

Vergaderjaar 2023–2024

28 286

Dierenwelzijn

AA

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 maart 2024

In vervolg op mijn brieven van 4 november 2022¹, 14 juni 2023² en 11 december 2023³ aan de Tweede Kamer informeer ik beide Kamers in verband met het wetgevingsoverleg op 4 maart 2024 over de aanpak dierwaardige veehouderij en de vervolgstappen ter vervanging van het amendement Vestering (PvdD)⁴ met betrekking tot artikel 2.1 van de Wet dieren. Met de Kamers ben ik van mening dat onze omgang met dieren op een bij dieren passende, waardige manier moet plaatsvinden. Dieren zijn aan onze zorg toevertrouwd. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. De meeste boeren dragen goede zorg voor hun dieren. Dat neemt niet weg dat het beter kan en moet. En niet alleen omdat de samenleving dit vraagt maar ook vanuit die verantwoordelijkheid die we intrinsiek voelen. Daarom vind ik het belangrijk dat er stappen worden gezet, niet alleen op korte termijn maar ook op langere termijn.

Mijn wetswijziging heeft tot doel op termijn te komen tot een dierwaardige veehouderij volgens de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA), waarbinnen dieren hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en fysieke ingrepen die plaatsvinden vanwege de wijze van houden niet meer worden toegepast. Dit is een zeer verstrekkende ambitie die op een verantwoorde manier moet worden gerealiseerd.

Indien de voorliggende nota van wijziging aangenomen wordt, kies ik voor een stapsgewijze aanpak. Ik zal nu met een eerste pakket aan maatregelen komen, die veehouders zonder grote financiële gevolgen zelf kunnen en moeten zetten. Zoals ook al werd gesteld in het verslag⁵ van

¹ Kamerstuk 28 286, nr. 1265

² Kamerstuk, 28 286, nr. 1297

³ Kamerstuk, 28 286, nr. 1321

⁴ Kamerstuk 35 398, nr. 23

⁵ Kamerstuk, 28 286, nr. 1321

het convenantraject gaat de verdere beweging naar een dierwaardige veehouderij gepaard met significante transitiekosten, voorziene knelpunten in wet- en regelgeving, hogere structurele kosten, en vraagstukken rondom de samenhang met de bredere verduurzamingsopgave (klimaat, water, bodem, biodiversiteit, milieu, lucht etc.). Met dit eerste pakket zal echter nog niet volledig aan het doel dierwaardige veehouderij voldaan gaan worden. Om dat doel te bereiken is een aanvullend pakket aan maatregelen nodig, dat uit meer stappen bestaat die fasegewijs tot 2040 vorm zullen moeten krijgen. Ik heb daartoe een tweede set maatregelen in een quick scan door Connecting Agri & Food (CAF) en Wageningen Economic Research (WeCR) laten doorrekenen; deze is als bijlage bijgevoegd.

Daaruit blijkt dat de financiële implicaties voor veehouders van deze set maatregelen aanzienlijk zijn. Het gaat dan zowel over de inkomensgevolgen voor de veehouders op de middellange termijn, als om de concurrentiepositie en het gelijke speelveld in de Europese Unie. Bij een pakket maatregelen met zulke forse financiële implicaties moet ook worden nagedacht over de noodzaak van flankerend beleid. Bij concrete invulling van dierwaardige veehouderij moet een keuze worden gemaakt tussen strengere normen voor dierenwelzijn enerzijds en een (financiële) belasting van de sector anderzijds. Hoe meer op dierenwelzijn wordt ingezet; hoe hoger de druk op de sector. Het is aan een nieuw kabinet om deze keuzes te maken. Ik zal daarom de algemene maatregel van bestuur (AMvB) met de tweede set maatregelen nu niet in gang zetten. Ik kies ervoor om nu een pakket met eerste maatregelen in te voeren en zorg er tegelijkertijd voor dat het aanvullende pakket voor het nieuwe kabinet wordt voorbereid.

In deze brief ga ik allereerst in op de nota van wijziging en beschrijf ik mijn voornemens met betrekking tot het eerste pakket met dierenwelzijnsmaatregelen. Ook laat ik u zien welke voorbereidingen er klaar liggen voor het volgende kabinet en welke acties ik daarin de komende tijd nog zal ondernemen om die voorbereiding verder te brengen.

Nota van wijziging

De voorliggende nota van wijziging beoogt in plaats te komen van de wijziging die in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren bij amendement Vestering is doorgevoerd en die blijkens de eerder door mij gedeelde juridische analyse niet uitvoerbaar en handhaafbaar is⁶. Dit amendement bepaalt dat aan artikel 2.1, eerste lid, een zin wordt toegevoegd, luidende: «Onder een redelijk doel wordt in elk geval niet begrepen het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting.»

