

Vergaderjaar 2023–2024

36 562

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	Inleiding	1
1.1	Het lijden van dieren, het ongemak van mensen	1
1.2	De wet die dieren moet beschermen – een doel dat niet wordt gehaald	3
1.3	Politieke belofte: het perspectief van het dier wordt leidend	4
1.4	Nieuwe politieke belofte: een dierwaardige veehouderij	6
2.	Doel van het wetsvoorstel	7
2.1	Geschiedenis	7
2.2	Context van het wetsvoorstel	9
2.3	Inhoud van het wetsvoorstel	12
	<i>Reikwijdte</i>	12
	<i>Ingrepen</i>	13
	<i>Tijdpad</i>	13
3.	Verhouding tot hoger recht	14
3.1	Grondwet	14
3.2	Europese recht	14
3.3	Eigendomsrecht	15
4.	Uitvoeringsaspecten	16
5.	Financiële gevolgen	17
II.	ARTIKELSGEWIJS	18

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1 Het lijden van dieren, het ongemak van mensen

Dieren zijn geen dingen. Dieren zijn levende wezens met bewustzijn en gevoel. Ze vormen sociale (familie)banden, communiceren met elkaar en telkens verschijnt er weer nieuw onderzoek dat dieren intelligenter zijn

dan we denken. Dieren kunnen zich senang voelen, in omstandigheden die passen bij hun aard en behoeften – of juist angstig zijn, stress ervaren of pijn lijden als gevolg van menselijk handelen.

Voor de meeste mensen geldt: wanneer je voor je ogen ziet gebeuren dat een dier pijn wordt gedaan of in het nauw wordt gebracht, laat dat je niet onberoerd. De maatschappelijke betrokkenheid bij het welzijn van dieren is dan ook al lange tijd zeer groot: de meeste mensen wijzen mishandeling of verwaarlozing van dieren sterk af. In een democratische samenleving vinden zulke maatschappelijke opvattingen vroeg of laat hun weg naar het politieke toneel en vragen ze om een reactie van de wetgever. Als het gaat om de maatschappelijke behoefte om dieren te beschermen, gebeurde dat al bijna 150 jaar geleden: in 1875 werd allereerst het opzettelijk mishandelen van honden en katten bij wet verboden.¹ Elf jaar later, in 1886, werd een geheel verbod op dierenmishandeling opgenomen in het Wetboek van strafrecht. Verdere wetgeving om dieren te beschermen ontwikkelde zich. In 1992 werd de eerste, zelfstandige dierenbeschermingswet van kracht: de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Deze wet werd in 2013, met behoud van de doelen, vervangen door de huidige dierenbeschermingswet: de Wet dieren.

Sinds 1992 hebben dieren in Nederland dus een eigen wet die tot doel heeft hen te beschermen tegen menselijke handelingen die hun welzijn aantasten. Dat is belangrijk in een samenleving waarin men zich het lot van dieren aantrekt. Het probleem is dat deze wet ondeugdelijk is. In de wet wordt de intrinsieke waarde van dieren wel erkend, en zijn de mishandeling of verwaarlozing van dieren in principe verboden, maar door open normen en uitzonderingsgronden blijken die bepalingen in de praktijk een dode letter. Zo zijn dieren alsnog nauwelijks beschermd.

Een blik op die praktijk leert dat dit ingrijpende consequenties heeft voor dieren in de veehouderij. Hoewel er in de veehouderij zeker koplopers zijn die hun dieren houden op een wijze die past bij de natuurlijke behoeften van het dier, is daarvan in de bio-industrie geen sprake. En dat gaat om grote aantallen: Nederland is het meest vee-dichte land ter wereld. In de Nederlandse veehouderij worden ieder jaar meer dan 500 miljoen dieren gefokt om te eindigen in het slachthuis. Verreweg het allergrootste deel van deze dieren belandt in stalsystemen die hen structureel aantasten in hun welzijn – en dat is eufemistisch geformuleerd. 30 miljoen dieren per jaar komen niet eens levend de stal uit, maar sterven vroegtijdig van ellende. Dat zijn meer dan 80.000 dieren per dag. Elke dag opnieuw.

Miljoenen varkens lijden aan longaandoeningen en borstvliesontstekingen. Ze leven in afgesloten stallen, zonder te kunnen wroeten of modderbaden te kunnen nemen. Ook lijden ze aan maagzweren, blaasontstekingen, doorligwonden, ontstoken staarten en gezwellen. Fokzeugen liggen klem tussen stangen en kunnen op geen enkele manier natuurlijke moederzorg geven. Doordat ze zo weinig ruimte hebben om te bewegen, lijdt 5 tot 10% van hen aan poot- en klauwproblemen en kreupelheid. Als de biggen drie à vier weken oud zijn, worden ze gescheiden van de moederzeug. In 2020 stierven meer dan 5,1 miljoen varkens vroegtijdig in stallen, waarvan bijna 4,7 miljoen biggetjes. Dat zijn gemiddeld bijna 4 varkens bij ieder bedrijf, per dag, iedere dag.

Melkkoeien moeten, om genoeg melk te kunnen blijven geven, ieder jaar bevallen van een kalf. De meeste kalfjes worden direct na de geboorte weggehaald bij hun moeder en worden alleen gezet. Zowel bij de koe als het kalf zorgt dit voor grote welzijns- en gezondheidsproblemen. Eén op

¹ Wet van 1875 tot Vaststelling van bepalingen bij het voorkomen van hondsdolheid

de vijf melkkoeien is kreupel vanwege de enorme hoeveelheid melk die ze moeten produceren in hun leven. Meer dan de helft van de kalfjes in de kalverhouderij lijdt door de ammoniakdampen aan longaandoeningen, zoals longontsteking en borstvliesandoening.

In de Nederlandse bio-industrie zitten vleeskuikens opgepropt tot wel 20 kippen op een vierkante meter. Zonder buitenlucht, zon op hun veren of de mogelijkheid tot stofbaden. Konijnen slijten hun korte levens in kleine, draadgazen kooien, waar 17% vanwege de slechte omstandigheden overlijdt. Veel konijnen hebben problemen met spijsvertering, ademhaling, reproductie en zijn gewond door hun huisvesting. Ze zijn chronisch verveeld, omdat ze niet kunnen huppelen en knagen. Daardoor vertonen ze veel afwijkend gedrag, zoals rondjes draaien, kopschudden, haarplukken en gaasknagen. Eenden moeten leven in dichte stallen zonder zwemwater, met tot zeven eenden per vierkante meter. In 7 weken tijd wordt een eendenkuikentje vetgemest tot een gewicht van meer dan 3 kilo. Gewrichtsontstekingen en botafwijkingen zijn het gevolg. Bij de volwassen eenden is de sterfte in de stallen maar liefst 10 procent.

En dit terwijl de samenleving veel compassie voelt voor dieren – en al jarenlang vindt dat het welzijn van dieren in de veehouderij sterk verbeterd zou moeten worden. Acht op de tien Nederlanders willen dat dieren in de veehouderij hun natuurlijke gedrag moeten kunnen vertonen. Dit betekent dat varkens moeten kunnen wroeten, geiten kunnen klimmen en kalfjes bij de koe kunnen drinken². Ook vinden bijna vier op de vijf Nederlanders dat alle dieren iedere dag naar buiten moeten kunnen en dat er een einde moet komen aan lichamelijke ingrepen, zoals het afbranden van biggenstaartjes. Zes op de tien Nederlanders voelen zich ongemakkelijk bij de manier waarop dieren in ons land worden gehouden en gebruikt.³ Nederland wil een einde aan het structurele dierenleed in de gangbare veehouderij.

