

36 562 Voorstel van wet van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten in verband met de afschaffing van de bio-industrie

Nr. 11 BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 12 februari 2026

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 4 december 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel van het lid Ouwehand tot wijziging van de Wet dieren in verband met de afschaffing van de bio-industrie (36562). De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur is hierover geïnformeerd met een brief van 4 december 2025 (2025Z21169).

Inhoud wetsvoorstel

Het initiatiefwetsvoorstel beoogt te waarborgen dat een dierwaardige veehouderij in 2040 gerealiseerd wordt en regelt daarvoor twee dingen. Allereerst wordt in de Wet dieren per diersoort of diercategorie vastgelegd welke gedragsbehoeften dieren in elk geval niet meer mogen worden onthouden. Het tweede onderdeel houdt een aanscherping in: lichamelijke ingrepen bij dieren mogen niet meer worden verricht om hen te kunnen houden binnen een bepaald systeem of huisvesting, indien daarvoor geen diergeneeskundige noodzaak bestaat. Als deze ingrepen niet meer zijn toegestaan, zullen veehouders de leefomgeving van dieren moeten aanpassen door bijvoorbeeld minder dieren te gaan houden, de stallen te verbouwen of deze anders in te richten.

De initiatiefnemer merkt op dat de recente wijziging van de Wet dieren geen garantie biedt dat dieren in 2040 op een dierwaardige wijze binnen de veehouderij gehouden worden. Zij verwacht dat bij het vaststellen van de amvb's op basis van die wetswijziging, waarbij stapsgewijs nieuwe regels in werking treden om te komen tot een dierwaardige veehouderij, de belangen van veehouders zwaarder zullen wegen dan de belangen van dieren. De initiatiefnemer wil een betere wettelijke borging dat de dierwaardige veehouderij in 2040 gerealiseerd wordt en heeft daarom dit initiatiefvoorstel ingediend.

De initiatiefnemer wil het initiatiefvoorstel in werking laten treden op 1 juli 2026.¹ Met deze

¹ In het wetsvoorstel zoals dat is ingediend bij de Raad van State was dit 1 januari 2025. Na advisering door de Raad van State is dit aangepast naar 1 juli 2026.

korte termijn wil de initiatiefnemer voorkomen dat er nog investeringen worden gedaan in stalsystemen die niet toekomstbestendig zijn. Voor het eerste onderdeel van het initiatiefvoorstel - welke gedragsbehoeften dieren niet meer mogen worden onthouden - wordt een uitzondering gemaakt. Voor bestaande stallen en dierenverblijven kan in een amvb een redelijke overgangstermijn worden bepaald, die uiterlijk tot 1 januari 2040 loopt. In het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Raad van State zou het tweede onderdeel van het initiatiefvoorstel – het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen - zonder overgangstermijn in werking treden.

Inmenging in het recht op eigendom en de vrijheid van ondernemerschap

Met het initiatiefvoorstel wordt het eigendom van bedrijven gereguleerd. Het *recht op eigendom* wordt onder meer beschermd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 14 van de Grondwet. Regulering van eigendom is toegestaan als daarmee het algemeen belang, waaronder de bescherming van dieren, is gediend. Wel moet er een belangenafweging plaatsvinden, waaruit blijkt dat de maatregelen proportioneel zijn aan dat doel en lichtere middelen niet volstaan. Wanneer een onevenredig zware last wordt neergelegd bij het individu (of in dit geval, bedrijf), kan de overheid verplicht zijn om hierin tegemoet te komen. Hierbij kan worden betrokken hoeveel tijd iemand heeft om zich aan de nieuwe regels aan te passen. De mate waarin het initiatiefvoorstel in een redelijke overgangstermijn voorziet, is dus een belangrijk element bij de toetsing aan het recht op eigendom.