Inwerkingtreding van dit amendement leidt tot grote onduidelijkheid bij zowel veehouders als toezichthouders over de vraag wat wel of niet is toegestaan bij de huisvesting van dieren. Verwacht en ingeschat wordt dat financiële gevolgen groot zullen zijn evenals het risico op toename van emissies. Het amendement leidt tot rechtsonzekerheid en kan leiden tot ingrijpende gevolgen voor de veehouderij. Die gevolgen vind ik zeer onwenselijk, onnodig en wil ik voorkomen. Ik wil daarom de doelstellingen van het amendement – dat dieren in de veehouderij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en er geen fysieke ingrepen meer plaatsvinden – op een andere manier bereiken en wel via de artikelen 2.2 en 2.8 van de Wet dieren in plaats van via artikel 2.1.

⁶ Zie de bijlage met de juridische analyse op hoofdlijnen amendement huisvesting Wet dieren bij Kamerstuk 28 286, nr. 1265

Ik heb in deze nota van wijziging artikel 2.2 zo aangepast dat het aansluit bij de bedoeling van het amendement voor zover het gaat om het waarborgen van mogelijkheden voor natuurlijk gedrag in de veehouderij. Deze wijziging bevat de toevoeging van een verbod aan artikel 2.2 om dieren die vanwege productiedoelinden worden gehouden permanent de mogelijkheid te onthouden om te kunnen voorzien in soort-specifieke gedragsbehoeften. Wat die gedragsbehoeften zijn en wat er voor nodig is om daarin te kunnen voorzien, wordt bij AMvB aangewezen.

De beweging naar een dierwaardige veehouderij vindt plaats binnen de gestelde natuur-, water-, milieu-, lucht en klimaatkaders en doelen. Er mag geen verslechtering plaatsvinden. Daar waar deze maatregelen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de wettelijk gestelde natuur-, water-, bodem-, milieu-, lucht- en klimaatkaders dan wel voor het dieiergezondheids- en zoönosebeleid, zullen op stalniveau en/of landelijk niveau mitigerende maatregelen worden getroffen die voorkomen dat er verslechtering optreedt. Als deze mitigerende maatregelen in relatie tot mijn eerste pakket van dierinhouderlijke maatregelen in deze brief in deze kabinetsperiode gevolgen hebben voor de rijksbegroting dan zullen deze worden ingepast in de begroting van LNV.

Voor regels over de op grond van artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, aangewezen ingrepen kent de Wet dieren al een grondslag. Een nieuwe of andere grondslag voor regels over lichamelijke ingrepen hoeft daarom niet te worden toegevoegd aan de wet.

De nota van wijziging geeft aan dat per AMvB in lagere regelgeving voor gedragsbehoeften en voor ingrepen helder zal moeten worden gemaakt wat per diersoort verboden wordt, wat mogelijk moet worden gemaakt of welke aanvullende voorwaarden aan ingrepen worden gesteld. Indien de nota van wijziging wordt aangenomen bevat de Wet dieren alle grondslagen die nodig zijn om deze stapsgewijze aanpak in verschillende AMvB's op te gaan nemen.

Zoals ik in de inleiding van deze brief schets ben ik voornemens om het toewerken naar een dierwaardige veehouderij stapsgewijs vorm te geven. In de bijlage zijn deze stappen nader uitgewerkt. Het gaat dan om een eerste pakket maatregelen die veehouders zonder grote financiële gevolgen kunnen zetten, een tweede pakket maatregelen waarvan in de quick scan de financiële impact is berekend en het eindbeeld richting 2040.

Eerste pakket maatregelen

Het eerste pakket ziet onder andere op maatregelen voor eten en drinken voor alle vier de sectoren, op verlaging van de bezettingsgraad bij vleeskuikens en het verhogen van het hemoglobinegehalte bij kalveren. Ook wordt in dit eerste pakket aandacht besteed aan zelfverzorging voor varkens en koeien. Eén en ander staat nader uitgewerkt in de bijlage evenals de maatregelen voor de vervolgstappen.

Vorbereidingen voor het lange termijn perspectief

Zoals ik in de inleiding van deze brief heb aangegeven zet ik, gezien de forse financiële gevolgen voor veehouders, de tweede set aan maatregelen nu niet door. Dit vanwege de investeringen die deze maatregelen vereisen en de gevolgen voor het verlies aan inkomsten. Het maken van keuzes hierin laat ik aan een nieuw kabinet. Echter zal ik totdat er een nieuw kabinet is, zo veel als mogelijk zaken voor een tweede stap

voorbereiden. Voorstellen die zien op meer leefruimte per dier zullen leiden tot een lagere bezettingsgraad in de stal (minder dieren).

