diercategorieën

Een dierenwelzijnsorganisatie heeft opgemerkt dat in de toelichting de diercategorie drachtige zeugen ontbreekt, en één diercategorie wordt twee keer genoemd, namelijk kraamzeugen en zogende zeugen. Dit is aangepast.

Gedragsbehoeftes

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt alleen de gedragsbehoefte 'maternaal gedrag' is opgenomen, maar dat dit zowel het uitvoeren van maternaal gedrag door de zeug, als het ontvangen van maternaal gedrag door de big betreft. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Schuurvoorziening

Een sectorpartij stelt voor om het woord "permanent" te schrappen; het zou het artikel "juridisch kwetsbaar" maken. In de reactie wordt verder niet verduidelijkt waarom dit zo zou zijn. Permanent maakt het voorschrift juist duidelijk. De reactie leidt dan ook niet tot aanpassing van de AMvB.

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties vinden dat ook zeugen in kraamboxen en dekstallen over een schuurvoorziening moeten kunnen beschikken. De maatregel is niet aangepast, omdat zeugen in kraamboxen en dekstallen in de praktijk een zeer beperkte bewegingsvrijheid hebben, waardoor

⁸ EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of pigs during transport." EFSA journal 20.9 (2022): e07445; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of cattle during transport." EFSA journal 20.9 (2022): e07442; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of Equidae during transport." EFSA journal 20.9 (2022): e07444; EFSA Panel on Animal Health and Welfare (AHAW), et al. "Welfare of pigs on farm." EFSA journal 20.8 (2022): e07421; Panel, EFSA AHAW, et al. "Welfare of broilers on farm." EFSA journal 21.2 (2023): e07788.

ze maar een beperkt deel van hun lichaam zouden kunnen schuren aan een schuurvoorziening. Daarnaast is niet uit te sluiten dat een schuurvoorziening, zoals een harde borstel, juist de huid van de zeug zou kunnen beschadigen omdat de zeug door de beperkte bewegingsvrijheid zich mogelijk onvoldoende aan aanraking met de schuurvoorziening kan onttrekken. Daarbij kunnen zeugen in dekstallen en kraamboxen zich in de huidige praktijk al enigermate schuren aan metalen beugels van de dekstal of de kraambox. Dit is nader toegelicht in de toelichting.

Toetreding van daglicht

Een sectorpartij stelt dat inwerkingtreding per 2040 niet haalbaar is in verband met vergunningenproblematiek. Realisering van toetreding van daglicht is ook mogelijk zonder ingrijpende –vergunningsplichtige– verbouwing, bijvoorbeeld door het plaatsen van lichtkokers. Deze inbreng heeft daarom niet geleid tot aanpassing van de AMvB.

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor om deze verplichting voor nieuw te bouwen stallen direct in te laten gaan bij inwerkingtreding van de AMvB. Mede naar aanleiding van dit voorstel is de datum van inwerkingtreding aangepast voor nieuwe en te verbouwen stallen.

Diverse dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor minimumeisen aan toetreding van daglicht. Om hieraan tegenmoet te komen en aan houders meer duidelijkheid te geven wanneer er sprake is voldoende toetreding van daglicht is de AMvB op dit punt aangepast. Daarbij is rekening gehouden met de wijze waarop het daglicht de afdeling binnenkomt. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde GGP met praktijkvoorbeelden van verschillende vormen van daglichttoetreding ten behoeve van een natuurlijk dag en nacht ritme behulpzaam zijn.

Voorkomen van concurrentie om voer- en waterplaatsen

Een sectorpartij stelt voor om als verplichting op te nemen dat de houder ervoor moet zorgen dat er voldoende voer- en waterplekken zijn, in plaats van het voorkomen van concurrentie op voer- en waterplaatsen. Het woord “concurrentie” zou de maatregel juridisch kwetsbaar maken. De verplichting zou zo kunnen worden uitgelegd dat voor elk dier een drinkplaats nodig is, en dat is niet nodig. In de toelichting is voldoende duidelijk gemaakt dat er voldoende voer- en drinkwaterplaatsen aanwezig moeten zijn in een groep varkens om concurrentie en daarmee het ontstaan van agressie zoveel mogelijk te voorkomen. Dat betekent niet dat er voor elk dier een voer of drinkwaterplaats hoeft te zijn. Daarbij zijn er ook andere factoren, naast de aanwezigheid van voldoende voer- en drinkwaterplaatsen die van belang zijn om concurrentie om voer- en waterplaatsen te voorkomen, zoals de locatie van voer- en drinkwaterplaatsen in het hok, de breedte van voerbakken, het debiet van waterplaatsen, of plaatsing van de waterplaats afgestemd op grootte van het dier. De maatregel is niet aangepast.

Verder stelt een sectorpartij voor om deze maatregel pas in te voeren bij nieuwbouw of bij verbouw in relatie tot aanpassing van functiegebieden, aangezien het lastig zou worden om extra voerplaatsen in bestaande hokken te creëren vanwege de beperkte leefruimte. Dit voorstel is niet overgenomen, aangezien deze verplichting belangrijk is om agressie en daarmee staartbijten te voorkomen. Deze verplichting draagt daarmee bij aan het verder beperken van het risico van staartbijten en het uitfaseren van het couperen van staarten van biggen en gaat daarom gelijktijdig met deze maatregel in per 2030.

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor om in de toelichting meer concrete doelbepalingen op te nemen, die richting kunnen geven aan een door de sector op te stellen GGP over de invulling van deze verplichting in de praktijk. Naar aanleiding van dit voorstel is de toelichting nader omschreven hoe concurrentie om voer- en waterplaatsen kan worden voorkomen.

Andere dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor opname van middelvoorschriften om concurrentie om voer- en waterplaatsen te voorkomen. Deze voorstellen zijn niet overgenomen. Zoals in de toelichting is uitgelegd zijn de regels in de AMvB waar mogelijk vormgegeven als doelvoorschriften zodat enerzijds het te bereiken dierenwelzijnsdoel helder is, maar er anderzijds handelingsruimte is voor de veehouder om dat doel zo te bereiken dat het best past binnen de eigen bedrijfsvoering. Veehouderijen verschillen namelijk sterk van elkaar in onder andere omvang, inrichting,

bedrijfsvoering, waardoor het niet altijd mogelijk en niet wenselijk is om een “one size fits all” aanpak voor te schrijven. Dat geldt zeker ook in relatie tot deze verplichting. Gelet op de diversiteit aan voersystemen en drinkwatersystemen voor de diverse diercategorieën en het belang om via het dagelijks management de beschikbaarheid en de kwaliteit van water en voer te borgen, is gekozen voor een doelvoorschrift. Bovendien bieden doelvoorschriften ruimte voor innovatie en introductie van nieuwe toekomstige geschikte manieren om aan een gedragsbehoefte invulling te geven.

Aanwijzen functiegebieden

Een sectorpartij roept de vraag op wat de juridische betekenis is van gescheiden functiegebieden. Naar aanleiding van deze vraag is de formulering van de maatregel in de AMvB aangepast en in de toelichting is verduidelijkt wat het doel van indeling in functiegebieden is.

Een sectorpartij stelt dat deze verplichting niet haalbaar is, zowel financieel als praktisch (vergunningtechnisch), en pleit ervoor om deze maatregel niet in de AMvB op te nemen. Het belang van de functiegebieden voor het kunnen uitvoeren van verschillende gedragsbehoeften weegt echter zwaar voor het dierenwelzijn. Om die reden blijft de verplichting onderdeel van de AMvB.

Met het oog op de voorgenomen inwerkingtreding voor nieuwbouw per 2030 zal in 2028 worden geëvalueerd of er inmiddels voldoende kennis beschikbaar is over de wijze waarop functiegebieden in de praktijk kunnen worden ingericht om tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften van varkens. Dit is aangepast in de AMvB en wordt toegelicht in de toelichting. Indien uit de evaluatie blijkt dat de benodigde kennis voor een adequate implementatie nog onvoldoende beschikbaar is kan worden gezien of aanpassing van het tijdpad voor inwerkingtreding noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de vraag van een sectorpartij of deze maatregel ook geldt in de dekstal, is de regelgeving aangepast. Deze verplichting voor indeling in functiegebieden geldt niet voor de dekstal. De zeug heeft in de dekstal beperkte bewegingsvrijheid en ruimte. Daardoor is het niet goed mogelijk om deze ruimte verder in te delen in functiegebieden.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat niet het ontbreken van functiegebieden problematisch is, maar het structurele ruimtegebrek. Deze verplichting zou gepaard moeten gaan met een significante verhoging van de oppervlakenormen. Het realiseren van functiegebieden zou inderdaad in de praktijk eenvoudiger uitvoerbaar zijn bij een significante lagere bezettingsgraad. Echter uit het onderzoek naar de economische impact van de diverse maatregelen blijkt dat het verlagen van de bezettingsgraad voor de houders een erg dure maatregel is. Dit komt omdat alle vaste kosten bij de verlaging van de bezettingsgraad worden omgeslagen op minder varkens. Bovendien is er in de AMvB reeds een maatregel opgenomen voor het verhogen van de bezettingsgraad voor vleesvarkens. Deze reacties hebben daarom niet geleid tot aanpassingen.

De verplichting dat stallen waar varkens worden gehouden beschikken over functiegebieden is een doelvoorschrift. Sectororganisaties kunnen deze verplichting nader invullen via bijvoorbeeld een GGP. Enkele dierenbeschermingsorganisaties pleiten ervoor dat dat een dergelijke GGP gebaseerd wordt op wetenschappelijke kennis over dierenwelzijn, dat er in de GGP een goede beschrijving wordt opgenomen van alle functiegebieden (waaronder de minimale afmetingen per functiegebied) en dat de GGP wordt vastgesteld door een onafhankelijke instantie. Het is inderdaad beoogd dat er afspraken worden gemaakt over de totstandkoming van de GGP's. Een GGP moet worden opgesteld door een sectororganisatie na overleg met een of meer dierenwelzijnsorganisaties en een of meer dierenwelzijnsdeskundigen en volgen een vast beoordelingsproces. Op grond van artikel 8.44 Wet dieren kunnen GGP's aan de minister van LNV voor beoordeling worden voorgelegd. De paragraaf over GGP's in is de toelichting verduidelijkt.

Geen schadelijk stalklimaat

Een sectorpartij stelt voor om deze maatregel eerst via het private kwaliteitsstelsel van de sector in te voeren, om daarmee als eerste stap de haalbaarheid in kaart te brengen. Bronmaatregelen om het stalklimaat te verbeteren zijn nog niet allemaal praktisch en gangbaar. Daarbij geeft een

sectorpartij aan dat de waardes in bestaande stallen niet haalbaar zijn. Verder geeft een sectorpartij dat de concentraties gemeten zouden moeten worden bij het dier. Een verplichte continue monitoring kan op weerstand stuiten, omdat de waardes niet op elk moment gerealiseerd kunnen worden. Een uitzondering zou er moeten komen voor bedrijven met een maximale ventilatie van 60m³ op grond van hun vergunning. Een sectorpartij pleit voor een aanpak die niet leidt tot toename van administratieve lastendruk. Bijvoorbeeld door instellen van een verbod op mestopslag in leefruimtes van varkens.

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor een norm van maximum 10 ppm ammoniak. In ieder geval zou de norm van gemiddeld ten hoogste 20ppm ammoniak vervangen dienen te worden door ten hoogste 20ppm. Een sectorpartij pleit ervoor om de norm van gemiddeld ten hoogste 20 ppm nader te concretiseren: over welke periode wordt het gemiddelde bepaald, wat is het maximum? De concentratie moet op neushoogte van het varken worden gemeten. De norm voor ammoniak zou eerder in 2028 al in werking kunnen treden.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor een uitzondering van een verplichting tot monitoring van gasconcentraties voor houders van varkens die altijd naar buiten kunnen.

Allereerst is het goed om te benadrukken dat 'geen schadelijk stalklimaat' al bestaande regelgeving is op basis van de Bhd. Dit is echter nu een open norm die daardoor lastig handhaafbaar is en wordt ingevuld met deze AMvB. Dit kan dus niet via een privaat kwaliteitssysteem. Wel zijn er op basis van deze reacties een aantal aanpassingen gedaan aan de AMvB en de toelichting. Voor nieuw te bouwen varkensstallen is opgenomen dat vanaf 2030 de ammoniakconcentratie gedurende de perioden waarin dieren in een afdeling aanwezig zijn ten hoogste 20 ppm bedraagt. Deze norm beoogt te waarborgen dat in de leefomgeving van de dieren geen structureel schadelijke ammoniakconcentraties voorkomen. De technische uitwerking van de monitoring, meetmethoden en mogelijke brongerichte maatregelen zal nader worden uitgewerkt in een GGP.

Voor bestaande varkensstallen geldt vanaf 2030 dat de ammoniakconcentratie gemiddeld ten hoogste 20 ppm bedraagt. Daarbij is rekening gehouden met de onvermijdelijke fluctuaties in ammoniakconcentraties die in bestaande stallen kunnen optreden als gevolg van onder meer ventilatie, temperatuur, seizoensinvloeden en het mestgedrag van de dieren. Vanaf 2030 wordt monitoring van de ammoniakconcentratie verplicht. Indien uit de monitoring blijkt dat de ammoniakconcentratie structureel boven de norm ligt stelt de houder als onderdeel van bedrijfsgezondheidsplan een verbeterplan op dat is gericht op het verbeteren van het stalklimaat en het verlagen van de ammoniakconcentratie. De nadere uitwerking van de monitoring, meet- en beoordelingssystematiek en de eisen aan het verbeterplan zal plaatsvinden in een GGP.

Ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen

Meerdere dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor om de maatregel te versterken door op te nemen dat guste en dragende zeugen en gelten permanent over ruwvoer moeten kunnen beschikken. Een dierenwelzijnsorganisatie acht het woord "toereikend" in de bepaling verhullend, en pleit voor een duidelijke norm. Naar aanleiding van deze reactie is in de AMvB opgenomen is dat ruwvoer permanent beschikbaar moet zijn in plaats van toereikend. De hoeveelheid permanent beschikbare ruwvoer dient dusdanig te zijn dat mede door het ruwvoer de honger van de guste en drachtige zeugen en gelten wordt gestild. Doordat er een grote variatie is aan soorten ruwvoer met elk verschillende eigenschappen wat betreft bijvoorbeeld vezel- en energiegehalte en smaak, is niet mogelijk om een eenduidige norm te stellen voor de hoeveelheid te verstrekken ruwvoer die moet bijdragen aan het stillen van de honger.

Een sectorpartij stelt voor dat het toe te dienen ruwvoer mede dient als hokverrijking. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassingen. Houders dienen zowel te voldoen aan de wijziging van artikel 2.26 lid 3 als aan het artikel 2.22 lid 1 inzake de verstrekking van hokverrijking aan varkens. Ruwvoer dat permanent beschikbaar is en onder andere zodanig wordt aangeboden dat het tevens wroetbaar is voor varkens, kan voldoen aan de criteria voor geschikte hokverrijking.

Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens

Een sectorpartij vraagt zich af waar deze 40% voor de dichte vloer op gebaseerd is. Dit percentage is gebaseerd op de huidige regelgeving. Uit artikel 2.8 lid 3 Bhd volgt dat als de vloer gedeeltelijk uit roostervloer bestaat, de oppervlakte van het dichte deel van de vloer ten minste 40% bedraagt van de ingevolge artikel 2.17 voorgeschreven beschikbare oppervlakte per varken.

Het gedeelte dichte vloer mag – zoals een sectorpartij vraagt - gierdoorlatende gaatjes bevatten. Dit volgt uit artikel 2.18, lid 6 Bhd. De overgang naar een volledig roostervloer naar een gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens kan zoals een sectorpartij stelt mogelijk leiden tot hokbevuiling. Het is aan de houder om hokbevuiling via bijvoorbeeld managementmaatregelen zoveel mogelijk te voorkomen. Ook de in deze AMvB opgenomen maatregel om hokken in te delen in functiegebieden, waaronder een functiegebied voor mesten en urineren, kan bijdragen aan sturing van het mest- en urineergedrag en daarmee aan het voorkomen van hokbevuiling.

Een sectorpartij vraagt daarnaast aandacht voor de gevolgen van deze maatregel voor kraamopfokhokken. De (praktijk)ervaringen met kraamopfokhokken zijn nog beperkt. Daarom is gekozen voor een gefaseerde invoering van de verplichting. Voor nieuw te bouwen stallen treedt de verplichting tot gedeeltelijk dichte vloer per 2030 in werking en voor bestaande stallen per 2040. Als tussenstap geldt vanaf 2028 voor stallen met een volledig roostervloer dat een deel van de roostervloer wordt afgedekt waardoor een aaneengesloten dicht vloergedeelte ontstaat dat geschikt is voor het aanbieden van eet- en wroetbare hokverrijking en voor rusten. De gefaseerde invoering biedt de mogelijkheid om in de praktijkervaring op te doen met de toepassing van deze maatregel, ook in kraamopfokhokken.

Een dierenwelzijnsorganisatie vraagt zich af of artikel 2.18 lid Bhd houders beperkt in hun mogelijkheden om voor 2040 over te stappen op een deels dichte vloer in hokken voor gespeende varkens. Dit is niet het geval, en daarom heeft dit niet geleid tot aanpassingen.

Een andere dierenwelzijnsorganisatie stelt dat de formulering van de voorgestelde wijziging van de AMvB kan worden uitgelegd als een verplichting voor het realiseren van een gedeeltelijk roostervloer. Dat is niet wenselijk aldus de dierenwelzijnsorganisatie, aangezien er biologische varkenshouders zijn met volledig dichte vloeren. De AMvB is niet aangepast naar aanleiding van deze opmerking. Ingevolge artikel 2.18, tweede lid Bhd bedraagt de oppervlakte van het dichte deel van de vloer per varken ten minste 40% van het voorgeschreven minimum beschikbare oppervlakte. Daaruit volgt dat een volledig dichte vloer is toegestaan.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het positief is dat er een norm komt voor deels dichte vloeren voor gespeende varkens, maar vindt dat de oppervlakte van het aandeel dichte vloer ver boven de 40% moet liggen, zoals EFSA adviseert. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. EFSA geeft aan dat het geschatte benodigde dichte vloeroppervlak om liggedrag van een big van 25 kilo onder thermoneutrale omstandigheden te accommoderen overeenkomt met circa 0,28 m². Daarbij geeft EFSA ook aan dat een hoog percentage dichte vloer nadelen kan hebben voor het welzijn en de diergezondheid. Een hoog percentage dichte vloer kan onder andere leiden tot meer hokbevuiling. Dit kan vervolgens leiden tot een hoger risico voor het ontstaan van maag-darm aandoeningen. Daarbij zo stelt EFSA geven varkens bij temperaturen boven de 20 graden Celsius er de voorkeur aan om te liggen op een oppervlakte waar de koeling het meest efficiënt is. Veelal is dit een roostervloer in plaats van een dichte vloer. EFSA stelt dat het vanwege deze complicaties het momenteel niet mogelijk is om een percentage van de dichte vloer te definiëren dat de mogelijke tegenstrijdige eisen van het gedrag van het varken en het belang van hygiëne met elkaar verzoent. Hier zou nader onderzoek aldus EFSA naar moeten plaatsvinden.

In de AMvB is als tussenstap opgenomen dat per 2028 een deel van de (bestaande) roostervloeren in stallen voor gespeende varkens moeten worden afgedekt met een bovenlaag die geschikt is voor hokverrijking. Enkele dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor om duidelijk te maken hoe groot het deel moet zijn dat dient te worden afgedekt met een bovenlaag. Hierdoor wordt de maatregel ook beter handhaafbaar. Naar aanleiding hiervan is de toelichting verduidelijkt met welke omvang de bovenlaag minimaal moet hebben.

Weer een andere dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor om naast de tussenstap om een deel van de roostervloer af te dekken met een bovenlaag die geschikt is voor hokverrijking, ook normen te stellen aan de hoeveelheid verrijkmateriaal per big. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. Uit artikel 2.22 lid 1 Bhd volgt dat varkens permanent over voldoende hokverrijkmateriaal moeten kunnen beschikken. Dit materiaal moet zowel eetbaar als wroetbaar zijn. In januari 2026 heeft WUR in opdracht van het ministerie van LNV een brochure over hokverrijking gepubliceerd⁹ die verduidelijkt hoe houders aan deze verplichting kunnen voldoen. Dit is opgenomen in de toelichting.

Biggen krijgen vanaf de leeftijd van een week in de nabijheid van de zeug voer aangeboden

Een sectorpartij meent dat deze maatregel juridisch kwetsbaar en moeilijk handhaafbaar is. Een sectorpartij vraagt te verduidelijken dat het voer van de biggen mag afwijken van dat van de zeug. De tekst in de toelichting is aangepast om dit te verduidelijken.

Daarnaast stelt een sectorpartij dat de formulering van de maatregel juridisch kwetsbaar is omdat in de praktijk biggen vaak vrije beschikking hebben over hun voer. Dit impliceert dat het niet nodig is dat biggen en de zeug "tegelijkertijd" voer krijgen aangeboden. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst van de maatregel verduidelijkt.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het doel van de maatregel moet zijn dat biggen van de moeder kunnen leren om vast voer op te nemen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de biggen de relatie kunnen leggen tussen het eten van voer door de zeug en het aanbod van eigen biggenkorrel. Dat vereist dat de voerbakken voor beiden in elkaars nabijheid moeten staan, zodanig dat de biggen tijdens het eten kunnen waarnemen dat de zeug aan het eten is. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst in de toelichting aangepast.

Een andere dierenwelzijnsorganisatie acht deze maatregel op zich wenselijk, dient in samenhang te gebeuren met andere aspecten zoals aanpassing van speenleeftijd en het verwijderen van kraamkooien. De AMvB is naar aanleiding van deze inbreng niet aangepast. Onderschreven wordt dat deze maatregel in samenhang moet worden gezien met andere maatregelen in deze AMvB, waaronder verhogen van de speenleeftijd en dat de kraamzeug zich vrij moet kunnen bewegen.

Verder heeft een dierenwelzijnsorganisatie voorgesteld om artikel 2.26, lid 2 Bhd zodanig aan te passen dat biggen al voor de leeftijd van twee weken water krijgen aangeboden. Varkens dienen vanaf de leeftijd van zeven dagen permanent de beschikking te hebben over voldoende vers water. Om het voer dat de biggen krijgen vanaf de leeftijd van een week gemakkelijk te kunnen opnemen, dienen de biggen ook vanaf die leeftijd permanent de beschikking te hebben over water. Naar aanleiding van deze reactie is de AMvB aangepast en krijgen biggen vanaf 7 dagen ook permanente beschikking over water.

Speenleeftijd

Een sectorpartij pleit ervoor om de maatregel om de minimum speenleeftijd te verhogen naar 28 dagen te koppelen aan de omschakeling naar vrijloopkraamhokken. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB, aangezien de invoering van beide maatregelen al aan elkaar gekoppeld is. De voorgenomen inwerkingtreding van beide maatregelen is voorzien voor 2040.

Verder stelt de sectorpartij dat wanneer een zeug kampt met gezondheidsproblemen, de biggen eerder gespeend moeten kunnen worden. Hiervoor lijkt geen mogelijkheid te zijn in de wetgeving. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB, aangezien op grond van artikel 1.20 lid 6 Bhd het verbod om een dier van het ouderdier te scheiden voordat het dier een vastgestelde leeftijd heeft bereikt, niet van toepassing is indien de houder aannemelijk kan maken dat het scheiden van een dier van het ouderdier noodzakelijk is met het oog op de gezondheid en het welzijn van het dier of het ouderdier.

⁹ [Hokverrijking en nestbouwmateriaal voor varkens](#)

De sectorpartij stelt dat er nog kennisvragen zijn over hoe houders in bepaalde managementsystemen kunnen omschakelen naar een minimum speenleeftijd van vier weken. Dat maakt dat er niet voor alle ondernemers handelingsperspectief is op deze maatregel. In de kennisagenda dierwaardige veehouderij is voorzien in de mogelijkheid om onderzoek naar de effecten van een hogere speenleeftijd op te nemen, maar heeft niet geleid tot aanpassingen.

Tot slot stelt de sectorpartij dat spenen op vijf weken leeftijd grote financiële consequenties heeft aangezien de kraamafdeling langer bezet is. Dit heeft een lager aantal biggen per zeug per jaar als consequentie, doordat minder dieren kunnen worden gehouden. In de AMvB is de minimumspeenleeftijd gesteld op vier weken en niet op vijf weken. Mede gezien de financiële consequenties van invoering van deze maatregel in samenhang met de invoering van de maatregel dat de kraamzeug zich vrij moet kunnen bewegen (in vrijloopkraamhokken) is de voorgenomen inwerkingtreding van deze maatregel gesteld in 2040. In 2035 zal in een evaluatie vooraf bezien worden of deze verplichting in combinatie met de overgang naar vrijloopkraamhokken nog adequaat en uitvoerbaar is. Daarbij zal voortschrijdende kennis die van belang kan zijn voor actueel inzicht in de gevolgen van deze maatregel in kaart worden gebracht. De informatie uit de evaluatie wordt betrokken bij de vraag of de maatregelen per voorgenomen datum in werking kunnen treden. Deze reactie heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties stellen voor de maatregel om de minimum speenleeftijd te verhogen tot 28 dagen in werking te laten treden voor alle bedrijven die sinds 2026 zijn overgegaan om vrijloopkraamhokken. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. De minimum speenleeftijd wordt per 2028 verhoogd naar 25 dagen. Dat betekent dat zeugenhouders die na inwerkingtreding van de AMvB overgaan op vrijloopkraamhokken al vrijwel direct moeten voldoen aan deze verhoging van de minimum speenleeftijd.

In de toelichting is opgenomen dat EFSA stelt dat het verhogen van de speenleeftijd boven de 28 dagen waarschijnlijk geen of weinig voordelen biedt voor het welzijn van de biggen. Een dierenwelzijnsorganisatie voert aan dat er echter wel onderzoek beschikbaar is waar EFSA niet aan refereert dat laat zien dat een hogere speenleeftijd, in combinatie met een geleidelijk speenproces binnen een diergericht ontworpen systeem wel voordelen biedt voor het dierenwelzijn. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst in de toelichting aangevuld. Ook EFSA voert diverse onderzoeken aan waaruit blijkt dat een speenleeftijd van meer dan 28 dagen een positief effect kan hebben op de diergezondheid en het dierenwelzijn. EFSA concludeert dat er onvoldoende onderzoeksdata zijn om de gevolgen voor het welzijn van speenleeftijden van meer dan 28 dagen te beoordelen, maar indicaties uit diverse diergebonden indicatoren (waaronder gastro-intestinale stoornissen of sterfte) wijzen erop dat bij goed management eventuele voordelen van een speenleeftijd van meer dan 28 dagen voor het welzijn minder uitgesproken zijn. Naar aanleiding daarvan adviseert EFSA nader onderzoek te doen naar positieve effecten op het dierenwelzijn van een hogere speenleeftijd dan 28 dagen.

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor om de speenleeftijd op 28 dagen te laten en de uitzondering die 25 dagen toelaat te verwijderen. De invoering van een minimale speenleeftijd van 25 dagen (mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan) in 2028 is een tussenstap op weg naar verhoging van de minimale speenleeftijd van 28 dagen in 2040. De speenleeftijd van 25 dagen vormt dus geen uitzondering op de invoering van de minimum speenleeftijd van 28 dagen, en is daarom niet aangepast.

Andere dierenbeschermingsorganisaties pleiten voor een speenleeftijd van minimum zes weken. In navolging van het advies van EFSA zal onderzoek worden uitgezet naar de effecten van een minimale speenleeftijd van meer dan 28 dagen op het welzijn en de gezondheid van de biggen. Daarbij zullen ook de positieve en negatieve effecten van een hogere speenleeftijd op het welzijn en de gezondheid van de zeug worden betrokken. De toelichting is hierop verduidelijkt.

De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode

Een sectorpartij acht deze maatregel niet haalbaar, zowel financieel voor de houder als praktisch (vergunning technisch). Vanuit dat oogpunt pleit een sectorpartij ervoor om deze maatregel niet op

te nemen in de AMvB, maar te wachten op toekomstige EU-regelgeving ten aanzien van dierenwelzijn van bedrijfsmatige gehouden varkens. In de tussentijd zou de transitie naar vrijloopkraamhokken vraag gestuurd vanuit de markt, en via het Convenant dierwaardige veehouderij kunnen worden gestimuleerd. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. Zoals in de toelichting is uiteengezet is het vrij kunnen bewegen van de kraamzeug een wezenlijk onderdeel van een dierwaardige veehouderij. Wel is bij de vormgeving van het tijdspad rekening gehouden met de uitvoerbaarheid van de maatregel. Voor nieuw te bouwen stallen geldt de verplichting vanaf 2030. Voor bestaande stallen geldt een overgangstermijn tot 2040, zodat houders voldoende tijd hebben hun stallen aan te passen, én een evaluatie die voorafgaand aan de inwerkingtreding die onder andere bekijkt of de vergunningverlening redelijkerwijs mogelijk is.

Dezelfde sectorpartij vraagt hoe de oppervlakenorm toepasbaar is voor groepskraamhokken. Alvorens te kunnen komen tot een dergelijke normering, is nader onderzoek gewenst naar het effect van onder andere dierenwelzijn en diergezondheid en houderijaspecten van diverse types groepskraamhokken (zoals bijvoorbeeld groepskraamhokken waarbij zowel de zeug en haar biggen toegang hebben tot een groepsruimte of groepskraamhokken waarbij alleen de zeug die toegang heeft) op de zeug en haar biggen.

Deze sectorpartij stelt ook dat het in bijzondere situaties, bijvoorbeeld bij kreupelheid van de zeug, beter kan zijn voor het welzijn van de zeug en haar biggen als de zeug volledig gefixeerd blijft tijdens de gehele kraamperiode. Het is aan de houder om het management, de verzorging en houderijomstandigheden zodanig aan te passen dat een langere fixatie dan toegestaan niet nodig is. De reactie heeft daarom niet geleid tot aanpassingen.

Diverse dierenwelzijnsorganisaties onderschrijven de invoering van vrijloopkraamhokken, maar pleiten voor verder aanscherping van de maatregel. Zij verzoeken om een minimale oppervlakte van 7,8m². EFSA concludeert namelijk dat bij deze oppervlakte de zeug zich gedurende de gehele kraamperiode vrij kan bewegen zond dat dit hoeft te leiden tot een hogere biggensterfte. Daarnaast vragen enkele organisatie aandacht voor de voorwaarden waaronder tijdelijke fixatie van de zeug is toegestaan. Naar aanleiding van de reactie is in de toelichting verduidelijkt onder welke voorwaarden de fixatieperiode met maximaal twee dagen kan worden verlengd zodat deze verlenging geen standaardpraktijk kan worden. De voorgestelde minimale oppervlakte van 7,8m² is niet overgenomen. In de toelichting is uiteengezet dat een vrijloopkraamhok van 7,8m² vanuit dierenwelzijnsperspectief de voorkeur heeft. Een dergelijke verplichting leidt echter tot aanzienlijk hogere kosten dan de gekozen minimumoppervlakte van 6,5m². Daarbij sluit de gekozen norm aan bij de regelgeving die enkele andere lidstaten reeds hebben vastgesteld.

Een vereniging benadrukt dat de mogelijkheid om de zeug te fixeren rondom de periode van het werpen geen verplichting moet zijn. Verplichte fixatie is in strijd met de regelgeving ten aanzien van biologische varkenshouderij. Fixatie van de zeug is echter geen verplichting.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties stellen dat het risico van sterfte van jonge biggen als gevolg van doodliggen door zeug met name wordt veroorzaakt door het fokken op grote tomen biggen, hetgeen kan leiden tot zwakke biggen. Om het risico van sterfte van jonge biggen terug te dringen zou daarom juist het fokkerij beleid moeten worden aangepast. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. De fokkerij, transport en slacht van dieren zijn schakels in de keten waarbij aandacht voor dierwaardigheid eveneens van belang is, maar deze schakels vallen niet binnen de reikwijdte van de AMvB.

Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan dat de zeug zich onbelemmerd moet kunnen omdraaien en hierbij de aanwezige biggen moet kunnen ontwijken. In de regelgeving is reeds opgenomen dat de zeug zich vrij moet kunnen omdraaien. Deze dierenwelzijnsorganisatie noemt ook een aantal andere criteria waar een goed functionerend vrijloopkraamhok aan zou moeten voldoen. Deze criteria kunnen worden meegenomen bij het opstellen van een GGP voor het ontwerp en het houden van zeugen en biggen in vrijloopkraamhokken.

Naar aanleiding van inbreng van diverse dierenwelzijnsorganisaties is de volgende tekst in de toelichting in een bredere context geplaatst: "Wat betreft het effect van het tijdelijk immobiliseren

van de zeug constateert EFSA dat er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar het effect van het aantal dagen dat de zeug tijdelijk geïmmobiliseerd wordt op het welzijn van de zeug." In de toelichting is aangevuld dat het immobiliseren op zich al een welzijnsbeperking oplevert.

Diverse dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor de uitzondering te schrappen dat nestmateriaal niet hoeft te worden verstrekt als dit vanwege de gebruikte mengmestmethode technisch niet uitvoerbaar is. Dit is aangepast in de AMvB. Voor nieuw te bouwen stallen vervalt deze uitzonderingsgrond per 2028. Bij nieuwbouw kan de mestafvoer zodanig worden ontworpen dat het gebruik van nestmateriaal niet leidt tot verstopping. Voor bestaande stallen vervalt deze uitzonderingsgrond per 2040.

In een door WUR, in opdracht van het ministerie LNVN, begin 2026 uitgebrachte brochure Hokverrijking en nestbouw materiaal voor varkens wordt nader toegelicht waar nestbouw materiaal aan moet voldoen. Daarnaast voeren veel burgers aan dat varkens moeten kunnen wroeten, bijvoorbeeld in stro. Op basis van artikel 2.22 lid 1 Bhd moeten varkens permanent over hokverrijking beschikken dat zowel eetbaar als wroetbaar is, zoals bijvoorbeeld stro, hooi of luzerne. In de hiervoor genoemde brochure wordt toegelicht hoe varkenshouders hieraan kunnen voldoen.

Bezettingsgraad

Een sectorpartij stelt dat in de omschrijving het jaartal van inwerkingtreding niet is te herleiden. In reactie hierop wordt het volgende aangegeven. Artikel VI onderdeel c bepaalt dat de beschikbare oppervlakte per gebruiksvarken met een gewichtsklasse van 85 tot 110 kilo wordt verhoogd van 0,8 naar 0,9 m². In de toelichting is uiteengezet dat in artikel VI de wijzigingen van het Bhd zijn opgenomen waarvan de inwerkingsdatum op dit moment wordt voorzien voor 2040, na evaluatie.

Daarnaast pleit de sectorpartij ervoor om de maatregel om de bezettingsgraad te verlagen gelijk te laten lopen met het artikel over functiegebieden. De maatregel om varkens te houden in stallen die beschikken over functiegebieden treedt in werking per 2035 voor stallen die ingrijpend zijn verbouwd. Het is aan de houder die per 2035 zijn stal nieuw of ingrijpend verbouwt om rekening te houden met regelgeving die de komende jaren daarna in werking kan treden.

Alle dierenwelzijnsorganisaties en diverse burgers pleiten ervoor om de bezettingsgraad voor de betreffende en andere gewichtsklassen (significant) verder te verlagen. Diverse dierenwelzijnsorganisatie wijzen er verder dat varkens bij hogere temperaturen de behoefte. Naar aanleiding hiervan is de toelichting aangevuld. Daarin is toegelicht dat bij de keuze voor een beschikbare oppervlakte van 0,9 m² per vleesvarken in de gewichtsklasse van 85-110 kg een afweging is gemaakt tussen het belang van extra ruimte voor het welzijn van de dieren en de economische haalbaarheid van de maatregel. Omdat vleesvarkens in de praktijk doorgaans gedurende de gehele mestperiode in vaste groepen worden gehouden werkt de verhoging van de beschikbare oppervlakte in deze gewichtsklasse in de praktijk ook door naar de lichtere gewichtsklassen. Voor vleesvarkens met een gewicht van meer dan 110 kg blijft de reeds geldende minimale beschikbare oppervlakte van 1.0 m² per dier gehandhaafd. Een verdere vergroting van de beschikbare oppervlakte, waaronder die voor andere gewichtsklassen, is gelet op de economische gevolgen voor de bedrijfsvoering niet overgenomen.

Castreren

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat de stappen die de sector reeds heeft gezet in het terugdringen van de noodzaak tot castreren worden niet gereflecteerd in de AMvB. Door deze ontwikkelingen wordt 65% van de beren niet meer gecastreerd. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst in de toelichting op dit punt aangevuld.

Verder stelt de deze dierenwelzijnsorganisatie dat het goed zou zijn om de huidige "ja, mits-bepaling" ten aanzien van castratie om te zetten naar een "nee, tenzij-bepaling". Daarmee zou het signaal worden afgegeven dat castratie niet de norm is, maar de uitzondering. Hierbij zou van de houder de inspanning moeten worden gevraagd om aan te tonen dat de eind-afnemer van de

varkens niet in staat is om berengeur te detecteren en de producten van een dergelijk karkas in de markt af te zetten. Andere dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor een verbod op castratie en stellen dat ingrepen die worden gedaan om aan de vraag van de markt te voldoen in strijd zijn met principes van een dierwaardige veehouderij. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB.

Het verbod op lichamelijke ingrepen is reeds vastgelegd in artikel 2.8 van de Wet dieren waarbij castratie slechts onder voorwaarden is toegestaan. Anders dan bij ingrepen die het gevolg zijn van de wijze van huisvesting of management vindt castratie in de conventionele varkenshouderij voornamelijk plaats vanwege afzet van vlees op (buitenlandse) markten waar vlees van niet-gecastreerde beren niet wordt geaccepteerd vanwege het risico op berengeur. In de toelichting is uiteengezet dat in Nederland inmiddels 60% van de beerbiggen niet meer wordt gecastreerd dankzij ketensamenwerking waarbij karkassen met berengeur worden gedetecteerd en apart verwerkt. Het voorstel om van houders te verlangen dat zij aantonen dat afzet van niet-gecastreerde beren niet mogelijk is, is in de praktijk niet uitvoerbaar. De afzet verloopt namelijk veelal via slachterijen en vleesverwerkers.

Het beleid blijft gericht op het uitschakelen van castratie. Omdat deze ingreep niet samenhangt met de huisvesting of het management op het varkensbedrijf is deze AMvB daarvoor niet het geëigende instrument. Samen met de varkensketen zal worden bezien hoe via andere instrumenten de afzet van vlees van niet-gecastreerde beren verder kan worden vergroot.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor verdoving en pijnbestrijding bij castratie wettelijk te verplichten. Varkenshouders zijn reeds verplicht op grond van privaatrechtelijke afspraken om verdoving en pijnbestrijding bij castratie van beerbiggen toe te passen.

Een andere dierenwelzijnsorganisatie pleit voor behoud van de mogelijkheid om te castreren bij de "buitenvarkenshouderij". In deze vorm van houderij worden de varkens gemiddeld veel ouder. Een verbod op castratie in deze houderij kan leiden tot verminderd dierenwelzijn doordat de beren de zeugen verwonden, er incest gaat plaatsvinden of dat het niet haalbaar is om de beren een lang leven in de buitenlucht te geven door te veel berengeur of berengedrag. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB.

Verbod op vijlen van hoektanden van biggen

Enkele dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor om deze wijziging zo spoedig mogelijk te laten ingaan. Er is geen noodzaak om deze maatregel pas in 2030 in te voeren, aangezien de houders met de wijziging de mogelijkheid krijgen om de ingreep uit te voeren mits er een diergeneeskundige noodzaak is en aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. De AMvB is zodanig gewijzigd dat met ingang van 1 januari 2028 in plaats van 1 januari 2030 het vijlen van hoektanden van biggen jonger dan zeven dagen alleen nog toegestaan is als de dierenarts heeft vastgesteld dat er hiervoor een diergeneeskundige noodzaak is.

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit er verder voor om artikel 2.3, onderdeel c, subonderdeel 4 van het Besluit Diergeneeskundigen zodanig aan te passen dat de genoemde maatregelen die moeten worden genomen relevant zijn voor het tegengaan van kwetsuren aan spenen en de uier van zeugen en het gezicht van biggen. Deze inbreng heeft geleid tot aanpassing in de formulering van het genoemde artikel 2.3, onderdeel c, subonderdeel 4 van het Besluit Diergeneeskundigen. Daarbij is de tekst in de toelichting aangevuld. Verduidelijkt is dat maatregelen die in het door de dierenarts op te stellen verbeterplan worden opgenomen, zich moeten richten op het wegnemen van de oorzaak voor het ontstaan van kwetsuren van bijvoorbeeld de spenen bij de zeug.

Een organisatie pleit ervoor dat nader afspraken over de uitvoering van het verbeterplan worden besproken in private kwaliteitssystemen voor veehouders en dierenartsen. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. Het is aan deze private kwaliteitssystemen om indien wenselijk nadere afspraken te maken die uitvoering geven aan deze wettelijke maatregel.

Uitfasen van couperen van staarten van biggen

Een sectorpartij merkt op dat uit verschillende economische impactanalyses blijkt dat stoppen met couperen grote financiële gevolgen heeft voor de sector. De partij roept daarom op om het stoppen met couperen niet op te nemen in de AMvB, maar maatregelen hiertoe privaat te regelen en te borgen in het private kwaliteitssysteem Holland varken. Daarnaast stelt de partij dat het stoppen met couperen in de tijd gelijk moet lopen met een aantal andere maatregelen (functiegebieden, vrijloopkraamhokken). Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. Uit artikel 2.3a lid 3 Wet dieren volgt dat er regels in de AMvB gesteld moeten worden over het vervallen van ingrepen. In de AMvB is het jaar 2030 opgenomen als voorgenomen einddatum voor het couperen. In 2028 zal een evaluatie worden uitgevoerd op basis waarvan de afweging gemaakt zal worden of een verbod op couperen in 2030 in werking kan treden. Die evaluatie bevat in ieder geval (wetenschappelijke) recente inzichten over het dierenwelzijn en diergezondheid in relatie tot couperen en ontwikkelingen in relatie tot ontwikkeling van het verdienvermogen in de varkenshouderij.

