

Vergaderjaar 2022–2023

28 286

Dierenwelzijn

Nr. 1265

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN
VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2022

Op het erf van de veehouder komen vele maatschappelijke opgaven samen. Eén van deze opgaven – een thema dat op veel aandacht van de samenleving kan rekenen – is dierenwelzijn. De afgelopen 25 jaar hebben er in de veehouderij merkbare verbeteringen van dierenwelzijn en diergezondheid plaatsgevonden. Ik spreek graag mijn waardering uit voor alle veehouders die hier hard aan hebben gewerkt. Zo worden in Nederland de meeste leghennen niet meer in kooien gehouden, zijn diverse ingrepen uitgefaseerd, worden zeugen voor het grootste deel van de dracht in groepen gehouden, worden steeds meer dieren gehouden volgens de vereisten van keurmerken met hogere welzijnseisen, en is het antibioticumgebruik in de veehouderij sterk gedaald.

Tegelijkertijd liggen er nog belangrijke uitdagingen om het welzijn en de gezondheid van dieren in de veehouderij verder te verbeteren, bijvoorbeeld op het gebied van fysieke ingrepen als het couperen van varkensstaarten, ruimte om te voorzien in (gedrags)behoeften, en dierziektepreventie. De roep vanuit de samenleving om met deze uitdagingen aan de slag te gaan, wordt steeds luider. De Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) heeft eind vorig jaar een zienswijze gepubliceerd waarin de leidende principes voor een dierwaardige veehouderij uiteengezet worden. In deze zienswijze worden ook aanbevelingen gedaan hoe de ontwikkeling richting een dierwaardige veehouderij gerealiseerd kan worden. De zienswijze vormt de basis voor mijn verdere inzet.

De belangrijkste doelstellingen en keuzes die ik in deze brief uiteenzet met het oog op de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, zijn de volgende:

- Er moet een omslag plaatsvinden naar uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen. De definitie hiervan wil ik wettelijk vastleggen, evenals – met het oog op het bieden van langjarige zekerheid aan veehouders – de tijdshorizon waarna gebruik van dergelijke houderijsystemen verplicht is. Hierover moeten

afspraken worden gemaakt binnen het convenant dierwaardige veehouderij.

- Ik wil afspraken maken over het terugdringen van veelvoorkomende aandoeningen en ziektes bij dieren en over het stoppen met het fokken van dierrassen met kenmerken die schadelijk zijn voor hun welzijn of gezondheid.
- Het aangenomen amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren¹ treedt in werking per 2024. In de huidige formulering is het artikel echter te onduidelijk, waardoor er niet uit kan worden afgeleid op welke situaties/gedragingen het in de praktijk betrekking zal hebben. Ik bereid daarom wijzigingen in wet- en regelgeving voor om de benodigde duidelijkheid te verschaffen.

De ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vindt plaats in de context van de transitie naar kringlooplandbouw. De doelstellingen op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid zijn hiervoor een randvoorwaarde, en maken integraal onderdeel uit van de verduurzaming van de landbouw. Tegelijkertijd beseft ik dat de doelstellingen die ik in deze brief uiteenzet, verre van de enige opgaven zijn waarvoor de veehouderij zich gesteld ziet.

De verduurzaming van de veehouderij vraagt om zo concreet mogelijke doelstellingen op ieder thema. Ik wil doelstellingen voor een dierwaardige veehouderij samen met partijen gaan uitwerken en ben het traject hiervoor gestart. Dit zal de mogelijkheden bevorderen om dierenwelzijn en diergezondheid goed in te passen in de bredere verduurzaming van de veehouderij.

Met het aannemen van het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren in mei vorig jaar, heeft de Tweede Kamer zich uitgesproken over de gewenste richting op het gebied van dierenwelzijn. Ik deel de mening dat dierenwelzijn en diergezondheid in de veehouderij verder verbeterd moeten worden. Op grond van het coalitieakkoord neem ik daarom het initiatief tot een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Het convenant zal mede de basis vormen van wet- en regelgeving die ik deze kabinetsperiode gereed wil hebben. Deze wetgeving betreft enerzijds de concretisering van de wetswijziging in artikel 2.1 van de Wet dieren² en anderzijds andere (potentiële) wetswijzigingen voor een dierwaardige veehouderij.

De zes leidende principes die de RDA formuleert in de zienswijze «Dierwaardige veehouderij» vormen het uitgangspunt voor het convenant (zie kader op de volgende pagina).³ Deze zienswijze heeft zowel oog voor de belangen van dieren, als voor samenhang met de milieu-opgaven. Daarbij besteedt de zienswijze aandacht aan de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van de benodigde ontwikkelingen in de praktijk, alsmede aan de benodigde betrokkenheid van marktpartijen daarbij. De RDA-principes sluiten ook aan bij Europese ontwikkelingen en de inzet op Europees niveau bij de herziening van de EU-dierenwelzijnsregelgeving,⁴ waarbij ik mij richt op een Europees *level playing field* met een zo hoog mogelijk dierenwelzijnsniveau. Ik zie de zienswijze dan ook als een goed inhoudelijk vertrekpunt voor het convenant.⁵

¹ Amendement van het lid Vestering (PvdD), Kamerstuk 35 398, nr. 23.

² Dit betreft de wijziging op grond van het amendement Vestering (Kamerstuk 35 398, nr. 23).