1.2 De wet die dieren moet beschermen – een doel dat niet wordt gehaald

In een gezonde democratische rechtsstaat neemt de wetgever maatschappelijke opvattingen – in dit geval over het lijden van dieren in de bio-industrie – serieus. Zoals gememoreerd kende Nederland sinds 1992 de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD), die tot doel had dieren te beschermen tegen menselijke handelingen die hun welzijn aantasten. Hoewel de intrinsieke waarde van dieren in de wet werd erkend en het doel van de wet een goede vertaling was van de maatschappelijke opvattingen over de manier waarop we met dieren om zouden moeten gaan, was van meet af aan de vraag in hoeverre de wet zou leiden tot daadwerkelijke bescherming van dieren – vooral de dieren in de veehouderij. De GWWD was een kaderwet en bevatte veel open normen – zonder verdere invulling zou het doel dat dieren effectief worden beschermd niet worden gehaald. Toch bleef de benodigde invulling van de wet grotendeels uit. Vanuit de praktijk was duidelijk dat honderden miljoenen dieren per jaar bleven lijden in Nederlandse stallen, maar een evaluatie van de wet werd nooit uitgevoerd. Het is illustratief dat de Minister van LNV wel voorstelde om de GWWD te vervangen door een nieuwe wet (de Wet dieren), maar zelfs toen niet geïnteresseerd was in een evaluatie om lessen te kunnen trekken en in beeld te krijgen op welke punten de wet verbetering nodig had. Zonder evaluatie of fundamentele herziening werd de GWWD vervangen door de Wet dieren, die in 2013 van kracht werd.

² Onderzoek van Kieskompas in opdracht van de Dierencoalitie en de Dierenbescherming, 2023

³ Onderzoek van Kieskompas in opdracht van Varkens in Nood, Vier Voeters en Wakker Dier, 2024

In 2020 werd de dierenbeschermingswet dan eindelijk geëvalueerd op doeltreffendheid en effectiviteit⁴. Die evaluatie leverde de conclusie op die in de praktijk allang duidelijk was: ook de nieuwe Wet dieren biedt veel te weinig daadwerkelijke bescherming van dieren.

Zo bevestigde de evaluatie dat, net als in de GWWD, in de Wet dieren wel wordt erkend dat dieren een intrinsieke waarde hebben, maar dat dit in de praktijk slechts beperkte waarde heeft. Het artikel verplicht de overheid slechts om het belang van het dier «mee te nemen» in de afweging van verschillende belangen bij het stellen van nieuwe regels en bij het nemen van op die regels gebaseerde besluiten. Uit de evaluatie van de wet blijkt dat zelfs in deze afweging de intrinsieke waarde van het dier niet altijd even sterk wordt meegenomen. De conclusie was dan ook dat deze grondslag onvoldoende handvatten biedt voor de praktijk, waardoor de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren onvoldoende is.

In de praktijk deelt de weging van de intrinsieke waarde van dieren nagenoeg altijd het onderspit wanneer dit wordt afgezet tegen economische belangen. Op de vraag of een dier door de Wet dieren zoveel mogelijk is beschermd tegen menselijke handelingen die zijn welzijn aantasten, luidt het antwoord in de evaluatie van de wet dan ook «nee»: «De meeste regels in de Wet dieren en onderliggende regelgeving zijn geformuleerd als nee/tenzijbepalingen. Dit houdt in dat iets in beginsel verboden is, tenzij er een uitzonderingsgrond van toepassing is. Dit zorgt niet voor zoveel mogelijk bescherming van het dier tegen menselijke handelingen die zijn fysieke en ethologische welzijn aantasten.»

Zo ook het artikel dat ziet op het verbod op dierenmishandeling. Artikel 2.1, lid 1, dat luidt: «*Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen.*»

Het veroorzaken van pijn of letsel bij een dier geldt dus als dierenmishandeling. Net als het benadelen van het welzijn van het dier. Artikel 2.1, lid 1 verbiedt dat, maar nog in dezelfde bepaling wordt een joekel van een uitzonderingsgrond gecreëerd: het veroorzaken van pijn of letsel bij, of het benadelen van het welzijn van een dier is wél toegestaan als dat «een redelijk doel» dient. En deze uitzonderingsmogelijkheid betekent voor dieren in de veehouderij dat hun belangen altijd worden afgewogen tegen de korte termijn economische belangen en druk van (grote spelers in) de agrarische industrie – en dat de afweging steevast uitvalt in het nadeel van de dieren.

Het doel van de wet – het beschermen van dieren tegen menselijke handelingen – blijft op deze manier onhaalbaar. Daarom moet er iets fundamenteels veranderen.

1.3 Politieke belofte: het perspectief van het dier wordt leidend

Dat er nog altijd sprake is van grootschalig en structureel dierenleed in de veehouderij, is eigenlijk gek. Kabinetten beloofden sinds 2002 immers dat in 2012, maar uiterlijk in 2022, het perspectief van het dier, het natuurlijk gedrag en de natuurlijke behoeften van dieren leidend zouden zijn in de Nederlandse veehouderij. Houderijsystemen zouden worden aangepast aan het dier in plaats van andersom. De intrinsieke waarde van het dier en het natuurlijk gedrag van dieren zouden niet langer opzij worden geschoven voor economische belangen. Belangen die nu echter nog

⁴ Berenschot, 2020, Evaluatie van de Wet Dieren. Eindrapport.

steeds worden opgevoerd als legitieme grond om alles te doen met dieren wat volgens het nee/tenzij-principe in beginsel juist verboden is.

Deze mooie woorden werden niet waargemaakt. Voorstellen om de politieke belofte aan de dieren concreet gestand te doen, werden jarenlang afgewezen door het kabinet – dat zelf ook niet met het beleid kwam om te zorgen dat er werd toegewerkt naar een einde aan het dierenleed in de bio-industrie. Dat is niet alleen heel heftig voor dieren zelf, maar ook voor alle Nederlanders die compassie voelen met de dieren en die erop moeten kunnen rekenen dat de politiek woord houdt.

Intussen werd de gangbare veehouderij in Nederland steeds verder geïntensiveerd, waarbij de productie per dier steeds verder werd opgevoerd. De problemen die de gangbare veehouderij veroorzaakte voor natuur, klimaat, lucht en water werden «opgelost» met technische maatregelen, die het welzijn van dieren vaak nog verder bedreigen. Dieren kwamen steeds meer in de knel. In 2019 pleitte de door de Minister van LNV ingestelde adviescommissie «Taskforce verdienenvermogen kringlooplandbouw» er zelfs voor dat veehouders klimaat en reductie van stikstof belangrijker zouden moeten maken dan dierenwelzijn. Deze ontwikkelingen maakten het noodzakelijker dan ooit om in het landbouwbeleid betere waarborgen in te bouwen voor dierenwelzijn. En gezien de politieke onwil van regeringen tot dan toe, concludeerde de Partij voor de Dieren dat er een doorbraak nodig was.

In december 2019 diende de Partij voor de Dieren bij de Spoedwet aanpak stikstof een amendement in om tegelijk met de stikstofwet de Wet dieren te wijzigen. Het amendement beoogde de Wet dieren op het meest fundamentele punt aan te scherpen: het dierenwelzijn moet voortaan voorop staan, ook in de veehouderij. Wetstechnisch regelde het amendement het verboden zou worden om dieren pijn of letsel toe te brengen, of hun welzijn te benadelen ten behoeve van de productie van vlees, zuivel of eieren.⁵ Dit voorstel kreeg op dat moment de steun van 53 Kamerleden en werd hiermee verworpen, maar de analyse dat het welzijn van dieren wettelijk gebord moet worden, juist in een transitie naar een duurzame landbouw, vond duidelijk weerklank in de Kamer. Bij de wijziging van de Wet dieren (in verband met de implementatie van Europese diergezondheidsregels) in mei 2021 diende de Partij voor de Dieren het amendement daarom nogmaals in. Nu kreeg het voorstel wél steun van de meerderheid van de Tweede Kamer.⁶

Zo werd via het parlement, het hoogste orgaan in onze parlementaire democratie, eindelijk de politieke belofte gestand gedaan dat houderijsystemen worden aangepast aan de dieren, in plaats van de dieren aan het systeem – net als de belofte van eerdere kabinetten dat het perspectief van het dier leidend wordt in de veehouderij. De aldus gewijzigde Wet dieren werd als hamerstuk aangenomen in de Eerste Kamer en vanaf dat moment was het aan de Minister van LNV om te zorgen voor een goede implementatie. De Minister deed dat echter niet. In november 2022 kondigde hij aan een nota van wijziging naar de Kamer te zullen sturen om de wetswijziging van de Partij voor de Dieren weer ongedaan te maken. Mét een nieuwe politieke belofte: de Minister liet weten dat hij achter het doel staat van een dierwaardige veehouderij – die hij alleen op een andere manier zei te willen behalen dan via de wettelijke borging zoals al aangenomen door het parlement.

