

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

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/Inv

Ons kenmerk
DGA-DAD / 36070086

Datum 11 september 2023
Betreft Nota naar aanleiding van het nader verslag bij Kamerstuk 35 746
(Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de
diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen)

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u de Nota naar aanleiding van het nader verslag aan bij het bij uw
Kamer aanhangige wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet dieren in verband met
actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen
(Kamerstuk 35 746).

Piet Adema
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

35 746 Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Vastgesteld 13 juli 2023

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt een nader verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Amhaouch

De adjunct-griffier van de commissie,
Dekker

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de nota van wijziging. Deze leden constateren dat de regering met dit voorstel tot wijziging van de Wet dieren beoogt om het doel van de wijziging van de Wet dieren in artikel 2.1, eerste lid door het amendement-Vestering 35398-9 ('het amendement') op een andere manier te bereiken, opdat wet en regelgeving naleefbaar en handhaafbaar is en blijft.

De leden van de VVD-fractie hechten veel waarde aan het bevorderen van dierenwelzijn, maar onderstrepen eveneens het belang van deugdelijke en uitvoerbare wetgeving. Om die reden hebben deze leden destijds tegen het amendement gestemd. De betekenis en impact van het amendement kon immers niet voldoende uit de formulering worden afgeleid. Zij roepen graag in de herinnering dat het amendement - nadat het als hamerstuk door de Eerste Kamer werd afgehandeld - dusdanig veel vragen oproep over uitwerking en uitvoerbaarheid, dat de regering besloot tot een nadere juridische analyse.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in november jongstleden deze analyse naar de Kamer stuurde, waarbij externe partijen als de Landsadvocaat, het Openbaar Ministerie (OM), stakeholders, experts en wetenschappers zijn geconsulteerd. Hieruit bleek inderdaad dat het amendement vooral voor veel onduidelijkheid en daaruit voortvloeiende onzekerheid zou zorgen. Deze duidelijkheid is wel nodig om tot een naleefbaar en handhaafbaar verbod te komen. Wat deze leden betreft is het onwenselijk dat duidelijkheid over de impact van het amendement zou moeten ontstaan op basis van door rechters te ontwikkelen toekomstige jurisprudentie. Het zou immers niet aan de rechter moeten zijn om te interpreteren wat verstaan wordt onder 'de intrinsieke waarde van het dier'; dergelijke bepalingen moeten door experts en wetenschappers worden opgesteld, vervolgens door de wetgever worden gedefinieerd, zodat rechters daaraan kunnen toetsen. Deze leden steunen daarom de doelstelling van de regering om met het voorliggende voorstel de genoemde problemen weg te nemen en tegelijkertijd de doelstelling van het amendement te bereiken. Daarbij benadrukken zij het belang van het sluiten van een convenant voor een 'dierwaardige veehouderij', zodat het voorliggende voorstel ook van nadere uitwerking wordt voorzien.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de nota van wijziging inzake de wijziging van de Wet dieren. Deze leden onderstrepen het belang van de wijziging om te komen tot een dierwaardige veehouderij. Zij willen echter benadrukken dat de uitwerking van het convenant dierwaardige veehouderij van cruciaal belang is bij het inhoudelijk beoordelen van de wijziging. Deze leden hopen dat het convenant spoedig tot afronding zal komen, zodat de wijziging als geheel kan worden behandeld.

De leden van de PvdD-fractie hebben met verbijstering kennisgenomen van de nota van wijziging waarmee de regering de wijziging van de Wet dieren naar aanleiding van het amendement-Vestering wil terugdraaien. Ruim twee jaar geleden hebben de Tweede en de Eerste Kamer de Wet dieren gewijzigd om eindelijk een 20 jaar oude kabinetsbelofte na te komen. De belofte van het tweede paarse kabinet uit 2002, verwoord in de nota dierenwelzijn van minister Brinkhorst, dat we binnen 10 tot 20 jaar dieren niet langer zouden aanpassen aan het systeem, maar andersom.¹ De belofte die in 2007 nog eens werd herhaald door kabinet Balkenende IV, in de nota dierenwelzijn van minister Verburg.² Dieren zouden worden verlost van ingrepen, krappe kooien en dichte stallen zonder daglicht die geen ruimte bieden voor natuurlijke gedragsbehoeften. Maar in de 21 jaar die volgden sinds 2002 hebben landbouwministers de bal telkens weer bij de agrosector gelegd. Er zijn soms mooie beloften gedaan aan dieren, maar er is ingezet op sectorplannen, afspraken en convenanten. Het resultaat is dat veel van de geconstateerde welzijns- en gezondheidsproblemen in de nota's van oud-ministers Brinkhorst en Verburg nu nog altijd aan de orde van de dag zijn. Dat is de reden dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer heeft ingestemd met de wetswijziging, om zo dieren eindelijk de ruimte te geven om te kunnen leven naar hun aard.

De leden van de PvdD-fractie lezen dat regering nu schrijft dat met de voorliggende wijziging het doel van de wijziging in artikel 2.1, eerste lid ('het amendement') op een andere manier zal worden bereikt, waardoor de wet en regelgeving naleefbaar en handhaafbaar is. Deze leden wijzen erop dat wat er nu voorligt, slechts een lege verwijzing is naar een nog op te stellen Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) en dat die invulling pas plaats zal vinden nadat verschillende partijen tot afspraken zijn gekomen in het convenant dierwaardige veehouderij. Wat, wanneer en of dat iets oplevert, is nu nog totaal onbekend. Deze leden wijzen hierbij naar het proces rond het landbouwakkoord dat onlangs na zeven maanden stuk liep. Ook de regering bevestigt in onderdeel 6 dat deze nota van wijziging als zodanig nog geen gevolgen met zich meebrengt: "Pas bij de nog te ontwikkelen AMvB zullen de gevolgen van de keuzes die daarin worden gemaakt in beeld worden gebracht. De precieze gevolgen zullen daarom beschreven worden bij de AMvB waarin dit verbod wordt ingevuld."

Ook de Raad van State (RvS) wees erop dat deze gang van zaken op gespannen voet staat met de grondwet. Eerst werd al de inwerkingtreding van een door beide Kamers aangenomen wet uitgesteld, wat louter zou mogen gebeuren vanwege technische, niet-beleidsmatige factoren. Dit om te voorkomen dat met uitstel van inwerkingtreding de wil van de medewetgever wordt genegeerd. Ook de RvS benadrukte dat niet duidelijk is op welke wijze het convenant zal worden ingevuld om het doel van het amendement te realiseren. Bovendien is de bepaling in de nota van wijziging veel minder omvattend dan het verbod in het aangenomen amendement.

De leden van de PvdD-fractie zijn dan ook stellig van mening dat op basis van deze lege toevoeging aan artikel 2.2 nog geen enkel oordeel kan worden gevormd over de vraag of de invulling inhoudelijk vergelijkbaar zal zijn met het doel dat de Tweede en Eerste Kamer beoogden met de wijziging van artikel 2.1. Derhalve kan deze nota wat deze leden betreft nog niet verder inhoudelijk worden behandeld totdat onderliggende invulling gereed is.

¹ Kamerstuk 28 286, nr. 2

² Kamerstuk 28 286, nr. 76

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende nota van wijziging. Deze leden delen de analyse dat invoering van de geamendeerde bepaling niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar is en waarderen de inzet van de regering voor een alternatieve route. Zij hebben nog wel enkele vragen.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen. Ik dank de leden voor de gestelde vragen. In deze nota naar aanleiding van het verslag beantwoord ik de vragen en ga ik in op de gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan. De vragen en opmerkingen heb ik genummerd.