³ Bron: RDA-zienswijze «Dierwaardige veehouderij», p. 18, <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij>

⁴ Kamerstuk 28 286, nr. 1255

⁵ Hiermee geef ik opvolging aan de toezegging van mijn voorganger om de Tweede Kamer een appreciatie van de zienswijze te sturen (Kamerstuk 28 286, nr. 1229).

Zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij
(RDA, zienswijze «Dierwaardige veehouderij», p. 18)

- 1) *Erkenning van de intrinsieke waarde en de integriteit van het dier*
Respect voor de eigen waarde van het dier als wezens met gevoel die pijn en plezier kunnen ervaren. Dit betekent geen ingrepen (snavel behandelen, staarten couperen, onthoornen, e.d.), 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*
Een goede gezondheid waarborgen, en pijn voorkomen (ook qua verwondingen door soortgenoten).
- 5) *Natuurlijk gedrag*
Voldoende mogelijkheden om essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen zoals bijvoorbeeld rusten, eten en drinken, mesten en urineren, zelfverzorging, exploratie, sociaal gedrag, thermoregulatie, veiligheid, gezondheid, beweging, reproductie, seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag.
- 6) *Positieve emotionele toestand*
Waarbij het dier in staat is om te reageren op de veranderende sociale en fysieke omgeving en een toestand bereikt die het als overwegend positief ervaart («A life worth living»). Deze toestand komt voort uit het voldoen aan alle voorgaande principes.

Er is toegezegd de Tweede Kamer te informeren over het plan van aanpak voor het convenant en het wetgevingstraject. Dit plan van aanpak vindt u in de voorliggende brief. Ik ga eerst in op het convenant, en daarna op de wet- en regelgeving. In het gedeelte over wet- en regelgeving informeer ik u tevens over de samenhang tussen de aanpak dierwaardige veehouderij en het gewijzigde artikel 2.1 van de Wet dieren, en ga ik in op de toegezegde analyses van deze wetswijziging.

1. Convenant dierwaardige veehouderij

Ter voorbereiding op het convenant is dit voorjaar een verkennende ronde langs een diverse groep aan belanghebbenden uitgevoerd door Chris Kalden. Hij heeft schriftelijk advies uitgebracht over hoe het opzetten van het convenant aangepakt kan worden, en welke stakeholders daarbij betrokken kunnen worden. Dit advies vindt u als bijlage bij deze brief en vormt een belangrijke basis voor de opzet van het convenanttraject. Hieronder geef ik aan welke elementen ik uit het advies overneem en welke opdracht is meegegeven aan de voorzitter van het convenant.

1.1. Advies verkennende ronde en vervolgstappen

De verkenner heeft geconstateerd dat er onder de geconsulteerde partijen consensus bestaat dat de zes leidende principes voor dierwaardige veehouderij (zie kader op p. 3) een goed vertrekpunt zijn. Daarmee zullen deze als normatief kader gelden voor het convenant. Het convenant richt zich op het vertalen van wat deze principes betekenen voor de praktijk, en via welk proces de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij wordt vormgegeven.

Om het convenantraject met een goede informatiebasis te starten, geeft het advies verschillende thema's aan waarover voorwerk verricht kan worden. Dit betreft bijvoorbeeld het in kaart brengen van bestaande publieke en private afspraken/verplichtingen op het thema dierenwelzijn en diergezondheid en van ontwikkelingen in andere landen. Een dergelijke informatieset heb ik ter beschikking gesteld aan het convenantraject. Daarin heb ik ook de resultaten van een quickscan opgenomen die is uitgevoerd door de Universiteit Utrecht. Deze quickscan betreft met name de huidige stand van wetenschappelijke kennis over de behoeften van dieren, en de implicaties daarvan voor houderijsystemen. Het overzicht kan gebruikt worden om een wetenschappelijke basis te leggen onder de afspraken in het convenant. De quickscan is als bijlage opgenomen bij deze brief. Om ook tijdens het convenantproces snel te kunnen beschikken over mogelijk aanvullend benodigde wetenschappelijke kennis, is – conform het advies – een groep van verschillende deskundigen aangesteld die gedurende de totstandkoming van het convenant advies kunnen geven.

Van alle convenantpartners vraag ik commitment aan het proces, en een bereidheid om tot gezamenlijke afspraken te komen over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. De partijen aan tafel – inclusief mijn ministerie – fungeren hierbij als gelijkwaardige deelnemers: allen dragen bij vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, en mogen van de anderen verwachten dat zij dat ook doen. Om dit te bevorderen wordt het convenant – conform het advies van de verkenner – geleid door een onafhankelijke voorzitter. Bram van Ojik vervult deze rol in de eerste fase van het convenantraject. Hij opereert binnen de kaders die ik in mijn opdracht aan hem heb meegegeven (zie hierover paragraaf 1.2). Uiteindelijk draagt alleen de overheid verantwoordelijkheid voor het maken van wetgeving. Uitgaande van een succesvol convenant, met afspraken die passen binnen de aangegeven kaders, zal ik na afronding van het convenant wet- en regelgeving opstellen. Hierbij zal ik mij zo veel mogelijk baseren op de uitkomsten van het convenant. Mocht er onverhoopt geen convenant tot stand komen, dan zal ik de concretisering van wat in wet- en regelgeving vastgelegd wordt zelf ter hand nemen. Ik streef echter naar draagvlak en inbedding in de sectoren, en dus naar een succesvol convenant.