⁵ Amendement Ouwehand, Kamerstuk 35 347, nr. 42

⁶ Amendement Vestering, Kamerstuk 35 398, nr. 23

Staatsrechtgeleerden vonden het een opmerkelijk staaltje van de Minister, maar de Kamer liet zich overtuigen. Op 19 maart 2024 stemde de Tweede Kamer in met de nota van wijziging van de Minister. Op 28 mei 2024 deed de Eerste Kamer dat ook. De wettelijke verankering van de bescherming van dieren tegen de korte termijn economische belangen van de bio-industrie was teruggedraaid.

1.4 Nieuwe politieke belofte: een dierwaardige veehouderij

De wettelijk borging was ongedaan gemaakt, maar was daarmee ook het doel teruggedraaid dat het perspectief van het dier leidend zou worden in de veehouderij? Nee. In het politieke debat zegt vrijwel iedereen dierwaardigheid belangrijk te vinden. Landbouwminister Adema stelde in november 2023 nog: «het verbeteren van de dierwaardigheid van de Nederlandse landbouw is een prioriteit voor mijzelf, maar ook noodzakelijk voor het toekomstbestendig maken van de landbouw.»⁷ En een jaar eerder stelde de Minister: «De Nederlandse overheid heeft al zeer lang de wens om de transitie in te zetten naar het gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen. Ik wil hier werk van maken.»⁸ Hierbij verwees de Minister naar de Nota dierenwelzijn van oud-minister Verburg uit 2007 waarin dit voornemen uitgebreid werd beschreven.⁹ Zie ook 2.1 in deze memorie van toelichting.

De Minister stelde bij herhaling helemaal achter de doelen van het eerder aangenomen amendement van de Partij voor de Dieren te staan. Hij betoogde dat hij deze alleen op een andere manier wilde behalen.^{10, 11} Dat maakt dat de oude politieke belofte een nieuw vaandel draagt: dierwaardige veehouderij. Er is brede consensus over het doel – het debat gaat alleen nog over de manier waarop dat doel het beste bereikt kan worden.

De nota van wijziging waarmee de Minister de eerdere wettelijke borging ongedaan heeft gemaakt, onderstreepte het doel van een dierwaardige veehouderij. Maar de Minister koos voor een route waarbij een einddoel is geschetst voor 2040 waarbij telkens nieuwe regels (algemene maatregelen van bestuur) zullen worden gesteld om dat einddoel te behalen. Tijdens een door de Tweede Kamer georganiseerd rondetafelgesprek ter voorbereiding op de behandeling van de nota van de Minister, werd door vrijwel alle deskundigen opgemerkt dat de doelen op deze manier naar hun mening niet zullen worden behaald.¹² Deze route zorgt ervoor dat telkens opnieuw de voorgestelde maatregelen zullen worden afgewogen tegen de financiële gevolgen hiervan voor de sector of individuele veehouders. Zelfs de Minister gaf te kennen dat met de route waarmee nu is ingestemd (inclusief de aanvulling via een amendement van D66 en VVD), uitzonderingen kunnen komen op 2040 wanneer de gevolgen voor de sector als te groot worden gezien. Niet alleen hebben de Kamer en de samenleving dus geen enkele garantie dat we met de route van de Minister de doelen zullen halen, er wordt nu al op voorgesorteerd dat er

⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1321

⁸ Kamerstuk 28 286, nr. 1265

⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 76-b1

¹⁰ Kamerstuk 35 746, nr. 40

¹¹ De Minister zei «(...) dat er eigenlijk helemaal geen verschil zit op de doelstelling die we met elkaar hebben, want we willen allemaal naar die dierwaardige veehouderij. We willen ook allemaal dat het aansluit bij de gedragsbehoeften van het dier. Alleen denk ik dat het verschil grotendeels zit in de weg ernaartoe.»

¹² Rondetafelgesprek over de nota van wijziging ten aanzien van artikel 2.1 van de Wet dieren, 29 februari 2024

uitzonderingen gaan komen.¹³ De dieren zullen dan opnieuw aan het kortste eind trekken.

De Partij voor de Dieren was en is ervan overtuigd dat het doel van een dierwaardige veehouderij niet bereikt wordt zonder wettelijke borging. Het voorliggende wetsvoorstel zorgt voor die wettelijke borging, door vast te leggen dat stalsystemen moeten voldoen aan de specifieke behoeften van dieren. Het tijdpad daartoe komt overeen met de door de Minister genoemde haalbare einddatum: 2040. Dat biedt volop ruimte om de transitie naar een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk vorm te geven. Koplopers in de sector laten al langer zien dat er op alle niveaus grote maatschappelijke winst te behalen valt als het perspectief van het dier centraal komt te staan, maar dat de benodigde integrale visie op landbouw en de benodigde sturing door de overheid ontbreekt. Dit wetsvoorstel creëert de wettelijke stip op de horizon voor het welzijn van dieren in de veehouderij die volgens deskundigen nodig is. Voorts regelt dit wetsvoorstel dat niet-medische ingrepen aan dieren daadwerkelijk worden beëindigd. Zo kan het doel van een dierwaardige veehouderij wél worden bereikt – en wordt de bio-industrie eindelijk afgebouwd en afgeschaft.

2. Doel van het wetsvoorstel

2.1 Geschiedenis

Al meer dan twintig jaar signaleert en concludeert kabinet na kabinet dat de wijze waarop we onze landbouw hebben ingericht, anders moet. Het kabinet Kok II (PvdA, D66 en VVD) vroeg advies aan de commissie Wijffels over de toekomst van de veehouderij. Dat advies uit 2001 loog er niet om.¹⁴ De Nederlandse veehouderij moest wat commissievoorzitter Wijffels betreft terug naar de tekentafel, om met behulp van een nieuw ontwerp grondig te worden herzien.¹⁵ De historisch zo gegroeide, huidige veehouderij past niet meer samenleving die wij nu hebben, vond Wijffels. Economisering en schaalvergroting hebben zelfs tot amorele verschijnselen geleid. Behalve op het gebied van dierenwelzijn leidt de huidige intensieve veehouderij ook op milieugebied tot problemen. De commissie stelde dat dieren meer ruimte moesten krijgen voor natuurlijk gedrag. „Kippen moeten kunnen scharrelen, varkens kunnen wroeten. En koeien horen gewoon in de wei».

Oud-landbouwminister Brinkhorst beloofde hierop in zijn nota dierenwelzijn dat het kabinet hier werk van zou maken.¹⁶ Binnen tien tot twintig jaar moest de veehouderij zijn omgebogen in de richting van het perspectief van het soorteigen gedrag. Dieren in de veehouderij zouden in 2012, maar uiterlijk in 2022, hun soorteigen gedrag mogen vertonen en geen ingrepen meer mogen ondergaan omwille van het houderijsysteem. Er zou onder andere een einde komen aan:

- de lange-afstand-transporten van levende dieren,
- de castratie van biggen,
- de honger en groei-problemen bij de vleeskuikenouderdieren,
- en het houden van konijnen en legkippen in kooien.