2. Hoofdpijnen van de nota van wijziging

2.3.1 De verboden zien op houders van dieren in de veehouderij

- 1. De leden van de VVD-fractie lezen dat de indiener van het amendement, blijkens de toelichting, heeft beoogd om het amendement alleen voor dieren in de veehouderij te laten gelden en dus niet voor bijvoorbeeld gezelschapsdieren. Het is goed dat de regering dit met het voorliggende voorstel verduidelijkt. Op welke wijze wordt gedefinieerd wat "dieren in de veehouderij" zijn ten opzichte van "andere dieren, zoals gezelschapsdieren"? Gaat het dan om de lijst in bijlage 2 als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit houders van dieren? Zo nee, op basis van welke criteria worden 'dieren in de veehouderij' aangewezen, wanneer is eigenlijk sprake van 'dieren in de veehouderij', zo vragen deze leden. Hoe beziet de regering het hobbymatig houden van landbouwhuisdieren? Valt dit ook onder de reikwijdte van de wet? Op welke manier gaat de aangekondigde huis- en hobbydierenlijst hierbij een rol spelen?*

Om af te bakenen dat het in dit voorstel alleen om dieren in de veehouderij gaat, ziet de voorgestelde wijziging op "dieren die met het oog op de productie van dierlijke producten" worden gehouden. Daarmee wordt aangesloten bij de terminologie uit artikel 2.3 van de Wet dieren. Uit dat artikel (tweede lid) volgt ook dat bij AMvB wordt aangewezen om welke dieren het gaat. Die aanwijzing betreft inderdaad de lijst met productiedieren in bijlage 2 als bedoeld in artikel 2.1 van het Besluit houders van dieren. Behalve dat de voorgestelde wijziging daarmee alleen op dieren in de veehouderij ziet, ziet het ook alleen op die dieren als die "bedrijfsmatig" worden gehouden. Het hobbymatig houden van landbouwhuisdieren valt daarmee buiten de reikwijdte van het voorstel.

De aangekondigde huis- en hobbydierenlijst speelt hierin alleen een rol voor dieren die zowel op die lijst als op de productiedierenlijst staan. De huis- en hobbydierenlijst werkt door naar het houden van dieren voor productiedoeleinden. Als een diersoort (of -categorie) niet op deze lijst staat, mag die ook niet voor productiedoeleinden worden gehouden.

- 2. De leden van de SGP-fractie constateren dat de geamendeerde bepaling zowel ziet op dieren in de veehouderij als op gezelschapsdieren. De indieners van het betreffende amendement hebben later aangegeven dat het niet de bedoeling was om de geamendeerde bepaling van toepassing te laten zijn op gezelschapsdieren. In de voorliggende nota van wijziging is deze lijn overgenomen. Komt dat niet neer op het meten met twee maten, zo vragen deze leden. Acht de regering een dergelijk onderscheid vanuit het perspectief van het dier gerechtvaardigd?*

De Wet dieren bevat een samenhangend stelsel van regels die direct verband houden met het gehouden dier. Het gaat daarbij om regels ten aanzien van

landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren en overige gehouden dieren. De meeste regels over dieren gaan over het houden van dieren als economische activiteit, zoals landbouwhuisdieren. Ten aanzien van gezelschapsdieren zijn minder regels gesteld. Gezelschapsdieren worden immers met een ander oogmerk gehouden, namelijk voor het plezier. Ook de schaal waarop gezelschapsdieren door één en dezelfde houder worden gehouden, is anders dan bij landbouwhuisdieren. Vanuit deze verschillende achtergrond is er geen sprake van meten met twee maten bij de invulling van regels.

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

3. *De leden van de VVD-fractie vinden het goed om te lezen dat het verbod op het permanent onthouden van dieren op aangewezen gedragsbehoeften gaat worden ingevuld op basis van beschikbare wetenschappelijke kennis over de gedragsbehoeften van de verschillende soorten landbouwhuisdieren. Het is van belang dat bij die invulling de wetenschap wordt betrokken. Deze leden vragen de regering op welke wijze de aangewezen gedragsbehoeften in de loop van tijd ook kunnen worden gewijzigd. Immers, de wetenschap is dynamisch en inzichten kunnen veranderen. Hoe voorziet de regering dat eenmaal aangewezen gedragsbehoeften kunnen worden aangepast op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten en waarborgt de regering bij verandering de positie van ondernemers, die vaak langjarig grote investeringen moeten doen voor verandering van hun bedrijfsvoering?*

De huidige beschikbare wetenschappelijke kennis over de gedragsbehoeften van de verschillende soorten landbouwhuisdieren zal de basis vormen van de nadere invulling van het verbod. Het ligt niet voor de hand dat een eenmaal aangewezen gedragsbehoefte er op enig moment niet meer zal zijn. Dit ligt anders voor de mogelijkheden om invulling aan het kunnen uitoefenen van een gedragsbehoefte te geven. In de loop der jaren zal meer kennis over zulke mogelijkheden beschikbaar komen. Die kennis kan en zal in de praktijk, bijvoorbeeld bij ver- of nieuwbouw van een stal, worden toegepast. Een besluit tot ver- of nieuwbouw van een stal wordt nooit lichtvaardig genomen, juist ook vanwege de grote investeringen die daarvoor nodig zijn.

4. *De leden van de D66-fractie lezen dat er is gekozen om te spreken over 'gedragsbehoeften' in plaats van 'natuurlijk gedrag'. Kan de regering nader toelichten waarom deze wijziging is aangebracht? Natuurlijk gedrag voorziet even goed in het welzijn van het dier. In welke mate worden gedragsbehoeften gedefinieerd en hoe wordt de reikwijdte van deze gedragsbehoefte vormgegeven? Zal bij elk diersoort en/of diercategorie een eigen gedragsbehoefte worden gedefinieerd op basis van wetenschappelijke inzichten en de zes leidende principes zoals beschreven door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA)?³*

Eén van de zes leidende principes die de RDA in de zienswijze Dierwaardige Veehouderij heeft geformuleerd, is natuurlijk gedrag. De RDA baseert zich in die zienswijze op het 'Five Domains' model van David J. Mellor (2016) dat uitgaat van positief welzijn voor het dier ('a life worth living'). Natuurlijk gedrag houdt volgens de RDA in dat er voldoende mogelijkheden moeten zijn om essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen. Het 'natuurlijk gedrag' valt derhalve uiteen in verschillende gedragsbehoeften. De RDA rubriceert die onder 14 gedragsbehoeften: rusten, eten en drinken, mesten en urineren, zelfverzorging, exploratie, sociaal gedrag, thermoregulatie, veiligheid, gezondheid,

³ Raad voor Dierenaangelegenheden, 18 november 2021, 'Zienswijze Dierwaardige Veehouderij' (<https://www.rda.nl/binaries/raad-voor-dierenaangelegenheden/documenten/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij/RDA+2021.076+Dierwaardige+veehouderij+DEF.pdf>)

beweging, reproductie, seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag. Het aanwijzen van die gedragsbehoeften is de kern van de regelgeving die op basis van onderhavig voorstel wordt gemaakt middels een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Dit zal per diersoort in de veehouderij verschillen, want verschillende dieren hebben verschillende gedragsbehoeften. Beschikbare wetenschappelijke kennis over de gedragsbehoeften van de dieren in de veehouderij zal dienen als onderbouwing van de keuzes in de regelgeving. Zo heeft de Universiteit Utrecht in december 2022 de bestaande kennis over behoeftes van acht diersoorten beschreven (legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren, varkens, rundvee, melkgeiten, schapen, konijnen en eenden), evenals manieren waarop in de houderij in de behoeftes kan worden voorzien.

Waar het amendement het in de toelichting heeft over "natuurlijk gedrag" spreekt dit voorstel derhalve over "gedragsbehoeften".