Ik ben gestart met een eerste fase van het convenant die loopt van oktober t/m februari 2023. In deze fase werk ik met een kerngroep van partijen die plaatsnemen aan de hoofdtafel, en een bredere vertegenwoordiging van partijen die meepraten over de uitwerking per diersoort of thema. Aan de kerngroep nemen de volgende partijen deel: LTO, NAJK, Caring Farmers, Dierenbescherming, DZK (zuivelsector), POV (varkenssector), AVINED (pluimveesector) en CBL (supermarkt- en foodservice-sector). Via deeltafels zal daarnaast een bredere groep aan stakeholders worden betrokken. Ik wil hiermee zorgen voor representatie van centrale schakels in de keten die impact hebben op dierenwelzijn (primaire productie, verwerking, verkoop), uit verschillende productiesectoren, en van organisaties die de belangen van dieren behartigen. Op 13 oktober 2022 heeft de startbijeenkomst plaatsgevonden.

De eerste fase van het convenant wil ik met name richten op de omslag naar diergericht ontworpen houderijsystemen. In de tweede fase zullen ook andere onderwerpen aan bod komen. Die fase start in maart 2023. Daarin wil ik onder meer afspraken maken over hoe veelvoorkomende aandoeningen en ziektes bij dieren in de veehouderij kunnen worden teruggedrongen en over het stoppen met het fokken en houden van dierrassen met kenmerken die schadelijk zijn voor hun welzijn of gezondheid. Mijn streven is dat het gehele convenant uiterlijk eind mei

2023 is afgerond. Ik zal de Tweede Kamer over de voortgang van het convenantproces en de uitkomsten daarvan informeren.

1.2. *Opdracht convenant*

Ik wil samen met de convenantpartijen stevige verdere stappen zetten in de ontwikkeling naar een veehouderij waarin het welzijn en de gezondheid van dieren het uitgangspunt zijn. De zes leidende principes van de RDA neem ik daarbij als leidraad. Deze ontwikkeling moet voortbouwen op de dierenwelzijnsdoelen die in de verduurzamingsplannen van verschillende sectoren zijn opgenomen.⁶ Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, moeten veehouders hiertoe de tijd en de mogelijkheden hebben.

De benodigde stappen voor de veehouderij en de ondersteuning die daarvoor vanuit de markt en de overheid nodig zijn, zijn de centrale thema's die ik in het convenant aan bod wil laten komen. Dit betreft zowel de leefomgeving van dieren, als de bedrijfsvoering binnen die leefomgeving, en het marktperspectief voor producten die voldoen aan hoge dierenwelzijnsstandaarden te agenderen. Hieronder ga ik uitgebreider in op de onderdelen die ik, in relatie tot deze thema's, heb opgenomen in mijn de opdracht aan de voorzitter. Ik benadruk nogmaals dat we met dierwaardigheid niet op nul beginnen. De lopende sectorplannen van onder meer de Duurzame Zuivelketen, de Coalitie Vitale Varkenshouderij en de pluimveesector bevatten afspraken over dierenwelzijn en diergezondheid waarop in het kader van het convenant kan worden voortgebouwd. Ook in de markt bestaan initiatieven waarmee dierenwelzijn en diergezondheid worden verbeterd.

1.2.1. *Veehouderij*

Onder de veehouderij versta ik, in het kader van het convenant, alle schakels in de keten die werken met levend vee, van primair bedrijf tot transport en slacht. Voor al deze schakels is invulling nodig van wat de zes leidende principes van de RDA in de praktijk betekenen. Daarbij zijn er partijen in of rondom de keten die niet zelf dieren houden, maar die wel invloed hebben op de gezondheid en het welzijn van dieren, zoals dierenartsen, fokkerijorganisaties en veevoederleveranciers. Ook voor zulke partijen is invulling van de leidende principes relevant. Het is daarom van belang dat zij ook een betrokkenheid bij het convenant hebben.

Het vertalen van de RDA-principes naar de praktijk heeft in belangrijke mate betrekking op de fysieke leefomgeving die aan dieren wordt geboden: de stal, de buitenruimte of de weide, de veewagen, of het slachthuis. De RDA benoemt diergericht ontwerpen als een goede methode om invulling te geven aan dierwaardigheid als het gaat om huisvesting/houderijsystemen voor dieren. De methode «diergericht ontwerpen» heeft zich de afgelopen 15 tot 20 jaar ontwikkeld.⁷ Daarbij worden de belangrijkste gedragsbehoeften van dieren als programma van eisen gehanteerd voor het ontwerp. Dit betekent dat dieren een gevarieerde omgeving geboden moet worden die hen in staat stelt om zich aan

⁶ Zie verwijzingen naar deze plannen in Kamerstuk 28 973, nr. 218.