¹³ Behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 35748, Wijziging van de Wet dieren in verband met de actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen, 21 mei 2024.

¹⁴ Commissie Wijffels, 2001. Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector.

¹⁵ <https://www.rd.nl/oud/econ/010530econ20.html>

¹⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1

Ingrepen zouden overbodig worden. En de fokkerij van dikbilrunderen, waardoor de dieren te zwaar worden en niet meer natuurlijk, maar alleen nog via keizersnedes kunnen bevallen, zou worden aangepakt.

Ook oud-landbouwminister Verburg herhaalde deze belofte in 2007 namens het kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA en ChristenUnie) in haar Nota Dierenwelzijn.¹⁷ Vijftien jaar later, dus uiterlijk in 2022, zou het perspectief van het dier leidend zijn bij de inrichting van stallen en de bedrijfsvoering. Gehouden dieren zouden hun behoeften voortvloeiend uit hun natuurlijk gedrag kunnen uiten. Zo zouden ze daglicht krijgen, voldoende ruimte hebben. Dieren zouden geen fysieke ingrepen meer ondergaan als gevolg van de wijze van het houden. Transport over lange afstand van dieren naar slachthuizen zou niet meer plaatsvinden. En maatschappelijke transparantie zou de norm zijn bij het houden van dieren, opdat de burger als consument zijn verantwoordelijkheid kan nemen bij de aanschaf van dierlijke producten of een gezelschapdier.

Anno 2024 staat de dagelijkse realiteit voor de meer dan vijfhonderd miljoen dieren die jaarlijks worden gefokt, gebruikt en gedood voor de productie van vlees, zuivel en eieren nog ver af van die mooie beloften.

Reden daarvoor is dat in de 22 jaar die volgden sinds 2002, landbouwministers de bal telkens weer bij de agrosector hebben gelegd. Meer dan twintig jaar is geprobeerd om binnen de kaders van het huidige systeem, gericht op efficiëntie, op goedkope productie van vlees, zuivel en eieren, stapjes te zetten om het leven van dieren iets minder ellendig te maken. Er zijn soms mooie beloften gedaan aan dieren, maar ondertussen is ingezet op sectorplannen, afspraken en convenanten. Het resultaat is dat veel van de geconstateerde welzijns- en gezondheidsproblemen in de nota's van oud-minister Brinkhorst en Verburg nu nog altijd aan de orde van de dag zijn.

Het afbranden van staartjes bij pasgeboren biggetjes bijvoorbeeld. Een enorm pijnlijke ingreep, zonder enige vorm van verdoving of pijnstilling. Al meer dan 30 jaar verboden om routinematig te doen¹⁸. Al jaren maakt de Kamer duidelijk dat het nu eindelijk echt moet stoppen.¹⁹ In 2013 zijn er door de varkenssector afspraken gemaakt om hier stapsgewijs mee te stoppen, vastgelegd in de zogenoemde verklaring van Dalfts en. Het Ministerie van landbouw heeft bijgedragen aan onderzoeken, stappenplannen, overlegstructuren, etc. Toch wordt nog ieder jaar bij 99% van de pasgeboren biggetjes de staart afgebrand. Dat zijn meer dan 27 miljoen dieren.²⁰

En zo ging het ook bij vele andere welzijns- en gezondheidsproblemen. Er kwamen sectorplannen, afspraken over verduurzaming, over net iets meer ruimte per dier, over uitfasering van ingrepen, pleidooien in Europa voor iets betere regels. Maar de stapjes die worden genomen gaan tergend langzaam. En iedere stalaanpassing zorgt telkens weer opnieuw voor investeringen voor veehouders. Dit heeft geleid tot verdere intensivering en schaalvergroting. Alleen de grote bedrijven kunnen dit volhouden.

En de dieren moesten zoals altijd wachten.

¹⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 76-b1

¹⁸ Europese richtlijnen verbieden het routinematig afbranden van biggenstaarten al sinds 1991. De wet stelt dat pas tot couperen mag worden overgegaan wanneer andere maatregelen om staartbijten te voorkomen – zoals het aanpassen van de omgeving of de bezetting – onvoldoende werken

¹⁹ Amendement Vestering, Kamerstuk 35 398, nr. 23. Motie Tjeerd de Groot Kamerstuk 28 286, nr. 1305.

²⁰ Antwoord feitelijke vraag LNV begroting 2024.

Dat is de reden dat zowel de Tweede als de Eerste Kamer in 2021 instemden met het amendement van de Partij voor de Dieren om de Wet dieren te wijzigen, om zo dieren eindelijk de ruimte te geven om te kunnen leven naar hun aard en die beloften wettelijk te verankeren.²¹ Het zou daardoor – met ingang van 1 juli 2024 – niet langer toegestaan om pijn of letsel te veroorzaken bij dieren of het welzijn van dieren permanent te benadelen met als doel om ze op een bepaalde manier te kunnen huisvesten of gebruiken. Dit betekent bijvoorbeeld dat dieren die bedrijfsmatig worden gefokt en gebruikt voor de productie van vlees, zuivel of eieren niet langer in krappe kooien mogen worden gehouden en dat er zonder medische noodzaak geen ingrepen meer zijn toegestaan, zoals het afbranden van biggenstaartjes, het onthoornen van runderen en geiten, het slijpen van tanden en het amputeren van een deel van de teen bij hanen. Dieren in de veehouderij zouden de mogelijkheid krijgen om hun natuurlijke gedrag te vertonen en om in hun natuurlijke behoeften te voorzien. Het perspectief van het dier zou centraal komen te staan. Dieren zouden niet meer mogen lijden door de wijze waarop ze worden gehouden omdat die wijze van houden efficiënter of goedkoper is.

2.2 Context van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van het aangenomen amendement van de Partij voor de Dieren heeft het kabinet een koers ingezet richting een «dierwaardige veehouderij».²² De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zei werk te willen maken van de transitie naar het gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen die op papier al zo lang wordt nagestreefd door opeenvolgende kabinetten.²³

Rondom deze wijziging van de Wet dieren is door de Kamer per motie uitgesproken dat wetenschappelijke kennis over diergedrag leidend moet zijn bij het bepalen wat de natuurlijke behoeften zijn van dieren.²⁴ Hierop is een volgende stap gezet in het in kaart brengen van de beschikbare wetenschappelijke kennis over het welzijn en de essentiële gedragsbehoeften van dieren.

In november 2021 schetste de Raad voor Dierenaangelegenheden de zes principes die leidend zouden moeten zijn in een «dierwaardige veehouderij»²⁵:

- 1) Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier. Dit betekent geen ingrepen, grenzen aan het aanpassen van het dier via fokkerij, en oog voor eigen belangen van het dier.
- 2) Goede voeding. Voldoende water en voer van goede kwaliteit.
- 3) Goede omgeving. Een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat (temperatuur, frisse lucht, bioritme).
- 4) Goede gezondheid waarborgen en pijn voorkomen.
- 5) Natuurlijk gedrag. Voldoende mogelijkheden om essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen: rusten, eten en drinken, mesten en urineren, zelfverzorging, exploratie, sociaal gedrag, thermoregulatie, veiligheid, gezondheid, beweging, reproductie, seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag.
- 6) Positieve emotionele toestand. Waarbij het dier in staat is om te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en een toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart («A life worth

²¹ Amendement Vestering, Kamerstuk 35 398, nr. 23

²² Vastgelegd in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021–2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie»

²³ Kamerstuk 28 286, nr. 1265

²⁴ Kamerstuk 28 286, nr. 1186

²⁵ Zienswijze Dierwaardige Veehouderij, Raad voor Dierenaangelegenheden, november 2021

living»). Deze toestand komt voort uit het voldoen aan alle voorgaande principes.

