Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

directie Strategie

afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59

3511 GG Utrecht

Postbus 43006

3540 AA Utrecht

www.nvwa.nl

Contactpersoon

h.maurice@nvwa.nl

Datum
6 augustus 2025

Aan Directeur DAD

Van Directeur Strategie

nota

HUF-toets AMvB Dierwaardige veehouderij

Inleiding
U heeft op 24 juni 2025 aan de NVWA verzocht om een HUF-toets uit te voeren op de AMvB dierwaardige veehouderij. De NVWA concentreert zich in deze toets op de aspecten handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, de fraudebestendigheid zal in een later stadium worden beoordeeld.
De wetgever geeft met deze AMvB richting aan de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een dierwaardige veehouderij in 2040. De nadruk ligt hierbij op het kunnen uiten van gedragsbehoeften door gehouden dieren en het uitfaseren van ingrepen binnen de vier grote diersectoren melkvee, kalveren, varkens en pluimvee. De wetgever heeft hierbij gekozen voor een systematiek waarbij de houder middels het implementeren van wettelijke houdvoorschriften tegemoet moet komen aan de aangewezen gedragsbehoeften van zijn dieren. Parallel aan de AMvB heeft de wetgever afspraken gemaakt in een convenant die moeten voorzien in de juiste omstandigheden om implementatie van de maatregelen uit de AMvB mogelijk te maken.
De NVWA stelt vast dat de opzet en invulling van de AMvB, in samenhang met de afspraken uit het convenant, in aanleg de benodigde bouwstenen bevat om de beweging naar een dierwaardige veehouderij in te zetten en verder vorm te geven. In dit traject liggen tegelijkertijd nog diverse keuzes voor op structuur, inhoud en inwerkingtreding van maatregelen die van invloed zijn op de uiteindelijk invulling van de AMvB. De NVWA focust zich daarom op onderstaande hoofdpunten die in algemene zin bepalend zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AmvB.

Conclusie

<u>Gebruik doelvoorschriften</u>

- Primair is voor de NVWA van belang dat nieuwe wetgeving voldoende duidelijkheid biedt aan de ondernemer waar hij aan moet voldoen, zo ook de toezichthouder in staat stelt objectief vast te stellen wanneer de ondernemer voldoet aan de voorschriften en het voor de samenleving duidelijk is wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector verwacht mag worden.
- In de AMvB worden gedragsbehoeften aangewezen die het dier niet permanent mogen worden onthouden. De houder wordt verplicht om hierin stapsgewijs te voorzien middels de implementatie van wettelijke houdvoorschriften, veelal geformuleerd als doelvoorschrift.

- Het gebruik van doelvoorschriften vereist dat of het nagestreefde dierenwelzijnsdoel (uiting gedragsbehoefte) helder is benoemd ofwel het houdvoorschrift zodanig concreet is geformuleerd dat objectief kan worden vastgesteld dat door de houder aan de wetgeving is voldaan. De NVWA constateert dat meerdere houdvoorschriften/maatregelen in de concept AMvB nu nog onvoldoende concreet zijn geformuleerd en/of een gedeeld referentiekader ontbreekt waarlangs de implementatie van de houdvoorschriften kan worden getoetst.
- De wetgever ziet voor de nadere concretisering van de houdvoorschriften een belangrijke rol voor de nog door de sectoren te ontwikkelen Gidsen voor goede praktijken (GGP). Deze insteek past wat de NVWA betreft bij het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Ook voor het opstellen van een GGP is het echter noodzakelijk dat een gedeeld beeld/referentiekader bestaat aan de hand waarvan kan worden getoetst of met naleving van de GGP aan het wettelijke doel/voorschrift wordt voldaan.
- Indien de private uitwerking van de houdvoorschriften niet, of niet tijdig, resulteert in een objectief toetsbare invulling van de doelvoorschriften, roept de NVWA de wetgever op om hier alsnog zelf nadere invulling aan te geven, bijvoorbeeld middels het opstellen van een beleidsregel, zodat de toezichthouder in staat wordt gesteld om haar toezicht op de AMvB tijdig en doelmatig in te richten. Om niet uit de planning te lopen, verdient het aanbeveling deze beleidsregels reeds parallel aan de private trajecten in concept uit te werken.
- Zonder nadere concretisering van de kwalitatieve doelvoorschriften in de AMvB zou het inregelen van toezicht vereisen dat de NVWA deze voorschriften zelf handhaafbaar "maakt". Dit vereist het opstellen van een referentiekader als generieke normstelling, en daarmee een integrale afweging van belangen die normaliter onderdeel is van het wetgevingstraject. De NVWA benadrukt dat via deze weg de toetsing en daarmee de uiteindelijke normstelling veelal zal plaatsvinden via langdurige gerechtelijke procedures. Dit zet doelmatig toezicht (verder) onder druk. Een dergelijke nadere concretisering van de houdvoorschriften door de NVWA vergt een aanpassing van het huidige mandaat van de NVWA.
- De NVWA adviseert de wetgever om zorg te dragen voor de borging van concrete houdvoorschriften voordat de AMVB inwerking treedt en/of te komen tot een gedeeld referentiekader waaraan de implementatie van de maatregelen getoetst kan worden. De NVWA wil hieraan actief bijdragen met inzichten vanuit toezicht en handhaving.

<u>Systematiek in relatie tot doelbereik</u>

- In de AMvB is bewust gekozen voor een stapsgewijze aanpak met tussentijdse evaluatiemomenten, enerzijds omdat soms nog nader onderzoek of invulling van randvoorwaarden nodig is, anderzijds om de ondernemers de mogelijkheid en tijd te bieden om de beoogde maatregelen te kunnen implementeren. In deze ingelaste evaluatiemomenten wordt naast de inhoudelijke inzichten rondom dierenwelzijn o.a. een relatie gelegd naar de evaluatie van aspecten als

vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienmodel voor de ondernemer waarover in het convenant afspraken worden gemaakt. Bij het verder vormgeven van de maatregelen en de inwerkingtreding ervan, en daarmee in het realiseren van het uiteindelijke einddoel in 2040, spelen genoemde evaluatiemomenten een cruciale rol.

- De NVWA herkent de noodzaak om de maatregelen stapsgewijs in te voeren, maar ziet daarin tegelijkertijd ook een risico aangezien onvoldoende voortgang op de afspraken uit het convenant kan leiden tot ongewenst uitstel of zelfs afstel van beoogde maatregelen. De NVWA pleit er daarom voor om vooraf heldere afspraken te maken over de inhoudelijke invulling (waar wordt op getoetst en hoe), verantwoordelijkheden (wie heeft welke rol) en tijdspad van deze evaluaties en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van maatregelen hier expliciet bij te betrekken. Tevens is op voorhand inzicht nodig in de consequenties die aan de evaluaties worden verbonden. Dit, omdat het meermaals maatregelen betreft die meerjarige investeringen van houders vragen die niet zomaar weer teruggedraaid kunnen worden. Een level playing field vraagt een stabiel normenkader, zodat voor alle betrokkenen helder is binnen welk normenkader het ondernemerschap ruimte krijgt. Voor de NVWA is dit inzicht tevens noodzakelijk voor het inrichten van haar handhavingsregime op de AMvB, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van nieuwe of gewijzigde maatregelen.