In de toelichting zijn de voorwaarden voor het mogen couperen verduidelijkt en aangescherpt. Zo wordt verduidelijkt welk deel van de staart een houder mag couperen als hij aan de gestelde voorwaarden voor het mogen couperen voldoet. Deze sectorpartij vraagt ook waar de 3 en 5 centimeter staartlengte op zijn gebaseerd, en waar het minimum aandeel van 2% van de varkens met staartschade op gebaseerd is. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de tekst in de toelichting. Zoals in de toelichting is uiteengezet zijn de voorgeschreven staartlengtes gebaseerd op de gemiddelde natuurlijke staartlengte van biggen en sluiten zij aan bij de aanbeveling van de Raad van Europa om niet meer dan de helft van de staart te couperen. De norm van 2% staartschade is opgenomen als objectief criterium voor de toepassing van de uitzondering op het coupeerverbod.

Verder stelt een sectorpartij dat invulling van de open norm van het verbod op het routinematig couperen ingevuld is via middelenbeleid; dat is tegenstrijdig is met de ambitie om de AMvB op doelvoorschriften te richten. De regels in de AMvB zijn waar mogelijk vormgegeven als doelvoorschriften. Ook de invulling van het verbod op het routinematig couperen bevat doelvoorschriften. Zo dient de houder als er gecoupeerd wordt een door de dierenarts opgesteld verbeterplan uit te voeren. Tot slot stelt de POV dat stoppen met couperen niet mogelijk is, tenzij er meer handelingsperspectief wordt geboden bij het transport van varkens met staartschade naar de slachterij. Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassing van de AMvB. Regelgeving ten aanzien van transport van dieren is geen onderdeel van deze AMvB. Er is overleg gaande tussen de sector en het ministerie van LNV en de NVWA om over het onderwerp transportwaardigheid van varkens met staartschade tot een oplossing te komen.¹⁰

Enkele dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor aanpassing van de titels van de artikelen 2.14 "agressie" en 2.14a "Verbeterplan tegengaan agressie". Dit om zo stellen zij dat staartbijten geen vorm van agressie is, maar een uiting is van gefrustreerde gedragsbehoeftes als gevolg van ontoereikende huisvesting. Naar aanleiding van deze inbreng is de titel van artikel 2.14a aangepast naar "Verbeterplan om staartbijten te voorkomen". De (bestaande) titel van artikel 2.14 Besluit houders van dieren is niet aangepast, aangezien de voorschriften in dit artikel zijn overgenomen uit de EU-varkensrichtlijn (Richtlijn 2008/120/EG), waar ook het woord agressie in voorkomt. In de AMvB zijn verder diverse maatregelen opgenomen die de huisvesting verbeteren en bijdragen aan het verminderen van het risico op het ontstaan van staartbijten.

Een dierenwelzijnsorganisatie vindt het een goed idee om data over de constatering van kwetsuren te laten registreren, maar pleit ervoor om betreffende data direct te laten registreren in plaats van zoals opgenomen in de AMvB binnen een periode van twee weken. Verplichte directe, dagelijkse registratie zou tot een grotere administratieve lastendruk leiden en is daarom niet aangepast.

Deze dierenwelzijnsorganisatie stelt ook dat de kwetsuren die moeten worden geconstateerd en geregistreerd en die aanleiding moeten zijn tot het onderzoeken van oorzaken en het nemen van verbetermaatregelen beperkt zijn tot kwetsuren die voorkomen in de kraamstal of in de gespeende

¹⁰ Kamerstuk 28286 nr. 1430

biggenstal (volgens het nieuwe artikel 2.3 onderdeel b, subonderdeel 2). Deze inbreng heeft niet geleid tot aanpassingen, aangezien artikel 2.14 en 2.14a (verplichting tot het laten opstellen van een verbeterplan) van het Bhd van toepassing zijn op alle houders (inclusief houders van vleesvarkens).

De houder mag volgens de uitwerking van het verbod op het routinematig couperen overgaan tot couperen als het aantal varkens met kwetsuren aan de staart hoger is dan 2% en aan de overige voorwaarden is voldaan. Een dierenwelzijnsorganisatie vraagt zich af wat er dient te gebeuren als de houder er niet in slaagt om het aantal kwetsuren te laten dalen onder de 2%. Vooropgesteld is dat de norm van 2% scherp is; uit onderzoek blijkt dat het aandeel varkens met de kwetsuren, zoals gedefinieerd in artikel 2.3 sub b onder 1, Besluit diergeneeskundigen) op de meeste bedrijven lager ligt dan 2%. Bedrijven die boven deze drempel komen, zullen steeds voorafgaand aan het couperen aanvullende maatregelen moeten nemen om het risico op staartbijten verder te verminderen. Na elke keer couperen zal de houder gedurende een jaar een door de dierenarts op te stellen verbeterplan moeten uitvoeren. De verplichting ten aanzien van het verbeterplan stopt dus niet zolang de houder – die voldoet aan alle aangescherpte voorwaarden – mag blijven couperen. Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het Bedrijfsgezondheidsplan. Op grond van artikel 5.22 Regeling Diergeneeskundigen dient de dierenarts het bedrijfsgezondheidsplan (waaronder het verbeterplan) jaarlijks te evalueren in overleg met de houder, en dient de dierenarts hier een verslag van te maken.

Verder pleit deze dierenwelzijnsorganisatie voor het geven van pijnstilling aan de biggen na het couperen. Deze inbreng heeft geleid tot aanpassing van de toelichting. Het geven van pijnstilling is passend gelet op de verplichting van artikel 2.7, lid 1 Besluit diergeneeskundigen die houders verplicht om ingrepen op zodanige wijze uit te voeren dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd.

Diverse dierenwelzijnsorganisaties pleiten voor een concrete datum voor een definitief verbod op het couperen. Ook veel burgers hebben gepleit voor een duidelijke einddatum voor het couperen. In 2028 zal een evaluatie worden uitgevoerd op basis waarvan de afweging gemaakt zal worden of een verbod op couperen in 2030 in werking kan treden. Die evaluatie bevat in ieder geval (wetenschappelijke) recente inzichten over het dierenwelzijn en diergezondheid in relatie tot couperen en ontwikkelingen in relatie tot ontwikkeling van het verdienvermogen in de varkenshouderij. Beoogd is dat de op te richten Autoriteit dierwaardige veehouderij een rol speelt in die evaluatie en adviezen geeft over vervolgstappen.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties merken op dat in de toelichting staat dat de maatregelen gericht op invulling van het verbod op het routinematig couperen niet van toepassing zijn op biologische varkenshouders die niet couperen. Deze uitzondering lijkt echter niet meegenomen te zijn in de regelgeving zelf. Naar aanleiding van deze inbreng is de regelgeving aangepast. Voor houders die op hun bedrijf geen biggen of varkens houden die gecoupeerd zijn, zijn de maatregelen gericht op invulling van het verbod op het routinematig couperen niet van toepassing.

Een organisatie merkt op dat in de regelgeving en de toelichting een enkele keer “diergeneeskundige” wordt genoemd daar waar “dierenarts” is bedoeld. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst in de toelichting aangepast. Verder pleit deze organisatie ervoor om in de toelichting de rol van de dierenarts te verduidelijken, zoals dat bijvoorbeeld ook gedaan is in de Regeling bioveiligheidsplan pluimveehouderij, voor wat betreft de rol van de pluimveehouder en de dierenarts ten aanzien van het opstellen en de uitvoering van het bioveiligheidsplan als onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan. Naar aanleiding van deze inbreng is de tekst in de toelichting aangevuld om de rol van de varkenshouder respectievelijk de dierenarts ten aanzien van het opstellen en de uitvoering van het verbeterplan als onderdeel van het bedrijfsgezondheidsplan te verduidelijken.

Ontbrekende maatregelen

Meerdere keren per dag voer verstrekken

Artikel 2.26 lid 1 Bhd bepaalt dat varken ten minste eenmaal per dag gevoederd worden. Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor dit artikel aan te passen zodanig dat varkens meermaals per dag voer verstrekt krijgen. Dit past beter in het natuurlijk gedrag waarbij varkens foerageergedrag vertonen in de morgen en (na)middag.

Dit is niet overgenomen. Uit onderzoek blijkt dat een lagere frequentie (1 – 2/daags) verstrekken van voer leidt tot minder huidbeschadigingen en wonden dan bij varkens die frequenter per dag worden gevoerd. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat de dieren na het opnemen van kleinere hoeveelheden voer (in plaats van een maal een grote hoeveelheid) na het eten niet verzadigd zijn. Dit kan tot onrust leiden en is daarmee mogelijk een risicofactor voor staartbijten¹¹. Daarbij wordt met het met deze AMvB verplicht om aan drachtige zeugen, ruwvoer te geven om hun hongergevoel te stillen. Daarmee wordt deze diercategorie die in de praktijk beperkt worden gevoerd in staat gesteld om meerdere keren per dag voer tot zich te nemen: energierijk voer en ruwvoer.

Uitloop en weidegang

Diverse dierenwelzijnsorganisaties en burgers pleiten voor een verplichte toegang tot een uitloop op weide voor varkens. Uitloop en weidegang hebben aantoonbare voordelen voor het welzijn van de varkens en vervullen een rol in het voorzien in bepaalde gedragsbehoeftes. Een varkenshouderij zonder uitloop past niet in een dierwaardige veehouderij. Deze inbreng heeft niet geleid tot het opnemen van de verplichting tot een buitenuitloop, wel is in de tekst in de toelichting nader toegelicht waarom deze verplichting niet is opgenomen. Niet betwist wordt dat het buiten zijn voordelen biedt voor het welzijn van de varkens en een rol kan vervullen in het voorzien van diverse gedragsbehoeftes. Bij de afweging om een uitloop niet te verplichten, zijn naast het dierenwelzijn, ook andere belangen waaronder het effect van emissies op het milieu en uitvoerbaarheid meegewogen.

Verbieden van het voerligbox-met-uitloop systeem voor drachtige zeugen

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit voor een verbod op het huisvestingsstelsel voerligbox-met-uitloop voor drachtige zeugen. Dit stelsel belemmert zeugen in hun behoefte om gezamenlijk bij elkaar te liggen, cq. te rusten. Door de inrichting van het hok en de beperkte uitloop die geboden wordt, wordt de zeug gedwongen om tussen de hekken van de voerligbox te gaan liggen. Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat dit in de toelichting wordt gebracht alsof dit de voorkeur heeft van de dieren zelf: "Bij de voorgenomen regel om de voerligbox met vrije uitloop voor drachtige zeugen uit te faseren werd door veehouders aangegeven dat dit stelsel meerwaarde heeft omdat de zeugen graag beschermd in voerligboxen liggen." Dit is aangepast in de toelichting. Inderdaad hebben de zeugen in dit stelsel niet voldoende de mogelijkheid om samen te rusten, mede waardoor ze veelal in de voerligboxen liggen. Het citaat uit de toelichting is een weergave van de inbreng van een groep veehouders die in de Agropraktijktoets gevraagd zijn naar hun reactie op de concept maatregelen. Het pleidooi voor een verbod op dit stelsel is niet overgenomen, omdat er geen stelsel voor drachtige zeugen lijkt te zijn dat optimaal scoort op dierenwelzijn- en diergezondheidsaspecten en werkbaarheid in de agrarische praktijk.¹² Daarom is onderzoek uitgezet naar ontwikkeling van duurzame huisvestingsystemen voor drachtige zeugen waarbij het dier centraal wordt gesteld conform het model van de zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij van de RDA. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het publiek privaat onderzoeksprogramma Vitale varkenshouderij dat loopt van 2025 tot en met 2028. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek, kan worden gezien welke ontwerp van een huisvestingsstelsel voor drachtige zeugen aan de eisen voor een dierwaardige veehouderij voldoet.

¹¹ Kalio et al (2018) Case control study on environmental, nutritional and management-based risk factors for tail-biting in long-tailed pigs | Request PDF.

Sandra Edwards Feeds and feeding. In Tail biting in pigs; A comprehensive guide to its aetiology, impact and wider significance in pig management (2024); Editors Keelin O' Driscoll, Anna Valros.

¹² Groepshuisvesting voor drachtige zeugen: kenmerken van de verschillende systemen.

Runderen op het melkveebedrijf

Gedragsbehoeften

In de toelichting is geduid welke diercategorieën vallend onder het begrip 'melkvee en kalveren' bedoeld worden: 1) kalveren (ongeacht het geslacht) tot 6 maanden gehouden op melkveehouderij of kalverhouderij (en slachtleeftijd voor kalveren op kalverhouderijen); 2) pinken, 3) melkgevende koeien, 4) droogstaande koeien en 5) stieren.

In meerdere reacties wordt gereageerd op het feit dat in de AMvB enkel gedragsbehoeften en maatregelen zijn opgenomen voor deze runderen en niet voor runderen die worden gehouden voor rundvlees. Gelet ook op het feit dat er zowel voor houder als toezichthouder onduidelijke situaties kunnen voordoen en het feit dat runderen (bos taurus) allemaal dezelfde gedragsbehoeftes hebben is er daarom alsnog voor gekozen vleesvee mee te nemen. Daarmee is, na een zorgvuldig proces met de vleesveesector, een AMvB rund opgesteld die geldt voor runderen die worden gehouden voor de productie van melk, rundvlees of kalfsvlees.

Ten aanzien van de gedragsbehoefte thermoregulatie wordt aangehaald dat het voorzien van een constant klimaat zouden leiden tot meer opstallen. Het is niet de bedoeling van de regelgeving dieren meer op te stallen. Wel dient er voor alle weersomstandigheden een plan te liggen om zoveel als mogelijk te voorkomen dat dieren last hebben van koude- en/of hitte stress, ongeacht of ze op stal of in de weide worden gehouden. Om een en ander te verduidelijken is de maatregel 'klimaatadaptatieplan' aangepast, zie daarvoor de passage onder 'klimaatadaptatieplan' in dit verslag.

Er zijn heel veel reacties gekomen van zowel burgers als dierenwelzijnsorganisaties op het feit dat de graasbehoefte niet wordt aangewezen en er geen verplichting tot weidegang is opgenomen. Naar aanleiding van deze reacties is de toelichting op dit punt uitgebreid en aangevuld welke afwegingen aan dit besluit ten grondslag liggen. Zo is wordt de graasbehoefte voor (volwassen) runderen wel erkend, maar niet aangewezen. Daarnaast wordt helder geschetst welk toekomstbeeld wordt gezien en wordt aangegeven waarom en hoe er wordt ingezet op stimulering.

Daarnaast zijn er verschillende reacties van dierenwelzijnsorganisaties die stellen dat de gedragsbehoeften 'respiratie', 'urineren', 'ontlasten', 'reproductie' en 'seksueel gedrag' opgenomen dienen te worden. De behoeften 'urineren' en 'ontlasten' zijn niet opgenomen als gedragsbehoeften omdat runderen geen specifieke behoefte, zoals plaats, hebben. Ten aanzien van 'reproductie' en 'seksueel gedrag' is onvoldoende bekend vanaf welke leeftijd dit gedragsbehoeften van een rund zijn, om deze reden zijn ze niet toegevoegd als gedragsbehoeften. De gedragsbehoefte 'respiratie' is wel aangewezen.

Ingrepen

Op het verbod op onthoornen wordt verschillend gereageerd. Zo is er steun voor het verbod maar is wel discussie over de termijn waarop dit in werking zou treden. Ook zijn er partijen die enkel risico's zien bij het houden van runderen met hoorns, zoals een toename van het aantal verwondingen bij runderen en gevaarlijke situaties voor veehouders. Tot slot zijn er partijen die aangeven dat hoorns essentieel zijn voor de intrinsieke waarde van het rund, communicatie en thermoregulatie. Voor dit laatste is onvoldoende wetenschappelijk bewijs en daarom wordt in de AMvB ook de mogelijkheid open gehouden voor hoornloos fokken.

Vanaf 2040 heeft een veehouder de keus om dieren met hoorns te houden. De stal en het management zullen hierop moeten aangepast en vanwege het feit dat dit een flinke aanpassing zal vergen is hier gekozen voor een lange overgangstermijn. Ook vanwege het feit dat er gezocht zal moeten worden naar de beste manieren om tijdelijk dieren met en zonder hoorns in de stal te hebben. De andere keuze voor de veehouder is om enkel nog hoornloos te fokken. Voor een aantal rundveerassen is deze ontwikkeling, en daarmee het aantal beschikbare stieren, al in een verder gevorderd stadium dan voor andere rassen. Aangezien het van belang is dat de stierkeuze ruim

genoeg is, is ook voor deze optie een ruime overgangstermijn nodig. Het vervoegen van het verbod wordt dan ook niet passend geacht.

Er bestaat een uitzonderingsmogelijkheid bij het verbod om te onthoornen. Het onthoornen mag wel wanneer hiervoor een veterinaire noodzaak bestaat. Terecht wordt aangegeven dat het goed is om duidelijk vast te leggen wanneer sprake is van veterinaire noodzaak. Hierover zal te zijner tijd overleg plaatsvinden met de dierenartsen.

Er wordt in de reacties ook gepleit dat zolang het verbod nog niet geldt er een verplichting moet zijn tot sedatie, lokale verdoving en pijnstilling. Op basis van artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen geldt reeds dat ingrepen zo worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Dit betekent dat zolang bij ingrepen nog niet verboden zijn en uitfaseren, het verplicht is om onnodige pijn te voorkomen, bijvoorbeeld door het toepassen van sedatie indien van toepassingen of, lokale verdoving en langdurige pijnstilling. In het geval van het onthoornen is expliciet vastgelegd dat deze ingreep gebeurt onder op aanwijzing van een plaatselijk praktiserende dierenarts nadat deze een plaatselijke verdoving ten behoeve van deze ingreep heeft toegepast (zie art 2.4 Besluit diergeneeskundigen juncto artikel 2.28 sub b Besluit houders van dieren).

Verbod op aanbinden

Volgens een aantal dierenwelzijnsorganisaties komt het verbod te laat, een sectorpartij vindt het verbod onacceptabel omdat het te snel wordt ingevoerd en omdat een aanbindstal juist ook positieve aspecten zou hebben. Zoals reeds in de toelichting staat worden runderen in een aanbindstal beperkt in het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoeften. Dat is daarom ook primair de reden van de uitfasering. De combinatie van het beperkt aantal houders dat hun runderen nog in een aanbindstal houdt, de economische impact voor deze bedrijven, het feit dat er vanuit de zuivelkwaliteitssystemen een verbod is op nieuwbouw van aanbindstallen en de reacties in de agrarische praktijktoets hebben ertoe geleid dat voor een verbod per 2035 is gekozen. De datum is uiteindelijk gewijzigd naar 2040 vanwege het feit dat vleesvee alsnog is meegenomen in de AMvB. Voor vleesveehouders is de impact aanzienlijk groter, omdat naar verwachting zo'n 50% van de vleesveehouders nog een aanbindstal heeft. Dit is in de toelichting nader uitgelegd. Aangezien het houden van runderen in een aanbindstal niet past in een dierwaardige veehouderij is wel expliciet een verbod op nieuwbouw van dit soort stallen opgenomen per 2028.

Beschikbare oppervlakte

Een reactie merkt op dat artikel 2.46h van de AMvB niet in lijn is met hetgeen in de toelichting is opgenomen. In de AMvB is opgenomen een melkveerund van een jaar of ouder, in de toelichting staat voor melkgevende en droogstaande koeien. Bedoeld is voor melkgevende en droogstaande koeien vanaf een leeftijd van 2 jaar. Dit is aangepast.

Door een aantal partijen wordt opgemerkt dat deze oppervlakte eis effect zal hebben op de emissies en een te grote financiële impact heeft en niet altijd mogelijk is binnen het bouwblok. Met deze punten is reeds rekening gehouden bij het opstellen van de AMvB.

Verder wordt door partijen opgemerkt dat de oppervlakte van 9 m² per rund te weinig is. Aangezien er in de praktijk nu al stallen worden gebouwd met meer oppervlak per koe en EFSA zegt dat het goed zou zijn onderzoek te doen naar het effect op welzijn van meer plaats kan (vooruitlopend op onderzoek) voor nieuwbouw een eis van 11 m² worden opgenomen. Ook zijn er partijen die aangeven dat 9 m² te veel is. In de wetenschappelijke toets wordt aangegeven dat 9 m² te weinig is om aan het soorteigengedrag te voldoen. De 9 m² voor bestaande stallen in 2040 is blijven staan vanwege de economische impact, wel is voor nieuwbouw een eis van 11 m² per 2030 toegevoegd. Verder wordt opgemerkt dat eisen voor de andere leeftijdscategorieën ontbreken. Met het stellen van een ruimte eis voor melkgevende en droogstaande koeien wordt voor de veruit grootste groep runderen een oppervlakte eis gesteld. Voor de overige categorieën is ervoor gekozen dit middels een GGP te laten lopen.

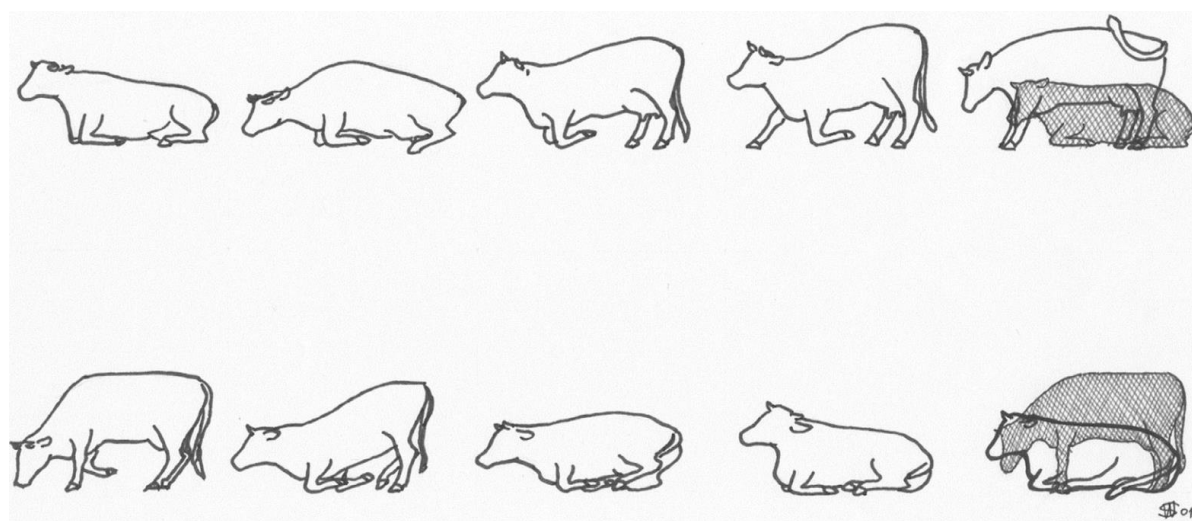
Er wordt door een aantal dierenwelzijnsorganisaties opgemerkt dat het duidelijk moet zijn dat dieren binnen de beschikbare ruimte ongestoord tegelijk moeten kunnen liggen, elkaar fatsoenlijk kunnen passeren en er ruimte moet zijn voor het bereiken van het voer, water en afzonderingsmogelijkheid. Met het voorschrijven van een minimaal oppervlak is het doel te voorzien in verschillende gedragsbehoeften. Dit stond reeds beschreven in de toelichting onder het algemene kopje ruimte en is dus niet aangepast.

Ligplaats

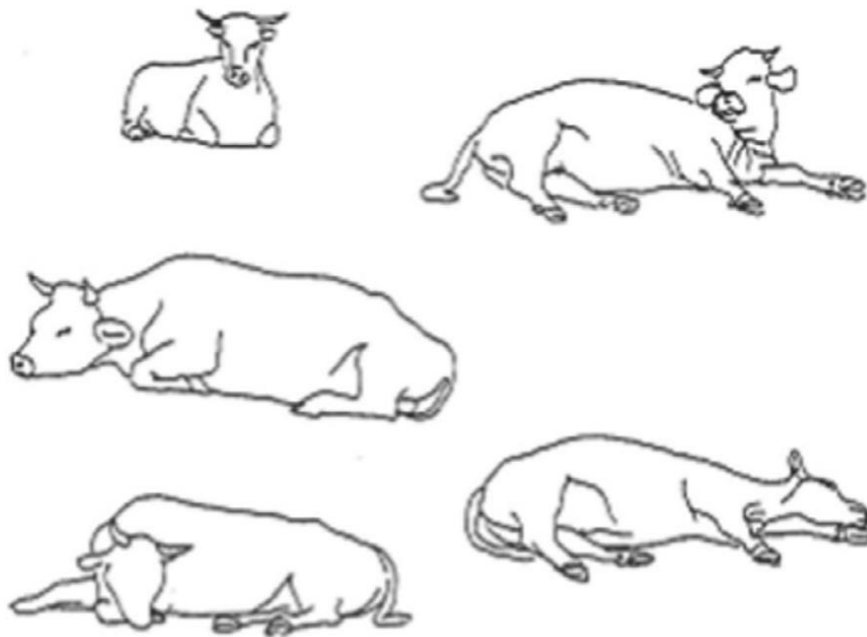
In de reacties op de eis van minimaal één ligplaats per dier zijn meerdere reacties binnengekomen over de ondergrond van de ligplaats. Zo wordt aangegeven dat indrukbaar duidelijker beschreven zou moeten worden of dat diepstrooisel voorgeschreven zou moeten worden. De algemene lijn van de AMvB is zoveel als mogelijk met doelvoorschriften te werken, de beschrijving van de ondergrond past in deze lijn en er is dan ook bewust voor gekozen niet tot in detail vast te leggen hoe de ondergrond eruit moet zien. Dit heeft ook te maken met het feit dat dit kan verschillen per leeftijdsgroep/gewichtsklasse en het onwenselijk geacht wordt innovaties in vloeren in de weg te staan.

Er is gewezen op het feit dat in de AMvB vermeld staat dat er één ligplaats per koe moet zijn en dat het wenselijk is daar minimaal één ligplaats van te maken. Het is inderdaad bedoeld dat er minimaal één ligplaats per dier is, zoals aangegeven in de toelichting. De AMvB is daarop aangepast.

Daarnaast zijn er reacties van dierenwelzijnsorganisaties over het feit dat afmetingen en ontwerp van de ligplaatsen ontbreken met daarbij het risico dat de dieren niet onbelemmerd kunnen opstaan en kunnen liggen met gestrekte poten. Zoals beschreven in de toelichting is het de bedoeling dat met de eis van één ligplaats per dier de behoefte rusten wordt ingevuld. Daarbij is ook aangegeven dat de ligplaatsen zodanig moeten zijn ingericht dat ze gelijktijdig zonder problemen kunnen gaan liggen, ongestoord rusten, opstaan en zichzelf kunnen likken (zie figuur 1). Daarnaast moeten de afmetingen passend zijn bij de runderen op het bedrijf. Hiermee worden de randvoorwaarden aangegeven. Hoe een houder deze op zijn bedrijf inregelt wordt aan de houder gelaten, mede vanwege de grote variatie in stallen en dieren. Het liggen met gestrekte poten is niet expliciet opgenomen. Runderen kunnen op meerdere manieren liggen, doorgaans liggen ze in borsthouding maar ook liggen op de zij komt voor maar doorgaans voor korte periode. EFSA geeft de ligposities van koeien weer (figuur 2) en geeft tegelijkertijd advies over de maatvoering in het geval van ligboxen. Hierbij is geen rekening gehouden met het allemaal tegelijk met gestrekte poten kunnen liggen. Dit is dan ook niet als vereiste opgenomen. Uiteraard is het bij het ontwerp van de stal aan te bevelen dat dieren wel de mogelijkheid hebben met gestrekte poten te liggen. In het geval van ligboxen zou daarbij rekening gehouden kunnen worden met het soort materiaal en de vorm van de afscheiding.



Figuur 1: Volgorde van bewegingen om op te staan en te gaan liggen (bron: EFSA)



Figuur 2: ligposities van een rund (bron: EFSA)

Geschikte ondergrond

Er zijn meerdere reacties over de beschrijving van een geschikte ondergrond. Uitgangspunt zou EFSA moeten zijn waarin is opgenomen dat de vloeren indrukbaar moeten zijn en voor voldoende grip moeten zorgen. In de toelichting is opgenomen dat er op korte termijn ingezet wordt op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond voor runderen (met uitzondering van melkgevende en droogstaande koeien). In 2028 wordt gezien of er voldoende kennis is en de praktische haalbaarheid met als doel de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking te laten treden en voor bestaande stallen in 2040.

In de toelichting zijn een aantal andere toevoegingen gedaan, namelijk 'stroef, stevig, vlak en stabiel', die vragen oproepen voor de toepasbaarheid van de verschillende ondergrond die bijvoorbeeld in een vrijloopstal worden gebruikt. Deze zijn vaak niet vlak maar wel indrukbaar en gripgevend. Om te voorkomen de indruk te wekken dat deze vloeren niet zouden voldoen is de tekst in de AMvB en de toelichting aangepast naar: 'stevig, stabiel en stroef'. Uitgangspunt daarbij is steeds, zoals al opgenomen in de toelichting, dat de ondergrond is aangepast aan het gewicht en de grootte van de dieren.

Daarnaast zouden er geen normen zijn opgenomen voor stieren, pinken en droge koeien. In de toelichting is verduidelijkt dat de eis van een geschikte ondergrond geldt voor alle runderen en niet alleen voor melkvee. Juist vanwege de variatie in gewicht van deze dieren en het niet in de weg willen staan van innovaties is ervoor gekozen deze maatregel niet tot in detail in te vullen.

Mogelijkheid tot vachtverzorging

In de reacties op de vachtverzorging komt met name naar voren dat men vindt dat deze maatregel eerder in werking zou moeten treden namelijk in 2027 in plaats van in 2028. Inmiddels is de eerste inwerkingtredingsdatum bijgesteld en blijft daarom 2028 staan.

Daarnaast is de opmerking geplaatst dat in de toelichting is opgenomen dat runderen permanent de beschikking moeten hebben over vachtverzorgingsmogelijkheid, voor dieren in de ziekenboeg en afkalfstal is echter een uitzondering gemaakt. In de toelichting is dit verduidelijkt. Ook is een

uitzondering gemaakt voor dieren in een aanbindstal. Het gaat hier om een tijdelijke uitzondering aangezien het houden van runderen in een aanbindstal verboden is per 2040.

Permanente toegang tot schoon drinkwater

Er zijn meerdere reacties binnengekomen van dierenwelzijnsorganisaties die stellen dat de maatregel eerder in zou moeten gaan. In de praktijk wordt hier veelal op gestuurd via de kwaliteitssystemen. Zoals ook beschreven in de toelichting is er in het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment dat kalveren niet individueel gehouden mogen worden. Het aanbieden van permanent schoon drinkwater is er daar één van. De maatregel van het verbod op individuele huisvesting vanaf de leeftijd van 14 dagen gaat in per 2030. Vandaar dat ook de maatregel inzake beschikbaarheid van water op dit jaartal is gezet en deze is daarom ook op 2030 blijven staan.

(Onbeperkte) toegang tot ruwvoer

In reacties wordt meermaals voorgesteld het voorschrift specifieker te maken door bepaalde soorten ruwvoer voor te schrijven en bepaald voer uit te faseren. In de praktijk stelt een veehouder, al dan niet samen met een adviseur, het rantsoen voor de dieren samen. Daarbij wordt gekeken naar een goed uitgebalanceerd rantsoen dat verschilt per leeftijds- en lactatiegroep. Voor een AMvB voert het te ver om dit hier ook in detail vast te leggen en wordt uitgegaan van de kennis en kunde van de veehouder. Aangezien herkauwen een belangrijke behoefte is van runderen is er gekozen voor een doelvoorschrift. Zo is wel vastgelegd dat er onbeperkte toegang is tot kwalitatief goed ruwvoer waarbij het ruwvoer vezelhoudend moet zijn en nutritionele waarde moet hebben. Gelet op onduidelijkheden over de term onbeperkt is deze term gewijzigd in permanent.

Voldoende eetplaatsen

Door verschillende dierenwelzijnsorganisaties wordt opgemerkt dat de eis van voldoende eetplaatsen per 2027 onvoldoende concreet is. Door verschillende dierenwelzijnsorganisaties wordt voorgesteld om de eis te concretiseren naar één eetplaats per dier. Er is ervoor gekozen de maatregel niet aan te passen en op voldoende eetplaatsen te houden. De reden hiervoor is onder andere dat een van de maatregelen in de AMvB om te voorzien in de eetbehoefte is dat er permanent ruwvoer ter beschikking moet zijn, daarnaast is opgenomen dat er voldoende ruimte moet zijn. Andere reden is dat er veel verschillende stalsystemen zijn en de impact van één eetplaats per rund aanzienlijk kan zijn. In de toelichting is dit verder verduidelijkt. Daarnaast is in de toelichting opgenomen dat concretisering van voldoende eetplaatsen, evenals de afmetingen, kan worden ingevuld door een GGP. Gelet op de impact die de maatregel kan hebben en het feit dat de GGP moet worden opgesteld is de maatregel voor zowel nieuwbouw als bestaande stallen van kracht per 2030.

Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte

Er zijn meerdere reacties gekomen op de mogelijkheid tot afzonderen, zoals ten aanzien van specificaties over bewegingsruimte, ondergrond, en dat de ruimte niet hetzelfde mag zijn als afkalfruimte. In de toelichting is hier reeds rekening mee gehouden en is uitgebreid beschreven wat de basisvereisten zijn voor de ruimte voor zieke dieren. Er is dan ook geen aanpassing gedaan.

Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven

Over de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven zijn meerdere reacties binnengekomen over een benodigde nadere beschrijving van de inrichting van de afkalfstal inclusief de afmetingen en ondergrond. Over de ondergrond is in de AMvB en de toelichting aangegeven dat de huisvesting moet voldoen aan de voorwaarden uit de AMvB zoals bijvoorbeeld de geschikte ondergrond en ligplaats. Er is bewust voor gekozen geen afmetingen op te nemen maar dit algemeen te beschrijven als voldoende bewegingsruimte vanwege het uitgangspunt om doelvoorschriften te stellen. Daarnaast zou vastgelegd moeten worden vanaf welk moment de koe toegang zou moeten krijgen tot de afkalfruimte. Hier is bewust niets over opgenomen omdat dit, ook afhankelijk van het

soort afkalfhok, kan verschillen per situatie. Geen van de opmerkingen heeft geleid tot aanpassingen.

Ontbrekende maatregel

Kalf bij koe

Er zijn meerdere partijen die stellen dat het kalf bij de koe zou moeten opgroeien om voor zowel kalf als koe te kunnen voorzien in een aantal gedragsbehoeften en dat hier een maatregel voor moet worden opgenomen, in plaats van slechts een voornemen. In de AMvB wordt dit ook erkend als belangrijk onderwerp. Echter vanwege het feit dat hier nog veel kennishiaten en vragen over praktische toepasbaarheid zijn en de aanzienlijke impact die de maatregel kan hebben op de huidige bedrijfsvoering, het verdienmodel en ook op de huidige systematiek waarbij kalveren van het melkveebedrijf naar kalverhouderij gaan, is vastgehouden aan de afweging dit niet als verplichting op te nemen. Wel wordt komende jaren ingezet op meer onderzoek. Dit is explicieter gemaakt in de toelichting.

Kalveren

Gedragsbehoeftes

In reacties door dierenwelzijnsorganisaties is aangegeven dat dat er voor kalveren 'actief gedrag' als behoefte staat benoemd. Partijen zien dit liever uiteen gesplitst in de behoeften 'beweging' en 'exploratie'. In de toelichting wordt op diverse plekken beschreven dat actief gedrag onder andere bestaat uit foerageren, exploreren en bewegen. Om deze reden is dit niet aangepast.

Verbod op aanbinden tijdens het voeren

Een burger stelt dat er wel degelijk gebruikt wordt gemaakt van de uitzondering om kalveren tijdens het voeren aan te binden. Met name bij diervoederonderzoek is het gewenst om individuele opname gegevens beschikbaar te hebben. Door het wegvallen van deze mogelijkheid zal er meer onderzoek nodig zijn en zullen meer dieren benodigd zijn voor onderzoek stelt deze burger. De burger vraagt om deze uitzondering beschikbaar te houden.

Een veehouder erkent dat het aanbinden tijdens het voeren geen gebruikelijke praktijk is en ziet graag dat dit EU breed wordt afgeschaft. Het is met de AMvB niet mogelijk om een EU-breed verbod in te voeren. Ook is er een opmerking gemaakt dat korte fixatie bijdraagt aan het creëren van stabiele groepen.

Bovenstaande reacties hebben niet geleid tot aanpassingen. De specifieke redenen en doelen waarom kalveren worden aangebonden, kunnen ook op andere wijzen worden ingevuld. Zo zijn er andere mogelijkheden om de individuele voeropname van kalveren te monitoren in diervoederonderzoek zonder hiervoor een dierproef aan te vragen.

Beschikbare oppervlakte

Er zijn veel reacties over de beschikbare oppervlakte voor kalveren. Zo stellen sectorpartijen dat het herhaaldelijk verhogen van de beschikbare oppervlakte voor individuele huisvesting de veehouders onnodig op kosten jaagt. Daarnaast wordt aangegeven dat het is beter om te spreken van leefruimte en te bezien welke oppervlakte een kalf ter beschikking heeft. Daarbij geeft een veehouder aan dat, in het geval van groepshuisvesting, het kijken naar groepsgrootte een ander beeld geeft doordat hiermee de volledige beschikbare ruimte voor het kalf zichtbaar wordt gemaakt. Een andere veehouder vult aan dat bij het houden van grotere groepen dieren (20 tot 50 dieren) de kalveren bij 1,5m² per kalf voldoende ligruimte en beweegruimte tot hun beschikking hebben. Ook kan er voldoende troglengte worden gecreëerd waardoor er voldoende ruimte is om alle kalveren tegelijk ruwvoer te laten vreten. Een veehouder haalt nog een ander nadeel van meer ruimte aan. De veehouder stelt dat in de praktijk een te ruime ruimte leidt tot onrust in het koppel, wat schadelijk is voor het welzijn van de dieren. Zo stelt de veehouder dat er meer staart betrapingen en pootproblemen zullen voorkomen. Aanvullend stelt een veehouder dat een verhoging van de oppervlakte niet nodig is. Kalveren liggen graag bij elkaar, waardoor een groot

gedeelte van het hok nu al niet wordt gebruikt. Verder wordt er gesteld dat het stalklimaat minder stabiel is wat voor gezondheidsproblemen kan zorgen.

Ook economisch gezien worden er diverse bezwaren aangedragen voor het verhogen van de beschikbare oppervlakte voor kalveren. Zo stelt een veehouder zich zorgen te maken over een te grote kostprijsverhoging en de oneerlijke concurrentie met het buitenland. Ook stelt een veehouder dat het niet haalbaar is om kalveren 2m² te bieden, hiervoor is een nieuwe stalinrichting nodig, dit zorgt voor een hoge kostenpost. Andere bezwaren die door een veehouder worden aangehaald zijn de toename in energieverbruik, doordat stallen worden vergroot en de inefficiëntie in de dagelijkse verzorging doordat dieren over een groter oppervlak verspreid zijn.

Het verhogen van de beschikbare oppervlakte kent veel praktische en economische implicaties, maar het is tegelijkertijd ook noodzakelijk kalveren meer ruimte te geven zodat ze kunnen voorzien in de gedragsbehoeften. Daarom is bij het stellen van de nieuwe oppervlakte norm goed gekeken naar een stapsgewijze, realistische, aanpak voor het verhogen van de beschikbare oppervlakte per kalf. Een verhoging van de beschikbare oppervlakte voor een individueel gehuisvest kalf is nu voor 2030 vastgelegd, de tussenstap naar 1,5 m² in 2027 is geschrapt. Voor een verdere verhoging is het van belang om onderzoek te doen naar de effecten van de inrichting en vorm van de leefruimte. Hierbij zal de beschikbare ruimte per groep ook worden onderzocht. Door de komende jaren onderzoek te doen naar de optimale leefruimte voor kalveren, kunnen de praktische en economische bezwaren die veehouders in de internetconsultatie hebben aangedragen worden meegenomen en verminderd daar waar mogelijk.

Specifiek voor de oppervlakte-eisen voor groepshuisvesting is gereageerd dat er een aparte ruimtenorm voor startkalverbedrijven ontbreekt. Er wordt daarbij gedoeld op de verdeling in gewichtsklassen, zoals in het huidige Bhd. Deze stapsgewijze verhoging, die rekening houdt met de grootte van het kalf ontbreekt. In de impactanalyse van WSER/CAF is de economische impact voor startkalverbedrijven ten aanzien van de beschikbare oppervlakte niet specifiek meegenomen. Naar aanleiding van deze reacties is dit aanvullend berekend door WSER/CAF. Hieruit is gebleken dat de economische impact voor startkalverbedrijven anders is dan voor andere vleeskalverbedrijven en dat de impact aanzienlijk is. Door voor alle kalveren tot zes maanden leeftijd te werken met één oppervlaktemaat heeft dit nadelige gevolgen op de verhouding in dieren aantallen op gesloten bedrijven met aparte stallen voor de jongste dieren en de oudere dieren. Hierdoor worden bedrijven gedwongen kalveren op een later moment aan te kopen. Dit is onwenselijk vanwege gezondheidsaspecten en extra transportbewegingen. Daarom heeft dit geleid tot aanpassing van de maatregel. Voor kalveren tot drie maanden leeftijd in groepshuisvesting is de norm bijgesteld naar 1,65 m². Hiermee wordt de stapsgewijze verhoging die reeds in het Bhd was opgenomen behouden, maar worden de eisen aan beschikbare oppervlakte wel verhoogd.

Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat de beschikbare oppervlakte niet voldoet aan EFSA. Zij stellen dat er met deze norm te weinig ruimte is voor het uitoefenen van gedragsbehoeften. Daarnaast stellen dierenwelzijnsorganisaties dat er op kortere termijn al een verdere verhoging van de beschikbare oppervlakte noodzakelijk is, omdat dit geen verbetering is van de huidige norm. Gelet op de opmerkingen over leefruimte is in de toelichting opgenomen dat het hier een eerste stap naar meer ruimte voor het kalf betreft. In de toelichting was reeds opgenomen dat er voor kalveren tot 12 maanden leeftijd wordt ingezet wordt op onderzoek naar optimale leefruimte in combinatie met groepsgrootte. Dit onderzoek moet vóór 2030 resultaten hebben opgeleverd. Met de kennis die de komende jaren beschikbaar komt, zal vóór 2030 worden bepaald in welke stappen hoe een vervolg op het verder vergroten van de beschikbare oppervlakte voor kalveren eruit gaat dient te zien.

Ondergrond

In reacties geven dierenwelzijnsorganisaties aan dat het van belang is dat kalveren een zachte schone ligplek hebben. Roostervloeren met een rubberen toplaag achten zij onvoldoende. Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat het onvoldoende concreet is wat de eisen ten aanzien van de ondergrond zijn in 2040. Ten aanzien van de ligruimte dient de eis te worden gesteld dat deze is

voorzien van adequaat strooisel, hiervoor dient 50% van de vloer dicht te zijn zo stellen de dierenwelzijnsorganisaties. Daarbij moeten kalveren in zijligging kunnen liggen. De vloer moet geschikt zijn om te kunnen rennen, springen en lopen. Daarnaast stellen dierenwelzijnsorganisaties dat de economische belangen niet voorop mogen worden gesteld. Ten slotte stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat de maatregel eerder, en wel per 2035 in werking kan treden, in lijn met het sectorplan "Veal Forward".

Sectorpartijen en veehouders stellen dat de maatregel grote economische impact heeft en achten ondersteunende maatregelen noodzakelijk. Daarnaast stellen veehouders dat de werking van vloerverwarming efficiënter is bij gebruik van een hardhoutenroostervloer, zij pleiten ervoor om hardhoutenroostervloeren te handhaven. Verschillende veehouders geven aan dat een rubber vloer praktische nadelen kent, zoals onnatuurlijke hoefgroei, moeilijker te reinigen, belemmering bij mestafvoer, slechtere ventilatie en hogere ammoniak en geur emissies. Daarnaast stellen veehouders dat uit onderzoek van GroenKennisnet blijkt dat de meerwaarde voor dierenwelzijn minimaal is en dat zachtere vloeren niet leiden tot technisch betere resultaten.¹³

Naar aanleiding van de inbreng is toegevoegd in de toelichting dat er richting 2040 onderzoek gedaan zal worden naar het inrichten van aparte ligplaatsen met schoon, droog en zacht strooisel.

Mogelijkheid tot vachtverzorging

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties stellen dat de mogelijkheid tot vachtverzorging direct vanaf de geboorte beschikbaar moet zijn voor het kalf en de maatregel per 2027 al ingevoerd dient te worden. Kalveren ouder dan 14 dagen dienen beschikking te moeten hebben over een middel om de vacht te verzorgen. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is er in de AMvB voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment dat kalveren niet individueel gehouden mogen worden. Het aanbieden van vachtverzorging is er daar één van. Dat betekent dat verschillende maatregelen vanaf 14 dagen in gaan. De maatregel is daarom niet gewijzigd.

Verder stellen sectororganisaties en veehouders dat het toepassen van vachtverzorging voor duo huisvesting en kleine groepen een grote investering is die praktisch slecht uitvoerbaar is. Naar aanleiding van deze input is er aanvullende uitvraag gedaan bij WSER/CAF om de economische impact voor vachtverzorging in duo-huisvesting bij kalveren in kaart te brengen. De impactanalyse laat zien dat de implementatie van vachtverzorging voor kalveren in duo-huisvesting geen impact heeft op de investering per kalverplaats, deze blijft 13 euro per kalverplaats. De impactanalyse beschrijft dat bij het houden van kalveren in grotere groepen, de schuurvoorziening sneller vervangen zal moeten worden dan wanneer kalveren in kleinere groepen worden gehuisvest. Dit kan voor een kalverhouder meespelen in de overweging om kalveren wel of niet in duo's te huisvesten. De aanvullende economische impactanalyse beschrijft dat de verwachting is dat de gehanteerde kostprijs per kalverplaats representatief is, ongeacht de groepsgrootte. Naar aanleiding van de uitkomsten in de aanvullende economische impact is de maatregel niet aangepast.

Sectororganisaties geven aan dat een voorbeeld voor een geschikt vachtverzorgingsmiddel voor kalveren ontbreekt. Naar aanleiding van de inbreng op deze maatregel is er toevoeging en verduidelijking in de AMvB en toelichting aangebracht met een voorbeeld van een geschikt vachtverzorgingsmiddel voor kalveren (de vaste schuurborstel). Ten aanzien van het aantal dieren per borstel is in de toelichting reeds benoemd dat een GGP met praktijkvoorbeelden en de hoeveelheid borstels per groep behulpzaam kan zijn.

Ten slotte stelt een veehouder dat het aanbieden van vachtverzorging zal resulteren in een hoger antibiotica gebruik, doordat de kans op ziekte verspreiding groter is. Het is de verantwoordelijkheid van de veehouder om onnodige ziekteverspreiding te voorkomen. Het vachtverzorgingsmiddel dient, zoals aangegeven in artikel 2.44 Bhd, op passende wijze gereinigd en ontsmet te worden om kruiscontaminatie en ziekteverwekkers te voorkomen.

¹³ Alternatieve vloeren voor kalveren, 2017.

Minimaal zes weken melk via de speen

Sectorpartijen en veehouders stellen dat 'in zoogpositie' geschrapt dient te worden, en het gebruik van drijfspenen ook toegestaan dient te worden aangezien dit ook praktische voordelen kent. Aanvullend stellen sectorpartijen en veehouders dat er aanvullend onderzoek noodzakelijk is om te bezien wat het optimale moment is om te stoppen met het aanbieden van melk via een speen. Voorgesteld wordt tot die tijd aan te sluiten bij de transportleeftijd van kalveren en dus vier weken in plaats van zes weken. Ook zien veehouders praktische nadelen aan het verstrekken van melk via een speen, zoals een grotere verspreiding van ziektekiemen en hogere besmettingsdruk, wat zou leiden tot een verhoogd antibiotica gebruik.

Anderzijds stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat het verstrekken van melk via een speen ook langer dan zes weken optimaal kan zijn voor het kalf. Ook onderschrijven dierenwelzijnsorganisaties het belang van de zoogpositie en stellen dat de maatregel per 2027 in werking dient te treden. Aanvullend stellen zij dat er eisen aan het voermanagement ontbreken, en dat het van belang is dat kalveren synchroon moeten kunnen drinken.

Inmiddels is er door WLR een onderzoek uitgevoerd met als titel 'Effect van methode van aanbieden van melk op klinische gezondheid en gedrag van het kalf'. Dit onderzoek geeft aanleiding tot vervolgonderzoek en in de toelichting is dan ook opgenomen dat wordt ingezet op onderzoek naar het eventueel langer verstrekken van melk via de speen en naar het verstrekken van melk via de speen in zoogpositie. Vanwege de impact van het aanbrengen van spenen in zoogpositie in de kalverhouderij is de zoogpositie voor nu geschrapt, maar in vervolgonderzoek zal hier aandacht aan worden besteed. Een burger stelt dat er beter gesproken kan worden over levensweken in plaats van weken. Deze suggestie wordt niet overgenomen, omdat dit afwijkt van de terminologie in de Europese Richtlijn 2008/119/EG.

Permanente toegang tot schoon drinkwater vanaf 14 dagen

Ten aanzien van de maatregel om permanente toegang tot schoon drinkwater te verstrekken aan kalveren vanaf 14 dagen leeftijd zijn diverse reacties binnengekomen.

Zo stellen veehouders dat permanente toegang tot schoon drinkwater leidt tot meer water in de mest, onder andere door knoeien. Ook stellen veehouders dat het voorschrijven van water onnodig is, doordat elke veehouder het belang van water in ziet. Ten slotte stellen sectororganisaties en veehouders dat er de ontheffing, benoemd in de toelichting, noodzakelijk is voor veehouders die water verstrekken via het melksysteem, waarbij het water direct na de melkvoeding beschikbaar wordt gesteld. Deze uitzondering stond al opgenomen in de toelichting en is aanvullend ook opgenomen in de AMvB en verder verduidelijkt. Ten aanzien van deze uitzondering stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat deze maatregel aan kan sluiten op het natuurlijke investeringsritme van de veehouder, waardoor de uitzondering voor waterversprekking via het melksysteem op termijn kan vervallen, zodat er voor alle kalveren permanent water beschikbaar zal zijn. Op basis van deze inbreng is besloten om de uitzondering voor waterversprekking via het drinkwatersysteem te laten vervallen bij nieuwbouw.

Daarnaast volgt uit de inbreng van verschillende dierenwelzijnsorganisaties dat er geen leeftijdsgrens gesteld dient te worden en de maatregel al per 2026 of 2027 ingevoerd dient te worden. Verder stellen dierenwelzijnsorganisaties aan dat het van belang is dat water beschikbaar is via een open wateroppervlak. Dit is niet in de AMvB vastgelegd omdat de maatregel van permanente toegang samen met de reeds bestaande bepaling van het huidige bhd (artikel 1.7) voldoende handvatten geeft. De leeftijdsgrens van uiterlijk 14 dagen is opgenomen vanwege het kunnen clusteren van een aantal maatregelen omwille van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder. Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het nuttig is om een verwijzing op te nemen naar de GD-richtlijnen voor drinkwaterkwaliteit. Deze verwijzing is niet opgenomen, omdat de richtlijnen op eigen initiatief van de veehouder geraadpleegd kunnen worden.

Een burger stelt voor om de term 'koebiest' aan te vullen met 'koebiest of een gelijkwaardige vervanger'. Verder stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat water niet vervangen dient te worden

door andere vloeistoffen. Beide bepalingen zijn echter afkomstig uit de Europese Richtlijn 2008/119/EG. Om deze reden zijn deze bepalingen niet aangepast in de AMvB.

(Onbeperkte) toegang tot ruwvoer vanaf 14 dagen

Uit de reacties komen verschillende standpunten naar voren. Zo zijn er burgers die aangeven dat continue beschikbaarheid van ruwvoer onnodig is, maar zijn er ook burgers die stellen dat kalveren altijd ruwvoer van goede kwaliteit beschikbaar dienen te hebben. Daarnaast wordt aangegeven dat toegang tot ruwvoer voor een veehouder vanzelfsprekend is, en dat er geen regelgeving nodig is om dit voor te schrijven.

Ook geven dierenwelzijnsorganisaties aan dat het moment van ruwvoer verstrekking niet af moet hangen van de leeftijd waarop kalveren in groepen worden gehuisvest. Om deze reden zou de maatregel in 2027 moeten worden ingevoerd. Aanvullend stellen dierenwelzijnsorganisaties dat er voorschriften moeten volgen over de manier waarop ruwvoer wordt aangeboden, dit moet aansluiten bij de behoefte van het kalf. Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat één van deze behoeften het synchroon eten is.

Volgens reacties van zowel dierenwelzijnsorganisaties als sectorpartijen is de maatregel niet duidelijk is geformuleerd. 'Onbeperkte toegang' en 'toereikende hoeveelheid' passen niet samen in een voorschrift. Om deze reden is de term 'onbeperkt' gewijzigd in 'permanent'. Ook wordt aangegeven dat het onduidelijk is waarom de economische impact van ruwvoer verstrekking voor vleeskalverbedrijven groter geschat wordt dan voor kalveren op melkveebedrijven. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Naar aanleiding van de reacties is er geen aanpassing gedaan aan de maatregel met betrekking tot de onbeperkte toegang tot ruwvoer voor kalveren vanaf 14 dagen leeftijd. Er zijn geen voorschriften opgenomen ten aanzien van de kwaliteit van het ruwvoer, dit om veehouders de mogelijkheid te geven het voer naar eigen inzicht af te stemmen op het kalf. Het is echter wel van belang dat veehouders met behulp van een GGP handvatten krijgen.

Tenslotte blijkt dat er onduidelijkheid is tussen de onbeperkte toegang tot ruwvoer, en de afmetingen van een eetplaats. Voor kalveren blijft ten aanzien van de eetplaatsen artikel 2.38 Bhd van kracht. Specifiek voor kalveren geldt dat, indien zij niet ad libitum of via een automatisch voedersysteem worden gevoerd, de breedte van het voerhek ten minste 0,40 m per kalf bedraagt. Eetplaatsen in de kalverhouderij worden veelal gebruikt voor het verstrekken van krachtvoer. Voor ruwvoer is in deze AMvB opgenomen dat kalveren hiertoe permanente toegang dienen te hebben. Voor het verstrekken van ruwvoer blijft gelden dat er ten minste één eetplaats per drie kalveren is.

Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte

Ten aanzien van de afzonderingsruimte bij ziekte geven dierenwelzijnsorganisaties enerzijds aan dat het van belang is om de maatregel zo snel als mogelijk in werking te laten treden. Anderzijds stellen sectorpartijen en veehouders aan dat het zien en horen van soortnoten niet verplicht dient te worden voor zieke kalveren, zij hebben meer behoefte aan rust dan aan sociaal gedrag.

Aanvullend stelt een dierenwelzijnsorganisatie dat het noodzakelijk is dat aan artikel 2.44 wordt toegevoegd dat ook groepshokken worden gereinigd en ontsmet. Dit is niet overgenomen omdat het artikel onder andere voorschrijft dat de stal en uitrusting worden gereinigd, dit bevat ook de groepshokken.

Op basis van de reacties is de maatregel inhoudelijk niet gewijzigd.

Daglicht in de stal

In reacties geven veehouders aan dat het onduidelijk is of alternatieve daglichtsystemen behouden kunnen blijven. Naast het toepassen van lichtdoorlatend materiaal, zijn alternatieve systemen ook toegestaan, om de isolerende werking van het dak te behouden. Daarnaast geeft een veehouder aan dat er verschil is in lichtbehoefte in de stal. Zo is de lichtbehoefte boven de voergang groter, dan de behoefte boven het liggedeelte. Deze AMvB schrijft alleen voor dat er sprake moet zijn van passend dag- of kunstlicht, een veehouder is vrij om dit passend voor de stal in te vullen. Met de

term 'in ieder geval' in de AMvB wordt er ruimte geboden voor alternatieve daglichtsystemen die toegepast kunnen worden in stallen, mits die het doel bereiken van daglicht op ten minste 5% van de vloeropervlakte.

Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat het van belang is om concretere daglicht eisen op te nemen, zoals een hoger percentage daglicht in de stal, minimale normen t.a.v. de hoeveelheid lux op dierniveau of minimale hoeveelheid lux per dag. Dit is niet overgenomen in de AMvB omdat het uitgangspunt van de AMvB is te werken met doelvoorschriften en om houders de vrijheid te laten met verschillende functiegebieden te werken waar ook verschil in licht kan zitten.

Hemoglobinegehalte

Dierenwelzijnsorganisaties en burgers laten in de reacties weten dat ze vinden dat de grens voor het hemoglobinegehalte verder verhoogd dient te worden. Aanvullend stellen dierenwelzijnsorganisaties dat het verstrekken van hoogwaardig, ad libitum, ruwvoer ervoor dient te zorgen dat er op een duurzame manier een gezond ijzergehalte kan worden geborgd. Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat bloedarmoede en maagzweren voorkomen dienen te worden. Voorstellen die worden gedaan voor een verhoging van het hemoglobinegehalte zijn 6,5–7 mmol/l. Daarnaast stellen reacties dat een representatieve monitoring van het hemoglobinegehalte van belang is, de voorkeur heeft om dit door middel van een niet-invasieve methode te doen.

Vanuit veehouders is er ook inbreng gekomen waarin wordt gesteld dat het opnemen van hemoglobinegehalten in de regelgeving suggereert dat er sprake is van misstanden. Het uitgangspunt van een veehouder is het houden van gezonde dieren, dit maakt dat optimale groei mogelijk is. Nadere regulering zorgt dan ook voor een onjuiste framing wordt gesteld.

Vanuit sectorpartijen wordt gesteld dat een minimaal hemoglobinegehalte moet worden gewijzigd naar een gemiddeld hemoglobinegehalte zoals ook is opgenomen in het huidige Bhd. Sectorpartijen stellen dat het hemoglobinegehalte schommelt, zowel bij mens als bij dier. Door een minimale individuele grenswaarde op te nemen in de regelgeving zal dit leiden tot veelvuldige overtredingen terwijl er in de houderij aan alle voorwaarden kan worden voldaan om het minimale hemoglobinegehalte te verhogen. Daarnaast geeft een sectorpartij aan dat in het Convenant dierwaardige veehouderij vanuit de sector wordt ingezet op een alternatief marktconcept.

Ook is er inbreng binnen gekomen ten aanzien van relatie tussen de vleeskleur en het hemoglobinegehalte. Enerzijds wordt gesteld dat het verhogen van het hemoglobinegehalte zal leiden tot donkerder kalfsvlees. Dit zal gevolgen hebben voor de markt en de afzet van Nederlands kalfsvlees stellen de inbrengers. Anderzijds is er ook inbreng waarin wordt gesteld dat een hoger ijzer/hemoglobinegehalte geen visueel waarneembaar verschil zal opleveren in de vleeskleur. Deze inbreng stelt dat het effect op het inkomen daarmee waarschijnlijk wordt overschat.

Daarnaast wordt er in de input meermaals gesteld dat de handhaving van de natuurlijke variatie van het hemoglobinegehalte wordt weggeschoven naar de toezichthouder. Er wordt door de inbrengers gesteld dat dit tot grote rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid leidt voor de kalverhouder. Vanuit de kalverhouderij wordt in de inbreng dan ook gepleit om door middel van dataverzameling en transparant onderzoek, in gezamenlijkheid met de sector, te komen tot een passend gemiddelde voor het hemoglobinegehalte.

De maatregel zelf is in de AMvB is niet aangepast, de norm blijft dat het hemoglobinegehalte individueel minimaal 5,3 mmol/l dient te zijn. Onderbouwing daarvoor was al opgenomen in de toelichting. Wel is er in de toelichting opgenomen dat het van belang is rekening te houden met het feit dat er variatie kan zitten in het hemoglobinegehalte bijvoorbeeld om dat een kalf ziek is geweest. Het kan dan ook voorkomen dat enkele kalveren bij de slacht minder dan 5,3 mmol/l hemoglobine hebben. Het is niet de bedoeling is dat een kalverhouder direct wordt afgerekend op enkele kalveren met een lager hemoglobinegehalte.

Groepshuisvesting vanaf 14 dagen

Ten aanzien van de groepshuisvesting van kalveren zijn er diverse dierenwelzijnsorganisaties en burgers die stellen dat kalveren kuddedieren zijn, en individuele huisvesting niet toegestaan dient

te worden of de duur verder verlaagd dient te worden naar zeven dagen. Zo stellen zij dat individuele huisvesting niet voorziet in exploratiegedrag, foeragegedrag, beweging, maternale zorg en sociaal contact. Daarnaast stellen dierenwelzijnsorganisaties dat de maatregel eerder in werking dient te treden.

De kalversector en veehouders stellen dat individuele huisvesting op kalverbedrijven bij binnenkomst van de kalveren voor enkele dagen wenselijk is. Hiermee kan een veehouder de dieren leren kennen en kunnen de kalveren individueel worden gevoerd en gemonitord. Zo stellen enkele veehouders en een dierenarts ruime ervaring te hebben met groepshuisvesting van kalveren, waarbij blijkt dat het praktische nadelen en risico's met zich meebrengt zoals diarree, verhoogd medicijngebruik en uitval. In de AMvB is daarom specifiek voor kalverhouders een uitzondering opgenomen op het verbod op individuele huisvesting voor kalveren voor de eerste twee dagen na aankomst op het kalverbedrijf.

Daarnaast stelt een sectorpartij dat duo-huisvesting ook als onhaalbaar wordt geacht. Aan deze huisvesting worden praktische eisen gesteld, zoals vachtverzorging, ruwvoer verstrekking en permanente verstrekking van water, waardoor implementatie in de praktijk onhaalbaar is. Hierover wordt opgemerkt dat het aan de veehouder is of er wordt gekozen voor duo-huisvesting of huisvesting in grotere groepen.

Een sectorpartij geeft aan dat het voor kleinere melkveebedrijven onmogelijk is om kalveren in groepen te huisvesten, dit komt doordat er simpelweg niet genoeg kalveren geboren worden. Om deze reden is het van belang dat er meer inzicht komt in het maximale leeftijdsverschil in relatie tot diergezondheid tussen kalveren in groepshuisvesting zoals al beschreven in de toelichting.

Er zijn meerderen opmerkingen gemaakt over de toelichting over het immuniteitsverhaal van kalveren bij groepshuisvesting en transport. De argumentatie om kalveren tot maximaal twee weken individueel te mogen houden botst met de argumentatie van de verhoging van de transportleeftijd. Gelet op de vragen die beide toelichtingen oproepen zijn beide stukken aangepast. Daarbij wordt opgemerkt dat het uiteraard is toegestaan de kalveren eerder niet meer individueel te houden. De keuze hiervoor ligt bij de veehouder. Door de aanpassing die is gemaakt voor de oppervlakte voor groepshuisvesting (van 2 m² naar 1,65 m²) kan dit een extra motivatie zijn om de kalveren eerder niet individueel meer te houden.

Verhogen transportleeftijd kalveren

Enerzijds blijkt uit de inbreng dat men de verhoging van de transportleeftijd onvoldoende vindt. Zo stellen dierenwelzijnsorganisaties dat het van belang is om rekening te houden met de herziening van de Europese transportverordening, er algemene beperkingen voor transportduur voor elke vorm van transport (land en water) opgenomen moeten worden in de AMvB en dat er wordt gekeken naar import en export. Daarnaast stellen dierenwelzijnsorganisaties dat het eindbeeld is dat kalveren niet via verzamelcentra naar kalverbedrijven gaan, of dat kalveren worden afgemest op het geboortebedrijf. Er dienen beperkingen gesteld te worden aan het aantal verzamelstagen en verzamelaanleggen dienen erkend te zijn. Verder dient de transportleeftijd stapsgewijs verhoogd te worden, met als eindbeeld een transportleeftijd van minimaal drie maanden. Passend bij de optimale scheidingsleeftijd van kalf en koe aldus de indieners. Ook worden vanuit diverse burgers zorgen geuit over het transport van jonge dieren en transport bij temperaturen boven de 25 graden Celsius, waarbij zij stellen dat dit verboden dient te worden. Enkele veehouders stellen dat er wijzigingen moeten plaatsvinden in het transportbeleid, waarbij er rekening gehouden moet worden met de transportduur, melkverstrekking, tussentijds lossen, rusten en opladen van kalveren. Deze veehouders stellen dat er welzijnsverbeteringen noodzakelijk zijn die leiden tot een betere gezondheid van kalveren.

Anderzijds blijkt uit reacties ook dat er weerstand tegen de maatregel is. Zo stelt een sectorpartij dat het verhogen van de transportleeftijd zorgt voor 10% meer transportbewegingen, dit druist in tegen de missie van de sector om toe te werken naar een klimaatneutrale sector. Daarnaast stelt een sectorpartij dat de maatregel zorgt voor een ongelijk speelveld in Europa, wat kan leiden tot een ongewenste prikkel om kalveren te transporteren. Zo brengt de maatregel ook negatieve

milieueffecten met zich mee, leidt dit tot investeringen voor de transportsector, en worden de arbeidsomstandigheden voor kalverhandelaren zwaarder. Deze bezwaren waren al bekend en leiden niet tot aanpassingen van de maatregel.

Een sectorpartij stelt dat het mogelijk moet blijven dat, als een koe heeft afgekalfd op een niet-huiskavel, het kalf korte afstand getransporteerd moet kunnen worden naar het beoogde melkveebedrijf. Dit is verduidelijkt in de toelichting. De transportverordening biedt ruimte voor waar het transport van eigen dieren met een eigen transportmiddel betreft wanneer het een niet-economisch transport betreft, bijvoorbeeld van de wei naar de stal.

Een sectorpartij geeft aan dat de maatregel aanvaardbaar is, echter kan niet onderschreven worden dat de maatregel bijdraagt een goede, verbeterde gezondheid van het kalf. Zo wordt aangegeven dat de Duitse kalveren, die 28 dagen zijn, gemiddeld geen betere gezondheid laten zien. Een dierenarts sluit zich hierbij aan. Daarnaast wordt aangegeven dat de stijging van de kosten niet wordt vermeld in de toelichting. Evenals dat voor de zwaardere kalveren een hogere prijs betaald moet worden. In de toelichting wordt ingegaan op de economische impact en dat deze onduidelijk is.

Veehouders brengen diverse praktische punten aan de orde. Zo stellen ze dat het verhogen van de transportleeftijd invloed heeft op de stalgrootte, inrichting op het melkveebedrijf, vergunningen en mogelijk ook op SBI-codes. Echter is er vanuit veehouders ook steun voor de maatregel. Zo geven enkele veehouders aan het verhogen van de transportleeftijd te ondersteunen, dit draagt bij aan een betere gezondheid en weerstand bij jonge dieren stellen zij.

Naar aanleiding van de reacties is de maatregel niet aangepast. Zo is het niet mogelijk om strengere eisen te stellen aan internationaal transport. De Europese transportverordening biedt deze ruimte niet. Daarnaast is in de toelichting geen eindbeeld opgenomen over een eventuele verdere verhoging van de transportleeftijd. Zo is er over kalf bij de koe nog te weinig bekend om een eindbeeld te koppelen aan een eventuele verhoging van de transportleeftijd. Voor het stellen van een leeftijdsgrens voor transport over zee vanaf Nederlands grondgebied geldt dat dit momenteel nihil gebeurt, waardoor de afweging is gemaakt hier geen aanvullende eisen voor op te nemen.

Overig

Een veehouder stelt dat het vormen van kalveren met een gelijke gezondheidsstatus een utopie is. De veehouder stelt dat dit een goed idee is, maar de uitvoerbaarheid lastig is. De gezondheidsstatus dient ruim voor aankomst op het kalverbedrijf bekend te zijn, omdat het vormen van geschikte groepen een hele puzzel is. Daarbij brengt dit een enorme administratieve last met zich mee stelt de veehouder. Aangezien deze AMvB is toegespitst op het invullen van de gedragsbehoeften op het bedrijf zelf is er wel een maatregel opgenomen ten aanzien van de transportleeftijd van kalveren maar eisen aan gezondheidsstatussen voert voor deze AMvB te ver.

Pluimvee

Afbakening diercategorieën

Er zijn meerdere burgers en dierenwelzijnsorganisaties die aangeven dat er in de AMvB geen/te weinig aandacht is voor onder andere hanen van legkippen en dubbeldoelkippen. Daarnaast wordt door dierenwelzijnsorganisaties aangegeven dat een kip een kip is en dat er geen onderscheid gemaakt zou moeten worden op basis van productiedoel. In de toelichting is al wel beschreven waarom de keuze is gemaakt voorlopig enkel regels te stellen voor (opfok)vleeskuikenouderdieren, opfokleghennen en leghennen. Vanwege deze input is de toelichting op dit punt verduidelijkt.

Uit de inbreng blijkt ook dat het onduidelijk is of broederijen ook onder de AMvB vallen. Hiervoor wordt verwezen naar de definities die zijn opgenomen in de AMvB en het huidige Bhd. Hieruit volgt dat broederijen niet onder de werking van de specifieke onderdelen voor vleeskuikens en leghennen in de AMvB vallen, wel zijn de algemene bepalingen voor het houden van dieren

(hoofdstuk 1 Bhd) en de algemene regels voor het houden van productiedieren (hoofdstuk 2, artikelen 2.4 en 2.5 Bhd) van toepassing op de kuikens op de broederij.

Gedragsbehoeftes

Er zijn verschillende reacties ontvangen waarin wordt aangegeven dat een aantal gedragsbehoeften, dan wel de bijbehorende maatregelen, ontbreken of dat onvoldoende aandacht is besteed aan de invulling van bepaalde gedragsbehoeften. Het klopt dat niet alle gedragsbehoeften expliciet waren benoemd, zoals bijvoorbeeld respiratie, of dat sommige gedragsbehoeften slechts aan één subcategorie waren gekoppeld, terwijl deze voor meerdere subcategorieën van toepassing zijn, zoals veiligheid. De toelichting is op deze punten aangepast, aangevuld en verduidelijkt. Dit geldt tevens voor gedragsbehoeften die (nog) niet zijn aangewezen, omdat er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing bestaat voor het betreffende gedrag zelf of de manier waarop dit in de praktijk kan worden gerealiseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan maternaal gedrag bij vleeskuikenouderdieren en leghennen.

Verlies kritische massa van de sector

Binnen de sector bestaan zorgen over het aantal leghennen en vleeskuikens dat in Nederland zal overblijven na een transitie naar een dierwaardige veehouderij. Het is nog onduidelijk hoeveel bedrijven als gevolg van (opkoop)regelingen uit de markt verdwijnen; voor leghennen wordt een daling van circa 14% geschat. In combinatie met een verlaging van de bezettingsgraad, een toenemende vraag naar eieren en ei-producten en een wereldwijde stijging van de consumptie van pluimveevlees, vrezen sectorpartijen voor een afnemende zelfvoorzieningsgraad van Nederland. Daarnaast maken sectorpartijen zich zorgen over de gevolgen voor de rest van de keten, er wordt gevreesd dat de ondergrens voor de kritische massa wordt overschreden. In de eierketen (pakstations en ei-productfabrikanten) vreest men voor verplaatsing van activiteiten en werkgelegenheid naar het buitenland. In de vleesketen vreest men dat een daling van de productie zal leiden tot problemen bij de continuïteit van Nederlandse pluimveeslachterijen.

De zorgen zijn begrijpelijk. Daarom is er bij het opstellen van de regelgeving rekening gehouden met verschillende randvoorwaarden waaronder het verdienmodel. Daarnaast wordt op EU-niveau gewerkt aan herziening van de huidige dierenwelzijnsrichtlijnen. Nederland zet zich in, samen met andere lidstaten binnen de Vughtgroep, voor onder meer een verlaging van de toegestane bezettingsdichtheden en het realiseren van een gelijk speelveld binnen de Europese markt. Op basis van deze reacties is dan ook geen aanpassing gedaan in de AMvB.

De vraag of de Nederlandse pluimveesector in 2040 'kritische massa' verliest als gevolg van de AMvB dierwaardige veehouderij, is volgens de aanvullende impactanalyse van WSER/CAF (maart 2026) niet eenduidig te beantwoorden. De invloed van de AMvB kan niet los worden gezien van andere vestigingsfactoren die bepalend zijn voor de concurrentiekracht en zelfvoorzieningsgraad van de sector, zoals gunstige infrastructuur, nabijheid van consumentenmarkten, lage rente en sterke kennisinfrastructuur. In de analyse wordt benadrukt dat 'kritische massa' niet uitsluitend samenhangt met productieomvang, maar met het hele ecosysteem van afzetmogelijkheden, toeleveranciers, onderzoek, logistiek en infrastructuur en financiële en organisatorische diensten. Daarbij geldt dat de investeringsbereidheid van ondernemers een belangrijkere indicator is voor het behoud van kritische massa dan de productieomvang op zichzelf. Zolang investeringen en kennisopbouw lonend blijven en een kleine sector in omvang kunnen doen toenemen, is er feitelijk geen sprake van onvoldoende kritische massa. Tegelijkertijd wordt erkend dat nationale maatregelen gevolgen kunnen hebben voor productievolume, kosten, concurrentiepositie en nationale zelfvoorzieningsgraad. Het kabinet heeft in antwoorden op Kamervragen¹⁴ bevestigd dat eerdere analyses van WUR laten zien dat de AMvB grote invloed kan hebben op de veehouderij en dat forse aanpassingen in de pluimveehouderij mogelijk zijn, maar dat de uiteindelijke ontwikkeling van de zelfvoorzieningsgraad afhankelijk blijft van de definitieve invulling, het invoeringstempo,

¹⁴ Kamerstuk 2026Z07907

innovatie, marktontwikkelingen en handelsstromen. Daarbij is ook vermeld dat er wordt ingezet op een gelijk speelveld binnen de EU door herziening van Europese dierenwelzijnsregelgeving.

(Overdekte) uitloop

In verschillende reacties van burgers, maatschappelijke organisaties en in de wetenschappelijke toets is aangegeven dat voor de subcategorieën pluimvee ten onrechte geen verplichting tot het hebben van een (overdekte) uitloop is opgenomen. Daarbij wordt verwezen naar onder meer EFSA, de dierenhoudelijke toets en de Quickscan van CenSAS, waarin wordt gesteld dat een (overdekte) uitloop dieren extra mogelijkheden biedt om natuurlijk gedrag te vertonen, zoals exploreren, foerageren en stofbaden. Daarnaast biedt een uitloop contact met frisse lucht, daglicht en zonlicht. Naast het ontbreken van deze verplichting is erop gewezen dat in het algemene deel van de toelichting is vermeld dat de keuze om een (overdekte) uitloop al dan niet verplicht te stellen nader wordt toegelicht, behalve voor pluimvee. De toelichting is daarop aangevuld.

Geen eisen voor uitkomst in de stal

In de internetconsultatie komt vanuit verschillende dierenwelzijnsorganisaties naar voren dat men een maatregel mist voor uitkomst in de stal. Uitkomst in de stal heeft voordelen voor dierenwelzijn zoals directe toegang tot voer en water en minder dierentransport. In de praktijk wordt op kleine schaal gewerkt aan de uitkomst van de kuikens in de stal. Uitkomst in de stal is in ontwikkeling en zowel ervaringen in de praktijk en verder onderzoek zijn nodig om uitkomst in de stal verder te kunnen uitrollen. De reden dat er niets is opgenomen in de AMvB over uitkomst in de stal ligt echter niet aan het feit dat dit nog in ontwikkeling is maar aan het feit dat in de AMvB maatregelen zijn opgenomen die gelden voor de houders van dieren (en niet houders van eieren) en dat dit juridisch gezien niet in te regelen is. Om uitkomst in de stal wettelijk te verankeren is een verbod op het vervoer van (eendags)kuikens nodig met als doel enkel vervoer van eieren mogelijk te maken. Een dergelijk verbod kan alleen voor nationaal transport worden ingeregeld en geeft ook juridisch gezien flink wat knelpunten. De reacties hebben daarom niet geleid tot aanpassingen.

Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen

In de reacties op de internetconsultatie zijn uiteenlopende standpunten naar voren gebracht over het moment waarop het verbod op koloniekooihuisvesting in werking zou moeten treden. Enerzijds wordt door dierenwelzijnsorganisaties betoogd dat het verbod eerder zou moeten ingaan, anderzijds wordt door sectorpartijen gesteld dat het verbod te snel komt, mede gelet op de afschrijvingstermijn en het feit dat nieuwbouw nog mogelijk is tot en met 2026. Ook is gepleit voor het laten samenvallen van het nationale verbod met een eventueel verbod op Europees niveau. Bij het vaststellen van het jaartal voor de inwerkingtreding van het verbod is uitgegaan van een afschrijvingstermijn van 12,5 jaar.¹⁵ Hierin is meegewogen dat in Duitsland en België al eerder een verbod is ingevoerd, met een overgangstermijn van tien jaar. Dit betekent dat er EU-lidstaten zijn die vooruitlopen op de Nederlandse situatie, waardoor het argument van een ongelijk speelveld niet opgaat.

Pluimveehouders die recent koloniekooihuisvesting hebben gerealiseerd of nog realiseren, hadden kunnen en moeten voorzien dat deze vorm van huisvesting op termijn niet houdbaar zou zijn. Naast de aangekondigde verboden in aangrenzende lidstaten is er in de afgelopen jaren brede aandacht geweest voor het burgerinitiatief End the Cage Age, dat aan de Europese Commissie is aangeboden. Daarnaast heeft de Tweede Kamer in 2020 de motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht koloniekooien versneld uit te faseren¹⁶ en is in 2023 door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een verbod aangekondigd.¹⁷ Investerings in

¹⁵ Herziening EU-regelgeving dierenwelzijn, Economische gevolgen van aanpassingen aan huisvesting, WUR rapport 571298.

¹⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1160.

¹⁷ Bijlage bij Kamerbrief 28 286, nr. 1330.

koloniekooihuisvesting vallen daarmee binnen het ondernemersrisico, ook voor bedrijven die er nu nog kiezen voor deze huisvestingsvorm.

Verder is in de consultatie gepleit voor het opnemen van een expliciete einddatum voor bestaande bedrijven. Voor deze bedrijven geldt het verbod per 2035; dit is vastgelegd in de AMvB. Daarnaast is nu opgenomen dat nieuwbouw per 2028 verboden wordt.

Tot slot is opgemerkt dat de definitie van 'ingrijpende verbouwing' ontbrak. Ter verduidelijking is de term 'ingrijpend' geschrapt.

Verbod op kooihuisvesting opfokleghennen, vleeskuikenouderdieren en vleeskuikens

In de toelichting werden twee huisvestingssystemen voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren expliciet bij (merk)naam genoemd, waarbij werd gesteld dat dieren in deze systemen niet kunnen voldoen aan hun natuurlijke gedragingen. In de reacties op de internetconsultatie is door enkele partijen aangegeven dat dergelijke systemen volgens hen wel degelijk passen binnen een dierwaardige veehouderij. De wetenschappelijke inzichten zijn echter eenduidig: in deze huisvestingssystemen kan niet worden voldaan aan de aangewezen gedragsbehoeften. Met deze AMvB wordt juist beoogd tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften die voor pluimvee zijn vastgesteld. Huisvestingssystemen waarin dieren deze gedragingen niet kunnen vertonen en waarin niet kan worden voldaan aan de bijbehorende maatregelen, passen daarmee niet langer binnen de veehouderij. Om dit uitgangspunt in algemene zin te verduidelijken, zijn de specifieke benamingen van huisvestingssystemen uit de toelichting verwijderd. In plaats daarvan is expliciet opgenomen dat zowel bestaande als toekomstige huisvestingssystemen waarin dieren niet kunnen voorzien in de aangewezen gedragsbehoeften en niet kunnen voldoen aan de voorgeschreven maatregelen, niet zijn toegestaan.

Toegang tot voldoende voer

Door een dierenwelzijnsorganisatie is aangegeven dat bepalingen over de toegang tot voer en water voor eendagskuikens ontbreken. Voor zover het eendagskuikens betreft die zich op broederijen bevinden, vallen deze niet onder de specifieke bepalingen voor vleeskuikens en leghennen in de algemene maatregel van bestuur. Op deze kuikens zijn wel de algemene bepalingen voor het houden van dieren (hoofdstuk 1 Bhd) en de algemene regels voor het houden van productiedieren (hoofdstuk 2, artikelen 2.4 en 2.5 Bhd) van toepassing. Voor eendagskuikens die zich op het primaire bedrijf bevinden, zijn de specifieke bepalingen uit de AMvB wél van toepassing. De toegang tot voer en water is daarmee in alle situaties geborgd.

Door meerdere dierenwelzijnsorganisaties is naar voren gebracht dat met deze maatregel niet wordt voorkomen dat vleeskuikenouderdieren een hongergevoel ervaren, aangezien het met de voorgenomen maatregelen mogelijk blijft om deze dieren beperkt te voeren. Daarnaast is gewezen op een onjuiste en onvolledige beschrijving in de toelichting ten aanzien van vleeskuikenouderdieren en de voerbepanking die in de praktijk wordt toegepast. Deze passage in de toelichting is naar aanleiding hiervan gecorrigeerd en aangevuld.

Toegang tot water gedurende de lichtperiode

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties heeft aangegeven dat deze maatregel eerder in werking zou moeten treden. Zoals in de toelichting is uiteengezet, heeft deze maatregel in de praktijk met name gevolgen voor houders van vleeskuikenouderdieren. Een deel van deze houders zal de waterlijnen moeten aanpassen om, bij het langer beschikbaar stellen van water, vernatting van het strooisel in de stal te voorkomen. Gelet op de investeringen die hiervoor noodzakelijk zijn en het feit dat ook andere maatregelen ter voorkoming van watervermorsing per 2030 in werking treden, is gekozen voor een inwerkingtreding in 2030. De reacties op de internetconsultatie hebben niet geleid tot een nieuw inzicht; de datum blijft ongewijzigd.

Daarnaast wordt opgemerkt dat in de praktijk het merendeel van het pluimvee reeds gedurende de lichtperiode toegang heeft tot water. Voor vleeskuikenouderdieren is voor de periode tot 2030

bovendien via het kwaliteitssysteem geborgd dat zij in totaal minimaal acht uur per dag toegang hebben tot water.

Een sectororganisatie heeft in haar reactie aangegeven eerst nader onderzoek te willen naar de toegevoegde waarde van waterversprekking gedurende de gehele lichtperiode ten opzichte van de huidige eisen in het kwaliteitssysteem voor vleeskuikenouderdieren (minimaal zeven uur na het begin van de lichtperiode en aanvullend één uur aan het einde van de middag). Zoals in de toelichting is toegelicht, wordt met deze maatregel tegemoetgekomen aan de behoefte van het individuele dier om zijn waterbalans te handhaven. Aangezien de waterbehoefte afhankelijk is van zowel interne als externe factoren, wordt het niet opportuun geacht om hier aanvullend onderzoek naar te verrichten.