Vervolgens gaf de Minister van LNV opdracht aan de Universiteit Utrecht om in kaart te brengen hoe de zes principes concreet kunnen worden toegepast in het diergericht ontwerp van de veehouderij, met name het gebied van huisvesting.²⁶ Bij diergericht ontwerpen worden bestaande systemen buiten beschouwing gelaten en wordt er voornamelijk op de belangrijkste fysiologische en gedragsbehoeftes van het dier gelet bij het ontwerpen van nieuwe systemen. Met andere woorden: bij diergericht ontwerpen worden dieren niet langer aangepast aan het systeem, maar wordt het systeem aangepast aan het dier. Precies zoals ook eerdere kabinetten beloofd hadden.

Om de doelen van het aangenomen amendement te bereiken, kondigde de Minister aan de wijziging van de Wet dieren te willen concretiseren om zo de wet handhaafbaar en uitvoerbaar te maken.²⁷ Er was nu door de Raad voor Dieraangelegenheden en de Universiteit Utrecht een belangrijke concretisering geleverd. Dat had de Minister kunnen toepassen in de uitvoering van de gewijzigde Wet dieren – of, als hij dat verstandiger achtte, kunnen gebruiken om de wet nader te concretiseren naar aanleiding van het aangenomen amendement. De Minister deed echter geen van beide, en stelde een nota van wijziging voor om het aangenomen amendement weer terug te draaien, zonder daar andere wettelijke borging voor in de plaats te zetten. Wel stelde hij achter de doelen van het oorspronkelijke amendement te staan – die hij alleen op een andere manier wilde bereiken.

Met het wetsvoorstel van de Minister, zoals dat is aangenomen, is er echter geen enkele garantie is dat deze doelen ook zullen worden bereikt.²⁸ In de wet waarin het oorspronkelijke amendement is teruggedraaid is nu vastgelegd dat er regels moeten komen die zijn gericht op het bereiken van een dierwaardige veehouderij in 2040. Wanneer in 2040 de doelen niet zijn behaald, kan een rechter slechts toetsen of de regels voldoende waren. Het gaat hier niet om een direct handhaafbare norm waarbij kan worden ingegrepen om dieren te beschermen. En zelfs op deze bepaling zijn uitzonderingsmogelijkheden toegevoegd, voor het geval een langere termijn als nodig wordt gezien om investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen, terug te kunnen verdienen.

Of deze wet in de praktijk daadwerkelijk verbetering zal betekenen voor de bescherming van dieren in de veehouderij is hoogst onzeker en afhankelijk van de algemene maatregelen van bestuur die nog moeten worden opgesteld en in een later stadium in werking zullen treden. Er is dus nog geen zicht op de inhoud hiervan. In een contourenschets heeft de Minister de Kamer inzicht gegeven in de maatregelen die hierin zouden kunnen worden opgenomen. Dit gaat om een pakket aan maatregelen die tot 2030 kunnen worden genomen. De genoemde maatregelen staan nog ver af van de zes principes die volgens de Raad voor Dieraangelegenheden leidend zouden moeten zijn in een dierwaardige veehouderij, evenals de wetenschappelijke inzichten over de natuurlijke behoeften van dieren.

²⁶ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

²⁷ Onder andere Kamerstuk 28 286, nr. 1265 en Kamerstuk 28 286, nr. 1321

²⁸ Kamerstuk 35 746

Doordat er nog geen wettelijke maatregelen bekend zijn waarmee de doelen in 2040 zullen moeten worden behaald, zal een nieuw kabinet zich bij het opstellen van de afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur telkens opnieuw moeten buigen over de afweging tussen dierenwelzijn en de financiële belasting voor de sector. De Minister schreef hierover: «Bij concrete invulling van dierwaardige veehouderij moet een keuze worden gemaakt tussen strengere normen voor dierenwelzijn enerzijds en een (financiële) belasting van de sector anderzijds. Hoe meer op dierenwelzijn wordt ingezet, hoe hoger de druk op de sector. Het is aan een nieuw kabinet om deze keuzes te maken.»²⁹ Hierdoor heeft de Kamer geen enkele garantie dat de doelen van het amendement – of van de wet dieren zoals gewijzigd door de Minister – worden bereikt.

Met de wetswijziging van de Minister wordt bovendien het verbod op ingrepen dat werd ingesteld door het oorspronkelijke amendement teruggedraaid zonder hier een nieuwe wettelijke bepaling over op te nemen die ook daadwerkelijk handhaafbaar is. In de wet, zoals deze is gewijzigd door de Minister en het amendement De Groot/Van Campen, is gesteld dat er regels moeten komen die zijn gericht op het stoppen met ingrepen in 2040. Hierdoor zal het uitvoeren van niet-medisch noodzakelijke ingrepen in ieder geval tot 2040 gedoogd blijven, zoals in de huidige situatie.

De route via algemene maatregelen van bestuur zal in de praktijk betekenen dat er wordt doorgegaan op de weg van de kleine stapjes, met telkens weer kleine verbeteringen die geld kosten. De dieren zullen dan wéér ondergeschikt worden gemaakt aan economische belangen.

Om duidelijkheid te bieden voor de veehouderijsector is het van groot belang om dierwaardigheid direct en volwaardig mee te nemen in de transitie van de landbouw. Het is onwenselijk en tevens oneerlijk naar veehouders om in een later stadium opnieuw met nieuwe regels te komen.

De kans lag voor om wettelijk vast te leggen waar dieren recht op hebben, om van daaruit te gaan uitwerken wat er nodig is om daarin te voorzien. De Kamer had hiervoor kunnen instemmen met het amendement Ouwehand uit 2024.³⁰ Deze kans is niet gegrepen.

Het voorliggende wetsvoorstel zou niet hoeven worden ingediend als de route die de Minister van LNV heeft gekozen de redelijke zekerheid zou bieden dat er op korte termijn een einde komt aan niet-medisch noodzakelijke ingrepen aan dieren, aan de bouw van dieronvriendelijke stallen en dat er aan het einde van de rit, in 2040, de bio-industrie is afgebouwd. Als er, kortom, aan het einde van de overgangstermijn louter sprake is van een dierwaardige veehouderij volgens de principes van de Raad voor Dieraangelegenheden. Die zekerheid is er allerm minst – het is zelfs zeer waarschijnlijk dat de doelen met de route van de Minister niet worden gehaald. Indiener meent dat de Kamer een morele plicht tegenover de dieren heeft om dit niet te laten gebeuren – en een democratische plicht om na talloze politieke beloften dieren de bescherming te geven die ze verdienen en waar de samenleving al zo lang om vraagt.

²⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1330

³⁰ Kamerstuk 35 746, nr. 34

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Wat dit voorliggende voorstel regelt, is de wettelijke borging van de oude kabinetsbeloften dat het perspectief van het dier leidend zal zijn bij de inrichting van stallen en de bedrijfsvoering. Een einde aan pijnlijke ingrepen die niet medisch noodzakelijk zijn en een einde aan kooi- en andere huisvestings- of stalsystemen waarin dieren geen ruimte hebben voor hun natuurlijke gedragsbehoeften.

Landbouwminister Adema beoogde met zijn wetsvoorstel de doelen van het in 2021 aangenomen amendement te bereiken op een handhaafbare en uitvoerbare wijze.³¹ Hierbij is de koers ingezet naar een dierwaardige veehouderij, waarin ruimte moet zijn voor natuurlijk gedrag en het verrichten van niet-medische ingrepen achterwege kan worden gelaten. Dit voorliggende voorstel maakt dat mogelijk. Met dit voorstel wordt een stip op de horizon geplaatst. Hiermee wordt voor iedereen duidelijk wat het einddoel is, dat op deze manier wettelijk wordt geborgd.

