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

directie Strategie

afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59

3511 GG Utrecht

Postbus 43006

3540 AA Utrecht

www.nvwa.nl

Contactpersoon

T 088 223 22 33

F 088 223 33 34

h.maurice@nvwa.nl

Datum
10 augustus 2026

Bijlagen
3

Van Directeur Strategie

Aan Directeur DAD

nota

HUF-toets AMvB Dierwaardige Veehouderij

Inleiding

Op 6 juli 2026 heeft u bij de NVWA een verzoek ingediend om de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) te toetsen van de ontwerp Algemene Maatregel van Bestuur Dierwaardige veehouderij (de AMvB), die onder andere ziet op wijziging van het Besluit houders van dieren, het Besluit diergeneeskundigen en enkele andere besluiten. Hierbij treft u de bevindingen van deze HUF-toets aan

U geeft met deze AMvB richting aan de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een dierwaardige veehouderij in 2040, waarin de wijze van houden van dieren is aangepast aan de behoeften van het dier in plaats dat het dier zich moet aanpassen aan de wijze waarop het wordt gehouden. De NVWA onderschrijft het belang van de transitie - op de kortst mogelijke termijn - naar een dierwaardige veehouderij en een vermindering van risico's voor het dierenwelzijn. Om met impact toezicht te kunnen houden is het essentieel dat zo spoedig mogelijk de doelvoorschriften nader ingevuld worden.

Deze AMvB bevat 36% concreet ingevulde normen, namelijk concrete voorschriften (kwantitatieve doelvoorschriften, middelvoorschriften en verboden), die handhaafbaar zijn. De overige 64% nog niet concreet ingevulde normen, namelijk kwalitatieve (open) doelvoorschriften met een beoogde nadere duiding in een GGP en kwalitatieve doelvoorschriften (zonder voorziene nadere concretisering), zijn (nog) niet handhaafbaar.

De veehouderij is onderdeel van een keten waarvan ook fokkerij en transport onderdeel uitmaken. De ketenschakel fokkerij valt op dit moment nog grotendeels buiten de scope van de AMvB. Transport valt geheel buiten de scope. Dierwaardigheid dient een onderdeel te zijn van de gehele keten. De NVWA adviseert daarom om op termijn de scope van de AMvB uit te breiden naar de hele keten.

De AMvB gaat slechts beperkt in op het principe diergezondheid, met als motivering dat dit principe minder direct is terug te herleiden tot gedrag en de intrinsieke waarde van het dier. De intrinsieke waarde en diergezondheid zijn echter ook leidende -principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) voor dierwaardigheid. Voor het respecteren van de intrinsieke waarde is het niet voldoende om alleen te voorzien in het uitblijven van ingrepen aan het dier (integriteit van het dier). Ook bij een verminderde gezondheid kunnen dieren hun

natuurlijke gedrag niet of slechts ten dele uitvoeren. De NVWA pleit er voor om ook de aspecten intrinsieke waarde en diergezondheid (o.a. aanpak van bedrijfsgebonden dierziekten) nader te betrekken in het verdere traject naar een dierwaardige veehouderij.

Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Deze AMvB is gebaseerd op de zes basisprincipes van de RDA en bevat (1) een aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee (legkippen, opfoklegkippen, vleeskuikens en vleeskuiken-ouderdieren), kalveren, runderen (zowel melk- als vleesvee) en varkens (alle categorieën) die als productiedieren in de veehouderij worden gehouden, (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te kunnen voldoen (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. De voorschriften zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.

Parallel aan de AMvB heeft u in het convenant "Stappen naar een Dierwaardige veehouderij" afspraken gemaakt met partijen uit de sector en maatschappij omtrent de randvoorwaarden die nodig zijn om implementatie van de voorschriften uit de AMvB mogelijk te maken. De convenantafspraken zelf zijn geen onderwerp van deze HUF-toets, maar zijn van belang gezien de mogelijke impact op de uitwerking en handhaafbaarheid van de maatregelen in de AMvB.

In de op 8 augustus 2025 uitgebrachte HUF-toets heeft de NVWA – op basis van een eerdere conceptversie van de AMvB - in meer algemene zin gereflecteerd op aspecten die bepalend zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AMvB (Bijlage 1). In deze toets wordt ingegaan op de doorvertaling hiervan op voorschriftniveau.

Conclusie

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

- De NVWA onderstreept de uitgezette koers naar een dierwaardige veehouderij in 2040 voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens en ziet uit de dagelijkse praktijk dat dit ook nodig is om het dierenwelzijn beter te borgen. Deze AMvB zet een goede stap in het realiseren van deze koers. Verdere invulling en nadere keuzes in de implementatie zijn nog nodig om deze ambitie te volbrengen.
- De huidige HUF-toets is geen statisch eindoordeel maar een evaluatie van de voorliggende AMvB met als inzet vanuit het perspectief toezicht en handhaving bij te dragen aan de kwaliteit en het doelbereik van deze regelgeving.
- De NVWA concludeert dat, daar waar gebruik is gemaakt van kwalitatieve doelvoorschriften, handhavende interventies vooralsnog niet mogelijk zijn. De beoogde Gids voor Goede Praktijken (GGP) ter nadere duiding van betreffende houdvoorschriften moet nog tot stand komen en een daarvoor benodigd beoordelings- of referentiekader ontbreekt. Deze AMvB bevat

36% concreet ingevulde normen. Voor 64% van de voorschriften geldt dat deze nadere concretisering op een later moment dan de inwerkingtreding van deze AMvB plaatsvindt.