⁷ Zie bijvoorbeeld Van Weeghel, H. J. E., A. P. Bos, M. H. Jansen, W. W. Ursinus and P. Koerkamp (2021). «Good animal welfare by design: An approach to incorporate animal capacities in engineering design.» *Agricultural Systems* 191, en Groot Koerkamp, P. W. G. and A. P. Bos (2008). «Designing complex and sustainable agricultural production systems: an integrated and reflexive approach for the case of table egg production in the Netherlands.» *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 55: 113–138.

te passen aan de omstandigheden, en om keuzes te maken die aansluiten bij hun (individuele) behoeften.⁸ Binnen de methode wordt ook rekening gehouden met het milieu en de omgeving en met economische aspecten. De criteria van diergericht ontwerpen kunnen potentieel gebruikt worden als kritische prestatie-indicator voor dierenwelzijn binnen de KPI-systematiek. Die maakt deel uit van een integrale set KPI's voor kringlooplandbouw, die ik in afstemming met verschillende partijen ontwikkel.⁹

De Nederlandse overheid heeft al zeer lang de wens om de transitie in te zetten naar het gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen.¹⁰ Ik wil hier werk van maken. Vanuit de gedragsbehoeften van dieren en de ontwikkeling naar een veehouderij die daarop gebaseerd is, is het van belang om uiteindelijk alleen nog maar met diergericht ontworpen houderijsystemen te werken. Hoe het pad daarnaartoe eruit ziet, wil ik met de partners binnen het convenant afspreken. Het formuleren van dit pad vraagt a) om een tijdshorizon en tussendoelen; b) om afspraken over het in te zetten instrumentarium en financiële ondersteuning vanuit markt en overheid; en c) om afspraken over monitoring en bevordering van de voortgang. De bovengenoemde quickscan die ik heb laten uitvoeren door de Universiteit Utrecht kan voor de convenantpartners dienen als inhoudelijk startpunt om te bepalen hoe een veehouderij met diergericht ontworpen houderijsystemen eruit ziet. Met het uitvragen van dit overzicht en het meegeven van dit overzicht als startpunt voor het convenant, geef ik tevens opvolging aan de moties van de leden Vestering¹¹ en Van der Plas.¹²

Zoals ik al eerder aangaf, is dierwaardigheid niet de enige opgave waar veehouders rekening mee moeten houden bij te maken keuzes over hun houderijsystemen. De opgaven op het gebied van natuur en stikstof, water, en klimaat – de kerndoelen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) – vragen om ingrijpende aanpassingen in de veehouderij, en hebben ook impact op keuzes over houderijsystemen. Daarnaast moet een dierwaardige veehouderij in balans zijn met de volksgezondheid. Het risico op (de verspreiding en insleep van) zoönotische ziekteverwekkers is bijvoorbeeld een extra en belangrijke reden om zorgvuldig te kijken naar de inpassing van de veehouderij in het landelijk gebied. Ook (niet-zoönotische) dierziekten kunnen tot grootschalige uitbraken leiden met bijbehorende grootschalige (preventieve) ruimingen. Dat staat op gespannen voet met het erkennen van de intrinsieke waarde van het dier en met een duurzame productie van dierlijke producten.

Uitgangspunt is dat alle stallen integraal duurzaam worden, waarbij diergerichtheid een onderdeel is van integrale duurzaamheid. Om dit te bereiken, zal een balans gevonden moeten worden tussen verschillende criteria, zoals bijvoorbeeld tussen stikstofuitstoot en dierenwelzijn. Ook binnen het thema dierwaardigheid moeten verschillende criteria afgewogen worden. Zo kan uitloop wenselijk zijn uit het oogpunt van dierenwelzijn, maar tot nieuwe risico's voor de diergezondheid leiden vanwege nauwer contact met wilde dieren, zoals bij hoog-pathogene vogelgriep het geval is. In zulke gevallen moet naar oplossingen worden gezocht die zo goed mogelijk met verschillende criteria rekening houden.

⁸ Als voorbeelden van systemen die meer vanuit het positieve welzijn van dieren zijn ontworpen, benoemt de RDA Rondeel en Kipster (leghennen), Dartelstal en Familievarken (varkens), en Kwatrijnstal (melkkoeien).

⁹ Zie een verwijzing naar deze systematiek in Kamerstukken 30 252 en 35 334, nr. 28.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het Werkprogramma van de nota Dierenwelzijn 2008–2011, bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 97.

¹¹ Kamerstuk 28 286, nr. 1186

¹² Kamerstuk 28 286, nr. 1192

Om het voor veehouders mogelijk te maken integrale en toekomstbestendige keuzes te maken, is het van belang dat ook zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gecreëerd wat er op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid van hen verwacht wordt. Ik wil het convenant benutten om hier afspraken over te maken. Deze afspraken zal ik vervolgens ook gebruiken om zo nodig de eisen op het gebied van dierenwelzijn in de Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen (Sbv) bij komende openstellingen te actualiseren.¹³

Diergericht ontwerpen is een methode die tot nu toe alleen gebruikt wordt voor stalsystemen. Dierwaardigheid heeft echter ook betrekking op de fysieke leefomgeving tijdens transport en in het slachthuis. Een doorvertaling van de leidende principes naar deze ketenschakels acht ik dan ook wenselijk binnen de context van het convenant.

Naast aspecten van de fysieke leefomgeving, is ook de omgang met dieren binnen die leefomgeving belangrijk voor hun welzijn en gezondheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de dierrassen en foklijnen die gekozen worden, de verzorging en de opfok van dieren en het voedsel dat ze krijgen, de hygiëne, het stalklimaat en de bioveiligheid in de leefomgeving, de manier waarop dieren gevangen en verplaatst worden, het mengen van dieren afkomstig van verschillende bedrijven, en de manier waarop de veehouder/dierverzorger reageert op problemen bij individuele dieren of tussen de dieren.

