

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 het uitfasen van de bio-industrie en het waarborgen van een dierwaardige veehouderij

Nr. 13 NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Vastgesteld 1 oktober 2026

Inhoudsopgave	Blz.
I. ALGEMEEN	2
1 Inleiding	13
1.1 Het lijden van dieren, het ongemak van mensen	13
1.2 De wet die dieren moet beschermen – een doel dat niet wordt gehaald	18
1.3 Politieke belofte: het perspectief van het dier wordt leidend	19
1.4 Het waarmaken van de nieuwe politieke belofte: een dierwaardige veehouderij	22
2 Doel van het wetsvoorstel	24
2.2 Context van het wetsvoorstel	24
2.2.1 De AMvB van Minister Wiersma – in 2040 nog steeds geen dierwaardige veehouderij	26
2.2.2 Noodzaak van het wetsvoorstel – waarborgen dat de dierwaardige veehouderij wél wordt gerealiseerd	26
2.3 Inhoud van het wetsvoorstel	27
2.3.1 Reikwijdte	27
2.3.2 Ingrepen	29
2.3.3 Tijdpad	32
3 Financiële gevolgen en toekomstperspectief voor boeren	33
4 Verhouding tot nationale wetgeving, de AMvB en het Convenant	41
5 Verhouding tot hoger recht	43
5.2 Europese recht	43
5.3 Eigendomsrecht	45
6 Uitvoeringsaspecten	46
II ARTIKELSGEWIJS	48
Artikel I	48
Onderdeel A	49
Onderdeel C	49
Onderdeel E	55
Artikel IV	57

Inleidende opmerkingen

De initiatiefnemer dankt de leden van de fracties van D66, VVD, CDA, BBB en SGP voor hun vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel in verband met het uitfasen van de bio-industrie en het waarborgen van een dierwaardige veehouderij. De initiatiefnemer is verheugd dat het belang van het bereiken van een dierwaardige veehouderij in 2040 door verschillende fracties wordt onderschreven. Graag maakt de initiatiefnemer van de gelegenheid gebruik om aan de hand van de gestelde vragen, de strekking en de inhoud van het wetsvoorstel nader te verduidelijken. De initiatiefnemer hanteert

in haar beantwoording zoveel mogelijk de volgorde van het verslag, waarbij gelijklopende vragen van de afzonderlijke fracties gebundeld zullen worden beantwoord.

Mede naar aanleiding van de vragen en opmerkingen uit het verslag, gesprekken met de NVWA en andere deskundigen en de reacties op de internetconsultatie van de concept-AMvB Dierwaardige veehouderij, heeft de initiatiefnemer een nota van wijziging ingediend. In de toelichting worden de keuzes verder verhelderd en toegelicht. Waar relevant verwijst zij in de beantwoording naar de nota van wijziging.

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD en D66-fractie vragen waarom de initiatiefnemer ervoor heeft gekozen om het voorstel niet ter internetconsultatie te brengen.

De initiatiefnemer onderschrijft in algemene zin het belang van internetconsultaties. Zij wijst er wel op dat internetconsultatie bij (initiatief)wetgeving niet verplicht is. In dit geval speelt mee dat er al een zeer uitgebreide publieke consultatie heeft plaatsgevonden in het kader van de concept-AMvB Dierwaardige veehouderij. Daarnaast is er een fors aantal analyses, rapporten, toetsen e.d. uitgevoerd in het kader van het traject naar een dierwaardige veehouderij. De initiatiefnemer heeft van de wetenschappelijke rapporten, deskundigenadviezen en de reacties op die consultatie kennisgenomen en deze bij dit voorstel betrokken. Een aanvullende, afzonderlijke consultatie zou naar haar verwachting geen of weinig nieuwe inzichten hebben opgeleverd.

De leden van de VVD- en BBB-fractie vragen een reflectie van de initiatiefnemer op de reactie van de Eurocommissaris en op het verzoek van de Eurocommissaris om de stemming over het voorstel voor twaalf maanden uit te stellen, te weten tot 8 september 2026. De leden van de BBB-fractie merken daarbij op “zeer verbaasd” te zijn dat de initiatiefnemer de brief van de Europese Commissie niet eerder met de Kamer heeft gedeeld en vragen de initiatiefnemer hierop te reflecteren.

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van de reactie van de Eurocommissaris en heeft het verzoek om de stemming uit te stellen tot 8 september 2026 gerespecteerd. Deze termijn is inmiddels verstreken, waarmee de behandeling van het wetsvoorstel kan worden voortgezet.

Met betrekking tot het delen van de brief met de Kamer merkt de initiatiefnemer het volgende op. Zij heeft de tussentijdse reactie van de Europese Commissie zelf op 9 december 2025 ontvangen. Doorgaans wordt een tussentijdse reactie van de Europese Commissie in een notificatieprocedure niet door de initiatiefnemer van een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gezonden. Op 15 december 2025 is het lid Van der Plas een e-mailprocedure gestart met het voorstel om de minister van Buitenlandse Zaken te verzoeken om een afschrift van de reactie van de EC. Naar aanleiding hiervan heeft de initiatiefnemer besloten de reactie van de Europese Commissie zelf naar de Kamer te sturen, namelijk op 16 december 2025, zodat de Kamer deze reactie kon betrekken bij haar schriftelijke inbreng en de verdere behandeling van het wetsvoorstel. De initiatiefnemer betreurt het dat dit bij de leden van de BBB-fractie de indruk heeft gewekt dat zij de brief zou hebben willen achterhouden. Dat is geenszins het geval.

Zekerheidshalve wijst de initiatiefnemer er ten slotte op dat (tussentijdse) reacties van de Europese Commissie op notificaties ook worden gepubliceerd in het openbare Technical Regulation Information System (TRIS) van de Europese Commissie. Ook via die route kan de Kamer kennisnemen van (tussentijdse) reacties in een notificatieprocedure.