- Het initiatief tot concretisering van open doelvoorschriften ligt in aanleg bij u of is via de AMvB belegd bij de sector middels het opstellen van GGP's. Met het oog op de handhaving op eenvoudige(re) houdvoorschriften, waarbij de nadere duiding met name ziet op praktische, uitvoeringstechnische aspecten, zal de NVWA verkennen of en hoe zij hieraan mogelijk zelf nadere invulling kan geven. De uitwerking hiervan zal de NVWA samen met de daartoe benodigde (rand)voorwaarden (zoals mensen, middelen, mandaat) in beeld brengen in haar toezichtstrategie op de AMvB. Hiermee kan naar verwachting een beperkt aandeel van de eerder genoemde 64% in afwachting van de nadere concretisering via toezicht worden geborgd.

- De NVWA adviseert u vanuit het perspectief van handhaafbare regelgeving om de totstandkoming van de beoogde GGP's nauwgezet te monitoren en met de invoeringsstrategie voor de AMvB vast te leggen welk tijdspad hiertoe noodzakelijk is zodat de sector aangesproken kan worden en er consequenties worden verbonden aan het uitblijven van een (tijdige) realisatie van GGP's.

- Voor die voorschriften waarvoor voornoemde nadere concretisering uitblijft, zal de NVWA niet handhavend kunnen optreden maar zal waar mogelijk inzetten op andere wijzen van toezicht om de naleving te ondersteunen en te bevorderen en/of het doelbereik te (helpen) vergroten. Op voorhand is – net als bij regulier toezicht - moeilijk aan te geven wat de effectiviteit is van andere vormen van toezicht. De NVWA zal dit, inclusief mensen en middelen, in beeld brengen in haar toezichtstrategie op de AMvB. Een cruciale randvoorwaarde is in ieder geval dat de NVWA beschikt, of komt te beschikken, over de data waarmee een voldoende en kwalitatief goede data- en informatiepositie kan worden verkregen op grond waarvan de NVWA uitspraken kan doen over de staat van het dierenwelzijn op bedrijfsniveau.

Doelbereik

- De doelstelling van dierwaardigheid gebaseerd op de zes RDA-basisprincipes is ambitieus en van groot belang om te komen tot een verbetering van het dierenwelzijnsniveau voor (grote aantallen) gehouden productiedieren.

- De motivering voor deze stapsgewijze aanpak tot aan 2040 is gelegen in de investering die van houders gevraagd wordt. De NVWA stelt daarbij vast dat met de keus voor de huidige opzet van de AMvB het doelbereik op voorhand begrensd is omdat op dit moment nog geen sprake is van volledige invulling van de zes basisprincipes van de RDA, de gedragsbehoeften en/of de benodigde voorschriften om hierin te voorzien. De scope van de AMvB zal daartoe in de toekomst verder verbreed en verdiept moeten worden. Voorbeelden hiervan zijn het verder uitwerken

van de RDA- principes rondom intrinsieke waarde en diergezondheid, alsook het betrekken van nog ontbrekende diercategorieën en ketenschakels zoals fokkerij en transport.

- Met de huidige scope en zonder inzicht in de effectiviteit van de beoogde doelvoorschriften voor het verbeteren van dierenwelzijn, is beoordeling van het doelbereik van deze AMvB vooralsnog complex en onzeker. Dit inzicht is echter wel van belang om het al dan niet behalen van het doelbereik te kunnen vaststellen en waar nodig bij te kunnen sturen.

- De NVWA adviseert u daarom inhoudelijke tussendoelen te stellen en de monitoring hierop in te richten met behulp van bepalende uitkomstparameters. Hierbij kan gekeken worden naar de uiting van het gewenste gedrag of gebruik gemaakt worden van andere, afgeleide indicatoren.

- De NVWA kan hier middels reflectief toezicht een bijdrage aan leveren en zal hiertoe voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB voor een aantal sleutelparameters een voorstel uitwerken, inclusief de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.

- Ook de randvoorwaarden vanuit het convenant zijn medebepalend voor het doelbereik van de AMvB. De NVWA benadrukt de noodzaak om de Autoriteit Dierwaardige Veehouderij, die de invulling hiervan moet monitoren en toetsen, tijdig en met het voor dat doel benodigde mandaat in te richten.