Meer ruimte voor dieren mag, gelet op eerder genoemde kaders, niet leiden tot ruimte voor meer emissies. Het doorrekenen van de consequenties voor emissies en het bepalen van de daarbij benodigde mitigerende maatregelen maken daar, net als bij de eerste stap, ook onderdeel uit van de beweging naar dierwaardige veehouderij. Hierbij deel ik wel alvast met beide Kamers wat de huidige stand van zaken met betrekking tot die tweede stap is.

Ik heb in de bijlage een uitgebreid pakket dierwaardige veehouderij richting 2040 geschetst, alsmede de tweede stap die in die richting kan worden gezet. In de bijlage staat deze voor de vier grootste veehouderijsectoren beschreven omdat het de sectoren betreft die hebben deelgenomen aan de overleggen in het kader van het convenant voor een dierwaardige veehouderij. Deze te nemen stappen bouwen voort op de acties die in deze sectoren al zijn gezet om het dierenwelzijn te verbeteren, zoals de welzijnsmonitor in de melkveehouderij, de omschakeling naar BLK 1 ster in de pluimveehouderij, groepshuisvesting voor drachtige zeugen en vast voer voor vleeskalveren.

Op verschillende onderdelen zijn eerst onderzoek en pilots nodig om de doelstellingen voor dierwaardige en emissiearme veehouderij in de praktijk te kunnen realiseren. Ook is een zekere mogelijkheid gewenst om tussentijds te kunnen bijsturen, afhankelijk van hoe de omstandigheden zich ontwikkelen en om in te spelen op nieuwe wetenschappelijke inzichten. De acties die in de lange termijn aanpak een rol spelen (zoals onderzoek, pilots en onafhankelijk meten en monitoren) zal ik de komende tijd verder (laten) uitwerken. In die uitwerking betrek ik tevens de volgende aangenomen moties; de motie over het Vertrouwensloket Welzijn Landbouwhuisdieren⁷, over agrarische opleidingen⁸, over de adviesverlening aan boeren⁹, over het stoppen met ingrepen¹⁰, over het werken met tussendoelen¹¹, over de bezettingsgraad bij vleeskuikens¹² en over het overgaan tot dierwaardige veehouderij¹³.

Overheid, financiers en markt- en ketenpartijen zullen tijdig en in voldoende mate moeten gaan inspelen op het lange termijn perspectief en ze moeten elkaar waar nodig hier op aanspreken. De ambitie om in 2040 een dierwaardige veehouderij te hebben houdt immers ook in dat niet alleen de veehouders hun bedrijven dierwaardig hebben ingericht, maar ook dat markt- en ketenpartijen als basisnorm uitsluitend dierwaardig geproduceerde producten zullen in- en verkopen. Voor veehouders is het belangrijk dat er duidelijkheid is over de afzetmogelijkheden in de (Nederlandse) markt en keten.

Een goede afzetmarkt voor dierwaardige, duurzame producten van veehouders aan Nederlandse en Noordwest Europese afnemers (verwerkers, supermarkten, horeca etc.) is van belang voor bestendige verdienmodellen voor veehouders. Dit vergt samenwerking in de keten. Markt- en ketenpartijen hebben in het traject voor het landbouwakkoord en het traject dierwaardige veehouderij gesproken over het opzetten van

⁷ Kamerstuk 33 835, nr. 222

⁸ Kamerstuk 28 286, nr. 1274

⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1273

¹⁰ Kamerstuk, 28 286, nr. 1305

¹¹ Kamerstuk, 28 286, nr. 1306

¹² Kamerstuk 21 501-32, nr. 1589

¹³ Kamerstuk 36 410 XIV, nr. 52

een breed gedragen, pre-competitieve duurzaamheidsstandaard, waar ook dierenwelzijnseisen onderdeel van uitmaken. Het realiseren van een pre-competitieve standaard kan een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de markt en afzet voor duurzame voedselproducten in zowel Nederland als de omliggende lidstaten, doordat de ondergrens wordt verhoogd. Dit is een goede aanvulling op het huidige beleid van topkeurmerken waarmee juist de koplopers inzichtelijk worden gemaakt.