Bezettingsdichtheid algemeen

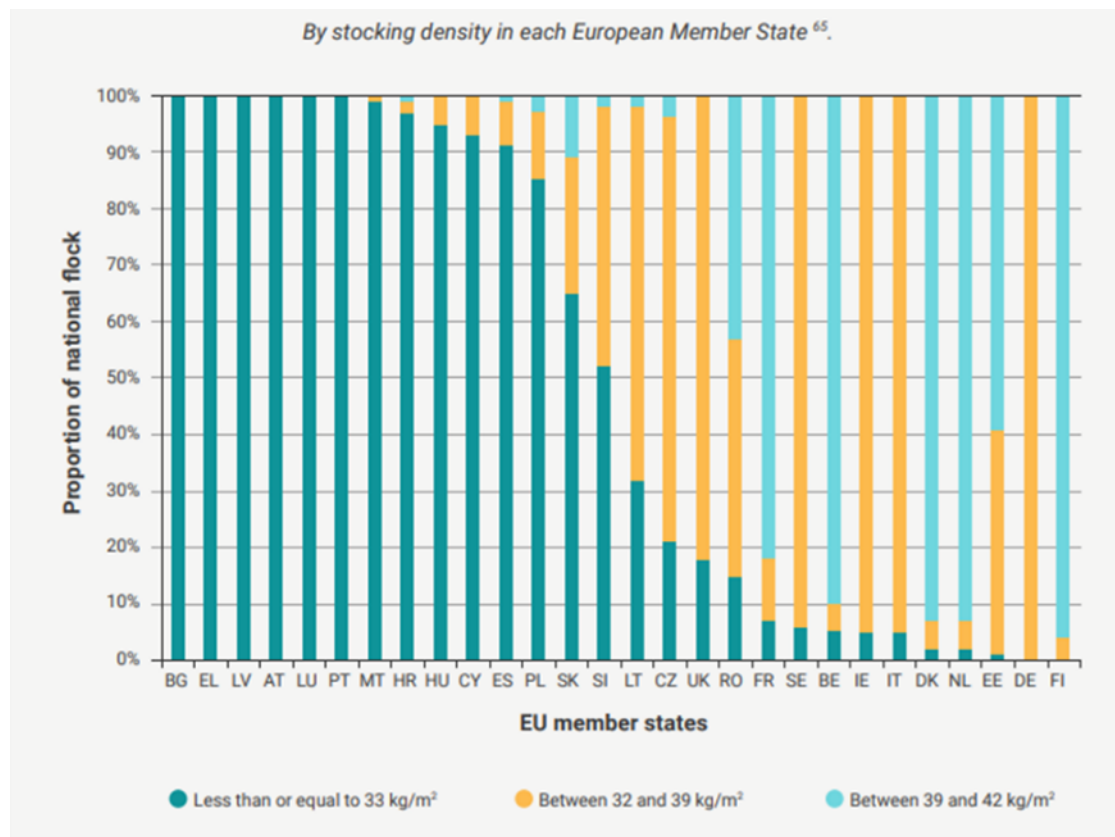
Er zijn verschillende reacties over de bezettingsdichtheden voor de verschillende categorieën pluimvee ontvangen en ook zijn in zijn algemeenheid dan wel overkoepelende opmerkingen gemaakt over de bezettingsdichtheid. In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat in de toelichting per categorie al uiteengezet is uit welke wetenschappelijke literatuur blijkt dat een verlaging van de bezettingsdichtheid welzijnsvoordelen heeft. Daarbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat er vaak geen specifieke studies beschikbaar zijn waarin de huidige bezettingsdichtheden rechtstreeks worden vergeleken met de nieuwe bezettingsdichtheden. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke kennis kan wel worden geconcludeerd dat een verlaging van de bezettingsdichtheid bijdraagt aan verbeteringen in het welzijn van de verschillende subcategorieën pluimvee. De algemene toelichting bij bezettingsdichtheid is op dit punt verduidelijkt.

Door diverse dierenwelzijnspartijen wordt aangegeven dat de extra ruimte per dier beperkt is, terwijl voldoende ruimte van belang is om gedragsbehoeften te kunnen uitoefenen. Hoewel wordt onderkend dat de extra ruimte die met deze maatregel wordt geboden niet optimaal is vanuit welzijnsperspectief, is bij het vaststellen van de bezettingsdichtheden niet alleen gekeken naar wetenschappelijke inzichten, maar ook naar de economische en milieueffecten en – in het kader van een gelijk speelveld – naar de bezettingsdichtheden die in omliggende landen worden gehanteerd. Daarnaast wordt benadrukt dat een verlaging van de bezettingsdichtheid niet de enige maatregel is om de pluimveehouderij dierwaardiger te maken. Juist door de combinatie van maatregelen, zoals het aanbieden van meer en specifiek verrijkingmateriaal, strooisel en het aanbrengen van functiegebieden, wordt in samenhang tegemoetgekomen aan de gedragsbehoeften van pluimvee. Specifiek voor de vleeskuikens is opgenomen dat er per 2040 enkel nog robuuste rassen gehouden mogen worden. De genetische selectie op snelgroeiende rassen is één van de grootste welzijnsrisico's die leiden tot verminderd welzijn.

Bezettingsdichtheid vleeskuikens

In de reacties op de internetconsultatie is uiteenlopend gereageerd op de gefaseerde verlaging van de bezettingsdichtheid voor vleeskuikens. Enerzijds zijn er reacties waarin wordt aangegeven dat de verlaging niet ver genoeg gaat of sneller zou moeten worden doorgevoerd. Anderzijds wordt gesteld dat de voorgestelde verlaging te groot is, onvoldoende onderbouwd zou zijn en dat in het kader van een gelijk speelveld aansluiting zou moeten worden gezocht bij toekomstige Europese regelgeving. In de toelichting is uitgebreid toegelicht welke factoren zijn meegewogen bij het besluit om de bezettingsdichtheid voor vleeskuikens stapsgewijs te verlagen. Daarbij is onder meer gekeken naar de maximaal bezettingsdichtheden in andere EU-lidstaten. Meerdere lidstaten hanteren reeds een (aanzienlijk) lagere maximale bezettingsdichtheid dan momenteel in Nederland is toegestaan. Zo is in onderstaande tabel te zien wat de bezettingsgraad per lidstaat in 2017 was (bron: White paper European Chicken Commitment die de tabel hebben opgesteld met de cijfers uit het rapport van de Europese Commissie 'Study on the application of the broiler directive DIR 2007/43/EC and development of welfare indicators: final report. (2017)'). Dit overzicht is inmiddels gedateerd. Zo wordt in Nederland op zo'n 50% van de vleeskuikenbedrijven een bezetting van maximaal 25 kg/m² aangehouden onder BLK1 ster van de Dierenbescherming. In Zweden geldt een maximale bezetting van 36 kg/m², in Oostenrijk geldt een maximum van 30

kg/m². Daarnaast zijn er ook lidstaten waar net als in Nederland een groot deel van de vleeskuikens onder een marktconcept worden gehouden met een lagere bezetting, zoals bijvoorbeeld in Duitsland waar 80% van de bedrijven een maximale bezetting van 35 kg/m² heeft.



Ter verduidelijking zijn de in de wetenschappelijke literatuur beschreven welzijnsvoordelen van een lagere bezettingsdichtheid toegevoegd aan de toelichting. Uit deze literatuur blijkt dat verschillende bezettingsdichtheden met elkaar zijn vergeleken en dat daarbij consequent welzijnsvoordelen zijn vastgesteld. Ook bij de laagst onderzochte bezettingsdichtheid van 24 kg per m² werd nog geen plateau in welzijnsvoordelen waargenomen. De beschreven welzijnsvoordelen van een lagere bezettingsdichtheid betreffen onder meer meer comfort, meer rustgedrag (door minder verstoring), meer bewegingsmogelijkheden, minder brandhakken, een betere locomotiescore, betere strooiselkwaliteit, minder bevuilde kuikens en een hogere frequentie van eten en drinken doordat dieren gemakkelijker toegang hebben tot voer- en drinklijnen. Voor de onderbouwing wordt in de toelichting verwezen naar verschillende bronnen.

Daar waar de voetzoolleasiescore nu alleen is verplicht voor houders van vleeskuikens in de hoogste bezettingsdichtheid wordt deze in de AMvB verplicht voor alle houders van vleeskuikens, ongeacht de bezettingsdichtheid. De sector geeft aan graag betrokken te worden bij het opstellen van de ministeriële regeling hieromtrent. Zoals ook gebeurt op het opstellen van andere ministeriële regelingen zal de sector in de gelegenheid worden gesteld om op het ontwerp van de regeling te reageren, zoals tijdens de agrarische praktijktoets en gedurende de internetconsultatie van het ontwerp van de regeling.

Bezettingsdichtheid vleeskuikenouderdieren

In de reacties op de internetconsultatie hebben zowel sectorpartijen als maatschappelijke organisaties opmerkingen gemaakt over de voorgestelde verlagingen van de bezettingsdichtheid voor vleeskuikenouderdieren. Sectorpartijen geven aan dat de verlaging van de bezettingsdichtheid naar hun oordeel onvoldoende is onderbouwd en dat beter zou moeten worden aangesloten bij (toekomstige) Europese regelgeving. Daarnaast wordt gewezen op mogelijke gevolgen voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, in het bijzonder vanwege de sterke

exportgerichtheid van de sector. Maatschappelijke organisaties geven daarentegen aan dat de voorgestelde verlaging van de bezettingsdichtheid beperkt is en dat verdere verlaging wenselijk zou zijn vanuit dierenwelzijnsperspectief. Daarbij is ook opgemerkt dat voor minimoederdieren geen aanvullende verlaging wordt voorgesteld. In algemene zin is bekend dat een lagere bezettingsdichtheid kan bijdragen aan verbetering van het dierenwelzijn. Bij het vaststellen van de bezettingsnormen voor vleeskuikenouderdieren is echter nadrukkelijk rekening gehouden met een brede afweging van belangen, waaronder dierenwelzijn, economische effecten, internationale concurrentie en de mogelijke verplaatsing van productie naar landen met lagere welzijnseisen. Om deze reden is ervoor gekozen om de bezettingsdichtheid voor reguliere vleeskuikenouderdieren stapsgewijs aan te passen en daarbij aan te sluiten bij de bezettingsdichtheden die in aangrenzende lidstaten gangbaar zijn, teneinde de concurrentiepositie van de Nederlandse sector niet onevenredig onder druk te zetten. De bezetting in de aangrenzende lidstaten varieert van 7-7,5 dieren per m².

Voor minimoederdieren (de moederdieren van tragergroeiende vleeskuikens) wordt vastgehouden aan de bestaande bezettingsnorm, aangezien deze dieren kleiner zijn dan reguliere vleeskuikenouderdieren en met de huidige oppervlakte-eis kan worden volstaan. De gemaakte keuzes en onderliggende afwegingen zijn nader toegelicht in de toelichting.

Bezettingsdichtheid legkippen

Er zijn in de consultatie enerzijds sectorpartijen die aangeven dat de voorgestelde verlaging van de bezettingsgraad onvoldoende onderbouwd is. Anderzijds stellen maatschappelijke organisaties dat de bezetting verder verlaagd moet worden. Bij het bepalen van de uiteindelijke norm is naar meerdere aspecten gekeken zoals bezettingsdichtheden in omringende landen en economische impact; in andere lidstaten wordt geen lagere bezetting dan de huidige Europese norm aangehouden en de economische impact voor een veehouder heeft daarnaast een belangrijke rol gespeeld. Uit onder meer EFSA-adviezen en diverse wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat een lagere bezettingsgraad positieve effecten heeft op het dierenwelzijn. EFSA geeft aan dat beperkingen in beweging en in de expressie van exploratie- en foerageergedrag, comfortgedrag en het risico op schade aan dieren kunnen worden voorkomen bij lagere bezettingsniveaus, waarbij in de EFSA-beoordeling een bezetting van 4 hennen per m² wordt genoemd. Een sectororganisatie merkt op dat in de toelichting wordt gesteld dat voldoende beweging leidt tot sterkere botten en minder fracturen en dat dit volgens hen geen directe relatie heeft met de bezettingsgraad. Het klopt dat de literatuur geen één-op-één causaal verband laat zien tussen de stap van de voorgestelde bezetting naar een hogere of lagere dichtheid en botsterkte. De tekst is daarom aangepast om dit te verduidelijken. Wel blijkt uit EFSA en andere wetenschappelijke bronnen dat pas bij substantieel lagere bezettingsgraden beperkingen in het natuurlijk gedrag volledig worden weggenomen; in die zin is de kanttekening van de sectororganisatie terecht dat de relatie met botgezondheid niet rechtstreeks is te leggen. Daarnaast stelt de sectororganisatie dat de feitelijke benutbare ruimte in de stal afwijkt van de berekende bezetting, omdat bepaalde oppervlakken op grond van de EU-Richtlijn niet mogen worden meegeteld als bruikbaar oppervlak (zoals zitstokken, legnesten en roosters), terwijl dieren deze in de praktijk wel gebruiken. Tegelijkertijd volgt uit de EFSA-analyse en andere onderzoeken dat welzijnsvoordelen worden waargenomen bij bezettingsgraden die aanzienlijk lager liggen dan 8 hennen per m². Dat betekent dat, ook wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat dieren in de praktijk meer driedimensionale structuren benutten dan in de berekening worden meegenomen, de gekozen norm nog steeds binnen een bandbreedte valt waarbij beweging en gedragsuitvoering beter kunnen worden geborgd dan bij de huidige hogere bezettingsgraad. Daarnaast wordt ook opgemerkt dat er voor de definitie van het bruikbare oppervlakte gebruik wordt gemaakt van de in de Europese Richtlijn (1999/74/EG) gebruikte definitie. Het zou enkel tot verwarring leiden hier nationaal van af te wijken.

Bezettingsdichtheid opfoklegkippen

Sectorpartijen geven aan dat de voorgestelde verlaging van de bezettingsgraad onvoldoende is onderbouwd, terwijl maatschappelijke organisaties juist pleiten voor een verdergaande verlaging. Bij het vaststellen van de uiteindelijke norm is een brede afweging gemaakt, waarbij naast

dierenwelzijn ook de economische impact voor veehouders is betrokken. Dit is verduidelijkt in de toelichting. De reacties gaven geen aanleiding tot aanpassing.

Specifiek werd in een reactie op de internetconsultatie gewezen op het feit, dat in de AMvB voor opfokleghennen een verlaging van de bezettingsgraad naar 18 dieren per m² vanaf 2030 is voorzien, gebaseerd op de Duitse KAT-norm. Volgens de sector is dit geen passende vergelijking, omdat de KAT-norm een privaat Duits marktconcept is en niet geldt voor kolonie-opfok. De verlaging zou leiden tot circa 18 % minder opfokcapaciteit en hogere vaste kosten (ongeveer € 0,22 per dier). Daarnaast wordt gesteld dat de maatregel te vroeg komt voor bedrijven die recent hebben geïnvesteerd in kolonie-opfok, en dat aanvullende eisen (zoals strooisel en verrijking vanaf dag 1) in deze systemen praktisch niet uitvoerbaar zijn. De sector verzoekt dan ook de maatregel te koppelen aan de einddatum van de koloniehuisvesting en de termijn die nu is vastgelegd te verruimen.

Voor opfokleghennen bestaat momenteel geen specifieke nationale regelgeving. In de praktijk werkt een groot deel van de bedrijven al conform de Duitse KAT-norm (18 dieren per m² vanaf dag 50). Deze norm wordt binnen de sector breed toegepast en wordt daarom gebruikt als referentie voor een redelijke en uitvoerbare stap in de richting van een meer dierwaardige opfok van leghennen. Het is van belang om voor alle bedrijven een gelijk minimumniveau van dierenwelzijn vast te leggen. Een lagere bezetting draagt bij aan een beter stalklimaat, meer bewegingsruimte en minder concurrentie aan voer- en watervoorzieningen. De maatregel sluit aan bij de ontwikkeling die ook voor leghennen wordt gevolgd. Daarnaast wordt de invoering gefaseerd ingevoerd: vanaf 2030 geldt een maximale bezetting van 18 opfokleghennen per m² vanaf 50 dagen leeftijd; vanaf 2040 wordt een verdere verlaging naar 16 opfokleghennen per m² voorzien, gelijktijdig met de stap voor de leghennen. Hiermee wordt aangesloten bij bestaande praktijkervaring, terwijl bedrijven voldoende tijd behouden om aanpassingen binnen een regulier afschrijvingsritme te plannen. Voor bedrijven die nog kolonie-opfok toepassen wordt erkend dat de resterende looptijd beperkt is; voor deze bedrijven worden geen aanvullende investeringsverplichtingen verwacht en geldt ook de bezetting van 18 hennen per m². Voor de verlaging per 2040 is een evaluatie voorzien.

Meerdere sectorpartijen stellen dat de in de termijn van twee weken voor het apart houden van opfokleghennen in de praktijk niet haalbaar en mogelijk onwenselijk is vanuit het oogpunt van dierenwelzijn. Sectorpartijen wijzen erop dat in veel opfoksystemen, zoals opfokvolières en strooisel-/roosterstallen, jonge kuikens na twee weken nog niet in staat zijn om het volledige systeem veilig te benutten. Zij kunnen bijvoorbeeld nog niet zelfstandig terugkeren naar verhoogde delen van het systeem en zijn afhankelijk van aangepaste voorzieningen voor voer, water en klimaat. Een te vroege openstelling kan leiden tot stress, ongelijke toegang tot voorzieningen en een verhoogd risico op welzijnsproblemen. Daarnaast is gewezen op praktische aspecten van de opfok, zoals vaccinatieschema's en het hanteren van kuikens, die in de eerste levensweken beter uitvoerbaar zijn in een kleinere, afgeschermdede ruimte. Ook is opgemerkt dat de termijn van twee weken niet goed aansluit bij bestaande systemen die op grond van overgangsrecht nog langdurig zijn toegestaan. Naar aanleiding van deze reacties is besloten de regeling aan te passen. De maximale termijn voor het apart houden van opfokleghennen is verruimd naar maximaal vijf weken, zodat deze beter aansluit bij de huidige praktijk, technische mogelijkheden van opfoksystemen en het waarborgen van dierenwelzijn in de vroege levensfase.

Functiegebieden: zitstokken en/of plateaus

In het huidige Bhd is reeds een norm van 15 cm zitstokruimte per leggen opgenomen. In de consultatieversie van de AMvB is hier geen aanscherping voor opgenomen. Door dierenwelzijnsorganisaties werd aangegeven dat voor zowel leghennen als opfokleghennen meer zitstokruimte bijdraagt aan het welzijn en dat de bestaande norm dus moet worden verruimd en dat er ook een norm voor opfokleghennen opgenomen zou moeten worden. EFSA adviseert een

minimale zitstoklengte van 18 cm per leghen en 14 cm voor opfokleghennen¹⁸. Uit deze wetenschappelijke literatuur wordt niet duidelijk waarom deze 18 cm een duidelijk optimale norm is; de keuze voor 18 cm lijkt in zekere mate arbitrair. Wel volgt uit de literatuur dat meer ruimte dan 15 cm wenselijk is, waarbij 17 cm hier ook aan tegemoetkomt. Op basis van deze gegevens is de ruimte op de zitstokken voor leghennen verhoogd van 15 cm naar 17 cm zitstoklengte per dier. Voor opfokleghennen wordt wel aangesloten bij het advies van EFSA (14 cm). Naast de lengte wordt aangegeven dat ook de vorm, breedte en het materiaal van de zitstok van invloed zijn op het comfort en de botgezondheid van de vogels. Hierover zijn geen specifieke eisen opgenomen in de AMvB. Invulling hiervan in een GGP ligt hierbij meer voor de hand. De eisen voor zitstoklengte gelden per 2030 voor nieuwbouw en 2040 voor bestaande stallen.

Enkele partijen merkten op dat de in de AMvB opgenomen eis van 20% plateau-oppervlak afwijkt van de door EFSA aanbevolen 10%. De AMvB en toelichting zijn aangepast op dit punt en er is een oppervlakte van minimaal 10% opgenomen.

Naar aanleiding van verschillende reacties vanuit zowel de sector als dierenwelzijnsorganisatie is verduidelijkt dat ook vleeskuikenouderdieren gebruik maken van plateaus. Voor vleeskuikenouderdieren zijn in het huidige Bhd al eisen opgenomen voor plateaus, deze blijven voorlopig bestaan. De definitie van een plateau voor VKOD wordt voorlopig dan ook gehandhaafd. Wel wordt er net als voor vleeskuikens ten aanzien van de plateaus gewerkt aan een doelvoorschrift dat middels een beleidsregel verder zal worden ingevuld. Daarom is de verplichting tot het beschikbaar stellen van plateaus gelijkgetrokken voor vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren. De verplichting tot het aanbrengen van passende plateaus geldt voor beide subcategorieën per 2040. De eis van 25% helling is naar aanleiding van een reactie vanuit een sectorpatij verwijderd, omdat de concrete inrichting en vormgeving van plateaus nog onderwerp zijn van lopend en aanvullend onderzoek. In afwachting daarvan wordt ingezet op onderzoek en pilots, met het voornemen de verplichting tot het aanbrengen van plateaus per 2040 in werking te laten treden voor bestaande stallen. Verdere details worden in een beleidsregel vastgelegd. De definitie van een plateau voor VKOD wordt gehandhaafd: een horizontaal aangebrachte verhoging waardoor geen mest kan vallen. Plateaus zijn verplicht voor zowel vleeskuikens als vleeskuikenouderdieren en ondersteunen het welzijn. Met een beleidsregel wordt vastgelegd aan welke eisen plateaus moeten voldoen om het dierenwelzijn te ondersteunen en welke plateaus mogen meetellen voor de bruikbare oppervlakte. Voor nieuwbouw is het streven de verplichting eerder in werking te laten treden. In 2028 vindt een evaluatie plaats om te bezien of er voldoende informatie beschikbaar is om de maatregel voor nieuwbouw in 2030 in werking te kunnen laten treden.

Een andere reactie wijst op mogelijke brandrisico's van plateaus, waaronder snelle branduitbreiding en beperkte blusmogelijkheden, en pleit daarom voor het gebruik van materialen uit een specifieke brandklasse. Dergelijke materiaalkeuzes zullen niet worden voorgeschreven, omdat dit onderdeel is van de bedrijfsvoering van de pluimveehouder. Het is aan de houder om, binnen de geldende veiligheids- en verzekeringskaders, een afweging te maken.

Functiegebieden: beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren

Verschiedende reacties vanuit de sector en dierenwelzijnsorganisaties gingen in op het gebruik van de term dark brooder als voorbeeld van functiegebieden voor jonge dieren. Daarbij werd opgemerkt dat een verplichting tot het gebruik van dark brooders zou ontbreken in de AMvB. In de AMvB is echter vastgelegd dat voor opfoklegkippen en vleeskuikens functiegebieden moeten worden aangeboden. In de toelichting is toegelicht dat een van deze type functiegebieden mede bedoeld is om jonge dieren beschutting en schuilmogelijkheden te bieden. De term dark brooder is daarbij uitsluitend gebruikt als praktijkvoorbeeld en betreft geen voorgeschreven of merk specifieke oplossing. De tekst in toelichting is hierop aangepast. Omdat er nog onvoldoende kennis

¹⁸ EFSA AHAW Panel (2023). *Scientific Opinion on the welfare of laying hens on farm*. EFSA Journal, 21(2), 7789, p. 130. <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/7789>

beschikbaar is over de juiste inrichting van een dergelijk functiegebied, worden hier vooralsnog geen nadere specificaties in de AMvB voor opgenomen.

Voldoende strooisel

Door dierenwelzijnsorganisaties werd aangegeven dat variatie in strooisel van belang is om aan de verschillende gedragsbehoeften tegemoet te komen (zoals scharrelen, foerageren, exploreren, nestgedrag en stofbaden). Dit is in de toelichting verduidelijkt, en benadrukt dat verschillende soorten strooisel of substraten kunnen bijdragen aan verschillende gedragingen. Dit biedt de houder ruimte voor maatwerk en innovatie, terwijl de gedragsbehoeften van de dieren centraal staan.

Reacties van dierenwelzijnsorganisaties gaven aan dat toegang tot strooisel vanaf dag nul belangrijk is, niet alleen voor het invullen van behoefte aan scharrel- en exploratiegedrag, maar ook omdat wetenschappelijk onderzoek laat zien dat voldoende strooisel in de opfokfase het risico op verenpikken later in het leven kan verminderen — een belangrijk welzijnsprobleem bij (opfok)leghennen. Dit is toegevoegd aan de toelichting. Er is daarnaast opgemerkt dat in de AMvB, in tegenstelling tot de toelichting, niet expliciet is opgenomen dat strooisel vanaf dag nul beschikbaar moet zijn. Dit volgt echter al impliciet uit de normstelling: strooisel moet beschikbaar zijn zodra dieren worden gehouden. De AMvB biedt daarmee geen grondslag voor het hanteren van een strooiselvrije periode.

Ook pleit een dierenwelzijnsorganisatie ervoor om in legnesten het gebruik van manipuleerbaar materiaal verplicht te stellen, onder verwijzing naar het belang van nestbouwgedrag. Het nesten is een gedragsbehoefte die is aangewezen voor leghennen en vleeskuikenouderdieren. Om daarin te kunnen voorzien is geschikt nestmateriaal van belang. In de toelichting is daarom expliciet opgenomen dat strooisel voor nestgedrag moet worden aangeboden aan leghennen en vleeskuikenouderdieren.

Voldoende omgevingsverrijking

Vanuit een aantal sectorpartijen wordt aangegeven dat er ten aanzien van deze materialen ook oog moet zijn voor veiligheidsgaranties (bijvoorbeeld in verband met Salmonella en milieucontaminanten). Hoewel dit altijd het uitgangspunt is, is er een toevoeging gedaan aan de toelichting om dit te benadrukken.

Verschillende dierenwelzijnspartijen pleitten voor eerdere invoering, minimumvereisten en het opnemen van omgevingsverrijking voor opfokleghennen, evenals voor het voorschrijven van specifieke materialen. Er wordt vastgehouden aan de open norm en de ingangsdatum van 2030 alsmede om de keuze voor materialen over te laten aan de houder aangezien doelvoorschriften het uitgangspunt zijn.

Robuuste rassen

Vleeskuikens

Een sectororganisatie stelt dat een verbod op snelgroeiende vleeskuikenrassen een onnodige maatregel is en vraagt om geen wettelijke doelen te stellen aan het aandeel trager groeiende vleeskuikens in de Nederlandse markt om een gelijk speelveld te behouden binnen de Europese markt. Uit de verschillende partijen aangehaalde studie van de Jong et al. (2022) kan worden geconcludeerd, dat systemen met hogere welzijnseisen (trager groeiend, lagere dichtheid, verrijking, daglicht/veranda) gemiddeld beter scoren dan conventioneel, maar ook dat management en kuikenkwaliteit veel variatie verklaren en dat er overlap is tussen systemen. Dat onderstreept de huidige beleidslijn: zowel rassen als management zijn relevante factoren van invloed op het dierenwelzijn. Met de maatregel robuuste rassen wordt het rascomponent geadresseerd. De overige maatregelen zien op huisvestings- en managementcomponenten (zoals bijvoorbeeld maatregelen op een verlaging van bezetting en omgevingsverrijking).

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat de voorgestelde bepaling in de AMvB een open norm is die tot veel discussie zal leiden en dat deze bepaling zich slechts beperkt tot één aspect van welzijn. Ze adviseren dan ook om het EFSA-advies te volgen en trager groeiende vleeskuikenrassen te verplichten met concrete normen, waaronder een maximale gemiddelde groeisnelheid van 45 gram per dag. Ook adviseren deze partijen het hanteren van een lijst met toegestane rassen die kan worden aangepast wanneer nieuwe rassen zich aandienen. Daarbij zou ieder ras beoordeeld te worden door onafhankelijke deskundigen. Volgens de indieners zouden dergelijke normen structureel bijdragen aan beter dierenwelzijn dan een open norm. Het vastleggen van één vaste grenswaarde (zoals 45 gram/dier/dag) beperkt echter de mogelijkheid om in te spelen op nieuwe wetenschappelijke inzichten of innovatieve rassen die met een iets hogere groei toch aantoonbaar beter welzijn hebben.

Zowel het vastleggen van rassen als een maximale groeisnelheid zijn bewust niet opgenomen. In de toelichting is dit al toegelicht. Daarnaast is in de toelichting al benoemd dat er een apart traject ingericht moeten worden waarbij onder andere de sector, samen met andere partijen, een protocol wordt opgesteld met criteria op basis waarvan vleeskuikenrassen als robuust kunnen worden aangemerkt. Voor vleeskuikens is hier al veel kennis over en kan gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld het welzijnsbeoordelingsprotocol opgesteld door de RSPCA (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, een dierenwelzijnsorganisatie in Engeland en Wales) waarbij onder andere gekeken wordt naar uitval, bewegingsscore, hakdermatitis, pododermatitis en verenkleed, zoals ook in de toelichting is benoemd. Het werken met een limitatieve lijst van toegestane rassen die door onafhankelijke deskundigen moet worden beoordeeld, zou aanzienlijke uitvoerings- en administratieve lasten met zich meebrengen en vraagt om (potentieel) veelvuldige actualisering. Dit kan leiden tot vertraging bij de toelating van nieuwe rassen, beperking van innovatie in de sector.

Naar aanleiding van de reactie dat de AMvB zich beperkt tot slechts één aspect van welzijn (natuurlijke voortbeweging) is de tekst van de AMvB op dit punt uitgebreid en daarmee meer in lijn gebracht met de toelichting.

Vleeskuikenouderdieren

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties geven aan dat er naast de maatregel voor robuuste vleeskuikens ook een maatregel opgenomen zou moeten worden voor robuuste vleeskuikenouderdieren. Uit de aanvullende impactanalyse die op dit onderwerp is uitgevoerd door WSER/CAF blijkt dat er ondanks ontwikkelingen in de markt naar schatting 40-60% van de vleeskuikenouderdierhouders blijven werken met de 'reguliere' rassen vanwege de grote exportcomponent. Een groot deel van de Nederlandse broedeieren, meer dan 60%, wordt namelijk als broedei of eendagskuiken vervoerd naar EU-landen. Ook de export naar derde landen (Midden-Oosten en Noord-Afrika) is belangrijk. Met name in derde landen zal de vraag naar kuikens met een hoger groeiniveau voorlopig blijven bestaan. Een verbod op reguliere vleeskuikenouderdieren in Nederland zal hier niets aan veranderen en is dan ook niet behulpzaam. Vanwege het risico op verplaatsing naar het buitenland is een nationaal verbod op reguliere vleeskuikenouderdieren dan ook niet wenselijk. Daarnaast zal door het verbod voor vleeskuikens, een deel van de vleeskuikenouderdieren voor Nederland al robuust worden. Nederland zal zich daarom op Europees niveau inzetten voor houderijvoorschriften en het verplicht gebruik van robuuste rassen. In de AMvB is daarom geen bepaling opgenomen inzake robuuste vleeskuikenouderdieren. In de toelichting is nu wel een passage opgenomen met de afwegingen die daarbij zijn meegenomen.

Legrassen

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties pleiten ervoor het begrip robuust ook toe te passen op legrassen. Zoals in de toelichting is uiteengezet, bevat het EFSA-rapport Welfare of Laying Hens (2023) geen concrete normen of eenduidige afbakening van robuuste legrassen. Omdat robuustheid bij legrassen momenteel onvoldoende objectief vast te stellen is, is ervoor gekozen het bestaande beleid voor legrassen ongewijzigd te laten.

Overig

Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan dat in de milieu-impactanalyse is gekeken naar de effecten van het gebruik van andere pluimveerassen op emissies. De dierenwelzijnsorganisatie heeft hier enkele aandachtspunten en adviezen meegegeven voor de verdere uitwerking van de analyse. Deze opmerkingen worden doorgeleid naar de auteurs van de milieu-impactanalyse ter kennisneming en eventuele verwerking.

Ontbrekende maatregelen en overige punten

Licht

Dierenwelzijnsorganisaties en burgers hebben verzocht om het aantal uren licht en de lichtintensiteit (lux) expliciet vast te leggen voor alle diercategorieën van pluimvee, inclusief eisen ten aanzien van daglichttoetreding. Daarnaast stelden zij voor om voor alle categorieën een aaneengesloten donkerperiode op te nemen, waarbij wordt verwezen naar EFSA-adviezen die uitgaan van een donkerperiode van 7–8 uur. Voor leghennen is een dergelijke donkerperiode al geregeld; voor andere pluimveecategorieën geldt dit momenteel niet.

EFSA adviseert geen minimale lichtduur per etmaal, maar benadrukt het belang van een voldoende lange aaneengesloten donkerperiode voor rust, slaap en welzijn. De EU-regelgeving voor pluimvee sluit hierbij aan door eisen te stellen aan de donkerperiode binnen een 24-uursritme, zonder een afzonderlijke minimumlichtduur vast te leggen. Door in de AMvB op termijn voor alle subcategorieën een aaneengesloten donkerperiode vast te leggen van minimaal 8 uur, wordt de lichtperiode impliciet bepaald. Hiermee wordt aangesloten bij zowel de EFSA-wetenschappelijke inzichten als de bestaande EU-systematiek. Door de omschrijving van een minimale aaneengesloten donkerperiode van acht uur is in de toelichting opgenomen dat het hanteren van een langere donkerperiode eveneens is toegestaan, zoals dit in de praktijk bijvoorbeeld bij opfokleghennen voorkomt.

Daarnaast is in de reacties voorgesteld om per functiegebied (zoals voer-, rust- en nestgebieden) specifieke lichtsterkten vast te leggen. Op basis van de beschikbare wetenschappelijke literatuur wordt dit voorstel niet overgenomen. Er bestaat op dit moment geen eenduidig wetenschappelijk inzicht in optimale lichtniveaus per afzonderlijk functiegebied binnen pluimveestallen.

Lichtintensiteit varieert continu binnen de stal door onder meer daglichttoetreding, reflectie en technische instellingen. Daarnaast kan dit mogelijk botsen met de Europese Richtlijn 2007/43/EG, waarin in bijlage I is bepaald dat de lichtintensiteit tijdens de lichtperiode op ten minste 80% van de bruikbare oppervlakte ten minste 20 lux moet bedragen.

Wel is naar aanleiding van deze reacties ten aanzien van licht een aanvullende maatregel ten aanzien van toetreding van daglicht in pluimveestallen in de AMvB opgenomen. Berekeningen tonen aan, dat de aanvullende kosten voor pluimveehouders beperkt zijn, onder meer doordat vaak met relatief eenvoudige aanpassingen aan de lichtinval kan worden voldaan. De economische impact wordt daarom als verwaarloosbaar ingeschat.

Geluid

Een dierenwelzijnsorganisatie verzocht om het opnemen van een maximale geluidsnorm. Geluid wordt in de regelgeving niet afzonderlijk genormeerd. Wel geldt op grond van de algemene zorgplicht en welzijnsnormen dat dieren niet mogen worden gehouden onder omstandigheden die hun gezondheid of welzijn benadelen.

Mortaliteit

Dierenwelzijnsorganisaties hebben in hun reacties voorgesteld om mortaliteit als welzijnsindicator op te nemen voor alle diercategorieën. Mortaliteit wordt echter gezien als minder toepasbaar als welzijnsindicator, omdat problemen hierin pas zichtbaar worden wanneer het welzijn en/of de gezondheid van een dier al langere tijd is aangetast. Mortaliteit als indicator zal dan ook niet worden opgenomen voor alle categorieën. De huidige bepaling over mortaliteit voor vleeskuikens in de hoogste bezettingsdichtheid blijft bestaan zolang de dieren in die hoogste categorie worden gehouden (2030). Wel wordt de voetzoollaesiescore, die nu enkel geldt voor de hoogste

bezettingsdichtheid, uitgebreid naar alle vleeskuikens. Deze score geldt als een robuuste en vroegtijdige welzijnsindicator, doordat deze direct inzicht geeft in de kwaliteit van de leefomgeving voor pluimvee.

Consultatie verslag AMvB Dierwaardige vleesveehouderij – RFL versie

1. Inleidend

Onderwerp van de consultatie

Naam:

Besluit van .. , houdende wijziging van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten vanwege het aanwijzen van gedragsbehoeften van in de veehouderij gehouden varkens, runderen en pluimvee en daarmee samenhangende houdvoorschriften en het verbieden van enkele lichamelijke ingrepen in de veehouderij (Besluit dierwaardige veehouderij)

Van:

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Type voorstel:

Concept Algemene maatregel van bestuur

Startdatum consultatie:

28 april 2026

Einddatum consultatie:

26 mei 2026

Doel van het voorstel

Het doel van de consultatie was om iedereen die werkt met productiedieren in de veehouderij, waaronder veehouders en erfbetreders zoals dierenartsen en stallenbouwers, en/of zich bezighoudt met of inzet voor het welzijn van productiedieren op de concept-AMvB te laten reageren. In deze AMvB gaat het om de volgende hoofdwijzigingen:

1. Aanwijzing van gedragsbehoeften voor runderen en kalveren in de vleesveehouderij;
2. Maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen;
3. Regels over lichamelijke ingrepen bij die runderen.

De volgende maatregelen in de AMvB waren onderdeel van de internetconsultatie:

- Verbod op aanbinden
- Thermoregulatieplan
- Beschikbare oppervlakte runderen
- Geschikte ondergrond (lig- en loopdeel)
- Voldoende ligplaatsen
- Mogelijkheid tot vachtverzorging
- Onbeperkte toegang tot vers water van passende kwaliteit
- (Permanente) toegang tot ruwvoer
- Eetplaatsen
- Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte
- Mogelijkheid tot afzonderen stier
- Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven
- Ingrepen
- Groepshuisvesting vanaf 14 dagen (kalveren)
- Beschikbare oppervlakte (kalveren)
- Eisen aan individuele huisvesting (kalveren)
- Ondergrond (kalveren)
- Daglicht in de stal (kalveren)
- Minimaal zes weken melk via de speen (kalveren)
- Hemoglobinegehalte (kalveren)
- Verhogen transportleeftijd (kalveren)

Opbrengst van de consultatie

In totaal zijn er 83 reacties binnengekomen op de internetconsultatie. In dit verslag wordt op de inhoud van de reacties gereageerd en wordt daarbij aangegeven of en zo ja hoe dit tot

aanpassingen in de AMvB of de toelichting heeft geleid. Het grootste deel (ongeveer 63%) van de reacties is afkomstig van burgers. Daarnaast hebben verschillende veehouderijsectorpartijen, ketenpartijen, dierenwelzijnsorganisaties en individuele veehouders op de internetconsultatie vleesvee gereageerd.

2. Beeld van de binnengekomen reacties

2.1 Veelvoorkomende overkoepelende thema's

Net zoals bij de internetconsultatie van de concept-AMvB dierwaardige veehouderij voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee uit de zomer in 2025, geven veel reacties aan dat de AMvB niet of onvoldoende leidt tot een dierwaardige (vlees)veehouderij en dat er meer of andere maatregelen benodigd zijn. Hiervan komt een groot aantal reacties van burgers die de AMvB 'niet ver genoeg vinden gaan'. Meerdere dierenwelzijnsorganisaties en burgers stellen dat de AMvB niet leidt tot een dierwaardige veehouderij in 2040 en dat er stevigere maatregelen nodig zijn om dit te bereiken. Een significant aantal andere reacties stelt dat dierwaardige veehouderij niet bestaat en dat dit een contradictio in terminis is. Deze reacties lijken in vele opzichten op de reacties die zijn binnengekomen via de internetconsultatie voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee. Zo wordt er gesteld dat de veehouder en dus niet het dier centraal staat. De overheid zou, volgens de reacties van verschillende burgers, meer oog moeten hebben voor het welzijn van dieren en voor duurzame oplossing, in plaats van zich te laten leiden door financieel gewin. Deze zorgen worden serieus genomen, de reacties geven een duidelijk signaal af dat er de wens is om op een andere manier met dieren om te gaan. Ondanks dat bij een groot deel van de reacties onderbouwing ontbreekt, geven deze reacties wel inzicht in het sentiment dat er leeft betreffende het houden dieren in de veehouderij. Verderop in het verslag wordt nader ingegaan op de inhoudelijke reacties.

Een van de meest voorkomende reacties vanuit burgers is dat de AMvB vooral de economische uitvoerbaarheid voor de houder zou onderbouwen, maar niet aantoont dat de gekozen normen voldoen aan de gedragsbehoeften van vleesrunderen. Daarmee dreigt de motivering de belangen van de houder zwaarder te laten wegen dan de wettelijke eis om de behoeften van het dier centraal te stellen. Uitgangspunt van de AMvB zijn de zes leidende principes van de RDA. Om de uitvoerbaarheid van de maatregelen te borgen is bij het opnemen van maatregelen en bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata ook met andere relevante aspecten rekening gehouden, zoals benodigd onderzoek, de economische gevolgen, en de relatie met emissies en de mogelijkheid tot vergunningverlening. Maar het voldoen aan regels dient voor veehouders ook realistisch en (financieel) haalbaar te zijn, hetgeen onder andere volgt uit artikel 2.3a, tweede lid en vierde lid van de Wet dieren. Dit heeft bij meerdere maatregelen tot gevolg dat de norm minder ambitieus is dan voor het dier wenselijk zou zijn op basis van wetenschap, de inwerkingtredingsdatum op een later moment in de tijd gezet of is een maatregel nog niet opgenomen (maar wel binnen de tijdshorizon die artikel 2.3a, vierde lid van de Wet dieren aan het stellen van regels gericht op een dierwaardige veehouderij geeft). Het uitgangspunt van een dierwaardige veehouderij is immers een veehouderij waarbij dieren worden gehouden met als doel de productie van dierlijke producten, maar die ook toekomstbestendig is en bestaansrecht heeft. Reacties van dierenwelzijnsorganisaties die bijvoorbeeld oproepen een einde te maken aan de huidige kalvermesterij leiden dan ook niet tot aanpassingen.