De leden van de BBB-fractie zeggen de indruk te krijgen dat de wet niet bedoeld is om de veehouderij op een dierwaardige wijze vorm te geven, maar slechts om de veehouderij in Nederland effectief onmogelijk te maken. Deze leden vragen of de initiatiefnemer daar een reactie op kan geven.

De initiatiefnemer wijst deze kwalificatie van de hand. Het doel van het wetsvoorstel is het waarborgen dat de beloofde omslag naar een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk wordt gemaakt en uiterlijk in 2040 wordt gerealiseerd. Dat doet zij door de basis- en gedragsbehoeften van dieren te verankeren in de wet, zodat voor iedereen duidelijk is waarin veehouderijsystemen van de toekomst moeten voorzien als het gaat om dierenwelzijn. Dit alles vloeit voort uit de zes leidende principes die de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) heeft benoemd in zijn Zienswijze Dierwaardige veehouderij¹, een zienswijze die mede op verzoek van de toenmalige minister van LNV was opgesteld met als centrale vraag: 'Wat zijn de randvoorwaarden van de veehouderij van de toekomst, waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart?'. Deze zienswijze was nodig omdat er bij de omslag die plaats moet vinden in de landbouw (vanwege o.a. natuur, klimaat en het sluiten van kringlopen) te weinig aandacht was voor dierenwelzijn.

De initiatiefnemer wijst erop dat zij het doel van een dierwaardige veehouderij, uiterlijk in 2040, niet zelf heeft bedacht. Integendeel: dit doel is de uitkomst van het politieke debat van de afgelopen jaren over dierenwelzijn in de veehouderij, naar aanleiding van eerdere officiële doelstellingen van verschillende kabinetten op basis van vele rapporten die waarschuwen dat de intensieve veehouderij zoals die zich in Nederland na de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld op langere termijn onhoudbaar is – en daarmee ook geen toekomstperspectief biedt voor boeren zelf.

Initiatiefnemer herinnert in het bijzonder aan de commissie-Wijffels, die door de toenmalige minister van LNV was gevraagd hem te adviseren over de toekomst van de veehouderijsector in ons land. In zijn opdracht aan de commissie schreef de minister dat 'de sector wordt gekenmerkt door een aantal kwetsbaarheden die haar maatschappelijke "license to produce" op het spel zetten', een stelling die door de commissie werd onderschreven.² In zijn rapport schrijft de commissie-Wijffels dat 'de dominante ontwikkelingslijnen binnen de veehouderij in de ogen van de samenleving de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare [hebben] overschreden'. Het eerste probleem dat in het rapport wordt genoemd, is de omgang met het dier. De commissie schrijft: 'In de moderne maatschappelijke opvatting heeft het dier recht op een dierwaardig bestaan. In de agrarische praktijk echter wordt het dier te vaak gezien als productiemiddel: als "materiaal". Voor het dier als dier is nauwelijks meer ruimte. Niet alleen letterlijk (hokgrootte), maar ook qua levensduur (leven zolang je "productief" bent), qua groeisnelheid (die moet maximaal zijn per tijdseenheid), qua buitenbeleving (donkere stallen, beperkte weidegang), qua huisvesting (betonnen vloeren), qua levensplezier (geen gescharrel en gewroet), enz, enz.'

Behalve op het gebied van dierenwelzijn leidt de intensieve veehouderij ook op milieugebied tot problemen, en daarom zou de overheid een agenda moeten opstellen die gericht is op duurzaamheid. In antwoord op de vraag aan welke karakteristieken de veehouderij op langere termijn zou moeten gaan voldoen concludeerde de commissie-Wijffels: 'Dierenwelzijn behoort een centraal aandachtspunt te vormen in een toekomstgerichte en maatschappelijk verantwoorde veehouderij. Veehouderijsystemen dienen zodanig te zijn ingericht dat de eigenheid van dieren wordt gerespecteerd en aan soortspecifieke behoeften – fysiologisch en gedragsmatig – tegemoet gekomen wordt'. Als richtsnoer voor de waarborging van dierenwelzijn noemde de commissie de vijf vrijheden van Brambell, waaronder de vrijheid voor dieren om een normaal gedragspatroon te

¹ Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

² Commissie Wijffels (2001), Toekomst voor de veehouderij: Agenda voor een herontwerp van de sector.

kunnen hebben. ‘Kippen moeten kunnen scharrelen, varkens kunnen wroeten. En koeien horen gewoon in de wei’, aldus de commissie bij de presentatie van het rapport.³

Het toenmalige kabinet (Paars-II) nam de aanbevelingen van de commissie-Wijffels over en stelde in 2002 de Beleidsnota dierenwelzijn vast.⁴ Daarin schrijft minister Brinkhorst van LNV dat het richtinggevend perspectief voor het voorgenomen dierenwelzijnsbeleid is dat gehouden dieren in een omgeving leven waarin zij hun soorteigen gedrag kunnen vertonen. ‘Binnen 10 tot 20 jaar moet de veehouderij (...) zijn omgebogen in de richting van het perspectief van het soorteigen gedrag. Het houderijsysteem is daarbij aangepast aan het dier in plaats van dat het dier aan het houderijsysteem is aangepast’. Ook de fokkerij werd hierin meegenomen, net als het transport van dieren (al zijn lidstaten op dat laatste punt sterk gebonden aan Europese regels met weinig ruimte voor eigen normen). Deze omslag in de veehouderij zou in 2012, maar uiterlijk 2022 zijn gerealiseerd.