5. *De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering bij de uitwerking van het voorgestelde artikel 2.2, twaalfde lid, rekening houdt met de wijze waarop andere Europese lidstaten invulling geven aan regelgeving voor het voorzien in gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij.*

De invulling van de AMvB wordt onderbouwd met wetenschappelijke kennis en mede gebaseerd op de afspraken die de minister met partijen wil maken over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Het convenanttraject beoogt duidelijk te maken wat wordt verstaan onder een diergericht ontworpen houderijsysteem en welke stappen wanneer kunnen worden gezet om te komen tot het uitsluitend gebruik hiervan. Betrokken partijen brengen de kennis en ervaring in die hen ter beschikking staat. Dat betreft uiteraard niet alleen kennis over de Nederlandse situatie maar ook kennis vanuit andere landen en lidstaten. Waar nodig en mogelijk worden bij de invulling en onderbouwing van de AMvB relevante voorbeelden uit andere lidstaten betrokken.

6. *Houdt de regering bij de genoemde uitwerking ook rekening met de uitvoerbaarheid en de in de Kamer breed gedeelde wens voor een duurzaam verdienmodel voor boeren? Deze leden willen erop wijzen dat hoe meer verbetering van het dierenwelzijn via regelgeving wordt afgedwongen, hoe minder ketenpartijen genegen zijn de bijbehorende kosten te vergoeden via de marktprijs.*

Het traject om te komen tot een convenant dierwaardige veehouderij heeft tot doel om samen met partijen uit de veehouderij en partijen uit de markt en de keten tot afspraken te komen over zowel de dierinhoudelijke maatregelen als over de randvoorwaarden (waaronder duurzaam verdienmodel, financiering, vergunningen). De (structurele) financiële impact van de dierinhoudelijke maatregelen zal wisselend zijn. Mogelijk vergt de ene maatregel een compleet nieuwe inrichting van het houderijsysteem en zal een andere maatregel relatief eenvoudig ingevoerd kunnen worden. Afhankelijk van de impact van een maatregel kunnen overgangstermijnen onderdeel van de afspraken zijn. De inhoud van de AMvB wordt waar mogelijk mede gebaseerd op de afspraken die de minister wil maken in het kader van het convenanttraject. Zoals bij wet- en regelgeving gebruikelijk is, wordt een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uitgevoerd zodra het concept gereed is.

7. *De leden van de SGP-fractie constateren dat in artikel 1.3 van de Wet dieren wordt aangegeven dat dieren moeten worden gevrijwaard van beperking van hun natuurlijk gedrag 'voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd'. Is de veronderstelling juist dat dit het kader is waar binnen de artikelen 2.1 en 2.2 moeten worden gelezen moeten?*

Artikel 1.3 van de Wet dieren bevat de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Dat artikel is van belang bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, maar geldt niet als juridisch kader voor houders van dieren. Bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten moet ten volle rekening worden gehouden met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor de intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Dit vergt bij de totstandkoming daarvan een afweging van de gevolgen van die regels of besluiten voor de intrinsieke waarde van het dier. Artikel 1.3 bevat geen zelfstandige en handhaafbare gedragsnorm, gericht tot de houders van dieren, zoals ook het College van Beroep voor het bedrijfsleven stelt in deze rechterlijke uitspraak: ECLI:NL:CBB:2016:29.

Artikel 1.3 van de Wet dieren is daarmee wel het kader voor de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wet dieren als het de totstandkoming van wijzigingen van die regels betreft, maar niet voor het beoordelen van gedragingen van de houder in relatie tot die artikelen.

8. *De leden van de SGP-fractie vinden 'gedragsbehoeften' een breed begrip waar veel onder valt. Deze leden willen erop wijzen dat het erom gaat dat duidelijke welzijnsproblemen worden voorkomen. Een beperking van bepaalde gedragsbehoeften, zoals het niet altijd beschikbaar zijn van een uitloop, hoeft niet per se te betekenen dat het welzijn wordt geschaad en dieren pijn en stress ondervinden. Deelt de regering de mening dat het moet gaan om essentiële gedragsbehoeften en/of gedragsbehoeften die bij het beperken ervan het welzijn van dieren aantoonbaar schaden, zo vragen deze leden.*

Nee, die mening wordt niet gedeeld. Het beleid gaat uit van positief welzijn voor dieren. Dat is breder dan essentiële gedragsbehoeften en/of gedragsbehoeften die bij het beperken ervan het welzijn van dieren aantoonbaar schaden. Dat betekent dat dieren recht hebben op kwaliteit van leven. Dit past ook bij de doelen van het amendement-Vestering, dat de grondslag vormt van onderhavig voorstel. Dat dieren een positieve emotionele toestand moeten kunnen ervaren (en niet enkel gevrijwaard moeten zijn van pijn en stress), is tevens de basis van het model van Mellor, waar de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA) de zes leidende principes op heeft gebaseerd. Deze zes principes vormen het uitgangspunt van het convenant dierwaardige veehouderij dat afspraken maakt over de ontwikkeling naar het volledig gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen. Die afspraken vormen weer de basis van de AMvB over gedragsbehoeften en ingrepen.

Als het gaat om toepassing in de praktijk kunnen spanningen naar voren komen in de manieren waarop in verschillende behoeftes van dieren kan worden voorzien. Zo kan een buitenuitloop voorzien in de exploratiebehoefte, maar tegelijkertijd gezondheidsrisico's met zich meebrengen vanwege nauwer contact met wilde dieren, zoals bij hoog-pathogene vogelgriep het geval is. Uitgangspunt is dat alle stallen integraal duurzaam worden, waarbij diergerichtheid een onderdeel is van integrale duurzaamheid. Om dit te bereiken, zal een balans gevonden moeten worden tussen verschillende criteria, zoals bijvoorbeeld tussen stikstofuitstoot en dierenwelzijn. In zulke gevallen moet naar oplossingen worden gezocht die zo goed mogelijk met verschillende criteria rekening houden.

2.3.3 Toegestane ingrepen bij dieren in de veehouderij worden heroverwogen

9. *De leden van de VVD-fractie hebben dezelfde vragen bij dit onderdeel 'toegestane ingrepen' van de wet, als bij het vorige onderdeel 'aangewezen gedragsbehoeften'. Kan de regering hier een toelichting geven op de wijziging van ingrepen bij verandering van wetenschappelijke inzichten en de waarborging van*

de positie van ondernemers en/of veehouders bij verandering die vaak langjarig, grote investeringen moeten doen voor verandering van hun bedrijfsvoering?

Het verrichten van een ingreep bij een dier levert een inbreuk op de intrinsieke waarde op (principe 1 van een dierwaardige veehouderij). Voor een dierwaardige veehouderij is het noodzakelijk dat het beleid is gericht op het uitfasen/maximaal inperken van de resterende nog toegestane fysieke ingrepen die plaatsvinden om dieren in een houderijsysteem te kunnen houden. Het uitfasen vergt steeds een beoordeling van enerzijds de vraag of/in welke mate bij een dier pijn of letsel wordt veroorzaakt dan wel de gezondheid of het welzijn van dieren wordt geschaad, en anderzijds het doel of doelen waarmee dat wordt gedaan. Met betrekking tot ingrepen zal via aanpassingen in onderliggende regelgeving helder worden gemaakt wat per wanneer verboden wordt, of en welke aanvullende strenge voorwaarden aan ingrepen worden gesteld. Per veehouderijsector zal vervolgens een aanpak volgen voor de wijze waarop de in die sector nog toegestane ingrepen kunnen worden uitgefaseerd, welk nader onderzoek dat nog vergt en welke aanpassingen van het houderijsysteem, de dierv verzorging en de bedrijfsvoering nodig zijn. Afhankelijk van de impact kunnen overgangstermijnen onderdeel van de afspraken en regelgeving zijn. Benodigde investeringen die gedaan moeten worden en noodzakelijke veranderingen in de bedrijfsvoering kunnen aspecten zijn die daarbij worden betrokken.