Er zijn reacties van veehouders en enkele sectorpartijen die juist het tegenovergestelde aangeven en stellen dat er te veel naar de emoties van bepaalde groepen burgers en dierenwelzijnsorganisaties is geluisterd, en er onvoldoende oog is voor de veehouder en de realiteit in de praktijk. Er is bij het opstellen van de AMvB overleg geweest met een breed scala aan partijen, zoals wetenschappers, sectorvertegenwoordigers én dierenwelzijnsorganisaties. Ook stellen verschillende sectorpartijen dat de AMvB te ver gaat. Zij geven aan dat moet worden voorkomen dat producten die in Nederland worden verkocht in de toekomst uit andere landen komen waar dierenwelzijn minder hoog in het vaandel staat en/of minder controle is op

dierenwelzijn of hormoongebruik. Ook wordt benoemd dat momenteel het aantal vleesstierkalveren dat vanuit de Nederlandse zoogkoeiensector komt te beperkt is om aan de marktvraag in Nederland te voldoen. Een vleesveehouder stelt dat wanneer de zoogkoeienhouderij zal worden verplicht tot investeringen die nooit terug zullen kunnen worden verdiend in de markt, de zoogkoeienhouderij in Nederland zal verdwijnen. Er wordt beargumenteerd dan ook direct het beheer van de natuurterreinen dat nu met name door zoogkoeienhouders wordt onderhouden en daarmee het verlies van cultuur en landschap. Bij het opstellen van de AMvB is steeds rekening gehouden met het verdienvermogen van de veehouder. De economische uitvoerbaarheid is daarmee dan ook al onderdeel van de afwegingen in de AMvB. Hoe deze afwegingen zijn gemaakt en hoe dat vorm heeft gekregen in de AMvB staat uitgelegd in de toelichting bij de passages over de randvoorwaarden, invoeringsstrategie en evaluatiebepaling.

Daarnaast vinden veel burgers en dierenwelzijnsorganisaties het tijdspad (veel) te lang duren, zoals het uitfaseren van ingrepen. Ook vragen meerdere burgers zich af waarom zijn andere vormen van veehouderij (nog) niet meegenomen en/of dat de invoertermijn te lang is. In de toelichting wordt toegelicht waarom voor bepaalde maatregelen en de inwerkingtredingsdata is gekozen. Meerdere dierenwelzijnsorganisaties en burgers doen verschillende voorstellen en suggesties hoe de AMvB aangepast zou moeten worden. Veel van de voorstellen en suggesties die in de AMvB overgenomen zouden moeten worden, worden echter niet onderbouwd. Stellingen als 'Produceer voor de eigen behoefte en niet voor de export en dwing een daling van de productie voor eigen behoefte af, de vleesconsumptie moet omlaag, de veehouderij zit tegen z'n grens aan' of "alle dieren leven op zo'n kort mogelijke termijn onder dierwaardige omstandigheden in Nederland." geven geen directe aanleiding tot aanpassing van de AMvB. Daar waar reacties op specifieke maatregelen vaker terugkomen of (enigszins) onderbouwd zijn, worden deze verderop in het verslag inhoudelijk worden behandeld.

Er zijn ook een aantal reacties van veehouders die aangeven dat nieuwe regelgeving niet nodig is omdat de sector het al heel goed doet en/of omdat zij stellen dat bijvoorbeeld zoogkoeien vooral kleinschalig en hobbymatig gehouden worden, waarbij (zeer)extensieve veehouderij de standaard is. Zij roepen op tot maatwerk. Een andere veehouder geeft aan dat veel kleine vleesveehouders de afgelopen jaren al maximaal hebben geëxtensiveerd om aan eerdere milieueisen te voldoen en dat de rek eruit is, ook vanwege de hoge grondprijzen. Daarnaast wordt benoemd dat zowel de zoogkoeienfokkerij als de (stieren)mesterij sectoren zijn die het afgelopen decennium zeer sterk zijn gekrompen. Ook stellen enkelen dat zij het niet gepast vinden dat de vleesveehouderij op een later moment is toegevoegd aan de AMvB en dat zij dus pas op een later moment betrokken zijn. Voor de vleesveesector zijn echter dezelfde zorgvuldige stappen doorlopen om tot een regelgeving te komen als voor de AMvB van de andere sectoren. Met het betrekken van vleesvee in de AMvB is het doel uiteindelijk een AMvB voor een dierwaardige rundveehouderij op te stellen. Uitgangspunt is hierbij het voorzien in de gedragsbehoeften voor de diersoort rund (*Bos taurus*), ongeacht waar en/of met welk productiedoel dit dier gehouden wordt. Met het betrekken van vleesvee wordt tegelijkertijd de zorg voorkomen dat er verwarring kan ontstaan over de reikwijdte van de maatregelen en gedragsbehoeften die reeds eerder zijn aangewezen voor melkvee en kalveren.

2.2 Onderwerpen die niet in de reikwijdte vallen van de consultatie

Er zijn er ook reacties van verschillende burgers die verder gaan dan de wettelijke opdracht waar deze AMvB op ziet of buiten de inhoud van de AMvB valt. Deze reacties hebben om deze reden dan ook niet geleid tot aanpassingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de oproep voor een snelle transitie naar een puur plantaardig dieet om onder andere klimaat-, stikstof en dierenwelzijnsproblematiek aan te pakken. Ook zijn er reacties binnengekomen die zien op regelgeving op fosfaat en stikstof. Ook deze zijn niet inhoudelijk behandeld omdat ze buiten de reikwijdte van de internetconsultatie vallen.

Een aantal reacties van burgers en dierenwelzijnsorganisaties stellen dat het onacceptabel is dat andere vormen van veehouderij nog niet zijn meegenomen. Ook wordt in een reactie benoemd dat de markt en keten een grotere rol moet spelen. De essentiële rol van de markt en keten wordt

erkend, maar in de AMvB worden regels gesteld voor de primaire veehouderij en daarom valt dit buiten de reikwijdte van de AMvB.

Er zijn bij deze consultatie daarnaast veel reacties binnengekomen die gelijk zijn aan of sterk overlappen met reacties die zijn binnengekomen via de internetconsultaties op de AMvB voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee. Hiervoor wordt verwezen naar het verslag van de AMvB voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee. Het gaat hierbij om reacties over onder andere:

- De totstandkoming, functie en zeggingskracht van de Gidsen voor goede praktijken;
- Brandveiligheidsmaatregelen;
- Open normen en handhaving;
- Impact op emissies;
- Evaluatiebepaling en inwerkingtreding van maatregelen (wel of niet per Koninklijk besluit);
- Aanwijzen van gedragsbehoeften;
- Fokkerij;
- Thermoregulatieplan/klimaatadaptatieplan;
- De relatie AMvB – convenant;
- De rol van de Autoriteit.

2.3 Wat is er met de reacties gedaan?

Hieronder worden de opmerkingen uiteengezet die op de inhoudelijke delen zijn gemaakt, zoals op onderdelen in het algemene deel en per maatregel. Daar waar reacties hebben geleid tot aanpassingen van de regelgeving, staat dat aangegeven bij het onderwerp of de maatregel waar dat op van toepassing is.

Algemeen

Invulling opdracht artikel 2.3a Wet Dieren

Een reactie van een burger geeft aan dat er sprake is van een inversie tussen gedragsbehoefte en houderijsysteem in de motiveringssystematiek van artikel 2.3a, tweede lid, onder e, Wet dieren. Dit is niet het geval. De AMvB Dierwaardige veehouderij geeft uitvoering aan artikel 2.3a Wd. Dit is nader toegelicht in de nota van toelichting in hoofdstuk 3 'verhouding tot hoger recht'.

Inwerkingtreding

Een sectorpartij stelt dat het eerste moment van inwerkingtreding, 2028, te vroeg komt als de AMvB later dan 1 januari 2027 wordt vastgesteld. Om veehouders voldoende tijd te geven is het vroegste moment van inwerkingtreding al aangepast van 2027 naar 2028 ten opzichte van de vorige versie die in 2025 in consultatie is geweest. Er is hier dan ook oog voor. Een sectorpartij heeft daarnaast zorgen over de wetgevingssystematiek, waarbij in een aantal artikelen in een eerste lid gedragsbehoeften zijn omschreven en in een tweede lid vervolgens wordt verwezen naar in dezelfde paragraaf gestelde regels die door de veehouders moeten worden nageleefd. Er zijn zorgen dat er dan handhavingsverzoeken kunnen komen op naleving van de gedragsbehoeften, zonder dat de maatregelen al van kracht zijn. Hier is rekening mee gehouden in de AMvB, door de gedragsbehoeften pas in werking te laten treden wanneer alle maatregelen die invulling geven aan die betreffende maatregel van kracht zijn. Dit geeft dan ook geen aanleiding tot aanpassingen.

Reikwijdte AMvB

Enkele reacties pleiten voor een vrijstelling voor zoogkoeien. Hierbij wordt beargumenteerd dat dit soort bedrijven er in Nederland slechts in beperkte mate zijn en in veel gevallen slechts kleinschalig of hobbymatig vee wordt gehouden. Ook geven zij aan dat zoogkoeien in het zomerseizoen al veelal in de wei gehouden worden en dat het kalf al bij de koe blijft, maar dat de investeringen om te voldoen aan de nieuwe regelgeving rondom eetplekken en ruimtenormen voor deze subsector niet haalbaar zijn. Anderen roepen op tot maatwerk of vragen zich af of en zo ja, hoe onderscheid gemaakt kan worden voor hobbymatige vleesveehouders. Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan

dat de AMvB op sommige maatregelen onderscheid maakt tussen het productiedoel van het dier. Zoals ook eerder vermeld in de toelichting is het echter juist de bedoeling dat de gedragsbehoeften en maatregelen voor alle runderen, ongeacht het productiedoel, gelden. In de AMvB is dit dan ook het uitgangspunt. De maatregelen om te kunnen voorzien in de gedragsbehoeften zijn dan ook voor alle runderen hetzelfde. Enkel op een tweetal maatregelen (oppervlakte en ondergrond) geldt dat er voor melkgevende en droogstaande koeien specifiekere eisen worden gesteld dan wel een eerdere inwerkingstredingsdatum geldt. In de toelichting is toegelicht waarom deze keuze is gemaakt. De AMvB is van toepassing op alle mannelijke en vrouwelijke runderen die gehouden worden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees. Het gaat hier om bedrijfsmatig gehouden dieren (artikel 2.3a van de Wet dieren).

Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan dat runderen voor natuurbegrazing ontbreken in de AMvB en hier maatregelen voor zouden moeten komen. De AMvB geldt voor alle mannelijke en vrouwelijke runderen die gehouden worden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees. Wanneer deze runderen worden ingezet voor natuurbegrazing is de AMvB gewoon van toepassing. Wel van belang is dat in de AMvB met name huisvestingsvereisten zijn opgenomen. Voor runderen die een deel van het jaar in de wei en natuurgebied worden gehouden zijn deze huisvestingseisen niet van toepassing. Wel gelden de algemene eisen uit het huidige Bhd. Zo moet bijvoorbeeld aan dieren die niet in een gebouw gehouden worden beschutting worden geboden tegen slechte weersomstandigheden. En de maatregelen uit deze AMvB die zien op water en voer.

Enkele dierenwelzijnsorganisaties vinden het vreemd dat de melk-, vlees-, en kalverhouderij in de wet gescheiden worden. Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat er niet regels voor dieren per productiedoel zouden moeten komen, maar juist een AMvB voor runderen. Zoals hierboven aangegeven is dat precies wat deze concept-AMvB beoogd te doen. Door een andere dierenwelzijnsorganisatie wordt aangegeven dat zij het onduidelijk vinden wat de verhouding tussen de AMvB voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee is ten opzichte van de AMvB voor vleesvee. Zij stellen dat ook de toelichting hier geen uitsluitsel over geeft. In de toelichting bij het amendement van De Groot/Van Campen staat beschreven dat er in eerste instantie een AMvB dierwaardige veehouderij dient te worden opgesteld voor varkens, pluimvee, melkvee en kalveren. Echter dient er uiteindelijk een dierwaardige veehouderij te komen voor alle bedrijfsmatig gehouden productiedieren. Vanwege de opdracht uit het amendement is in eerste instantie gefocust op het opstellen van regels voor onder andere melkvee en kalveren. Echter is er na de internetconsultatie voor de AMvB varkens, pluimvee, melkvee en kalveren, voor gekozen in dezelfde AMvB vleesvee op te nemen. In de vleesveesector worden immers ook runderen en kalveren gehouden met dezelfde gedragsbehoeften als die zijn aangewezen voor melkvee en kalveren. Het uiteindelijke doel van het opstellen van maatregelen voor vleesvee was dan ook dat de gedragsbehoeften en maatregelen voor alle mannelijke en vrouwelijke runderen die gehouden worden voor de productie van melk, rund- en/of kalfsvlees gaan gelden. Uitgangspunt is hierbij het tegemoetkomen aan de gedragsbehoeften voor de diersoort rund (*Bos taurus*), ongeacht waar en/of met welk productiedoel deze dieren gehouden worden.

Door de transportsector is gesteld dat maatregelen ook van toepassing zouden zijn op onder andere verzamelcentra en slachthuizen. Dit leidt tot zorgen over handelingsperspectief. Met de AMvB worden (bijna) geen regels gesteld aan verzamelcentra, transport en slachthuizen; daarvoor gelden EU-verordeningen. Enkel de regel over de transportleeftijd voor kalveren raakt de transportsector. Een soortgelijke reactie is beantwoord in het verslag van de internetconsultatie voor de AMvB voor varkens, pluimvee, melkvee en kalveren.

Randvoorwaarden

Ook wordt door zowel dierenwelzijnorganisaties als burgers, veehouders en sectorpartijen aangegeven dat enkele randvoorwaarden ontbreken. Zo geeft een veehouder aan dat de randvoorwaarde 'veiligheid' als randvoorwaarde ontbreekt, al wordt wel erkent dat deze is verwerkt in de toelichting. Veiligheid wordt in reacties vooral benoemd in relatie tot de maatregelen 'verbod

op onthoornen'. In de toelichting is daarom extra verduidelijkt dat veiligheid onderdeel is van de evaluatie voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze maatregel.

Veehouders beargumenteren dat ten aanzien van de economische impact dat er geen financiële ruimte is voor nieuwe investeringen, dat de rendabiliteit op deze bedrijven al jaren onder druk staat en er een oneerlijk speelveld ontstaat. Ook geven zij aan dat specifiek de vleesveesector last heeft van schaalgrootte-val en dat zij de hoge kosten slechts over enkele tientallen dieren kunnen verspreiden. Diverse reacties van veehouders en sectororganisaties benoemen dat de AMvB een ongelijk speelveld creëert en pleiten voor strengere dierenwelzijnsregels op EU-niveau. Waar de meeste reacties zien op het speelveld in Europa, worden in enkele reacties ook zorgen geuit over het handelsverdrag met de Mercosur-landen. Veehouders zijn bang dat zij weggeconcentreerd zullen worden door de import van (goedkopere) producten uit het buitenland. Ook beargumenteren zij dat dit verplaatsing van productie naar landen met lagere dierenwelzijnsstandaarden tot ongewenst neveneffect zou hebben, wat het dierenwelzijnsniveau in de totaliteit niet ten goede zou komen. Een burger stelt echter dat sterke nationale normen juist kunnen bijdragen aan verhoging van de (Europese) minimumnormen. Het klopt dat de regels in de AMvB kosten met zich meebrengen en impact kunnen hebben op het verdienmodel van veehouders. Hier is zeker aandacht voor. Aangezien het redelijkerwijs creëren of behouden van een verdienmodel een belangrijke randvoorwaarde is bij de totstandkoming en inwerkingtreding van regels is het daarmee indirect al onderdeel van de AMvB. Daarnaast zet Nederland zich op Europees niveau in op het opstellen van houderijvoorschriften voor runderen, omdat het inderdaad nodig is dat er ook op EU-niveau ingezet moet worden op hogere dierenwelzijnsstandaarden. Deze reacties hebben daarom niet geleid tot aanpassingen.

Agrarische praktijktoets en economische impactanalyse

Een paar reacties stellen dat de onderbouwing van de agrarische praktijktoets voor de vleesveesector onvolledig en onvoldoende representatief is. Er wordt kritiek geuit dat onvoldoende veehouders met actuele praktijkkennis van verschillende typen vleesvee zijn betrokken, waardoor er geen goed beeld ontstaat van de sector. Reacties stellen dat hiermee niet wordt voldaan aan het motiveringsbeginsel. Deze visie wordt echter niet gedeeld, er is getracht vanuit verschillende bedrijfstypen veehouders uit te nodigen voor de agrarische praktijktoets. Aanvullend is er ook gesproken met sectorvertegenwoordigers die de gehele sector vertegenwoordigen.

Daarnaast zou in de analyses en economische impactanalyse een aanzienlijk deel van de vleesveehouderij buiten beschouwing zijn gelaten, zoals houders van vrouwelijk vleesvee voor vermeerdering of afmesten en bedrijven die melkvee afmesten. Hierdoor wordt de impact van de voorgestelde maatregelen als onvolledig en mogelijk onjuist beoordeeld. Volgens de reacties leidt dit tot een gebrekkige motivering en kan de AMvB niet worden vastgesteld op basis van een onvolledige impactanalyse, omdat de werkelijke economische gevolgen voor de sector onvoldoende in beeld zijn gebracht. Zo wordt in een reactie aangegeven dat daardoor de onderbouwing van de AMvB onvolledig en incorrect is. In het algemene deel van de toelichting is aangegeven dat een belangrijk aandachtspunt is dat de impactanalyse die is uitgevoerd door WSER/CAF met de nodige voorzichtigheid dient te worden geïnterpreteerd. Vanwege de enorme diversiteit van de sector is het vaststellen van de economische impact lastig. WSER/CAF heeft gebruik gemaakt van de in KWIN Veehouderij 2025-2026 beschreven professionele houderij van zoogkoeien en vleesstieren. De impact op sectorniveau kan daarom slechts als indicatie worden beschouwd en het is niet goed mogelijk de uitkomsten door te trekken naar specifieke individuele bedrijven. Daarnaast wordt gesteld dat de impactanalyse uitsluitend kosten vaststelt, maar dat de toereikendheid voor het dier niet is onderzocht. Er wordt geconstateerd dat de woorden "welzijn", "gedrag" en "behoefte" niet worden benoemd in de impactanalyse. Het klopt dat deze onderdelen niet zijn meegenomen in de impactanalyse. De impactanalyse had immers tot doel de maatregelen te toetsen op economische impact. De maatregelen aan zich hebben juist tot doel te voorzien in de gedragsbehoeften en bij het opstellen van de maatregelen zijn de zes leidende principes van de RDA steeds het uitgangspunt geweest.

Vertaling vijfde Brambellvrijheid

Er is een drietal reacties binnengekomen waarin wordt gesteld dat er een fundamentele vertaal- en interpretatiekwestie is ontstaan rond de vijfde Brambellvrijheid, waarin "normal patterns of behaviour" in Nederland niet als "normaal gedrag" maar als "natuurlijk gedrag" is vertaald. Volgens de indiener heeft deze verschuiving ertoe geleid dat de nadruk in het Nederlandse dierenwelzijnsbeleid sterker is komen te liggen op "natuurlijk gedrag" dan oorspronkelijk bedoeld, wat zou hebben bijgedragen aan beleid dat als moeilijk uitvoerbaar of mogelijk contraproductief voor dierenwelzijn wordt gezien. Er wordt kritiek geuit op het feit dat deze interpretatie, ondanks erkenning ervan in RDA-publicaties, in het verdere debat en beleid is blijven doorwerken, waardoor volgens de reactie een onjuiste conceptuele basis is ontstaan. Het uitgangspunt voor de AMvB zijn de zes leidende principes van de RDA, inclusief het aanwijzen van de gedragsbehoeften. In de AMvB worden gedragsbehoeften aangewezen en de maatregelen dienen ertoe te voorzien in de gedragsbehoeften. Deze zes leidende principes van de RDA zijn ook onderdeel van de wettelijke opdracht waar de AMvB invulling aan geeft. Deze reactie heeft dan ook niet geleid tot aanpassingen.

Dierinhoudelijke reacties

Gedragsbehoeften

Verschillende reacties pleiten ervoor om aanvullende gedragsbehoeften van runderen explicieter op te nemen in de AMvB. Zo wordt voorgesteld om 'reproductie' en 'seksueel gedrag' als gedragsbehoefte te erkennen, waarbij aandacht wordt gevraagd voor aanvullend onderzoek, voldoende uitwijkmogelijkheden voor dieren en het belang hiervan voor de ontwikkeling van kalveren. Ook wordt gepleit voor het opnemen van 'spelgedrag', omdat dit bijdraagt aan de emotionele en fysieke gezondheid van jonge dieren en de huidige ruimtenormen mogelijk onvoldoende ruimte bieden om te spelen of te rusten. Daarnaast wordt gevraagd om 'urineren' en 'ontlasten' als gedragsbehoefte mee te nemen, met passende eisen aan ruimte, vloer en hokinrichting voor goede hygiëne en natuurlijk gedrag. Tot slot wordt voorgesteld om de behoefte aan 'exploratie' verder uit te werken, bijvoorbeeld door eisen voor omgevingsverrijking voor rundvee en kalveren op te nemen. Ook zou de gedragsbehoefte 'nestbouwgedrag' opgenomen moeten worden. De behoeften 'urineren' en 'ontlasten' zijn niet opgenomen als gedragsbehoeften omdat runderen geen specifieke behoefte, zoals plaats, hebben rondom deze behoeften. Ten aanzien van 'reproductie' en 'seksueel gedrag' is onvoldoende bekend vanaf welke leeftijd dit gedragsbehoeften van een rund zijn, om deze reden zijn ze niet toegevoegd als gedragsbehoeften. 'Spelgedrag' en 'exploratie' zijn in de AMvB niet als losse gedragsbehoefte aangewezen omdat deze wordt geschaard onder 'actief gedrag' waarin wordt voorzien met behulp van diverse maatregelen. 'Nestbouwgedrag' valt onder het 'maternaal gedrag'. Deze behoefte is niet aangewezen en dit is reeds toegelicht in de toelichting en heeft dan ook niet tot een aanpassing geleid. Wel is in de toelichting bij de maatregel van de afkalfruimte toegevoegd dat het toepassen van stro of ander manipuleerbaar materiaal het natuurlijk gedrag rondom het afkalven ondersteunt.

Maatregelen die geen onderdeel zijn van de AMvB

Keizersnede dikbilrassen

Diverse reacties van dierenwelzijnsorganisaties en burgers wijzen op het ontbreken van regelgeving om een einde te maken aan het routinematig uitvoeren van keizersneden bij dikbilrassen. Dit wordt gezien als een (grote) omissie. Hoewel de toelichting in het algemene deel het welzijnsprobleem erkent en verwijst naar het Bewust Natuurlijk Luxe-project voor de rassen Belgisch Witblauw en Verbeterd Roodbont, ontbreekt in de AMvB een concrete consequentie nu de doelstelling van 50–60% natuurlijke geboorten in 2035 naar verwachting niet wordt gehaald. Meerdere reacties pleiten daarom voor een verbod op het fokken met rassen die niet natuurlijk kunnen afkalven, een verbod op selectie voor dikbilkenmerken en/of uitfasering van deze rassen, omdat het fokken op kenmerken die schadelijk zijn voor het welzijn niet verenigbaar wordt geacht met een dierwaardige veehouderij.

Het klopt dat er geen maatregel is opgenomen ten aanzien van de routinematige keizersnedes bij deze zogenaamde dikbilrassen. Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie is hierover in de toelichting een passage opgenomen. Erkend wordt dat het routinematig uitvoeren van keizersnedes vanwege de wijze waarop de runderen zijn gefokt en het fokken met deze rassen niet past niet in een dierwaardige veehouderij. In de toelichting wordt uitgebreid uitgelegd dat er onder andere in verband met Europese regelgeving geen maatregel in de AMvB kan worden opgenomen.

Ingrepen

Castratie, verwijderen bijspenen en aanbrengen neusring

In verschillende reacties van dierenwelzijnsorganisaties wordt gesteld dat de voorwaarden voor ingrepen, zoals het verwijderen van bijspenen en castratie, expliciet in de AMvB regeltekst moeten worden opgenomen in plaats van alleen in de toelichting. Daarbij zou moeten worden vastgelegd dat deze ingrepen uitsluitend onder sedatie, lokale verdoving en langdurige pijnstilling door een dierenarts worden uitgevoerd, waarbij "langdurige pijnstilling" nader moet worden gedefinieerd (bijvoorbeeld meer dan vijf dagen). Deze ingrepen zijn echter al vastgelegd als zijnde toegestane ingrepen in het huidige Besluit diergeneeskundigen. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Uit artikel 2.7 Besluit diergeneeskundigen volgt daarnaast dat deze ingrepen op zodanige wijze worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Verder wijzen verschillende reacties erop dat het verruimen van de mogelijkheden voor castratie haaks staat op de ambitie om fysieke ingrepen uit te faseren en bovendien tegenstrijdig is met het eerste RDA-principe "erkenning van intrinsieke waarde" en daarom niet verenigbaar is met een dierwaardige veehouderij. Er is geen sprake van een verruiming van de mogelijkheid tot castratie. In de toelichting is de passage over onder andere castratie opgenomen om toe te lichten waarom deze ingrepen, ondanks de inbreuk op de intrinsieke waarde, wel blijven toegestaan. Een aantal sectororganisaties geven aan dat zij verbaasd zijn dat de castratie van runderen verboden wordt in de AMvB: dit is echter niet het geval.

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties stellen dat er een verbod dient te worden opgenomen voor het plaatsen van een neusring. In de toelichting is reeds opgenomen dat deze ingreep, ondanks de inbreuk op de intrinsieke waarde, blijft toegestaan. Het aanbrengen van een neusring is beperkt tot mannelijke runderen mits de ingreep geschiedt met het oog op de veiligheid van mens of dier en wanneer het dier wordt gehouden of aantoonbaar bestemd is te worden gehouden voor de fokkerij. Het betreft een zeer kleine groep runderen waarbij de ingreep is toegestaan. Een verbod zou kunnen leiden tot onveilige situaties en/of vervroegde afvoer. Deze bepaling blijft daarom ongewijzigd.

Verbod op onthoornen

Op de maatregel voor het verbod op onthoornen zijn een flink aantal en uiteenlopende reacties binnengekomen. Enkele veehouders en sectorpartijen geven aan dat het onthoornen essentieel is voor veiligheid van mens en dier. Daarnaast wordt enkele keren aangehaald dat het veiliger is om dieren aangebonden in aanbindstallen te houden en dat op deze manier de hoorns behouden kunnen worden. Naar aanleiding hiervan is in de toelichting opgenomen dat bij de evaluatie in 2035, naast de gebruikelijke randvoorwaarden, ook specifiek gekeken zal worden naar de veiligheid van de medewerkers in de vleesstierensector. Ook wordt door een sectorpartij gesteld dat preventief onthoornen daardoor ook het dier juist ten goede komt. Zij geven aan dat hoornloze genetische foklijnen momenteel nog te beperkt zijn, waardoor het niet mogelijk is om vóór de geplande inwerkingtreding van een verbod volledig over te stappen op hoornloze dieren. Ook benoemen zij het risico op inteelt. Erkend wordt dat er verschil zit in de beschikbaarheid van hoornloze stieren voor de verschillende rundveerassen. Voor sommige rassen is de ontwikkeling naar hoornloos al in een verder gevorderd stadium dan voor andere rassen. Juist daarom is voor een voor een ruime overgangstermijn gekozen en een evaluatie voorafgaand aan de inwerkingtreding. Deze reacties gaven dan ook geen aanleiding tot aanpassingen. Een sectorpartij

geeft aan het niet goed te vinden dat er geen vrijstelling is op onthoornen in het geval er op een bedrijf waar hoornloos gefokte dieren worden gehouden toch een rund met horens wordt geboren. Deze vrijstelling is echter al reeds opgenomen in de toelichting. Een dierenwelzijnsorganisatie pleit er juist voor deze vrijstelling te heroverwegen. De overwegingen wel een vrijstelling in te regelen voor deze gevallen zijn beschreven toelichting. Er zijn geen argumenten aangedragen die hebben geleid tot een heroverweging.

Verschillende dierenwelzijnsorganisaties en burgers prijzen juist dat deze maatregel is opgenomen. Wel wordt aangegeven dat het jaartal waarin onthoornen definitief verboden wordt in de AMvB ontbreekt omdat er voorafgaand aan de inwerkingtreding nog een evaluatie moet plaatsvinden. Ook pleiten zij voor het verplichtstellen van sedatie, lokale verdoving en langdurige pijnstilling zolang het verbod op onthoornen nog niet van kracht is. In de toelichting is verduidelijkt dat op basis van artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen geldt dat ingrepen zo worden uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Dit betekent dat zolang bij ingrepen nog niet verboden zijn en uitfaseren, het verplicht is om onnodige pijn te voorkomen, bijvoorbeeld door het toepassen van sedatie indien van toepassingen of, lokale verdoving en langdurige pijnstilling. Dit was al verduidelijkt in de toelichting. In het geval van het onthoornen is expliciet vastgelegd dat deze ingreep gebeurt onder op aanwijzing van een plaatselijk praktiserende dierenarts nadat deze een plaatselijke verdoving ten behoeve van deze ingreep heeft toegepast (zie artikel 2.4 Besluit diergeneeskundigen juncto artikel 2.28 sub b Besluit houders van dieren). Ook worden er zorgen geuit over het fokken van met genetische hoornloze rassen. Zo wordt gesteld dat het wegfokken van lichaamsdelen waar mensen last van hebben niet dierwaardig is en dat hoorns bijdragen aan het welzijn van runderen, bijvoorbeeld in hun thermoregulatie. Voor dit laatste is onvoldoende wetenschappelijk bewijs en heeft daarom niet geleid tot aanpassingen.

Weidegang, natuurbegrazing en graasgedrag

Een significant aantal reacties, voornamelijk van burgers en dierenwelzijnsorganisaties, geven aan dat het ontbreken van maatregelen voor weidegang een grote ommissie is. Een reactie roept op om natuurbegrazing en randvoorwaarden die hieraan gekoppeld zijn op te nemen in de AMvB. Ook wordt bezwaar gemaakt tegen het uitsluiten van de graas- en foerageerbehoefte bij vleesvee in de mesterij. Volgens een aantal reacties mag de houderijvorm niet bepalend zijn voor welke natuurlijke behoeften worden erkend. Er wordt gepleit om graasgedrag als gedragsbehoefte voor alle vleesrunderen op te nemen en per sector passende invulling te bepalen, bijvoorbeeld via alternatieven wanneer beweiding van stieren niet veilig is. Ook wordt er door een dierenwelzijnsorganisatie gepleit een maatregel op te nemen om dekstieren te voorzien van een overdekte uitloop in plaats van weidegang. Veehouders, aan de andere kant, geven aan dat zij weidegang al veelvuldig toepassen. Naar aanleiding de reacties is de toelichting aangepast en verduidelijkt. Hierin wordt onder andere erkend dat grazen een gedragsbehoefte is die enkel kan worden ingevuld door weidegang. Tegelijkertijd wordt toegelicht waarom ervoor gekozen is geen maatregel is opgenomen om weidegang te verplichten en via andere wegen te stimuleren. De overdekte uitloop is niet opgenomen. Met de opgenomen maatregelen in de AMvB wordt voorzien in de gedragsbehoeften.

Stalklimaat

In een aantal reacties is door dierenwelzijnsorganisaties gewezen op het punt dat concrete en handhaafbare normen voor het stalklimaat ontbreken, terwijl wel wordt aangegeven in de toelichting dat dit wenselijk is. Er wordt opgeroepen om gehaltes (bandbreedtes) voor koolstofdioxide- en ammoniakuitstoot, stofgehalte en de temperatuur en luchtvochtigheid wettelijk vast te stellen om het welzijn van dieren te waarborgen. Er wordt bepleit om de grenswaarden te baseren op de huidige stand van de wetenschap. Wanneer onvoldoende kennis beschikbaar is om een grenswaarde vast te stellen, zou op grond van het voorzorgsbeginsel moeten worden aangesloten bij de grenswaarde voor een vergelijkbare diergroep. Volgens EFSA kunnen ammoniakconcentraties boven de 6-10 ppm al schadelijk zijn voor runderen.

Er zijn inderdaad nog geen specifieke normen opgenomen. Wel wordt toegelicht dat er momenteel onvoldoende wetenschappelijke kennis is wat de drempelwaardes moeten zijn en dat nader onderzoek nodig is om deze drempelwaarden vast te kunnen stellen en inzichtelijk te krijgen welke aanpassingen van de stal en/of het management nodig zijn. Op basis van onderzoek, waarbij ook de waardes zoals genoemd in EFSA zullen worden meegenomen, is het doel op een later moment voor rundvee (inclusief kalveren) alsnog specifieke normen op te nemen voor stalklimaat in de AMvB. De reacties hebben niet geleid tot aanpassing.

Stabiele groepen

In een reactie van een dierenwelzijnsorganisatie wordt gesteld dat runderen behoefte hebben aan stabiele familiekluddes met meerdere leeftijden, net als dat runderen ook meerjarige vriendschappen aan gaan en dat hier zoveel mogelijk rekening mee gehouden dient te worden. Mengen met onbekende dieren zou vermeden moeten worden en de stal moet zo ingericht zijn om positieve interacties te stimuleren en negatieve interacties te beperken. In de AMvB is om te kunnen voorzien in onder andere de gedragsbehoeften sociaal gedrag en veiligheid een maatregel opgenomen ten aanzien van ruimte in de stal. In de toelichting wordt toegelicht in welke gedragsbehoeften verder voorzien moet worden. Ook is opgenomen dat men bij het inrichten van de stal bijvoorbeeld kan denken aan het vermijden van doodlopende stukken in de stal. Dit om ervoor te zorgen dat dieren elkaar kunnen vermijden. In de agrarische praktijktoets melkvee en kalveren is een maatregel voor stabiele groepen wel besproken. Daar kwam naar voren dat in de praktijk geen onnodige verplaatsingen worden gedaan omdat rust ook voor de veehouder rust in de koppel van belang is. Specifiek voor de kalveren werd aangegeven dat in het belang van (de gezondheid van) de kalveren de mogelijkheid moet blijven bestaan om dieren te wisselen van groep als bijvoorbeeld de drinksnelheid verschilt of als dieren ziek zijn. Er is daarom geen maatregel ten aanzien van stabiele groepen opgenomen.

Vrijloopstallen

In een aantal reacties wordt gepleit voor een duidelijk eindbeeld voor 2040 waarin vrijloopstallen onderdeel zijn van een dierwaardige veehouderij en dat deze maatregel opgenomen zou moeten worden. Daarbij worden vrijloopstallen met zand of stro, zonder ligboxen en bij voorkeur in combinatie met weidegang, genoemd als voorbeeld van een toekomstbestendige en dierwaardige huisvestingsvorm. In de AMvB is het uitgangspunt het voorzien in de gedragsbehoeften en het werken met doelvoorschriften. Het voorschrijven van een bepaald type stal en ondergrond zou hier geen recht aan doen. In de praktijk wordt al gebruik gemaakt van verschillende staltypes. Het is aan de veehouder hoe die deze doelvoorschriften invult. Het vastleggen van bepaalde stalsystemen zou de ondernemersvrijheid en innovaties in de weg staan. De reacties hebben daarom niet geleid tot aanpassingen. Dat neemt tegelijkertijd ook niet weg dat een veehouder de maatregelen in kan vullen door middel van een vrijloopstal.

Daglicht in de stal

In enkele reacties van dierenwelzijnsorganisaties wordt gepleit voor duidelijke en haalbare eisen voor daglicht in stallen, omdat alle dieren recht hebben op natuurlijk licht. Er wordt voorgesteld om uiterlijk in 2040 toe te werken naar minimaal 10% daglichttoetreding en deze norm ook te laten gelden voor overig rundvee. Deze reacties hebben niet geleid tot aanpassing. Het uitgangspunt daarbij is te werken met doelvoorschriften en om houders de vrijheid te laten met verschillende functiegebieden te werken waar ook verschil in licht kan zitten. Voor runderen is daarom geen bepaling opgenomen omdat dit in de praktijk doorgaans geen aandachtspunt is. Voor kalveren is wel een bepaling opgenomen ten aanzien van daglicht in de stal. Voor deze maatregel geeft de sector aan dat deze norm te streng is en naar beneden zou moeten worden bijgesteld omdat het strenger is dan bovenwettelijke private kwaliteitssystemen in het buitenland. In het huidige Bhd wordt onderscheid gemaakt in daglicht de stal voor vleeskalveren en andere kalveren dan vleeskalveren. Aangezien het om hetzelfde dier gaat dat enkel in een ander houderij systeem wordt gehouden vervalt dit verschil en geldt per 2030 voor alle kalveren de eis van 5%. Dat dit strenger is dan private normen in het buitenland is geen belemmering. Daarnaast staat het de houder vrij gebruik te maken van alternatieve daglichtsystemen. Deze maatregel is dan ook niet aangepast.

Kalf bij koe

Er zijn uiteenlopende reacties van zowel dierenwelzijnsorganisaties, burgers als sectorpartijen en veehouders over het voornemen het kalf langer bij de koe te gaan houden. Enerzijds wordt door veehouders en sectorpartijen gewezen op mogelijke welzijns- en gezondheidsrisico's, zoals vertrapping van kalveren, diarree en uierontstekingen, en wordt verzocht deze maatregel niet op te nemen. Anderzijds geven meerdere reacties van burgers en dierenwelzijnsorganisaties aan dat het langer bij elkaar houden van kalf en koe een essentieel onderdeel is van een dierwaardige veehouderij en daarom expliciet in de AMvB moet worden vastgelegd, in plaats van uitsluitend in de toelichting te worden genoemd. Zo stelt een dierenwelzijnsorganisatie voor om voor vleesvee dit al per 2030 op te nemen als maatregel omdat het gros van de bedrijven dit al toepast. Een reactie van een dierenwelzijnsorganisatie stelt voor om in ieder geval voor de zoogkoeienhouderij een verplichting tot kalf-bij-koe met een passende overgangsregeling op te nemen en voor de melkveehouderij stapsgewijs toe te werken naar een vervolgnorm, ondersteund door aanvullend onderzoek en begeleiding van de sector en markt. Ook wordt erop gewezen dat de AMvB wel gedragsbehoeften aanwijst, maar geen concrete houderijvoorschriften bevat om hier invulling aan te geven (zoals een minimale zoogperiode of een verplichting tot kalf-bij-koe), waardoor deze bepalingen volgens de indieners onvoldoende effect hebben. Ook wordt aangegeven dat overstappen naar kalf-bij-koe niet eenvoudig is en dat veehouders hier begeleiding bij nodig hebben.

De verplichting om de kalf langer bij de koe te houden is niet opgenomen in de AMvB. Er was in de toelichting over opgenomen dat hier meer onderzoek naar benodigd is, maar dit in de toekomst wel past in een dierwaardige veehouderij. Naar aanleiding van de vele reacties is de tekst in de toelichting aangepast en verduidelijkt. Zo wordt erkend dat dit onderwerp van belang is om te kunnen voorzien in de gedragsbehoefte van het geven en ontvangen van maternale zorg. Er is echter ook nog veel onbekend over dit onderwerp. De inzet is en blijft daarom in eerste instantie gericht op het opdoen van voldoende kennis en praktijkervaring. De gedragsbehoefte matернаal gedrag geven en ontvangen zijn dan ook niet aangewezen en er is geen maatregel opgenomen. Er wordt hiervoor geen onderscheid gemaakt tussen de vleesveesector (zoogkoeien) en de melkveesector.

Maatregelen die onderdeel zijn van de AMvB

Verbod op aanbinden

Meerdere dierenwelzijnsorganisaties en burgers stellen dat het verbod op aanbindstallen te laat komt omdat deze regelgeving pas in 2035 in werking treedt. Zij stellen dat aanbinden dieren permanent bewegingsvrijheid, sociaal contact en de mogelijkheid tot zelfverzorging ontnemt. Ook wordt aangegeven dat het verbod op aanbindstallen niet overal zou gelden. Het verbod op aanbindstallen geldt echter voor alle runderen die onder de werking van de AMvB vallen. Anderzijds geven enkele veehouders en sectorpartijen aan dat het een stuk veiliger is om het vleesvee aangebonden te houden en eenvoudiger - en daardoor minder stressvol - om medische behandelingen uit te voeren. Bovendien geven ze daarbij aan dat de dieren dan hun hoorns kunnen behouden omdat de dieren elkaar niet kunnen verwonden. Zoals ook is toegelicht in de toelichting worden runderen in een aanbindstal beperkt in het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoeften. Dat is dan ook primair de reden van de uitfasering. Een aantal sectorpartijen pleit voor een geleidelijke afbouw door bijvoorbeeld alleen de bouw van nieuwe stallen in 2030 te verbieden om te voorkomen dat de kleinere bedrijven de investeringskosten niet kunnen dragen. Een andere sectorpartij stelt dat de economische impact onvoldoende in kaart is gebracht en dat impact enorm is voor de vleesveehouderij. Naar aanleiding van de genoemde reacties is er een wijziging gedaan aan de AMvB. De datum van het verbod op aanbindstallen (voor zowel vleesvee als melkvee) is gewijzigd naar 2040 omdat de impact in de vleesveehouderij aanzienlijk groter is dan in de melkveehouderij. In de toelichting wordt dit besluit uitgebreider toegelicht. Aangezien het houden van runderen in een aanbindstal niet past in een dierwaardige veehouderij is er expliciet een verbod op nieuwbouw van dit soort stallen opgenomen per 2028.