Binnen het convenant wil ik met de partners bezien hoe een dierwaardige veehouderij via de omgang met dieren bevorderd kan worden. Een belangrijk aspect hierbij is het toewerken naar een houderijsysteem dat is gericht op ziektepreventie, en waarin medicijngebruik incidenteel is. Ik wil graag afspraken maken over hoe ziektes en aandoeningen die nu veel voorkomen, teruggedrongen kunnen worden. Ook het stoppen met het houden van dierrassen met kenmerken die schadelijk zijn voor hun welzijn of gezondheid is een thema dat ik graag aan de orde breng binnen het convenant.

Afspraken kunnen ook gaan over benodigd onderzoek, kennisverspreiding en het bevorderen van de inzet van helpende innovaties, zoals sensoren die de veehouder helpen het stalklimaat, de brandveiligheid en het gedrag van dieren te monitoren en hierop gericht te interveniëren.

1.2.2. Markt

De omslag maken naar kringlooplandbouw, waar dierenwelzijn en diergezondheid integraal onderdeel van uitmaken, kan de agrarische sector niet alleen. Veehouders kunnen hun bedrijven pas op een toekomstbestendige manier verduurzamen als de hele voedselketen verandert. Ketenpartijen, zoals verwerkende bedrijven, verkoopkanalen en banken, en consumenten hebben daarin eveneens een cruciale rol en taak te vervullen.

Met betrekking tot dierwaardigheid geldt, net als voor overige duurzaamheidsaspecten, dat twee hoofdzaken bevorderd moeten worden: er moet voldoende vraag zijn naar producten die aan hoge dierenwelzijnsstandaarden voldoen, en veehouders moeten een goede prijs krijgen voor de producten die zij leveren. Deze thematiek zal onderwerp van gesprek zijn binnen het convenant dierwaardige veehouderij. Ik wil ook een koppeling leggen met het landbouwakkoord waar ik op inzet.

¹³ Dit geldt voor zover de afspraken bovenwettelijk blijven.

Mijn verwachting is dat dierenwelzijnskeurmerken een belangrijke rol kunnen spelen om marktperspectief te creëren voor producten met hoge dierenwelzijnsstandaarden. Ik denk dan aan het Beter Leven keurmerk dat primair gefocust is op dierenwelzijn, en aan de andere topkeurmerken die criteria voor dierenwelzijn bevatten, zoals het Europese biologische keurmerk en *On the way to PlanetProof*¹⁴. Ook kan er perspectief liggen in het vormgeven van een systeem dat ketenpartijen in staat stelt buitenlandse dierenwelzijnskeurmerken te vergelijken met Nederlandse. Samen met de Dierenbescherming en de Eurogroup for Animals heb ik een impactanalyse laten uitvoeren over de haalbaarheid van een dergelijk systeem.

Momenteel zijn er al goede initiatieven in de markt om de dierenwelzijnsstandaarden te verhogen, waarbij keurmerken een cruciale rol spelen. Initiatieven als Zonvarken, Kipster en Livar maken met het Beter Leven keurmerk duidelijk aan welke dierenwelzijnsstandaarden zij voldoen, waardoor dit herkenbaar is voor de consument. Ook de omslag naar pluimveevlees met één ster in het Beter Leven keurmerk die alle Nederlandse supermarkten inmiddels hebben aangekondigd te zullen maken per 2023, is een voorbeeld, waaruit bovendien belangrijke lessen te trekken vallen over de zorgvuldige afwegingen die in de transitie van de landbouw gemaakt moeten worden. Deze voorbeelden laten de motivatie van ketenpartijen zien om te werken aan een duurzaam voedselsysteem. Ze verdienen waardering en navolging en, waar nodig en mogelijk, ondersteuning van de overheid, bijvoorbeeld door knelpunten rondom vergunningverlening op te lossen. Welke rol keurmerken kunnen spelen in de verdere ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, bespreek ik graag met de convenantpartners.

2. Wet- en regelgeving

Naast het afsluiten van een convenant, beoog ik deze kabinetsperiode ook wet- en regelgeving gereed te hebben voor de verdere ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Deze wet- en regelgeving zal waar mogelijk gebaseerd worden op de uitkomsten van het convenant. Bij de vertaling van de relevante elementen uit het convenant naar wet- en regelgeving, zal ik de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) betrekken voor een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, waarin opgedane kennis over naleefbare en handhaafbare dierenwelzijns-wetgeving kan worden meegenomen.

De wetgeving betreft twee categorieën. Ten eerste heeft het parlement in mei 2021 per amendement artikel 2.1, eerste lid van de Wet dieren gewijzigd.¹⁵ Hieronder ga ik in op de inwerkingtreding van dit amendement, maar beschrijf ik ook dat nadere wijziging van de wet mijns inziens noodzakelijk is. Ook is aanpassing van lagere regelgeving nodig. Ten tweede volgen uit mijn aanpak ook andere wetgevingsvoorstellen. Ik ga op beide categorieën afzonderlijk in.

2.1. Gewijzigde artikel 2.1 van de Wet dieren

In juli 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken en het vervolg van de analyse van het amendement op artikel 2.1 van de Wet dieren.¹⁶ In die brief is toegezegd de Tweede Kamer nader te informeren

¹⁴ Zie voor een overzicht van alle topkeurmerken, geselecteerd door Milieu Centraal in opdracht van LNV: <https://keurmerkenwijzer.nl/wat-zijn-topkeurmerken/>

¹⁵ Kamerstuk 35 398, nr. 23

¹⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1208

over de uitkomst van de analyse. Met de voorliggende brief kom ik deze toezegging na. Tevens informeer ik u over mijn vervolgstappen.