10. De leden van de D66-fractie lezen dat lichamelijke ingrepen onder de Wet dieren verboden zijn, tenzij een ingreep bijvoorbeeld een diergeneeskundige noodzaak heeft. Deze diergeneeskundige noodzaak kan voortkomen uit de wijze waarop een dier is gehouden, zoals bij het couperen van varkensstaarten. Deze leden vinden deze - vaak pijnlijke - ingrepen bij dieren niet echt noodzakelijk. Deze ingrepen worden enkel gedaan omdat er wordt gekozen voor een bepaalde manier van het houden van dieren. Het anders houden van dieren kan ervoor zorgen dat deze ingrepen niet meer "nodig" zijn. Dat zou een win-winsituatie zijn voor dieren. Hoe garandeert deze wijziging en de lagere regelgeving dat de wijze waarop dieren worden gehouden niet meer zal leiden tot een zogenaamd 'noodzakelijk diergeneeskundige' ingreep, conform de doelstelling van het amendement? Deze leden willen benadrukken dat het van belang is dat er in de lagere wetgeving geen fraudegevoelige geitenpaadjes mogen zitten die lichamelijke ingrepen toch mogelijk maken.

De nota van wijziging bevat een wetswijziging ten aanzien van het voorzien in de gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij. Het bevat geen wijziging van de wettelijke bepalingen in de Wet dieren over het verrichten van ingrepen bij dieren. De huidige wet voorziet namelijk al in een algemeen verbod op lichamelijke ingrepen en in de mogelijkheden om lagere regelgeving zo aan te passen dat nu nog van het verbod uitgezonderde ingrepen worden verboden.

De hoofdregel van de Wet dieren ten aanzien van lichamelijke ingrepen is dat die zijn verboden. Dat verbod is in drie bij de wet bepaalde categorieën van gevallen niet van toepassing:

1. Lichamelijke ingrepen waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat,
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingrepen, en
3. Overige bij of krachtens enig wettelijk voorschrift verplichte dan wel toegestane lichamelijke ingrepen.

Het amendement-Vestering heeft betrekking op ingrepen die overeenkomstig categorie 2 zijn aangewezen. Op die aangewezen lichamelijke ingrepen is het verbod niet van toepassing. Het betreft de lichamelijke ingrepen die zijn

aangewezen in het Besluit diergeneeskundigen⁴ en de lichamelijke ingrepen die op basis van een vrijstellingsregeling in de Regeling diergeneeskundigen zijn toegestaan⁵. Die ingrepen mogen, voor zover ze voldoen aan de daaraan gestelde voorwaarden, worden uitgevoerd. Om die ingrepen niet meer toe te staan of om een wijziging aan te brengen in de voorwaarden waaronder die ingrepen mogen worden uitgevoerd, kunnen op basis van de Wet dieren zowel het Besluit diergeneeskundigen als de Regeling diergeneeskundigen worden aangepast. Wijzigingen ten aanzien van de ingrepen die worden verricht om dieren aan te passen aan de wijze waarop ze worden gehouden, worden daarom opgenomen in de aangekondigde lagere regelgeving voor gedragsbehoeften en lichamelijke ingrepen voor dieren in de veehouderij. Die zal bestaan uit een AMvB (met onder meer de wijziging van het Besluit diergeneeskundigen) en een ministeriële regeling (onder meer de wijziging van de Regeling diergeneeskundigen). Het ontwerp van de AMvB wordt aan het parlement voorgehangen, zodat het parlement in de gelegenheid is om daar kennis van te nemen en opmerkingen te maken, voordat het voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gaat.

Het belang dat nieuwe regelgeving geen 'fraudegevoelige geitenpaadjes' moet bevatten die onbedoeld bepaalde ingrepen mogelijk (blijft) maken, wordt gedeeld. Het bovenstaande laat echter onverlet dat er voor ingrepen met een (echte) diergeneeskundige noodzaak ruimte blijft. Dat betreft de ingrepen onder categorie 1 die uitgezonderd zijn van het algemene verbod op ingrepen. Wanneer het vanwege medische redenen noodzakelijk is dat bij het dier een ingreep plaatsvindt (bijvoorbeeld een operatie), moet dat mogen worden uitgevoerd en daarvoor is deze wettelijke grondslag vereist. Daarbij stelt artikel 2.9 van de Wet dieren regels over wie bevoegd is om diergeneeskundige handelingen te verrichten.

2.3.5 Het bereiken van de doelstelling van het amendement

11. De leden van de VVD-fractie lezen dat er een ontwerp-AMvB zal worden opgesteld waarbij "zowel de gedragsbehoeften worden aangewezen waarop het nieuw voorgestelde verbod betrekking heeft als wijzigingen worden doorgevoerd in de lijst van lichamelijke ingrepen die in het Besluit diergeneeskundigen zijn opgenomen en die thans zijn toegestaan." Deze AMvB wordt opgesteld aan de hand van het nog te sluiten convenant dierwaardige veehouderij. Deze leden vragen de regering naar de voortgang van de lopende gesprekken over het convenant. Wanneer verwacht de regering tot afspraken te komen? Heeft zij voor zichzelf hiervoor een deadline opgesteld? Zo ja, wanneer?

Zoals staat in de brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2023⁶, is het streven om het deel van het convenant dat gaat over de ontwikkeling naar diergericht ontworpen houderijsystemen eind september af te ronden. Er vindt onder leiding van de externe voorzitter momenteel zeer intensief overleg plaats met alle betrokken partijen om op de kortst mogelijke termijn tot afspraken te komen over de ontwikkeling naar diergericht ontworpen houderijsystemen. De voorzitter van het convenant heeft laten weten dat er goede voortgang is geboekt maar dat voor afronding meer tijd nodig is. De voorzitter verwacht tot medio november nodig te hebben. Die afspraken zullen mede de basis vormen voor de invulling van de AMvB over gedragsbehoeften en ingrepen.

⁴ Dit betreft de artikelen 2.1 (Aanwijzing toegestane ingrepen algemeen), 2.3 (Aanwijzing toegestane ingrepen varkens), 2.4 (Aanwijzing toegestane ingrepen runderen), 2.5 (Aanwijzing toegestane ingrepen overige dieren) en 2.6 (Aanwijzing toegestane ingrepen ter identificatie). Nb. Artikel 2.2 (Aanwijzing toegestane ingrepen gevogelte) is gefaseerd en uiteindelijk per 1 september 2021 geheel vervallen).

⁵ Dit betreft de artikelen 7.2 (Vrijstelling handmatig identificeren varkens met een merk), 7.3 (Vrijstelling snavelbehandeling pluimvee), 7.4 (Vrijstelling vriesbranden runderen), 7.5 (Vrijstelling elektronische identificatie runderen) en 7.6 (Vrijstelling behandeling achterste teen hanen).

⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1297

12. *Is het – wetstechnisch, dus los van de wenselijkheid daarvan – mogelijk om de nota van wijziging in werking te laten treden zonder een gesloten convenant en zonder nadere uitwerking in/van lagere wet- en regelgeving?*

Ja, dat is technisch gezien mogelijk. Pas als, en voor zover, de nota van wijziging in lagere regelgeving is ingevuld, heeft het verbod dat met dit voorstel aan artikel 2.2 wordt toegevoegd juridisch effect. Voor dat effect is derhalve noodzakelijk dat die lagere regelgeving er komt, maar juridisch is het niet noodzakelijk dat die regelgeving er direct is op het moment dat de wetswijziging in werking treedt.