De voorgestelde wettekst beoogt een verbod op het permanent dan wel stelselmatig onthouden van de mogelijkheid om te voorzien in bepaalde natuurlijke gedragsbehoeften van het dier. Dit neemt uiteraard niet weg dat een dier om diverse redenen, zoals een medische noodzaak of met het oog op vervoer, tijdelijk afgezonderd kan worden of in de bewegingsvrijheid kan worden beperkt.

Reikwijdte

Op basis van de huidige wetenschappelijke kennis over de behoeften en het welzijn van dieren, is in dit wetsvoorstel per diersoort verduidelijkt welke gedragsbehoeften dieren in ieder geval niet langer zal mogen worden onthouden. De gedragsbehoeften zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel zijn ontleend aan het genoemde rapport van de Universiteit Utrecht en aan de voorwaarden die zoals die zijn geformuleerd door de Onderzoekersgroep voor het convenant Dierwaardige Veehouderij. Deze wetenschappers hebben in opdracht van de Minister uitgewerkt wat er in ieder geval noodzakelijk is voor een houderijsysteem om te voldoen aan de zes leidende principes Dierwaardige Veehouderij van de RDA.

Dit sluit aan op de oproep van Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO, een onafhankelijk onderdeel van de NVWA) dat in de wet- en regelgeving meer aandacht moet komen voor de specifieke basisbehoeften per diersoort en voor positieve ervaringen van dieren. Op dit moment is de Wet dieren volgens BuRO op veel onderwerpen onvoldoende concreet uitgewerkt. En biedt deze onvoldoende basis om de risico's voor het welzijn van dieren en de risico's die dierlijke producten met zich mee kunnen brengen te beheersen.

Met deze toevoeging wordt aan het in de huidige Wet dieren zeer ruim en open omschreven artikel 2.2, achtste lid, betreffende de zorg voor gehouden dieren, een nadere invulling gegeven. Wat onder natuurlijk gedrag wordt verstaan verschilt sterk per diersoort en is ook afhankelijk van wetenschappelijk inzicht. Voorgesteld is dan ook een opsomming op te nemen per diersoort, waarbij steeds het gedrag van c.q. de omgang met de betreffende diersoort is opgenomen waarover in de wetenschap op dit moment de consensus bestaat dat het permanent onthouden van dergelijk gedrag een aantasting van het welzijn van het dier oplevert. Hiermee wordt niet alleen recht gedaan aan het doel en de strekking van het oorspronkelijke amendement, maar wordt ook de nu open norm van

³¹ Kamerstuk 28 286, nr. 1321

artikel 2.2, achtste lid, over de invulling waarvan in de praktijk de nodige discussie bestaat, nader ingevuld.

Als uitgangspunt voor alle diersoorten geldt dat zij hun essentiële natuurlijke gedragingen moeten kunnen uitoefenen in een leefomgeving die daartoe alle ruimte en gelegenheid biedt. De structuur van de leefomgeving zal gebaseerd moeten zijn op de voorkeuren van de dieren. Voor de leefruimte van het dier betekent dit in ieder geval: geen kooien, diverse functionele gebieden (zoals een plek waar ze slapen, waar ze eten en waar ze hun behoefte doen), voldoende strooisel en/of verrijking om aan gedragsbehoeftes te voldoen, voldoende ruimte voor spel, rustgedrag, maternaal gedrag en andere natuurlijke gedragingen. Dieren moeten zich kunnen bewegen in een bij de soort passende sociale groep. Daarnaast moeten zij zich volgens behoefte en eigen aard ook kunnen terugtrekken, bijvoorbeeld om dominante soortgenoten te vermijden. En dieren moeten beschikken over voldoende voer en water in diergericht ontworpen voer- en waterbakken.

De wijze waarop hierin wordt voorzien, is door de veehouder zelf in te vullen en kan op deze manier worden ingepast in de eigen bedrijfsvoering.

Ingrepen

Met dit voorstel wordt tevens verduidelijkt dat het verrichten van ingrepen met als doel om een dier binnen een bepaald systeem of huisvesting te kunnen houden, in ieder geval niet in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid. Dat betekent dat er geen lichamelijke ingrepen meer mogen plaatsvinden bij dieren, tenzij dit nodig is voor individuele medische zorg, vaccinatie om besmettelijke ziekte te voorkomen of ter identificatie. De Kamer heeft meermaals duidelijk gemaakt dat het verrichten van ingrepen zo snel mogelijk moet worden beëindigd.³² Specifiek betekent dit onder andere een einde aan het afbranden van biggenstaarten, het onthoornen van runderen en geiten, tanden slijpen en het amputeren van een deel van de teen bij hanen. Door deze algemene norm op te nemen is een expliciet verbod per handeling in een algemene maatregel van bestuur niet nodig. Dit neemt overigens niet weg dat bepaalde handelingen wel expliciet bij algemene maatregel van bestuur verboden kunnen worden, bijvoorbeeld omdat die handelingen in alle gevallen verboden zijn.

Tijdpad

Aansluitend bij de meest recente uitspraak van de Kamer, Kamerstuk 28 286, nr. 1305, zal het verrichten van ingrepen voor niet-medische doeleinden in de zin van artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b per 1 januari 2025 niet meer zijn toegestaan.

Vanaf die datum zullen tevens alle nieuw te bouwen stallen en stalverbouwingen ruimte moeten bieden voor de gedragsbehoeftes zoals beschreven in artikel 2.2a.

Voor bestaande stallen komt een overgangstermijn, waarbij de Minister de ruimte krijgt om middels een algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke eisen per welke datum in ieder geval worden gesteld, met het oog op het zo snel en zoveel mogelijk garanderen van de mogelijkheid tot het uitoefenen van natuurlijk gedrag. Dit sluit aan bij wat de Minister zelf reeds heeft aangekondigd. Zo is het op korte termijn bijvoorbeeld

³² Getuige ook de recent aangenomen motie Tjeerd de Groot over het per 1 januari 2025 verbieden van alle ingrepen bij dieren tenzij direct medisch noodzakelijk. Kamerstuk 28 286, nr. 1305.

reeds mogelijk en noodzakelijk om voor alle dieren te borgen dat zij toegang hebben tot schoon drinkwater en geschikt voer. Voor groot-schalige aanpassingen van bestaande stallen is ruimte voor aansluiting bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvingstermijn van stallen. Uiterlijk op 1 januari 2040 moeten alle stallen voldoen aan de eisen. En zal het in ieder geval zijn verboden om dieren te houden in systemen die niet diergericht ontworpen zijn.

Met dit wetsvoorstel wordt duidelijkheid geboden over de transitie naar een dierwaardige veehouderij. Duidelijkheid over de langetermijnrichting voor dierwaardige veehouderij en de eisen die hieraan gesteld worden in 2040 waar zowel veehouders, markt- en ketenpartijen als toezichthouders veel behoefte aan hebben. Bovendien sluit het aan bij de doelstellingen van het door zowel de Tweede als de Eerste Kamer aanvaarde amendement Vestering.

In de systeemverandering naar een dierwaardige veehouderij is betrokkenheid, inzet en ondersteuning vanuit alle partijen in de keten nodig. Als onderdeel van de transitie naar een dierwaardige veehouderij is in het voorjaar van 2022 gestart met een overlegtraject met diverse sectorpartijen, de Dierenbescherming en Caring Farmers, bedoeld om te komen tot een convenant. Het overleg met de convenantpartijen dat in gang is gezet, kan worden benut om afspraken te maken over wat er nodig is om te voldoen aan de gewijzigde wet dieren en op welke wijze de overheid hierin zal ondersteunen.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1. Grondwet

De Nederlandse Grondwet bevat geen bepalingen waarmee het welzijn van dieren wordt beschermd, maar ook geen bepalingen die dit in de weg staat. Hiermee is dit wetsvoorstel niet tegenstrijdig aan de Grondwet, maar er complementair aan. Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet is van belang voor beperkingen van het eigendomsrecht. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 3.3.