Door beide inzetten te combineren, krijgen veehouders een beter perspectief op de afzet van hun duurzamer geproduceerde producten en wordt bijgedragen aan de zekerheid van voldoende duurzaam en gezond voedsel. De supermarkt- en foodservicebranche heeft eerder dit jaar aangegeven toe te werken naar een duurzaamheidsstandaard. Ik vind de totstandkoming van een brede standaard met dierenwelzijnseisen in potentie een goed initiatief en volg dit met belangstelling en hoge verwachtingen. Het sluit aan bij de maatschappelijke rol die deze partijen kunnen en moeten nemen. Met betrekking tot de dierenwelzijnseisen die onderdeel kunnen gaan uitmaken van deze duurzaamheidsstandaard, zie ik een mechanisme voor me waarbij dierenwelzijnseisen in de markt en in regelgeving zich in wisselwerking ontwikkelen. Met opname in de marktstandaard wordt tijdig markt vraag ontwikkeld voor producten die aan de normen voldoen, waarna deze normen in de regelgeving kunnen worden opgenomen.

Bredere politieke wegging voor gelijk speelveld

In het kader van het gelijke speelveld in Europa blijf ik me er voor inzetten dat de Europese Commissie het voorstel voor de herziening van de dierenwelzijnsregelgeving voor landbouwhuisdieren zo spoedig mogelijk zal publiceren en dat het voorstel zo spoedig mogelijk zal worden behandeld. Vooruitlopend op die regelgeving kies ik er voor om in Nederland met het eerste maatregelenpakket wel strengere normen te hanteren voor dierenwelzijn dan in Europa gelden, wat gevolgen zal hebben voor de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderijsector.

Ten behoeve van het gelijke speelveld is het daarom belangrijk om vervolgstappen in de regelgeving in de AMvB's steeds goed af te stemmen op de ontwikkelingen op dit gebied in Europa. Bij vervolgstappen naar een hoger dierenwelzijn zullen veehouders worden geconfronteerd met hogere kosten dan hun concurrenten in het buitenland. Het risico is aanwezig dat Nederlandse consumenten meer vlees/vleesproducten gaan consumeren uit andere landen. Tegelijkertijd wordt het voor Nederlandse producenten lastiger om vlees internationaal af te zetten. Deze risico's kunnen vanwege het internationale karakter niet zo maar worden afgewenteld op de Nederlandse belastingbetaler. Nodig is dat, zoals ik hiervoor heb aangegeven, markt- en ketenpartijen hun verantwoordelijkheid nemen. Dit soort aspecten zal een nieuw kabinet moeten betrekken in de keuze over de mate waarin het een voorloper wil zijn in Europa op het gebied van dierwaardigheid en de maatvoering en het infaseringspad voor aanvullende maatregelenpakketten dat daarbij past.

Overigens wijs ik erop dat inwerkingtreding van het amendement vanwege de onduidelijkheid over de implicaties en het ontbreken van een stapsgewijze aanpak een nog grote onzekerheid oplevert voor Nederlandse veehouderijen die opereren op de Europese markt.

Van wezenlijk belang voor de vervolgaanpak is de mate waarin vergunningen wel of niet worden verleend. Doordat de bezettingsgraad in de stal

omlaag gaat (minder dieren) en door mogelijke toepassingen van aanvullende emissie-reducerende maatregelen (aanpassing stallen) zal moeten worden geborgd dat dit samen gaat met de benodigde afname van emissies en blijft binnen de eerder genoemde wettelijke kaders. Wanneer de stikstofemissie van emissiearme stalsystemen en technieken in de praktijk onvoldoende zekerheid geeft op individueel bedrijfsniveau, is het lastig hiervoor natuurvergunningen te verlenen.

In de Tweede Kamerbrief «voortgang innovatie emissiereductie» veehouderij van 23 januari jl. is geschetst langs welke sporen ik samen met de Minister voor Natuur en Stikstof en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid werk om op middellange en langere termijn innovatieve emissiearme stalsystemen en technieken te faciliteren en met zekerheid vergund te krijgen¹⁴ waaronder de acties rond de toestemmingverlening Natura 2000-activiteiten.

Inwerkingtreding amendement

Met de voorgestelde wetwijziging (nota van wijziging) geef ik beide Kamers de mogelijkheid om de doelstelling van het amendement-Vestering op een uitvoerbare en handhaafbare wijze vorm te geven. Mocht deze wetwijziging echter niet (tijdig) worden aangenomen, dan zal het amendement-Vestering op 1 juli 2024 in werking treden. Waarbij ik van mening ben dat daarmee een onduidelijke juridische en onvoldoende handhaafbare en uitvoerbare situatie zal ontstaan. Met de voorliggende nota van wijziging hebben de Kamers volledige zeggenschap over welke bepalingen op 1 juli 2024 in werking zullen treden.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

¹⁴ Kamerstuk 28 973, nr. 254