Adviescollege toetsing regeldruk

Aan de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
Mevrouw F.M. Wiersma
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Onze referentie
MvH/RvZ/ATR4046/2025-U111

Uw referentie

Datum
31 juli 2025

Onderwerp
Besluit dierwaardige veehouderij

Geachte mevrouw Wiersma,

Op 30 juni 2025 is het *Besluit dierwaardige veehouderij* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. Er is voor dit besluit ook een internetconsultatie van start gegaan. De adviestermijn van ATR verloopt op 8 augustus 2025.

Context

Het voorgenomen wijzigingsbesluit vloeit voort uit het hoofdlijnenakkoord en diverse moties. Het wijzigt het *Besluit houders van dieren*, het *Besluit diergeneeskundigen* en enkele andere besluiten. De wijzigingen moeten zorgen voor een dierwaardige veehouderij, waarbij onder andere de stallen worden aangepast om meer in de gedragsbehoeften van dieren te voorzien. Er zijn afspraken gemaakt met betrokken partijen om de opgenomen open normen verder uit te werken.[1]

Inhoud van het voorstel

In het voorstel zijn maatregelen opgenomen voor de volgende diersoorten: pluimvee, kalveren, runderen en varkens. Per diersoort worden bepalingen opgenomen over de gedragsbehoeften van de dieren, worden houdvoorschriften geformuleerd en er worden regels gesteld over de toegestane lichamelijke ingrepen. Het voorstel wordt via uitgebreide en uitgestelde inwerkingtredingsbepalingen gefaseerd ingevoerd, om de betrokken veehouders voldoende tijd te geven om de benodigde aanpassingen te doen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanpassen van de stallen zodat er meer ruimte per dier is. Tevens wordt de inwerkingtreding van het voorstel pas voorzien nadat de vergunningverlening weer is mogelijk gemaakt. Het college merkt hierover op dat de uitgestelde inwerkingtreding veronderstelt dat de stikstofcrisis bij de inwerkingtreding van het besluit zal zijn opgelost. Tegelijkertijd vraagt het college zich af of het verminderen van

[1] Deze afspraken zijn opgenomen in het convenant 'Stappen naar dierwaardige veehouderij', ondertekend door sectorpartijen, markt- en ketenpartijen, maatschappelijke partijen met de minister van LVVN op 24 juni 2025. (https://open.overheid.nl/documenten/f978da79-eca3-4c7e-a8d1-460c977871ae/file).

Contact:
Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG
Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG
info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl
Tel: 070-310 86 66

de veestapel zelf niet kan bijdragen aan het oplossen van het stikstofprobleem en daarmee aan het sneller realiseren van een meer dierwaardige veehouderij.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Met het voorstel wordt een wettelijke taak uitgevoerd: het voorstel vloeit voort uit een verplichting uit de *Wet dieren* om toe te werken naar dierwaardige veehouderij. De gestelde regels dragen volgens een wetenschappelijke onderbouwing bij aan een dierwaardig leven voor de gehouden dieren. In die zin zijn nut en noodzaak duidelijk. Het college heeft daarom geen adviespunten met betrekking tot de onderbouwing van nut of noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Uit de nota van toelichting volgt dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van doelvoorschriften, om zo ruimte te laten voor verschillende manieren van invulling, ontwikkeling en innovatie. De voorgestelde bepalingen worden aangevuld door een Gids voor goede praktijken. Dat zijn door de sector gemaakte documenten met wetenschappelijke onderbouwde maatregelen om te voldoen aan de doelvoorschriften op het gebied van dierenwelzijn. Daarnaast heeft u op 25 juni 2025 met betrokken partijen een convenant over dierwaardige veehouderij gesloten, waarin afspraken worden gemaakt om de voorgestelde maatregelen verder uit te werken.