In 2007 volgde de Nota Dierenwelzijn die het kabinet Balkenende-IV had vastgesteld.⁵ Daarin onderschreef minister Verburg de doelstelling van haar voorganger, waarbij zij een tijdshorizon koos van 15 jaar en dus ook uitkwam op het jaar 2022 waarin de omslag gerealiseerd zou moeten zijn. ‘Het perspectief van het dier is leidend bij de inrichting van stallen en de bedrijfsvoering, zonder dat andere aspecten als economie, milieu, diergezondheid, voedselveiligheid en arbeidsomstandigheden uit het oog worden verloren. Gehouden dieren kunnen behoeften voortvloeiend uit hun natuurlijke gedrag uiten, krijgen daglicht, hebben voldoende ruimte en ondergaan geen fysieke ingrepen als gevolg van de wijze van het houden.’

In de loop der jaren werd duidelijk dat de doelstelling dat het perspectief van het dier centraal zou komen te staan in de veehouderij – en dat het systeem zou worden aangepast aan de dieren – niet zou worden gehaald met het tot dan toe gevoerde beleid. Sterker nog, doordat de belangen van dieren niet goed waren geborgd, gingen maatregelen voor bijvoorbeeld stikstof of klimaat juist ten koste van dierenwelzijn. Een koerswijziging en wettelijke borging van dierenwelzijn bleken noodzakelijk, en daarom stemde de Kamer in 2021 in met het amendement-Vestering.⁶ Daarmee werd het doel dat dieren niet mogen lijden als gevolg van het systeem waarin ze worden gehouden vastgelegd in de Wet dieren. De minister van LNV steunde het doel van het amendement, maar vond de wet nu onduidelijk en de inwerkingtredingsdatum (1 januari 2024) onhaalbaar. Daarom zou hij werken aan een nieuwe wetswijziging en presenteerde hij een inzet om te komen tot een dierwaardige veehouderij, gebaseerd op de Zienswijze Dierwaardige veehouderij van de Raad voor Dierenaangelegenheden, die was overgenomen in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV. Het kabinet zou het initiatief nemen om te komen tot een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij, met daarin in elk geval ook afspraken over tijdshorizon. Het convenant zou de basis vormen van wetgeving. De kern van de opdracht aan de convenantpartijen was helder: ‘Er moet een omslag plaatsvinden naar uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen’.⁷ In april 2023 rapporteerde de voorzitter van de convenantpartijen de volgende uitkomst: ‘Einddoel is dat uiterlijk op 1 januari 2040, maar zo veel eerder als mogelijk is alle dieren worden gehouden in een diergericht ontworpen houderijsysteem. De mate waarin versnelling mogelijk is hangt af van de mate waarin aan de noodzakelijk te vervullen voorwaarden wordt voldaan.’⁸

³ Reformatorisch Dagblad (2001, 30 mei).

⁴ Kamerstukken II 2001/02, 28 286, nr. 1

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 398, nr. 23

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1265

⁸ Van Ojik, B. (2023, 5 april). Verslag voorzitter Bram van Ojik Convenant DWVH. Kamerstuk 2023D25920

Het wetsvoorstel gaat dus allereerst uit van een doel – een veehouderij waarin het systeem is aangepast aan het dier, en dieren niet meer worden aangepast aan het systeem – dat stamt uit 2002 en dat vier jaar geleden al gerealiseerd had moeten zijn (uiterlijk 2022).

De Tweede Kamer heeft vervolgens met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen⁹ zelf ook de doelstelling van een dierwaardige veehouderij in 2040 en de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden in de Wet dieren vastgelegd. Initiatiefnemer sluit dus aan bij de door de convenantspartijen voorgestelde tijdshorizon van 2040 en houdt vast aan het doel dat zowel door de minister, de convenantspartijen als de Kamer is verwoord en vastgelegd: een dierwaardige veehouderij volgens de zes leidende principes van de RDA en een omslag naar uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen. Het wetsvoorstel heeft als doel dat die omslag daadwerkelijk wordt gemaakt. Zoals betoogd in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel, bestaat er met de in het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen gekozen wetssystematiek (via algemene maatregelen van bestuur zonder nadere wettelijke borging van basis- en gedragsbehoeften) een groot risico dat de omslag naar een dierwaardige veehouderij opnieuw niet wordt gemaakt – met alle gevolgen van dien voor de dieren en voor de boeren zelf. Dit wetsvoorstel heeft dus tot doel om te borgen dat de dierwaardige veehouderij (een doel dat nu ook al in de Wet dieren staat) daadwerkelijk wordt gerealiseerd, uiterlijk op de datum die ook door de convenantspartijen is genoemd (1 januari 2040).

De initiatiefnemer geeft met dit wetsvoorstel nadrukkelijk navolging aan het advies van de commissie-Remkes¹⁰: zorg dat boeren de hele bocht kunnen overzien. Vanwege de grote druk op o.a. natuur, milieu en dierenwelzijn staat de veehouderij voor een ingrijpende transitie die veel van boeren vraagt en die grote impact heeft op boerengezinnen. Initiatiefnemer wil daar nadrukkelijk bij stilstaan en begrijpt heel goed dat de berichten dat er grote veranderingen moeten gaan plaatsvinden in de landbouw veel onzekerheden en spanningen met zich meebrengen. De transitie in de landbouw die door het kabinet is aangekondigd omvat het (wettelijk reeds vastgelegde) doel van een dierwaardige veehouderij. Initiatiefnemer vindt dat een belangrijke stap in de goede richting van de integrale aanpak waar boeren recht op hebben en waar Remkes terecht op wijst, maar ziet dat het kabinet in de plannen die het heeft voorgesteld voor een dierwaardige veehouderij toch weer terugvalt in oude mechanismen en er toch weer voor terugdeinst om het oude systeem los te laten. Daardoor zullen boeren opnieuw moeten investeren, maar worden de doelen opnieuw niet gehaald, waardoor later weer moet worden bijgestuurd met extra maatregelen. Initiatiefnemer wil dit patroon echt doorbreken. Dit wetsvoorstel biedt daarom een alternatief voor het plan dat het kabinet heeft gepresenteerd zodat het doel van een dierwaardige veehouderij wél wordt bereikt. Hoewel initiatiefnemer zich goed kan voorstellen dat de duidelijkheid en de heldere wettelijke borging van dit doel in haar voorstel in het begin als ingrijpend kan worden ervaren, is zij ervan overtuigd dat het noodzakelijk is om vast te houden aan het advies van de commissie-Remkes. Zij stelt daarom voor om de randvoorwaarden voor een dierwaardige veehouderij van de toekomst, waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart, helder vast te leggen in de wet, zodat boeren kunnen zien waar zij in 2040 op uit moeten komen. Zo wordt voorkomen dat boeren de komende jaren hun stallen of bedrijfsvoering moeten aanpassen op basis van doelen voor bijvoorbeeld stikstof of klimaat, terwijl die aanpassingen niet zijn afgestemd op de doelen voor een dierwaardige veehouderij of daar zelfs haaks op staan.

Initiatiefnemer sluit hiermee aan bij de bevindingen van de commissie-Wijffels uit 2001: om alle problemen (in samenhang) op te kunnen lossen, moet de veehouderij terug naar de tekentafel. Dat heeft onmiskenbaar verstrekende gevolgen voor de intensieve veehouderij, en boeren verdienen steun en begrip voor de impact die deze grote verandering op hen heeft. Het niet opvolgen van dit advies van de commissie-Wijffels heeft echter uitgewezen dat de problemen blijven bestaan;

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

¹⁰ Remkes, J. (2022). Wat wel kan: Uit de impasse en een aanzet voor perspectief

alternatieve pogingen om de problemen op te lossen boden geen soelaas. Initiatiefnemer vindt het belangrijk te erkennen dat dit ook frustrerend is voor de boeren zelf. Zo constateert de Raad voor Dierenaangelegenheden dat de afgelopen 25-30 jaar veel verbeteringen voor dierenwelzijn in de veehouderij zijn gerealiseerd (wat dus veel inspanningen en investeringen van boeren heeft gevergd), maar dat de veehouderijsectoren nog steeds te maken hebben met hardnekkige en nieuwe welzijnsproblemen.^{11 12} De Raad schrijft dat het moeilijk zal zijn om noodzakelijke verbeteringen in het huidige systeem te realiseren. Er is dus een andere aanpak nodig om dit – ook voor boeren frustrerende – patroon te doorbreken. De RDA schrijft dan ook: het doel van een dierwaardige veehouderij waarin het dier een positieve staat van welzijn ervaart vraagt dat dierhouderijsystemen vanuit het perspectief van het dier worden ontwikkeld¹³.

Die keuze maakt initiatiefnemer nadrukkelijk met dit wetsvoorstel. Zij realiseert zich goed dat de omslag naar diergericht ontworpen houderijsystemen een grote verandering betekent en dat het tijd kost om dit te realiseren. Dat is mede de reden dat zij ervoor gekozen heeft om de door de convenantspartijen en in de wet vastgelegde einddatum van 1 januari 2040 voor het volledig realiseren van een dierwaardige veehouderij niet te wijzigen. Zij blijft er daarbij op wijzen dat de politieke belofte was dat de veehouderij uiterlijk in 2022 al zou zijn aangepast aan het dier, dat er geen ingrepen meer zouden plaatsvinden en dat dieren hun natuurlijk gedrag zouden kunnen vertonen. Dat dit niet is gebeurd raakt miljarden dieren en alle burgers die vinden dat dieren recht hebben op een dierwaardig bestaan. Daarom vindt initiatiefnemer dat de politiek de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat de belofte dat dieren niet meer worden aangepast aan het systeem, maar het systeem aan de dieren deze keer wél wordt waargemaakt en dat er geen verder uitstel meer plaatsvindt. Dat is het doel van dit wetsvoorstel. Daarmee beoogt initiatiefnemer rechtszekerheid te bieden door te voorkomen dat boeren nog investeren in stallen waarvan op voorhand duidelijk is dat ze niet zullen voldoen aan de wettelijke doelstelling van een dierwaardige veehouderij en aan de maatschappelijke verwachtingen. Koplopers in de sector laten zien dat deze omschakeling kan, en dat dieren gehouden kunnen worden in een systeem met volop ruimte voor natuurlijk gedrag. Voor boeren met bestaande stallen biedt het wetsvoorstel de ruimte om gefaseerd om te schakelen.

De leden van de BBB-fractie zeggen tevens de indruk te krijgen dat de initiatiefnemer dit wetsvoorstel ook gebruikt om het eten van vlees impliciet te verbieden, en vragen de initiatiefnemer daarop te reflecteren. Ook vragen zij naar haar opvattingen over het consumeren van vlees en zuivel, en of een kleine groep hiermee de meerderheid iets oplegt.

De initiatiefnemer merkt op dat het wetsvoorstel geen verbod bevat op vleesconsumptie. Zij zou niet weten hoe je een impliciet verbod zou moeten opnemen in een wettekst. Het voorstel ziet uitsluitend op de voorwaarden waaronder dieren mogen worden gehouden in de veehouderij, volgens de zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij zoals geformuleerd door de Raad voor Dierenaangelegenheden. Hiermee geeft initiatiefnemer uitvoering aan een doel dat al in 2002 door de regering is gesteld en borgt zij de maatschappelijke opvatting dat dieren recht hebben op een dierwaardig bestaan steviger in de wet.

Van een kleine groep die de meerderheid iets oplegt, is zeker geen sprake; het tegenovergestelde is het geval. In 2001 constateerde de commissie-Wijffels al dat de moderne maatschappelijke opvatting is dat het dier recht heeft op een dierwaardig bestaan. In 2003 schreef minister Veerman namens het kabinet Balkenende-II over de doelstelling dat dieren hun natuurlijk gedrag moeten kunnen vertonen en dat houderijsystemen worden aangepast aan het dier, in plaats van het dier aan het systeem: 'Dit

¹¹ Raad voor Dierenaangelegenheden (2019), Staat van het Dier 2019.