2.5 Het in werking treden van het amendement

13. *De leden van de VVD-fractie constateren dat de inwerkingtreding van de wetswijziging die met het amendement is doorgevoerd in de Wet dieren is voorzien per 1 juli 2024, ook als de voorliggende nota van wijziging nog niet door het parlement is behandeld. Tegelijkertijd lezen deze leden dat de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) benadrukt dat, mocht het geamendeerde artikel 2.1 onverhoopt toch in werking treden, de NVWA "niet in staat zal zijn toe te zien op de naleving omdat het amendement niet handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is." Deze leden vragen de regering om uitvoerig in te gaan op de vraag hoe zij van plan is om uitvoeringsorganisaties zoals de NVWA, maar ook de rechtspraak en de agrarische sector te ondersteunen op het moment dat het geamendeerde artikel 2.1 onverhoopt toch in werking treedt.*

Met dit voorstel wordt beoogd een alternatief te bieden voor de situatie waarbij het geamendeerde artikel 2.1 in werking treedt. Die inwerkingtreding zou voor de houders van dieren en voor de handhavers namelijk een ongewenste situatie opleveren en voor de dieren in de veehouderij niet de garantie bieden dat hun welzijn verbetert. De met het amendement tot stand gebrachte wetswijziging is weliswaar helder over de doelstellingen, maar maakt niet duidelijk tot welke verboden en verplichtingen die leidt. Dat levert rechtsonzekerheid op. Er wordt derhalve op ingezet dat die situatie zich niet gaat voordoen en is het belangrijk dat de parlementaire behandeling van dit voorstel voor 1 juli 2024 is afgerond. Mocht de situatie zich echter toch voordoen dat het amendement in werking dan zal de ontstane rechtsonzekerheid bij zowel de veehouders als de handhavende instanties zoveel mogelijk geminimaliseerd moeten worden. Daar zullen dan plannen voor worden uitgewerkt. Dat zal in samenspraak met in ieder geval de toezichthouders, maar ook met anderen die door de situatie worden geraakt, gebeuren.

14. *Kan de regering beschrijven welke juridische consequenties hier mogelijk volgen voor veehouders? Is de zorg van deze leden terecht, dat ondernemers hiermee vogelvrij zijn verklaard voor juridische procedures van bijvoorbeeld dierrechtenorganisaties en zo ja, wat vindt de regering hiervan? Deelt de regering de mening dat deze technische wetswijziging toch doorgang moet vinden in het belang van de rechtszekerheid van ondernemers, ondanks de demissionaire staat van het kabinet?*

Op verzoek van de Tweede Kamer is eerder een juridische analyse van het amendement uitgevoerd. Die analyse is als bijlage bij de brief van 4 november 2022⁷ aan de Tweede Kamer gezonden. De centrale conclusie uit de analyse is dat de betekenis en impact van de wetswijziging die met het amendement is doorgevoerd onvoldoende uit de wettekst kunnen worden afgeleid. Dit geeft veel onduidelijkheid over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn. De juridische consequentie daarvan is dat er rechtsonzekerheid

⁷ Kamerstuk 28286, 1265

ontstaat, omdat niet duidelijk is welk gedrag strafbaar is. Niet duidelijk is wat een houder moet doen om strafbaarheid te voorkomen, bijvoorbeeld over welke aanpassingen aan de stal moeten worden gedaan. Hoewel de toelichting bij het amendement met enige voorbeelden aangeeft waar het amendement op heeft beoogd te zien, valt dit niet als zodanig uit de wettekst af te leiden en levert het spanning op met andere, specifiekere keuzes die de wetgever reeds heeft gemaakt. Daarnaast is de mogelijkheid aanwezig dat er discrepantie ontstaat tussen de verwachtingen die de wetswijziging met zich meebrengt en de praktijk. De kans dat dit zal leiden tot vele handhavingsverzoeken en verschillen van inzicht tussen de handhaving en de dierhouder is aanwezig. Definitief uitsluitsel over wat er wel en wat er niet onder het gewijzigde artikel 2.1 valt, zal uiteindelijk pas door de rechter worden gegeven. Die zal in casuïstische situaties moeten uitspreken wat in een bepaalde situatie geldt.

Gelet op het bovenstaande is het van belang dat de parlementaire behandeling van dit alternatieve voorstel is afgerond voor 1 juli 2024. Het is, ongeacht de uitkomst van die behandeling, van belang duidelijkheid te bieden aan de houders en handhavers. Het amendement treedt immers per 1 juli 2024 in werking en het is aan het parlement om te beslissen of het voorgestelde alternatief hiervoor in de plaats komt. Hoe eerder hierover duidelijkheid kan worden gegeven, hoe beter dat is. Het is uiteraard aan de Tweede Kamer zelf om over de wenselijkheid van de behandeling van dit wetsvoorstel in de periode dat het kabinet demissionair is, te beslissen.

15. *De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de eerder geamendeerde bepaling van kracht wil laten worden per 1 juli 2024 als de voorliggende nota van wijziging niet zou worden aanvaard. Zij hebben enkele vragen hierover. Artikel 2.1 is bedoeld als vangnetbepaling voor situaties waarin specifieke wetsbepalingen niet toereikend zijn. Deze specifieke wetsbepalingen met regels voor het welzijn van dieren in de veehouderij en met betrekking tot ingrepen zijn aanwezig (artikel 2.2 en 2.8 van de wet). Is de veronderstelling juist dat veehouders niet via artikel 2.1 kunnen worden afgerekend op de houderijwijze en ingrepen die via de (oorspronkelijke) artikelen 2.2 en 2.8 worden toegestaan? Wat zou de invoering van de geamendeerde bepaling in plaats van de nota van wijziging concreet gaan betekenen voor veehouders en houders van gezelschapsdieren?*

Het amendement komt niet in de plaats van regels die in of krachtens de Wet dieren zijn opgenomen. Bestaande regels vervallen niet door de wijziging die met het amendement is doorgevoerd. Dat zou slechts anders kunnen zijn wanneer het amendement specifiek zou zijn dan regels over hetzelfde onderwerp in de wet of als regels die in lagere regelgeving zijn opgenomen in strijd zouden komen met artikel 2.1 van de Wet dieren. Beide situaties doen zich hier niet voor, ook gelet op de algemenere aard van het artikel en het feit dat voor toepassing van artikel 2.1 de gedraging afgewogen moet worden ten opzichte van de met die gedraging beoogde doelen.

De wetgever heeft over lichamelijke ingrepen (artikel 2.8 van de Wet dieren) concrete keuzes gemaakt en dit uitputtend geregeld. Bovendien kan een ingreep ook andere gerechtvaardigde doelen dienen. De met het amendement gewijzigde wetsbepaling zal daarom mogelijk geen gevolgen hebben voor de lichamelijke ingrepen die zijn toegestaan, maar het is uiteindelijk aan een rechter in een concrete casus om daar uitsluitsel over te geven.

Dit geldt ook voor situaties die verband houden met het houden van dieren (artikel 2.2 van de Wet dieren). Daarin zou dit weer anders kunnen liggen omdat die situaties – in tegenstelling tot ingrepen – niet uitputtend zijn geregeld. De

meeste regels in het Besluit houders van dieren hebben hun herkomst in Europese richtlijnen en betreffen minimumharmonisatie. Zaken die daar niet onder vallen kunnen mogelijk onder het bereik van de vangnetbepaling in artikel 2.1 komen. Over zaken die het houden betreffen kan daarmee discussie ontstaan over de toepassing van artikel 2.1. In dat geval zal er een weging van de verschillende belangen moeten plaatsvinden.

Het geamendeerde artikel maakt derhalve niet duidelijk welke verplichtingen er voor de houder uit volgen, terwijl die potentieel wel verstrekkend kunnen zijn. De invoering ervan maakt het daarom moeilijk te voorspellen wat onder de werking van het amendement valt en wat een houder moet doen om niet in strijd met het verbod van artikel 2.1 te komen. Concreet betekent de inwerkingtreding van het amendement dat er rechtsonzekerheid ontstaat voor houders van dieren. Dit voorstel beoogt dat te voorkomen en helderheid te bieden aan een ieder waarvoor de dierenwelzijnsregels van belang zijn, onder meer aan houders van gezelschapsdieren, waarop die regels geen betrekking hebben, zoals de Tweede Kamer heeft beoogd (Handelingen TK 2020-2021, nr. 87, item 9).

16. De leden van de SGP-fractie horen tevens graag waarom de regering de geamendeerde bepaling per 1 juli 2024 zou willen invoeren.