Het voorgaande omvat de afweging van alternatieven die in de toelichting bij het voorstel is opgenomen. Deze afweging neemt het bestaan van het huidige systeem van veehouderij als uitgangspunt. Als meer wordt uitgezoomd, zijn ook andere alternatieven denkbaar, bijvoorbeeld de omschakeling naar biologische veehouderij of de vermindering van veehouderij. Zulke alternatieven zijn uit het oogpunt van regeldruk niet per se minder belastend voor de betrokken veehouders. Daarom heeft het college hier geen adviespunt over.

Het college ziet wel een minder belastend alternatief ten aanzien van de aankondiging in de toelichting van een nog op te richten onafhankelijke Autoriteit dierwaardige veehouderij. Deze aankondiging is niet verwerkt in het voorstel. Vermeld wordt dat de oprichting is voorgesteld tijdens het overleg over het convenant. De rol en taken van de autoriteit worden in het convenant afgesproken. De autoriteit moet onder andere de uitvoering van de afspraken monitoren. Afhankelijk van de keuzes die in het takenpakket en de werkwijze van de autoriteit worden gemaakt, is de monitoring een potentiële bron van nieuwe regeldruk. Onduidelijk is waarom deze monitoring niet op andere wijze kan worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door de convenantpartijen of bestaande toezichthouders.

2.1 Het college adviseert om de oprichting van een Autoriteit dierwaardige veehouderij te heroverwegen, gelet op de regeldruk van aanvullende monitoring.

3. Werkbaarheid

De werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen is niet apart besproken in de toelichting, maar komt wel op diverse plaatsen aan de orde.

Uit de toelichting blijkt dat in de voorbereiding op het voorstel sessies zijn georganiseerd met wetenschappers, praktijkdeskundigen, vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren en de Dierenbescherming. Tevens is een agrarische praktijktoets uitgevoerd. In de toelichting zijn opmerkingen per sector weergegeven, vergezeld van een toelichting of en hoe opmerkingen zijn verwerkt. De toelichting vermeldt dat de economische gevolgen voor veehouders in kaart zijn gebracht door onderzoek van WSER/CAF, dat onderdeel uitmaakt van de uitgevoerde Bedrijfseffectentoets (BET).[2] De economische impact van het voorstel is aanzienlijk en bestaat uit eenmalige investeringskosten en structurele jaarlijkse kosten. Verder wordt in de toelichting geconcludeerd dat aanpassingen van de stallen alleen mogelijk zullen zijn als de benodigde vergunningen beschikbaar zijn. Dit betekent dat de vergunningverlening op dit moment stilligt en dat daarom de inwerkingtreding (van de betreffende bepalingen) wordt uitgesteld tot het moment dat vergunningverlening weer mogelijk is. Wanneer vergunningverlening weer mogelijk is, blijft het verkrijgen van een vergunning een noodzakelijke voorwaarde voor het naleven van de bepalingen.

De besproken aspecten van werkbaarheid bestaan vooral uit praktische knelpunten die in de praktijktoets zijn aangedragen, en uit de financiële gevolgen van de maatregelen. Veel bepalingen zijn geformuleerd als open normen, waarbij de gewenste uitwerking nog niet is bepaald. Hierover vermeldt de toelichting dat nog onderzoek naar de gewenste uitwerking moet plaatsvinden. Zulk onderzoek wordt ook aangekondigd naar de samenloop tussen het voorstel en bestaande bepalingen van nationaal en Europees recht. Of de bepalingen in het voorstel werkbaar zijn voor de veehouders is daardoor op dit moment nog niet volledig vast te stellen.

3.1 Het college adviseert om de uitwerking van de gestelde open normen te verduidelijken voordat deze in werking treden, inclusief de samenhang met bestaande nationale en Europeesrechtelijke regelgeving.