Een reactie vraagt om verduidelijking of het verbod op het 'aangebonden houden' van runderen ziet het tijdelijk aanbinden van runderen in het geval dit nodig is voor het verplaatsen, schoonmaken, behandelen, controleren of voor een ander redelijk doel. Het is niet nodig geacht in de AMvB een uitzondering in te regelen voor het kort vastzetten van runderen ten behoeve van bijvoorbeeld controle door de dierenarts. Het gaat hierbij immers niet om het permanent dan wel langere tijd beperken in gedragsbehoeften. Dit is verduidelijkt in de toelichting.

Beschikbare oppervlakte

In diverse reacties worden zorgen geuit over het ontbreken van ruimtenormen voor vleesvee dat ouder dan 12 maanden is. In de reacties wordt aangegeven dat het niet verantwoord is dat er in de toelichting wordt verwezen naar een GGP terwijl deze niet bindend is. Ook zijn er reacties dat het opstellen van deze GGP's wordt gedelegeerd aan sectororganisaties, terwijl deze organisaties juist economisch belang (zouden kunnen) hebben bij lagere oppervlakenormen. Zij pleiten ervoor nog een concrete oppervlakenorm voor volwassen vleesvee op te nemen. Ten aanzien van de GPP zijn ook in de eerdere internetconsultatie zorgen naar voren gekomen. De toelichting is naar aanleiding daarvan al uitgebreid en verduidelijkt. Ook is er een dierenwelzijnsorganisatie die stelt dat de oppervlakenorm die is opgenomen in de AMvB verhoogd zou moeten worden. In de AMvB is ervoor gekozen geen oppervlakenormen op te nemen voor runderen anders dan melkgevende en droogstaande koeien. In de toelichting is onder het algemene deel bij ruimte runderen al uitgebreid beschreven wat het uitgangspunt en doel is van de beschikbare oppervlakte.

Veehouders en sectororganisaties stellen dat meer ruimte niet altijd beter is omdat rang-lagere dieren zich bij confrontaties minder goed kunnen verschuilen in de groep. Ook geven zij aan dat de vleesveehouderij sector (zoogkoeien) in Nederland al ontzettend extensief is en dat de meeste bedrijven de koeien zomers beweiden en slechts enkele wintermaanden op stal houden. Zij vinden het niet terecht om een "een sector die het al zo goed voor elkaar heeft" te beperken in bedrijfsvoering door deze regel op te leggen. Ook wordt voorgesteld om in plaats van dier per m² naar kg per m² te kijken of om met een 'correctie' per ras te werken omdat ieder ras eigen andere behoeftes zou hebben. Voor vleesvee ouder dan 12 maanden is geen ruimte norm opgenomen en wordt dus ook niet gesproken over m² per dier. Aangezien invulling aan een GGP wordt overgelaten staat het vrij te werken met bijvoorbeeld kilogrammen per m² of m² per dier. Naast zorgen over rendabiliteit uitte veehouders en sectororganisaties ook zorgen over het al dan niet verkrijgen van vergunningen voor stal(ver)bouw. Met dit laatste punt is reeds rekening gehouden bij het opstellen van de AMvB. Vanwege het feit dat er veel verschil zit in de verschillende rassen qua grootte en per leeftijd en de verschillende stalsystemen is ervoor gekozen geen normen vast te leggen in de AMvB. Dat runderen een groot deel van het jaar buiten lopen doet niets af aan het feit dat deze runderen ook wanneer ze op stal staan moeten kunnen voorzien in hun gedragsbehoeften en dat er dus voldoende ruimte beschikbaar is. Deze reacties hebben dan ook niet geleid tot aanpassingen.

Geschikte ondergrond

Enkele reacties van dierenwelzijnsorganisaties stellen dat de adviezen uit de dierenhoudelijke toets van de onderzoeksgroep in opdracht voor het convenant dierwaardige veehouderij niet gevolgd zijn. Zo wordt gesteld dat in de toelichting niet is opgenomen dat een vloer ook indrukbaar, schoon en droog moet zijn, zodat een goede drukverdeling op de klauwen wordt gerealiseerd en klauw- en pootproblemen worden voorkomen. Dit zou niet alleen moeten gelden voor ligplaatsen, maar ook voor looppaden en doorgangen. In de toelichting is reeds opgenomen dat er nog kennis vergaard dient te worden. Om deze reden was niet gespecificeerd waar de geschikte ondergrond aan zou moeten voldoen. Wel was al opgenomen dat de ondergrond van de ligplaats voldoende grip moet geven, droog en indrukbaar is. Voor de overige ondergrond is opgenomen dat deze stroef, stevig en stabiel moet zijn. De toelichting is aangevuld met de specificatie dat er op korte termijn wordt ingezet op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond (lig- en loopoppervlak) daarbij wordt gekeken naar meerdere aspecten en het spreekt voor zich dat de klauwgezondheid hierbij ook meegenomen zal worden. In 2028 wordt bezien of er voldoende kennis is en de praktische

haalbaarheid met als doel de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking te laten treden en voor bestaande stallen in 2040.

Ligplaats

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties stellen dat *minimaal* zou moeten worden toegevoegd aan de maatregel één ligplaats per koe, dat verduidelijkt moet worden dat runderen geen hinder mogen ondervinden tijdens het gaan liggen en opstaan, en dat de maatregel voor nieuwbouw per direct in zou moeten gaan. Het is bedoeld dat er minimaal één ligplaats per dier is, dit is naar aanleiding van de vorige consultatie al aangepast. Ten aanzien van de opmerking dat verduidelijkt moet worden dat de runderen geen hinder mogen ondervinden wordt opgemerkt dat in de toelichting al is opgenomen dat de ligplaatsen zodanig moeten zijn ingericht dat de dieren gelijktijdig zonder problemen kunnen gaan liggen, ongestoord rusten, opstaan en zichzelf kunnen likken. Daarnaast is aangegeven dat de afmetingen passend zijn bij de runderen op het bedrijf. Hiermee is dit al voldoende duidelijk en is dit niet aangepast. Door andere dierenwelzijnsorganisaties wordt aangegeven dat "indrukbaar" duidelijker gedefinieerd zou moeten worden. De algemene lijn van de AMvB is zoveel als mogelijk met doelvoorschriften te werken, de beschrijving van de ondergrond past in deze lijn en er is dan ook bewust voor gekozen niet tot in detail vast te leggen hoe de ondergrond eruit moet zien. Dit heeft ook te maken met het feit dat dit kan verschillen per leeftijdsgroep/gewichtsklasse en het onwenselijk geacht wordt innovaties in vloeren in de weg te staan. In de toelichting wordt al aangegeven dat er nog benodigde kennis vereist is over de geschiktheid van de ondergrond van de ligplaats voor runderen die voor andere productiedoeleinden dan melk worden gehouden.

Mogelijkheid tot vachtverzorging vanaf 14 dagen

Diverse sectorpartijen en veehouders plaatsen kanttekeningen bij de maatregel voor de mogelijkheid tot vachtverzorging. Zo wordt gesteld dat het verplichten van roterende, elektrische koeborstels in de vleesveehouderij niet praktisch uitvoerbaar is. Enkele sectororganisaties en veehouders stellen dat deze systemen niet bestand zijn tegen de kracht van grotere groepen vleesvee en dat zoogkoeien in de weide geen toegang hebben tot roterende koeborstels. Er wordt voorgesteld om de verplichting van de roterende borstel om te vormen naar een algemeen 'vachtverzorgingselement' die niet per definitie roterend is en om het artikel uitsluitend te laten gelden voor runderen die in de stal staan.

Ook geeft een veehouder aan dat de maatregel niet in lijn is met de maatregel voor het verbod op onthoornen omdat wordt gesteld dat de hoorns schade zullen toebrengen aan de borstels. Weer andere veehouders geven aan dat de borstels een bron kunnen zijn van verspreiding van schurftmijt of andere parasieten, wat weer nieuwe uitdagingen met zich meebrengt.

De (roterende) koeborstel wordt slechts als voorbeeld genoemd, om misverstanden te voorkomen was in de toelichting al een extra voorbeeld ((vaste) schuurborstel) opgenomen. De maatregel 'mogelijkheid tot vachtverzorging' biedt namelijk ruimte voor eigen invulling en direct ook een handreiking voor de veehouder door aan te geven wat in ieder geval een geschikt middel is om te voldoen aan het voorschrift. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met gehoornde runderen. Als een ander middel dan de koeborstel beter geschikt is, is deze mogelijkheid er dus ook gewoon. Ten aanzien van eventuele verspreiding van schurftmijt of andere parasieten ligt het nemen van andere (preventieve) maatregelen meer voor de hand. Het is de verantwoordelijkheid van de veehouder om onnodige ziekteverspreiding te voorkomen. Het vachtverzorgingsmiddel dient, zoals aangegeven in artikel 2.44 van het Bhd, op passende wijze gereinigd en ontsmet te worden om kruiscontaminatie en ziekteverwekkers te voorkomen.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat de uitzondering dat de vachtverzorgingsmogelijkheid niet in de afkalfruimte en ziekenboeg aanwezig hoeft te zijn zou moeten komen te vervallen. Aangezien dieren zich slechts tijdelijk in deze ruimte bevinden is geen aanpassing gedaan aan deze uitzondering. Een andere dierenwelzijnsorganisatie stelt dat deze maatregel per 2027 in zou moeten gaan. Dat is echter nog voor de inwerkingtreding van de AMvB dus dit is niet aangepast.

Permanent toegang tot schoon drinkwater vanaf 14 dagen

Een reactie vraagt om in de AMvB te specificeren wat schoon drinkwater is en om hierin de richtlijnen van de Gezondheidsdienst voor Dieren te volgen. In de toelichting was al opgenomen dat volgens artikel 1.7 sub f Bhd dieren toegang moeten hebben tot onder andere water van passende kwaliteit. Hiermee is dus aangesloten in de terminologie van bestaande regelgeving. Deze al bestaande omschrijving 'passende kwaliteit' levert in de praktijk (zowel voor houder als toezichthouder) geen onduidelijkheden op dus geeft deze reactie geen aanleiding tot aanpassing. Door dierenwelzijnsorganisaties wordt aangegeven dat water moet worden aangeboden in een open oppervlak, niet door middel van bijvoorbeeld een nippel, en dat er voldoende ruimte aan de drinkbak dient te zijn, of meerdere drinkbronnen beschikbaar zijn. Dit is niet in de AMvB vastgelegd omdat de maatregel van permanente toegang samen met de al bestaande bepaling van het huidige Bhd (artikel 1.7) voldoende handvatten geeft. Een sectorpartij geeft aan dat de term 'vers drinkwater' kan leiden tot onnodige discussies omdat runderen die in natuurgebieden leven ook oppervlaktewater drinken. Naar aanleiding hiervan is de term aangepast naar 'vers water van passende kwaliteit'.

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties en burgers stellen dat een kalf al vanaf de geboorte permanent toegang zou moeten krijgen tot schoon drinkwater en niet pas vanaf 14 dagen. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is er bij kalveren voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment van groepshuisvesting. Het aanbieden van permanent vers water is er daar één van. Deze maatregel blijft dus ongewijzigd. Bovendien geldt voor kalveren tot 14 dagen leeftijd het huidige artikel 2.42, lid 2 van kracht en is het dus verplicht permanent vers drinkwater beschikbaar te hebben voor kalveren bij warm weer en voor zieke kalveren.

Minimaal één eetplaats per rund

Enkele veehouders en sectorpartijen stellen dat de voorgestelde eis voor één eetplaats per dier niet goed aansluit bij de praktijk van met name vleesvee, waar dieren vaak buiten lopen en voer in voldoende mate beschikbaar is zonder individuele eetplaatsen. Daarbij wordt aangevoerd dat wachttijd bij het voerhek niet problematisch is zolang er voldoende ruwvoer is, en dat de toelichting mogelijk te veel is gebaseerd op melkvee, waar hogere productie-eisen tot andere gezondheidsrisico's leiden. Andere reacties van dierenwelzijnsorganisaties stellen juist dat de AMvB zou moeten specificeren dat er naast *minimaal* één eetplaats per rund ook passende afmetingen opgenomen moeten worden om hinder en letsel te voorkomen. Gelet op het uitgangspunt van de AMvB te werken met doelvoorschriften en het feit dat er veel verschil in grootte van de dieren zit (vanwege onder andere rasverschillen, leeftijd, geslacht en drachtlengte) worden er geen eisen aan afmetingen van de eetplaats vastgelegd.

De maatregel betreffende eetplaatsen is weer aangepast naar 'voldoende eetplaatsen'. In de consultatie van de AMvB voor varkens, melkvee, kalveren en pluimvee was de term 'voldoende' opgenomen met 2027 als ingangsdatum. Vanwege de onduidelijkheid die deze term met zich meebracht en de achterliggende gedachte dat runderen sterk de behoefte hebben tegelijk met andere soortgenoten in een groep te eten is door WSER/CAF een aanvullende impactanalyse uitgevoerd voor één eetplaats per rund. Naar aanleiding hiervan is in de consultatieversie vleesvee één eetplaats per rund opgenomen per 2040. In de reacties op deze versie is zowel vanuit de melkvee- als vleesveesector gereageerd. Met name gelet op het feit dat de runderen reeds permanent beschikking hebben over ruwvoer (en dit ook een van de eisen van de AMvB is) zijn er grote bezwaren ten aanzien van deze maatregel. De maatregel in combinatie met de impact op het bedrijf wordt in de reacties als onevenredig bestempeld. Gelet op voorgaande is de maatregel daarom aangepast naar 'voldoende' eetplaatsen per 2030. In de toelichting is daarbij opgenomen dat invulling van de norm 'voldoende' wordt opgenomen in een GGP.

(Onbeperkte) toegang tot ruwvoer vanaf 14 dagen

Dierenwelzijnsorganisaties stellen dat de maatregel voor ruwvoer per 2028 in werking zou moeten

treten en voor kalveren vanaf 7 dagen leeftijd in plaats van 14 dagen. Er zijn ook reacties van sectorpartijen die aangeven dat onbeperkte toegang overbodig is omdat een rund 14 uur per dag rust. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is ervoor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment dat kalveren niet individueel gehouden mogen worden. Kalveren mogen vanaf 2030 niet meer individueel gehuisvest worden wanneer ze ouder zijn dan 14 dagen. Het permanent aanbieden van ruwvoer is één van de geclusterde maatregelen en blijft daarom op 2030 staan. De toegang tot ruwvoer voor runderen stond reeds op 2028.

Een dierenwelzijnsorganisatie beargumenteert dat in een GGP ook iets opgenomen moeten worden over juist voermanagement en voersamenstelling omdat metabole aandoeningen een groot welzijnsprobleem zijn. Er zijn geen voorschriften opgenomen ten aanzien van de kwaliteit en samenstelling van het ruwvoer en aan het voermanagement zelf, om veehouders de mogelijkheid te geven het voer naar eigen inzicht af te stemmen op het dier. Met een GGP kunnen veehouders handvatten krijgen ten aanzien van de kwaliteit van het ruwvoer. Een andere dierenwelzijnsorganisatie pleit daarnaast voor een expliciet verbod op het kwalitatief en kwantitatief beperken van ruwvoer voor kalveren. In de AMvB is al opgenomen dat het ruwvoer vezel houdend moet zijn en nutritionele waarde moet hebben. Zij stellen ook dat de regelgeving een tegenstrijdigheid bevat: enerzijds wordt onbeperkte toegang tot ruwvoer voorgeschreven, terwijl anderzijds nog een bepaling geldt die *slechts beperkte hoeveelheden ruwvoer vanaf veertien dagen leeftijd voorschrijft*. De bepaling waaraan gerefereerd wordt is artikel 2.41, lid 4 Bhd, deze bepaling is gebaseerd op de Europese Richtlijn 2008/119/EG waarin de minimumnormen ter bescherming van kalveren zijn vastgelegd. Het gaat hier om een minimumvoorschrift en deze botst niet met de bepaling onbeperkt ruwvoer.

Ten aanzien van de terminologie onbeperkte toegang tot ruwvoer zijn de reacties vergelijkbaar met de reacties op de eerdere internetconsultatie. Zo wordt door een dierenwelzijnsorganisatie opgemerkt dat "toereikende hoeveelheid" zou moeten vervallen, zodat het duidelijk is dat er onbeperkt toegang tot ruwvoer dient te zijn voor kalveren en runderen. Ter verduidelijking is de term onbeperkte toegang is aangepast naar permanente toegang tot ruwvoer.

Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte

Enkele reacties van dierenwelzijnsorganisaties stellen dat in de AMvB expliciet zou moeten worden opgenomen dat een ziekenboek verplicht is, dat de ziekenboek niet dezelfde ruimte mag zijn als de afkalfruimte, er voldoende bewegingsruimte is en runderen comfortabel kunnen liggen, dat er minimale een minimale oppervlakte-eis gesteld moet worden en dat maatregel al vóór 2030 ingevoerd moet worden. De maatregel houdt reeds in dat het moet gaan om een aparte ruimte. Daarnaast is in de toelichting reeds beschreven wat de basisvereisten zijn voor de ruimte voor zieke dieren. Verdere invulling volgt in een GGP. De reacties hebben dan ook niet geleid tot aanpassingen. "Comfortabel" zou volgens een reactie nader ingevuld moeten worden als: de aanwezigheid van diepstrooisel. Er is echter bewust voor gekozen om comfortabel niet nader te specificeren vanwege de verschillende typen vloeren en staltypes. Wel dient ook deze ruimte te voldoen aan de algemene huisvestingseisen. Verder wordt in een reactie gesteld dat verduidelijkt moet worden dat een ziek rund vanuit de ziekenboek oog- en gehoorcontact moet kunnen houden met andere runderen, tenzij isolatie op advies van een dierenarts noodzakelijk is. Ook dit was al opgenomen in de toelichting. Tot slot wordt gesteld dat deze verplichtingen vanaf 2028 zouden moeten gelden voor zowel nieuwe als bestaande stallen. Het jaartal 2030 is naar aanleiding van de reacties niet gewijzigd om veehouders voldoende tijd te geven eventuele aanpassingen op het bedrijf te doen.

Mogelijkheid tot afzonderen stier

Een dierenwelzijnsorganisatie heeft een aantal opmerkingen ten aanzien van de maatregel op een stier te kunnen afzonderen. Zo geven zij aan dat artikel 2.46j lijkt te gelden voor alle stieren, dan de in de toelichting benoemde groepen: dekstieren en stieren die na tijdelijke afzondering door ziekte niet meer teruggeplaatst kunnen worden in de groep. Dit is niet zo bedoeld en verduidelijkt

in de AMvB tekst. Ook moeten de eisen die in artikel 2.46k genoemd worden voor een ziek rund "Vanuit de ruimte, bedoeld in het eerste lid, heeft het rund permanent rechtstreeks zicht op en is het binnen gehoorafstand van de koppel waartoe het behoort, voor zover de koppel in de stal is" ook benoemd worden in de AMvB voor individuele huisvesting van stieren. In de toelichting stond dit reeds beschreven en is naar aanleiding van deze reactie ook opgenomen in de AMvB. Als laatste wordt aangegeven dat het belangrijk is dat alle individueel gehuisveste stieren toegang hebben tot een veilige uitloop. Een verplichting tot uitloop is niet opgenomen. Met de opgenomen maatregelen in de AMvB wordt voorzien in de gedragsbehoeften.

Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven

In een aantal reacties van dierenwelzijnsorganisaties wordt voorgesteld om in de AMvB op te nemen dat de koe veilig en ongestoord moet kunnen afkalven en vanaf welk moment zij toegang moet krijgen tot de afkalfruimte. Het veilig en ongestoord kunnen afkalven wordt ingevuld door de dieren de mogelijkheid te bieden om zich af te kunnen zonderen. Het moment waarop de koe toegang krijgt tot de afkalfruimte is niet vastgelegd omdat er meerdere factoren zijn die meespelen bij het bepalen van het juiste moment. Dat kan zowel te maken hebben met het dier als de indeling van de stal. Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor op te nemen dat dieren nestgedrag kunnen uitvoeren door in de afkalfruimte door geschikt materiaal aan te bieden. In de toelichting is toegevoegd dat het toepassen van stro of ander manipuleerbaar materiaal het natuurlijk gedrag rondom het afkalven ondersteunt. Daarnaast wordt gesteld dat de inrichting van de afkalfruimte gespecificeerd moeten worden. Er is in de al toelichting opgenomen dat het moet gaan om een ruimte die onder andere voorziet in voldoende bewegingsruimte en dat de huisvesting moet voldoen aan de voorwaarden van de AMvB ten aanzien van onder andere de ondergrond. Er is een sectorpartij die heeft aangegeven dat er een uitzondering gemaakt zou moeten worden voor zoogkoeien die buiten afkalven en dus niet altijd in de buurt zijn van de stal. In de toelichting is verduidelijkt dat deze bepaling (ten aanzien van de eisen in de stal) niet van toepassing is voor runderen die in de wei afkalven.

Maatregelen specifiek voor kalveren

Groepshuisvesting vanaf 14 dagen

Een aantal dierenwelzijnsorganisaties stellen dat op basis van de wetenschap een kalf binnen zeven dagen in de groep geplaatst moet worden. Deze reacties waren vergelijkbaar met de reacties die eerder op de concept AMvB zijn binnengekomen. De maatregel is net als na de vorige consultatie niet aangepast.

Een sectorpartij stelt dat het vervallen van individuele huisvesting van kalveren gedurende de eerste weken op het kalverbedrijf brengt gezondheidsrisico's met zich mee brengt en pleit voor oorbehoud van individuele huisvesting gedurende enkele dagen na aanvoer op het kalverbedrijf, in het belang van de gezondheid en daarmee het welzijn van het kalf. Deze uitzondering voor de aanvoer van kalveren op het kalverbedrijf is opgenomen.

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat er normen voor groepsgrootte moeten worden opgenomen, waarbij zij een groepsgrootte van 2-7 kalfjes voorstellen. Er zijn in de AMvB echter geen normen opgenomen voor groepsgrootte. Met het verbod op individuele huisvesting vanaf een leeftijd van 14 dagen wordt wel gewaarborgd dat de dieren met minimaal twee bij elkaar staan. Vanwege de verschillen in bedrijfsgrootte, manier van houden (al dan niet kalf bij koe bijvoorbeeld) en daarmee de aanwezigheid van kalveren in een bepaalde leeftijdsklasse zijn geen verdere normen opgenomen ten aanzien van groepsgrootte. Wel wordt in het kader van het beschikbare oppervlakte onderzoek gedaan naar de leefruimte in combinatie met groepsgrootte voor kalveren. Daarnaast wordt onderzocht wat het maximale leeftijdsverschil in combinatie met diergezondheidsrisico's kan zijn. Dit was al opgenomen in de toelichting en deze reactie heeft dan ook niet geleid tot aanpassingen.

Verbod op aanbinden tijdens het voeren

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat in de toelichting staat vermeldt dat kalveren in groepshokken momenteel nog maximaal één uur mogen worden aangeboden tijdens het voeren van melk of melkvervanger, maar dat hiervan in de praktijk geen gebruik meer wordt gemaakt. De organisatie is daarom van mening dat deze uitzondering niet pas in 2028, maar zo snel mogelijk kan vervallen. De AMvB treedt echter pas in werking vanaf 2028. De reactie heeft dan ook niet geleid tot een aanpassing.

Ondergrond

Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het moment van inwerkingtreding voor de verplichte ondergrond moet worden vermeld in de AMvB en niet alleen in de toelichting. In de AMvB is dit al opgenomen. Daarnaast wordt gesteld dat deze maatregel voor nieuw- of verbouw al in 2028 in werking zou moeten gaan. Ook wordt gesteld dat moet worden opgenomen dat de ligruimte achter in het hok gepositioneerd zou moeten worden; zo ver mogelijk verwijderd van de voertrog, aangezien kalveren geneigd zijn om te mesten/urineren tijdens het vreten. Daarnaast zou aangevuld moeten worden dat en 'een rund ongestoord en veilig moet kunnen lopen, rennen, springen en staan'. In de toelichting is al opgenomen dat runderen ongestoord en veilig moeten kunnen bewegen en staan op de ondergrond. Het is niet nodig geacht bewegen verder uit te splitsen. Op dit moment is nog onvoldoende kennis beschikbaar hoe de ondergrond en eventueel daarom gekoppelde stalindeling eruit zou moeten komen te zien. Daarom was in de toelichting al opgenomen dat het is de inzet om zo snel mogelijk de benodigde kennis te vergaren zodat de maatregel voor 2040 in werking kan treden voor nieuwbouw stallen. Dit is aangepast naar aanleiding van de consultatie en nu is opgenomen dat op korte termijn wordt ingezet op het uitvoeren van onderzoek naar geschikte ondergrond. In 2028 wordt bezien of er voldoende kennis is en wordt gekeken naar de praktische haalbaarheid. Voorzien is dat de maatregel per 2030 voor nieuwbouw in werking treedt en voor bestaande stallen in 2040.

Beschikbare oppervlakte

Volgens een sectorpartij heeft de maatregel om voor alle kalveren tot zes maanden leeftijd minimaal 2,0 m² per kalf te verplichten, grote economische gevolgen voor de sector en in het bijzonder de circa 300–400 bedrijven met zogenaamde startkalveren. Volgens de sector is deze impact niet meegenomen in de economische analyse. De sector stelt voor om de maatregel voor kalveren tot 150 kg op 1,65 m² per kalf vast te stellen. Een dierenwelzijnsorganisatie stelt dat het leefoppervlakte van kalveren stapsgewijs verhoogd zou moeten worden naar 3m² per kalf. Een andere dierenwelzijnsorganisatie stelt dat de EFSA-norm van 20-30m² per kalf verplicht zou moeten worden. Eerder is al toegelicht dat bij het opstellen van de maatregelen niet altijd de wetenschap een op een gevolgd kan worden. Bij het opstellen van de maatregelen is ook rekening gehouden met andere factoren (waaronder economische impact).

In het huidige Bhd is een stapsgewijze verhoging van de oppervlakte voor het kalf voorgeschreven, deze is afhankelijk van de gewichtsklasse en daarmee de grootte van het kalf. Deze stapsgewijze verhoging zit niet in de AMvB. Gelet op de economische impact en het onwenselijke gevolg van het later aanvoeren van kalveren in de kalverhouderij, is de stapsgewijze verdeling teruggebracht door de oppervlakte eis voor kalveren tot drie maanden leeftijd aan te passen naar 1,65 m² per kalf. Hiermee wordt de stapsgewijze verhoging die reeds in het Bhd was opgenomen behouden maar worden de eisen aan beschikbare oppervlakte wel verhoogd. In de toelichting wordt duidelijk beschreven dat het hier een eerste stap naar meer ruimte voor het kalf betreft. Voor kalveren tot 12 maanden leeftijd wordt ingezet op onderzoek naar optimale leefruimte in combinatie met groepsgrootte. Dit onderzoek moet vóór 2030 resultaten hebben opgeleverd. Met de kennis die de komende jaren beschikbaar komt, zal vóór 2030 worden bepaald in welke stappen hoe een vervolg op het verder vergroten van de beschikbare oppervlakte voor kalveren eruit gaat dient te zien.

Eerste zes weken melk via de speen

Een dierenwelzijnsorganisatie geeft aan dat deze maatregel aansluit bij de praktijk en daarom per

2028 al in werking kan treden. Dit geldt echter niet voor met name de kalverhouderij en de datum is daarom niet aangepast. Daarnaast zou toegevoegd moeten worden in de toelichting dat kalveren minimaal 20% van het lichaamsgewicht per dag aan melk krijgen, tot minimaal 4 weken leeftijd, en verdeeld over een voerfrequentie die past bij de behoeftes van het dier en zouden er eisen moeten komen aan het voermanagement. Net als voor ruwvoer geldt hier dat dit aan de veehouder en zijn kennis daarover gelaten wordt. Voor de suggestie dat dieren synchroon melk moeten kunnen drinken wordt verwezen naar het reeds bestaande artikel 2.38 Bhd waarin is geregeld dat wanneer niet ad libitum of via een automatisch voedersysteem wordt gevoederd de breedte van het voerhek zodanig moet zijn dat alle kalveren tegelijk kunnen eten. De dierenwelzijnsorganisatie geeft daarnaast aan dat onderzocht moet worden wat voor het kalf de beste leeftijd is om via de speen melk te krijgen en er zouden eisen moeten komen bijvoorbeeld over de hoogte van de speen. Een sectorpartij stelt daarentegen dat de meerwaarde van de zoogpositie niet is bewezen en dit geschrapt zou moeten worden.

Inmiddels is er door WLR een onderzoek uitgevoerd met als titel 'Effect van methode van aanbieden van melk op klinische gezondheid en gedrag van het kalf'. Dit onderzoek geeft aanleiding tot vervolgonderzoek en in de toelichting is dan ook opgenomen dat wordt ingezet op onderzoek naar het eventueel langer verstrekken van melk via de speen en naar het verstrekken van melk via de speen in zoogpositie. Vanwege de impact van het aanbrengen van spenen in zoogpositie in de kalverhouderij is de zoogpositie voor nu geschrapt maar in vervolgonderzoek zal hier aandacht aan worden besteed.

Hemoglobinegehalte

Een dierenwelzijnsorganisatie pleit ervoor om het hemoglobinegehalte (Hb) van kalveren zo veel mogelijk op peil te houden via passend ruwvoer met voldoende opneembaar ijzer, in plaats van via ijerinjecties. De toelichting is aangevuld met het eindbeeld dat kalveren geen ijzertekort hebben doordat kalveren voer met voldoende ijzer gevoerd krijgen waarbij er dus niet meer gestuurd wordt op beperkte hoeveelheid ijzer en kleur van het vlees. In dit kader zal onderzoek worden uitgezet, zodat uiteindelijk het Hb-gehalte niet meer gecontroleerd hoeft te worden. Een dierenwelzijnsorganisatie geeft ook aan dat er een gemiddelde van 7 mmol/l Hb per liter aangehouden zou moeten worden en geen kalveren met een Hb onder de 6 mmol/l om een veiligheidsmarge t.a.v. (subklinische) bloedarmoede in te bouwen.

Volgens een sectorpartij leidt de huidige aanpak tot rechtsongelijkheid, omdat alleen kalveren uit de kalverhouderij worden gemonitord en niet kalveren uit de melkvee- en vleesveehouderij, waar door natuurlijke variatie eveneens dieren met lagere Hb-waarden voorkomen. De reden dat alleen de kalveren uit de kalverhouderij worden gemonitord is omdat daar bewust gestuurd wordt op beperkte ijzeropname en daarmee het risico op een te laag Hb aanzienlijk groter is dan in de vleesvee- en melkveehouderij. Deze reactie leidt dan dus ook niet tot aanpassingen. Een sectorpartij pleit voor een onderbouwing op basis van feitelijk onderzoek in plaats van expertinschattingen en vraagt om meer duidelijkheid over de handhaving om rechtsonzekerheid voor kalverhouders te voorkomen. Een andere sectorpartij stelt dat de regel aangepast zou moeten worden naar gemiddeld, vanwege de schommelingen bij kalveren. De maatregel is naar aanleiding van voorgaande niet gewijzigd, in de toelichting is reeds onderbouwing gegeven voor de norm van 5,3 mmol/l. In de toelichting is aanvullend wel opgenomen dat het van belang is rekening te houden met het feit dat er variatie kan zitten in het Hb-gehalte bijvoorbeeld om dat een kalf ziek is geweest. Het kan dan ook voorkomen dat enkele kalveren bij de slacht minder dan 5,3 mmol/l Hb hebben. Het is niet de bedoeling is dat een kalverhouder direct wordt afgerekend op enkele kalveren met een lager Hb-gehalte.

Verhogen transportleeftijd kalveren

Een sectorpartij geeft aan dat het van belang is dat veehouders kalveren van onder de 28 dagen tussen weides, of tussen een weide en de stal kunnen verplaatsen. De zinsnede 'als het vervoer geen economisch oogmerk heeft' vinden zij te onduidelijk en opperen aan te sluiten bij het afstandscriterium van 100 km zoals ook in de Europese transportverordening wordt gebruikt (zie

Bijlage I, hoofdstuk I, onderdeel 2, aanhef en onder e van Vo. (EU) 1/2005). In de toelichting en AMvB staat echter dat de maatregel niet van toepassing is als het vervoer geen economisch oogmerk heeft. Dit wordt als voldoende duidelijk geacht en heeft dan ook niet tot een aanpassing geleid.



SWOT-analyse van kansen en belemmeringen voor behoud en stimulering van weidegang

Op weg naar een dierwaardiger en toekomstbestendige
melkveehouderij



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur



**DIEREN
BESCHERMING**

Colofon

Titel

SWOT-analyse van kansen en belemmeringen voor behoud en stimulering van weidegang

Op weg naar een dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij

Auteurs

Ing. Delian Kool

Ing. Ineke Noom

Uitvoering onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door PPP-Agro Advies Projecten B.V.

Begeleidingsgroep en betrokken partijen

Binnen het onderzoek heeft afstemming plaatsgevonden met een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van:

- ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)
- Dierenbescherming
- ZuivelNL

Het onderzoek is financieel mogelijk gemaakt door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN).

Datum

17 juli 2026

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van:

- literatuurstudie
- expertgesprekken
- een landelijke enquête onder melkveehouders
- analyse van KringloopWijzer-data (KLW)

Contact

PPP-Agro Advies Projecten B.V.

www.ppp-agro.nl

Disclaimer

Aan de inhoud van dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend. Resultaten en conclusies zijn gebaseerd op de beschikbare onderzoeksgegevens en analyses binnen dit onderzoek.

1. Inhoudsopgave

1. Inhoudsopgave	3
2. Samenvatting	4
3. Inleiding.....	6
4. Materiaal en methoden.....	7
5. Resultaten.....	11
5.1 Resultaten literatuurstudie	11
5.2 Resultaten expertgesprekken	16
5.3 Resultaten enquête	19
5.4 Resultaten KLW-analyse.....	24
6. SWOT-analyse weidegang.....	28
7. Discussie en aanbevelingen	30
8. Conclusie	33
9. Literatuur en bronnenlijst.....	34
10. Bijlagen.....	35
10.1 Bijlage Enquête.....	35
10.2 Bijlage KLW-data analyse.....	38
10.3 Bijlage Definities KPI's en indicatoren.....	41

2. Samenvatting

Weidegang wordt breed gezien als een belangrijk onderdeel van een dierwaardige en maatschappelijk gewaardeerde melkveehouderij, waarbij natuurlijk gedrag van melkkoeien centraal staat. Tegelijkertijd staat weidegang onder druk door schaalvergroting, robotisering, arbeid, mestbeleid en veranderende economische prikkels. Binnen dit onderzoek is daarom een SWOT-analyse uitgevoerd naar kansen en belemmeringen rondom weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij.

Voor het onderzoek is gebruikgemaakt van een literatuurstudie, expertgesprekken, een landelijke enquête onder melkveehouders en een analyse van KringloopWijzer-data (KLW). Het onderzoek is uitgevoerd door PPP-Agro Advies in opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en in afstemming met een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van LVVN, ZuivelNL en de Dierenbescherming.

Een opvallend inzicht uit het onderzoek is dat oudere studies bij robotbedrijven aanzienlijk lagere percentages weidegang lieten zien dan in de huidige enquête, waarin 75% van de robotbedrijven aangaf te weiden. Dit suggereert dat de eerdere dalende trend van weidegang, ondanks schaalvergroting en robotisering, in het verleden deels is gekeerd door inzet vanuit het Convenant Weidegang, praktijkprojecten, kennisontwikkeling en financiële stimulering van weidegang. Tegelijkertijd geven melkveehouders aan dat recente ontwikkelingen rondom mestbeleid, derogatie en sturing op duurzaamheids-KPI's opnieuw druk zetten op weidegang.

Een belangrijk inzicht uit het onderzoek is dat juist de groep onzekere weiders een belangrijke doelgroep vormt voor behoud en stimulering van beweiding. Binnen dit onderzoek wordt onder onzekere weiders verstaan: melkveehouders die in de enquête aangaven onzeker te zijn of zij de komende twee jaar weidegang zullen toepassen. Deze groep bestaat zowel uit melkveehouders die momenteel al weiden, als uit een kleinere groep die momenteel niet weidt maar aangeeft hierover te twijfelen. Binnen deze groep spelen vooral regelgeving, administratieve druk, economische onzekerheid, arbeid, praktische uitvoerbaarheid en acceptatie van schommelingen in melkproductie een belangrijke rol. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat ook de omgeving rondom de ondernemer invloed heeft op keuzes rondom weidegang. Advisering, erfbetreders, zuivelondernemingen, beleid en maatschappelijke waardering kunnen daarbij zowel stimulerend als belemmerend werken.

Voor het huidige controleprotocol rondom weidegang voor deelname aan de weidepremie en de ecoregeling wordt door veel melkveehouders als knelpunt ervaren. Met name bij automatisch melken sluiten huidige controle-eisen volgens ondernemers onvoldoende aan op systemen met vrij koeverkeer en flexibel beweiden. Daarnaast geven veel melkveehouders aan dat afbouw van derogatie en huidige mestwetgeving opstallen in sommige situaties financieel aantrekkelijker maken dan weidegang.

De resultaten van de KLW-analyse laten zien dat bedrijven met meer weidegang binnen vergelijkbare intensiteitsklassen (kg melk per ha) gemiddeld een hogere levensduur realiseerden, een lagere ammoniakemissies per hectare hadden, meer eiwit van eigen land produceerden en gemiddeld minder jongvee per 10 melkkoeien aanhielden. Deze resultaten laten een positieve samenhang tussen weidegang en meerdere duurzaamheidsindicatoren zien. Tegelijkertijd bleek dat hogere niveaus van weidegang niet automatisch samengaan met betere

scores op alle duurzaamheids-KPI's. Vooral voor broeikasgasemissie per kg meetmelk en stikstofbodemoverschot kwamen aandachtspunten naar voren.

Uit zowel de enquête als de expertgesprekken komt daarnaast het risico op negatieve afwenteling binnen beleid en marktsturing duidelijk naar voren. Wanneer vooral gestuurd wordt op specifieke duurzaamheids-KPI's, zoals broeikasgasemissie per kg melk, benutting van mest en efficiëntie-indicatoren, kan dit onbedoeld bijdragen aan systemen met meer opstallen, meer mais en minder weidegang. Dit benadrukt het belang van beleid waarbij klimaat, mestbeleid en weidegang niet los van elkaar worden bekeken.

Daarnaast blijkt dat de groep onzekere weiders relatief minder vaak jongvee weiden. Vanuit zowel literatuur als expertgesprekken wordt jongveeweiden gezien als belangrijke basis voor later succesvol beweiden van melkvee. Meer aandacht voor jongveeweiden biedt daarmee concrete kansen voor behoud van weidegang.

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat behoud en stimulering van weidegang niet alleen afhangen van wat technisch mogelijk is. Economisch perspectief, praktisch werkbaar systemen en vertrouwen van melkveehouders in toekomstig beleid spelen daarbij een belangrijke rol. Tegelijkertijd laten praktijkvoorbeelden zien dat weidegang ook binnen moderne melkveebedrijven en robotbedrijven goed mogelijk blijft wanneer bedrijfsvoering, management en motivatie hierop zijn ingericht.

3. Inleiding

Weidegang vormt een belangrijk onderdeel van de Nederlandse melkveehouderij en wordt breed gezien als zichtbaar onderdeel van een dierwaardige en maatschappelijk gewaardeerde melkveehouderij. Daarbij biedt weidegang melkkoeien mogelijkheden voor natuurlijk gedrag, zoals grazen, bewegen en keuzevrijheid. Tegelijkertijd staat behoud van weidegang steeds meer onder druk door ontwikkelingen zoals schaalvergroting, robotisering, arbeidsefficiëntie, veranderende bedrijfsstructuren, mestbeleid en toenemende regelgeving.

Vanuit de routekaart naar een dierwaardiger en toekomstige veehouderij is behoud en stimulering van weidegang benoemd als belangrijk aandachtspunt voor de toekomst van de melkveehouderij. Daarbij speelt niet alleen dierwelzijn een rol, maar ook de relatie met duurzaamheid, biodiversiteit, dierwaardigheid, maatschappelijk draagvlak en het imago van de melkveehouderij. Juist hierdoor ontstaat de vraag in hoeverre huidige ontwikkelingen en beleidskeuzes weidegang ondersteunen of juist bemoeilijken.

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en in afstemming met een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van LVVN, ZuivelNL en de Dierenbescherming heeft PPP-Agro Advies daarom een SWOT-analyse uitgevoerd naar weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij. Het doel van deze analyse is om inzicht te krijgen in factoren die weidegang stimuleren of juist belemmeren, en om handvatten te bieden voor beleids-, communicatie- en implementatiestrategieën rondom weidegang.

Binnen het onderzoek is bewust gekozen voor een brede benadering van weidegang. Daarbij is niet alleen gekeken naar technische en economische aspecten, maar ook naar motivatie, gedrag, sociale normen en praktische haalbaarheid van weidegang binnen verschillende bedrijfssystemen. Daarnaast is specifiek aandacht besteed aan de groep onzekere weiders, omdat juist binnen deze groep belangrijke kansen en risico's liggen voor beweiding. Binnen dit onderzoek wordt onder onzekere weiders verstaan: melkveehouders die in de enquête aangaven onzeker te zijn of zij de komende twee jaar weidegang zullen toepassen. Deze groep bestaat zowel uit melkveehouders die momenteel al weiden, als uit een kleinere groep die momenteel niet weidt maar aangeeft hierover te twijfelen.

4. Materiaal en methoden

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. Daarbij zijn inzichten uit literatuur, expertgesprekken, enquêtegegevens en analyses van KringloopWijzer-data gecombineerd om een integraal beeld te krijgen van kansen en belemmeringen rondom weidegang.