Een aangenomen wet behoort in werking te treden, tenzij de wetgever anders beslist. De Raad van State heeft hier in het advies bij deze nota van wijziging eveneens op gewezen. Er is wel gekozen voor een latere dan de door de indiener beoogde datum van inwerkingtreding vanwege de problemen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het amendement. Tevens is met onderhavig voorstel een alternatieve wetswijziging aan het parlement aangeboden. Voor de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2024 is gekozen om het parlement voldoende tijd te bieden voor de behandeling van het alternatief. Het is derhalve aan het parlement om te beslissen of het voorgestelde alternatief voor het amendement in de plaats komt.

17. Hoe weegt de regering mee dat de Kamer later zelf heeft aangegeven dat eerst onderzoek nodig is naar wat natuurlijk gedrag is in relatie tot beter dierenwelzijn van gedomesticeerde dieren (Kamerstuk 28 286, nr. 1192)? Is dit onderzoek al afgerond?

Ja, dit onderzoek is afgerond. In de bijlage bij de brief van 4 november 2022⁸ zijn de resultaten van de quickscan die is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze quickscan bevat de huidige stand van wetenschappelijke kennis over de behoeften van dieren in de veehouderij, en de implicaties daarvan voor houderijsystemen.

18. Deze leden willen er ook op wijzen dat de Kamer later zelf heeft aangegeven dat een impactanalyse met betrekking tot de handhaafbaarheid noodzakelijk was. Deze impactanalyse geeft aan dat de geamendeerde bepaling slecht te handhaven is. Acht de regering het niet verstandig te wachten met het doorzetten van de inwerkingtreding tot de Kamer meer helderheid heeft geschapen?

Er is gekozen voor inwerkingtreding omdat een aangenomen wet in werking behoort te treden, tenzij de wetgever anders beslist. Daarnaast is gekozen voor de datum van 1 juli 2024 om het parlement voldoende tijd te bieden voor de behandeling van het alternatief.

⁸ Kamerstuk 28 286, 1265

4. Dierwaardige veehouderij

19. Het lid van de BBB-fractie merkt op dat er momenteel samen met een brede groep partijen wordt gewerkt aan het convenant dierwaardige veehouderij. Het traject zal deze zomer doorlopen. Op 1 oktober 2023 moet er volgens eerdere afspraken een convenant liggen. Het convenant heeft als doel om een invulling te zijn voor de AMvB's die onder de Wet dieren (artikel 2.2 en 2.8) komen te hangen. Ligt de uitwerking van dit convenant volgens de regering op schema en ligt de tot nu toe genoemde deadline om tot een convenant te komen, in lijn met de door haar gewenste planning?

In de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer van 14 juni 2023 is aangegeven dat het streven erop is gericht om het deel van het convenant dat gaat over de ontwikkeling naar diergericht ontworpen houderijsystemen eind september af te ronden. Er vindt onder leiding van de externe voorzitter momenteel zeer intensief overleg plaats met alle betrokken partijen waarbij gedurende de zomer door alle partijen hard is doorgewerkt. De gezamenlijke inzet is om op de kortst mogelijke termijn tot afspraken te komen. De voorzitter van het convenant heeft laten weten dat er goede voortgang is geboekt maar dat voor afronding meer tijd nodig is. De voorzitter verwacht tot medio november nodig te hebben.

20. Het lid van de BBB-fractie hoort verder graag of de regering het voornemen heeft om alle in het convenant overeengekomen zaken integraal over te nemen in de nu voorgenomen wijziging van de Wet dieren, inclusief de randvoorwaarden van juridische borging, financiering en verdienvermogen voor de veehouder.

Het convenanttraject beoogt een geheel aan afspraken tussen partijen op te leveren dat zich niet leent om integraal over te nemen in regelgeving. De onderdelen van de afspraken die gaan over het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij, ingrepen en de daaraan gerelateerde eisen wat betreft aanpassingen aan houderijen, dienen wel als basis van regelgeving. In de randvoorwaardelijke sfeer kan worden afgesproken om voor deze onderdelen te werken met overgangstermijnen. Die overgangstermijnen zullen eveneens onderdeel van de regelgeving kunnen zijn.

De Wet dieren bevat geen regels over financiering en verdienvermogen voor de veehouder. De daarover te maken afspraken zullen op een andere manier goed moeten worden geborgd, aangezien deze essentieel zijn voor het kunnen implementeren van dierinhoudelijke maatregelen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het afgeven van de noodzakelijke vergunningen en aan de (bijdragen aan) financiering van de bouw van nieuwe/andere houderijsystemen.

21. Er ligt volgens betrokkenen namelijk veel tijdsdruk op het proces. Vanwege deze tijdsdruk hebben een aantal wetenschappers een stuk opgesteld dat door in ieder geval de landbouwsectoren met veel kritiek is ontvangen. Dit vooral omdat de wetenschappers in twee weken tijd iets moesten opleveren waar jaren onderzoek voor nodig is. Gezien het feit dat de wetenschap op dit vlak überhaupt nog in de kinderschoenen staat, is er volgende dit lid terecht veel kritiek op de onderbouwing. Kan de regering aangeven of ze op de hoogte is van deze kritiek en kan ze aangeven of ze dit begrijpt en wat haar eigen visie hierop is?

Er wordt aan de convenanttafel stevig gewerkt aan de totstandkoming van afspraken. Op onderdelen wordt daarbij advies of informatie gevraagd aan derden. Uiteraard wordt daarover aan de convenanttafel gediscussieerd; daar is die tafel ook op ingericht. In casu is een vraag gesteld aan de onderzoekersgroep die het convenant in het kader van wetenschappelijke borging bijstaat. Aanvankelijk is een korte deadline voor een op te stellen product gegeven

waarvan al snel bleek dat er geen sprake was van een reële termijn voor oplevering van het gevraagde product. Daarover is aan tafel gesproken en dat heeft geleid tot herziene afspraken met een realistischer deadline waarmee een kwalitatief goed eindproduct is geborgd.

In reactie op het gestelde in de vraag 'dat wetenschap op dit vlak in de kinderschoenen staat' wordt opgemerkt dat er al veel wetenschappelijke kennis bestaat waarop dit onderzoek voortbouwt en dat die kennis eveneens als uitgangspunt dient voor de convenantgesprekken. Dat zijn onder meer de zes leidende principes van de RDA en de in deze nota eerder genoemde quickscan van de Universiteit Utrecht. Over de gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij en de implicaties voor houderijen om die te kunnen uitoefenen bieden beide wetenschappelijke informatie.

- 22. Alle mogelijke stappen en wat ervoor nodig is, moeten nog voor de deadline van 1 oktober 2023 worden ingevuld. Zodra daar duidelijkheid over is, moet er ook nog een sociaaleconomische impactanalyse worden gemaakt. Niet alleen wat de gevolgen zijn voor het verdienmodel van de boer, maar ook wat dat voor de consument gaat betekenen. Kan de regering aangeven of ze voornemens is de sociaaleconomische impactanalyse uit te voeren en wat hiervoor de planning is en hoe zich dat verhoudt tot de door haar gewenste ingangsdatum van de wet van 1 juli 2024?*

Bij eerder genoemde brief van 14 juni 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat aan de convenanttafel is afgesproken dat meerdere toetsen worden uitgevoerd om in beeld te brengen met welke inhoudelijke en randvoorwaardelijke maatregelen de doelen kunnen worden bereikt. Partijen hebben afgesproken dat in de komende weken een impactanalyse zal worden uitgevoerd over de concept convenantafspraken.

Voorgaande laat onverlet dat de wetswijziging die voortkomt uit het amendement-Vestering, op 1 juli 2024 in werking zal treden. Met de door het kabinet voorgestelde nota van wijziging kan het parlement voorafgaand aan die inwerkingtredingsdatum beslissen om in te stemmen met het in onderhavige nota van wijziging voorgestelde alternatief. Zowel de inhoudelijke afspraken met partijen als het tempo waarin daartoe gekomen wordt, zijn van cruciaal belang voor de invulling van de op de nota van wijziging te baseren onderliggende regelgeving over gedragsbehoeften en ingrepen in de AMvB.