3.2 Europese recht

Er zijn verschillende Europese richtlijnen die normen bevatten ten aanzien van dieren in de veehouderij (zowel in het algemeen als specifiek naar diersoort). In de Europese richtlijn die geldt voor het welzijn van landbouwdieren (98/58/EC³³) wordt benadrukt dat het om minimumeisen gaat. In deze richtlijn is opgenomen dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de eigenaar of houder van dieren alle passende maatregelen treft om het welzijn van zijn dieren te verzekeren en te waarborgen dat die dieren niet onnodig aan pijn of leed worden blootgesteld en dat hen geen onnodig letsel wordt toegebracht (artikel 3). De nieuwe wetenschappelijke inzichten (zoals verwoord onder 2.3 van deze MvT) biedt lidstaten niet alleen de ruimte, maar geeft ze ook de verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om te voorkomen dat dieren onnodig lijden.

³³ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren

Ook in de aanwezige dierenwelzijnsrichtlijnen voor specifieke diersoorten, waaronder varkens (2008/120/EG³⁴), legkippen (1999/74/EG³⁵), vleeskuikens (2007/43/EG³⁶) en kalfjes (2008/119/EG³⁷) wordt gespecificeerd dat het op minimumnormen gaat. Dit geeft lidstaten ook voor deze diersoorten de bevoegdheid om bovenwettelijke eisen te stellen om het welzijn van dieren in eigen land te verbeteren. Na de mogelijke inwerkingtreding van deze wetswijziging zullen de bovenwettelijke maatregelen aangaande deze richtlijnen ter kennisgeving worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

3.3. Eigendomsrecht

Voor het eigendomsrecht zijn het derde lid van artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) van belang. Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet stelt dat bij krachtens wet bepaalde gevallen recht bestaat op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien het eigendomsrecht wordt beperkt. Artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepaalt dat ieder persoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. Dit tast echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen.

Ontneming van eigendom, zoals onteigening, is bij dit wetsvoorstel niet aan de orde. Wel zal de bedrijfsvoering van veel boeren moeten veranderen, wat invloed heeft op «het ongestoord genot» van eigendom en daarmee het eigendomsrecht. Hierbij is het belangrijk op te merken dat artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM alleen betrekking heeft op bestaande eigendommen, maar in de meeste gevallen niet op toekomstige eigendommen, waaronder toekomstige inkomsten, zoals is geoordeeld bij rechtszaken over de Wet verbod pelsdierhouderij³⁸. Hoewel deze zaken, in tegenstelling tot dit wetsvoorstel, gingen om verplichte bedrijfsbeëindiging, is een vergelijkbaar oordeel te verwachten bij de regulering van eigendom.

De eigendomsrechtelijke aspecten worden gerechtvaardigd ter behartiging van het algemeen belang. Zoals beschreven in deze memorie van toelichting, zet dit wetsvoorstel de nodige stappen om het welzijn van dieren in de veehouderij te verbeteren. Dit komt niet alleen de dieren ten goede, maar komt ook tegemoet aan de publieke moraal en de wens van zowel de samenleving als de Tweede Kamer.

Bij ontneming van eigendom is de overheid in het algemeen verplicht om tegemoet te komen in de schade. Bij regulering van eigendom is dat alleen het geval als een onevenredig zware last wordt neergelegd bij het individu. Aangezien in dit wetsvoorstel geen sprake is van onteigening van eigendom, is het derhalve niet verplicht om te komen met een schadeloosstelling. Om de gevolgen van de regulering van het eigendom te ondervangen, is gekozen om voor bestaande stallen te voorzien in een

³⁴ Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens

³⁵ Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen

³⁶ Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens

³⁷ Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren

³⁸ HR 1 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888, r.o. 3.3.1, Hof Den Haag 11 november 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3025, r.o. 2.7.

lange overgangstermijn van maximaal 15 jaar, tot 2040. Ter vergelijking kan worden gekeken naar het verbod op de pelsdierhouderij, waarvoor in eerste instantie een overgangstermijn gold van 10 jaar, zonder schadevergoeding. Uiteindelijk is dit verbod drie jaar vervroegd, waar de nertsenhouders voor zijn gecompenseerd. De overgangstermijn van maximaal 15 jaar waarvoor is gekozen in dit wetsvoorstel biedt boeren de gelegenheid om grote stalaanpassingen aan te laten sluiten bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvingstermijn van stallen. Deze overgangstermijn biedt tevens een *fair balance* tussen de fundamentele rechten van een veehouder enerzijds en het algemeen belang anderzijds. Tevens wordt hiermee voorkomen dat een disproportionele last wordt neergelegd bij de veehouder. Een schadeloosstelling of schadevergoeding ligt daarmee niet voor de hand.

4. Uitvoeringsaspecten

Naast de uitzonderingsmogelijkheden in de Wet dieren, vormen de open normen in de wet en in onderliggende besluiten een fundamenteel probleem. Wetten en regels die dieren zouden moeten beschermen zijn zo ruim geformuleerd dat ze op uiteenlopende manieren kunnen worden uitgelegd. Dit zorgt voor onduidelijkheid, discussie en maakt effectieve handhaving in de praktijk vaak onmogelijk. Dit is ook bij het advies van bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA (BuRo) over de evaluatie van de Wet dieren wederom een belangrijke conclusie: «Het ontbreekt aan handvaten in de onderliggende regelgeving voor een goede beheersing van de risico's voor dierenwelzijn of voor vereisten voor goed dierenwelzijn.»

Dit is een groot en structureel probleem. BuRo: «Van de 109 beoordeelde welzijnsconsequenties (ook wel welzijnsproblemen genoemd) uit de risicobeoordelingen roodvlees, zuivel, pluimveevlees, eieren en plantaardige diervoederketen komt het merendeel – al dan niet direct herleidbaar – terug in de wet- en regelgeving als een kwalitatief doelvoorschrift, ook wel een open norm.»

BuRo constateert dat zeven welzijnsproblemen uit de door hen opgestelde risicobeoordelingen zelfs helemaal niet terugkomen in de wet- en regelgeving, zoals de gezondheidsproblemen als gevolg van fokkerij bij rundvee en afwijkingen van skeletbouw bij eenden, vleeskuikens en (groot)ouderdieren. Hier komt dierenleed rechtstreeks voort uit de wijze waarop deze dieren worden gefokt en gebruikt. En hier zal dan ook zo snel mogelijk de grondoorzaak voor dit leed moeten worden aangepakt.

In een managementreactie bij het BuRo advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector trok een oud-Inspecteur-Generaal van de NVWA de conclusie: «Uit onderliggend onderzoek blijkt dat er in de vleeskuiken(ouderdier)houderij sprake is van een problematiek die feitelijk vraagt om een systeemwijziging. (...) Zolang het systeem van de vleeskuiken(ouderdier)houderij zo is ingericht dat hier links- of rechtsom voor het dierenwelzijn belangrijke risico's uit voortkomen, leidt dit tot een meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit om deze risico's tot aanvaardbare proporties terug te dringen.»³⁹

Met dit wetsvoorstel wordt aan het in de huidige Wet dieren zeer ruim en open omschreven artikel 2.2, achtste lid, betreffende de zorg voor gehouden dieren, een nadere invulling gegeven. Over de invulling van dit artikel bestaat in de praktijk de nodige discussie. Door per diersoort

³⁹ <https://www.nvwa.nl/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/publicaties/managementreactie-ig-nvwa-buro-advies-over-waterverstrekking-in-de-vleeskuikensector>

expliciet op te nemen wat de essentiële gedragsbehoeften zijn en de Minister de mogelijkheid te geven per algemene maatregel van bestuur regels te stellen, zal toezicht en handhaving worden vergemakkelijkt.