<u>Generieke versus specifieke voorschriften</u>

- In artikel 1.6, lid 2 van het Besluit Houders van Dieren is het generieke voorschrift opgenomen dat bepaalt dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Met de voorschriften uit de AMvB wordt dit generieke voorschrift voor meerdere sectoren/diercategorieën nu nader uitgewerkt.
- De NVWA verwacht dat er handhavingsverzoeken zullen worden ingediend, bijvoorbeeld om de inhoudelijke invulling of het tijdspad van een maatregel uit de AMvB te toetsen. Ook kunnen veehouders zelf via een bezwaar- en beroepsprocedure de invulling van de AMvB ter discussie stellen zodra hierop gehandhaafd wordt. De ervaringen die de NVWA de afgelopen jaren heeft opgedaan met de huidige regels uit het Besluit houders van dieren laten zien dat dit een fors beslag kan leggen op de beschikbare toezichtcapaciteit en onderstrepen dat er nadrukkelijk behoefte aan een duidelijk kader bestaat.
- Het is om die reden van belang dat de scope en onderbouwing van de AMvB standhoudt wanneer deze getoetst wordt in gerechtelijke procedures. De NVWA hecht er daarom aan dat de geplande wetenschappelijke toets en de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen nadrukkelijk betrokken worden bij de finale invulling van de structuur, de inhoudelijke maatregelen en de daaraan gekoppelde inwerkingtredingsdata. Dit om veehouders een robuuste basis te bieden met het oog op naleving, hier met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten en daarmee potentieel slepende discussies hierover in gerechtelijke procedures tot een minimum te beperken.
- Indien blijkt dat handhavingsverzoeken in het kader van de AMvB een onevenredig beslag leggen op de toezichtcapaciteit zal dit ten koste gaan

van het geplande risicogerichte toezicht, dan wel zal er binnen de jaarplancyclus meer budget vrijgemaakt moeten worden voor de afhandeling van deze handhavingsverzoeken.

De NVWA ziet de AMvB, in samenhang met het convenant, als een belangrijk onderdeel van een groeitraject naar een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit vraagt moed, ruimte en vertrouwen bij alle betrokken partijen (overheid, sector, politiek en maatschappij) om de benodigde acties op te pakken, niet alleen naar de letter, maar vooral ook naar de geest van de wet. Tegelijkertijd vereist het ook dat partijen elkaar, met wederzijds respect, zullen aanspreken als invulling van afspraken achterblijft. De NVWA draagt omwille van de borging van het welzijn van bedrijfsmatig gehouden dieren graag actief bij aan voor houder en toezichthouder goed uitvoerbare en handhaafbare wetgeving die vastlegt hoe houders van dieren in Nederland met dieren om dienen te gaan.

Toelichting

Inleiding

- Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Het bevat (1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens die in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. Deze zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.
- De AMvB beoogt invulling te geven aan een belangrijke omslag in denken; de inzet moet zijn om de huisvesting aan het dier aan te passen en niet het dier aan de huisvesting.
- De AMvB wordt nadrukkelijk gepresenteerd in samenhang met het convenant “Stappen naar een dierwaardige veehouderij” (hierna: het convenant), waarin de randvoorwaarden voor het kunnen realiseren van (een deel van) de inhoudelijke maatregelen uit de AMvB zijn opgenomen. De convenantafspraken zelf zijn geen onderwerp van deze HUF-toets, maar zijn van belang gezien hun impact op de uitwerking van de maatregelen in de AMvB.
- De AMvB kent meerdere evaluatie- en keuzemomenten omtrent inhoudelijke invulling en inwerkingtreding van maatregelen en is daarmee nog niet af. De NVWA richt haar reflectie daarom in dit stadium op een aantal belangrijke hoofdpunten en generieke aanbevelingen vanuit het perspectief van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid, ondersteund met reflecties op concrete maatregelen die beoogd zijn in werking te treden voor 2030. Mede op basis van de nadere keuzes met betrekking tot de inhoudelijke invulling van maatregelen door de wetgever zal de NVWA de HUF-toets verder aanvullen en verdiepen.

- De huidige reflectie is er op gericht bij te dragen aan de kwaliteit van de conceptwetgeving, daarmee de duidelijkheid voor de onder toezicht gestelde ondernemer te bevorderen en de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid te vergroten.

1) Het construct AMvB, in samenhang met convenant

Algemene inhoudelijke reflectie vanuit de considerans van de AMvB.

Koers naar Dierwaardige veehouderij

- Met deze AMvB zet de wetgever de koers uit naar een dierwaardige veehouderij, een beweging die voortkomt uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. Deze AMvB is een uitvloeisel van de wettelijke opdracht (Kamerstuk 35398, nr. 8 en Kamerstuk 35746, nr. 30) waarbij het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften en het uitfaseren van lichamelijke ingrepen nagestreefd wordt middels het aanpassen van het houderijsysteem aan het dier in plaats van omgekeerd. De NVWA onderschrijft dit vanuit haar taak om namens de samenleving toe te zien op hoe bedrijven afgesproken regels naleven en zo de voorgestelde ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vormgeven.

Principes Raad voor Dierenaangelegenheden

- De AMvB is gebaseerd op de zes leidende principes[1] voor dierwaardigheid zoals die door de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) in haar zienswijze Dierwaardige veehouderij uit 2021 zijn geformuleerd (RDA Zienswijze Dierwaardige veehouderij). Deze principes bouwen voort op het 5 domeinen model van Mellor.
  Hoewel de bestaande wet- en regelgeving voor dierenwelzijn al voorschriften bevat die deels invulling geven aan de principes van Mellor, zorgt de nieuwe AMvB voor een betere aansluiting op de wetenschappelijke consensus over wat een dierwaardige veehouderij inhoudt.
- Dit houdt in, dat explicieter is aangegeven op welke wijze dieren gehouden moeten worden om te voorzien in dierwaardigheid. Dit komt erop neer dat met name verhelderd is dat de intrinsieke waarde, het natuurlijk gedrag, en de positieve emotionele toestand van dieren onderdeel is van de nadere regels voor dierwaardige veehouderij. In de bestaande wet- en regelgeving zijn de basisprincipes van een goede

[1] De zes basisprincipes van de RDA: de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, een goede omgeving, goede voeding, een goede gezondheid, natuurlijk gedrag, en een positieve emotionele toestand.

omgeving, voeding en gezondheid en integriteit van het dier reeds verankerd.

Aanwijzing gedragsbehoeften en houdvoorschriften

- De bestaande wet- en regelgeving bevat reeds (generieke) artikelen die aangeven dat er bij het houden van dieren rekening moet worden gehouden met de behoeften van het dier. Zo staat in artikel 1.6. lid 2 van het Besluit Houders van Dieren: 'Een dier wordt voldoende ruimte gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften'. Dit betekent dat een dier voldoende ruimte moet worden geboden voor soortspecifiek, natuurlijk en sociaal gedrag, waaronder interactie met mensen en soortgenoten. Bij fysiologische en ethologische behoeften gaat het daarbij bijvoorbeeld om rustgedrag, eet- en drinkgedrag, sociaal gedrag, zelfverzorgingsgedrag, thermoregulatie en exploratiegedrag.
- In de nieuwe AMvB zijn/worden per diersoort of diercategorie de gedragsbehoeften van het dier aangewezen die niet permanent mogen worden onthouden. Deze aanwijzing brengt voor de veehouder de verplichting met zich mee dat in die gedragsbehoefte moet worden voorzien.
- De wijze waarop de houder hierin moet voorzien is vertaald naar houdvoorschriften. Dit verkleint de huidige interpretatieruimte, waardoor voor zowel houder, toezichthouder als samenleving duidelijker is waar de houder op aanspreekbaar is. Zowel het dierenwelzijn, de ondernemer als een doelmatige publieke taakuitoefening door de toezichthouder is gediend bij afname van het aantal juridische procedures over de interpretatie van het normenkader.