¹² Raad voor Dierenaangelegenheden (2024), Staat van het Dier 2024.

¹³ Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

is een goed streven en past bij de maatschappelijke normen die naar mijn verwachting ook in de toekomst zullen gelden ten aanzien van dierenwelzijn.¹⁴

In 2007 schreef minister Verburg in haar Nota Dierenwelzijn dat de Nederlandse samenleving zich zorgen maakt over hoe we met dieren omgaan. 'De maatschappelijke aandacht voor dierenwelzijn is geen hype, maar onderdeel van een bredere trend naar verduurzaming van onze samenleving.'¹⁵

De maatschappelijke norm, de opvatting van een groot deel van de samenleving, dat dieren intrinsieke waarde hebben en dat dieren recht hebben op een dierwaardig bestaan is al lang vastgelegd in de wet en in beleidsplannen, maar de beloofde omslag is nog altijd niet gemaakt. Dit terwijl de mate waarin dierenwelzijn mensen aan het hart gaat onverminderd groot is en het belang dat burgers hechten aan dierenwelzijn blijft toenemen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit herhaalde publieksenquêtes in opdracht van de Raad voor Dierenaangelegenheden.^{16 17} De RDA concludeert dat meer aandacht voor dierenwelzijn volgens Nederlandse burgers hard nodig was, is en blijft.

In het Rapport over de perspectieven van Wageningen University & Research op landbouw, voedsel en natuur wordt dit ook opgemerkt: "De maatschappelijke en politieke druk tot verdere verbetering is nog steeds groot en daarbij verschuift het politieke debat ook van incrementele verbeteringen naar meer systemische wijzigingen in de wijze van het houden van dieren. (...) Het maatschappelijk perspectief op dierenwelzijn verschuift dus nog steeds en op dit moment geleidelijk maar wel structureel in de richting van intrinsieke waarde van (meer) autonomie voor het dier."¹⁸

De betrokkenheid van burgers bij het welzijn van dieren in de veehouderij blijkt ook uit de internetconsultatie op de concept-AMvB Dierwaardige veehouderij, waarop ruim 7.200 reacties zijn binnengekomen.¹⁹ Het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur concludeert in het verslag daarvan dat "vrijwel alle reacties, van zowel dierenwelzijnsorganisaties, sectorvertegenwoordigers, burgers als veehouders, de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij en de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) als basis hiervan" ondersteunen. Het ministerie leidt uit de reacties af dat "er binnen de maatschappij duidelijke wensen zijn om op een bepaalde manier dieren in de veehouderij te houden", en dat deze reacties "inzicht [geven] in het sentiment dat er leeft over het houden van dieren in de veehouderij". De brede maatschappelijke wens om te komen tot een dierwaardige veehouderij is daarmee niet de opvatting van een kleine groep, maar wordt breed in de samenleving gedeeld, en is door de Kamer zelf wettelijk verankerd.

De initiatiefnemer maakt er geen geheim van dat zij er persoonlijk voor kiest geen dierlijke producten te nuttigen. Ze is opgegroeid in een Katwijkse arbeidersgezin waar iedere dag vlees op tafel een verworvenheid was. Zij vond vlees destijds zelf het lekkerste deel van de maaltijd. Toen zij op haar 16^e in een Nederlandse actualiteitenrubriek op tv beelden zag van runderen die op transport moesten naar het slachthuis besloot zij vegetariër te worden. Zij vond dat niet per se makkelijk, want er was destijds slechts één vleesvervanger op de markt en die smaakte naar karton. Zowel het aanbod als de kwaliteit van plantaardige eiwitproducten is sindsdien echter enorm verbeterd, wat helpt om mensen handelingsperspectief te bieden als zij minder dierlijke producten willen nuttigen. De persoonlijke keuze van de initiatiefnemer om (inmiddels) als vegan door het leven te gaan maakt geen deel uit van het voorliggende wetsvoorstel.

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28 286, nr. 4

¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 28 286, nr. 76

¹⁶ Raad voor Dierenaangelegenheden (2019), Staat van het Dier 2019.

¹⁷ Raad voor Dierenaangelegenheden (2024), Staat van het Dier 2024.

¹⁸ Bos, A.P., Breman, B.C., De Wolf, P.L., Van Meijl, J.C.M., Geerling-Eiff, F.A., Jellema, A., De Jonge, E.L., Dekker, J., Fuchs, L.M., Puente-Rodríguez, D., Van Ree, M., Van Wassenae, L., Wesselink, M. en Wigboldus, S.A. (2023). WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur. Wageningen University & Research.

¹⁹ Ministerie van LNV (2026). Consultatie verslag AMvB Dierwaardige veehouderij

De leden van de BBB- en SGP-fractie vragen naar de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel voor de veehouderijsectoren. De leden van de BBB-fractie vragen daarbij hoeveel bedrijven en hoeveel dieren onder deze wet nog in Nederland kunnen worden gehouden, of een levensvatbare verwerkende sector kan bestaan bij de voorziene aantallen bedrijven, en wat de gevolgen zijn voor de kosten van voedsel. De leden van de SGP-fractie vragen of de investerings- en jaarlijkse kosten hoger zullen uitkomen dan die van het convenant dierwaardige veehouderij.