Met het genoemde amendement is aan artikel 2.1 van de Wet dieren een tweede zin toegevoegd, die inhoudt dat het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting niet als een redelijk doel kan dienen om bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Deze wetswijziging is nog niet in werking getreden.

Uit de toelichting bij het amendement en hetgeen daarover in debatten in de Tweede Kamer is gewisseld, blijkt dat de Tweede Kamer beoogt een einde te maken aan ingrepen en beperkingen van natuurlijk gedrag die plaatsvinden om dieren in de veehouderij te kunnen houden in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting. Huisvesting en houderijsystemen zouden moeten worden aangepast aan de behoeften van de dieren en niet andersom. Deze doelstelling onderschrijf ik.

2.1.1. Analyse wetswijziging (amendement Vestering)

De analyse die is gemaakt van de wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren, gaat in op de vraag wat de juridische betekenis en praktische impact ervan is en of, en in hoeverre, die impact een bijdrage levert aan de beoogde doelen. Om de juridische betekenis en praktische impact te bepalen, is/zijn

- een eigen juridische analyse uitgevoerd;
- de landsadvocaat geconsulteerd;
- het Openbaar Ministerie geconsulteerd;
- vier digitale impactsessies gehouden met stakeholders en experts (veehouderijorganisaties, dierenwelzijnsorganisaties, (gezelschaps)dierhouderijorganisaties, onderzoekers/wetenschappers);
- drie digitale impactsessies gehouden binnen overheidsinstanties (waaronder LNV en NVWA);
- gesprekken gevoerd met individuele stakeholders en organisaties.

De analyse stuur ik de Tweede Kamer toe als bijlage bij deze brief. De centrale conclusie uit de analyse is dat de betekenis en impact van de wetswijziging onvoldoende uit de wettekst kunnen worden afgeleid. De toelichting op de wetswijziging bevat concrete voorbeelden, maar kan niet als basis worden genomen om de wet te interpreteren. Uit de impactsessies is een veelheid aan voorbeelden naar voren gekomen van potentiële impact van het amendement, maar geconcludeerd moest worden dat er geen manier is om te bepalen welke voorbeelden daadwerkelijk tot de impact behoren, en welke niet.

De wetswijziging geeft, kortom, veel onduidelijkheid over welke gedragingen jegens dieren verboden zijn. In het gewijzigde artikel wordt niet duidelijk gemaakt dat het verbod alleen bedoeld was voor dieren in de veehouderij; welke ingrepen verboden zijn; en wanneer er sprake van is dat dieren permanent de mogelijkheid wordt onthouden om hun natuurlijke gedrag te vertonen, en welk gedrag dit betreft. Deze duidelijkheid is wel nodig om tot een naleefbaar en handhaafbaar verbod te komen. Duidelijkheid over de impact van het amendement zou pas worden verkregen op basis van door rechters te ontwikkelen jurisprudentie over concrete individuele zaken. Omdat die duidelijkheid onvoldoende uit de wet zelf volgt, zal na inwerkingtreding rechtsonzekerheid bij dierhouders en onzekerheid bij toezichthouders ontstaan. De handhaaf-

baarheid, die ik conform de motie van het lid Van der Plas (BBB)¹⁷ betrokken heb bij de analyse van de wetswijziging en waarover ik de NVWA geconsulteerd heb, is daardoor in het geding.

Daarnaast is het uitblijven van de gewenste impact van de wetswijziging (verbeterd dierenwelzijn) een reële mogelijkheid, omdat het bewijzen van een overtreding in een concrete casus naar verwachting ingewikkeld zal zijn. Het Openbaar Ministerie (OM) – dat in concrete zaken verantwoordelijk is voor de vervolging van betreffende strafbare feiten – zegt na consultatie hierover dat het amendement niet helpt bij het bewijzen van dierenmishandeling¹⁸ en het daarom de voorkeur heeft om, in plaats van het amendement, specifieke gedragingen en situaties (benadelingen van dieren) te benoemen die volgens de wetgever verboden zouden moeten worden. De visie van het OM is opgenomen bij de analyse in de bijlage bij deze brief. U vindt daar eveneens een stroomschema dat verheldert hoe de beoordeling of sprake is van een overtreding van het gewijzigde artikel eruit zou kunnen zien.

De Europeesrechtelijke kaders en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) in relatie tot eigendomsrechten zijn – conform de motie van het lid Van Campen (VVD)¹⁹ – eveneens betrokken bij de analyse. De onduidelijke reikwijdte van de wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren maakt dat onzeker is welke gedragingen en situaties op basis daarvan allemaal verboden zijn. Dat maakt het niet mogelijk om heel precies aan te geven hoe die wijziging zich tot het Europees recht en het EVRM verhoudt.

De hierboven genoemde onduidelijkheden en daaruit voortvloeiende onzekerheid bij dierhouders vind ik onwenselijk. Dierhouders weten niet waartoe zij op grond van het gewijzigde artikel verplicht worden, maar kunnen bijvoorbeeld wel geconfronteerd worden met rechtszaken waarvan de uitkomsten onvoorspelbaar zijn.