Eigen verantwoordelijkheid veehouder

- De NVWA onderschrijft het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Dit vraagt van houders investeringen en het nemen van (management)maatregelen die dienend zijn aan het welzijn van de dieren op hun bedrijf. Tegen die achtergrond past het dat de ondernemers de zich ontwikkelende inzichten en innovatieve mogelijkheden met behulp van doelvoorschriften, en met aanvullend daarop te ontwikkelen GGP's, de ruimte wordt geboden om voorgeschreven houdvoorschriften zodanig in te vullen dat ze passen binnen hun specifieke bedrijfsvoering.
- Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de individuele ondernemer onderdeel is van een veelal strak ingeregelde productieketen, waarin sprake is van intensieve relaties met en afhankelijkheden van de bedrijven die diensten verlenen en/of producten leveren aan, of producten afnemen van houders van dieren. De maatregelen in de AMvB zien in aanleg op de primaire houders van dieren. De door het kabinet voorgestelde aanpak biedt de gelegenheid om met de GGP een eenduidig kader voor de productieketen als geheel in te vullen, om zo een daadwerkelijke transitie naar dierwaardige veehouderij effectief te kunnen realiseren. Het is

daarom van belang dat de betrokken ketenpartijen via het convenant hun commitment hebben uitgesproken en de NVWA onderschrijft het belang dat de voortgang van de diverse afspraken hierover in het convenant gemonitord wordt. Met als doel dat deze afspraken bijdragen aan een eenduidige, praktisch uitvoerbare set aan normen die gelden voor de borging van het dierenwelzijn tijdens alle stappen in de voedselproductieketen.

Borging publiek belang dierenwelzijn/doelbereik

- De NVWA zet zich vanuit haar rol als toezichthouder steeds in om het publieke belang dierenwelzijn naar een hoger plan te tillen door illegaal gedrag aan te pakken met toezicht en handhaving en schadelijk gedrag meer en meer ter discussie te stellen. De wettelijke legitimering van interventies en de invulling van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de onderliggende regelgeving dragen daarbij in belangrijke mate bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak.
- De NVWA ondersteunt het belang van vernieuwing, aanvulling en nadere specificering van wet- en regelgeving ten behoeve van de borging van dierwaardigheid.
- De huidige opzet en invulling van de AMvB, in samenhang met de afspraken uit het convenant, bevat in aanleg de benodigde bouwstenen om de beweging naar een dierwaardige veehouderij in te kunnen zetten en verder vorm te geven. De NVWA erkent daarbij de noodzaak om de maatregelen stapsgewijs in te voeren om ondernemers de kans te geven hun bedrijf en bedrijfsvoering hierop aan te passen.
- Wanneer de beschreven doelen worden gerealiseerd, zal dit voor zeer grote aantallen gehouden dieren, een grote verbetering van levenskwaliteit betekenen.
- Hoewel het convenant geen onderwerp is van deze HUF-toets, onderstreept de NVWA het belang van gerichte monitoring op de voortgang van de afspraken uit het convenant door de onafhankelijke Autoriteit Dierwaardige Veehouderij. Deze afspraken zijn (mede)bepalend en randvoorwaardelijk voor de verdere invulling en het moment van inwerkingtreding van nog nader uit te werken maatregelen in de AMvB. Onvoldoende voortgang op de afspraken uit het convenant zou kunnen leiden tot ongewenst uitstel of zelfs afstel van beoogde maatregelen. Daardoor komt dan het integrale geheel aan maatregelen dat moet leiden tot een dierwaardige veehouderij in 2040 onder druk te staan. Het is daarom van belang dat de voortgang van de transitie naar een dierwaardige veehouderij in Nederland wordt gemeten, gemonitord en dat hierover wordt gerapporteerd.

<u>Samenvattend</u>

- De NVWA pleit voor tijdige helderheid over inhoud, opzet en toetsingscriteria ten behoeve van de evaluaties en hecht er nadrukkelijk aan dat ook de inzichten vanuit toezicht en handhaving betrokken worden bij de voorziene evaluatiemomenten.

b) Aandachtspunten en benodigde vervolgstappen/randvoorwaarden

Inhoudelijke scope AMvB in relatie tot doelbereik

- De wetgever werkt met de maatregelen in de huidige AMvB toe naar het realiseren van een dierwaardige veehouderij in 2040. De NVWA vraagt aandacht voor een aantal punten die, vanwege keuzes die nu in de AMvB gemaakt worden, medebepalend zullen zijn voor de mate waarin dit einddoel inhoudelijk bereikt kan/zal worden:
    - De AMvB focust op het mogelijk maken van gedragsbehoeften en het uitfaseren van ingrepen bij dieren. In het realiseren van het einddoel is daarbij niet alleen van belang dat de relevante dierenwelzijnsrisico's in beeld zijn en goed verbonden worden aan een gedragsbehoefte, maar ook dat een helder doel geformuleerd is om naar toe te werken. De NVWA merkt op dat voor tal van gedragsbehoeften in de AMvB kwalitatieve doelvoorschriften zijn opgenomen, waarbij het beoogde doel nog niet of onvoldoende concreet is gemaakt. Zo is bijvoorbeeld voor legkippen en hun ouderdieren opgenomen dat de dieren "permanent moeten beschikken over een toereikende hoeveelheid omgevingsverrijking voor het kunnen uitvoeren van gedragsbehoeften als exploreren, foerageren en stofbaden". Om vast te kunnen stellen of een houdvoorschrift naar behoren is uitgevoerd, of voldoende tegemoet wordt gekomen aan deze gedragsbehoeften, is het van belang ook te kunnen beoordelen wanneer dit het geval is. Om te bereiken dat de ingreep couperen van varkensstaarten niet meer routinematig wordt verricht dienen nog de nodige stappen te worden gezet. De eerder gestelde einddatum van 2030 is niet bekrachtigd in deze AMvB. Juist het hebben van een concrete einddatum of -doel ondersteunt de beleidsmatige ambitie om daadwerkelijk over te gaan tot het stoppen met routinematig couperen.
    - Naast het mogelijk maken van gedragsbehoeften en uitfaseren van ingrepen is het van belang dat de AMvB ook andere risico's rondom dierwaardigheid adresseert die in eerdere onderzoeken of via ingediende handhavingsverzoeken zijn benoemd of bijdraagt aan een betere beheersing hiervan. Vanuit eerdere ketenanalyses wijst de NVWA hierbij o.a. op risico's die door de hele keten spelen en daarmee ook inzet vragen in andere ketenschakels, welzijnsissues met een multifactoriële oorzaak die naast inzet op specifieke maatregelen mogelijk ook monitoring en sturing vragen op het waargenomen effect (meten en sturen op bijv. percentage voetzoollaesies, kreupelheden, etc.). De NVWA komt hier in haar verdiepende analyse van de voorgenomen maatregelen voor 2030 op terug en brengt in dit verband nogmaals de eerder uitgevoerde risicobeoordelingen en ketenanalyses voor o.a. pluimvee, zuivel en roodvlees onder de aandacht.
    - De huidige AMvB ziet vooralsnog op de 4 grote diersectoren rundvee, kalveren, varkens en pluimvee. Daarbinnen is er om

diverse redenen voor gekozen om a) bepaalde diercategorieën binnen deze sectoren (zoals vleesvee, eenden, kalkoenen, fazanten) nu nog uit te zonderen van maatregelen en b) is een aantal gedragsbehoeften, waarvan wel wetenschappelijk vaststaat dat het dier die heeft maar waarvan nog onduidelijk is hoe die in de praktijk ingevuld kunnen worden, nog niet aangewezen.

- Voor andere categorieën gehouden dieren/sectoren is het doel van dierwaardigheid (inclusief gedragsbehoeften, voorschriften) nog niet vastgelegd in wet- en regelgeving. Hetzelfde geldt voor andere schakels van de keten dan de primaire sector (fokkerij, vervoer, slacht), toeleverende, afnemende en dienstverlenende bedrijven. De wetgever geeft nog niet concreet aan (of en) wanneer de reikwijdte van de AMvB ook andere diercategorieën en ketenschakels en belanghebbende bedrijven, zal betreffen. Daardoor is het onduidelijk wanneer ook voor andere diercategorieën en ketenschakels de weg naar het dierwaardigheid wordt ingezet.
- De NVWA merkt op dat het zonder wetenschappelijke beoordeling over het geheel van bestaande en nieuwe regelgeving, voor de NVWA niet mogelijk is om te bepalen of, en in welke mate, de wettelijke voorschriften voorzien in de zes basisprincipes van de RDA. Met name voor de intrinsieke waarde en een positieve emotionele toestand van het dier, is niet duidelijk of de voorschriften hierin voorzien en hoe dit kan/zal worden vastgesteld in het toezicht.
- De AMvB gaat slechts beperkt in op het principe diergezondheid met als motivatie dat dit principe minder direct is terug te herleiden tot gedrag. De NVWA pleit ervoor om ook het aspect diergezondheid verder uit te werken en te betrekken bij de beweging richting dierwaardige veehouderij. Gezondheid is immers ook een leidend principe voor dierenwelzijn.

<u>Samenvattend:</u>

- De NVWA adviseert om voornoemde punten te verbinden aan de uitkomsten van de wetenschappelijke toets op de AMvB om, mede op basis daarvan, nader invulling te geven aan ontbrekende elementen en/of doelgroepen in de AMvB, bijbehorende doelstellingen te formuleren en een concreet tijdspad te schetsen. Dit laatste is van belang om het publieke belang dierenwelzijn te borgen en duidelijkheid te kunnen verschaffen naar ondernemers, maar ook om de beleids- en handhavingslijn te kunnen uitleggen wanneer wetgever en/of toezichthouder hier door externen op bevraagd worden via bijvoorbeeld handhavingsverzoeken.

De concept AMvB en doelrealisatie;

- Voor de diercategorieën waar de AMvB dierwaardige veehouderij zich nu op richt, is een tijdslijn in de AMvB opgenomen waarop bedrijven moeten voorzien in verschillende gedragsbehoeften van het dier. Ook is er een

tijdslijn in de AMvB voor het moment waarop verschillende voorschriften voor houders van dieren, van kracht zullen worden.

- Voor het bereiken van het doel van de AMvB is het noodzakelijk dat houders van dieren alle maatregelen nemen die daarvoor nodig zijn. Indien één bepalende maatregel achterwege zou blijven, dan kan dit gevolgen hebben voor het verantwoord kunnen doorvoeren van andere maatregelen. De onderlinge samenhang en de volgorde van deze maatregelen is daarom relevant. Het is bijvoorbeeld risicovol zeugen meer vrije beweging te geven in de kraamstal als er geen maatregelen zijn genomen om te voorkomen dat ze op hun biggen kunnen gaan liggen. Of het kalf bij de koe te laten als de wijze waarop de dieren gehouden worden dit nog niet verantwoord toelaat.
- De NVWA kan onvoldoende beoordelen of de concept AMvB voldoende rekening houdt met het totaal aan benodigde maatregelen en met de onderlinge afhankelijkheid van deze maatregelen (zowel qua inhoud als volgtijdelijkheid) in relatie tot het afdekken van specifieke gedragsbehoeften. Mede daarom is het van belang dat LVVN het totaalpakket van voorschriften in de bestaande en nieuwe wet- en regelgeving, hierop wetenschappelijk laat beoordelen. Dit is tevens van belang als op termijn invulling moet worden gegeven aan de beoordeling op de naleving van individuele maatregelen, combinaties van gerelateerde maatregelen, gedragsbehoeften of het totaalpakket aan maatregelen dat invulling moet geven aan dierwaardige veehouderij op bedrijfsniveau.
- Wanneer er wetenschappelijk gezien reden zou zijn voor meer of andere wettelijke voorschriften (inhoud, samenhang, volgtijdelijkheid) adviseert de NVWA daarop de AMvB in dit stadium al aan te passen. Dit voorkomt problemen voor de houder en toezichthouder, wanneer hierop een appel wordt gedaan, bijvoorbeeld vanuit de politiek middels moties of door handhavingsverzoeken.
- In de opzet van de AMvB is bewust gekozen voor een stapsgewijze aanpak met voorafgaande evaluatiemomenten, enerzijds omdat soms nog nader onderzoek, voorwerk of invulling van randvoorwaarden nodig is, anderzijds om de ondernemers de mogelijkheid en tijd te bieden om de beoogde maatregelen te kunnen implementeren. In deze ingelaste evaluatiemomenten wordt o.a. een relatie gelegd met de evaluatie van aspecten als vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienmodel voor de ondernemer waarover in het convenant afspraken worden gemaakt.
- In het realiseren van het uiteindelijke einddoel spelen genoemde evaluatiemomenten daarmee een grote rol. De NVWA pleit er voor om heldere afspraken te maken over de opzet, inhoudelijke invulling en tijdspad van deze evaluaties. Hierbij is van belang vooraf te bezien waarop wordt beoordeeld (uiting gedragsbehoeften, effect en voortgang van maatregelen AMvB, effect en voortgang van randvoorwaarden uit convenant, voortgang met betrekking tot totstandkoming van GGP’s, inzichten vanuit toezicht en handhaving, etc.), door wie en met welke verantwoordelijkheid, wanneer en welke criteria worden gehanteerd voor besluitvorming om waar nodig te interveniëren in de uitrol en implementatie van de AMvB. Voor wat betreft de uitkomst van de evaluaties is de NVWA van mening dat ook tijdig een beeld gevormd dient

te zijn over de beoogde consequenties die aan de evaluaties worden verbonden en de follow up ervan. Dit, omdat het meermaals maatregelen betreft die meerjarige investering van houders vraagt die niet zomaar weer teruggedraaid kan worden en toezicht waar nodig moet worden aangepast.
- De totstandkoming van de GGP's, de mate waarin in de praktijk aan de geformuleerde randvoorwaarden wordt voldaan en de mate waarin andere ketenpartijen en gerelateerde bedrijven ondersteunend zijn, bepaalt de mate waarin in het jaar 2040 sprake zal zijn van een dierwaardige veehouderij op primaire bedrijven met melkkoeien, kalveren, varkens en pluimvee zoals de AMvB beoogt.
- Het nog relatief grote aantal vrijheidsgraden in de nieuwe AMvB betekent dat ook de NVWA tot 2040 in staat moet zijn en worden gesteld om te anticiperen op mogelijke aanpassingen in de AMvB en erop voorbereid moet zijn dat haar toezicht in deze periode met regelmaat zal moeten worden aangepast. Dit laatste kan ook inhouden dat de NVWA onderzoek moet blijven uitzetten om haar interventies te onderbouwen. Dit maakt dat het op dit moment nog niet mogelijk is om een inschatting te maken van de impact van de AMvB op de inzet en capaciteit van de NVWA ten behoeve van toezicht en handhaving. De NVWA zal dit later inzichtelijk maken en op het gepaste moment inbrengen in het jaarplanproces.