4.1 Literatuurstudie

Voor dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd naar de rol van weidegang binnen een dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij. De literatuurstudie is een onderdeel van de SWOT-analyse en werd gebruikt bij de opzet van de enquête en data-analyse.

Binnen de literatuurstudie lag de focus op recente studies over:

- weidegang en dierwaardigheid;
- praktische haalbaarheid van beweiding;
- robotisering;
- motivatie en gedrag van melkveehouders;
- en kansen en bedreigingen voor weidegang.

Daarbij zijn wetenschappelijke publicaties, praktijkrapporten en sectorstudies gebruikt van onder andere Wageningen University & Research, Aeres Hogeschool en Stichting Weidegang. Oudere studies zijn beperkt gebruikt, behalve wanneer deze nog sterk relevant waren voor de huidige discussie, zoals de eerdere SWOT-analyse van Van den Pol en Philipsen (2008).

Daarnaast zijn tijdens de expertgesprekken verschillende aanvullende publicaties, praktijkonderzoeken en lopende projecten aangedragen, die vervolgens zijn meegenomen in de literatuurstudie.

4.2 Expertgesprekken

Er zijn expertgesprekken gevoerd met deskundigen vanuit onderzoek, onderwijs en praktijk. De selectie van experts is in overleg met de begeleidingsgroep tot stand gekomen, waarbij bewust is gekozen voor experts met verschillende achtergronden en perspectieven op weidegang.

Tijdens de gesprekken is onder andere ingegaan op:

- praktische haalbaarheid van weidegang;
- robotisering en schaalvergroting;
- diergezondheid en duurzaamheid;
- motivatie en gedrag van melkveehouders;
- regelgeving en economische prikkels;
- en kansen en bedreigingen van weidegang.

De expertgesprekken vormden een belangrijke aanvulling op de literatuurstudie en zijn gebruikt als input voor de SWOT-analyse, de opzet van de enquête en de data-analyse. Vanuit meerdere

expertgesprekken kwam naar voren dat de groep onzekere weiders een interessante doelgroep vormen voor verdere analyse. Daarom is hier in de opzet van de enquête expliciet aandacht aan besteed.

4.3 Enquête melkveehouders

Er is één enquête in maart 2026 uitgezet onder melkveehouders via e-mail en nieuwsbrieven van betrokken organisaties. De enquête was anoniem en is afgenomen via Microsoft Forms.

Op basis van de literatuurstudie, expertgesprekken en input vanuit de begeleidingsgroep is een enquête opgesteld voor melkveehouders met en zonder weidegang. De enquête had als doel om inzicht te krijgen in kansen, belemmeringen en motivatie rondom het toepassen van weidegang binnen een dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij.

De opzet van de enquête is gedurende het project meerdere keren besproken binnen de begeleidingsgroep en aangescherpt op basis van feedback vanuit experts en begeleidingsgroep. Daarbij is bewust gekozen om zowel praktische randvoorwaarden als beweegredenen van weidegang mee te nemen. Vanuit de expertgesprekken kwam namelijk naar voren dat keuzes rondom weidegang niet alleen afhankelijk zijn van technische of economische factoren, maar ook van motivatie, sociale normen en ervaren haalbaarheid.

De enquête bestond uit vragen over:

- bedrijfskenmerken;
- huidige toepassing van weidegang bij melkvee en jongvee;
- praktische randvoorwaarden;
- economie en motivatie;
- sociale normen en vertrouwen;
- en toekomstintentie rondom weidegang.

Daarnaast zijn verschillende stellingen opgenomen op basis van de Theory of Planned Behavior van Fishbein & Ajzen (Ajzen, 1991). Hierbij is specifiek gekeken naar:

- houding ten opzichte van weidegang;
- sociale normen;
- de mate waarin melkveehouders weidegang praktisch haalbaar vinden;
- en intentie om weidegang voort te zetten of uit te breiden.

Vanuit de expertgesprekken en begeleidingsgroep is bewust gekozen om extra aandacht te besteden aan melkveehouders die onzeker zijn over het voortzetten van weidegang. Verwacht werd dat juist binnen deze groep belangrijke inzichten te vinden zijn over kansen en belemmeringen van weidegang. Ook is er gekeken naar regionale verschillen.

4.4 Analyse KringloopWijzer-data

Als aanvulling op de literatuurstudie, gesprekken en enquête is een analyse uitgevoerd op gegevens uit de KringloopWijzer (KLW). Het doel van deze analyse was om inzicht te krijgen in verschillen tussen weidegangsgroepen op verschillende duurzaamheids-KPI's binnen de melkveehouderij, en om deze inzichten mee te nemen in de SWOT-analyse van weidegang.

De analyse richtte zich op de relatie tussen weidegang en verschillende duurzaamheidsthema's, waaronder klimaat, biodiversiteit en diergezondheid.

Voor biodiversiteit vormden de zeven KPI's uit de Biodiversiteitsmonitor Melkvee een belangrijk uitgangspunt:

- broeikasgasuitstoot;
- ammoniakemissie;
- stikstofbodemoverschot;
- eiwit van eigen land;
- blijvend grasland;
- natuur- en landschapsbeheer;
- en kruidenrijk grasland.

Gegevens van de jaren 2022, 2023 en 2024 zijn opgevraagd. De definities van de gebruikte KPI's en indicatoren zijn opgenomen in Bijlage 3. Daarbij is gekeken naar bedrijfskenmerken, weideganggegevens, rantsoenkenmerken en verschillende duurzaamheidsindicatoren. De analyse omvatte onder andere:

- weide-uren en weidedagen van melkvee en jongvee;
- grondsoort;
- bedrijfsintensiteit;
- wel/geen automatisch melksysteem;
- schaalgrootte;
- melkproductie;
- areaal grasland;
- stikstof- en fosfaatbalansen;
- ammoniakemissie;
- eiwit van eigen land;
- CO₂-equivalenten;
- blijvend grasland;
- levensduur;
- jongveebezetting;
- en rantsoenkenmerken.

Binnen de analyse is bewust onderscheid gemaakt tussen verschillende bedrijfstypen, zoals grondsoort, intensiteit en bedrijven met of zonder automatisch melksysteem. Regionale verschillen zijn daarbij niet expliciet meegenomen, omdat deze niet beschikbaar waren binnen de dataset.

Voor de indeling van de groepen weidegang is bewust gekozen voor grenzen die aansluiten bij bestaande praktijksituaties en beleidsinstrumenten binnen de melkveehouderij. Daarbij sluit 720 uur aan bij de norm voor het weidemelklogo, 1.500 uur bij de eerste stap binnen de ecoregeling

en 2.500 uur bij de hogere categorie binnen de ecoregeling. De tussenliggende klassen zijn toegevoegd om binnen de groep weiders onderscheid te kunnen maken tussen verschillende niveaus van weidegang. Hierdoor konden verschillen tussen beperkte, gemiddelde en intensievere vormen van weidegang beter zichtbaar worden, zonder dat de groepen te klein werden voor analyse.

Binnen de analyse zijn zes groepen voor weidegang onderscheiden, aansluitend bij praktijksituaties:

- opstallers;
- deelweiders <720 uur;
- weiders 720–1110 uur;
- weiders 1110–1500 uur;
- weiders 1500–2500 uur;
- en weiders >2500 uur.

Om de invloed van bedrijfsintensiteit (kg melk per hectare) op de resultaten te beperken, is ervoor gekozen de analyse uit te voeren binnen drie afzonderlijke intensiteitsklassen.

Bedrijfsintensiteit is één van de factoren die invloed heeft op verschillende KPI's. Door bedrijven met een vergelijkbare intensiteit onderling te vergelijken, is geprobeerd de invloed van verschillen in bedrijfsintensiteit zoveel mogelijk te beperken. Daarbij blijft het belangrijk om te benadrukken dat ook andere bedrijfs- en managementfactoren van invloed kunnen zijn op de gerealiseerde KPI-scores.

Voor de indeling is gekozen voor een extensieve, gemiddelde en intensieve groep. De middenklasse is gebaseerd op een bedrijfsintensiteit van ongeveer 16.000 kg melk per hectare, wat goed aansluit bij het gemiddelde niveau binnen de dataset. De extensieve en intensieve klassen zijn vervolgens zodanig gekozen dat deze duidelijk afwijken van het gemiddelde, terwijl binnen iedere klasse voldoende bedrijven beschikbaar bleven voor een betrouwbare analyse.

De volgende drie intensiteitsklassen zijn gehanteerd:

- extensief: 9.500–10.500 kg melk per hectare;
- midden: 15.500–16.500 kg melk per hectare;
- intensief: 22.500–23.500 kg melk per hectare.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de enquête, literatuurstudie, expertgesprekken en analyses van KringloopWijzer-data beschreven. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste factoren die van invloed zijn op behoud en stimulering van weidegang.

5.1 Resultaten literatuurstudie

Deze literatuurstudie beschrijft inzichten uit wetenschappelijke studies, praktijkonderzoek en sectorrapporten rondom weidegang binnen de melkveehouderij. Daarbij ligt de nadruk op maatschappelijke ontwikkelingen, dierwaardigheid, robotisering, motivatie van melkveehouders en praktische randvoorwaarden voor toekomstbestendige weidegang. De literatuurstudie vormt daarmee een inhoudelijke basis voor de verdere analyse van de enquête, de expertgesprekken en de SWOT-analyse binnen dit onderzoek.

5.1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen rondom weidegang

In de literatuur wordt weidegang steeds vaker besproken vanuit maatschappelijke verwachtingen rondom duurzaamheid, dierenwelzijn en dierwaardigheid. (Runhaar et al. 2020) beschrijven dat de Nederlandse melkveehouderij steeds sterker onder druk staat om meer rekening te houden met maatschappelijke wensen rondom dierenwelzijn, landschap en duurzaamheid. Daarbij wordt de koe in de wei vaak gezien als zichtbaar symbool van een maatschappelijk meer geaccepteerde melkveehouderij.

Volgens deze studie botst de huidige focus op schaalvergroting, efficiëntie en productieoptimalisatie steeds vaker met maatschappelijke verwachtingen rondom dierwaardigheid, biodiversiteit en zichtbare weidegang. De afname van weidegang lijkt daardoor niet primair het gevolg van onwil van melkveehouders, maar vooral van structurele ontwikkelingen binnen het productiesysteem van de melkveehouderij (Runhaar et al., 2020).

5.1.2 Weidegang, dierwaardigheid en dierenwelzijn

Studies benadrukken dat weidegang niet alleen samenhangt met maatschappelijke opvattingen over dierwaardigheid, maar ook mogelijkheden biedt voor natuurlijk gedrag van melkkoeien. Grazen wordt gezien als een belangrijk onderdeel van het natuurlijke gedrag van runderen. Weidegang biedt melkkoeien mogelijkheden voor graasgedrag, beweging, sociaal gedrag, buitenklimaat en keuzevrijheid. Daarmee wordt weidegang binnen discussies over dierwaardigheid vaak gezien als een zichtbare invulling van belangrijke gedragsbehoeften van melkkoeien. Tegelijkertijd worden koeien in de wei door burgers geassocieerd met natuurlijk gedrag, dierenwelzijn, bewegingsvrijheid en een meer natuurlijke vorm van melkveehouderij. (RDA, 2021).

Onderzoek onder studenten binnen het groene onderwijs laat zien dat toekomstige ondernemers positief tegenover beweiding staan. Thema's als diergezondheid, biodiversiteit, bodemkwaliteit en klimaatadaptatie worden daarbij belangrijk gevonden (Van de Geest & Van den Pol – van Dasselaar, 2021).

Ook sluiten discussies over weidegang aan bij de zes leidende principes voor dierwaardige en toekomstbestendige veehouderij zoals beschreven door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA, 2021). Deze principes richten zich op intrinsieke waarde van het dier, goede voeding, een passende leefomgeving, goede gezondheid, natuurlijk gedrag en een positieve emotionele toestand. Weidegang wordt binnen deze benadering gekoppeld aan mogelijkheden voor graasgedrag, beweging, sociaal gedrag, buitenklimaat en keuzevrijheid van melkkoeien. Daarmee draagt weidegang niet alleen bij aan dierwaardigheid en dierenwelzijn, maar ook aan maatschappelijke verwachtingen rondom de melkveehouderij (RDA, 2021).

5.1.3 Robotisering en praktische haalbaarheid

Een belangrijk thema in recente literatuur is de combinatie van automatische melksystemen (AMS) en weidegang. Uit praktijkstudies blijkt dat melkveehouders vooral knelpunten ervaren rondom koe-routing, arbeid, voldoende melkingen en wisselingen in grasaanbod.

Tegelijkertijd tonen dezelfde studies aan dat robot en weiden wel degelijk succesvol gecombineerd kunnen worden, mits bedrijven hun infrastructuur, management en beweidingstrategie hier op aanpassen. Belangrijke succesfactoren zijn goede looplijnen, slim koeverkeer, consequente systeemkeuzes en voldoende vakmanschap (Robot & Weiden? Voor Elkaar!, 2026)

5.1.4 Motivatie en gedragsfactoren

Volgens de Theory of Planned Behavior van Ajzen (Ajzen, 1991) wordt gedrag beïnvloed door motivatie, invloed van de omgeving en praktische haalbaarheid. Voor weidegang betekent dit dat melkveehouders niet alleen worden beïnvloed door economische factoren, maar ook door maatschappelijke verwachtingen, persoonlijke motivatie en de mate waarin zij beweiding praktisch haalbaar achten binnen hun bedrijf.

Dit sluit aan bij inzichten uit 'Kennis voor weidegang' van Van den Pol- van Dasselaar en Philipsen (2008), waarin naast economische factoren ook houding, kennis, begeleiding en invloed van adviseurs als belangrijke factoren worden genoemd. Daarnaast benadrukken zij dat keuzes rondom beweiding vaak plaatsvinden op verandermomenten binnen het bedrijf, zoals schaalvergroting, stalbouw of omschakeling naar automatische melksystemen (Van den Pol & Philipsen, 2008).

Uit praktijkonderzoek en diepte-interviews binnen het programma 'Robot & Weiden voor elkaar' blijkt dat persoonlijke motivatie voor veel melkveehouders een belangrijke rol speelt bij het toepassen van weidegang. Factoren zoals arbeidsplezier, imago van de melkveehouderij en intrinsieke motivatie worden daarbij regelmatig genoemd als belangrijke drijfveren naast economische afwegingen (Robot & Weiden? Voor Elkaar!, 2026).

Dit sluit aan bij inzichten uit de gedragswetenschappen. Volgens de theorie van gepland gedrag worden keuzes niet alleen beïnvloed door economische factoren, maar ook door sociale normen, houding en vaardigheden (Ajzen, 1991). Voor weidegang betekent dit dat begeleiding, kennisuitwisseling en vertrouwen mogelijk net zo belangrijk zijn als financiële prikkels.

5.1.5 Kennisontwikkeling en vakmanschap

Literatuur laat zien dat succesvol beweiden steeds meer specialistische kennis vraagt. In plaats van de vraag ‘wel of niet weiden’ verschuift de aandacht steeds vaker naar de vraag hoe beweiding praktisch, economisch en organisatorisch goed kan worden ingericht.

Uit studies rondom Amazing Grazing en praktijknetwerken blijkt dat succesvol beweiden sterk afhankelijk is van integraal management. Kennis over grasgroei, bodem, bijvoeding, koeverkeer en planning moet daarbij samenkomen. Daarnaast blijkt leren van andere melkveehouders een belangrijke succesfactor. Coaching, demonstratiebedrijven en praktijknetwerken worden daarom regelmatig genoemd als belangrijke instrumenten om weidegang te ondersteunen (Van den Pol – van Dasselaar et al., 2015).

Ook binnen het onderwijs groeit de aandacht voor deze thema's. Studenten geven aan behoefte te hebben aan meer praktische kennis over graslandmanagement, klimaatadaptatie en beweidingssystemen (Van de Geest & Van den Pol – van Dasselaar, 2021).

5.1.6 Impact van regelgeving op weidegang

De afbouw van derogatie wordt in recente onderzoek benoemd als een belangrijke ontwikkeling met gevolgen voor mestplaatsing, kostenstructuur en bedrijfsvoering binnen de melkveehouderij. Uit analyses binnen het programma Koeien & Kansen blijkt dat afname van de plaatsingsruimte voor dierlijke mest leidt tot hogere mestafzetkosten, meer kunstmestgebruik en aanpassingen in rantsoen en grondgebruik (Verloop et al., 2024). Daarbij wordt beschreven dat deze ontwikkelingen beweiding in sommige situaties minder aantrekkelijk of moeilijker inpasbaar kunnen maken binnen de bedrijfsvoering.

Deze bevindingen sluiten aan bij signalen uit de enquête, waarin melkveehouders regelmatig aangeven dat mestbeleid en afbouw van derogatie weidegang economisch en praktisch minder aantrekkelijk maken.

5.1.7 Klimaat en broeikasgasemissies

Recent onderzoek van Wageningen Livestock Research laat zien dat vers gras en weidegang kan bijdragen aan een lagere uitstoot van broeikasgassen, met name methaanemissie. In een meerjarig onderzoek naar enterische methaanemissie bij melkvee werd vastgesteld dat rantsoenen met vers gras resulteerden in lagere methaanemissies dan rantsoenen met graskuil. Daarbij werd de laagste methaanemissie gemeten bij volledige weidegang, vooral in het voorjaar bij jong en kwalitatief hoogwaardig gras (Klootwijk et al., 2024).

Binnen dit onderzoek werd gedurende meerdere jaren gekeken naar verschillende vormen van beweiding en zomerstalvoeding. Gemiddeld lag de methaanemissie bij volledige weidegang lager dan bij beperkte weidegang en rantsoenen met meer graskuil. De onderzoekers concluderen dat vers gras en weidegang perspectief bieden voor verlaging van broeikasgasemissies binnen de melkveehouderij en dat graslandmanagement daarbij een belangrijke rol speelt (Klootwijk et al., 2024).

De aangepaste emissiefactoren op basis van dit onderzoek zijn vanaf de K LW-berekeningen over kalenderjaar 2024 verwerkt in de KringloopWijzer.

5.1.8 Kansen en bedreigingen voor stimulering van weidegang

De recente literatuur laat zien dat de toekomst van weidegang sterk afhankelijk is van de mate waarin beweiding praktisch en economisch haalbaar blijft binnen melkveebedrijven. De belangrijkste bedreigingen zijn schaalvergroting, arbeidsdruk, robotisering, verslechterde verkaveling en toenemende complexiteit van regelgeving (Runhaar et al., 2020; Robot & Weiden? Voor Elkaar!, 2026)

Tegelijkertijd worden ook duidelijke kansen genoemd. Weidegang sluit goed aan bij maatschappelijke verwachtingen rondom dierenwelzijn, biodiversiteit, klimaat en maatschappelijk draagvlak voor de melkveehouderij. Daarnaast noemen studies verschillende stimuleringsmaatregelen, zoals:

- ondersteuning bij robot en weiden;
- coaching en praktijknetwerken;
- economische waardering via weidepremies;
- betere infrastructuur en verkaveling;
- communicatie over dierwaardigheid en maatschappelijke meerwaarde (Van den Pol & Philipsen, 2008; Robot & Weiden? Voor Elkaar!, 2026).

5.1.9 SWOT-analyse weidegang (Van den Pol- van Dasselaar & Philipsen, 2008)

Een belangrijk fundament onder de huidige discussies over weidegang is de eerdere SWOT-analyse van Agnes van den Pol en Bert Philipsen in de kennisagenda Weidegang (2008). Hoewel deze analyse ouder is, sluiten opvallend veel thema's nog steeds aan bij recente studies en praktijkervaringen.

In deze SWOT-analyse werden als belangrijkste sterktes van weidegang genoemd:

- de positieve bijdrage aan dierenwelzijn en diergezondheid;
- de relatief lage kostprijs van grasbenutting;
- en het sterke maatschappelijke imago van koeien in de wei.

Daarnaast werd benoemd dat veel melkveehouders van nature positief tegenover weidegang staan.

Als belangrijkste zwaktes werden in 2008 vooral praktische en organisatorische aspecten genoemd. Weiden vraagt meer management, een constant rantsoen is moeilijker te realiseren en bedrijven blijven afhankelijk van weersomstandigheden en seizoensinvloeden. Ook werd al benoemd dat spanning kan ontstaan tussen het collectieve belang van weidegang voor de sector en het individuele bedrijfsbelang van melkveehouders.

De kansen die Van den Pol- van Dasselaar en Philipsen benoemden sluiten sterk aan bij recente inzichten rondom dierwaardigheid en maatschappelijke acceptatie van de melkveehouderij. Daarbij werd gewezen op kansen voor vermarkting van weidegang via zuivelketens, groeiende

maatschappelijke aandacht voor duurzame landbouw en een sterkere relatie tussen boer en burger. Ook werd kennisontwikkeling expliciet genoemd als belangrijke randvoorwaarde voor behoud van weidegang.

Opvallend is dat veel bedreigingen uit de SWOT-analyse van 2008 nog steeds actueel zijn. Schaalvergroting, verslechterde verkaveling, toenemende automatisering en arbeidsefficiëntie werden toen al gezien als belangrijke ontwikkelingen die beweiding bemoeilijken.

5.1.10 Samenvattende inzichten

De literatuur laat zien dat weidegang breed wordt gezien als onderdeel van een dierwaardige en maatschappelijk geaccepteerde melkveehouderij. Tegelijkertijd blijkt dat behoud van weidegang steeds sterker samenhangt met praktische uitvoerbaarheid, economische haalbaarheid en de mate waarin beweiding past binnen moderne bedrijfsvoering.

Belangrijke aandachtspunten die in meerdere studies terugkomen zijn schaalvergroting, robotisering, arbeid, regelgeving en mestbeleid. Tegelijkertijd worden kennisontwikkeling, begeleiding, dierenwelzijn, maatschappelijke waardering en maatwerk juist genoemd als belangrijke kansen voor behoud van weidegang.

De literatuur laat zien dat technische mogelijkheden alleen niet bepalend zijn voor het toepassen van weidegang. Minstens zo belangrijk zijn motivatie, ondersteuning en de mate waarin beweiding praktisch uitvoerbaar is binnen verschillende typen melkveebedrijven.

5.2 Resultaten expertgesprekken

De expertgesprekken bevestigen in grote lijnen de inzichten uit de literatuurstudie. Daarnaast geven ze meer verdieping in de praktische afwegingen van melkveehouders, de invloed van gedrag en motivatie en de randvoorwaarden die nodig zijn om weidegang toekomstbestendig te houden.

5.2.1 Weidegang staat onder druk door schaalvergroting, regelgeving en robotisering

Vrijwel alle experts noemen schaalvergroting, robotisering, strengere regelgeving, derogatieafbouw en toenemende controle- en verantwoordingsdruk als belangrijke oorzaken van de afname van weidegang. Daarnaast wordt aangegeven dat weidegang steeds minder goed past binnen een sterk controlegericht productiesysteem. De huidige melkveehouderij is sterk gericht op het uitsluiten van variatie en het beheersen van productie, terwijl weidegang juist vraagt om flexibiliteit en acceptatie van schommelingen in graskwaliteit en melkproductie.

Daarnaast wordt in de gesprekken de afbouw van derogatie genoemd als belangrijke belemmering voor weidegang. Daarbij wordt aangegeven dat bij weidegang een deel van de mest minder gericht kan worden benut, doordat mest niet altijd op het juiste moment en de juiste plaats terechtkomt. In combinatie met strengere mestwetgeving en afbouw van derogatie kan dit ervoor zorgen dat volledig opstallen voor sommige bedrijven financieel aantrekkelijker wordt.

5.2.2 Motivatie, gedrag en sociale normen zijn cruciaal

In de gesprekken wordt benadrukt dat weidegang sterker gekoppeld zou kunnen worden aan het gezamenlijke verhaal van de Nederlandse melkveehouderij richting maatschappij en consument. Daarbij wordt aangegeven dat dit vraagt om meer gezamenlijke sturing vanuit sectorpartijen en een duidelijkere langetermijnvisie op de rol van weidegang binnen dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij.

Daarnaast komt naar voren dat technische vragen rondom beweiding blijven bestaan, maar dat vooral ook de omgeving van de ondernemer bepalend is. Signalen vanuit politiek, regelgeving, erfbetreders en langjarig perspectief beïnvloeden volgens de gesprekspartners sterk de keuzes van melkveehouders rondom beweiding.

Een belangrijk inzicht uit vrijwel alle gesprekken is dat keuzes rondom weidegang niet uitsluitend economisch worden gemaakt. Persoonlijke overtuiging, houding en sociale normen spelen een grote rol. In de gesprekken worden verschillende typen ondernemers onderscheiden, zoals zakelijk georiënteerde ondernemers, arbeid- en gemaksgedreven ondernemers, traditionele ondernemers en ideologisch gemotiveerde ondernemers.

Daarnaast geven meerdere gesprekspartners aan dat motivatie vaak bepalender is dan techniek. Sociale normen, maatschappelijke verwachtingen en persoonlijke waarden worden genoemd als belangrijke factoren in de keuze om te blijven weiden. Deze inzichten sluiten sterk aan bij de Theory of Planned Behavior van Fishbein & Ajzen, waarbij gesteld wordt dat gedrag wordt beïnvloed door motivatie, invloed van de omgeving en ervaren uitvoerbaarheid. Daarbij worden arbeid, controle, signalen vanuit politiek en langjarig beleid genoemd als belangrijke factoren.

5.2.3 De grootste kansen liggen bij de twijfelende middengroep

Een duidelijk terugkerend inzicht uit de gesprekken is dat de grootste kansen voor behoud van weidegang liggen bij ondernemers die twijfelen over het voortzetten van weidegang. Daarbij wordt meerdere keren verwezen naar een grote middengroep van ondernemers die gevoelig is voor verandering en die uiteindelijk kan kiezen om wel of niet te blijven weiden. Dit sluit direct aan bij de opzet van het huidige onderzoek en de enquête, waarin bewust is gekozen om juist deze twijfelende groep centraal te stellen.

5.2.4 Weidegang vraagt vakmanschap en actief management

Vrijwel alle gesprekspartners benadrukken dat succesvol weiden een vorm van vakmanschap is. Goed management wordt gezien als essentiële voorwaarde voor succesvolle weidegang. Belangrijke succesfactoren die meerdere keren terugkomen zijn goede perceelsindeling, voldoende watervoorziening, goede kavelpaden, passende bijvoeding en slim omgaan met grasgroei.

Daarnaast wordt aangegeven dat ondernemers die vooraf scenario's uitwerken voor droge of natte omstandigheden succesvoller zijn in beweiding. Ook wordt benadrukt dat koeien gebaat zijn bij stabiliteit en dat frequente wisselingen in het systeem beter vermeden kunnen worden. Verder komt naar voren dat technische vragen rondom beweiding blijven bestaan en dat de omgeving en bedrijfsstructuur bepalend zijn voor succes.

5.2.5 De wolf als nieuwe uitdaging voor weidegang

Daarnaast wordt de aanwezigheid van de wolf genoemd als een toenemende bedreiging voor weidegang, met name voor jongvee. Volgens de gesprekspartners kan de aanwezigheid van wolven leiden tot onrust in de koppel, uitbreken van jongvee en terughoudendheid om jongvee te weiden. Vooral voor jongvee jonger dan één jaar wordt dit als aandachtspunt gezien.

5.2.6 Diergezondheid en duurzaamheid worden als belangrijke kansen gezien

In de gesprekken worden daarnaast meerdere gezondheidsvoordelen van weidegang genoemd, waaronder minder melkziekte, minder Mortellaro en voordelen voor de ontwikkeling van jongvee. Ook worden verschillende koppelingen gelegd tussen weidegang en duurzaamheid, zoals meer eiwit van eigen land, minder externe inputs, lagere ammoniakemissies en bijdragen aan biodiversiteit en weidevogels. Daarbij wordt benadrukt dat het verhaal van 'gras – koe – melk' sterker richting maatschappij gecommuniceerd zou kunnen worden.

5.2.7 Economische prikkels en beleid zijn bepalend

Alle gesprekspartners geven aan dat economische prikkels belangrijk blijven. Daarbij gaat het niet alleen om directe opbrengsten, maar ook om zekerheid en eenvoud. Genoemde stimuleringsmaatregelen zijn hogere weidepremies, betere GLB- en ecoregelingen, goedkopere financiering, meer ruimte in vergunningverlening voor weidende bedrijven en ondersteuning via zuivelconcepten.

Tegelijkertijd wordt genoemd dat bestaande zuivelconcepten voor niet-weiders de motivatie om te weiden kunnen verminderen. Daarnaast wordt benadrukt dat beleid langdurig en consistent moet zijn. Ondernemers hebben behoefte aan duidelijkheid en vertrouwen richting de toekomst.

5.2.8 Samenvattende inzichten

De gesprekken bevestigen dat weidegang breed wordt gezien als maatschappelijk gewenst en waardevol voor diergezondheid, duurzaamheid en het imago van de sector. Tegelijkertijd wordt beweiding binnen moderne melkveesystemen organisatorisch steeds uitdagender.

Een centrale conclusie uit de gesprekken is dat de toekomst van weidegang waarschijnlijk niet bepaald wordt door de overtuigde voor- of tegenstanders, maar door de grote middengroep van ondernemers die twijfelt over de praktische en economische haalbaarheid van beweiding. Juist voor deze groep lijken begeleiding, praktische ondersteuning en economische waardering belangrijke voorwaarden om weidegang te behouden en verder te stimuleren. Daarnaast spelen langjarig beleid en vertrouwen in de toekomst een belangrijke rol binnen een dierwaardiger en toekomstbestendige melkveehouderij

5.3 Resultaten enquête (bijlage 10.1)

In totaal hebben 811 melkveehouders de enquête ingevuld. Van de respondenten gaf 83% aan weidegang toe te passen bij melkvee, terwijl 17% geen weidegang toepast. De steekproef kende een goede regionale spreiding over Nederland en bestond voor 55% uit bedrijven met een melkstal en voor 45% uit bedrijven met een automatisch melksysteem (AMS). Het aandeel bedrijven met weidegang binnen de steekproef ligt iets hoger dan het landelijke aandeel van 78,2% zoals gerapporteerd door ZuivelNL voor het weideseizoen 2025 (ZuivelNL. 2025). De volledige resultaten van de enquête zijn opgenomen in Bijlage 10.1.

Daarbij werd een duidelijk verschil zichtbaar tussen bedrijven met een automatisch melksysteem (AMS) en bedrijven met een melkstal. Van de robotmelkers paste 75% weidegang toe, tegenover 90% van de bedrijven met een melkstal. Ook regionaal waren verschillen zichtbaar in het aandeel bedrijven met weidegang:

Noord (n = 190; Friesland, Groningen en Drenthe): 77% van de respondenten past weidegang toe;

Oost (n = 265; Gelderland en Overijssel): 83%;

Zuid (n = 95; Noord-Brabant, Limburg en Zeeland): 72%;

West (n = 254; Flevoland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht): 92%.

De hoogste deelname aan weidegang kwam daarmee voor in West-Nederland, terwijl Zuid-Nederland het laagste aandeel weiders liet zien. De regionale uitsplitsing is opgenomen omdat vanuit de opdracht specifiek aandacht werd gevraagd voor mogelijke regionale verschillen in weidegang. De resultaten geven inzicht in verschillen tussen grotere regio's. Voor uitspraken over kleinere gebieden, provincies of specifieke landbouwregio's waren de aantallen respondenten in deze studie echter vaak beperkt. Hierdoor moeten dergelijke verschillen voorzichtig worden geïnterpreteerd, maar bieden zij wel aanknopingspunten voor verder regionaal onderzoek naar gebiedsspecifieke kansen en knelpunten rondom weidegang.

5.3.1 Toekomstverwachting weidegang

Op de vraag of ondernemers van plan zijn om in de komende twee jaar weidegang toe te passen of voort te zetten, gaf 68% aan dit van plan te zijn. Daarnaast gaf 17% aan hierover onzeker te zijn en 16% verwacht geen weidegang toe te passen.

Binnen dit onderzoek is specifiek ingezoomd op de groep onzekere weiders. Opvallend was dat onzekerheid over weiden relatief vaker voorkwam bij melkveehouders jonger dan 50 jaar dan bij melkveehouders boven de 50 jaar.

Daarnaast bleek dat 85% van deze groep onzekere weiders momenteel nog wel weidegang toepast.

5.3.2 Jongveeweiden

Binnen de totale groep respondenten gaf 71% aan jongvee te weiden. De resultaten laten zien dat juist binnen de groep onzekere weiders dit aandeel lager lag, namelijk op 61%.

5.3.3 De mate waarin melkveehouders weidegang praktisch haalbaar vinden

Bij de praktische randvoorwaarden kwamen relatief beperkte verschillen naar voren tussen de totale groep respondenten en de groep ondernemers die onzeker is over het voortzetten van weidegang.

Van de totale groep respondenten gaf:

- 15% aan onvoldoende grond rondom de stal te hebben voor weidegang;
- 16% aan dat weidegang praktisch niet goed uitvoerbaar is;
- 27% aan onvoldoende tijd en arbeid beschikbaar te hebben;
- 13% aan dat het melksysteem belemmerend werkt voor weidegang;
- 79% aan voldoende kennis te hebben voor weidegang;
- 21% aan dat robotmelken weidegang belemmert.

Binnen de groep onzekere weiders kwamen vooral arbeid en praktische uitvoerbaarheid nadrukkelijker naar voren:

- 39% gaf aan onvoldoende tijd en arbeid beschikbaar te hebben, tegenover 27% van de totale groep;
- 23% gaf aan dat weidegang praktisch niet goed uitvoerbaar is, tegenover 16% van de totale groep.

Opvallend was dat kennis over weidegang nauwelijks als knelpunt werd ervaren. Ook grond rondom de stal en het melksysteem werden minder vaak genoemd dan vooraf verwacht.

Daarnaast is gekeken hoeveel van de geënquêteerde melkveehouders een te kleine huiskavel heeft om aan de huidige eisen voor het weideganglogo en de bijbehorende weidepremie te voldoen. Daarbij is uitgegaan van de veelgebruikte richtlijn van minimaal 1 hectare huiskavel per 10 melkgevende koeien. Binnen de beschikbare data is gerekend met het totaal aantal melk- en droogstaande koeien, waardoor de daadwerkelijke verhouding voor alleen melkgevende koeien in de praktijk iets gunstiger kan uitvallen. Binnen de enquête beschikte ongeveer 5% van de respondenten over minder dan 1 hectare huiskavel per 10 melk- en droogstaande koeien. Dit percentage ligt lager dan de 15% van de respondenten die aangaf onvoldoende grond rondom de stal te hebben voor weidegang. Dit verschil kan erop wijzen dat naast oppervlakte ook andere factoren een rol spelen in de ervaren beschikbaarheid van grond voor weidegang.

5.3.4 Belemmeringen voor weidegang

De belangrijkste algemene belemmering voor weidegang waren weersomstandigheden. Wanneer specifiek werd gekeken naar de groep ondernemers die onzeker is over het voortzetten van weidegang, kwamen andere factoren nadrukkelijker naar voren. De belangrijkste belemmeringen binnen deze groep waren:

- regelgeving, administratie en controles;
- ontbreken van financiële meerwaarde;
- schommelingen in melkproductie;

- arbeid en praktische uitvoerbaarheid.

Bij jongveeweiden werd arbeid het vaakst genoemd als belemmering (40%). Daarnaast noemde 26% percelen op afstand of beperkt zicht op dieren als knelpunt. Ook gaf 25% aan onvoldoende financiële meerwaarde te zien in jongveeweiden. Verder werd door 25% een categorie 'overige belemmeringen' aangevinkt, waarbij niet duidelijk is welke factoren hieronder vallen.

Er is binnen de enquête ook gekeken naar mogelijke regionale verschillen in ervaren belemmeringen voor weidegang. Over het algemeen lijken deze verschillen beperkt en komen in alle regio's grotendeels dezelfde belemmeringen naar voren, zoals weersomstandigheden en regelgeving. Toch zijn enkele regionale verschillen zichtbaar. In de regio's West en Noord wordt bodemtype genoemd als één van de drie belangrijkste belemmeringen voor weidegang. In regio Zuid worden juist automatisch melken en arbeidsbelasting relatief vaker genoemd en behoren deze onderwerpen daar tot de belangrijkste belemmeringen. Daarnaast bestond de groep respondenten in Zuid-Nederland relatief vaker uit bedrijven met een automatisch melksysteem (55%) en lag de gemiddelde bedrijfsomvang hoger (139 melkkoeien) dan het gemiddelde van de totale steekproef (121 melkkoeien).

Praktische aspecten zoals voorzieningen voor weidegang, verkaveling en omvang van de huiskavel werden relatief minder vaak als belangrijkste belemmering genoemd.

5.3.5 Economie en motivatie

Binnen het thema economie en motivatie bleek dat een groot deel van de ondernemers onzeker is over het financiële voordeel van weidegang. Van de huidige weiders gaf 36% aan dat weidegang financieel voordeel oplevert. Bij de groep ondernemers die onzeker is over voortzetting van weidegang lag dit aandeel lager, terwijl 83% van de niet-weiders aangaf geen financieel voordeel van weidegang te zien.

Daarnaast gaf:

- 65% van de huidige weiders aan dat weidegang past bij hun manier van ondernemen;
- tegenover 27% van de onzekere groep.

Ook schommelingen in melkproductie bleken een belangrijk onderscheidend thema:

- 26% van alle respondenten gaf aan schommelingen in melkproductie niet te accepteren;
- binnen de onzekere groep lag dit aandeel op 43%;
- bij niet-weiders op 70%.

Verder gaf:

- 27% van de respondenten aan dat opbrengsten van weidegang onvoldoende inzichtelijk zijn;
- tegenover 36% binnen de onzekere groep.

5.3.6 Sociale normen en vertrouwen

Op het gebied van sociale normen en vertrouwen viel op dat relatief weinig ondernemers

aangaven actief door hun adviseur gestimuleerd te worden om weidegang toe te passen.

Daarnaast gaf:

- 51% van de respondenten aan dat de zuivelonderneming weidegang verwacht;
- 77% aan dat de maatschappij weidegang verwacht;
- 22% aan sociale druk te voelen om weidegang toe te passen.

Binnen de groep onzekere weiders lagen deze percentages structureel lager:

- 44% ervaart verwachting vanuit de zuivelonderneming;
- 62% vanuit de maatschappij;
- 9% ervaart sociale druk rondom weidegang.

Ook het vertrouwen in beleid en maatschappelijke waardering was binnen de onzekere groep lager:

- slechts 2% gaf aan vertrouwen te hebben in het landbouwbeleid, tegenover 5% van de totale groep;
- 23% had vertrouwen in maatschappelijke waardering voor de melkveehouderij, tegenover 29% van de totale groep.

5.3.7 Wat is nodig om (meer) te gaan weiden?

Hierbij waren meerdere antwoorden mogelijk. De resultaten geven hier inzicht in de totale groep respondenten.

Op de vraag wat nodig is om (meer) te gaan weiden gaf:

- 62% aan dat een hogere melkprijs of conceptvergoeding nodig is;
- 34% dat meer zekerheid binnen regelgeving en controles nodig is;
- 29% dat weidegang economisch aantoonbaar rendabel moet zijn.

Praktische ondersteuning en advies (5%) en technologische ontwikkelingen (8%) werden aanzienlijk minder vaak genoemd. Tussen de verschillende regio's waren hier geen opvallende verschillen te zien in de meest voorkomende antwoorden.

5.3.8 Aanvullende opmerkingen en toelichting enquête

De open opmerkingen laten zien dat ervaren belemmeringen rondom weidegang vooral betrekking hebben op regelgeving, praktische uitvoerbaarheid en economische haalbaarheid.

De belangrijkste punten die naar voren kwamen waren:

- regelgeving en controles rondom weidegang, met name de eis dat tijdens controles minimaal 75% van de koeien buiten moet lopen;
- de combinatie van robotmelken en weidegang, waarbij weersomstandigheden, hitte en natuurlijke loop van koeien het lastig maken om aan de huidige normen te voldoen;
- mestbeleid en afbouw van derogatie, waardoor opstallen volgens veel ondernemers

bedrijfseconomisch aantrekkelijker wordt;

- de financiële vergoeding voor weidegang, die door veel respondenten als onvoldoende wordt ervaren in verhouding tot extra arbeid, lagere melkproductie en aanvullende managementkosten;
- behoefte aan meer flexibiliteit, praktische uitvoerbaarheid en ruimte voor systemen met meer vrije keuze voor de koe.

5.3.9 Samenvattende inzichten

De resultaten van de enquête laten zien dat de groep onzekere weiders op meerdere thema's verschillen van zowel huidige overtuigde weiders als niet-weiders.

Binnen deze groep spelen vooral:

- economisch perspectief;
- regelgeving en administratieve druk;
- acceptatie van schommelingen in melkproductie;
- arbeid en praktische uitvoerbaarheid;
- en vertrouwen in beleid een belangrijke rol.

Daarnaast blijkt dat deze groep relatief minder vaak jongvee weidt en meer behoefte heeft aan zekerheid binnen regelgeving, economisch perspectief en praktisch uitvoerbare vormen van weidegang.

5.4 Resultaten K LW-analyse (bijlage 10.2)

Binnen de analyse van de KringloopWijzer-data zijn bedrijven ingedeeld in vijf weideganggroepen en drie intensiteitsklassen. Hierdoor konden bedrijven met vergelijkbare bedrijfsintensiteit met elkaar worden vergeleken, waardoor verschillen tussen weideganggroepen op verschillende duurzaamheids-KPI's beter zichtbaar werden. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten besproken. De volledige tabellen en aanvullende resultaten zijn opgenomen in Bijlage 10.2.

5.4.1 Intensieve bedrijven

Binnen de intensieve bedrijven (22.500–23.500 kg melk per hectare) waren verschillen zichtbaar tussen opstallers en bedrijven met veel weidegang. Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld minder jongvee, een hogere levensduur, lagere ammoniakemissie en een hoger aandeel eiwit van eigen land en blijvend grasland.