Toelichting algemeen

Generieke aandachtspunten AMvB

- Op 8 augustus 2025 heeft de NVWA een HUF-toets uitgebracht op de concept AMvB die voor publieke consultatie is aangeboden. Deze HUF-toets is als bijlage bijgevoegd (bijlage 1). De huidige HUF-toets richt zich op de nieuwe conceptversie van de AMvB die via een voorhangprocedure aan de Tweede Kamer zal worden voorgelegd. Indien er als gevolg van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer substantiële wijzigingen in de AMvB worden aangebracht, verzoekt de NVWA u om de aangepaste AMvB opnieuw voor een HUF-toets voor te leggen.
- Voor haar generieke reactie op punten die van belang zijn voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de AMvB, zoals het gebruik van doelvoorschriften, de opzet en scope van de AMvB, de gefaseerde inwerkingtreding, het voorgenomen gebruik van GGP's en de verhouding van de specifieke houdvoorschriften versus het generieke artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren, verwijst de NVWA naar deze eerdere toets. In de huidige toets wordt een aantal kernpunten opnieuw onder de aandacht gebracht, en wordt tevens meer gericht ingegaan op de implicaties van deze aandachtspunten op het niveau van de individuele houdvoorschriften.
- De weerslag van deze analyse is deels opgenomen in de onderhavige tekst alsook in de analyse op voorschriftniveau in de overzichtstabel bijlage 2.

Ontwikkeling richting dierwaardige veehouderij

- Met deze AMvB zet u de koers uit naar een dierwaardige veehouderij, een beweging die voortkomt uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. De NVWA onderschrijft het belang van de transitie naar een dierwaardige veehouderij en een vermindering van risico's voor het dierenwelzijn op de kortst mogelijke termijn. Met het oog op het borgen van het publiek belang dierenwelzijn en, meer specifiek, vanuit de taak van de NVWA om toe te zien op hoe bedrijven de voorgestelde ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij vormgeven door de afgesproken voorschriften na te leven.
- Met het uitzetten van de koers naar een dierwaardige veehouderij in 2040 voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens zet u voor deze diersoorten een ambitieuze stip op de horizon. De invulling van deze AMvB is daarmee een belangrijke stap in het groeitraject daar naartoe. De keuzes die hierin zijn/nog worden gemaakt en opvolging van de daaruit voortvloeiende acties door betrokkenen zijn van belang voor een tijdig en succesvol doelbereik voor wat betreft de opgenomen diercategorieën.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

- Het effectief (kunnen) inrichten van toezicht en handhaving op de AMvB draagt bij aan het uiteindelijke doelbereik van de wetgeving, namelijk een dierwaardige veehouderij in 2040.
- Het is daarbij van belang dat de nieuwe regelgeving allereerst (a) voldoende duidelijkheid biedt aan de ondernemer waar hij aan moet voldoen en, (b) de toezichthouder in staat stelt objectief vast te stellen of de ondernemer voldoet aan de voorschriften en (c) het voor de samenleving duidelijk is wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector (en andere relevante ketenpartners) verwacht mag worden en wat het doelbereik van de nieuwe regelgeving is.
- Vanwege de opzet en omvang van de AMvB heeft de NVWA de toets op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid ingericht op het niveau van de voorschriften. De NVWA onderscheidt daarbij in de AMvB 3 typen voorschriften, afhankelijk van het niveau van concretisering; (1) concrete voorschriften (kwantitatieve doelvoorschriften, middelvoorschriften en verboden), (2) kwalitatieve (open) doelvoorschriften met een beoogde nadere duiding in een GGP en (3) kwalitatieve doelvoorschriften (zonder voorziene nadere concretisering).
- De voorschriften uit categorie 1 zijn in aanleg geduid als handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig. Handhavende interventies zijn vooralsnog niet mogelijk voor voorschriften waarvoor het dierenwelzijnsdoel of het voorschrift onvoldoende concreet zijn opgenomen in wet- en regelgeving (categorie 3). Hetzelfde geldt voor de voorschriften uit categorie 2 zolang de beoogde GGP, of een daarvoor benodigd beoordelings- of referentiekader, ontbreekt. Voor deze doelvoorschriften zal de NVWA waar mogelijk inzetten op reflectief toezicht of andere wijzen van toezicht om de naleving te bevorderen en daarmee het doelbereik te (helpen) vergroten (zoals voorlichting geven, bewustwording creëren, actieve openbaarmaking, etc.).
- Een voorbeeld van reflectief toezicht is het monitoren van zogeheten ‘ijsbergindicatoren’, zoals waargenomen letsel in het slachthuis of vroegtijdige sterfte buiten het slachthuis, om voortgang in verbetering van dierenwelzijn te monitoren. Via een benchmark-systematiek kan met deze informatie vervolgens inzicht worden verstrekt aan veehouders en/of u om mee bij te sturen.
- Op voorhand is moeilijk aan te geven wat de effectiviteit is van andere vormen van toezicht ten opzichte van handhavende interventies. Een randvoorwaarde is in ieder geval dat de NVWA beschikt, of komt te beschikken, over een voldoende en kwalitatief goede data- en informatiepositie op grond waarvan zij uitspraken kan doen over het dierenwelzijn op bedrijfsniveau.
- De NVWA heeft een analyse gemaakt van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de individuele voorschriften tot en met 2030 (Bijlage 2) en biedt daarmee inzicht waar nadere duiding van de voorschriften en/of bijbehorende dieren-welzijnsdoelen kan bijdragen aan het verbeteren van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Tabel: Overzicht HUF-analyses per diersoort voor voorschriften tot en met 2030

Diersoort	Normen	Groen	Oranje	Rood	Koppeling aan GGP	Ook bij GGP geen grond voor handhaving verwacht
Varkens	22	7	5	10	9	2
Kalveren	21	9	10	2	5	1
Runderen	17	3	14	0	7	
Vleeskuikens	8	3	5	0	2	
Legkippen	9	6	3	0	3	
Overall Thermo-regulatieplan	1	0	1	0	1	
Totaal	78	28	38	12	27	3

- De bovenstaande tabel geeft een overzicht van de HUF-analyses per diersoort voor de voorschriften tot en met 2030. In deze tabel is het aantal voorschriften geduid dat beoordeeld is als zijnde rood (niet HUF), oranje (nog niet HUF, maar mogelijk HUF te maken middels GGP of anderszins) en groen (HUF). Tevens is geduid per diersoort voor hoeveel voorschriften is voorzien dat deze nader worden geduid in GGP's, waarmee de handhaafbaarheid kan worden verbeterd. Voor een deel van de voorschriften zal, naar verwachting van de NVWA, ook nadere duiding in GGP niet leiden tot handhaafbaarheid.
    - Voor varkens is 68% van de nieuwe normen als zijnde nog niet met interventies handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig beoordeeld, voor kalveren 57%, voor vleeskuikens 63% en voor legkippen 33%.
    - De voor alle diergroepen geldende norm met betrekking tot het thermoregulatie-plan is eveneens als nog niet handhaafbaar beoordeeld.
    - Voor elke diersoort is voor een deel van de normen nog de opmaak van een GGP voorzien; op basis daarvan kan de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid opnieuw worden beoordeeld.

  - De belangrijkste als rood (niet HUF) beoordeelde voorschriften betreffen administratieve normen in relatie tot couperen van varkensstaarten, het aantal dagen dat een zeug nog in een vrijloopkraamhok mag worden vastgezet, concurrentie om voer- en drinkplaatsen, het hemoglobinegehalte bij kalveren en (de relatie met) de voedingswaarde van het ruwvoer dat aan deze dieren dient te worden verstrekt.
  - De belangrijkste als oranje (nog niet HUF) beoordeelde voorschriften betreffen die voorschriften welke gaan over toereikende hoeveelheid water en voer, de voedingswaarde, te verstrekken verrijkingsmateriaal, zelfverzorgingsmateriaal, eigenschappen van vloer en het thermoregulatieplan.

- Om de handhaafbaarheid te vergroten heeft de NVWA met u verkend hoe de nadere duiding van de voorschriften uit de derde categorie kan worden vormgegeven op basis van de aard en impact van de voorschriften (geduid als respectievelijk licht, middel, zwaar vanuit perspectief dierenwelzijn en/of benodigde investeringen ten behoeve van stalaanpassingen).
- De NVWA zal haar mogelijkheden hiertoe verkennen voor de eenvoudige(re), "lichte" voorschriften waarbij de duiding met name ziet op praktische, uitvoeringstechnische aspecten. De uitwerking zal de NVWA samen met de benodigde (rand)voorwaarden (zoals mensen, middelen, mandaat) opnemen in haar toezichtstrategie op de AMvB en betrekken bij de gesprekken met LVVN over de visie op toezicht door de NVWA. Zie de brief van 18 juni 2026 van de Staatssecretaris van LVVN aan de TK over modern toezicht NVWA. Voorbeelden voor dergelijke "lichte" voorschriften zijn de gestelde oppervlaktematen voor huisvesting van diverse diersoorten. Welke ruimte hier al dan niet onder valt (o.a. ruimte onder voer- en waterbakken) zou door de NVWA nader geduid kunnen worden. Voor de (middel)zware voorschriften ligt het initiatief voor nadere duiding van de voorschriften primair bij LVVN.
- Eenzelfde benadering zal worden gevolgd voor voorschriften uit categorie 2 wanneer de totstandkoming van een goedgekeurde GGP uit- of achterblijft of houders geen gebruik wensen te maken van een beschikbare GGP.
- In meer algemene zin zal de NVWA in haar toezichtstrategie op de AMvB ook verkennen waar reflectief toezicht, in aanvulling op de handhaving van houdvoorschriften, breder kan worden ingezet om de borging van het publiek belang dierenwelzijn verder te ondersteunen en wat hier randvoorwaardelijk voor nodig is (juridisch, inhoudelijk en budgettair).
- Reflectief toezicht kan bijdragen aan het geven van inzicht in risico's voor het dierenwelzijn zodat de sector, bedrijven, de beleidsmaker en ketenpartijen daarop kunnen acteren. Dit kan tevens inzicht bieden waar risico's (al) worden beheerst zonder dat wet- en regelgeving aan de orde is, zodat er een minder grote publieke inzet nodig is in de vorm van o.a. wetgeving, handhaving en rechtspraak.

Eigen verantwoordelijkheid en doelbereik

- De AMvB wijst voor runderen, kalveren, varkens en pluimvee per diersoort/-categorie gedragsbehoeften aan die de houder zijn dieren niet permanent mag onthouden. De wijze waarop de houder moet voorzien in deze aangewezen gedragsbehoeften is vertaald naar zogenoemde houdvoorschriften. Dit verkleint de huidige interpretatieruimte vanuit de generieke artikelen in de bestaande wet- en regelgeving, want op grond van artikel 1.6 van het Besluit van houders van dieren dient een houder reeds te voorzien in de fysiologische en ethologische behoeften van het dier.
- De NVWA zet zich vanuit haar rol als toezichthouder steeds in om het publieke belang dierenwelzijn naar een hoger plan te tillen door illegaal gedrag aan te pakken met toezicht en handhaving en schadelijk gedrag – ongeacht of er al sprake is van regulering - ter discussie te stellen. De legitimering van interventies en de borging van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de onderliggende regelgeving dragen in belangrijke mate bij aan de effectiviteit en doelmatigheid van de aanpak. De NVWA ondersteunt daarom het belang van vernieuwing, aanvulling en nadere concretisering van wet- en regelgeving ten behoeve van de borging van dierwaardigheid middels deze AMvB.
- Vanwege de keuze voor het gebruik van kwalitatieve doelvoorschriften vraagt dit tegelijkertijd voor meerdere voorschriften nog om een nadere concretisering van het nagestreefde dierenwelzijnsdoel of het voorschrift zodat objectief kan worden vastgesteld dat door de houder aan de wetgeving is voldaan. U stimuleert daarbij de opmaak van GGP’s waarmee de sector zelf komt tot nadere concretisering van doelvoorschriften en voor draagvlak en gebruik van deze GGP’s zorgdraagt.
- De NVWA onderschrijft het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het dierwaardig houden van productiedieren primair ligt bij de beroepsmatige houder van de dieren. Hoewel de ervaringen met het gebruik van GGP’s sinds de totstandkoming van de Wet dieren tot dusver gering zijn en de doorlooptijd voor totstandkoming doorgaans lang is, biedt het sectoren in aanleg een geschikt instrument voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid. GGP’s kunnen bovendien relatief flexibel worden aangepast op voortschrijdende kennis over wat dierwaardig is.
- De beschikbaarheid van de GGP kan mede bijdragen aan de mate van handhaafbaarheid van open voorschriften en daarmee aan het handelingsperspectief van de NVWA in relatie tot de borging van het dierenwelzijn.
- De NVWA adviseert het totstandkomingsproces en de dekkingsgraad van GGP’s nauwgezet te monitoren, vooraf in de invoeringsstrategie vast te leggen welk tijdspad hiertoe noodzakelijk is en de sector erop aan te spreken en consequenties te benoemen indien (tijdige) realisatie van GGP’s uit- of achterblijft. Indien de concretisering en uitwerking van GGP's

te veel achterblijft om het beoogde doel te kunnen halen, bepleit de NVWA een verdergaande concretisering van de betreffende open normen in de AMvB om handhaving mogelijk te maken. Zowel het dierenwelzijn, de ondernemers zelf als een doelmatige publieke taakuitoefening door de toezichthouder zijn immers gediend bij een concrete normstelling en concrete voorschriften.

- Ervaring ten aanzien van onduidelijkheid over kwalitatieve doelvoorschriften in de Wet Dieren leert dat nadere invulling van normen door de toezichthouder, al dan niet op basis van handhavingsverzoeken, veelal leidt tot langdurige juridische procedures. De NVWA acht een vermindering van het aantal juridische procedures waarin uiteindelijk de rechter zich uitspreekt over de interpretatie van het normenkader – met een mogelijke uitkomst die de risico's voor dierenwelzijn niet vermindert - van belang. Langdurige onzekerheid over normstelling dient het dierenwelzijn niet. Het leidt voor onder toezichtgestelden tot onduidelijkheid over het al dan niet plegen van investeringen en het inrichten van de werkzaamheden op het bedrijf. De toezichthouder wordt bij onduidelijke normstelling te afhankelijk van de uitkomsten van dergelijke procedures om doelmatig handhavend te kunnen optreden.
- De voorschriften in de AMvB zien vooralsnog op de primaire houder. De houder is echter in veel gevallen voor zijn bedrijfsvoering afhankelijk van andere ketenschakels, hetgeen mede zijn (nalevings)gedrag bepaalt. Door ook de andere ketenschakels/-partners via de AMvB of het convenant aanspreekbaar te maken op de transitie naar dierwaardige veehouderij, zou de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen op het primaire bedrijf, en daarmee het beoogde doelbereik, aanzienlijk verhoogd kunnen worden.