Het huidige landbouwsysteem staat voor grote veranderingen. Vanwege stikstofuitstoot, water- en bodemkwaliteit, klimaatverandering, volksgezondheid en het verschuivend maatschappelijk perspectief op dierenwelzijn zijn grote investeringen in ons landbouwsysteem noodzakelijk. Zoals Wageningen University & Research schrijft: “Het uitstellen van deze maatschappelijke investeringen [is] ook geen aantrekkelijke optie. De maatschappelijke kosten nemen toe, onder andere omdat klimaatverandering ook steeds grotere economische gevolgen heeft en de milieukosten (bijvoorbeeld voor het zuiveren van drinkwater) oplopen.”²⁰ Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat binnen deze grote investeringen in de toekomst van de landbouw, dierwaardigheid integraal en onvoorwaardelijk wordt meegenomen, zodat de veehouderij uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het wettelijke doel dat al vastligt en waar het kabinet uitvoering aan moet geven. De Kamer heeft dit doel wettelijk verankerd met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen, er daarbij rekening mee houdend dat de transitie financiële gevolgen heeft. Dit wetsvoorstel beoogt te borgen dat het reeds vastgelegde doel van een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk wordt behaald.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse door Ethical Growth Strategies komt tot de conclusie dat een dierwaardige veehouderij – gebaseerd op de dierinhoudelijke toets bij het convenanttraject – de samenleving circa 2 miljard euro per jaar oplevert; volgens die analyse overtreffen de maatschappelijke baten de kosten.²¹ Daarbij levert een dierwaardige veehouderij een belangrijke bijdrage aan de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat. In een dierwaardige veehouderij nemen de milieuproblemen af, met minder schade door watervervuiling, stikstofdepositie, blootstelling aan fijnstof, stank, broeikasgasuitstoot e.d., zijn er minder medische kosten en is er een hogere levensverwachting door een gezonder voedingspatroon. Ook kan het investeren in dierwaardige veehouderijsystemen zorgen voor een positief economisch rendement van rond de 7%.²² Met de nadere uitwerking kan de overheid ervoor zorgen dat de transitie “niet ten koste gaat van de inkomens/beloning voor boeren.” Uit de MKBA blijkt tevens dat de prijs van dierwaardig geproduceerde dierlijke producten zal toenemen, maar dat de totale uitgaven aan voedingsmiddelen per persoon niet noemenswaardig zullen stijgen, indien dit gecombineerd wordt met een verschuiving van het voedingspatroon naar meer plantaardige eiwitten (waar het kabinet ook op inzet²³). De exacte kosten hangen van meerdere factoren af, waaronder de invulling van flankerend beleid en waar de rekening wordt neergelegd.

In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen dat de sociaaleconomische impactanalyse van Wageningen Economic Research²⁴ weliswaar de kosten becijfert, maar niet de baten – voor dieren,

²⁰ Bos, A.P., Breman, B.C., De Wolf, P.L., Van Meijl, J.C.M., Geerling-Eiff, F.A., Jellema, A., De Jonge, E.L., Dekker, J., Fuchs, L.M., Puente-Rodríguez, D., Van Ree, M., Van Wassenae, L., Wesselink, M. en Wigboldus, S.A. (2023). WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur. Wageningen University & Research.

²¹ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

²² Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

²³ Kamerstukken II 2025/26, documentnummer 2026D12203

²⁴ Jongeneel, R., Backus, G., Van Asseldonk, M. & Van Kampen, S (2024). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij: Een sociaal-economische impactanalyse. Wageningen Economic Research.

klimaat, natuur, volksgezondheid, arbeidsvreugde, arbeidsproductiviteit, maatschappelijke waardering en toekomstbestendigheid van de veehouderijsector. De benodigde investeringen zijn in het onderzoek van Wageningen Economic Research ook niet afgezet tegen de kosten van het huidige systeem. Zo becijfert het Planbureau voor de Leefomgeving dat de veehouderij in Nederland jaarlijks circa 8,5 miljard euro aan milieuschade veroorzaakt door de uitstoot van ammoniak en methaan.²⁵ Van alle sectoren, waaronder wegverkeer, elektriciteitsproductie, scheepvaart, e.d., veroorzaakt de veehouderij de grootste milieuschade. Geen transitie is dus ook duur.

Met betrekking tot de baten merken de onderzoekers van Wageningen Economic Research op: “Uiteraard heeft het streven naar een meer dierwaardige veehouderij naast meer dierenwelzijn nog andere niet eenvoudig monetariseerbare baten, zoals meer arbeidsvreugde en maatschappelijke waardering. Ook zijn aan het realiseren van deze opgaven ecologische baten en potentiële gunstige gezondheidseffecten verbonden. Om hier meer zicht op krijgen, kunnen maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) al dan niet in combinatie met True Cost Accounting worden uitgevoerd. Het uitvoeren van een dergelijke studie is omvangrijk, en valt buiten de reikwijdte van de opdracht voor deze studie.”²⁶ Een dergelijke MKBA is dus reeds uitgevoerd.

In reactie op de vraag van de leden van de SGP-fractie of dit voorstel duurder uitvalt dan het convenant, wil initiatiefnemer het volgende opmerken. Het nu reeds wettelijk vastgelegde doel is dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij is gerealiseerd volgens de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Dat vraagt om te beginnen aan het vasthouden aan de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij. Ook vraagt het om een omslag naar diergericht ontwerpen; de RDA benadrukt niet voor niets dat het moeilijk zal zijn om noodzakelijke verbeteringen in het huidige systeem te realiseren. Het convenant laat de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren op verschillende punten los en daarmee wordt niet voldaan aan de wettelijk geborgde zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij. Ook wordt de omslag naar diergericht ontwerpen niet gemaakt, maar wordt opnieuw vooral gepoogd om vanuit het bestaande systeem verbeteringen door te voeren. Datzelfde geldt voor de ontwerp-AMvB van staatssecretaris Erkens. Initiatiefnemer vindt dit zeer onverstandig. De maatregelen uit het convenant en de ontwerp-AMvB vragen wel om stalaanpassingen en forse investeringen van boeren, maar zorgen niet dat het doel van een dierwaardige veehouderij wordt bereikt. Door onvoldoende invulling te geven aan het wettelijke doel van dierwaardigheid, is het risico ook levensgroot dat boeren opnieuw investeren in technieken en stalsystemen die zich niet of slecht verhouden tot dierwaardigheid, bijvoorbeeld in verband met stikstof of klimaat. Boeren investeren daarmee in technieken die zich niet verenigen met het wettelijke doel en in stalaanpassingen die daar onvoldoende invulling aan geven. Desinvesteringen zijn altijd duur en juist die beoogt initiatiefnemer te voorkomen.

De keuze voor een dierwaardige veehouderij is niet alleen een boekhoudkundige, maar ook een morele. De vraag of we bereid zijn om de kosten van de nodige transitie daarnaartoe te dragen, heeft de Tweede Kamer in 2024 al positief beantwoord door het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen op de Wet dieren aan te nemen. Het voorliggende wetsvoorstel houdt geen verzwaring, maar een borging, verfijning en concretisering van de toen wettelijk vastgelegde doelstelling in. Het convenant en de AMvB zwakken de ambities af. Daarmee ontstaat een risico op extra kosten voor boeren, ketens en de overheid wanneer de veehouderij in 2040 niet voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. De initiatiefnemer kiest ervoor om boeren en

²⁵ Bruyn, S.M. de, Vollebergh, H. & De Vries, J. (2025). Actualisering monetaire milieuschade: Een verkenning naar de welvaartsverliezen door milieuvervuiling in Nederland in 2022. Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁶ Jongeneel, R., Backus, G., Van Asseldonk, M. & Van Kampen, S (2024). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij: Een sociaal-economische impactanalyse. Wageningen Economic Research.

ketens nu duidelijkheid te geven over waar zij uiterlijk in 2040 aan moeten voldoen, zodat zij hun investeringen daar tijdig op kunnen afstemmen.

De initiatiefnemer wijst er voorts op dat het kabinet dierwaardigheid heeft opgenomen als pijler van de kabinetsbrede samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof.²⁷ Daarmee is financiële ruimte gecreëerd om boeren te ondersteunen bij de omschakeling naar een dierwaardige en toekomstbestendige veehouderij. Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat ook binnen het nieuwe GLB voldoende ruimte is om middelen te besteden aan de transitie naar een dierwaardige veehouderij.²⁸

Het wetsvoorstel borgt dat het doel van een dierwaardige veehouderij uiterlijk in 2040 wordt gehaald, en stelt geen normen voor aantallen dieren of bedrijven.

De leden van de BBB-fractie vragen naar de gevolgen voor grasland als het aantal melkveebedrijven afneemt, en naar de gevolgen voor waterkwaliteit en diergezondheid.

De transitie naar een dierwaardige veehouderij – zoals door de Kamer reeds als doel is vastgelegd in de Wet dieren – zal inderdaad ook gevolgen hebben voor het landgebruik in Nederland. Dat is niet negatief. Zo zien we dat met het huidige landbouwsysteem het areaal grasland in Nederland fors is achteruitgegaan. Het huidige areaal grasland is een derde kleiner dan in 1950. Het areaal blijvend grasland is zelfs met 46% afgenomen.²⁹ Inmiddels staat 31 procent van de melkkoeien in Nederland permanent op stal.³⁰ In een dierwaardige veehouderij zakt dit aandeel naar nul. De initiatiefnemer verwacht dan ook niet dat de trend van afname van het aandeel blijvend grasland noodzakelijkerwijs zal hoeven door te zetten, en dat het aandeel kruidenrijk grasland zelfs kan toenemen. Dit hangt uiteraard ook af van politieke keuzes over bijvoorbeeld het grondbeleid. Met grondgebondenheid kan worden geborgd dat blijvend grasland zo veel mogelijk in stand wordt gehouden, met de bijbehorende voordelen voor waterkwaliteit, klimaat en biodiversiteit. Waar wenselijk of nodig kan blijvend grasland worden gecombineerd met andere functies, zoals voedselbossen of grasland met notenbomen.³¹

Anders dan de leden van de BBB-fractie veronderstellen, wijst de initiatiefnemer er bovendien op dat het huidige systeem van de intensieve veehouderij ernstige gevolgen heeft voor de waterkwaliteit in Nederland. Een groot deel van de belasting van het oppervlaktewater met stikstof en fosfor is afkomstig uit de landbouw.³² Hoogleraar Duurzame Voedselsystemen Imke de Boer (Wageningen University & Research) wees er ten behoeve van het rondetafelgesprek Voedselzekerheid op dat “de import van grote hoeveelheden krachtvoer en kunstmest, in combinatie met de export van het merendeel van onze dierlijke producten terwijl de bijbehorende mest in Nederland achterblijft”, leidt tot “een structureel mest- en nutriëntenoverschot in Nederland, met onder andere de stikstofproblematiek als gevolg.”³³ Een meer grondgebonden en extensievere veehouderij vermindert dat overschot en brengt mest en voer beter in balans, met positieve effecten voor de mestmarkt en de waterkwaliteit. Het bieden van deze duidelijkheid over de toekomst van de landbouw draagt volgens de initiatiefnemer juist bij aan de integrale afwegingen waar de leden van de BBB-fractie naar vragen.

²⁷ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80

²⁸ Kamerstukken II 2025/26, 21 501-32, nr. 1824

²⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2022). Landbouw; vanaf 1851. StatLine.

³⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025, 15 augustus). Aantal koeien dat permanent op stal staat toegenomen. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/33/aantal-koeien-dat-permanent-op-stal-staat-toegenomen>

³¹ Urgenda (2024). Landinzicht: Grond voor een vruchtbaar gesprek.

³² Compendium voor de Leefomgeving (2025). Belasting van het oppervlaktewater naar herkomst, 2023. <https://www.clo.nl/indicatoren/nl008526-belasting-van-het-oppervlaktewater-naar-herkomst-2023>

³³ De Boer, I.J.M (2026, 10 september). Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek voedselzekerheid.