<u>Samenvattend;</u>
- De NVWA roept op om de tussentijdse evaluaties al zodanig weg te zetten in de planning dat er voldoende tijd is om de benodigde informatie op te halen, besluitvorming voor te bereiden en op te volgen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met benodigde tijd voor het inrichten van toezicht en handhaving wanneer sprake is van wijziging in inhoud en voorziene inwerkingtreding van maatregelen. Voor de NVWA is dit inzicht tevens nodig voor het kunnen uitwerken van haar handhavingsregime op de AMvB, zowel voorafgaand aan als na inwerkingtreding van nieuwe maatregelen.
- De NVWA verwacht dat in het proces van tussentijdse evaluatie en besluitvorming ook expliciet ruimte wordt ingebouwd voor (aanvullende) toetsing van aangepaste maatregelen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, om haar toezichtsrol te kunnen invullen
- Voor de NVWA is het eveneens noodzakelijk nauw betrokken te worden bij de nadere uitwerking van de rol van de nog op te richten Autoriteit Dierwaardige veehouderij. Zodat er tijdig helderheid ontstaat over de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden, activiteiten goed op elkaar kunnen worden afgestemd en dubbelingen in werkzaamheden worden voorkomen.

Rol doelvoorschriften/private instrumenten (zie paragraaf 2)

- Reflectie op de rol van de doelvoorschriften is opgenomen onder paragraaf 2.

Primaire veehouder versus andere ketenschakels

- De maatregelen uit de AMvB zien vooralsnog op de primaire houder. Deze ondernemer is in veel gevallen voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk van andere ketenschakels, hetgeen mede zijn (nalevings)gedrag bepaalt. Effectieve transitie naar een dierwaardige veehouderij vraagt daarom de juiste inbedding in en medeverantwoordelijkheid vanuit de rest van de keten om daarmee een "gepaste" positieve ketendruk te genereren. Eerdere ketenanalyses van o.a. de NVWA laten echter zien dat in de huidige praktijk bepaalde sterke ketenafhankelijkheden het dierenwelzijn juist onder druk kunnen zetten.
- Als gevolg van het feit dat andere ketenschakels en belanghebbende bedrijven niet onder de reikwijdte van de AMvB vallen, kan de NVWA (nog) niet gelegitimeerd druk zetten op andere ketenschakels en -partners om deze bedrijven (in ketenverband) tot dierwaardig gedrag aan te zetten. Dit is, ook nu al, een belangrijke beperking voor de corrigerende functie van handhaving maar des te meer relevant voor een ketenbrede transitie.
- Dit geldt in ieder geval voor de tijd waarin dieren niet op het primaire bedrijf aanwezig zijn (transport, slachthuis), maar gedeeltelijk ook nog voor de fase waarin zij wel op het primaire bedrijf aanwezig zijn. Bijvoorbeeld de wijze waarop dieren worden (op)gefokt, of waarin voederfabrikanten voorzien in de kwaliteit van het voer, werken in belangrijke mate door in de mate van dierwaardigheid op het primaire bedrijf. Maar ook eisen die door de slachterij, de melkfabriek of de hypotheekverstrekker worden gesteld en de beprijzing van producten, kunnen hierin een belangrijke sturende rol vervullen.
- Door ook de andere ketenschakels/betrokkenen in de productieketen via de AMvB of het convenant aanspreekbaar te maken op de transitie naar dierwaardige veehouderij, kan de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen op het primaire bedrijf en de betrokkenheid bij de transitie naar verwachting van de NVWA aanzienlijk verhoogd worden.

2) Doelvoorschriften in combinatie met privaat instrumentarium

a) Algemene reflectie op toepassing doelvoorschriften en inzet privaat instrumentarium.

- Het bereiken van dierwaardige veehouderij in 2040 is een ambitieus doel dat vraagt om een integraal samenspel van maatregelen op bedrijfsniveau, managementvaardigheden en een sterke motivatie bij de betrokken ondernemers om hieraan invulling te geven. De maatregelen die nodig zijn voor het mogelijk maken van aangewezen gedragsbehoeften kennen veelal een inhoudelijke en/of volgtijdelijke samenhang (bijv. de omstandigheden creëren voor het kunnen houden van kalf bij koe of kunnen houden van melkvee dat niet onthoornd is). De wetgever beoogt op meerdere punten ondernemers de ruimte te bieden voor een zelfstandige invulling van de maatregelen middels het hanteren van

doelvoorschriften, ook om tegemoet te komen aan de diversiteit tussen bedrijven of innovatie te ondersteunen.

- Houders van dieren zijn verantwoordelijk voor het doen van investeringen en het nemen van maatregelen die dienend zijn aan het welzijn van de dieren die zij houden. Voor het houden van dieren dienen zij over voldoende kennis en kunde te beschikken, en op grond daarvan dienen zij de juiste beslissingen te nemen en zorg te dragen voor de benodigde investeringen en het benodigde management.
- Het is niet wenselijk en niet mogelijk dat de toezichthouder zich in detail een oordeel vormt over alle handelingen die de houder van dieren uitvoert. De NVWA staat dan ook achter de keuze van de wetgever om houders van dieren ruimte te bieden om op grond van de AMvB dierwaardige veehouderij via een privaat instrumentarium invulling te geven aan de verantwoordelijkheid die bij private partijen ligt. Tegelijkertijd moet de NVWA kunnen interveniëren in die gevallen waarin het dierenwelzijn evident wordt geschaad. Daarvoor is het noodzakelijk om te beschikken over handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige wet- en regelgeving die de belangrijkste dierenwelzijnsrisico's borgt.
- Dit vereist wel dat de doelen vanuit het perspectief rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zodanig concreet geformuleerd zijn dat het voor de ondernemer helder is waar hij naartoe moet werken (en op investeren) en de toezichthouder in staat is objectief vast te stellen wanneer de ondernemer niet aan de voorschriften voldoet (het doel niet heeft gehaald) zodat hij daarop (waar nodig in rechte) kan worden aangesproken (bijvoorbeeld; *voldoende* voederplaatsen voor in de stal gehouden melkveerunderen).
- Ondernemers vragen en ruimte bieden om zelf nadere invulling te geven aan concretisering van de benodigde maatregelen past wat de NVWA betreft bij de verantwoordelijkheid die ondernemers dragen voor de zorg voor hun dieren, een vertrekpunt dat de NVWA ook van harte onderschrijft vanuit haar eigen Visie op toezicht (VoT, Hoe we werken | Over de NVWA | NVWA).
- De wetgever stimuleert de opmaak van GGP's waarmee de sector zelf komt tot concretisering van doelvoorschriften en voor draagvlak en gebruik van deze Gidsen zorg draagt. Hoewel de ervaringen met het gebruik van GGP's sinds de totstandkoming van de Wet dieren tot dusver gering zijn en de doorlooptijd voor totstandkoming doorgaans lang is, biedt het sectoren in aanleg een geschikt instrument voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid dat ook relatief flexibel kan worden aangepast op voortschrijdend inzicht. Voor de NVWA is het noodzakelijk dat de juridische status van (de informatie uit) de GGP's duidelijk wordt, zodat duidelijk wordt welke rol deze GGP's op welk moment eventueel kunnen vervullen in het inrichten van het toezicht op de maatregelen uit de AMvB.
- Ook het inzetten van private plannen op bedrijfsniveau (bijvoorbeeld: klimaatadaptatieplan, welzijnscheck) kunnen vanuit die gedachte bijdragen aan de bewustwording bij de houder welke stappen op zijn bedrijf (nog) nodig zijn om te komen tot een bestendige dierwaardige bedrijfsvoering.
- De NVWA ziet de AMvB, naast het convenant, als onderdeel van een groeitraject om te komen tot een dierwaardige veehouderij. Dit traject

vraagt enerzijds moed, ruimte en vertrouwen bij alle betrokken partijen binnen overheid, sector, politiek en maatschappij om de benodigde acties op te pakken en vorm te geven, maar tegelijkertijd vereist het ook dat partijen elkaar (met wederzijds respect) kunnen aanspreken als invulling achterblijft. De NVWA zal hiertoe haar inzichten vanuit toezicht en handhaving actief inbrengen.