Opzet AMvB en doelbereik

- De ambitie van de AMvB is om het houderijsysteem aan te passen aan het dier in plaats van het dier aan te passen aan de wijze waarop het wordt gehouden. De huidige opzet van de AMvB noopt echter tot een zeker realisme. Door de keuze voor het invoeren van aanpassingen aan het huidige veehouderijsysteem, de nog onzekere uitkomst van de tussentijdse evaluaties, de keuze om bepaalde gedragsbehoeften vooralsnog niet aan te wijzen en/of bepalende voorschriften niet in de AMvB op te nemen, is het doelbereik van de AMvB op voorhand begrensd. Een AMvB die uitgaat van een integraal, diergericht ontworpen houderijsysteem waarmee ook aan andere wettelijke eisen kan worden voldaan (o.a. stikstof, water, klimaat, biodiversiteit) is aan de voorkant niet als beleidsvariant door u onderzocht. De NVWA adviseert deze variant alsnog te onderzoeken wanneer tussentijdse evaluatie uitwijst dat het voor 2040 beoogde doel niet conform planning kan worden bereikt.
- Redenerend vanuit een alternatieve benadering middels een op voorhand geaccordeerd houderijsysteem zou het ook denkbaar zijn om toezicht en handhaving anders in te richten, namelijk gericht op het aanwezig zijn van het vooraf geaccordeerde systeem (zonder elk detail te controleren) en die

beoordeling te onderscheiden van het benodigde toezicht op het management binnen het systeem.

- Zeker als het gaat om keuzes bij nieuwbouw en de integrale opgave die er daarbij ligt met andere publieke belangen, is een dergelijke insteek interessant. De NVWA bepleit daarom een integrale visie op de uitfasering van bestaande bouw (met meer aandacht voor het aflopen van afschrijvingstermijnen op bedrijfsniveau) en nieuwbouw/ontwikkeling van dierwaardige stalsystemen en ondersteunt daartoe de inspanningen om de opgaven en doelstellingen voor dierwaardigheid, milieu en natuur in samenhang te bezien via o.a. de Ministeriële Taskforce Landbouw, Natuur en Stikstof.
- Met de huidige scope en zonder inzicht in de effectiviteit van de beoogde doelvoorschriften voor het verbeteren van dierenwelzijn, is beoordeling van het doelbereik van deze AMvB vooralsnog complex en onzeker. Meer specifiek kent met name de nieuwbouw van stallen vóór 2040 daarbij nog de nodige uitdagingen en vragen voor toezicht en handhaving, aangezien een deel van de normen en/of randvoorwaarden nog gaandeweg dient te worden ingevuld. Dit zal overigens ook dierhouders voor de nodige uitdagingen stellen over de wijze waarop nieuwe stallen dienen te worden ingericht en van invloed zijn op hun investeringsbereidheid. Overgangstermijnen kunnen derhalve een perverse prikkel vormen om nieuw- of verbouw van huidige stallen uit te (blijven) stellen. Voor stallen die momenteel al geruime tijd bestaan (> 20 jaar) kan daardoor nóg zo'n 15 jaar extra uitstel van nieuw- of verbouw ontstaan. Om de handhaafbaarheid te vergroten, verzoekt NVWA om heldere juridische definities op te nemen voor termen als 'nieuwbouw', 'verbouwde stallen' en 'bestaande stallen'. En tevens te bezien in hoeverre het redelijk is dat bestaande stallen boven een bepaalde leeftijd nog 15 jaar in gebruik kunnen blijven.
- U onderstreept in de Nota van Toelichting het belang van monitoring van de procesmatige stappen om te komen tot een dierwaardige veehouderij, maar biedt geen inzicht in hoe de inhoudelijke monitoring op de verbetering van het dierenwelzijn/dierwaardigheid wordt ingericht. Dit inzicht is van belang om het al dan niet behalen van het doelbereik te kunnen vaststellen en waar nodig in de tussentijd bij te kunnen sturen.
- Het kunnen voorzien in gedragsbehoeften vergt veelal een samenspel van meerdere houdvoorschriften en een houdvoorschrift kan tevens van invloed zijn op meerdere gedragsbehoeften. Deze samenhang en afhankelijkheid vraagt daarom om een integrale evaluatie van zowel procesmatige (invulling voorschriften en randvoorwaarden inwerkingtreding), als inhoudelijke uitkomsten (naleving en effectiviteit van houdvoorschriften).
- Hierbij is ook van belang om het uitstel van een specifiek houdvoorschrift af te zetten tegen de mogelijke impact daarvan op de inwerkingtreding en doorwerking van gerelateerde houdvoorschriften. Voor het uitbannen van bijvoorbeeld het staartcouperen bij varkens is het noodzakelijk dat de houder voldoet aan meerdere voorschriften van verschillende aard. Indien één van deze voorschriften vervalt of wordt uitgesteld kan dat een doorwerking hebben op het totale proces richting het uitfaseren van het routinematig staartcouperen.

- Evenzo bestaat ook het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier niet uit een eenvoudige, juridische "optelsom" van aangewezen gedragsbehoeften en/of opgenomen houdvoorschriften in wet- en regelgeving.
- Naast een toets op naleving van de individuele houdvoorschriften adviseert de NVWA inhoudelijke tussendoelen te stellen en monitoring hierop in te richten middels een aantal bepalende uitkomstparameters. Hierbij kan gekeken worden naar de uiting van het gewenste gedrag of gebruik gemaakt worden van andere, afgeleide indicatoren zoals bijvoorbeeld de levensduur van het dier, diergezondheid, de afwezigheid van externe en interne beschadigingen aan het dier of het optreden van vroegtijdige sterfte. De NVWA kan hier middels haar reflectief toezicht een bijdrage aan leveren en zal hiertoe voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB voor een aantal sleutel-parameters een voorstel uitwerken, inclusief de randvoorwaarden die hiervoor moeten worden ingevuld.
- Naast nadere duiding van houdvoorschriften of dierenwelzijnsdoelen wordt het doelbereik in belangrijke mate bepaald door de invulling van de randvoorwaarden die hieraan via het convenant "Stappen naar een dierwaardige veehouderij" zijn verbonden. Deze voorwaarden zien op het verdienmodel, benodigde investeringen, vergunningverlening en een integrale aanpak met andere beleidsdoelen. De convenantpartijen hebben aangegeven de noodzaak te onderschrijven om invulling van deze randvoorwaarden te laten monitoren en in onderlinge samenhang te toetsen door een nog op en in te richten nieuwe onafhankelijke autoriteit dierwaardige veehouderij. De NVWA benadrukt de noodzaak om deze functie tijdig en met het voor dat doel benodigde mandaat in te richten.

Handhaving in relatie tot scope en tijdspad

- In de AMvB zijn keuzes gemaakt omtrent welke (deel)sectoren of schakels van de keten meegenomen worden in deze aanpassing van de regelgeving. Tegelijkertijd wordt de nadere uitwerking voor andere (deel)sectoren aangekondigd.
- Ondanks inspanning om tot zorgvuldige afbakening van de AMvB invulling van specifieke voorschriften te komen, houdt de NVWA er rekening mee dat vanuit sector, politiek en/of maatschappij de huidige scope van de AMvB ter discussie zal worden gesteld of gepoogd zal worden (concretisering van) normstelling voor specifieke (deel)sectoren versneld af te dwingen via handhavingsverzoeken.
- In de afgelopen jaren is door diverse Ngo's een toenemend aantal handhavingsverzoeken bij de NVWA ingediend waarmee nadere invulling van open normen in bestaande wetgeving wordt nagestreefd ter verbetering van het dierenwelzijn. De ervaring leert dat dit vaak leidt tot jarenlange arbeidsintensieve juridische procedures voor het verkrijgen van jurisprudentie. Naast de rechtsonzekerheid voor ondernemers is voor de NVWA doeltreffend handhaven niet mogelijk. Het niet kunnen opvolgen van steekhoudende handhavingsverzoeken omdat de juridische mogelijkheden tot handhaving te beperkt zijn leidt tot afnemend vertrouwen in het gezag van de NVWA als toezichthouder.
-

- Handhavingsverzoeken leggen een fors beslag op de beschikbare toezicht-capaciteit, waarbij kosten en baten uit evenwicht dreigen te geraken en regulier toezicht nog verder onder druk komt te staan.
- Het is om die reden van belang dat de scope en onderbouwing van de AMvB standhoudt wanneer deze getoetst wordt in gerechtelijke procedures. De NVWA hecht er daarom aan dat de wetenschappelijke toets, de uitkomsten van de diverse (wetgevings)toetsen en nieuwe (wetenschappelijke) inzichten betrokken blijven worden bij de finale invulling en doorontwikkeling van de structuur, de inhoudelijke maatregelen en de inwerkingtreding van de AMvB. Dit om veehouders een robuuste basis te bieden met het oog op naleving en hier met het toezicht zo eenduidig mogelijk op aan te kunnen sluiten.
- Om als toezichthouder slagvaardig en voorspelbaar op te kunnen treden dienen besluiten die de NVWA moet nemen op actuele handhavingsverzoeken niet op gespannen voet komen te staan met de voorgenomen generieke normstellingen en termijnen die voorzien zijn in de AMvB (zie bijvoorbeeld de casuïstiek van de kraamkooien).
- De NVWA is daarom voornemens om handhavingsverzoeken die, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AMvB, vragen om handhaving op thema's uit de AMvB in aanleg af te wijzen en te verwijzen naar de voorgenomen generieke normstellingen en/of termijnen in de AMvB. Voor verzoeken tot handhaving van (resterende) open normen uit de AMvB zal de NVWA, indien de benodigde nadere duiding van die voorschriften uitblijft, in aanleg inzetten op reflectief toezicht zonder dat er sprake is/kan zijn van handhavende interventies.