Om die reden adviseert de Raad van State een redelijke overgangstermijn voor het verbod op lichamelijke ingrepen. Ook adviseert de Raad van State om in de toelichting in te gaan op de evenredigheid van de aanscherping van dit verbod. Zo wordt in de toelichting volgens de Raad van State niet voldoende stilgestaan bij de (financiële) gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouders, bijvoorbeeld als het gaat om afschrijftermijnen en investeringsritmes. Het ontbreken van een redelijke overgangstermijn leidt ertoe dat een onevenredig zware last bij veehouders en andere bedrijven wordt neergelegd, aldus de Raad van State. Het is daarom nodig dat er alsnog een overgangstermijn wordt ingevoerd, ook met het oog op eventuele aansprakelijkheid van de overheid.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de initiatiefnemer, op basis van ingewonnen advies, een latere inwerkingtredingsdatum voor het verbod op lichamelijke ingrepen in het initiatiefvoorstel opgenomen van 1 januari 2030. De initiatiefnemer volstaat daarbij met de constatering dat het volgens de Raad van State nodig is om een overgangstermijn in te voeren voor het verbod op lichamelijke ingrepen in de veehouderij, ook om te voorkomen dat de overheid aansprakelijk wordt gesteld.

Het wetsvoorstel raakt, gezien de gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouders mogelijk ook aan de *vrijheid van ondernemerschap*, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Om die reden adviseert de Raad van State in de toelichting de toetsing aan het Handvest overtuigend te motiveren. Een beperking van de vrijheid van ondernemerschap kan worden gerechtvaardigd als sprake is van: een legitiem doel, de maatregel evenredig is met (en ook noodzakelijk is gezien) het beoogde belang, en de

wezenlijke inhoud van het grondrecht wordt eerbiedigd. Ook dit onderstreept volgens de Raad van State het belang van een redelijke overgangstermijn.

In reactie op het advies van de Raad van State over de vrijheid van ondernemerschap, geeft de initiatiefnemer aan in paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting te hebben voorzien in een nadere toetsing aan het Handvest. De initiatiefnemer schrijft in de memorie van toelichting dat de inperking van de vrijheid van ondernemerschap is te rechtvaardigen vanuit een legitiem doel, namelijk het bevorderen van dierenwelzijn. Voor een onderbouwing van de noodzaak wordt verwezen naar vorige hoofdstukken van de toelichting. De initiatiefnemer stelt, zonder nadere motivering, dat de gekozen overgangstermijnen voortkomen uit het doel van de Wet dieren om in 2040 een dierwaardige veehouderij te hebben bereikt en dat deze proportioneel en evenredig zijn, gezien de impact voor de betrokkenen en het algemeen belang.

De tijdelijke commissie merkt op dat in reactie op het advies van de Raad van State niet is onderbouwd *waarom* is gekozen voor inwerkingtreding van het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen bij dieren per 1 januari 2030 en waarom deze datum zorgt voor een eerlijke balans tussen de belangen van bijvoorbeeld veehouders en het belang van het bevorderen van het dierenwelzijn. Dit geldt zowel voor de beperking van het eigendomsrecht als de vrijheid van ondernemerschap. Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor een inwerkingtredingstermijn van twee jaar eerder of vijftien jaar later? Ook ontbreekt een inschatting van de financiële gevolgen van het verbod voor dierenartsen of veehouderijen, bijvoorbeeld wat betreft de impact op investeringen en afschrijvingen. Verder is het onduidelijk of de initiatiefnemer heeft overwogen om – naast of in plaats van de mogelijkheid van overgangsrecht of een latere inwerkingtredingsdatum – te voorzien in compensatie voor de betrokkenen. Ook de verhouding tot het andere onderdeel van het initiatiefvoorstel over de gedragsbehoeften van dieren, waarvoor wel in overgangsrecht is voorzien tot uiterlijk 1 januari 2040, is niet toegelicht. De tijdelijke commissie merkt tot slot op dat de initiatiefnemer op basis van ingewonnen advies tot inwerkingtreding per 2030 heeft besloten. Wat het advies inhield en welke overwegingen daarbij zijn gegeven, is niet terug te lezen in de toelichting of het nader rapport.

De tijdelijke commissie adviseert de leden om aan de initiatiefnemer - ten behoeve van de weging van de proportionaliteit van het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen bij dieren - te vragen om een nadere motivering en daarbij in het bijzonder aandacht te vragen voor de (financiële) gevolgen voor bedrijven.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Bushoff

De griffier van de tijdelijke commissie Grondrechten en Constitutionele toetsing,
Kling