b) Aandachtspunten en benodigde vervolgstappen/randvoorwaarden

Gebruik doelvoorschriften

- De wetgever heeft in de AMvB waar mogelijk de maatregelen vormgegeven als doelvoorschriften zodat enerzijds een te bereiken dierwelzijnsdoel gesteld wordt maar er anderzijds handelingsruimte wordt geboden aan de veehouder om dat doel te bereiken op een wijze die het beste past binnen zijn eigen bedrijfsvoering. In de nadere concretisering van de doelvoorschriften ziet de wetgever daarbij ook nadrukkelijk een rol voor GGP's
- In de kracht van het gebruik van doelvoorschriften schuilt voor de NVWA tegelijkertijd ook het (potentiële) risico. Indien doelen (nog) onvoldoende concreet of eenduidig verwoord zijn door de wetgever of ondernemers de bijbehorende verantwoordelijkheid niet oppakken kan het gestelde doel niet, of niet tijdig, worden behaald.
- De Wet Dieren kent al een lange historie met open normen/doelvoorschriften. Tijdens de evaluatie van de Wet dieren is o.a. door Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA (BuRO) gereflecteerd op de ervaringen vanuit toezicht met het gebruik van open normen. De belangrijkste bevindingen betroffen het onvoldoende gebruik maken van kwantitatieve doelvoorschriften, onderbouwd met recent gedragen wetenschappelijke inzichten. De wetgever heeft bij de AMvB echter toch overwegend gekozen voor kwalitatieve doelvoorschriften met ruimte voor houders hier zelf invulling aan te geven.
- Het uitwerken van de basisvereisten van vakbekwaamheid door concretere eisen te stellen, zoals BuRO adviseerde, vindt in deze AMvB ook nog niet plaats. De wetgever kiest ervoor houders zelf in GGP's richtlijnen voor management, kennis en vaardigheden vast te laten leggen.
- De NVWA stelt vast dat in de jaren na totstandkoming van de Wet Dieren er nog weinig tot geen GGP's door de sectorpartijen zijn opgemaakt en open normen in de regelgeving tot de nodige handhavingsverzoeken hebben geleid, waarmee via juridische procedures getracht wordt tot nadere invulling van normen te komen (recent over couperen van varkensstaarten, sociaal contact tussen kalveren in eenlingboxen, huisvesting van zeugen in kraamkooien, maar eerder bijvoorbeeld ook over bescherming tegen slechte weersomstandigheden, roofdieren, hokverrijking voor varkens etc.). Dit vergt veel capaciteit van de toezichthouder, ondermijnt het democratische wetgevingstraject en leidt veelal tot jarenlange procedures met langdurige onzekerheid over bedoelde invulling van normen tot gevolg. De NVWA hecht grote waarde aan handhaafbare en uitvoerbare wetgeving, allereerst voor de onder toezichtgestelden zelf, maar ook voor het kunnen uitvoeren van doelmatig

toezicht. En doet daarom, op basis van ervaringen in de afgelopen 10 jaar, een dringend appel op de wetgever om de conceptwetgeving concreter te maken.
- De NVWA is er daarbij geen voorstander van om de nadere concretisering van de meest impactvolle houderijvoorschriften voor dierenwelzijn (bijv. een toereikende hoeveelheid voer van toereikende kwaliteit verstrekken, een toereikende hoeveelheid drinkwater verstrekken, voldoende voederplaatsen, opstellen klimaatadaptatieplan, uitvoeren risicoanalyse en verbeterplan) "in beheer" te geven bij private partijen via uitwerking in GGP's, zonder afdoende (proces)borging vooraf.

Generieke knelpunten open normen
- Om vanuit haar rol als toezichthouder effectief bij te kunnen dragen aan het borgen van dierenwelzijn/-waardigheid moeten wettelijke maatregelen zodanig concreet geformuleerd zijn dat voor de onder toezicht gestelde (vee)houder duidelijk is waaraan hij moet voldoen en door de toezichthouder objectief kan worden vastgesteld wanneer sprake is van een overtreding zodat hierop indien nodig ook efficiënt en effectief kan worden gehandhaafd.
- In deze AMvB is een systematiek opgebouwd vanuit de leidende principes van de RDA, welke zijn vertaald naar bijbehorende aangewezen gedragsbehoeften (dierenwelzijnsdoel) waarin moet worden voorzien via wettelijke houdvoorschriften/maatregelen.
- De maatregelen in de AMvB kennen verschillende invullingen, zoals middelvoorschriften, kwantitatieve doelvoorschriften, kwalitatieve doelvoorschriften en verboden. Verboden, middelvoorschriften en kwantitatieve doelvoorschriften zijn in aanleg goed handhaafbaar voor de NVWA (bijvoorbeeld: een kalf ouder dan 14 dagen wordt niet individueel gehuisvest, zogende zeugen hebben de beschikking over een oppervlakte van tenminste 6.5 m2 en het CO2-gehalte in de stal van varkens is ten hoogste 3000 ppm). Voor de kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften hangt dit sterk af van de mate en wijze van concretisering van deze voorschriften (bijvoorbeeld: een kalf ouder dan 14 dagen heeft permanent toegang tot vers drinkwater versus legkippen hebben toegang tot een toereikende hoeveelheid voer, zodanig aangeboden dat het voorziet in de foerageerbehoefte).
- In deze AMvB ziet de wetgever voor de nadere concretisering van de kwalitatieve wettelijke doelvoorschriften een belangrijke rol weggelegd voor GGP's. Deze GGP's kunnen dienen als private leidraden om goede voorbeelden (om te voldoen aan de wettelijke voorschriften) aan houders aan te bevelen. In de AMvB wordt voor diverse maatregelen de gebruikmaking van een GGP bij de bedrijfsvoering verplicht gesteld, mits een actuele gids beschikbaar is, maar de houder is tegelijkertijd niet verplicht overeenkomstig die gids(en) te handelen.
- De NVWA concludeert dat in het kader van het toezicht en handhaving allereerst helder moet zijn waarop het doelvoorschrift ziet (of beoogt te zien), namelijk op het dierenwelzijnsdoel (in dit geval de mogelijk te maken gedragsbehoefte) of de te implementeren maatregelen (het houdvoorschrift dat uitoefening van de gedragsbehoefte mogelijk moet maken). De Nota van Toelichting lijkt het eerste te suggereren (zie pag.

11), de AMvB geeft vooralsnog vooral invulling aan het tweede (bijvoorbeeld: opstellen klimaatadaptatieplan).

- Indien de wetgever daadwerkelijk wil kunnen sturen op het dierenwelzijnsdoel, te weten het realiseren van de gedragsbehoefte, is nadere bepaling nodig van het huidige niveau (de benchmark), de doelstelling op bedrijfs- of eventueel sectorniveau (wanneer is wetgever tevreden, ten behoeve van evaluatie achteraf op effectiviteit) en de wijze waarop deze kan worden gemeten/vastgesteld door de NVWA (bijv. aantal of percentage dieren moet gedurende bepaalde periode of met bepaalde frequentie specifiek beoogd gedrag tonen of kunnen tonen). Indien de doelstelling zich inderdaad beoogd te richten op het dierenwelzijnsdoel, zou nadere duiding van de daartoe benodigde maatregel in aanleg overbodig zijn (de veehouder mag dat immers zelf bepalen). Een doelstelling op zowel het dierenwelzijnsdoel als het daartoe ingestelde houdvoorschrift lijkt echter omwille van de doelrealisatie in dit stadium wel gewenst en nodig en vraagt een besluit van de wetgever.
    - Complicerende factor hierbij is dat sommige maatregelen meerdere gedrags-behoeften afdekken (bijvoorbeeld: verstrekken omgevingsverrijking) terwijl bepaalde gedragsbehoeften afgedekt worden door meerdere maatregelen (bijvoorbeeld: onderzoek, opstellen verbeterplan, uitvoeren risicoanalyse t.b.v. mitigeren kwetsuren ten gevolge van bijtgedrag bij varkens); dit vraagt een gedeeld beeld van het doelbereik en hoe dit te bepalen en te bereiken is.
- De NVWA stelt vast dat de doelen in de AMvB in deze fase primair gericht zijn/lijken op de implementatie van de houdvoorschriften, al dan niet aangevuld met een verwijzing naar de achterliggende gedragsbehoeften. Nadere concretisering van een aanzienlijk deel van de kwalitatieve, wettelijke doelvoorschriften, of het inregelen van een proces daartoe, is noodzakelijk om de betreffende houdvoorschriften handhaafbaar en uitvoerbaar te maken. De reden hiervoor kan verschillen per maatregel; soms kan de NVWA wel toetsen op de aanwezigheid van een privaat instrument maar niet op de inhoud (vanwege ontbreken wettelijke basis), maar veelal biedt de kwalitatieve beschrijving onvoldoende handvatten om te kunnen toetsen of aan de maatregel dan wel aan het achterliggende dierenwelzijnsdoel is voldaan. Een nadere concretisering of een gedeeld referentiekader[2] op maatregel-niveau is daartoe noodzakelijk.
  Illustratie aan de hand van voorbeeld; het houdvoorschrift voor varkens "de houder neemt afdoende maatregelen ter voorkoming van concurrentie om water en voer".
  Tegen welk referentiekader kan worden getoetst of a) de houder afdoende maatregelen heeft genomen (welke maatregelen voldoen en wanneer zijn ze afdoende?), b) of concurrentie om voer en water is/wordt voorkomen

[2] Een set van gedeelde parameters, randvoorwaarden of inhoudelijke grens-/uitkomstwaarden aan de hand waarvan getoetst kan worden of met een voorgestelde inhoudelijke invulling tegemoet gekomen wordt aan een bepaald kwalitatief doelvoorschrift uit de AMvB (nl. de maatregelen/houdvoorschriften).

(doel van de maatregel) en c) de achterliggende gedragsbehoefte is gediend (o.a. eet- en drinkgedrag, rustgedrag, veiligheid, sociaal gedrag)?
- Zolang een gedeeld referentiekader ontbreekt wordt de toezichthouder 'gedwongen' op grond van eigen analyse te bepalen of aan het wettelijk voorschrift is voldaan, waarbij de huidige stand van de wetenschap dan het primaire vertrekpunt is.

Samenvattend:
- Samengevat is vanuit het perspectief van toezicht en handhaving in generieke zin een concreet toetsbare doelstelling en/of een gedeeld referentiekader nodig op basis waarvan de door de houder geleverde prestatie met betrekking tot het dierenwelzijnsdoel en/of de wettelijke maatregel getoetst kan worden, idealiter vooraf in samenspraak vast te stellen. Dit is niet alleen van belang voor de primaire veehouder (rechtszekerheid, investeringen). maar ook voor de toezichthouder (doelmatigheid) en de wetgever zelf (realiseren beleidsdoelstelling), en de maatschappij (duidelijkheid over wat van de primaire sector verwacht mag worden).
- Voor het bepalen van de doelstelling op dierenwelzijn en het opstellen van het benodigde referentiekader ligt in de optiek van de NVWA het primaat bij de wetgever. De NVWA verzoekt de wetgever derhalve om doelstellingen concreet meetbaar te maken, dan wel houdvoorschriften nader te concretiseren.
- Indien de kwalitatieve doelvoorschriften niet, niet tijdig of onvoldoende nader worden geconcretiseerd, zal dit in aanleg forse implicaties hebben voor de NVWA indien zij gevraagd wordt hierop toezicht in te regelen of moet reageren op handhavingsverzoeken (expertise, capaciteit, mandaat, etc.). De NVWA is dan genoodzaakt zich primair te baseren op de huidige stand van de wetenschap.

Keuzes binnen systematiek en consequenties
- Binnen de huidige systematiek heeft de wetgever een belangrijke rol voorzien voor privaat instrumentarium zoals de GGP's in het nader concretiseren van de doelvoorschriften. In deze aanpak is vanuit perspectief toezicht en handhaving een aantal punten van belang;
    - Ook de nadere concretisering van houdvoorschriften in GGP's vraagt een gedeeld beeld van een referentiekader waaraan de uitwerking getoetst dient te kunnen worden. Onduidelijk is vooralsnog hoe wetgever en sector hierin willen voorzien.
    - De NVWA kan zich in haar toezicht niet baseren op privaat instrumentarium zolang dat geen wettelijke basis kent (zoals GGP's). Rechtstreekse benutting van de GGP's in het toezicht zou daarmee betekenen dat de wettelijke basis zou moeten worden aangepast. Mits van voldoende en geborgde kwaliteit, zou de inhoud uit een GGP mogelijk wel benut kunnen worden voor het opstellen van het eerder genoemde (objectieve) referentiekader om prestaties van ondernemers te beoordelen.
    - Met het oog op de kwaliteitsborging van de inhoud van de GGP's biedt de huidige formulering in de relevante artikelen dat een gids moet zijn opgesteld "*na overleg met ten minste een*

dierenwelzijnsorganisatie en ten minste een dierenwelzijns-deskundige" vooralsnog onvoldoende zekerheid zolang aan deze gesprekspartners geen nadere eisen worden gesteld.
    - Aandachtspunt hierbij is tevens of de reikwijdte van de GGP's alleen ziet op de nieuwe artikelen uit deze AMvB of ook op de bestaande artikelen vanuit Besluit houders van dieren. Dit vraagt nadere verduidelijking van de wetgever.
    - Aangezien de veehouder niet verplicht is overeenkomstig een GGP te handelen en de GGP's geen wetgeving zijn, zal in alle gevallen een concrete doelstelling of referentiekader opgesteld moeten worden om te toetsen of de houder via de door hem gekozen invulling van de maatregelen aan de wettelijke houdvoorschriften voldoet, al dan niet met gebruik van de informatie uit een beschikbare GGP.
    - De NVWA adviseert om voornoemde punten te betrekken bij de verdere uitwerking, positionering en borging van de GGP's binnen de reikwijdte van de AMvB.
- Indien blijkt dat de inspanning van de sectoren niet of niet tijdig (met oog op inwerkingtreding) resulteert in een objectief toetsbare invulling van de doelvoorschriften, pleit de NVWA ervoor dat de wetgever de benodigde concretisering van de voorschriften dan wel het opstellen van een referentiekader alsnog oppakt, zodat de toezichthouder in staat wordt gesteld om gelegitimeerd, onafhankelijk en doelmatig haar toezicht in te regelen en uit te voeren. De NVWA roept de wetgever daarom op om de mogelijkheden hiertoe (parallel aan de private trajecten) al verder op te pakken. Hierbij valt te denken aan:
    - Het concretiseren van de kwalitatieve doelvoorschriften in de AMvB middels het opnemen van zgn. "erkende maatregelen" (zoals bijvoorbeeld de koeborstel voor zelfverzorgingsgedrag) of het opnemen van een kwantitatieve (onder)grens.
    - Het alsnog nadere wettelijke invulling geven aan de (meest bepalende) doelvoorschriften in lagere regelgeving, middels bijvoorbeeld een beleidsregel.
- Indien de wetgever er voor kiest om de AMvB in de huidige vorm in werking te laten treden en de toezichttaak hiervoor bij de NVWA te beleggen, betekent dit dat de NVWA zelf de maatregelen uit de AMvB handhaafbaar zal moeten "maken". Verschillende aspecten zullen bepalen of en hoe de NVWA deze taak op zich kan nemen en vragen nadere analyse en uitwerking;
    - De generieke rol als normbepaler past in aanleg niet bij de rol en het huidige NVWA mandaat, dat de NVWA momenteel niet toestaat om nadere uitwerking te geven aan wettelijke voorschriften.
    - Indien de nadere concretisering van de doelvoorschriften en de toetsing daarop wel door de NVWA dient te worden vormgegeven, wordt voorbijgegaan aan de integrale afweging van belangen die normaliter plaatsvindt in het reguliere, democratische wetgevingsproces. Hierdoor zal toetsing (en daarmee de uiteindelijke normstelling) uiteindelijk plaatsvinden via veelal

langdurige gerechtelijke procedures. Dit gaat ten koste van de doelmatige inzet van de beschikbare toezichtcapaciteit.
  - De NVWA zal moeten bezien wat nodig is binnen de organisatie om het benodigde referentiekader uit te werken (bijv. qua inhoudelijke expertise, maar ook met het oog op de bredere, integrale belangenafweging waarvoor de benodigde kennis binnen de NVWA nu ontbreekt).
  - Nadere verkenning is nodig wat deze taak vervolgens aan capaciteit en doorlooptijd vraagt richting de inwerkingtreding van de AMvB en wat (aanvullend) nodig is om hier (tijdig) invulling aan te kunnen geven, naast het huidige takenpakket,
  - Indien (op termijn) ook toezicht moet worden ingeregeld op de achterliggende gedragsbehoeften, vraagt dit mogelijk ook innovatie van toezicht waarop tijdig geanticipeerd moet kunnen worden in het implementatietraject van de AMvB. De NVWA denkt hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik maken van dierindicatoren als uitleesparameters, het inzetten van systeemtoezicht of een (grotere) rol voor actieve openbaarmaking.

Samenvattend**:**

- De NVWA zal mede op basis van de reactie van de wetgever op de aandachtspunten uit de onderhavige HUF-toets een nadere doorkijk maken van de mogelijkheden tot het inregelen van toezicht en handhaving op de concept AMvB (handhavingsscenario's) en de impact daarvan voor de NVWA. Deze inzichten kunnen daarmee dienen als input voor de verdere besluitvorming door de wetgever en/of politiek verderop in het proces.
- Ter ondersteuning van de hoofdpunten uit de onderhavige HUF-toets voert de NVWA een verdiepende analyse uit naar de maatregelen die voor 2030 in werking zullen treden. Hierbij wordt o.a. verkend wat specifiek van de NVWA verwacht wordt, op welke voorschriften het nu (al) concreet knelt, hoe handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid verbeterd zouden kunnen worden en welke informatie nog moet worden verkregen via onderzoek en pilots ten behoeve van nadere concretisering van specifieke voorschriften. De NVWA gaat hierover graag op een nader te bepalen moment met de wetgever in gesprek.

3) Overige aandachtspunten; artikel 1.6 Besluit houders van dieren

- In artikel 1.6, lid 2 van het Besluit Houders van Dieren is het generieke voorschrift opgenomen dat bepaalt dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Met de voorschriften uit de AMvB wordt dit generieke voorschrift voor meerdere sectoren/diercategorieën nader uitgewerkt in specifieke gedragsbehoeften en daaraan gerelateerde houdvoorschriften. De specifieke wetgeving gaat daarbij voor op de algemene wetgeving, maar de generieke wetgeving blijft onverkort van kracht.
- Gezien de toename aan handhavingsverzoeken in relatie tot artikel 1.6 in de afgelopen jaren en de actuele aandacht voor de ontwikkeling naar dierwaardige veehouderij, verwacht de NVWA dat er nog meer

handhavingsverzoeken zullen worden ingediend met betrekking tot de artikelen uit de AMvB, bijvoorbeeld om de inhoudelijke invulling of het beoogde tijdspad van een maatregel te toetsen. Ook zullen veehouders zelf via een bezwaar- en beroepsprocedure de invulling van de AMvB ter discussie stellen wanneer hierop gehandhaafd wordt. De ervaringen die de NVWA hiermee de afgelopen jaren heeft opgedaan in relatie tot de huidige regels uit het Besluit houders van dieren laten zien dat dit een fors beslag kan leggen op de beschikbare toezichtcapaciteit.

- Vanuit handhavingsperspectief is het daarom van belang dat de scope en inhoudelijke invulling van de AMvB zodanig (inhoudelijk) onderbouwd en gesteund worden vanuit o.a. de onderliggende wetenschappelijke analyse, de wettelijke instructiebepalingen en de gekozen systematiek in samenhang met het convenant, dat zij een overtuigende basis vormen onder het door de NVWA uit te voeren toezicht, opgelegde sancties/maatregelen en besluiten op handhavingsverzoeken. Dit bepaalt in belangrijke mate of deze besluiten in bezwaar- en beroep ook stand houden wanneer deze gerechtelijk getoetst worden tegen de achtergrond van het algemene artikel 1.6 van Besluit houders van dieren, zodat geen onnodige lange juridische procedures hoeven te worden gevoerd.
- De AMvB kent een stapsgewijze invulling op inhoud en in de tijd. Via het convenant worden, naast de inhoudelijke onderbouwing, ook andere afwegingen betrokken bij het instellen van houdvoorschriften. De NVWA hecht er aan dat de geplande wetenschappelijke toets en de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen (o.a. ten aanzien van de samenhang met het convenant) nadrukkelijk betrokken worden bij de finale invulling van de inhoudelijke maatregelen en de daaraan gekoppelde inwerkingtredingsdata. Dit om veehouders duidelijk richting te geven ten behoeve van naleving van de maatregelen, er met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten en daarmee potentieel slepende discussies hierover in gerechtelijke procedures tot een minimum te beperken.
- Voor de NVWA vormt het voorgestelde wettelijke kader het vertrekpunt. Zij hecht eraan om in samenspraak met de wetgever te verkennen op welke alternatieve handhavingsscenario's voorbereiding nodig is, bijvoorbeeld wanneer op basis van een tussentijdse evaluatie substantiële koerswijziging nodig blijkt of wanneer onverhoopt de huidige systematiek van de AMvB geen stand houdt voor de rechter. Dit laatste kan directe doorwerking hebben in bijvoorbeeld de opvolging van het handhavingsverzoek rondom de kraamkooien.

<u>Samenvattend:</u>

- De NVWA acht het noodzakelijk om de komende periode op voornoemde punten in dialoog te blijven met de wetgever en relevante informatie actief uit te wisselen met het oog op het inregelen van toezicht en handhaving.