5. Financiële gevolgen

Bij dit wetsvoorstel staat het morele besluit over de vraag of we dieren wettelijke bescherming gaan bieden centraal. In het verleden zijn economische belangen altijd boven de bescherming van dieren gesteld. Hier moet verandering in komen. Ook de landbouwminister heeft erkend dat economische belangen niet ten koste mogen gaan van dierenwelzijn.⁴⁰

Uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse van Ethical Growth Strategies B.V. blijkt dat een dierwaardige veehouderij de maatschappij 2 miljard euro per jaar oplevert. Hoewel dit cijfer gepaard gaat met enkele onzekerheden⁴¹, kan wel worden geconcludeerd dat de baten groter zijn dan de kosten. Bovendien levert het een zeer belangrijke bijdrage aan de opgaven op het gebied van natuur en stikstof en het klimaat.

Als er alleen wordt gekeken naar de kosten voor de sector, ontstaat een eenzijdig beeld.

Het is vanzelfsprekend dat wanneer een veehouder altijd 21 kippen per vierkante meter heeft mogen houden, de inkomsten omlaaggaan als dit wordt gewijzigd naar 19 kippen per vierkante meter, zoals aan de orde is in het aangekondigde plan van de Minister. Zeker als er geen flankerend beleid zou worden gevoerd. Dat neemt niet weg dat een dierwaardige veehouderij de maatschappij meer oplevert dan dat het ons kost. Zo brengt de huidige vorm van intensieve landbouw hoge kosten mee voor onze leefomgeving en gezondheid. De FAO berekende dat de verborgen kosten van onze Nederlandse landbouw neerkomen op 46,8 miljard euro.⁴²

Voor grootschalige aanpassingen van bestaande stallen is ruimte voor aansluiting bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvings-termijn van stallen. Voor bestaande stallen komt daartoe een overgangstermijn, waarbij de Minister de ruimte krijgt om middels een algemene maatregel van bestuur vast te leggen welke eisen per welke datum in ieder geval worden gesteld, met het oog op het zo snel en zoveel mogelijk garanderen van de mogelijkheid tot het uitoefenen van natuurlijk gedrag. Uiterlijk op 1 januari 2040 moeten alle stallen voldoen aan de eisen.

Uiterlijk per 1 januari 2025 zullen alle nieuwe stallen ruimte moeten bieden voor de gedragsbehoeften zoals beschreven in dit voorstel. Dit voorkomt dat er nog investeringen worden gedaan in stalsystemen waarvan bekend is dat deze niet toekomstbestendig zijn. Ook de landbouwminister heeft immers duidelijk gemaakt dat het verbeteren van de dierwaardigheid noodzakelijk is voor het toekomstbestendig maken van de landbouw.»⁴³

⁴⁰ Stenogram Vragenuur: Vragen van het lid Vestering aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het bericht «Klokkenluiders: toezicht op dieren mishandeling schiet tekort, angstcultuur binnen NVWA».

⁴¹ Kamerstuk 28 286, nr. 1334

⁴² The State of Food and Agriculture 2023. Revealing the true cost of food to transform agrifood systems. FAO, december 2023.

⁴³ Kamerstuk 28 286, nr. 1321

Het is belangrijk om een nadere invulling te geven aan een toekomstbestendige landbouw, waaronder het verdienmodel, de markt, de ketenpartijen en de randvoorwaarden. Het kabinet zal parallel moeten zorgen voor flankerend beleid en afspraken met ketenpartijen. Zo is het noodzakelijk om oneerlijke concurrentie voor Nederlandse veehouders zoveel mogelijk tegen te gaan. Allereerst door te stoppen met het nog verder vergroten van die oneerlijke concurrentie door het sluiten van handelsverdragen. Het convenanttraject dat in gang is gezet kan een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van dit flankerend beleid.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

Onderdeel A

Met dit onderdeel worden lichamelijke ingrepen, verricht bij voor de productie van dierlijke producten gehouden dieren, verboden indien deze zijn ingegeven door het motief het dier op een bepaalde wijze te houden en er geen diergeneeskundige noodzaak is. Hiertoe wordt in artikel 2.1 van de Wet dieren een lid ingevoegd dat regelt dat deze gedraging verboden is.

Onderdeel B

Met dit onderdeel worden in een nieuw artikel 2.2a specifieke voorschriften per diersoort of diercategorie gegeven, ingegeven door de behoeften van de betreffende soort of categorie, waarbij in het eerste lid, aanhef, bepaald wordt dat het niet voldoen aan die voorschriften als gevolg waarvan de diersoort of categorie permanent of stelselmatig de mogelijkheid wordt onthouden in die gedragsbehoeften te voorzien, kwalificeert als het onthouden van de nodige verzorging aan voor productie gehouden dieren.

In de onderdelen a tot en met g van het eerste lid worden de gedragsbehoeften per diersoort of diercategorie genoemd. Deze zijn niet uitputtend bedoeld; het tweede lid maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur aanvullende, naar wetenschappelijk inzicht bestaande gedragsbehoeften aan te wijzen.

Het derde lid bepaalt tot slot dat voor houders die onder het overgangsrecht vallen (zie de toelichting op artikel III), bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de wijze waarop dieren worden gehouden met het oog op het kunnen voorzien in de naar wetenschappelijk inzicht bestaande gedragsbehoeften.

Onderdeel C

Met dit onderdeel wordt artikel 2.8, tweede lid, zodanig gewijzigd dat het nog slechts toegestaan is lichamelijke ingrepen te verrichten waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat, die strekken tot het onvruchtbaar maken van dieren of die nodig zijn ter identificatie van het dier (anders dan vriesbranden). Overige lichamelijke ingrepen (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen, onderscheidenlijk bij of krachtens enig wettelijk voorschrift verplichte dan wel toegestane ingrepen) zijn derhalve niet langer toegestaan.

Onderdelen D, E en F

Met dit onderdeel worden de verwijzingen naar de artikelleden van artikel 2.1 in de artikelen 8.11, tweede lid, 8.12, derde lid, en 10.10, eerste lid, technisch aangepast op de vernumming als gevolg van het invoegen

van een lid in artikel 2.1 (zie onderdeel A). Daarnaast wordt voorzien in een voorhang van de krachtens artikel 2.2a, tweede lid, vast te stellen algemene maatregel van bestuur (zie onderdeel B).

ARTIKEL II

Dit artikel regelt de samenloop met het bij koninklijke boodschap van 26 februari 2021 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (Kamerstukken 35 746). Het artikel zorgt ervoor dat de hiervoor in artikel I weergegeven wijzigingen ook in dat geval correct in de Wet dieren doorgevoerd kunnen worden, rekening houdend met het scenario dat het genoemde wetsvoorstel eerder, dan wel later in werking treedt dan het onderhavige.

ARTIKEL III

Dit artikel bevat een overgangsrechtelijke voorziening voor reeds voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bestaande, tot een bedrijf behorende stallen of ruimtes waar dieren voor de productie van dierlijke producten worden gehouden. Artikel 2.2a, eerste en tweede lid, zijn gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen redelijke overgangstermijn, die niet later gelegen is dan 1 januari 2040, niet op deze stallen of ruimtes van toepassing. In plaats daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de wijze waarop dieren worden gehouden die er niet toe leidt dat zij stelselmatig of permanent worden onthouden te voorzien in de naar wetenschappelijke inzichten bestaande gedragsbehoeften (zie artikel I, onderdeel B, waar artikel 2.2a, derde lid, wordt toegelicht).

ARTIKEL IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2025. Er is gekozen voor deze inwerkingtredingsdatum om te voorkomen dat er nog investeringen worden gedaan in stalsystemen waarvan bekend is dat deze niet toekomstbestendig zijn.

Ouwehand