Over de financiële gevolgen van de maatregelen vermeldt de toelichting dat deze per bedrijf verschillen. Het grootste deel van de kosten komt voort uit de extra staloppervlakte per dier die nodig is of de gederfde inkomsten doordat minder dieren gehouden kunnen worden. Financiële compensatie door het Ministerie van LVVN is niet voorzien, uit de toelichting volgt dat de AMvB binnen de bestaande budgettaire kaders moet worden uitgevoerd. In dezelfde trant wordt gesteld dat veehouders bestaande subsidieregelingen kunnen benutten voor het uitvoeren van de bepalingen in de AMvB. Of de voorgestelde bepalingen hiermee financieel haalbaar zijn voor de veehouders wordt niet uitgewerkt. Hierdoor blijft onduidelijk of de bepalingen voor de betrokken veehouders financieel werkbaar zijn. Het college heeft daarom het volgende adviespunt:

3.2 Het college adviseert om de – financiële – werkbaarheid van de voorgestelde bepalingen voor de veehouders nader uit te werken, eventueel met gebruikmaking van bandbreedtes.

4. Gevolgen regeldruk

In de regeldrukparagraaf van het voorstel wordt aandacht besteed aan nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, de uitvoeringswijze en administratieve lasten. Voorts worden in de paragraaf over de financiële gevolgen twee typen kosten vermeld. Eerst zijn er de zogenoemde investeringskosten, bestaande uit de benodigde compensatie om de effecten van het voorstel op de jaarkosten en opbrengsten te neutraliseren. Daarnaast zijn er jaarkosten, de jaarlijkse extra investeringen en operationele kosten die door bedrijven gemaakt moeten worden. Deze kosten worden beschreven, maar in de toelichting niet gekwantificeerd.

[2] Wageningen Social & Economic Research (WSER) en Connecting Agri&Food (CAF)

Daarbij zijn een aantal opmerkingen te maken. Zo bevat de paragraaf over de administratieve lasten een aantal verplichtingen om een registratie bij te houden of een verbeterplan op te stellen. Per verplichting is een toelichting gegeven, maar hieruit worden de administratieve lasten per verplichting niet duidelijk. Zo wordt vermeld dat het opstellen van diverse plannen geen administratieve lasten voor de veehouders met zich meebrengt, omdat het plan eenmalig moet worden opgesteld of omdat het inschakelen van externe expertise hiervoor niet nodig is. Het eenmalige karakter betekent niet dat de verplichting geen administratieve lasten zou opleveren.

4.1 Het college adviseert om de regeldruk van de opgenomen verplichtingen te kwantificeren conform de Rijksbrede methodiek, inclusief de eenmalige regeldruk.

Voorts beperkt de regeldrukparagraaf zich tot de hiervoor besproken administratieve lasten. De regeldrukeffecten van een voorstel bestaan naast die administratieve lasten of regeldrukkosten uit kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten. Vooral deze nalevingskosten van de voorgestelde bepalingen zullen aanzienlijk zijn, aangezien het noodzakelijk is om de stal aan te passen of het aantal dieren te verminderen. Tevens ontbreken de regeldrukkosten die verband houden met de monitoring door de eventueel op te richten Autoriteit dierwaardige veehouderij in de regeldrukparagraaf.

4.2 Het college adviseert om de regeldrukparagraaf aan te vullen met de kennisnamekosten en inhoudelijke nalevingskosten van de voorgestelde bepalingen en deze conform de Rijksbrede methodiek in kaart te brengen, eventueel met behulp van bandbreedtes.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Niet indienen / vaststellen tenzij met de adviespunten rekening wordt gehouden.

Het college begrijpt dat dit voorstel bij kan dragen aan de transitie naar meer dierwaardige veehouderij. De werkbaarheid van de voorgestelde maatregelen is echter onvoldoende duidelijk aan de hand van de huidige uitwerking. Tevens ontbreekt een deel van de uitwerking van de regeldrukeffecten conform de Rijksbrede methodiek. Daarmee biedt deze onvoldoende houvast om hierover goed onderbouwde besluitvorming plaats te laten vinden.

Het college verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om een eventueel gewijzigde versie van het voorstel aan het college voor te leggen, zodat wij kunnen bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris