

Vergaderjaar 2025–2026

36 562

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

Nr. 6

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	00
1.	Inleiding	00
1.1	Het lijden van dieren, het ongemak van mensen	00
1.2	De wet die dieren moet beschermen – een doel dat niet wordt gehaald	00
1.3	Politieke belofte: het perspectief van het dier wordt leidend	00
1.4	Het waarmaken van de nieuwe politieke belofte: een dierwaardige veehouderij	00
2.	Doel van het wetsvoorstel	00
2.1	Geschiedenis	00
2.2	Context van het wetsvoorstel	00
2.2.1	<i>De AMvB van Minister Wiersma – in 2040 nog steeds geen dierwaardige veehouderij</i>	00
2.2.2	<i>Noodzaak van het wetsvoorstel – waarborgen dat de dierwaardige veehouderij wél wordt gerealiseerd</i>	00
2.3	Inhoud van het wetsvoorstel	00
2.3.1	<i>Reikwijdte</i>	00
2.3.2	<i>Ingrepen</i>	00
2.3.3	<i>Tijdpad</i>	00
3.	Financiële gevolgen en toekomstperspectief voor boeren	00
4.	Verhouding tot nationale wetgeving, de AMvB en het Convenant	00
5.	Verhouding tot hoger recht	00
5.1	Grondwet	00
5.2	Europese recht	00
5.3	Eigendomsrecht	00
6.	Uitvoeringsaspecten	00
II.	ARTIKELSGEWIJS	00

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 waaruit blijkt 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 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. In deze wet wordt de intrinsieke waarde van dieren expliciet erkend (in artikel 1.3). Met het begrip intrinsieke waarde wordt tot uitdrukking gebracht dat dieren, zijnde levende wezens met gevoel, een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent. Naast welzijn en gezondheid vormen onder andere ook de eigenheid en/of integriteit van het dier elementen die onder het begrip intrinsieke waarde worden geschaard. Dit brengt met zich mee dat bij het stellen van regels op grond van de Wet dieren de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, moet worden voorkomen en de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven wordt verzekerd. De erkenning van de intrinsieke waarde strekt ertoe dat deze waarde uitdrukkelijk in de omgang met dieren moet worden betrokken: het belang van het dier wordt inzichtelijk gemaakt en wordt afgewogen tegen overige relevante belangen. De mishandeling of verwaarlozing van dieren is dan ook, in principe, verboden. De huidige wet bevat echter uitzonderingsgronden (en open normen) die deze belangrijke bepalingen voor de bescherming van dieren weer afzwakken.

Een blik op de 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

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

van deze dieren belandt in stalsystemen die hen structureel aantasten in hun welzijn – en dat is eufemistisch geformuleerd. Vanwege het doorfokken van dieren, bijvoorbeeld op steeds grotere worpgroottes bij varkens en een steeds snellere groeisnelheid bij kippen, en de zeer ongezonde omstandigheden waarin ze moeten leven in de huidige houderijsystemen, sterven 20 miljoen dieren per jaar in de stal.² Dat zijn meer dan 50.000 dieren per dag. Elke dag opnieuw.

Varkens leven in afgesloten stallen, zonder te kunnen wroeten of modderbaden te kunnen nemen. De luchtkwaliteit in de stallen is vaak zeer slecht, waardoor miljoenen varkens aan longaandoeningen en borstvliesontstekingen lijden. Door onder meer stress, verkeerd voedsel, harde vloeren en te weinig beweging lijden ze aan maagzweren, blaasontstekingen, doorligwonden, ontstoken staarten en gezwellen. Moedervarkens 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.

Melkkoeien moeten, om melk te 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 de vier melkkoeien is kreupel doordat veel koeien op harde vloeren staan en nooit naar buiten mogen.³ Verreweg de meeste kalfjes worden naar de kalvermesterij gestuurd. Door de ammoniakdampen in de stallen, lijdt meer dan de helft van de kalfjes in de kalverhouderij aan longaandoeningen, zoals longontsteking en borstvliesandoening.⁴

Vleeskuikens zitten opeengepakt tot wel 20 kippen op een vierkante meter. Zonder buitenlucht, zon op hun veren of de mogelijkheid tot stofbaden. Ze zijn doorgefokt op een extreem snelle groei. In zes weken tijd groeien ze uit van een klein kuikentje tot het slachtgewicht van 2,5 kg. Veel kippen lijden aan voetzweren of ervaren veel pijn doordat de poten het snel toegenomen gewicht niet kunnen dragen.⁵ Legkippen worden in grote groepen gehouden van duizenden dieren, wat leidt tot groepsstress, verwondingen, angst en pijn. Ze ervaren veel vermoeidheid, ongemak en frustratie doordat er geen of onvoldoende plekken zijn waar ze goed kunnen rusten en slapen.⁶

Konijnen slijten hun korte levens in kleine, draadgazen kooien. Veel konijnen hebben problemen met spijsvertering, ademhaling, reproductie of zijn gewond geraakt 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.

² Wakker Dier (september 2024). Sterfte voor de slacht. Het verborgen leed van miljoenen dieren in de vee-industrie.

³ Trouw. (2025, 27 augustus). Meer dan een kwart van de koeien loopt kreupel. «Hun benen zijn niet gemaakt voor betonnen stalvloeren».

⁴ Heeres, J., Wolthuis, M., Bokma, S., Smits, D., Stockhofte, N., Vermeij, I. & Van Reenen, K. (2017). Alternatieve vloeren voor vleeskalveren. Wageningen Livestock Research.

⁵ Wageningen University & Research. (2018). Update Ongeriefanalyse Voorlopige deelrapportage onderdeel vleeskuikens.

⁶ Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

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.

En dit allemaal 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 drinken⁷. 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.⁸ Het is duidelijk dat Nederland een einde wil aan het structurele dierenleed in de gangbare veehouderij.

Deze opvatting is niet nieuw. In 2001 verscheen het rapport van de commissie-Wijffels, die op verzoek van het toenmalige kabinet Paars II (PvdA, VVD en D66) advies uitbracht over de toekomst van de veehouderij.⁹ De conclusie was kraakhelder. De commissie stelde vast dat de historisch zo gegroeide, huidige veehouderij niet meer in de samenleving past die we nu hebben. Behalve op het gebied van dierenwelzijn veroorzaakt de intensieve veehouderij ook talloze problemen op milieugebied. En de boeren zelf zijn evenzeer klem komen te zitten in het systeem van economisering en schaalvergroting, dat volgens de commissie zelf tot «amorele verschijnselen» heeft geleid. In het belang van dieren, natuur, een gezonde leefomgeving én boeren zelf moest de Nederlandse veehouderij «terug naar de tekentafel», om met behulp van een nieuw ontwerp grondig te worden herzien.¹⁰

Precies dat is wat dit initiatiefwetsvoorstel regelt. We stoppen met de bouw van stallen die niet tegemoet komen aan de natuurlijke behoeften van het dier en gaan diergericht ontwerpen. De veehouderij gaat terug naar de tekentafel. Dieren mogen niet langer worden aangepast aan het systeem, maar we gaan het systeem aanpassen aan het dier. Want, om met de commissie-Wijffels te spreken: «Kippen moeten kunnen scharrelen, varkens kunnen wroeten. En koeien horen gewoon in de wei».¹¹ Zo is het, vindt de initiatiefnemer. In een beschaafde samenleving behandelen we dieren niet als dingen, maar als de levende, voelende wezens die ze zijn. Daarom moet er een einde komen aan de bio-industrie.

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

In een gezonde democratische rechtsstaat neemt de wetgever maatschappelijke opvattingen zoals die 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

⁷ Onderzoek van Kieskompas in opdracht van de Dierencoalitie en de Dierenbescherming, 2023

⁸ Onderzoek van Kieskompas in opdracht van Varkens in Nood, Vier Voeters en Wakker Dier, 2024

⁹ Commissie Wijffels. (2001). Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector.

¹⁰ Reformatorisch Dagblad, 30 mei 2001, «Kleine sector onvermijdelijk»

¹¹ Reformatorisch Dagblad, 30 mei 2001, «Kleine sector onvermijdelijk»

gaan, was van meet af aan de vraag in hoeverre de wet zou leiden tot daadwerkelijke bescherming van dieren in de praktijk – vooral de dieren in de veehouderij. De GWWD was namelijk 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. Toen de Minister van LNV voorstelde om de GWWD te vervangen door een nieuwe wet (de Wet dieren), werd de wet niet geëvalueerd waardoor er geen lessen konden worden getrokken en niet in beeld kon worden gebracht op welke punten de wet verbetering nodig had.¹² Zonder evaluatie of fundamentele herziening werd de GWWD vervangen door de Wet dieren, die in 2013 van kracht werd.

In 2020 werd de dierenbeschermingswet eindelijk wel geëvalueerd op doeltreffendheid en effectiviteit¹³. 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 waarin de intrinsieke waarde van dieren wordt erkend 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 op die manier onvoldoende handvatten biedt voor de praktijk, waardoor de waarde hiervan voor het beschermingsniveau van dieren onvoldoende is.

In de praktijk delft de weging van de intrinsieke waarde van dieren nagenoeg altijd het onderspit wanneer dit wordt afgezet tegen (korte termijn-) 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 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

¹² Kamerstukken I, 2010/2011, Handeling nr. 26, pag. 50–63.

¹³ Berenschot, 2020, Evaluatie van de Wet Dieren. Eindrapport.

economische belangen en druk van (grote spelers in) de agrarische industrie – en dat de afweging steevast uitvalt in het nadeel van de dieren.

Ook voor toezicht en handhaving levert de gebrekkige wettelijke borging van dierenwelzijn problemen op. Bureau Risicobeoordeling & onderzoek van de NVWA concludeerde in een advies over de evaluatie van de Wet dieren dat het ontbreekt aan handvatten voor een goede beheersing van de risico's voor dierenwelzijn of vereisten voor dierenwelzijn. Eerder al had de Inspecteur-Generaal van de NVWA op basis van een BuRO-rapport over de vleeskuikensector geconcludeerd «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», zo schreef de Inspecteur-Generaal eind 2019 aan de Minister van LNV, «leidt dit tot een meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit om deze risico's tot aanvaardbare proporties terug te dringen.»¹⁴

De systeemwijziging die nodig is om het structurele dierenleed in de veehouderij te beëindigen werd echter niet ingezet en de Wet dieren werd niet aangepast om de normen voor dierenwelzijn beter te borgen. Het doel van de wet – het beschermen van dieren tegen menselijke handelingen die hun welzijn aantasten – 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 vreemd. Verschillende 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.¹⁵ De beloften en de beleidsnota's waren helder, maar de dierenbeschermingswet werd niet aangepast om te borgen dat deze goede doelstellingen voor dierenwelzijn ook daadwerkelijk zouden worden behaald. De kabinetten kozen voor een beleidsmatige aanpak met sectorplannen en convenanten, zonder een wettelijke stok achter de deur. Het resultaat is dat verreweg het allergrootste deel van de dieren in de Nederlandse veehouderij nog steeds moet leven in stallen en systemen die structureel leed veroorzaken, omdat ze niet zijn ingericht om zelfs maar te voorzien in de natuurlijke basisbehoeften van het dier.

De mooie woorden over dierenwelzijn werden, kortom, niet waargemaakt en niet geborgd in de wet. Voorstellen vanuit de Kamer om de politieke beloften over fundamentele herziening van de veehouderij concreet gestand te doen, werden jarenlang afgewezen door het kabinet – dat zelf ook niet met wetswijzigingen kwam om te zorgen dat er wél werd toegewerkt naar een einde aan het dierenleed dat veroorzaakt wordt door de bio-industrie. Dat is niet alleen heel ingrijpend 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.

¹⁴ NVWA. (2019). Managementreactie IG-NVWA BuRO-advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector.

¹⁵ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 286, nr. 1
Kamerstukken II, 2007/2008, 28 286, nr. 76-b1

Intussen ging de intensivering in de gangbare veehouderij in Nederland steeds verder door, met alle problemen van dien: het op grote schaal fokken, houden en doden van dieren veroorzaakt immers niet alleen veel dierenleed, maar vormt ook een enorme belasting van de leefomgeving. Zo is de noodzaak om natuur te beschermen tegen ammoniak uit de veehouderij de afgelopen jaren steeds nijpender geworden. De oplossing werd veelal gezocht in technische maatregelen die de problemen die de gangbare veehouderij veroorzaakt voor natuur, klimaat, lucht en water zouden moeten verminderen. Zulke maatregelen gaan vaak ten koste van het dierenwelzijn, zoals emissiearme stalvloeren en luchtwassers waarmee de risico's op afschuwelijke stalbranden aanzienlijk toenemen. In plaats van verbetering van het dierenwelzijn, werd het dierenwelzijn door dit soort «oplossingen» (die vaak ook nog eens weinig tot niets opleveren voor de leefomgeving) juist verder verslechterd. Het belang van de dieren raakte zo steeds meer in de knel. In 2019 pleitte de door de Minister van LNV ingestelde adviescommissie «Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw» er zelfs voor dat veehouders klimaat en reductie van stikstof belangrijker zouden moeten maken dan dierenwelzijn.¹⁶ Deze ontwikkelingen maakten het noodzakelijker dan ooit om in het landbouwbeleid betere waarborgen in te bouwen voor dierenwelzijn. De beloofde herziening van de veehouderij omwille van het dierenwelzijn moest eindelijk zijn beslag krijgen in de wet.

Bij de behandeling van de Spoedwet aanpak stikstof in december 2019 diende de Partij voor de Dieren daarom een amendement in om tegelijk met de stikstofwet de Wet dieren te wijzigen. Een effectieve bescherming van dieren gaat immers hand in hand met een effectieve bescherming van de natuur. Het amendement beoogde de Wet dieren op het meest fundamentele punt aan te scherpen: het dierenwelzijn moet voortaan voorop staan, ook in de veehouderij. Het systeem zou voortaan moeten worden aangepast aan de dieren, in plaats van de dieren aan het systeem. Wetstechnisch regelde het amendement dat 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.¹⁷ Dit voorstel kreeg op dat moment de steun van 53 Kamerleden. Dat was niet genoeg om het amendement aangenomen te krijgen, maar de analyse dat het welzijn van dieren wettelijk geborgd moet worden, juist in een transitie naar een duurzame landbouw en wanneer maatregelen voor natuur en klimaat ten koste kunnen gaan van het dierenwelzijn, vond duidelijk weerklank bij een groeiend deel van de Kamer. De Partij voor de Dieren bleef dit pleidooi herhalen en diende het amendement in 2021 nogmaals in, nu bij de wijziging van de Wet dieren (in verband met de implementatie van Europese diergezondheidsregels). Deze keer kreeg het voorstel wél steun van de meerderheid van de Tweede Kamer.¹⁸

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.

¹⁶ Maij, H., Baarsma, B., Koen, C., van Dijk, G., Van Trijp, H., Volberda, H., Vermeulen, M., Tijssens, R. & Thus, S. (2019). Goed boeren kunnen boeren niet alleen: «je kunt niet groen doen als je rood staat». Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw.

¹⁷ Kamerstukken II, 2019/2020, Amendement Ouwehand, 35 347, nr. 42

¹⁸ Kamerstukken II, 2020/2021, Amendement Vestering, 35 398, nr. 23

De Minister deed dat echter niet. In plaats van werk te maken van een goede uitvoering of – indien nodig – nadere uitwerking of verbetering van de gewijzigde wet, besloot de Minister dat hij de door beide Kamers aangenomen wetwijziging van de Partij voor de Dieren weer ongedaan wilde maken. Een besluit waar staatsrechtsdeskundigen hun wenkbrauwen flink over optrokken. De Minister stuurde een nota van wijziging naar de Tweede Kamer, waarbij hij liet weten volledig achter het doel van het amendement te staan, maar betoogde dat hij dit doel op een andere manier wilde gaan halen dan via de wettelijke borging die was aangenomen door de Staten-Generaal: de nieuwe normen voor dierenwelzijn hoefden wat hem betreft niet in de wet zelf te staan, maar zouden later door de Minister van Landbouw in lagere regelgeving kunnen worden vormgegeven (in zogenaamde Algemene Maatregelen van Bestuur).

Dierenbeschermers uit het hele land protesteerden tegen deze gang van zaken, omdat de langbeloofde bescherming van dieren in de veehouderij weer uit de wet werd gehaald. In plaats daarvan kwam een veel minder zeker alternatief: de omslag naar een veehouderij waarin het perspectief van het dier leidend is, zou bereikt moeten worden via regels die de (toekomstige) Minister van Landbouw op zou moeten gaan stellen. Na een hoorzitting en een uitvoerig debat, waarin de Minister bezwoer volledig achter het doel van een dierwaardige veehouderij te staan, en dat de door hem voorgestelde route daar net zo goed naar zou leiden, stemde de Tweede Kamer op 19 maart 2024 in met de nota van wijziging van de Minister, waarmee het aangenomen amendement van de Partij voor de Dieren werd teruggedraaid. Initiatiefnemer kondigde daarop direct aan te gaan werken aan een nieuw initiatiefwetsvoorstel om de normen voor dierenwelzijn weer terug te krijgen in de wet. De ervaring leert immers dat dieren zonder deugdelijke wettelijke borging van politieke beloften over dierenwelzijn altijd aan het kortste eind blijven trekken.

Op 28 mei 2024 stemde ook de Eerste Kamer in met de nota van wijziging van de Minister. Diezelfde dag nog stuurde de initiatiefnemer haar wetsvoorstel voor een einde aan de bio-industrie voor advies naar de Raad van State. Dat is het initiatiefwetsvoorstel dat nu voor u ligt.

1.4 Het waarmaken van de nieuwe politieke belofte: een dierwaardige veehouderij

Door het terugdraaien van het amendement van de Partij voor de Dieren en deze te vervangen door het plan van Minister Adema is deugdelijke wettelijke bescherming van dieren in de veehouderij opnieuw op losse schroeven komen te staan. Immers, met de wetwijziging van de Partij voor de Dieren werden de door de samenleving gewenste normen voor dierenwelzijn verankerd in de Wet dieren zelf, terwijl de route van Minister Adema betekende dat de (toekomstige) Minister van Landbouw het initiatief kreeg om daar op een later moment zelf regels voor op te stellen in zogenaamde Algemene Maatregelen van Bestuur.

Daarbij is het belangrijk om op te merken dat het kabinet zei dat het doel dat het perspectief van het dier leidend zou worden in de veehouderij volledig bleef staan. Minister Adema betoogde nog steeds helemaal achter de doelen van het eerder aangenomen amendement van de Partij voor de Dieren te staan, maar zei dat hij deze doelen slechts op een andere manier wilde behalen.¹⁹ ²⁰ Tijdens de wetsbehandeling werd ook door vrijwel alle partijen in de Kamer gesteld dat zij dierwaardigheid zeer belangrijk vinden. De Tweede Kamer bevestigde dit uiteindelijk door via

¹⁹ Kamerstukken II, 2023/2024, 35 746, nr. 40

een amendement in de Wet dieren vast te leggen dat er regels moeten komen «die gericht zijn op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren».

Dat maakt dat de oude politieke belofte een nieuw vaandel draagt: dierwaardige veehouderij. Er is brede consensus over het doel en ook de Raad van State onderschrijft dit in zijn advies over voorliggend wetsvoorstel: «de wens om de veehouderij op een dierwaardige manier vorm te geven, wordt breed gedeeld». Het parlement heeft het doel van een dierwaardige veehouderij vastgelegd in de wet, evenals de overgangstermijn die daarvoor moet worden aangehouden – in 2040 moet de dierwaardige veehouderij zijn gerealiseerd. Zoals in het volgende hoofdstuk uiteen zal worden gezet, is met de wetssystematiek die uiteindelijk is gekozen de kans echter zeer groot dat dit doel niet zal worden behaald – niet in 2040, maar zelfs ook niet in de jaren of decennia daarna.

Initiatiefnemer vindt dat onacceptabel. Zij hecht eraan erop te wijzen dat verschillende kabinetten al sinds het begin van deze eeuw beloofden dat in 2012, maar uiterlijk 2022 het perspectief van het dier leidend zou zijn in de veehouderij. Die belofte is niet waargemaakt en daarmee heeft de politiek gefaald om dieren de wettelijke bescherming te bieden die ze verdienen en waar de samenleving al zo lang om vraagt. Dieren zijn geen dingen. Het is zeer pijnlijk dat sinds het begin van deze eeuw wel allerlei mooie ambities, beleidsnota's en langetermijndoelen voor dierenwelzijn zijn opgesteld, maar dat dieren nog altijd niet de wettelijke bescherming hebben die ze verdienen en dat de beloofde omslag in de veehouderij nog altijd niet is ingezet – laat staan gerealiseerd.

De harde realiteit is dat dieren in de veehouderij nog altijd massaal in systemen worden gehouden waarin ze structureel leed ervaren. Uiterlijk in 2022 zou daar een einde aan zijn gemaakt, zo beloofden opeenvolgende kabinetten, en zou het systeem van de veehouderij zijn aangepast aan het dier. Het is nu 2025 en het kabinet moet nog altijd beginnen aan die beloofde omslag in de veehouderij. Dat is een trieste constatering en het toont aan hoe makkelijk de belangen van dieren telkens weer terzijde kunnen worden geschoven wanneer mooie doelen en ambities voor dierenwelzijn niet gepaard gaan met stevige verankering in wet.

Daarom is het van groot belang dat de beloften voor een beter leven voor dieren nu wél worden waargemaakt. Voor de dieren, voor alle Nederlanders die al zo lang een einde willen aan de bio-industrie én voor het vertrouwen in de politiek, dat ook hierdoor een knauw heeft gekregen. Het doel van een dierwaardige veehouderij wordt (opnieuw) breed onderschreven. Het parlement heeft in 2024 in meerderheid besloten om de deadline daarvoor op 2040 te stellen. Initiatiefnemer vindt het meer dan pijnlijk dat als gevolg van het falen van de politiek de doelen voor dierenwelzijn nu weer ver vooruit zijn geschoven, maar erkent de politieke realiteit van deze meerderheidsbeslissing en constateert dat ook de Raad van State in zijn advies wijst op het belang van een overgangstermijn waarin veehouders hun bedrijfsvoering moeten kunnen aanpassen. Tegelijkertijd vindt de initiatiefnemer het onverteerbaar als niet alleen de deadline voor een beter leven voor dieren 18 jaar wordt opgeschoven, maar het daarbij ook nog eens hoogst twijfelachtig is of het nieuwe doel van een dierwaardige veehouderij in 2040 wel wordt behaald. Zeker als

²⁰ 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.»

eerdere doelstellingen voor dierenwelzijn niet zijn gerealiseerd en de deadline ver vooruit wordt geschoven rust er volgens de initiatiefnemer een dure plicht op de politiek om de belofte dat dieren niet meer mogen lijden door de manier waarop zij worden gehouden, deze keer wél waar te maken.

Daarom heeft initiatiefnemer dit wetsvoorstel ingediend. Het voorliggende wetsvoorstel zorgt er voor dat het bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren niet alleen een ambitie blijft, maar dat deze transitie ook deugdelijk wettelijk wordt geborgd. Deze initiatiefwet doet wat de commissie-Wijffels in 2001 al adviseerde: de veehouderij moet terug naar de tekentafel. Om te beginnen wordt de bouw van stallen waarin dieren hun natuurlijke gedrag niet kunnen vertonen zo snel mogelijk verboden. Nieuwe stalsystemen waarin dieren in de veehouderij worden gehouden, moeten diergericht worden ontworpen. Daartoe is in dit wetsvoorstel vastgelegd aan welke specifieke behoeften van dieren zulke systemen moeten voldoen. En het wetsvoorstel maakt een einde aan lichamelijke ingrepen bij dieren, zoals het afbranden van staartjes bij biggen.

Het is belangrijk te erkennen dat veel veehouders in een lastige positie zitten omdat de overheid de afgelopen decennia steeds met losse maatregelen op deelterreinen heeft gestuurd terwijl de grote problemen voor natuur, klimaat, bodem, water en dierenwelzijn daarmee niet werden opgelost. Initiatiefnemer begrijpt heel goed dat de veranderingen die nodig zijn in de landbouw voor de mensen die leven en werken in deze sector heel ingrijpend kunnen zijn. De transitie naar een duurzame landbouw vraagt om een heldere visie, een integrale aanpak en daarmee duidelijkheid over het toekomstperspectief, evenals om flankerend beleid om boeren te helpen omschakelen naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering of een geheel andere invulling van de activiteiten op het erf. Met dit wetsvoorstel wordt een heldere stip op de horizon gezet voor veehouders en wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan de zo dringend gewenste integrale aanpak van de grote uitdagingen waar de huidige landbouw voor staat. Door duidelijkheid te bieden voor de lange termijn en door de normen voor dierenwelzijn wettelijk te borgen wordt voorkomen dat veehouders maatregelen moeten treffen voor bijvoorbeeld natuur of klimaat die ten koste gaan van dierenwelzijn.

Dit wetsvoorstel vormt daarmee het noodzakelijke alternatief voor de AMvB van Minister Wiersma. Dat plan komt namelijk op geen enkele manier tegemoet aan de door de Kamer gewenste omslag naar een dierwaardige veehouderij, en biedt bovendien geen enkele duidelijkheid aan veehouders over waar het naar toe moet in de landbouw en aan welke normen zij in de toekomst zullen moeten voldoen. Initiatiefnemer biedt de Kamer met dit wetsvoorstel nadrukkelijk de gelegenheid om de AMvB van Minister Wiersma te verwerpen, en in plaats daarvan de breed gedeelde wens om te komen tot een dierwaardige veehouderij op een deugdelijke manier wettelijk te borgen, en zo te zorgen dat er daadwerkelijk een einde komt aan het structurele dierenleed dat veroorzaakt wordt door de bio-industrie.

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.²¹ De Nederlandse veehouderij moest wat commissievoorzitter Wijffels betreft «terug naar de tekentafel», om met behulp van een nieuw ontwerp grondig te worden herzien.²² De historisch zo gegroeide, huidige veehouderij past niet meer in de 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.²³ 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.

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.²⁴ 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 en geen fysieke ingrepen meer ondergaan als gevolg van de wijze waarop ze worden gehouden. Transport over lange afstand van dieren naar slachthuizen zou niet meer plaatsvinden. 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.

Anno 2025 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 altijd mijlenver af van die mooie beloften.

Wanneer duidelijke en breedgedragen doelstellingen van de regering niet worden behaald, is het belangrijk om kritisch te kijken naar de manier waarop getracht is die doelstellingen te realiseren. Het eerste dat opvalt, is dat landbouwministers wel duidelijke beleidsnota's schreven en heldere doelstellingen formuleerden voor dierenwelzijn, inclusief een termijn waarop die doelen bereikt zouden moeten zijn (uiterlijk 2022), maar dat zij er daarbij nadrukkelijk voor kozen om dit niet vast te leggen in de dierenbeschermingswet. De verschillende landbouwministers betoogden dat wettelijke borging van de doelstellingen niet nodig was, omdat via de

²¹ Commissie Wijffels, 2001. Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector.

²² De Jong, A. (2001, 30 mei). Brinkhorst prijst rapport Wijffels als hard en onontkoombaar «Kleinere sector onvermijdelijk». Reformatorisch Dagblad.

²³ Kamerstukken II, 2001/2002, 28 286, nr. 1

²⁴ Kamerstuk II, 2007/2008, 28 286, nr. 76-b1

route van sectorplannen, afspraken en convenanten de doelen wel zouden worden gehaald. De doelen waren helder, maar de aanpak was vrijblijvend en de bal werd bij de agrosector zelf gelegd. We moeten vaststellen dat deze aanpak niet succesvol is geweest: de beloofde herziening van de veehouderij, waarin het perspectief van het dier leidend zou worden, is niet tot stand gebracht. De veehouderij is niet teruggegaan naar de tekentafel, zoals Wijffels dringend adviseerde. Meer dan twintig jaar is wel 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 in de veehouderij iets minder ellendig te maken, maar de omslag naar een diergericht systeem is niet gemaakt. Wel hebben veeboeren steeds weer moeten investeren in aanpassingen van hun stallen; veelal technische maatregelen die veel geld kostten maar de problemen voor dierenwelzijn, natuur of milieu niet in de kern aanpakten – laat staan in samenhang oplossen. Het resultaat van dit beleid 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 doen²⁵. Al jaren verzoekt de Kamer de regering om ervoor te zorgen dat het nu eindelijk echt gedaan moet zijn met deze pijnlijke verminking van weerloze jonge dieren.²⁶ In 2013 zijn er door de varkenssector afspraken gemaakt om hier stapsgewijs mee te stoppen, vastgelegd in de zogenoemde verklaring van Dalflen. Het Ministerie van landbouw heeft bijgedragen aan onderzoeken, stappenplannen, overlegstructuren, en dergelijke. Toch wordt nog altijd bij 99% van de pasgeboren biggetjes de staart afgebrand.²⁷

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 werden gezet gingen tergend langzaam en, belangrijker nog, werden niet getoetst aan een duidelijke stip op de horizon. Het landbouwbeleid – inclusief het beleid voor dierenwelzijn – bleef bestaan uit het telkens sturen op één probleemveld, zonder de problemen integraal aan te pakken, en resulteerde in steeds weer nieuwe voorschriften voor kleine aanpassingen zonder dat de problemen (voor natuur, of dierenwelzijn, of mest, etc.) daadwerkelijk werden opgelost. In hoofdstuk 3, Financiële gevolgen en toekomstperspectief voor boeren, gaat de initiatiefnemer hier nader op in. Voor nu is het van belang om vast te stellen dat het gevoerde landbouwbeleid niet verder kwam dan het telkens voorschrijven van kleine aanpassingen waarmee de problemen niet in de kern en al helemaal niet in samenhang werden aangepakt en opgelost. Dit terwijl iedere stalaanpassing wel telkens nieuwe investeringen vraagt van veehouders. Dat heeft geleid tot nog verdere intensivering en schaalvergroting. Alleen grote bedrijven kunnen dit immers volhouden. Intussen werd het doel van daadwerkelijk dierenwelzijn bij lange na niet bereikt.

²⁵ 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 staartbiten te voorkomen – zoals het aanpassen van de omgeving of de bezetting – onvoldoende werken

²⁶ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 398, nr. 23.

Kamerstukken II, 2022/2023, 28 286, nr. 1305.

²⁷ 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 eindelijk te borgen dat de beloofde omslag in de veehouderij wordt gemaakt: dieren moeten de ruimte krijgen om te kunnen leven naar hun aard.²⁸ Het zou daardoor – met ingang van 1 juli 2024 – niet langer toegestaan zijn om pijn of letsels 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 in de veehouderij. Dieren zouden, kortom, niet meer mogen lijden door de wijze waarop ze worden gehouden.

2.2 Context van het wetsvoorstel

Naar aanleiding van het aangenomen amendement van de Partij voor de Dieren had het kabinet Rutte IV in het coalitieakkoord een koers ingezet richting een «dierwaardige veehouderij».²⁹ De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zei werk te willen maken van de transitie naar het gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen, een omslag die op papier al zo lang wordt nagestreefd door opeenvolgende kabinetten.³⁰ Daar moest wel een flinke inhaalslag voor worden gemaakt, maar vanuit de Kamer was er al veel in gang gezet.

Zo was na een debat over onder andere de invulling van het aangenomen amendement door de Kamer per motie uitgesproken dat wetenschappelijke kennis over diergedrag leidend moet zijn bij het bepalen van de natuurlijke behoeften van dieren.³¹ Hierop werd 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»³²:

- 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.

²⁸ Kamerstukken II, 2020/2021, 35 398, nr. 23

²⁹ Vastgelegd in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie»

³⁰ Kamerstukken II, 2022/2023, 28 286, nr. 1265

³¹ Kamerstukken II 2020/2021, 28 286, nr. 1186

³² Zienswijze Dierwaardige Veehouderij, Raad voor Dierenaangelegenheden, november 2021

- 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 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 op het gebied van huisvesting.³³ 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 en conform het advies van de commissie-Wijffels: de veehouderij moet terug naar de tekentafel.

Om de doelen van het aangenomen amendement te bereiken, had de Minister aanvankelijk aangekondigd de wijziging van de Wet dieren te willen «concretiseren» om zo de wet handhaafbaar en uitvoerbaar te maken.³⁴ Er was nu door de Raad voor Dierenaangelegenheden 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 zelf nader te concretiseren naar aanleiding van het aangenomen amendement. De Minister deed echter geen van beide.

Hij kwam met een nota van wijziging om het aangenomen amendement weer terug te draaien. Daarbij stelde hij achter de doelen van het oorspronkelijke amendement te staan, maar die doelen op een andere manier te willen bereiken. In plaats van de verankering in de wet dat dieren in de veehouderij niet mogen lijden als gevolg van de manier waarop ze worden gehuisvest, zoals bepaald door de Staten-Generaal, stelde hij voor om de Minister van Landbouw daar zelf nadere regels voor te laten opstellen in een zogenaamde algemene maatregel van bestuur. In de nota van wijziging werd het aangenomen amendement geschrapt. In plaats daarvan werd aan de wet de bepaling toegevoegd dat het houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten verboden is om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in per AMvB aangewezen gedragsbehoeftes.³⁵ Het doel van een «dierwaardige veehouderij» in 2040, conform de principes van de RDA, bleef het eindpunt, zo schreef de Minister in zijn toelichting. In een latere Kamerbrief over de vervolgstappen die hij zou zetten indien zijn nota van wijziging zou worden aangenomen, benadrukte Adema dat hij koos voor een stapsgewijze aanpak, met een eerste pakket aan maatregelen, die veehouders zonder grote financiële gevolgen zelf kunnen zetten. Later zou er een aanvullend pakket aan maatregelen komen die fasegewijs tot 2040 vorm zouden moeten krijgen.³⁶

³³ Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

³⁴ Onder andere Kamerstukken II, 2022/2023, 28 286, nr. 1265 en Kamerstukken II, 2023/2024, 28 286, nr. 1321

³⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 35 746, nr. 9

³⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 28 286, nr. 1330

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 voor een dierwaardige veehouderij op deze manier naar hun mening niet zullen worden behaald.³⁷ Deze route draagt immers het risico in zich dat telkens opnieuw de voorgestelde maatregelen zullen worden afgewogen tegen de korte termijn financiële gevolgen hiervan voor de sector of individuele veehouders. Ook is het risico levensgroot dat er bij de uitwerking niet ingezet wordt op de benodigde fundamentele transitie naar een dierwaardige veehouderij, door echt te kiezen voor diergericht ontwerpen, maar dat het weer blijft bij (beperkte) dierenwelzijnsverbeteringen binnen het huidige systeem.³⁸ Door deelnemers aan het rondetafelgesprek werd er ook op gewezen dat dierenwelzijn niet op zichzelf staat, maar dat het onderdeel is van een breder pakket aan grote uitdagingen voor de landbouw op het gebied van bijvoorbeeld natuur en klimaat. De manier waarop deze problemen tot nu toe zijn aangepakt, werkt niet. In plaats daarvan is een integrale aanpak nodig, met een duidelijke stip op de horizon en een helder toekomstperspectief waarbij alle doelen voor de landbouw in samenhang worden gerealiseerd.³⁹

De initiatiefnemer acht het van belang om te onderstrepen dat de landbouw in Nederland inderdaad voor vele grote uitdagingen staat. Alom wordt erkend dat het huidige systeem niet houdbaar is. Tot dusverre is door de overheid telkens gestuurd op één probleemveld, zonder de problemen integraal aan te pakken. Maatregelen die werden getroffen om één probleem op te lossen, zorgden vaak weer voor andere problemen. Zo leidt de emissiearme aanwending van mest tot negatieve effecten voor het bodemleven.⁴⁰ Luchtwassers zorgden voor een slechtere luchtkwaliteit in de stal en voor verhoogde brandveiligheidsrisico's.⁴¹

De transitie in de landbouw die steeds noodzakelijker is geworden vanwege de druk op bodem, natuur, water, lucht en klimaat onderstreept dat het extra belangrijk is om dierwaardigheid direct en volwaardig mee te nemen in het landbouwbeleid voor de komende jaren en decennia. Dit voorkomt dat – met alle uitdagingen waar de landbouwsector mee te maken heeft op het gebied van milieu en klimaat – dierenwelzijn telkens ondergeschikt raakt, waardoor een dierwaardige veehouderij zelfs in 2040 niet wordt gehaald. Het voorkomt ook dat veehouders steeds weer geconfronteerd worden met verschillende regels voor het aanpakken van deelproblemen; eerst regels voor natuur en dan later weer voor dierenwelzijn.

Tijdens de behandeling van de nota van wijziging van de Minister nam de Tweede Kamer een amendement van D66 en de VVD aan waarmee in de wet werd vastgelegd dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige wijze van het houden van dieren moet zijn bewerkstelligd, tenzij een langere overgangstermijn nodig is voor het terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen.⁴² Ook legde het amendement vast dat de AMvB's die de Minister moet gaan opstellen gericht moeten zijn op

³⁷ Rondetafelgesprek over de nota van wijziging ten aanzien van artikel 2.1 van de Wet dieren, 29 februari 2024

³⁸ Position paper van de Dierencoalitie ten behoeve van het Rondetafelgesprek nota van wijziging Wet dieren d.d. 29 februari 2024

³⁹ Position paper Caring Farmers rondetafelgesprek Dierwaardige Veehouderij d.d. 29 februari 2024

⁴⁰ Van der Schans, F.C., Rougoor, C.W. & Van der Weijden, W.J. (2020). Duurzaamheidseffecten van stikstof- en klimaatmaatregelen voor de landbouw. CLM, publicatienummer 1038.

⁴¹ Schrikkema, M. (2016, 6 mei). Luchtwassers in stallen gevaarlijk voor mens en dier. EenVandaag.

⁴² Kamerstukken II 2023/2024, 35 746, nr. 30

het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren (zoals gedefinieerd door de RDA). Verder regelde dit amendement dat de Minister binnen één jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe wet met een AMvB voor varkens, pluimvee, melkvee en kalveren moet komen, om te voorkomen dat dit lang zou worden uitgesteld.

Hoewel het amendement beoogde het wetsvoorstel van de Minister te verbeteren en aan te scherpen met als doel het bereiken van een dierwaardige veehouderij, vertoont de huidige wet (ook met dit aangenomen amendement) nog altijd veel kenmerken van de systematiek van de «oude» Wet dieren – een wet die volgens de evaluatie onvoldoende doeltreffend en effectief was. Het doel van een dierwaardige veehouderij wordt wel erkend in de wet, maar dit doel is niet deugdelijk wettelijk geborgd en daarmee blijven er grote onzekerheden bestaan over het daadwerkelijk behalen van dat doel. Zo liggen de (huisvestings)voorwaarden waaronder dieren in de veehouderij mogen worden gehouden, niet vast in de wet zelf. De Minister heeft juist grote vrijheid gekregen door zelf in AMvB's te kunnen bepalen welke eisen hij wel en niet gaat stellen voor het houden van dieren in de veehouderij. De ervaring leert dat er bij voorstellen om kwetsbare waarden als natuur of dierenwelzijn beter te beschermen steevast flinke lobbykracht in de richting van het ministerie wordt ingezet om voorgenomen maatregelen af te zwakken of helemaal te schrappen. Daarbij is het van belang om op te merken dat de controlerende en medewetgevende positie van de Kamer bij AMvB's beperkt is. De bepaling dat de AMvB's «gericht moeten zijn op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040» biedt daarmee geen garantie dat dit ook daadwerkelijk het geval gaat zijn. De mogelijkheden van de Kamer om een door een Minister voorgestelde AMvB te wijzigen zijn minimaal – de Kamer kan een AMvB niet direct wijzigen.

Wanneer in 2040 blijkt dat de doelen niet zijn behaald, kan een rechter slechts toetsen of de regels voldoende waren. Het gaat hier, kortom, niet om een direct handhaafbare norm waarbij kan worden ingegrepen om dieren te beschermen en het doelbereik te garanderen. De huidige wet biedt bovendien de mogelijkheid om de vastgelegde deadline van 2040 toch nog verder op te schuiven. En de Minister sorteerde er bij de wetsbehandeling in de Eerste Kamer al op voor dat er waarschijnlijk uitzonderingen gaan komen op het eindbeeld van 2040 en dat in sommige gevallen voor een langere termijn kan worden gekozen.⁴³

In de Wet dieren zoals die nu geldt is dus wel vastgelegd dat de veehouderij in Nederland uiterlijk in 2040 dierwaardig moet zijn volgens de principes van de RDA, maar de deugdelijke wettelijke borging dat dit doel ook daadwerkelijk bereikt wordt, ontbreekt. De bepalingen die op dit moment in de Wet dieren zijn opgenomen voor het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij laten alle ruimte voor het uitstellen of zelfs geheel achterwege laten van de regels die nodig zijn om te zorgen dat dieren vanaf 2040 niet meer hoeven te lijden door de manier waarop ze worden gehouden in de veehouderij. De systematiek die is gekozen in de huidige wet (via AMvB's, en met de mogelijkheid om de deadline nog verder te verschuiven) biedt, kortom geen zekerheid dat in 2040 dieren inderdaad kunnen leven naar hun aard. De route van het stellen van regels via verschillende AMvB's biedt veehouders bovendien niet de duidelijke stip aan de horizon op basis waarvan zij hun lange termijn investeringsbeslissingen kunnen nemen.

⁴³ 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.

Toen het voorliggende wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State werd gestuurd (mei 2024), waren de zorgen over de gebrekkige wettelijke borging van het nieuwe beloofde doel – een dierwaardige veehouderij, uiterlijk in 2040 – al zeer reëel voor iedereen die de geschiedenis kent van de zware strijd die telkens weer gevoerd moet worden voor zelfs de kleinste maatregel om het lijden van dieren in de veehouderij ook maar iets te verminderen. Voor iedereen die de afgelopen decennia heeft gezien dat als eindelijk het punt is bereikt dat er maatregelen worden uitgewerkt om het dierenwelzijn in de veehouderij beter te beschermen, er steevast flinke druk wordt uitgeoefend om die voorgenomen maatregelen weer af te zwakken. Voor iedereen die uit eigen ervaring – of door het lezen van de evaluatie van de Wet dieren – weet dat er wel mooie woorden en ambities over dierenwelzijn in de wet kunnen staan, maar dat die niet worden waargemaakt als diezelfde wet nog altijd mogelijkheden biedt om uitzonderingen te maken en maatregelen vooruit te schuiven.

Inmiddels heeft Minister Wiersma een concept-AMvB gepresenteerd die zou moeten bewerkstelligen dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige manier van het houden van dieren in de veehouderij is gerealiseerd. Deze concept-AMvB maakt duidelijk dat bovenstaande zorgen niet slechts theoretisch zijn, maar bewaarheid worden in de praktijk. Minister Wiersma heeft de veehouderij niet terug naar de tekentafel gebracht en de benodigde omslag naar diergericht ontwerpen in de veehouderij wordt niet ingezet – in tegendeel.

De AMvB van Minister Wiersma bevat voor het overgrote deel slechts voorgenomen maatregelen voor beperkte dierenwelzijnsverbeteringen binnen het huidige systeem. Het is niet eens zeker of deze minimale maatregelen daadwerkelijk worden ingevoerd: de Minister creëert een levensgrote ontsnappingsmogelijkheid door de invoering van de maatregelen telkens afhankelijk te stellen van voorafgaande evaluaties over de financiële gevolgen voor de sector. Ook moet in het plan van de Minister steeds eerst worden geëvalueerd of de regels voor natuur, milieu, lucht, water en bodem wel ruimte laten voor de voorgenomen dierenwelzijnsmaatregelen. Dat is precies het tegenovergestelde van de integrale visie die de landbouw juist zo hard nodig heeft. En juist omdat het huidige beleid om de impact van de veehouderij op de leefomgeving te verminderen al zo vaak ten koste gaat van dierenwelzijn (denk aan de emissiearme stalvloeren en luchtwassers) was het volgens de Kamer noodzakelijk om de bescherming van dieren beter wettelijk te verankeren. Maar met de AMvB van Minister Wiersma worden de belangen van dieren opnieuw ondergeschikt gemaakt aan alle andere belangen.

Het doel van een dierwaardige veehouderij zal op deze manier zeker niet worden bereikt. Daarbij blijft ook voor veehouders onduidelijk aan welke eisen ze precies zullen moeten voldoen, en wanneer. In de volgende paragraaf zal initiatiefnemer deze constatering toelichten door de inhoud van de AMvB te bespreken.

2.2.1 De AMvB van Minister Wiersma – in 2040 nog steeds geen dierwaardige veehouderij

Op 24 juni 2025 werd de concept-AMvB van Minister Wiersma (BBB) openbaar, waarmee invulling zou moeten worden gegeven aan de wens van de Kamer zoals geformuleerd in de gewijzigde Wet dieren om de veehouderij op een dierwaardige wijze vorm te geven. In tegenstelling tot de route die Adema wilde volgen, heeft Wiersma ervoor gekozen om met één AMvB met maatregelen te komen voor varkens, koeien en kippen, in plaats van één AMvB op de korte termijn en een of meerdere voor de lange termijn. Er liggen nog geen voorstellen voor de andere diersoorten, zoals eenden, kalkoenen, geiten en konijnen. De inwerkingtredingsdata

van een groot deel van de maatregelen, waaronder alle maatregelen die beoogd zijn voor 2035 en 2040 zijn niet vastgelegd in de wet, maar worden bepaald per koninklijk besluit en zijn dus afhankelijk van de Minister die tegen die tijd verantwoordelijk is voor dierenwelzijn. In tegenstelling tot de route zoals beloofd door Minister Adema kiest Minister Wiersma bovendien niet voor een transitie naar een dierwaardige veehouderij, maar voor (beperkte) dierenwelzijnsverbeteringen binnen het huidige systeem. Illustratief is de passage in de toelichting van de AMvB waarin wordt benadrukt dat het gaat om het «doorontwikkelen» van de veehouderij naar een «nog meer dierwaardige veehouderij». Daarmee zegt Minister Wiersma met zoveel woorden dat zij de huidige omstandigheden in de veehouderij al dierwaardig vindt en dat er zeker niets fundamenteels hoeft te veranderen in de manier waarop dieren worden gehouden. Die verandering komt er dan ook niet, met deze AMvB.

Minister Wiersma creëert levensgrote ontsnappingsmogelijkheden voor de (toekomstige) Minister van landbouw om de (beperkte) voorgenomen maatregelen voor de verbetering van het dierenwelzijn tóch niet in te voeren. In de AMvB zijn allerlei voorafgaande evaluatiemomenten opgenomen voordat maatregelen in werking treden. Telkens twee jaar voordat een maatregel in werking zou moeten treden, moet worden geëvalueerd of deze maatregel wel doorgang moet vinden. Via de evaluatie moet onder meer worden onderzocht of de regels voor natuur, milieu, lucht, water en bodem geen beperkingen stellen aan de dierenwelzijnsmaatregelen die nog niet in werking zijn getreden. Indien dat het geval is, kan de inwerkingtreding (voor onbepaalde tijd) worden uitgesteld of kan de dierenwelzijnsmaatregel worden afgezwakt. Ook moet telkens vooraf worden geëvalueerd wat de financiële gevolgen zijn voor de sector voordat de Minister besluit of een maatregel daadwerkelijk moet worden ingevoerd.

Het verbeteren van dierenwelzijn wordt bovendien voor een belangrijk deel opnieuw bij de sector zelf neergelegd, die aanbevelingen kan opnemen in een *Gids voor goede praktijken*. Uit de toelichting van de AMvB blijkt dat deze gidsen niet meer zullen zijn dan vrijblijvende handreikingen. Het gaat niet om algemeen verbindende voorschriften, maar om documenten die houders ter kennisneming beschikbaar moeten hebben. «De houder is niet verplicht overeenkomstig die gidsen te handelen, het zijn immers private aanbevelingen». Op naleving van de inhoud van een gids wordt niet gehandhaafd. Er kan hooguit gecontroleerd worden of de houder de gids daadwerkelijk bezit, niet of hij ernaar handelt. De NVWA kan niet ingrijpen als een veehouder niet aan de gidsen voldoet. Minister Wiersma schrijft dat ze deze gidsen ziet als «stimulans dat alle houders kennisnemen» van beschikbare goede praktijken en dat ze die «ten minste in overweging nemen».

Door de evaluatiemomenten, de inwerkingtreding die steeds afhankelijk is van een koninklijk besluit en de gidsen van goede praktijken is het onmogelijk om te schetsen hoe de veehouderij er in 2040 uit zal zien op basis van de AMvB van Wiersma. Maar zelfs als alle nu voorgenomen maatregelen daadwerkelijk worden ingevoerd, is een dierwaardige veehouderij zelfs in 2040 nog lang niet in zicht.

Als alle maatregelen conform de voorgenomen inwerkingtredingsdatum (die in veel gevallen niet wettelijk zijn vastgelegd) in werking zullen treden, zal de varkenshouderij er in 2040 wat anders uitzien dan nu. Zo krijgen varkens in stallen (met uitzondering van de moederzeugen die tussen stangen liggen en de varkens in dekstallen) toegang tot schuurvoorzieningen. De varkens die tussen de 85 en 110 kilo zwaar zijn, krijgen 0,1 m² extra ruimte in hun hok, waardoor ze 0,9 m² per varken

beschikbaar hebben. Biggetjes mogen in plaats van 21 dagen 25 dagen bij hun moeder blijven, voordat ze worden gescheiden. Gespeende varkens mogen niet langer volledig op een roostervloer worden gehouden; een deel van de vloer moet dicht zijn. Zeugen die net zijn bevallen mogen maximaal een week tussen stangen in kraamkooien worden vastgelegd. Let wel, de geschiedenis leert dat vrijblijvende maatregelen, waarbij de data slechts als streefdoelen gelden en niet wettelijk zijn verankerd, in de praktijk vaak niet of pas veel later tot de beoogde verandering leiden. Zeker wanneer een maatregel vlak voor de inwerkingtreding opnieuw wordt afgewogen tegen andere belangen. De kans is dan ook zeer groot dat de hierboven geschetste situatie in 2040 niet gerealiseerd zal zijn.

Datzelfde geldt voor de melkveehouderij. In de melkveehouderij van de toekomst, volgens de plannen van Wiersma, mogen koeien en kalfjes niet meer worden vastgebonden met een ketting – iets wat nu nog op 3,8% van de melkveehouderijen gebeurt. Vanaf een leeftijd van 14 dagen oud moeten de kalfjes en koeien permanent beschikking hebben over schoon drinkwater. Ook moeten ze onbeperkt toegang hebben tot ruwvoer dat vezelrijk is en een «toereikende voedingswaarde» heeft. Datzelfde geldt voor kalfjes vanaf 14 dagen oud. Stallen moeten voldoende vreetplekken hebben, zodat koeien tegelijk met soortgenoten kunnen eten. Er moet een aparte ruimte beschikbaar zijn zodat een koe kan worden afgezonderd als die ziek is. Het hemoglobinegehalte van kalfjes die worden gehouden voor hun vlees moet minimaal 5,3 mmol/l zijn in plaats van de huidige wettelijke waarde van 4,5 mmol/l. Vanaf een leeftijd van 14 dagen mogen kalfjes niet meer solitair worden gehouden, maar in groepshuisvesting.

In de dierwaardige veehouderij, zoals voorgesteld door Minister Wiersma, mogen legkippen uiteindelijk niet meer in koloniekooien worden gehouden – een alternatief voor de legbatterij, waarin kippen nog steeds in kleine kooien worden gehouden. In plaats daarvan moeten ze in stallen zitten met voldoende strooisel en verrijkmateriaal, die zitstokken en/of plateaus bevatten waar de kippen op kunnen zitten. Het aantal vleeskuikens dat per m² wordt gehouden (de zogeheten bezettingsgraad) wordt stapsgewijs verlaagd van 42 kg per m² (ongeveer 21 kippen op 1 vierkante meter) naar 32 kg (ongeveer 16 kippen op 1 vierkante meter) in 2040. Opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren moeten worden voorzien in een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoeften. Overdag moeten deze dieren toegang hebben tot drinkwater, 's nachts niet. Leghennen mogen per 2040 in plaats van met 9 kippen op een vierkante meter nog met 8 kippen op een vierkante meter worden gehouden.

Daarnaast moeten alle houders van dieren een klimaatadaptatieplan hebben, waarin zij zelf maatregelen opnemen waarmee ze stress door hitte en kou kunnen voorkomen. Hier zijn verder nauwelijks eisen aan gesteld.

Hoewel deze voorgenomen maatregelen – als ze daadwerkelijk worden ingevoerd – een verbetering opleveren voor de dieren, komen ze niet in de buurt van de leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden voor een dierwaardige veehouderij, die nader zijn uitgewerkt door de Universiteit Utrecht. Zo heeft de Universiteit Utrecht, gebaseerd op advies van de EFSA, geconcludeerd dat de mogelijkheid om naar buiten te kunnen gaan tegemoet komt aan veel gedragsbehoeften van dieren.⁴⁴ Vleeskuikens kunnen dan hun exploratie-, foerageer-, stofbad- en scharrelgedrag goed uitoefenen, varkens kunnen modderpoelen

⁴⁴ Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

gebruiken om zich af te koelen, wat ook dient als vorm van huidverzorging, en runderen kunnen op een natuurlijke wijze exploratie-, foerageer-, rust-, spel- en maternaal gedrag vertonen. Ook de Dierenbescherming concludeert, op basis van talloze wetenschappelijke onderzoeken, dat toegang tot weide of uitloop belangrijk is voor dieren, zodat ze de ruimte hebben om te bewegen, wroeten, exploreren en te maken krijgen met uiteenlopende omgevingsprikkels en gedragsverrijking.⁴⁵ Met de AMvB van Wiersma krijgen varkens, koeien en kippen geen recht op uitloop en niet de mogelijkheid om naar buiten te gaan. Geen toegang tot uitloop leidt er in veel gevallen toe dat de dieren (ernstig) in hun natuurlijk gedrag worden beperkt.⁴⁶

De Raad voor Dierenaangelegenheden stelt dat exploratiegedrag voor varkens een belangrijke natuurlijke behoefte is, en dat varkens dit uiten door te wroeten.⁴⁷ Dit gedrag wordt in het huidige veehouderijsysteem ernstig beperkt door bijvoorbeeld ligboxen, kraamhokken en kale omgevingen met volledige of gedeeltelijke roostervloeren. Voerligboxen met vrije uitloop in de stal zijn in strijd met het advies van EFSA om varkens voldoende ruimte te geven zodat ze gescheiden functiegebieden kunnen aanhouden. De Universiteit Utrecht noemt het beschikken over voldoende ruimte zelfs een van de belangrijkste kenmerken van een diergericht ontworpen houderijsysteem voor varkens. Wageningen Universiteit en de Dierenbescherming stellen dat door een voerligbox met vrije uitloop «het sociale gedrag [wordt] belemmerd».⁴⁸ Met de plannen van Minister Wiersma zitten varkens na 2040 nog steeds opgesloten in betonnen hokken. Voerligboxen met uitloop in stallen worden niet verboden, waardoor het exploratiegedrag ernstig wordt beperkt. Kraamkooien worden niet verboden. (Alleen) de dieren die tussen de 85 en 110 kilo zwaar zijn krijgen 0,1 m² extra ruimte in hun hok – in totaal nog geen vierkante meter ruimte per varken. Gedeeltelijke roostervloeren blijven toegestaan. Dit leidt tot stress, angst en pijn wat zich uit in stereotiep gedrag, zoals stangkauwen en schijnkauwen, en het bijten van hokgenoten.⁴⁹

Ook comfortgedrag, zoals zelfverzorging, is door de Universiteit Utrecht vastgesteld als een belangrijke gedragsbehoefte van varkens. In een diergericht ontwerp kan hierin worden voorzien door het aanbieden van borstels in stallen, het aanbieden van boomstammen en/of modderpoelen in buitenlopen en weiden. Met de AMvB van Minister Wiersma krijgt geen enkel varken het wettelijke recht op modderpoelen of buitenlopen. Moedervarkens blijven zelfs gedurende een bepaalde periode vastzitten tussen stangen. De Minister overwoog wel om schuurvoorzieningen verplicht te stellen in deze stallen, zodat het moedervarken zich ten minste kan schuren, maar de sector liet het ministerie weten dat een dergelijke verplichting zinloos is: moedervarkens die tussen stangen vastliggen kunnen zich immers niet schuren. En de biggetjes zouden zich voldoende kunnen schuren aan de stangen waarmee hun moeder vastligt. Daaruit volgde de beslissing om schuurvoorzieningen in deze stallen dan maar niet te verplichten. Het niet kunnen vertonen van dit gedrag leidt tot

⁴⁵ Dierenbescherming (2025, 4 augustus). AMvB Dierwaardige Veehouderij – Reactie.

⁴⁶ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁴⁷ Zienswijze Dierwaardige Veehouderij, Raad voor Dierenaangelegenheden, november 2021

⁴⁸ Dierenbescherming en Wageningen University & Research. (2025). Beter Leven 2025 dragende zeugen.

⁴⁹ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

stress, ongemak en frustratie.⁵⁰ De AMvB van Wiersma maakt hier geen einde aan.

Uit onderzoek van EFSA blijkt dat een moedervarken «duidelijk» stress ervaart als ze wordt gescheiden van haar biggen. Hoe langer de moeder voor haar biggen mag zorgen, hoe minder stress zij ervaart bij en na het scheiden.⁵¹ Door de Universiteit Utrecht wordt geadviseerd om biggen *ten minste* 28 dagen te laten zogen bij de zeug en onderzoek te doen naar een langere zoogtijd. Ook na de uitvoering van de AMvB worden biggen nog steeds veel te vroeg bij moeder weggehaald, maar dan op 25 dagen in plaats van 21 dagen. De Minister heeft het «voornemen» om de scheidingsleeftijd vanaf 2040 op 28 dagen te stellen, maar dit wordt niet wettelijk vastgelegd. Ter vergelijking, biggen die op biologische wijze worden gehouden of met het Beter Leven Keurmerk drie sterren, mogen 42 dagen bij hun moeder opgroeien.

Volgens de Universiteit Utrecht is het belangrijk dat kalfjes in een diergericht ontwerp opgroeien bij hun moeder. Dit zorgt ervoor dat de kalfjes zooggedrag kunnen vertonen en de koeien sociale banden kunnen onderhouden en maternaal gedrag kunnen vertonen. Het is verder belangrijk dat de dieren onderdeel zijn van een kudde die varieert in leeftijd.⁵² Met de AMvB van Minister Wiersma mogen kalfjes na 2040 nog steeds niet opgroeien bij hun moeder. Ze kunnen nog steeds niet hun natuurlijke gedrag vertonen en groeien niet op in kuddes van gevarieerde leeftijd. Dit leidt tot een negatieve emotionele toestand, stress, angst, ziekte, agonistisch gedrag, afwijkend gedrag, minder rustgedrag en een verminderd leervermogen.

Daarnaast heeft de Universiteit Utrecht vastgesteld dat kalveren in een diergericht ontwerp sociaal moeten worden gehuisvest. Dit wordt niet geregeld met de AMvB. Aanvankelijk had het ministerie zich voorgenomen om de eenzame opsluiting van kalfjes toe te blijven staan tot ze zeven dagen oud zijn, en vanaf dan te verbieden. Na aandringen van de sector mogen kalfjes toch nog tot ze 14 dagen oud zijn worden geïsoleerd. Dit leidt tot een negatieve emotionele toestand, stress, angst, ziekte, agnostisch gedrag, afwijkend gedrag, minder rustgedrag en een verminderd leervermogen.⁵³

Volgens de Universiteit Utrecht is onbeperkte beschikbaarheid en gemakkelijke toegang tot geschikt voer van essentieel belang voor runderen. Voor kalfjes betekent dit onder meer dat ze voer moeten krijgen dat voldoende ijzer bevat, zodat ze een gezond hemoglobinegehalte hebben. Kalfjes met ernstige bloedarmoede hebben last van lusteloosheid, diarree, zweren op tandvlees en tong en verminderde eetlust. Ze hebben een verminderde weerstand en zijn vatbaarder voor ziektes.⁵⁴ De EFSA beveelt een minimale hemoglobinewaarde van ten minste 6 mmol/l aan.⁵⁵ De Dierenbescherming adviseert een minimale waarde van 7 mmol/l.⁵⁶ Dit is in lijn met de waarde die een gezond kalf heeft.⁵⁷ De

⁵⁰ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁵¹ EFSA Panel on Animal Health and Welfare. (2022). Welfare of pigs on farm. doi: 10.2903/j.efsa.2022.7421

⁵² Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁵³ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁵⁴ NVWA-BuRO Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen 2024, hoofdstuk 4.

⁵⁵ The EFSA Journal (2006) 366, 1–36, Scientific opinion on «The risks of poor welfare in intensive calf farming systems. An update of the Scientific Veterinary Committee Report on the Welfare of Calves»

⁵⁶ AMvB Dierwaardige veehouderij – reactie Dierenbescherming. 4 augustus 2025.

Minister kiest er daarentegen voor om de minimumwaarde veel lager, namelijk op 5,3 mmol/l, te stellen.

De Universiteit Utrecht heeft vastgesteld dat legkippen en vleeskuikens behoefte hebben aan het onderhouden van sociale banden. Het houden van kippen in grote groepen beperkt deze mogelijkheid. Ook kunnen ouderdieren hierdoor geen seksueel gedrag vermijden. Door de hoge bezettingsgraad kunnen ze geen exploratie- en scharrelgedrag vertonen. Met de AMvB blijven kippen ook na 2040 met grote aantallen dicht opeengepakt in stallen.

De verlaging van het aantal vleeskuikens dat per m² wordt gehouden van 21 kippen op één vierkante meter naar 16 kippen, leidt volgens de Dierenbescherming tot «geen grote welzijnseffecten». De EFSA geeft aan dat bezettingsgraad maximaal 11 kg/m² (5,5 kippen per m²) zou moeten zijn.

Vleeskuikenouderdieren mogen per 2030 niet meer met 7,7 kippen op 1 vierkante meter open worden gepakt, maar wel nog met 7,5 kippen. Het voornemen is dat dit per 2040 nog met zeven kippen mag, maar ook dit is niet vastgelegd in de AMvB. Voor leghennen is het voornemen dat ze per 2040 in plaats van met negen kippen op een vierkante meter nog met acht kippen op een vierkante meter mogen worden gehouden. Dit wordt echter evenmin wettelijk vastgelegd. De EFSA adviseert bovendien dat dit maximaal vier kippen per vierkante meter zou moeten zijn. Deze grote aantallen kippen, dicht op elkaar, zorgt voor groepsstress, verwondingen, stress, angst en pijn, ook na 2040. Het niet kunnen vermijden van seksueel gedrag kan leiden tot veerschade en verwondingen bij hennen en tot stress, angst en pijn. Door de beperkingen in exploratie-, scharrel- en foerageergedrag ervaren de kippen stress, frustratie en verveling.⁵⁸

Koloniekooien zorgen voor ernstige inperkingen van het natuurlijk gedrag van kippen. In deze stalsystemen kunnen kippen hun comfortgedrag, exploratie- en scharrelgedrag, rustgedrag en matернаal gedrag niet goed uitvoeren. Dit leidt tot stress, ongemak, frustratie, verveling, angst, pijn en vermoeidheid.⁵⁹ In 2020 nam de Tweede Kamer al een motie aan waarmee de regering werd verzocht om deze kooien zo snel mogelijk uit te faseren.⁶⁰ Het ministerie had zich voorgenomen om het verbod op koloniekooien voor legkippen in te laten gaan in 2030, maar dit wordt uitgesteld met minstens vijf jaar. De invoering van het verbod is nu gericht op inwerkingtreding in 2035, maar ook dit wordt niet wettelijk vastgelegd.

De Raad voor Dierenaangelegenheden noemt lichamelijke ingrepen een «hardnekkig» welzijnsprobleem, waarmee de intrinsieke waarde en integriteit van een dier niet wordt gerespecteerd.⁶¹ De Universiteit Utrecht onderschrijft dit en stelt daarnaast dat deze ingrepen acute en soms ook langdurige pijn en ongemak veroorzaken. Een dierwaardig systeem is een systeem zonder lichamelijke ingrepen.⁶² Met de AMvB moeten dieren in de veehouderij nog lange tijd lichamelijke ingrepen ondergaan, zoals het

⁵⁷ Borrel M, Heutinck L, van Reenen C & Wolthuis-Fillerup M, 2010. Onderwijsmateriaal welzijnsmonitor vleeskalveren: handleiding. Wageningen UR Livestock Research, Lelystad. Beschikbaar online: <https://edepot.wur.nl/156768>

⁵⁸ Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁵⁹ Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

⁶⁰ Kamerstukken II 2020/2021, 28 286, nr. 1160

⁶¹ Zienswijze Dierwaardige Veehouderij, Raad voor Dierenaangelegenheden, november 2021

⁶² Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, Universiteit Utrecht, november 2022

afbranden van biggenstaartjes, het onthoornen van runderen en geiten, en het amputeren van een deel van de teen bij hanen. Terwijl de Kamer uiterlijk per 1 januari 2025 van deze ingrepen af wilde,⁶³ blijft het onduidelijk wanneer ze worden verboden. Zo heeft het verbod op het afbranden van varkensstaartjes nog geen inwerkingtredingsdatum, maar vindt het plaats per koninklijk besluit. In 2028 vindt er een evaluatie plaats waarmee moet worden bepaald of het in 2030 in werking kan treden. De Minister bepaalt vervolgens of het verbod in werking treedt. Minister Wiersma houdt de optie dus open om dit verbod nog jarenlang uit te stellen. In de toelichting van de AMvB wordt het onthoornen van koeien een «inbreuk op de intrinsieke waarde van het dier» genoemd en wordt bevestigd dat dit niet past in een dierwaardige veehouderij. Toch blijft het nog minstens vijftien jaar toegestaan. Maar het blijft ook onduidelijk of het voorgenomen verbod in 2040 überhaupt wel in werking treedt; er is geen inwerkingtredingsdatum vastgelegd. Voor het uitfaseren van ingrepen bij kippen en kalkoenen, zoals het afsnijden van snavels en tenen, zijn helemaal geen regels opgesteld. Dit wordt volledig overgelaten aan de sector zelf.

De evaluatiebepalingen die zijn opgenomen in de wet in combinatie met de inwerkingtredingen per koninklijk besluit geven de Tweede Kamer en de samenleving geen enkele garantie dat de voorgenomen maatregelen daadwerkelijk van kracht worden. Het geeft ook geen enkele duidelijkheid aan boeren. Elke veehouder zal moeten gaan afwegen of hij alvast investeringen gaat doen, met het oog op de mogelijke inwerkingtreding van een maatregel, of dat hij wacht tot na de evaluatie definitief is vastgesteld dat de maatregel daadwerkelijk zal worden ingevoerd. De stip op de horizon (2040) blijft onduidelijk omdat veel maatregelen nog geen inwerkingtredingsdatum meekrijgen en uitgesteld of afgezwakt kunnen worden. Het is zeer waarschijnlijk dat onnodig en vermijdbaar dierenleed langer zal blijven plaatsvinden doordat boeren investeringen uitstellen totdat er zekerheid is over of een maatregel niet toch wordt afgezwakt of (voor onbepaalde tijd) wordt uitgesteld. Daarnaast moeten boeren de komende vijftien jaar veel geld investeren in allerlei maatregelen terwijl het eindresultaat nog steeds niet in lijn is met de definitie van dierwaardigheid en niet voldoet aan de verwachtingen vanuit de maatschappij en de politiek.

De initiatiefnemer constateert dat de AMvB van Minister Wiersma onvoldoende aansluit bij de wettelijke opdracht van de Kamer om in 2040 een dierwaardige veehouderij te realiseren, geen recht doet aan de verwachting van de maatschappij, en bovendien niet voldoet aan de principes van een dierwaardige veehouderij, zoals geformuleerd door de Raad voor Dierenaangelegenheden en uitgewerkt door de Universiteit Utrecht. Het natuurlijk gedrag van de dieren wordt niet leidend en er wordt niet overgegaan tot een diergericht stalontwerp. De bouw van nieuwe, niet-diergericht ontworpen stallen wordt niet verboden en de AMvB van Wiersma houdt de bio-industrie (ook na 2040) in stand.

Onderzoeker Verantwoorde Transitie in het agri-food domein aan de Wageningen Universiteit Nina de Roo ziet dit vaker gebeuren in het landbouwbeleid: «In de beleidsstukken die wij geanalyseerd hebben wordt het woord transitie wel 188 keer genoemd (...) Als je kijkt naar het type maatregelen dat vervolgens voorgesteld wordt, blijkt het vooral te gaan om maatregelen die het bestaande systeem optimaliseren. Dat is iets anders dan een echte transitie. Sterker nog, ze kunnen een echte

⁶³ Getuige ook de aangenomen motie Tjeerd de Groot over het per 1 januari 2025 verbieden van alle ingrepen bij dieren tenzij direct medisch noodzakelijk. Kamerstukken II, 2022/2023, 28 286, nr. 1305.

transitie juist in de weg zitten.»⁶⁴ Zoals de Dierenbescherming concludeert: «Met deze AMvB wordt dus geen dierwaardige veehouderij bereikt».⁶⁵

Daarbij wordt veehouders onterecht voorgehouden dat de stalaanpassingen, die soms forse investeringen vragen, voldoende zullen zijn. Zij hebben geen duidelijkheid over wanneer maatregelen in werking treden en ook niet over het langetermijndoel waar ze naartoe moeten werken.

2.2.2 Noodzaak van het wetsvoorstel – waarborgen dat de dierwaardige veehouderij wél wordt gerealiseerd

Na alle gebroken politieke beloftes van opeenvolgende kabinetten om de veehouderij aan te passen aan de natuurlijke behoeften van dieren, rust er een dure plicht op de politiek om de nieuwe beloften deze keer wél waar te maken. Het is al meer dan pijnlijk dat honderden miljoenen dieren per jaar nog altijd structureel lijden in de bio-industrie, terwijl de belofte was dat de veehouderij terug naar de tekentafel zou gaan en uiterlijk in 2022 het natuurlijk gedrag, de natuurlijke behoeften en het perspectief van het dier leidend zouden zijn in de veehouderij. Dat die deadline als gevolg van politiek falen is opgeschoven naar 2040 is extra onverteerbaar als het structurele dierenleed van de bio-industrie zelfs dan nog niet is beëindigd. Initiatiefnemer vindt dat de omslag naar een dierwaardige veehouderij niet opnieuw slechts een belofte of ambitie mag blijven, maar daadwerkelijk moet worden gerealiseerd. Deugdelijke wettelijke borging is daarvoor cruciaal en dat doet dit wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel gaat de veehouderij terug naar de tekentafel, zoals al dringend was aanbevolen door de commissie-Wijffels in 2001. De bouw van stallen die niet diergericht ontworpen zijn wordt zo snel mogelijk verboden. In dit wetsvoorstel wordt vastgelegd dat stalsystemen moeten voldoen aan de specifieke natuurlijke behoeften van dieren. De mogelijkheid om de deadline van 2040 nog verder te verschuiven wordt geschrapt. Ook 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.

Dit initiatiefwetsvoorstel vormt het alternatief voor de AMvB van Minister Wiersma waarmee de door de Kamer in de Wet dieren vastgelegde doelstelling om uiterlijk in 2040 de volledige omslag te hebben gemaakt naar een dierwaardige veehouderij, daadwerkelijk te realiseren – en daarmee niet alleen de politieke beloften voor dierenwelzijn gestand te doen, maar ook veehouders de duidelijkheid te bieden waar zij recht op hebben.

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorliggende voorstel regelt de wettelijke borging van de oude kabinetsbeloften dat het perspectief van het dier leidend zal zijn bij de inrichting van stallen en de bedrijfsvoering.

Concreet regelt dit wetsvoorstel daartoe het volgende:

- een verbod op het bouwen van stallen waarin dieren hun natuurlijke gedrag niet kunnen vertonen,

⁶⁴ De Roo, N. (2024). Transitiekunde biedt handvatten voor échte verandering in landelijk gebied. Wageningen University & Research.

⁶⁵ AMvB Dierwaardige veehouderij – reactie Dierenbescherming. 4 augustus 2025.

- een einde aan pijnlijke lichamelijke ingrepen, zoals het afbranden van biggenstaarten, het onthoornen van runderen en geiten, tanden slijpen van varkens en het amputeren van een deel van de teen bij hanen, en
- een verbod (met een overgangstermijn) op het houden van dieren in stallen waarin zij hun natuurlijke gedrag niet kunnen vertonen. De mogelijkheid tot uitzonderingen c.q. verder uitstel wordt geschrapt. In de volgende paragrafen wordt dit nader toegelicht.

Toenmalig landbouwminister Adema beoogde met zijn wetsvoorstel de doelen van het in 2021 aangenomen amendement te bereiken op een handhaafbare en uitvoerbare wijze.⁶⁶ Hij betoogde daarmee de koers in te zetten naar een dierwaardige veehouderij, waarin ruimte moet zijn voor natuurlijk gedrag en waarin het verrichten van niet-medische ingrepen achterwege kan worden gelaten. Zoals in de vorige paragrafen uiteengezet, zijn er veel bezwaren tegen de door hem gekozen route, niet in de laatste plaats omdat de gestelde doelen voor dierenwelzijn met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet zullen worden gehaald. De huidige wet biedt geen enkele garantie dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij is bereikt. Integendeel, de AMvB van Minister Wiersma illustreert dat een landbouwminister met de huidige wetsystematiek (middels AMvBs) het doelbereik behoorlijk kan frustreren, met alle gevolgen van dien. Dit voorliggende wetsvoorstel waarborgt daarom dat het doel dat het natuurlijk gedrag, de natuurlijke behoeften en het perspectief van het dier leidend wordt in de veehouderij, wel wordt bereikt.

Dieren krijgen eindelijk de deugdelijke wettelijke bescherming die ze verdienen. Daarmee wordt ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de zo dringend gewenste integrale aanpak van de grote uitdagingen waar de huidige landbouw voor staat. Door duidelijkheid te bieden voor de lange termijn en door de normen voor dierenwelzijn wettelijk te borgen wordt voorkomen dat veehouders maatregelen moeten treffen voor bijvoorbeeld natuur of klimaat die ten koste gaan van dierenwelzijn.

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 laat onverlet 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.

2.3.1 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 zullen 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 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 (bureau, 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 bureau op veel onderwerpen onvol-

⁶⁶ Kamerstukken II, 2023/2024, 28 286, nr. 1321

doende concreet uitgewerkt. De huidige wet biedt 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.⁶⁷

Met deze toevoeging wordt een nadere invulling gegeven aan wat onder natuurlijk gedrag van dieren wordt verstaan. Dit 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 de mogelijkheid tot het uitoefenen van dergelijk gedrag een aantasting van het welzijn van het dier oplevert.

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 natuurlijke voorkeuren van de betreffende diersoorten. 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. Dieren moeten beschikken over voldoende voer en water in diergericht ontworpen voer- en watersystemen.

Deze normen worden grotendeels vastgelegd in de vorm van doelvoor-schriften. Dat betekent dat de wijze waarop hierin wordt voorzien door de veehouder zelf kan worden ingevuld en dat deze kunnen worden ingepast in de eigen bedrijfsvoering.

2.3.2 Ingrepen

Met dit wetsvoorstel 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.⁶⁸ Specifiek betekent dit onder andere een einde aan het afbranden van biggenstaarten, het onthoornen van runderen en geiten, tanden slijpen van varkens en het amputeren van een deel van de teen bij hanen.

Door deze algemene norm op te nemen in de wet is een expliciet verbod per handeling in een algemene maatregel van bestuur niet nodig.

2.3.4 Tijdpad

Vanaf 1 juli 2026 zullen alle nieuw te bouwen stallen en stalverbouwingen ruimte moeten bieden voor de gedragsbehoeften zoals beschreven in artikel 2.2a.

⁶⁷ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2020). Advies van bureau over Evaluatie wet dieren.

⁶⁸ 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 II 2022/2023, 28 286, nr. 1305.

De Tweede Kamer heeft eerder verzocht (Kamerstuk 28 286, nr. 1305) dat 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 zou zijn toegestaan. De Minister heeft hier geen uitvoering aan gegeven. De initiatiefnemer is van mening dat om recht te doen aan de politieke beloften die hier al decennia over worden gedaan, ingrepen in de veehouderij ethisch gezien per direct verboden zouden moeten worden. Desalniettemin constateert de initiatiefnemer dat de Raad van State stelt dat het nodig is om een overgangstermijn in te voeren voor het verbod op lichamelijke ingrepen in de veehouderij, ook om te voorkomen dat de overheid aansprakelijk wordt gesteld. Op basis van ingewonnen advies komt de initiatiefnemer tot een overgangstermijn tot uiterlijk 1 januari 2030. Lichamelijke ingrepen die al verboden zijn, blijven uiteraard verboden.

Op dit moment is in de Wet dieren vastgelegd dat er regels moeten komen die gericht zijn op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren. Het voorliggende wetsvoorstel zorgt ervoor dat dit niet alleen een ambitie is, maar dat deze transitie ook deugdelijk wettelijk wordt geborgd, door vast te leggen dat stalsystemen moeten voldoen aan de specifieke behoeften van dieren. De Minister krijgt de ruimte 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. De mogelijkheid om de deadline van 2040 nog verder te verschuiven wordt geschrapt. Zo snel mogelijk, maar 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 van de Partij voor de Dieren. In de systeemverandering naar een dierwaardige veehouderij is betrokkenheid, inzet en ondersteuning vanuit alle partijen in de keten nodig.

3. Financiële gevolgen en toekomstperspectief voor boeren

Sinds de Tweede Wereldoorlog is met het Nederlands landbouwbeleid volop ingezet op schaalvergroting en intensivering, met als doel om zo goedkoop mogelijk, zoveel mogelijk voedsel te kunnen produceren. Hoewel in de jaren '60 al duidelijk werd dat deze koers voor grote problemen zou zorgen, is het het dominante model gebleven voor de landbouw in Nederland. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het aantal boerenbedrijven hard is gedaald en de afgelopen twintig jaar zelfs nog bijna is gehalveerd.⁶⁹ Het inkomen van veel boeren staat ondertussen onder druk, de kwaliteit van de natuur, het water en de bodem worden bedreigd en de huidige landbouwpraktijk strookt steeds vaker niet meer met de waarden van de samenleving. Het Planbureau voor de Leefomgeving schetst dat doorgaan op het huidige pad een bewuste politieke keuze kán zijn, maar dat dit er toe zal leiden dat de doelen niet worden gehaald en de inkomens van boeren onder druk blijven staan. Volgens het PBL zal de samenleving andere waarden tegenover dit pad blijven stellen

⁶⁹ Ministerie van LVVN. (2024, 18 december). Aantal land- en tuinbouwbedrijven.

en «de legitimiteit van de huidige ontwikkelrichting in twijfel blijven trekken».⁷⁰

Telkens kleine aanpassingen voorschrijven – zonder dat de stip op de horizon en het toekomstperspectief duidelijk zijn – werkt juist averechts en zorgt voor veel frustratie bij boeren zelf.⁷¹ In onderzoek van adviesbureau CLM wordt geconstateerd dat de overheid telkens heeft gestuurd op één probleemveld, zonder de problemen integraal aan te pakken: «De overheid heeft in de loop der jaren een reeks van maatregelen genomen. Die waren veelal gericht op één probleemveld: gebrekkige diergezondheid en dierenwelzijn, of mest, ammoniak, volksgezondheid, klimaat, fijnstof, stikstof óf biodiversiteit. Niet zelden bleken de maatregelen op een later moment een negatief effect te hebben op andere thema's. (...) Zelden zijn maatregelen integraal beoordeeld en afgewogen voordat ze werden ingevoerd. Dat gebrek aan integraliteit zorgde voor verwarring, frustraties en een wildgroei van ad hoc regels.»⁷² Dit heeft er toe geleid dat veel boeren telkens nieuwe schulden moesten aangaan om aan de nieuwe eisen te voldoen, meer afhankelijk werden van vreemd vermogen en te maken krijgen met toenemende financiële risico's.⁷³ Toenmalig landbouwminister Schouten constateerde in 2018 dat veel boeren «als het ware gevangen zitten in het huidige productiesysteem, dat niet toekomstbestendig is.»⁷⁴ en dat als we zo doorgaan «boeren uiteindelijk niet meer [kunnen] boeren».⁷⁵ Hoewel het kabinet heeft erkend dat boeren door het landbouwbeleid van de afgelopen decennia steeds meer vast zijn komen te zitten in het systeem, heeft die erkenning er niet toe geleid dat we inmiddels een toekomstbestendige landbouw hebben, integendeel.