Het is daarom mijns inziens noodzakelijk om de genoemde problemen weg te nemen; de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid te waarborgen en beter zeker te stellen dat de beoogde verbeteringen van dierenwelzijn worden bereikt. Dit wil ik doen – mede in de context van mijn aanpak dierwaardige veehouderij – door expliciet te maken welke gedragingen en/of situaties niet langer zijn toegestaan en daarvoor in een redelijke overgangstermijn te voorzien. Om de genoemde problemen weg te nemen en de doelstelling van het amendement te bereiken, zal ik een wetswijziging voorbereiden en die zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer indienen. Hieronder zet ik uiteen langs welke lijn ik dit wetsvoorstel vormgeef. Daarna ga ik in op het proces daartoe en de inwerkingtreding van de wijziging die met het amendement in artikel 2.1, eerste lid, is doorgevoerd.

2.1.2. Hoofdlijnen nieuwe wetswijziging en convenant dierwaardige veehouderij

Het amendement heeft artikel 2.1 van de Wet dieren gewijzigd, maar kan in dit artikel de benodigde duidelijkheid niet bieden. Het stelsel van de Wet dieren biedt daarvoor betere aanknopingspunten dan artikel 2.1. De doelstellingen van het amendement kunnen dus beter via andere artikelen

¹⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1195

¹⁸ De definitie van dierenmishandeling volgens de Wet dieren: «zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel ... veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier ... benadelen».

¹⁹ Kamerstuk 28 286, nr. 1191

worden bereikt. Artikel 2.1 is beoogd als een vangnetbepaling «*in die situaties dat andere meer specifieke verbodsbepalingen ontoereikend blijken of niet genoegzaam voorzien in de gepleegde handeling jegens het dier*»²⁰. Aansluiting bij specifieke verbodsbepalingen in de Wet dieren is in dit geval echter juist wel goed mogelijk. Het amendement is volgens de toelichting gericht op *ingrepen en natuurlijk gedrag bij dieren in de veehouderij*. Daarvoor kan worden aangesloten bij bestaande specifieke verbodsbepalingen in de Wet dieren, namelijk de artikelen 2.2 en 2.8.

Artikel 2.2, achtste lid, van de wet bepaalt dat het houders van dieren verboden is om dieren de nodige verzorging te onthouden. In het Besluit houders van dieren wordt hier specifiek invulling aan gegeven, door voor te schrijven dat een dier voldoende ruimte moet worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften.²¹

Ingrepen zijn onder artikel 2.8 van de Wet dieren verboden,²² behalve als die bijvoorbeeld een diergeneeskundige noodzaak hebben, of in bepaalde bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen. Dat maakt het al mogelijk om ingrepen die nu nog expliciet zijn toegestaan, gericht te verbieden of er strengere voorwaarden aan te stellen.

Mijn voornemen is om de beoogde effecten van het amendement te bereiken via de artikelen 2.2 en 2.8, in plaats van via artikel 2.1. Ik wil artikel 2.2 zo aanpassen dat het aansluit bij de bedoeling van het amendement voor zover het gaat om het waarborgen van mogelijkheden voor natuurlijk gedrag in de veehouderij. Ten aanzien van ingrepen zal ik de onder artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen ingrepen heroverwegen, gericht op het uitfaseren/ maximaal inperken van resterende fysieke ingrepen die dienen om dieren aan te passen aan het houderijsysteem. Deze aanpassingen zullen, in het voorstel dat ik maak, in de plaats komen van de wijziging die in artikel 2.1, eerste lid, is doorgevoerd. Als het parlement instemt met dit wijzigingsvoorstel zal de wijziging die in artikel 2.1, eerste lid, met het amendement is doorgevoerd dan vervallen voordat die daadwerkelijk in werking treedt, ten gunste van het nieuwe voorstel.

Zowel met betrekking tot natuurlijk gedrag als met betrekking tot ingrepen zal via aanpassingen in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) onder deze artikelen helder worden gemaakt wat verboden wordt, of welke aanvullende strenge voorwaarden aan ingrepen worden gesteld, en wat de gevolgen daarvan zijn. Voor de invulling van deze lagere regelgeving zal ik mij waar mogelijk baseren op de uitkomsten van het convenant dierwaardige veehouderij. Op de aanpassingen in de AMvB's is de voorhangprocedure van toepassing. Het parlement zal hier dus in worden meegenomen.

Deze aanpak maakt het ook mogelijk om te voorkomen dat de verboden zien op het houden van gezelschapsdieren, zoals in juli 2021 is toegezegd.²³

²⁰ Kamerstuk 31 389, nr. 3, p. 39

²¹ Besluit houders van dieren, artikel 1.6, tweede lid

²² Artikel 2.8, eerste lid

²³ Kamerstuk 28 286, nr. 1208

2.1.3. Inwerkingtreding gewijzigde artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren en indiening van wijzigingswetgeving

De hierboven beschreven analyse van artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren neemt niet weg dat de beide Kamers deze wijziging hebben aanvaard en dat inwerkingtreding is aangewezen. Om hier gevolg aan te geven zal ik de inwerkingtreding ervan in gang zetten, met als beoogde inwerkingtredingsdatum 1 januari 2024. Het inwerkingtredingsbesluit zal ik tegelijk in procedure brengen met het indienen van een wijzigingsvoorstel bij de Tweede Kamer volgens de hierboven beschreven lijnen. Voor die wijzigingswetgeving zal ik een nota van wijziging voorbereiden bij het bij het parlement aanhangige wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen.²⁴ Met betrekking tot die nota van wijziging heb ik adviezen gevraagd over onder meer de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de gevolgen voor houders. Gelijktijdig met de verzending van deze brief draag ik de nota van wijziging ook voor advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State voor. De wijziging zal ik zo spoedig mogelijk indienen zodat het parlement zich mogelijk nog voor de zomer van 2023 over het voorstel kan uitspreken. De voorstellen voor aanpassingen in de onderliggende AMvB's volgen zo spoedig mogelijk na afronding van het convenant.