- 23. In de ogen van het lid van de BBB-fractie vergt een zorgvuldig proces gewoon meer tijd, wat de invoering op 1 juli 2024 onmogelijk maakt. De regering heeft de mogelijkheid om het geamendeerde artikel 2.1 nog niet in werking te laten treden zou dat volgens dit lid zeker moeten overwegen om van behoorlijk bestuur te kunnen spreken. Overweegt de regering dit ook en zo nee, waarom niet?*

De inwerkingtreding van het geamendeerde artikel per 1 juli 2024 is bij Koninklijk Besluit bepaald. Een aangenomen wet behoort in werking te treden, tenzij de wetgever anders beslist. De Raad van State heeft hier in het advies bij deze nota van wijziging eveneens op gewezen. Er is wel gekozen voor een latere dan de door de indiener beoogde datum van inwerkingtreding vanwege de problemen met de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het amendement. Tevens is met onderhavig voorstel een alternatieve wetswijziging aan het parlement aangeboden. Voor de inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2024 is gekozen om het parlement voldoende tijd te bieden voor de behandeling van het alternatief. Het is derhalve aan het parlement om te beslissen of het voorgestelde alternatief voor het amendement in de plaats komt.

24. Een aantal zaken, waaronder het verdienmodel van de boer, vielen voor het traject om te komen tot een convenant dierwaardige veehouderij onder het niet-landbouwakkoord. Daar waar men in het niet-landbouwakkoord geen basis kon vinden, ligt dat nu ook opeens op het bord van de kerngroep Dierwaardige Veehouderij. Volgens betrokkenen is hier echter geen budget voor beschikbaar. Kan de regering aangeven hoe ze dit ziet en hoe ze deze uitdaging denkt op te lossen?

Het is juist dat er gedurende de besprekingen over het concept landbouwakkoord een duidelijke verbinding was aangebracht tussen het landbouwakkoord en het convenant dierwaardige veehouderij. De Tweede Kamer heeft dat kunnen lezen in de documenten over het concept landbouwakkoord. De verbinding was aangebracht met het doel dat investeringen in moderne stallen zowel bijdragen aan emissiereductie als aan dierenwelzijn. Ook in demissionaire status zal het kabinet zich voor een verbinding tussen dierwaardige veehouderij en de overige opgaven op het gebied van klimaat en milieu blijven inzetten.

6. Gevolgen

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

25. Het lid van de BBB-fractie merkt op dat het de bedoeling is om voor elke stap op dierenwelzijn voorwaarden te noemen waaraan moet zijn voldaan om de volgende stap te kunnen zetten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vergunningverlening voor het bouwen van een Beter Leven stal. Als de lat hoger wordt gelegd, is het niet meer mogelijk om een plus uit de markt te krijgen. Extra eisen leiden tot extra kosten die niet aan de retail en/of de consument kunnen worden doorberekend omdat door de open grenzen buitenlandse producten met lagere eisen, dan de Nederlandse producten van de markt drukken. Het verdienmodel van de boeren is essentieel voor het toekomstperspectief van de gehele sector. Onderkent de regering dat en hoe denkt de regering te borgen dat onderhavige wet niet juist zorgt voor verplaatsing van dierhouderij naar landen waar volgens veel lagere standaarden wordt gewerkt, waardoor wereldwijd het dierenwelzijn door onderhavige wet juist per saldo achteruitgaat?

Nederland is niet het enige land dat dierenwelzijn in de veehouderij naar een hoger niveau wil brengen. Dat blijkt onder meer uit de bijdrage die Nederland en de zogenaamde Vughtgroep-landen (België, Duitsland, Denemarken, Zweden en Oostenrijk) samen hebben geleverd bij de Europese Commissie in het kader van de aanstaande voorstellen voor een herziening van de Europese regelgeving op het gebied van dierenwelzijn. Het is voor de concurrentiepositie van Nederlandse producenten van belang dat het voorstel tot herziening er dit najaar komt en het EU-niveau van dierenwelzijn zoveel mogelijk wordt opgetrokken naar de nationaal ingestelde welzijnsniveaus. Nederland blijft in EU-verband ook aandringen op zo ambitieus mogelijke dierenwelzijnsstandaarden van de World Organisation for Animal Health (WOAH). Hierover wordt eveneens samenwerking gezocht met gelijkgezinde EU-lidstaten. Op die manier blijft Nederland zich zoveel mogelijk inzetten voor een gelijk speelveld op de interne markt waaronder een gelijk/hog niveau van dierenwelzijn.

Omtrent het vraagstuk van het verplaatsen van de dierhouderij naar andere landen, is mij niet bekend of dit een vraagstuk is waar actief door veehouders op wordt geanticipeerd. In algemene zin is het een vrije keuze van de ondernemer zich te vestigen in een EU-lidstaat en te voldoen aan de daar geldende nationale wet- en regelgeving. De ondernemer opereert binnen de interne markt en daarmee geldt een gelijk speelveld voor alle aangesloten EU-lidstaten gebaseerd

op Europese regelgeving. Daarbij komt ook dat dierenwelzijn slechts een onderdeel van de totale productiekosten vormt. Aspecten als kosten van kapitaal, zoals land of machines, input, zoals energie en grondstoffen, belastingen en productregulering spelen hierin ook een rol.

26. *Het lid van de BBB-fractie vraagt de regering of zij om voorgaande redenen van plan is inzet te plegen om landbouw(-producten) uit te zonderen in vrijhandelsverdragen. Zo nee, waarom niet en welke stappen gaat zij wel nemen om de sector voor Nederland te behouden?*

Nederland heeft als middelgrote economie met een open karakter belang bij een open, eerlijk en op regels gebaseerd internationaal handels- en investeringssysteem. Landbouw- en agrifoodbedrijven zijn vaak verweven in mondiale productieketens en voor veel producten zijn grondstoffen en halffabricaten uit derde landen nodig of is afzet naar derde landen nodig voor restproducten die op de Europese markt niet gebruikt worden. Zoals verwoord in mijn brief van 4 september 2019⁹ zet Nederland zich op EU-niveau in om bij associatie- en handelsakkoorden standaard een artikel te laten opnemen over samenwerking en uitwisseling van informatie en expertise inzake dierenwelzijn. Daarnaast zet Nederland zich op EU-niveau in op het maken van afspraken in bilaterale handelsakkoorden over hoge duurzaamheidsstandaarden. Bijvoorbeeld door extra markttoegang te koppelen aan specifieke standaarden, zoals extensieve weideveeteelt in het recente akkoord met Nieuw Zeeland. Tegelijkertijd zet Nederland in op het beschermen van gevoelige Europese sectoren zoals de pluimveesector (vlees, eieren en ei-producten) door bijvoorbeeld het geleidelijk verlagen van tarieven en het hanteren van tariefquota of uitsluiting van tariefsverlaging. Nederland pleit ook voor het regelmatig monitoren van de impact van handelsakkoorden op de landbouwsector, en kijkt in dat kader uit naar de herziene versie van het onderzoek uit 2021 naar de cumulatieve effecten van handelsakkoorden op de landbouw. Dat onderzoek verschijnt eind dit jaar. Tenslotte zal elk onderhandelaarsresultaat dat door de Europese Commissie aan de Europese Raad wordt voorgelegd door het kabinet apart beoordeeld worden. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijke impact op de Nederlandse landbouwsector.

27. *Nederlandse boeren zijn qua dierwelzijn wereldtop volgens de World Organisation for Animal Health (WOAH). Nog verder te willen gaan op het gebied van dierenwelzijn vergt keuzes van de Europese Unie (EU) op het gebied van importeisen, net zoals we bijvoorbeeld ook eisen stellen op het gebied van kinderarbeid. Heeft de regering dit al ingebracht in de EU? Zo nee, waarom niet?*

Zowel bij de Landbouw- en Visserijraad van december 2022 als bij de Europese Raad van juni 2023 is naar voren gebracht dat Nederland het voornemen van de Europese Commissie onderschrijft om te onderzoeken of dierenwelzijnsregels voor producten uit derde landen kunnen worden opgesteld die ten minste gelijkwaardig zijn aan die van de EU, met inachtneming van de WTO-regels. Nederland kijkt dan ook uit naar het *impact assessment* dat de Europese Commissie nu uitvoert in het kader van de lopende herziening van de dierenwelzijnswetgeving en blijft in het kader van de herziening van de EU-wetgeving aandacht vragen voor dit onderwerp.