Fraudebestendigheid

- De AMvB bevat een aantal voorschriften van administratieve aard, met name in relatie tot het couperen van varkensstaarten, waarvan de correcte opvolging door de veehouder moeilijk is te verifiëren. Omdat de NVWA in voorkomende gevallen veelal niet kan aantonen dat er sprake is van fraude is de fraudebestendigheid van deze voorschriften veelal te beperkt.
- Bovendien ontbreekt bij deze normen ook een concreet doelbereik, waardoor ook niet anderszins te beoordelen is of door de houder aan het beoogde doel wordt voldaan.
- Opmerkingen over houdvoorschriften zijn meegenomen in het overzicht in Bijlage 2.

Artikelsgewijs en/of naar aanleiding van de Nota van Toelichting

- De artikelsgewijze opmerkingen bij de AMvB zijn hieronder benoemd, integraal opgenomen in de bijgevoegde regelingstekst (bijlage 3) en/of in het overzicht met de HUF-beoordeling op voorschriftniveau (bijlage 2)
- Gekozen is voor het nog niet nader invullen van normen voor ouderdieren van legkippen, zoals dat wel voor ouderdieren van vleeskuikens is gedaan. Hierbij voorziet de NVWA het risico dat houderijsystemen die niet meer

voor legkippen mogen worden benut, gebruikt zullen gaan worden voor de ouderdieren, met nadelige gevolgen voor het welzijn van deze dieren.

- Voor de NVWA is het niet duidelijk in hoeverre het opportuun is andere voorschriften in relatie tot dierenwelzijn voor de diersoort Gallus Gallus op te stellen, louter op basis van het productiedoel waarvoor deze dieren worden gehouden (vlees of eieren). De gedrags-behoeften van deze dieren, evenals hun basisbehoeften in het kader van voeding, omgeving en gezondheid zijn immers, ongedacht het productiedoel, gelijk.
- Bij kalveren is een voorschrift in de AMvB opgenomen dat niet bestaat uit een doelvoorschrift of maatregel, maar uit een voorschrift voor het te bereiken effect van maatregelen (Hb-gehalte). Onduidelijk is waarom alleen voor kalveren een dergelijk type voorschrift is opgenomen en wat de beleidsmatige afweging is geweest om voor kalveren dit voorschrift op te nemen naast de voorschriften voor de te nemen maatregelen (voorzien in passende voeding). Overigens ligt de norm voor het minimale hemoglobinegehalte te laag als dierwaardigheid het beoogde doel is.
- De gestelde overgangstermijn voor bestaande stallen met mengmestsystemen voor zeugen en geiten veroorzaakt een belangrijk knelpunt ten aanzien van verstrekking van nestmateriaal en het kunnen vertonen van nestbouwgedrag voor zeugen en geiten, een cruciale gedragsbehoefte voorafgaand aan het werpen,
- Toetreden van daglicht in stallen voor varkens kan plaatsvinden door licht doorlatend materiaal zodanig aan te brengen dat het licht gelijkmatig in de stal is gespreid. Aan dit voorschrift kan o.a. invulling worden gegeven via een lichtkoker of daglichtbuis in het dak van de stal. De vraag rijst daarbij of daarmee daadwerkelijk kan worden gekomen tot een gelijkmatige verdeling van licht.
- De gemiddelde concentratie ammoniak voor stallen die voor 1 januari 2030 reeds voor het houden van varkens in gebruik waren is gesteld op 20 ppm. Het vaststellen van het al dan niet voldoen aan dit voorschrift is zonder nadere duiding niet mogelijk. Duiding van de wijze waarop een dergelijk gemiddelde dient te worden vastgesteld is noodzakelijk.
- Voor runderen geldt het voorschrift dat er 1 ligplaats per rund aanwezig dient te zijn. Zorg van de NVWA is dat runderen nog op volledige roostervloeren gehouden kunnen worden. Dat lijkt in kader van dierwaardigheid onwenselijk.
- De ketenschakel fokkerij valt op dit moment nog grotendeels buiten de scope van de AMvB. De fokkerij is echter in belangrijke mate medebepalend of het doel van een dierwaardige veehouderij kan worden bereikt. Als de eerste schakel van de keten buiten scope blijft, is er onvoldoende sprake van een aanpak bij de bron. Risico's die voortkomen uit de manier van fokken, kunnen in latere schakels van de keten veelal niet meer ondervangen worden. Vanuit het respecteren van de intrinsieke waarde van het dier en het kunnen uitoefenen van natuurlijk gedrag, is het ook niet wenselijk om dieren door middel van het fokbeleid aan te passen aan het houderijsysteem.