De wet van 26 mei 2021 tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving (Stb. 256) zal op korte termijn in werking treden, met uitzondering van artikel I, onderdeel 0A dat artikel 2.1 van de Wet dieren wijzigt en op 1 januari 2024 in werking treedt. De wetswijzigingen volgend uit de door het parlement aangenomen amendementen van het lid Vestering (PvdD) inzake de mogelijkheid van een fokverbod voor uitzonderlijke situaties²⁵ en inzake een grondslag voor het stellen van brandveiligheidsregels²⁶, treden dus op korte termijn in werking.²⁷

2.2. Andere wetgeving

Naast de wetswijziging die hierboven beschreven is, wil ik de uitgangspunten van dierwaardige veehouderij deze kabinetsperiode ook verder verankeren in wet- en regelgeving. Ik wil hiervoor ten eerste een wetswijziging voorbereiden die betrekking heeft op artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren. Dit lid vervat momenteel de «vijf vrijheden», ontleend aan het zogenaamde Brambell-rapport²⁸ en uitgewerkt door de Britse *Farm Animal Welfare Council*²⁹. De zes leidende principes uit de RDA-zienswijze «Dierwaardige veehouderij» zijn gebaseerd op de «vijf domeinen» die zijn onderscheiden door Mellor³⁰, plus erkenning van de intrinsieke waarde.

²⁴ Kamerstuk in dossier 35 746 Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen

²⁵ Kamerstuk 35 398, nr. 11.

²⁶ Kamerstuk 35 398, nr. 13.

²⁷ Met bovenstaande voldoe ik tevens aan mijn toezegging tijdens het debat Klimaat, Landbouw en Voedsel van 20 oktober jl. om de Tweede Kamer schriftelijk een toelichting te geven op het jaar 2023 wat betreft de Wet dieren.

²⁸ «Report of the Technical Committee to Enquire into the Welfare of Animals kept under Intensive Livestock Husbandry Systems», onder voorzitterschap van prof. F.W. Rogers Brambell, <https://edepot.wur.nl/134379>

²⁹ «Second Report on Priorities for Research and Development in Farm Animal Welfare», Farm Animal Welfare Council (FAWC), 1993. Zie ook «Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future», https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319292/Farm_Animal_Welfare_in_Great_Britain_-_Past_Present_and_Future.pdf

³⁰ «Updating Animal Welfare Thinking: Moving beyond the «Five Freedoms» towards «A Life Worth Living»», David J. Mellor, 2006. <https://doi.org/10.3390/ani6030021>

Met de verschuiving van de vijf vrijheden naar de vijf domeinen wordt meer nadruk gelegd op het belang dat dieren positief welzijn ervaren, en niet slechts kunnen voorzien in hun basisbehoeften. Om deze reden wil ik artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren zodanig aanpassen, dat het de vijf domeinen bevat, in plaats van de vijf vrijheden.

Vijf vrijheden	Vijf domeinen
Dieren zijn gevrijwaard van	Positief welzijn omvat
Dorst, honger en onjuiste voeding	Goede voeding
Fysiek en fysiologisch ongerief	Goede omgeving
Pijn, verwonding en ziektes	Goede gezondheid
Angst en chronische stress	Natuurlijk gedrag
Beperking van hun natuurlijk gedrag	Positieve emotionele toestand

Daarnaast wil ik, op basis van de uitkomsten van het convenant, de definitie vastleggen van wanneer een houderijsysteem geldt als diergericht ontworpen. Ik streef ernaar deze definitie zodanig vast te leggen, dat op eenduidige wijze valt vast te stellen en te monitoren of/in hoeverre een houderijsysteem aan de criteria voldoet. Ook wil ik de tijdshorizon die wordt afgesproken in het convenant voor de ontwikkeling naar diergericht ontworpen houderijsystemen wettelijk verankeren. Na die datum moeten alle houderijsystemen diergericht ontworpen zijn. Bezien moet worden welke elementen van de dierwaardige veehouderij al op korte termijn in wet- en regelgeving worden geregeld als gevolg van de wijzigingen die ik hierboven in paragraaf 2.1 beschreven heb, en welke aspecten los daarvan (waar nodig op langere termijn) geregeld worden.

Het is mogelijk dat het convenantproces leidt tot aanvullende voornemens voor wetgeving. Ik zal de Tweede Kamer na afronding van het convenant informeren.

3. Tot slot

Dierwaardigheid is een ethisch onderwerp bij uitstek. Opvattingen over dierwaardigheid verschillen van mens tot mens en dat kan leiden tot fundamentele discussies. Ik heb vertrouwen dat een constructief gesprek mogelijk is, en dat de hierboven beschreven aanpak de ruimte biedt om in onze omgang met dieren in de veehouderij mee te bewegen met de inzichten van deze tijd.

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