De import van producten van buiten de EU in relatie tot de EU-dierenwelzijnsregels maken deel uit van het *impact assessment*. De Europese Commissie heeft in juni 2022 aangegeven dat de toepassing van regelgeving over productiestandaarden op geïmporteerde producten moet gebeuren met volledige inachtneming van de WTO-regels. Dat houdt onder meer in dat een maatregel in

⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1063

beginsel niet discriminerend mag zijn. WTO-leden dienen gelijke binnenlandse en buitenlandse producten op gelijke wijze te behandelen. Wel kan een maatregel onder de algemene uitzonderingen op de regels van de General Agreement on Tariffs and Trade vallen (GATT, artikel XX). Voor Nederland is van belang dat onnodige verstoring van handel en arbitrair gebruik van handelsmaatregelen voorkomen wordt. Regelgevingsvoorstellen moeten concreet zijn, met een duidelijk doel waar de voorgestelde maatregel ook aantoonbaar aan bijdraagt, waarbij WTO-conformiteit gewaarborgd wordt. Ook dient in overweging te worden genomen dat het instellen van maatregelen tot (tegen-)reacties kan leiden.

28. Het lid van de BBB-fractie vraagt de regering of zij onderschrijft dat een 'level playing field' belangrijk is om meer dierenwelzijn economisch mogelijk te maken. Zo ja, waarom kondigt de regering dan regelmatig nieuwe maatregelen aan die alleen voor Nederland gelden? Dit brengt een 'level playing field' volgens dit lid juist verder uit beeld. Voorbeelden zijn de eisen aan het vangen van poten van pluimvee en transporttemperaturen waarbij Nederland zwaardere eisen stelt dan de EU-wetgeving noodzakelijk maakt.

Een zoveel mogelijk Europees 'level playing field' is een belangrijk streven van de Nederlandse inzet. Dat betekent niet dat ons dierenwelzijnsbeleid volledig aan de EU moet worden overgelaten. Nederland heeft een duidelijke en sterke wens om het niveau van dierenwelzijn in de veehouderij in Europees verband aan de orde te stellen en pleegt inzet om daar medestanders voor te krijgen. Het is van belang om niet alleen in Nederland te komen tot een verhoging van het dierenwelzijnsniveau, maar om dit in de hele Europese Unie voor elkaar te krijgen. Overigens worden in andere lidstaten ook verdergaande dierenwelzijnsregels ingevoerd en loopt Nederland daarin niet alleen voorop.

6.4 Gevolgen voor de rechtspraak

29. Het lid van de BBB-fractie merkt op dat deze wet uiteraard gevolgen heeft voor die delen van het dier die niet in Nederland worden gegeten. De concurrentiepositie holt zo achteruit. We eten in bijvoorbeeld in Nederland vooral de kipfilet van de kip, de rest moet worden verkocht tegen wereldmarktprijs. Om rendabel te kunnen zijn, moet de opbrengst van het filet in Nederland nog verder omhoog. Terwijl producten van lagere standaarden, ook op gebied van milieu en voedselveiligheid, niet kunnen worden geweerd. Niet uit de EU en niet uit derde landen. Hoe kijkt de regering aan tegen deze gevolgen voor de rechtmatigheid?

De impact op de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven als gevolg van de Nederlandse dierenwelzijnsregelgeving is moeilijk vast te stellen. Deze is afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals kosten van kapitaal, zoals land of machines, input, zoals energie en grondstoffen, belastingen en productregulering. Omdat van producenten in Nederland extra duurzaamheids- en dierenwelzijnsinspanningen gevraagd wordt en hun producten moeten concurreren met geïmporteerde producten die niet altijd aan dergelijk hogere standaarden moeten voldoen pleit Nederland voor het verhogen van productiestandaarden in de EU en wereldwijd. Zoals ook eerder is aangegeven, heeft Nederland zowel bij de Landbouw- en Visserijraad van december 2022 als de Europese Raad van juni jl. naar voren gebracht dat Nederland het voornemen van de Europese Commissie onderschrijft om te onderzoeken of dierenwelzijnsregels voor producten uit derde landen kunnen worden opgesteld die ten minste gelijkwaardig zijn aan die van de EU, met inachtneming van de WTO-regels. Er wordt dan ook uitgekeken naar het *impact assessment* en blijft in het kader van de herziening van de EU-wetgeving aandacht vragen voor dit onderwerp. Geïmporteerde producten moeten altijd voldoen aan EU-producteisen, ook ten aanzien van plant- en diergezondheid, voedselveiligheid en etikettering. Producten

die niet aan de Europese standaarden voor voedselveiligheid voldoen, worden geweerd van de interne markt. Op milieugebied zij nog verwezen naar autonome maatregelen die recent op EU-niveau genomen zijn, zoals het *Carbon Border Adjustment Mechanism* en de Ontbossingsverordening. Hiermee worden ook duurzaamheidseisen gesteld aan geïmporteerde producten.

8. Financiële gevolgen

Het lid van de BBB-fractie refereert aan de vragen gesteld bij paragraaf 6.2 en 6.4 over de genoemde gevolgen voor de prijs van Nederlands vlees en het verdienmodel voor boeren en de rest van de keten.

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Piet Adema

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en
Dierenwelzijn

Auteur

TER BESLISSING

Datum

21 augustus 2023

Kenmerk

DGA-DAD / documentId

Kopie aan

Bijlage(n)

nota

Nota naar aanleiding van het Verslag nota van
wijziging Wet dieren t.v.v. amendement Vestering

Parafenroute

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft in het Verslag schriftelijke inbreng geleverd op de nota van wijziging op de Wet dieren waarmee een alternatief wordt geboden voor het amendement van het lid Vestering (PvdD) over huisvesting van dieren in de veehouderij. U vindt hierbij de conceptbeantwoording in de Nota naar aanleiding van het Verslag.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd akkoord te gaan met de Nota naar aanleiding van het Verslag en deze naar de Tweede Kamer te zenden.

Kernpunten

- De betreffende nota van wijziging is op 14 juni jl. bij de Tweede Kamer ingediend. Op 13 juli is de inbreng van de Kamer aangeleverd. De fracties van de VVD, D66, PvdD, SGP en BBB hebben hier gebruik van gemaakt.
- De nota van wijziging bevat een nieuwe grondslag in de Wet dieren om gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij aan te wijzen die niet permanent onthouden mogen worden. Tevens vervalt de wetswijziging die met het amendement Vestering (PvdD) aan de Wet dieren is toegevoegd. Bij Koninklijk Besluit is tevens besloten dat die wetswijziging op 1 juli 2024 in werking treedt.
- Gelet op de relatie met (de inwerkingtreding van) het amendement is van belang dat het parlement deze nota van wijziging tijdig behandelt. Indien

de Tweede Kamer besluit om deze wetsbehandeling controversieel te verklaren komt tijdige behandeling in de knel.

- Ambtelijk wordt momenteel gewerkt aan de voorbereiding van de onderliggende regelgeving over gedragsbehoeften en ingrepen bij dieren in de veehouderij. Die wordt mede gebaseerd op de afspraken in het convenant dierwaardige veehouderij. Dat traject is nog lopende.

Toelichting

- In een separate nota wordt uw akkoord gevraagd op de beantwoording van vragen van de commissie LNV van de Eerste Kamer over het amendement en dierwaardige veehouderij. Vanwege de inhoudelijke samenhang wordt geadviseerd om beide stukken gelijktijdig te verzenden.