De groep intensieve bedrijven met meer dan 2500 uur weidegang was te klein om mee te nemen in de analyse.

Jongvee per 10 melkkoeien

Opstallers hadden gemiddeld 5,4 stuks jongvee per 10 melkkoeien. Bij bedrijven met meer weidegang lag dit aantal gemiddeld lager, tot ongeveer 4,5 stuks bij bedrijven met veel weidegang.

Levensduur

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een hogere levensduur, variërend van 69 maanden bij opstallers tot 77 maanden bij bedrijven met veel weidegang.

Broeikasgasuitstoot

De broeikasgasuitstoot per kg meetmelk verschilde beperkt tussen de weideganggroepen. Opstallers scoorden gemiddeld 900 gram CO₂-equivalenten per kg meetmelk, terwijl bedrijven met meer weidegang rond de 897 gram scoorden.

Ammoniakemissie

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een lagere ammoniakemissie, variërend van 67 kg NH₃ per hectare bij opstallers tot 57 kg NH₃ per hectare bij bedrijven met meer weidegang.

Eiwit van eigen land

Het aandeel eiwit van eigen land lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 47% bij opstallers tot 54% bij bedrijven met veel weidegang.

Stikstofbodemoverschot

Tussen de weideganggroepen waren verschillen zichtbaar in het stikstofbodemoverschot. Opstallers scoorden gemiddeld 113 kg stikstof per hectare, terwijl bedrijven met meer dan 1500 uur weidegang rond de 96 kg stikstof per hectare uitkwamen.

Blijvend grasland

Het aandeel blijvend grasland lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 48% bij opstallers tot 73% bij bedrijven met veel weidegang.

5.4.2 Midden bedrijven

Binnen de midden bedrijven (15.500–16.500 kg melk per hectare) waren verschillen zichtbaar tussen de weidegangsgroepen. Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een hogere levensduur, minder jongvee, lagere ammoniakemissie en meer blijvend grasland.

Jongvee per 10 melkkoeien

Het aantal jongvee lag gemiddeld lager bij bedrijven met meer weidegang, van 6 stuks per 10 melkkoeien bij opstallers tot 4,8 stuks bij bedrijven met veel weidegang.

Levensduur

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een hogere levensduur, variërend van 70 maanden bij opstallers tot 81 maanden bij bedrijven met veel weidegang.

Broeikasgasuitstoot

Binnen deze analyse lag de broeikasgasuitstoot per kg meetmelk gemiddeld hoger bij bedrijven met veel weidegang. Opstallers scoorden gemiddeld 961 gram CO₂-equivalenten per kg meetmelk, terwijl bedrijven met meer dan 2500 uur weidegang gemiddeld 1030 gram scoorden.

Ammoniakemissie

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een lagere ammoniakemissie, van 58 kg NH₃ per hectare bij opstallers tot 50 kg NH₃ per hectare bij bedrijven met veel weidegang.

Eiwit van eigen land

Het aandeel eiwit van eigen land lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 58% bij opstallers tot 64% bij bedrijven met veel weidegang.

Stikstofbodemoverschot

Tussen de weidegangsgroepen waren verschillen zichtbaar in het stikstofbodemoverschot. Opstallers scoorden gemiddeld 118 kg stikstof per hectare, terwijl bedrijven met meer dan 2500 uur weidegang gemiddeld 134 kg stikstof per hectare scoorden.

Blijvend grasland

Het aandeel blijvend grasland lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 59% bij opstallers tot 83% bij bedrijven met veel weidegang.

5.4.3 Extensieve bedrijven

Bij extensieve bedrijven (9.500–10.500 kg melk per hectare) waren de verschillen tussen de weidegroepen het sterkst zichtbaar. Bedrijven met veel weidegang hadden gemiddeld een

hogere levensduur, lagere ammoniakemissie, meer eiwit van eigen land en een hoger aandeel blijvend grasland.

Jongvee per 10 melkkoeien

Het aantal jongvee lag gemiddeld lager bij bedrijven met meer weidegang, van 6,4 stuks per 10 melkkoeien bij opstallers tot 5,7 stuks bij bedrijven met veel weidegang.

Levensduur

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een hogere levensduur, van 72 maanden bij opstallers tot 81 maanden bij bedrijven met veel weidegang.

Broeikasgasuitstoot

Binnen deze analyse lag de broeikasgasuitstoot per kg meetmelk gemiddeld hoger bij bedrijven met veel weidegang. Opstallers scoorden gemiddeld 1044 gram CO₂-equivalenten per kg meetmelk, terwijl bedrijven met veel weidegang gemiddeld 1124 gram scoorden.

Ammoniakemissie

Bedrijven met meer weidegang hadden gemiddeld een lagere ammoniakemissie, van 54 kg NH₃ per hectare bij opstallers tot 40 kg NH₃ per hectare bij bedrijven met veel weidegang.

Eiwit van eigen land

Het aandeel eiwit van eigen land lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 59% bij opstallers tot 72% bij bedrijven met veel weidegang.

Stikstofbodemoverschot

Tussen de weidegangsgroepen waren beperkte verschillen zichtbaar in het stikstofbodemoverschot. De groep met 1500–2500 uur weidegang had met gemiddeld 96 kg stikstof per hectare het laagste stikstofbodemoverschot.

Blijvend grasland

Het aandeel blijvend grasland lag gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang, van 53% bij opstallers tot 85% bij bedrijven met veel weidegang.

5.4.4 Samenvattende inzichten

De KLW-analyse laat zien dat bedrijven met meer weidegang over vrijwel alle intensiteitsklassen gemiddeld:

- minder jongvee per 10 melkkoeien hebben;
- een hogere levensduur realiseren;
- lagere ammoniakemissies per hectare laten zien;
- meer eiwit van eigen land produceren;
- en meer blijvend grasland hebben.

Verschillen tussen weidegangsgroepen op KPI's zoals ammoniakemissie, eiwit van eigen land, levensduur en blijvend grasland waren binnen meerdere intensiteitsklassen zichtbaar.

Tegelijkertijd laten de resultaten zien dat hogere niveaus van weidegang binnen deze analyse niet automatisch samengingen met een lagere broeikasgasuitstoot per kg meetmelk. Vooral binnen de midden- en extensieve bedrijven lag de uitstoot van CO₂-equivalenten gemiddeld hoger bij bedrijven met meer weidegang. Ook binnen stikstofbodemoverschotten waren verschillen tussen weidegangsgroepen zichtbaar.

6. SWOT-analyse weidegang

Op basis van de literatuurstudie, expertgesprekken, enquête en analyse van KringloopWijzer-data is een SWOT-analyse opgesteld rondom behoud van weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij. De SWOT-analyse laat zien dat weidegang zowel duidelijke kansen als belangrijke belemmeringen kent binnen moderne melkveebedrijven.

6.1 Sterktes

- Weidegang draagt bij aan een meer dierwaardige en maatschappelijk gewaardeerde melkveehouderij doordat koeien hun natuurlijke graasgedrag kunnen uitoefenen en meer keuzevrijheid hebben.
- Bedrijven met meer weidegang realiseerden gemiddeld een hogere levensduur.
- Bedrijven met meer weidegang realiseerden gemiddeld tot 18% lagere ammoniakemissies per hectare.
- Meer weidegang hing samen met meer eiwit van eigen land en gemiddeld minder jongvee per 10 melkkoeien.
- Veel melkveehouders geven aan intrinsiek gemotiveerd te zijn voor weidegang en vinden koeien in de wei belangrijk voor het imago van de sector.
- Ondanks schaalvergroting en robotisering geeft nog steeds een groot deel van de melkveehouders aan actief te weiden, waaronder 75% van de robotbedrijven in deze enquête.

6.2 Zwaktes

- Weidegang vraagt extra arbeid, planning en vakmanschap binnen de bedrijfsvoering.
- Melkveehouders ervaren schommelingen in melkproductie en grasaanbod als belangrijke praktische uitdaging.
- Bij automatisch melken wordt de combinatie van robot en weidegang regelmatig als organisatorisch complex ervaren.
- Meer weidegang leidt niet automatisch tot betere scores op alle duurzaamheidsindicatoren, met name bij broeikasgasemissie per kg meetmelk en stikstofbodemoverschot.
- Praktische uitvoerbaarheid van weidegang verschilt sterk tussen bedrijven door verkaveling, huiskavel en bedrijfsopzet.
- Een deel van de melkveehouders ervaart onvoldoende economisch voordeel van weidegang.

6.3 Kansen

- De groep melkveehouders die onzeker is over voortzetting van weidegang biedt belangrijke aanknopingspunten voor beleid en stimulering.
- Meer aandacht voor jongveeweiden biedt kansen voor behoud van weidegang.
- Doorontwikkeling van flexibele beweidingssystemen en vrij koe verkeer kan weidegang beter laten aansluiten op robotbedrijven.
- Meer integraal beleid kan bijdragen aan betere samenhang tussen klimaat, dierwaardigheid, ammoniak en mestbeleid.
- Beter benutting van gras, mest en eiwit van eigen land biedt kansen om weidegang beter te combineren met duurzaamheidsdoelen.
- Weidegang sluit goed aan bij maatschappelijke aandacht voor dierwaardigheid, biodiversiteit en zichtbare landbouw.
- Praktijkvoorbeelden laten zien dat weidegang ook binnen moderne melkveebedrijven succesvol mogelijk blijft.

6.4 Bedreigingen

- De aanwezigheid van de wolf zorgt bij sommige melkveehouders voor twijfel over voortzetting van jongveeweiden en nachtwoeden.
- Afbouw van derogatie en huidige mestwetgeving worden door veel melkveehouders ervaren als stimulans om koeien meer binnen te houden.
- Het huidige controleprotocol rondom weidegang sluit volgens veel ondernemers onvoldoende aan op automatisch melken en vrij koeverkeer.
- Sturing op afzonderlijke klimaat- en efficiëntie-KPI's kan leiden tot negatieve afwenteling richting minder weidegang.
- Meer nadruk op benutting van mest, mestplaatsing en broeikasgasemissie per kg melk kan systemen met meer opstallen en meer mais stimuleren.
- Schaalvergroting, arbeidstekorten en toenemende regelgeving kunnen praktische uitvoerbaarheid van weidegang verder onder druk zetten.
- Een te lage financiële waardering van weidegang vormt volgens veel melkveehouders een risico voor behoud van beweiding.

De SWOT-analyse laat zien dat behoud van weidegang niet uitsluitend afhankelijk is van technische mogelijkheden, maar vooral samenhangt met motivatie van ondernemers, economisch perspectief, praktisch uitvoerbare systemen en integraal beleid zonder negatieve afwenteling tussen verschillende duurzaamheidsdoelen. Vooral binnen de groep melkveehouders die onzeker is over voortzetting van weidegang lijken belangrijke kansen te liggen voor behoud en stimulering van beweiding.

7. Discussie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de verschillende onderdelen van het onderzoek met elkaar verbonden en vertaald naar de praktijk. Daarbij wordt ingegaan op de belangrijkste kansen, aandachtspunten en aanbevelingen voor behoud en stimulering van weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij.

7.1 Ontwikkeling van weidegang binnen de sector

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat weidegang nog steeds breed wordt gedragen binnen de sector. Opvallend daarbij is dat 75% van de robotbedrijven in de enquête aangaf weidegang toe te passen. Oudere studies lieten lagere percentages zien. Dit suggereert dat de dalende trend van weidegang in het verleden deels is gekeerd door inzet vanuit de sector, kennisprojecten en weidepremies. Tegelijkertijd geven veel melkveehouders aan dat wijzigingen in het mestbeleid, waaronder de afbouw van derogatie, en een toenemende nadruk op specifieke duurzaamheids-KPI's opnieuw druk zetten op het behoud van weidegang.

7.2 Weidegang en duurzaamheidsdoelen

De resultaten van de KLV-analyse laten zien dat meer weidegang binnen vergelijkbare intensiteitsklassen positief samenhangt met meerdere duurzaamheidsindicatoren. Bedrijven met meer weidegang realiseerden gemiddeld tot 10 maanden hogere levensduur, tot 18% lagere ammoniakemissie per hectare, meer eiwit van eigen land en minder jongvee per 10 melkkoeien. Daarbij is bewust gewerkt met smalle intensiteitsklassen om de invloed van bedrijfsintensiteit zo veel mogelijk te beperken. Naast weidegang spelen ook andere systeem- en managementfactoren een rol binnen deze KPI's. De resultaten maken echter wel aannemelijk dat weidegang positief kan samenhangen met levensduur, ammoniakreductie en benutting van eigen eiwit. Tegelijkertijd liet de analyse zien dat hogere niveaus van weidegang niet automatisch leiden tot betere scores op alle duurzaamheidsindicatoren. Vooral voor broeikasgasemissie per kg meetmelk en stikstofbodemoverschot kwamen aandachtspunten naar voren.

Daarbij moet worden opgemerkt dat aangepaste emissiefactoren voor methaanemissie uit vers gras vanaf kalenderjaar 2024 zijn verwerkt binnen de KringloopWijzer. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen de berekeningen van 2022-2023 en 2024. De nieuwe emissiefactor voor vers gras is lager dus is de verwachting dat de methaanemissie in 2024 lager is.

7.3 Regelgeving, derogatie en negatieve afwenteling

Een belangrijk aandachtspunt uit zowel de enquête als de expertgesprekken is het risico op negatieve afwenteling binnen beleid en marktsturing. Wanneer vooral gestuurd wordt op specifieke duurzaamheids-KPI's, zoals broeikasgasemissie per kg melk, benutting van mest en efficiëntie-indicatoren, kan dit onbedoeld bijdragen aan systemen met meer mais, minder weidegang en meer opstallen. Veel melkveehouders geven aan dat opstallen binnen de huidige mestwetgeving in sommige situaties financieel aantrekkelijker wordt doordat mest beter gestuurd en benut kan worden. Ook ervaren ondernemers dat binnen duurzaamheidssystemen en beloningsstructuren van zuivelverwerkers steeds meer nadruk komt te liggen op klimaatprestaties, terwijl de financiële stimulans voor weidegang relatief afneemt.

Daarnaast kwam duidelijk naar voren dat vooral het huidige controleprotocol rondom weidegang een belangrijk knelpunt vormt. Met name bij automatisch melken ervaren melkveehouders spanning tussen vrij koeverkeer en de eis dat tijdens controles minimaal 75% van de koeien buiten moet lopen. Veel ondernemers geven aan dat dit onvoldoende aansluit bij moderne beweidingssystemen waarin koeien juist zelf kunnen kiezen tussen binnen en buiten. Dit sluit bovendien aan bij het principe van keuzevrijheid dat binnen de dierwaardige veehouderij een belangrijke plaats inneemt.

7.4 De onzekere weider als belangrijkste kansgroep

Een belangrijk inzicht uit dit onderzoek is dat de grootste kansen voor behoud van weidegang waarschijnlijk liggen bij de groep onzekere weiders die twijfelen over voortzetting van beweiding. Deze keuze om juist op deze groep in te zoomen sluit aan bij inzichten uit de literatuur en gesprekken, waarin de 'middengroep' werd benoemd als de meest beïnvloedbare groep. Binnen deze groep spelen vooral arbeid, regelgeving, praktische uitvoerbaarheid, economische onzekerheid en acceptatie van productieschommelingen een rol.

Daarnaast blijkt dat deze ondernemers relatief minder vaak jongvee weiden. Dit sluit aan bij inzichten uit literatuur en gesprekken waarin jongveeweiden wordt gezien als belangrijke basis voor later succesvol beweiden van melkvee. Meer aandacht voor jongveeweiden lijkt daarmee een concrete kans voor behoud van weidegang.

Binnen dit onderzoek is specifiek gekeken naar melkveehouders die aangaven de komende twee jaar te willen weiden. Hierdoor lag de focus bewust op ondernemers waarbij weidegang mogelijk nog beïnvloedbaar is.

Daarnaast blijkt uit de enquête dat ook de omgeving rondom de ondernemer invloed heeft op keuzes rondom weidegang. Daarbij werden onder andere advisering, erfbetreders, zuivelondernemingen en maatschappelijke verwachtingen genoemd als factoren die stimulerend of juist belemmerend kunnen werken bij het behouden of uitbreiden van weidegang.

7.5 Praktische uitvoerbaarheid en toekomstperspectief

Opvallend is dat kennis over weidegang relatief weinig als knelpunt werd genoemd. Ook praktische ondersteuning en advies werden in de enquête beperkt genoemd als directe bepalende factor voor meer weidegang. Dit suggereert dat behoud van weidegang waarschijnlijk minder afhankelijk is van extra kennisoverdracht alleen, en sterker samenhangt met economisch perspectief, passend beleid en praktisch uitvoerbare vormen van beweiding.

Tegelijkertijd kunnen coaching en begeleiding wel een belangrijke rol spelen bij het praktisch inpassen van weidegang binnen verschillende bedrijfssystemen en bij het maken van integrale keuzes rondom beweiding, bemesting en bedrijfsvoering. Daarbij blijft vakmanschap rondom onderwerpen zoals bemesting, benutting van drijfmest, eiwit van eigen land en graslandmanagement belangrijk om weidegang goed te combineren met duurzaamheidsdoelen.

Hoewel de afbouw van derogatie en andere ontwikkelingen binnen het mestbeleid duidelijke knelpunten vormen, laat het onderzoek ook zien dat weidegang binnen moderne melkveebedrijven nog steeds goed mogelijk kan zijn. De resultaten van de enquête, expertgesprekken en praktijkvoorbeelden laten zien dat ondernemers met een duidelijke motivatie en passend management ook succesvol kunnen blijven weiden.

7.6 Beperkingen van het onderzoek

Binnen dit onderzoek is bewust gekozen voor een praktijkgerichte vergelijking van gemiddelde KPI-scores tussen groepen bedrijven met verschillende niveaus van weidegang. Het doel was daarbij niet om exacte statistische verbanden of causale effecten van weidegang aan te tonen, maar om inzicht te krijgen in praktijkverschillen en samenhangen binnen verschillende bedrijfssystemen. Naast weidegang spelen ook andere management- en systeemfactoren een rol binnen de onderzochte KPI's.

De analyse van de KLV-data kende daarnaast als beperking dat de geanonimiseerde dataset geen regionale informatie bevatte. Hierdoor was het niet mogelijk om regionale verschillen in duurzaamheids-KPI's te analyseren of te onderzoeken in hoeverre regionale omstandigheden samenhangen met verschillen in weidegang.

Voor de enquête was wel regionale informatie beschikbaar, maar deze was beperkt tot de eerste twee cijfers van de postcode. Hierdoor was een globale regionale indeling mogelijk, zoals Noord-, Oost-, Zuid- en West-Nederland. Verdere uitsplitsing naar specifieke regio's of gebiedstypen, zoals het Groene Hart, de Achterhoek of Zuid-Limburg, was binnen dit onderzoek minder goed mogelijk doordat het aantal respondenten hiervoor te beperkt was. Tegelijkertijd kunnen regionale verschillen rondom verkaveling, grondsoort, waterbeheer en gebiedsprocessen wel relevant zijn voor de praktische haalbaarheid van weidegang.

Ook konden de enquêtegegevens en de KLV-data niet op bedrijfsniveau aan elkaar worden gekoppeld. Hierdoor was het niet mogelijk om te toetsen in hoeverre ervaren belemmeringen, motivaties en verwachtingen van melkveehouders overeenkomen met de feitelijke prestaties van hun eigen bedrijf. Een dergelijke koppeling zou extra mogelijkheden bieden om resultaten uit de enquête te valideren en verschillen tussen perceptie en praktijk nader te onderzoeken.

Tot slot is binnen de enquête gevraagd naar ervaren belemmeringen én naar wat volgens melkveehouders nodig is om te blijven weiden of meer te weiden. Daarbij is minder diepgaand onderzocht hoe specifieke maatregelen of oplossingsrichtingen concreet vorm zouden kunnen krijgen binnen verschillende bedrijfssituaties. Hierdoor geeft het onderzoek vooral inzicht in factoren die volgens melkveehouders belangrijk zijn voor stimulering van toekomstbestendige weidegang, maar minder in de praktische uitwerking van mogelijke maatregelen.

7.7 Aanbevelingen

- Houd binnen mest- en klimaatbeleid rekening met mogelijke negatieve effecten op weidegang.
- Houd ook binnen zuivelconcepten en duurzaamheidssystemen aandacht voor beloning van weidegang naast klimaatprestaties.
- Zorg dat financiële waardering van weidegang voldoende aantrekkelijk blijft binnen zuivelconcepten en duurzaamheidssystemen.
- Ontwikkel controleprotocollen die beter aansluiten bij moderne beweidingssystemen en automatisch melken.
- Besteed meer aandacht aan jongveeweiden als basis voor behoud van weidegang.
- Richt stimulering vooral op ondernemers die onzeker zijn over voortzetting van weidegang.
- Zorg voor een omgeving waarin melkveehouders vanuit beleid, zuivelondernemingen, erfbetreders en maatschappelijke waardering worden ondersteund bij het behouden en uitbreiden van weidegang.

8. Conclusie

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat weidegang binnen de Nederlandse melkveehouderij nog steeds breed wordt gedragen en ook binnen moderne bedrijfssystemen goed mogelijk blijft. Tegelijkertijd ervaren melkveehouders toenemende druk vanuit regelgeving, mestbeleid, arbeid en economische randvoorwaarden. De grootste kansen voor behoud van weidegang lijken te liggen bij de groep onzekere weiders. Binnen deze groep spelen vooral praktische uitvoerbaarheid, economisch perspectief en vertrouwen in beleid een belangrijke rol.

Daarnaast laat de K LW-analyse zien dat meer weidegang positief samenhangt met meerdere duurzaamheidsindicatoren, waaronder levensduur, ammoniakemissie en eiwit van eigen land. Tegelijkertijd blijkt dat hogere niveaus van weidegang niet automatisch samengaan met betere scores op alle onderzochte duurzaamheidsindicatoren.

Het onderzoek laat zien dat beleid rondom klimaat, mest en weidegang sterk met elkaar samenhangt en daarom niet los van elkaar bekeken kan worden. Keuzes rondom weidegang worden daarbij niet alleen bepaald door technische of economische factoren, maar hangen ook sterk samen met motivatie, maatschappelijke waardering en de ondersteuning die melkveehouders ervaren vanuit hun omgeving. Tegelijkertijd blijft weidegang vanuit het perspectief van dierwaardigheid relevant doordat het melkkoeien mogelijkheden biedt voor natuurlijk gedrag, waaronder grazen, bewegen en keuzevrijheid.

9. Literatuur en bronnenlijst

- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50(2), 179–211.
- Geest, W. van de, & Van den Pol – van Dasselaar, A. (2021). Wat vind jij van grasland en beweiding? Resultaten studentenenquête 2016-2020. Dronten: Aeres Hogeschool.
- Runhaar, H., Fünfschilling, L., Van den Pol-Van Dasselaar, A., Moors, E. H. M., Temmink, R., & Hekkert, M. (2020). Endogenous regime change: Lessons from transition pathways in Dutch dairy farming. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 36, 137–150.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., Philipsen, A. P., De Haan, M. H. A., Evers, A. G., & Verkaik, J. C. (2015). Beweidbare oppervlakte en weidegang op melkveebedrijven in Nederland. Wageningen UR Livestock Research.
- Robot & Weiden? Voor Elkaar! (2026). Robot & Weiden – factsheet bundelt inzichten uit landelijk onderzoek. NAJK, Netwerk Grondig & Aeres Hogeschool. Geraadpleegd via: Robotweiden.nl.
- Van den Pol – van Dasselaar, A., & Philipsen, A.P. (2008). Kennis voor weidegang. Lelystad: Animal Sciences Group, Wageningen UR.
- Verloop, K., Evers, A., Verwijs, B., Hilhorst, G., & De Haan, M. (2024). Gevolgen van de afbouw van de derogatie voor de melkveehouderij: verkenning in Koeien & Kansen van de gevolgen en voorziene oplossingen. Wageningen University & Research / Koeien & Kansen.
- Klootwijk, C., Koning, L., Holshof, G., Klop, A., & Burgers, E. (2024). Enterische methaanemissie van melkvee in relatie tot (vers) graskwaliteit. Wageningen Livestock Research, Rapport 1527.
- Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). (2021). *Zienswijze dierwaardiger en toekomstbestendige veehouderij*. Den Haag: Raad voor Dierenaangelegenheden.
- ZuivelNL. (2025). *Zuivelsector houdt vast aan ambitie weidegang, met oog voor verandering*. Den Haag: ZuivelNL.

Expertgesprekken

- Koldenhof, E. (2026). Expertgesprek weidegang – ABZ Diervoeding. Gesprek gevoerd door PPP-Agro Advies op 2 februari 2026.
- Hietberg, B. (2026). Expertgesprek weidegang en diergezondheid – Dierenartsenpraktijk het Drentse Hart. Gesprek gevoerd door PPP-Agro Advies op 26 januari 2026.
- Hin, K.J. (2026). Expertgesprek weidegang – Stichting Weidegang. Gesprek gevoerd door PPP-Agro Advies op 26 januari 2026.
- Philipsen, A.P. (2026). Expertgesprek weidegang – Wageningen Livestock Research. Gesprek gevoerd door PPP-Agro Advies op 30 januari 2026.
- Van der Pol, A. (2026). Expertgesprek weidegang – Aeres Hogeschool. Gesprek gevoerd door PPP-Agro Advies op 16 februari 2026.

10 Bijlagen

Bijlage 10.1 enquête

	niet weiden	onzeker	weiden	Totaal
Gemiddelde van Wat is uw leeftijd? (Jaar)	49,1	48,9	50,8	50,2
Gemiddelde van Aantal melk- en kalfkoeien: (stuks)	164	131	108	121
Gemiddelde van Aantal vrouwelijk jongvee: (stuks)	111	66	60	69
Gemiddelde van Grootte huiskavel: (ha)	35,8	32,5	35,9	35,3

Figuur 1 Algemeen van intentie komende 2 jaar weiden

Wat is de belangrijkste reden voor het einde van het weideseizoen voor het melkvee?	Aantal
Weersomstandigheden	245
Draagkracht van het land	214
Bereiken vereiste minimum aantal dagen weidegang	95
Beschikbaarheid gras/grasgroei	62
Arbeid	8
Diergezondheid	8
Totaal	673

Figuur 2 Wat is de belangrijkste reden voor het einde weideseizoen voor melkvee? (totaal) (De opstallers hebben deze vraag niet beantwoord)

Aantal	Aantal
Weersomstandigheden	316
Regelgeving/administratie/controle	275
Bodemtype/draagkracht van de bodem	239
Verschil kwaliteit en opname gras/bijvoeren op stal	231
Schommelingen melkproductie	221
Automatisch melksysteem (robot)	216
Arbeidsbelasting	215
Geen financiële meerwaarde	195
Te kleine huiskavel	138
Verkaveling/afstand tot percelen	133
Overig	132
Voorzieningen weidegang (afrastering/drinkwater)	52
Totaal	2363

Figuur 3 Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om weidegang toe te passen voor melkvee? (totaal)

Aantal	Aantal
Regelgeving/administratie/controle	68
Geen financiële meerwaarde	57
Schommelingen melkproductie	57
Automatisch melksysteem (robot)	47
Arbeidsbelasting	46
Verschil kwaliteit en opname gras/bijvoeren op stal	46
Weersomstandigheden	37
Bodemtype/draagkracht van de bodem	28
Overig	26
Te kleine huiskavel	22
Verkaveling/afstand tot percelen	15
Voorzieningen weidegang (afrastering/drinkwater)	7
Totaal	456

Figuur 4 Wat zijn de belangrijkste belemmeringen om weidegang toe te passen voor melkvee? (onzeker)

Nodig voor weidegang	Aantal
Hogere melkprijs/conceptvergoeding	502
Zekerheid binnen regelgeving en controles	274
Als het economisch aantoonbaar rendabel is	237
Overig	211
Meer aaneengesloten huiskavel bij de stal	186
Bredere infrastructuur, bijv. kavelpaden	120
Technologische hulpmiddelen, bijv. weidepoort	65
Praktische ondersteuning of advies	41
Totaal	1636

Figuur 5 Wat zou voor u nodig zijn om (meer) te gaan weiden? (totaal)

	Aantal
Hogere melkprijs/conceptvergoeding	98
Zekerheid binnen regelgeving en controles	61
Als het economisch aantoonbaar rendabel is	59
Overig	37
Meer aaneengesloten huiskavel bij de stal	24
Bredere infrastructuur, bijv. kavelpaden	11
Technologische hulpmiddelen, bijv. weidepoort	7
Praktische ondersteuning of advies	5
Totaal	302

Figuur 6 Wat zou voor u nodig zijn om (meer) te gaan weiden? (onzeker)

Categorie	1 Geheel oneens	2 Oneens	3 Neutraal	4 Eens	5 Geheel eens
De mate waarin melkveehouders weidegang praktisch haalbaar vinden					
Ik heb voldoende grond rondom de stal voor weidegang	5%	10%	12%	37%	36%
Ik heb voldoende kennis om weidegang goed toe te passen	1%	2%	17%	51%	28%
Ik heb voldoende tijd en arbeid voor weidegang	9%	18%	28%	30%	15%
Mijn melksysteem maakt weidegang mogelijk	4%	9%	19%	39%	29%
Robot melken belemmert weidegang	8%	13%	35%	29%	15%
Weidegang is goed uitvoerbaar op mijn bedrijf	4%	12%	18%	40%	25%
Economie en motivatie					
De opbrengsten van weidegang zijn voor mij duidelijk inzichtelijk	6%	21%	34%	33%	8%
Ik accepteer schommelingen in melkproductie bij weidegang	8%	18%	21%	40%	12%
Weidegang levert mij financieel voordeel op	13%	22%	30%	27%	9%
Weidegang past bij mijn manier van ondernemen	7%	12%	16%	43%	22%
Sociale normen en vertrouwen					
Collega-melkveehouders vinden weidegang belangrijk	7%	22%	52%	18%	1%
De maatschappij verwacht weidegang van melkveehouders	3%	8%	21%	50%	17%
Ik heb vertrouwen in de maatschappelijke waardering voor de melkveehouderij	19%	26%	26%	26%	3%
Ik heb vertrouwen in het landbouwbeleid	47%	33%	15%	4%	1%
Ik voel sociale druk om weidegang toe te passen	15%	32%	31%	18%	4%
Mijn adviseur stimuleert weidegang	8%	19%	56%	14%	2%
Mijn zuivelafnemer verwacht dat ik weidegang toepas	5%	13%	30%	35%	16%

Figuur 7 Stellingen (totaal)

Categorie	1 Geheel oneens	2 Oneens	3 Neutraal	4 Eens	5 Geheel eens
De mate waarin melkveehouders weidegang praktisch haalbaar vinden					
Ik heb voldoende grond rondom de stal voor weidegang	7%	7%	12%	43%	30%
Ik heb voldoende kennis om weidegang goed toe te passen	2%	2%	18%	61%	18%
Ik heb voldoende tijd en arbeid voor weidegang	12%	27%	33%	18%	9%
Mijn melksysteem maakt weidegang mogelijk	3%	10%	29%	41%	17%
Robot melken belemmert weidegang	7%	9%	33%	35%	16%
Weidegang is goed uitvoerbaar op mijn bedrijf	3%	20%	33%	32%	12%
Economie en motivatie					
De opbrengsten van weidegang zijn voor mij duidelijk inzichtelijk	9%	27%	33%	29%	1%
Ik accepteer schommelingen in melkproductie bij weidegang	7%	36%	33%	23%	1%
Weidegang levert mij financieel voordeel op	20%	30%	33%	15%	2%
Weidegang past bij mijn manier van ondernemen	4%	23%	34%	32%	7%
Sociale normen en vertrouwen					
Collega-melkveehouders vinden weidegang belangrijk	5%	29%	52%	14%	
De maatschappij verwacht weidegang van melkveehouders	3%	7%	28%	53%	9%
Ik heb vertrouwen in de maatschappelijke waardering voor de melkveehouderij	28%	26%	23%	20%	2%
Ik heb vertrouwen in het landbouwbeleid	55%	33%	10%	2%	
Ik voel sociale druk om weidegang toe te passen	15%	30%	28%	22%	4%
Mijn adviseur stimuleert weidegang	6%	26%	59%	9%	1%
Mijn zuivelafnemer verwacht dat ik weidegang toepas	3%	18%	34%	35%	9%

Figuur 8 Stellingen (onzeker)

10.2 KLW-data analyse

10.2.1 Intensief

intensiteitsklasse	intensief						
kg melk per ha	22500-23500						
beweidingsgroep	geen weidegang	deel weidegang	720-1110 uur	1110-1500 uur	1500-2500 uur	>2500 uur	Total
aantal bedrijven	323	83	464	71	39	n<5	980
melk per hectare	22962	23011	22999	22965	22988	nvt	22985
meetmelk per koe	10679	10426	10476	10084	9595	nvt	10475
weidegang jongvee <1 jaar in dagen	3	9	13	22	33	nvt	11
weidegang jongvee >1 jaar in dagen	17	45	40	65	103	nvt	37
weidegang melkgevende koeien in dagen	0	95	134	171	186	nvt	91
totaal uren weidegang melkgevende koeien	0	320	806	1269	1798	nvt	572
oppervlakte grasland (ha)	52	55	46	51	36	nvt	49
percentage eiwit van eigen land	47	46	50	53	54	nvt	49
stikstofbodemoverschot (incl. veen) (kg)	126	115	128	147	122	nvt	127
stikstofbodemoverschot (ex. veen) (kg)	113	96	109	113	96	nvt	109
ammoniak per ha (kg)	67	64	63	63	57	nvt	64
percentage blijvend grasland	48	52	62	73	73	nvt	58
ammoniak per gve (kg)	22	21	22	22	19	nvt	22
broeikasgasemissie per gve (kg co2eq.) (ex. veen)	7995	7707	8040	8284	7340	nvt	7987
percentage veen	7	10	10	17	13	nvt	9
broeikasgasemissie per kg meetmelk (gr. co2eq.) (ex. veen)	900	887	909	950	897	nvt	907
gehalte ruw eiwit rantsoen (gr./kg ds.)	160	160	161	162	159	nvt	160
gehalte re/kvem rantsoen (gr./kg ds.)	161	161	161	164	160	nvt	161
ef ch4 rantsoen (gr./kg ds.)	19,4	19,4	19,4	19,6	19,6	nvt	19,4
krachtvoer en bijproducten per 100 kg melk (kg)	33	34	32	32	31	nvt	33
aantal jongvee per 10 melkkoeien	5,4	5,2	5,0	4,2	4,5	nvt	5,1
leeftijd bij afvoer melkkoeien (mnd)	69	73	74	75	77	nvt	73
stikstofbedrijfsoverschot per ha (kg)	194	177	192	211	180	nvt	192
fosfaatbedrijfsoverschot per ha (kg)	-15	-19	-16	-10	-23	nvt	-15
aandeel vers gras in het rantsoen	2	5	9	13	19	nvt	7
aandeel graskuil in het rantsoen	37	31	34	34	31	nvt	35
aandeel snijmais in het rantsoen	25	28	23	19	18	nvt	24
aandeel krachtvoer in het rantsoen	29	28	28	28	28	nvt	28
aandeel bijproducten en overig ruwvoer in het rantsoen	5	7	5	5	3	nvt	5

10.2.2 Midden

intensiteitsklasse	midden						
kg melk per ha	15500-16500						
beweidingsgroep	geen weidegang	deel weidegang	720-1110 uur	1110-1500 uur	1500-2500 uur	>2500 uur	Total
aantal bedrijven	429	88	1.250	534	506	144	2.951
melk per hectare	15985	16049	15988	15979	15970	15970	15984
meetmelk per koe	9915	10017	9733	9515	9398	9099	9640
weidegang jongvee <1 jaar in dagen	5	12	17	28	41	50	23
weidegang jongvee >1 jaar in dagen	21	50	58	78	95	115	65
weidegang melkgevende koeien in dagen	0	105	138	177	187	201	136
totaal uren weidegang melkgevende koeien	0	377	838	1291	1789	3035	1055
oppervlakte grasland (ha)	60	61	55	53	53	44	55
percentage eiwit van eigen land	58	55	58	60	62	64	59
stikstofbodemoverschot (incl. veen) (kg)	141	142	146	157	175	185	154
stikstofbodemoverschot (ex. veen) (kg)	118	114	122	124	128	134	123
ammoniak per ha (kg)	58	56	54	54	52	50	54
percentage blijvend grasland	59	53	67	74	77	83	69
ammoniak per gve (kg)	25	24	24	24	23	22	24
broeikasgasemissie per gve (kg co2eq.) (ex. veen)	7734	7563	7632	7793	7753	7844	7705
percentage veen	11	14	12	16	24	26	15
broeikasgasemissie per kg meetmelk (gr. co2eq.) (ex. veen)	961	919	954	988	983	1030	969
gehalte ruw eiwit rantsoen (gr./kg ds.)	161	160	161	162	164	166	162
gehalte re/kvem rantsoen (gr./kg ds.)	163	162	163	165	167	170	164
ef ch4 rantsoen (gr./kg ds.)	19,7	19,5	19,6	19,8	19,8	19,8	19,7
krachtvoer en bijproducten per 100 kg melk (kg)	32	33	32	33	33	33	32
aantal jongvee per 10 melkkoeien	6,0	5,7	5,7	5,4	5,0	4,8	5,5
leeftijd bij afvoer melkkoeien (mnd)	70	74	75	77	78	81	75
stikstofbedrijfsoverschot per ha (kg)	198	197	200	210	228	234	208
fosfaatbedrijfsoverschot per ha (kg)	-6	-9	-2	-1	-2	-3	-3
aandeel vers gras in het rantsoen	4	7	10	14	17	25	12
aandeel graskuil in het rantsoen	44	39	39	39	39	34	39
aandeel snijmais in het rantsoen	20	21	20	15	12	9	17
aandeel krachtvoer in het rantsoen	28	28	27	28	28	28	27
aandeel bijproducten en overig ruwvoer in het rantsoen	3	4	4	4	4	4	4

10.2.3 Extensief

intensiteitsklasse	extensief						
kg melk per ha	9500-10500						
beweidingsgroep	geen weidegang	deelweidegang	720-1110 uur	1110-1500 uur	1500-2500 uur	>2500 uur	Total
aantal bedrijven	128	41	259	204	455	328	1.415
melk per hectare	10009	9965	10026	10043	9995	10010	10012
meetmelk per koe	8579	9091	8500	7992	7868	7702	8063
weidegang jongvee <1 jaar in dagen	8	17	21	41	52	78	46
weidegang jongvee >1 jaar in dagen	21	66	71	103	111	144	101
weidegang melkgevend koeien in dagen	0	84	139	178	195	202	163
totaal uren weidegang melkgevend koeien	0	349	872	1320	1874	3312	1730
oppervlakte grasland (ha)	42	52	50	51	52	41	48
percentage eiwit van eigen land	59	57	63	66	70	72	67
stikstofbodemoverschot (incl. veen) (kg)	127	120	127	137	139	156	139
stikstofbodemoverschot (ex. veen) (kg)	108	105	108	98	96	101	101
ammoniak per ha (kg)	54	46	44	43	43	40	44
percentage blijvend grasland	53	52	66	76	80	85	75
ammoniak per gve (kg)	23	22	23	23	24	22	23
broeikasgasemissie per gve (kg co2eq.) (ex. veen)	6999	6424	7028	7200	7098	7043	7059
percentage veen	9	7	10	20	21	28	19
broeikasgasemissie per kg meetmelk (gr. co2eq.)	1044	913	1045	1122	1108	1124	1091
gehalte ruw eiwit rantsoen (gr./kg ds.)	155	156	155	159	159	163	159
gehalte re/kvem rantsoen (gr./kg ds.)	161	159	160	165	166	170	165
ef ch4 rantsoen (gr./kg ds.)	19,7	19,3	19,8	20,0	19,9	19,9	19,9
krachtvoer en bijproducten per 100 kg melk (kg)	31	31	31	32	31	30	31
aantal jongvee per 10 melkkoeien	6,4	7,2	6,4	5,9	5,8	5,7	6,0
leeftijd bij afvoer melkkoeien (mnd)	72	71	74	77	80	81	78
stikstofbedrijfsoverschot per ha (kg)	169	163	164	179	180	194	179
fosfaatbedrijfsoverschot per ha (kg)	3	3	3	4	3	1	3
aandeel vers gras in het rantsoen	3	8	10	15	20	30	18
aandeel graskuil in het rantsoen	46	33	41	43	43	38	41
aandeel snijmais in het rantsoen	23	29	22	14	10	6	14
aandeel krachtvoer in het rantsoen	24	25	24	25	24	24	24
aandeel bijproducten en overig ruwvoer in het rantsoen	3	4	3	2	2	1	2

Bijlage 10.3 Definities van gebruikte KPI's en indicatoren

Indicator	Definitie	Eenheid
Broeikasgasuitstoot	Uitstoot van broeikasgassen uitgedrukt als CO ₂ -equivalenten per kg meetmelk.	g CO ₂ -eq/kg meetmelk
Ammoniakemissie	Berekende ammoniakemissie per hectare landbouwgrond.	kg NH ₃ /ha
Stikstofbodemoverschot	Verschil tussen aanvoer en afvoer van stikstof op bedrijfsniveau.	kg N/ha
Eiwit van eigen land	Aandeel van het gevoerde eiwit afkomstig van eigen land.	%
Blijvend grasland	Aandeel grasland dat ten minste vijf jaar onafgebroken als grasland in gebruik is.	%
Levensduur	Gemiddelde leeftijd van afgevoerde melkkoeien.	maanden
Jongveebezetting	Aantal stuks jongvee per 10 melkkoeien.	aantal
Bedrijfsintensiteit	Melkproductie per hectare landbouwgrond.	kg melk/ha
Weide-uren	Totaal aantal uren weidegang per jaar.	uren/jaar