Hieruit blijkt dat een ander landbouwbeleid noodzakelijk is. In plaats van telkens sturen op deelproblemen, is het nodig dat er duidelijkheid komt over de toekomst van de landbouw, zodat boeren een richting hebben waar ze op een integrale manier naartoe kunnen werken en niet telkens worden geconfronteerd met een politiek die het ene moment volledig focust op stikstof, dan weer op waterkwaliteit, en dan weer op klimaat. Zoals wordt gesteld in onderzoek van Wageningen University & Research (2023): «De boer als ondernemer heeft het nodig om op de lange termijn te weten wat de richting is. Dit gaat niet goed samen met een politieke cyclus van vier jaar.»⁷⁶

In het politieke debat wordt breed erkend dat boeren deze duidelijkheid nodig hebben. Zo stelde oud-Minister Schouten tijdens de LNV-begrotingsbehandeling 2021 dat er bij boeren veel behoefte is aan een perspectief voor de toekomst, met «een politiek die de lange termijn overziet en duidelijk een richting aangeeft».⁷⁷ In 2022 werd dit door het daaropvolgende kabinet onderstreept: «Boeren hebben duidelijkheid nodig over hoe de landbouw in 2040 eruitziet, zodat zij met rust en vertrouwen invulling kunnen geven aan de doelen op het gebied van natuur, klimaat en water.»⁷⁸

⁷⁰ PBL. (2018). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

⁷¹ Volkskrant. (2021, 21 oktober). Vertrouwen boeren in Nederlandse overheid volledig verdampt.

⁷² Van der Schans, F.C., Rougoor, C.W. & Van der Weijden, W.J. (2020). Duurzaamheidseffecten van stikstof- en klimaatmaatregelen voor de landbouw. CLM, publicatienummer 1038.

⁷³ PBL. (2018). Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

⁷⁴ NOS. (2018, 8 september). Kringlooplandbouw is de toekomst, volgens Minister Schouten.

⁷⁵ Trouw. (2018, 8 september). De boer wil richting, die geef ik nu.

⁷⁶ Walther, C.M., D. Stomph en R.I. van Dam (2023). Sociale impact van de landbouwtransitie. Wettelijke onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen University & Research.

⁷⁷ Stenogram Begroting Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2021.

⁷⁸ Rijksoverheid. (2022, 25 november). Sterke duurzame landbouwsector 2040

De huidige veehouderij leidt niet alleen tot onaanvaardbaar dierenleed, maar komt ook niet tegemoet aan alle uitdagingen op het gebied van natuur, waterkwaliteit en klimaat. Een veehouderij met minder dieren en waar het natuurlijk gedrag van de dieren leidend is, is de enige manier waarop de veehouderij in een toekomstbestendige landbouw kan passen. Het «vergeten» van dierenwelzijn is hierbij geen oplossing. Ook voor het beschermen van de natuur, waterkwaliteit en het klimaat moet het landbouwsysteem drastisch veranderen. Dat kan beter integraal worden aangepakt, zodat wordt voorkomen dat boeren de komende decennia weer telkens opnieuw moeten investeren in aanpassingen op een deelprobleem, terwijl andere problemen blijven bestaan. Doorgaan op de huidige route betekent dat dierenwelzijn in de praktijk vaak ondergeschikt wordt gemaakt aan andere uitdagingen voor de landbouw. Zo zijn in de AMvB van Wiersma verschillende evaluatievoorbehouden opgenomen waarin onder meer moet worden beschreven of het zogenaamde emissiebeleid geen beperkingen stelt aan de geplande dierenwelzijnsmaatregelen die nog niet in werking zijn getreden. Indien dat het geval is, kan de inwerkingtreding van de voorgenomen dierenwelzijnsmaatregel worden afgezwakt of (voor onbepaalde tijd) worden uitgesteld. In plaats van dat het landbouwsysteem integraal toekomstbestendig wordt gemaakt, wordt dierenwelzijn ondergeschikt gemaakt aan andere deelbelangen. Dit zal ertoe leiden dat de dagelijkse praktijk in de veehouderij steeds verder af komt te staan van de waarden en verwachtingen vanuit de samenleving, die dierenwelzijn steeds belangrijker vindt.

De route van de AMvB van Minister Wiersma biedt boeren geen duidelijkheid over de stip op de horizon, doordat onduidelijk is óf en wanneer maatregelen in werking treding. Toch zullen boeren met allerlei investeringen worden geconfronteerd, terwijl het resultaat niet leidt tot een dierwaardige veehouderij volgens de definitie van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Dit brengt nog jaren aan investeringslast en onzekerheid met zich mee, terwijl onduidelijk blijft aan welke verwachtingen de veehouder op termijn moet voldoen. In 2040 zal de veehouderij nog steeds niet voldoen aan de verwachting van de maatschappij en het groeiende maatschappelijke belang dat wordt gehecht aan dierenwelzijn, wat leidt tot een blijvende, toenemende druk op boeren om te veranderen en te investeren.

De route van Wiersma is een voortzetting van het landbouwbeleid van de afgelopen decennia, waar juist toenemende, forse kritiek op is. Zo stelde Johan Remkes in 2022: «Niet steeds opnieuw alleen een gedeelte van «de bocht» kunnen zien, waarna er om de hoek weer een nieuwe opgave opdoemt, maar in één keer zicht op de hele bocht. Ik vind dat reëel. Mensen hebben het recht om zich voor te bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. En zonder zicht op waar een langjarige toekomst is, kan niet verwacht worden dat mensen bereid zijn te bewegen.»⁷⁹

Koplopers hebben laten zien dat een andere veehouderij, waarin het natuurlijk gedrag van dieren leidend is, mogelijk is. Conform de al door de Tweede Kamer vastgelegde deadline van een dierwaardige veehouderij in 2040, hebben veehouders voor bestaande stallen de tijd om de transitie naar dit veehouderijsysteem vorm te geven, passend bij hun investeringsritme en de afschrijvingstermijn van hun stallen. Hiermee wordt tevens voorkomen dat de overheid financieel aansprakelijk wordt gesteld.

⁷⁹ Rapport Remkes (2022, 5 oktober). Wat wel kan – uit de impasse en een aanzet voor perspectief.

De initiatiefnemer ziet dat veel boeren klem zitten tussen de verwachtingen die vanuit de maatschappij worden gesteld aan de landbouw, uitdagingen op het gebied van natuur en klimaat en investeringen die hun bedrijf niet toekomstbestendig maken. Het huidige beleid, waarin miljarden beschikbaar worden gesteld voor uitkoopregelingen of technische lapmiddelen, biedt geen perspectief. Boeren moeten weten waar zij aan toe zijn en welk toekomstpad wél houdbaar is. Uit het Nieuwe Oogst Trendonderzoek 2024 blijkt dat veel boeren investeringen uitstellen omdat het overheidsbeleid te onzeker is.⁸⁰ Met het wettelijk verankeren van de stip op de horizon is het einddoel duidelijk.

Door veehouders duidelijkheid te geven weten zij welke transitie hun bedrijf moet doormaken om te komen tot een dierwaardige veehouderij. Ook veehouders die de transitie naar een dierwaardige veehouderij niet kunnen of willen doormaken, krijgen daardoor op korte termijn duidelijkheid, in plaats van dat zij nu eerst jaren gaan investeren, meer geld moeten lenen en vervolgens alsnog moeten constateren dat zij gaan stoppen. Ook hen moet perspectief worden geboden. Dat kan door ze de kans te geven hun bedrijf af te bouwen of door ze te laten deelnemen aan een van de beëindigingsregelingen.

Er zijn inmiddels vele voorbeelden van voormalige veehouders die het roer hebben omgegooid en nu werken met of aan een ander verdienmodel. Zo zijn sommige veehouders overgestapt op de teelt van plantaardige eiwitten voor menselijke consumptie, zoals erwten en bonen, op de teelt van soja voor plantaardige zuivel, of op de teelt van gewassen zoals olifantsgras voor duurzame bouw. Deze koplopers laten zien dat er andere perspectieven mogelijk zijn om te boeren en dat de omschakeling naar toekomstbestendige landbouw haalbaar is.

In de sociaal-economische impactanalyse van Wageningen Economic Research wordt terecht opgemerkt dat de transitie naar een dierwaardige veehouderij om forse investeringen vraagt.⁸¹ Het is belangrijk op te merken dat in deze impactanalyse de baten, zoals ecologische voordelen, gezondheidseffecten, arbeidsvreugde en maatschappelijke waardering niet zijn meegenomen. Ook zijn de benodigde investeringen niet afgezet tegen de kosten van het huidige systeem.

Als er alleen wordt gekeken naar de (korte termijn) kosten voor de sector, ontstaat een eenzijdig beeld. Uiteindelijk levert een dierwaardige veehouderij de maatschappij meer op dan dat het ons kost. Zo brengt de huidige vorm van intensieve landbouw hoge kosten mee voor onze leefomgeving en gezondheid. Uit recent onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving blijkt dat de veehouderij in Nederland elk jaar 8,5 miljard euro aan milieuschade veroorzaakt door de emissie van verontreinigende stoffen.⁸² 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 onzekerheden⁸³ (net zoals bij de economische impact-

⁸⁰ Bouwmeester, R. & Smit, P. (2024, 5 januari). Boer wil investeren ondanks veel onzekerheden. Nieuwe Oogst.

⁸¹ Jongeneel, R., Backus, G., Van Asseldonk, M., Van Kampen, S. (2024). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij; Een sociaaleconomische impactanalyse.

⁸² Bruyn, S.M. de, et al. (2025). Actualisering monetaire milieuschade: Een verkenning naar de welvaartsverliezen door milieuvervuiling in Nederland in 2022. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

⁸³ Kamerstukken II, 2023/2024, 28 286, nr. 1334

analyse van de WUR⁸⁴), 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, stikstof en het klimaat.

Desalniettemin zullen oplossingen voor de grote uitdagingen in de landbouw vragen om investeringen vanuit de overheid. Met het oog op de rechterlijke uitspraken die zijn gedaan en de impact van de veehouderij op de natuur en het klimaat worden nu al financiële middelen ingezet. Hierbij is de initiatiefnemer van mening dat doelmatigheid van de besteding essentieel is en dat moet worden voorkomen dat (belasting)geld wordt verspild aan maatregelen die geen of onvoldoende bijdrage leveren aan de oplossingen, zoals in het verleden te vaak is gebeurd. Zo investeerden veehouders in tien jaar tijd zo'n 2 miljard euro in emissiearme stallen, die werden geadviseerd door de overheid⁸⁵, terwijl ze nauwelijks tot geen effect hadden.⁸⁶ Daarom is er een visie nodig hoe alle doelen in de landbouw in samenhang kunnen worden bereikt. Het geld dat beschikbaar is moet worden ingezet voor de transitie naar duurzame, dierwaardige, toekomstbestendige landbouw. Dit wetsvoorstel biedt daarvoor een belangrijke basis.

Uiterlijk per 1 juli 2026 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.

Voor grootschalige aanpassingen van bestaande stallen is ruimte voor aansluiting bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvings-termijn van stallen. Voor bestaande stallen is 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. Conform het tijdpad dat de Kamer eerder wettelijk heeft vastgelegd, moeten alle stallen uiterlijk op 1 januari 2040 voldoen aan de eisen.

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. Dat het kabinet daartoe bereid is werd bevestigd door zowel oud-minister Adema als Minister Wiersma.⁸⁷

4. Verhouding tot nationale wetgeving, de AMvB en het Convenant

Sinds het voorliggende wetsvoorstel is ingediend, is de gewijzigde Wet dieren in werking getreden. In artikel 2.3a van de huidige Wet dieren is vastgelegd dat er bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die gericht zijn op het bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van het houden van dieren (lid 1). Hiervoor moet, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, worden voorzien in (lid 2):

⁸⁴ Backus, G., Jongeneel, R., Van Asseldonk, M., De Voogd, D., Van Balkom, P., Beldman e.a. (2025). Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen University & Research.

⁸⁵ El Bouchtili, S. & De Vos, E. (2025, 23 april). De valse hoop van de veesector. Techniek gaat de stikstofcrisis niet oplossen. De Groene.

⁸⁶ Groenestein, K., Goedhart, P.W., Van Brugger, C., De Jonge, I. & Ogink, N. (2023). Schatting van stikstofverliezen uit stallen op basis van de stikstof-fosfaat verhouding in afgevoerde mest: Evaluatie van de NP-methode en effect van staltype.

⁸⁷ Kamerstukken II 2023/2024, 28 286, nr. 1330

Nota van toelichting AMvB Dierwaardige veehouderij – versie internetconsultatie

- a. respect voor de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, waaronder in ieder geval verstaan wordt dat geen routinematige ingrepen worden uitgevoerd op basis van voldoende maatregelen gericht op het minimaliseren van risicofactoren;
- b. goede voeding, inhoudende een wijze van voer- en waterverstrekking die aansluit bij de gedragsbehoeften van de soort, waarbij geen voer- en waterbeperking wordt opgelegd en variatie in voeding wordt geboden aansluitend bij gedragsbehoeften;
- c. goede omgeving, inhoudende een stalconcept waarin dieren van alle leeftijden de keuzevrijheid en ruimte hebben om soorteigen gedrag uit te voeren, inhoudende geen kooihuisvesting, voldoende thermisch comfort en keuzevrijheid;
- d. goede gezondheid, inhoudende een stalconcept en management dat het risico op veel voorkomende gezondheidsproblemen minimaliseert, waartoe in ieder geval voorzien wordt in geschikte vloeren en ondergrond;
- e. natuurlijk gedrag, inhoudende een stalconcept dat voorziet in de gedragsbehoeften van de soort, onder andere voor wat betreft sociaal gedrag, zelfverzorgend gedrag, foerageergedrag, territoriaal gedrag, maternaal gedrag en rustgedrag;

Tevens stelt het artikel dat via AMvB regels worden gesteld over het vervallen van de nu nog toegestane lichamelijke ingrepen, voor zover de ingreep geen diergeneeskundige noodzaak heeft en voor zover het verrichten van de ingreep niet dwingend voortvloeit uit bindende onderdelen van de EU-rechtshandeling (lid 3).

Als laatste stelt het artikel dat de regels die per AMvB moeten worden gesteld zijn gericht op het uiterlijk in 2040 bewerkstellingen van een dierwaardige veehouderij, waarbij ruimte wordt geboden voor een langere termijn als dat nodig is voor het kunnen terugverdienen van investeringen (lid 4).

Met dit initiatiefwetsvoorstel komt dit artikel te vervallen. In plaats daarvan worden de regels, zoals bedoeld in lid 1, direct opgenomen in de wet. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.2 en 2.3 van deze toelichting.

Algemene maatregel van bestuur en het Convenant

Deze wet zorgt voor een deugdelijke wettelijke borging van een dierwaardige veehouderij in 2040, conform het tijdspad dat door de Kamer is vastgesteld. Deze wet geeft voorts ruimte aan de Minister om hier regels onder te hangen voor de gefaseerde inwerkingtreding van een dierwaardige veehouderij, waarbij kan worden aangesloten bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvingstermijn van stallen.

Het Convenant kan worden benut om afspraken te maken over wat nodig is om te voldoen aan de gewijzigde Wet dieren en op welke wijze de overheid hierin kan ondersteunen. Binnen de kaders van deze wet is er alle ruimte voor de convenantpartijen om mee te praten. Zo kunnen de convenantpartijen meepraten over de wijze waarop de omschakeling concreet wordt vormgegeven en hoe boeren hierin het beste kunnen worden geholpen.

5. Verhouding tot hoger recht

5.1. Grondwet

De Nederlandse Grondwet bevat geen bepalingen waarmee het welzijn van dieren wordt beschermd, maar ook geen bepalingen die dit in de weg staan. 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 5.3.

5.2 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/EG⁸⁸) 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 bieden lidstaten niet alleen de ruimte, maar geven ze ook de verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om te voorkomen dat dieren onnodig lijden.

Ook in de aanwezige dierenwelzijnsrichtlijnen voor specifieke diersoorten, waaronder varkens (2008/120/EG⁸⁹), legkippen (1999/74/EG⁹⁰), vleeskuikens (2007/43/EG⁹¹) en kalfjes (2008/119/EG⁹²) wordt gespecificeerd dat het om minimumnormen gaat. Dit geeft lidstaten ook voor deze diersoorten de bevoegdheid om nadere regels te stellen om het welzijn van dieren in eigen land te verbeteren. De voorgenomen wijzigingen betreffen daarnaast technische voorschriften, waarop de Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEU 2015, L 241) van toepassing is. Daarom is het ontwerp van deze wet aan de Europese Commissie genotificeerd als technisch voorschrift op grond van richtlijn 2015/1535. Hiervoor geldt een «standstill» periode van drie maanden.

Zoals de Raad van State terecht opmerkt, wordt ook het primaire Unierecht geraakt, met name de bescherming van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Een concreet voorbeeld betreft de vrijheid van dierenartsen om bepaalde lichamelijke ingrepen te verrichten. Het wetsvoorstel legt hier beperkingen op die hun beroepsuitoefening kunnen beïnvloeden. Dergelijke beperkingen kunnen ook gevolgen hebben voor buitenlandse dierenartsen die in Nederland actief zijn, waardoor het vrije verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging worden geraakt.

Daarnaast raakt het wetsvoorstel de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze vrijheid omvat het recht om een bedrijf te starten en te exploiteren, maar ook het recht om economische activiteiten uit te oefenen binnen de geldende wetgeving. Het wetsvoorstel beperkt deze vrijheid in bepaalde mate.

⁸⁸ Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren

⁸⁹ Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens

⁹⁰ Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen

⁹¹ Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens

⁹² Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren

De inperkingen op deze vrijheden zijn echter te rechtvaardigen vanuit een legitiem doel van algemeen belang: het bevorderen van dierenwelzijn. Het beschermen van dieren tegen onnodig lijden wordt erkend als een doel dat zwaarder kan wegen dan economische vrijheden, als de maatregelen proportioneel en noodzakelijk zijn. De noodzakelijkheid van de gestelde maatregelen zijn onderbouwd in de vorige hoofdstukken. De gestelde overgangstermijnen komen voort uit het doel van de Tweede Kamer (en de Eerste Kamer) om uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij te hebben bereikt, zoals al is vastgelegd in de Wet dieren, en uit de noodzaak tot proportionaliteit en evenredigheid tussen de impact voor de betrokkenen en het algemene belang.

5.3. Eigendomsrecht

Voor het eigendomsrecht zijn het derde lid van artikel 14 van de Grondwet, artikel 1 van het eerste protocol van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van belang. Het derde lid van artikel 14 van de Grondwet stelt dat bij krachtens de 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 niet 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 belang.

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 pelsdierhouderij⁹³. 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 aan te sluiten bij de overgangstermijn die door de Kamer al is vastgelegd in de Wet dieren – uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij.

⁹³ 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.

De Raad van State stelt in het advies dat het nodig is om ook een overgangstermijn in te voeren voor het verbod op lichamelijke ingrepen in de veehouderij, met name om te voorkomen dat een onevenredig zware last bij veehouders en andere bedrijven wordt neergelegd, maar ook met het oog op aansprakelijkheid van de overheid. De Tweede Kamer heeft eerder verzocht (Kamerstuk 28 286, nr. 1305) dat 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 zou zijn toegestaan. De Minister heeft hier geen uitvoering aan gegeven. De initiatiefnemer is van mening dat om recht te doen aan de politieke beloften die hier al decennia over worden gedaan, ingrepen in de veehouderij ethisch gezien per direct verboden zouden moeten worden. Desalniettemin constateert de initiatiefnemer dat de Raad van State in zijn advies heeft gesteld dat het nodig is om een overgangstermijn in te voeren voor het verbod op lichamelijke ingrepen in de veehouderij, ook om te voorkomen dat de overheid aansprakelijk wordt gesteld. Op basis van ingewonnen advies komt de initiatiefnemer tot een overgangstermijn tot uiterlijk 1 januari 2030. Lichamelijke ingrepen die al verboden zijn, blijven uiteraard verboden.

6. Uitvoeringsaspecten, toezicht en handhaving

Naast de uitzonderingsmogelijkheden in de huidige Wet dieren en zijn voorganger GWWD vormen de open normen in de wet en de 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.»

BuRO constateert dat van de 109 beoordeelde welzijnsconsequenties (ook wel welzijnsproblemen genoemd) uit de risicobeoordelingen roodvlees, zuivel, pluimveevlees, eieren en plantaardige diervoederketen het merendeel terugkomt – al dan niet direct herleidbaar – in de wet- en regelgeving als kwalitatief doelvoorschrift, ook wel een open norm genoemd. Zeven welzijnsproblemen, zoals de gezondheidsproblemen als gevolg van fokkerij bij rundvee en afwijkingen in de skeletbouw bij eenden, vleeskuikens en (groot)ouderdieren, komen zelfs helemaal niet terug in de wet- en regelgeving. Dierenleed ontstaat hier rechtstreeks door 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.

Qua handhaafbaarheid wijst de initiatiefnemer erop dat het belangrijk is om te kijken naar de huidige situatie, het voorstel van Wiersma en het onderhavige voorstel. De initiatiefnemer is overtuigd dat dit voorstel een duidelijke verbetering oplevert ten opzichte van de route die Minister Wiersma heeft voorgesteld en ten opzichte van de huidige situatie.

In een managementreactie bij het BuRO-advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector concludeerde de Inspecteur-Generaal van de NVWA: «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.»⁹⁴

Het onderhavige wetsvoorstel regelt precies wat de commissie Wijffels in 2001 al bepleitte: de veehouderij «terug naar de tekenafel». In plaats van dieren aan te passen aan het systeem, beoogt dit wetsvoorstel de systeemwijziging, zoals tevens verzocht door de NVWA, te realiseren. Door het systeem diergericht te ontwerpen, worden de structurele risico's voor het dierenwelzijn weggenomen. Hierdoor hoeft de toezichthouder niet langer meer dan gemiddeld benodigde inzet van toezichtcapaciteit te gebruiken om de dierenwelzijnsrisico's binnen het huidige systeem tot aanvaardbare proporties terug te dringen. Het voorstel biedt bovendien een alternatief voor de route die Minister Wiersma heeft voorgesteld, waarbij wordt gewerkt met vrijblijvende gidsen voor goede praktijken op basis waarvan de toezichthouder niet handhavend kan ingrijpen.

Met dit wetsvoorstel wordt per diersoort expliciet opgenomen wat de essentiële gedragsbehoeften zijn waarin nieuw te ontwerpen stalsystemen minimaal zullen moeten voorzien. Hierdoor zal het toezicht en de handhaving worden vergemakkelijkt ten opzichte van de bestaande situatie en zeker ten opzichte van de AMvB van Minister Wiersma.

Deze wet geeft voorts ruimte aan de Minister om per AMvB regels te stellen voor een gefaseerde inwerkingtreding van een dierwaardige veehouderij, waarbij kan worden aangesloten bij het investeringsritme van bedrijven en de afschrijvingstermijn van stallen. De einddatum waarop het doel van een dierwaardige wijze van het houden van dieren volledig gerealiseerd moet zijn blijft daarbij ongewijzigd.

Een schending van de nieuwe wetsartikelen wordt aangemerkt als een economisch delict en is strafbaar volgens de Wet op de economische delicten. Daarmee volgt de initiatiefnemer de systematiek van de wet en het advies van de Raad van State.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel worden andere dan de in artikel 2.8 bedoelde 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 – anders dus dan bij de in artikel 2.8 bedoelde, met het oog op een diergeneeskundige noodzaak toegestane, ingrepen – geen diergeneeskundige noodzaak is. Hiertoe wordt in artikel 2.1 van de Wet dieren een nieuw derde lid ingevoegd dat regelt dat deze gedraging verboden is. De navolgende leden worden daartoe vernummerd en de verwijzingen naar die leden worden overeenkomstig die nieuwe nummering aangepast.

Onderdeel B

Met dit onderdeel komt het huidige artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren te vervallen, nu met het met artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2.2a van dit wetsvoorstel voorzien wordt in een meer specifieke regeling die hieronder nader wordt toegelicht.

⁹⁴ NVWA. (2019). Managementreactie IG-NVWA bureau-advies over waterverstrekking in de vleeskuikensector.

Onderdeel C

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 D

Met dit onderdeel komt het huidige artikel 2.3a van de Wet dieren te vervallen, nu met het met artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2.2a van dit wetsvoorstel voorzien wordt in een andere regeling aangaande het dierwaardig houden van dieren, die hierboven nader is toegelicht.

Onderdeel E

Met dit onderdeel wordt artikel 2.8, tweede lid, van de huidige Wet dieren 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 mits verricht door een diergeneeskundige, of de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen die nodig zijn ter identificatie van het dier (anders dan vriesbranden). Met het nieuw voorgestelde zesde lid wordt voorts verduidelijkt dat deze handelingen niet als dierenmishandeling als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet dieren kwalificeren.

Als gevolg van deze wijziging zijn andere dan de hiervoor genoemde lichamelijke ingrepen (bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen, onderscheidenlijk bij of krachtens enig wettelijk voorschrift verplichte dan wel toegestane ingrepen), derhalve niet langer toegestaan.

Onderdelen F, G en H

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, van de huidige Wet dieren 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). En tot slot kan de in artikel 10.10, derde lid, van de huidige Wet dieren opgenomen verplichting tot voorhang van de krachtens het huidige artikel 2.3a van de Wet dieren vast te stellen algemene maatregel van bestuur vervallen, nu dit wetsvoorstel dat artikel in het geheel laat vervallen (zie onderdeel D).

Artikel II

Dit artikel wijzigt de Wet op de economische delicten door het met artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel voorgestelde artikel 2.2a in artikel 1, onder 1^o, van die wet onder te brengen, zodat overtreding van dat artikel een economisch delict oplevert.

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, met uitzondering van artikel I, onderdeel E, per 1 juli 2026. 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. Artikel I, onderdeel E, van dit wetsvoorstel treedt in werking met ingang van 1 januari 2030, zodat veehouders en de rest van de keten zich aan dit verbod kunnen aanpassen.

Ouwehand