De BBB-fractie wijst terecht op het belang van diergezondheid. In de Zienswijze Dierwaardige Veehouderij benadert de Raad voor Dierenaangelegenheden dierenwelzijn en diergezondheid integraal.³⁴ Een goede gezondheid is een van de zes leidende principes. Vanuit deze principes zijn de gedragsbehoeften geformuleerd die met dit voorstel in de Wet dieren worden vastgelegd. Daarmee maakt diergezondheid een integraal onderdeel uit van de wettelijke borging. De RDA wijst er bovendien op dat ook de fokkerij daaraan kan bijdragen: “Als fokkerij zich meer richt op functionele kenmerken als sociaal gedrag, gezondheid, levensduur, gedrag in groepen en robuustheid dan kan dit uiteraard wel bijdragen aan dierwaardige veehouderij.” Met de nota van wijziging heeft initiatiefnemer daarom een instructiebepaling toegevoegd voor het stellen van regels voor een dierwaardige fokkerij, waarmee dit kan worden geborgd.

In de Quicksan van Universiteit Utrecht, waar de natuurlijke behoeften van dieren nader zijn uitgewerkt, is diergezondheid ook integraal meegenomen: “Fysieke gezondheid is een essentieel onderdeel van welzijn. Dit betekent echter niet dat als een dier in goede gezondheid verkeert, het ook automatisch in een goede staat van welzijn verkeert. Een verminderde gezondheidstoestand kan ervoor zorgen dat een dier moeite heeft om zich aan te passen aan de omstandigheden. Aan de andere kant zijn er ook aanwijzingen dat bijvoorbeeld opgroeien in een stimulerende en verrijkte omgeving, positieve effecten kan hebben op diergezondheid.”³⁵ De insteek van een dierwaardige veehouderij moet zijn – aldus Universiteit Utrecht – “om veel voorkomende gezondheidsproblemen zoals longontsteking, kreupelheid, uierontsteking en maag-darmproblemen te voorkomen, of in een vroeg stadium te signaleren en te behandelen als preventie niet gelukt is.”

Tegelijkertijd onderkent de RDA dat zich spanningen kunnen voordoen tussen de eisen die een dierwaardige veehouderij stelt aan dierenwelzijn en diergezondheid: “waar bepaalde maatregelen kunnen leiden tot verbetering van het welzijn, kunnen ze tegelijkertijd leiden tot (nieuwe) gezondheidsproblemen”. “Simpele oplossingen zijn dan wellicht niet direct voorhanden”, meent de RDA, en “dergelijke mogelijke conflicten (...) vragen goed onderbouwde afwegingen waarbij een positief welzijn van het dier het doel is.”³⁶ De wijze waarop dit voorstel een dierwaardige veehouderij borgt, biedt ruimte voor dergelijke afwegingen, onder meer door de nadere invulling per AMvB waarmee diergezondheid kan worden geborgd door bijvoorbeeld regels te stellen over kwaliteit, hygiëne en dierv verzorging (zie nader toegelicht in de toelichting van de nota van wijziging), en de wijze waarop de verbodsbepaling in artikel 2.2a is vormgegeven (permanent/stelselmatig).

De leden van de BBB-fractie vragen voorts of dit wetsvoorstel leidt tot een toenemende afhankelijkheid van de Nederlandse consument van voedsel uit het buitenland, wat de gevolgen zijn voor de voedselzekerheid, en wat de gevolgen zijn als er alleen nog maar kunstmest kan worden gebruikt.

De initiatiefnemer merkt op dat Nederland op dit moment een van 's werelds grootste exporteurs van dierlijke producten is, terwijl de intensieve veehouderij tegelijkertijd sterk afhankelijk is van de import van veevoer waarvoor veel kunstmest wordt gebruikt. De transitie naar een dierwaardige, meer grondgebonden veehouderij – zoals door de Kamer is vastgelegd in de Wet dieren – met als gevolg minder afhankelijkheid van geïmporteerd veevoer komt niet alleen de voedselzekerheid van Nederland ten goede, maar ook die van gebieden elders in de wereld waar nu veevoer wordt geteeld voor export naar Europa, in plaats van gewassen voor humane consumptie.

³⁴ Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

³⁵ Rodenburg, B., Giersberg, M. & Goerlich, V. (2022). Quicksan Informatieset Dierwaardige Veehouderij. Universiteit Utrecht.

³⁶ Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

Hoogleraar Duurzame Voedselsystemen Imke de Boer (Wageningen University & Research) wees er ten behoeve van het rondetafelgesprek Voedselzekerheid recent op dat het huidige voedselsysteem “meer calorieën en eiwitten importeert dan exporteert”, waardoor “de omvangrijke Nederlandse landbouwexport niet bijdraagt aan de voedselzekerheid in andere landen”.³⁷ Juist een grondgebonden veehouderij vergroot volgens haar de weerbaarheid van ons voedselsysteem: “Een (regionaal) grondgebonden veehouderij is noodzakelijk voor een ecologisch houdbare veehouderij. Dat betekent onvermijdelijk minder dieren, maar daardoor wordt de sector ook minder afhankelijk van de aanvoer van veevoer en kunstmest uit gebieden met geopolitieke spanningen, bijvoorbeeld rond Straat van Hormuz en de Zwarte Zee.”

De transitie in de landbouw en naar een dierwaardige veehouderij vraagt om flankerend beleid van het kabinet, dat daar ook plannen voor heeft. Zo zal het kabinet stappen zetten om het afzetvermogen van Nederlandse boeren te ondersteunen. De staatssecretaris van LNV heeft de Kamer laten weten dat hij voor april 2027 afspraken met de keten wil maken over onder meer een beter verdienmodel en middelen beschikbaar heeft gesteld voor dierwaardige ketendeals.³⁸ In het convenant hebben partijen het belang benadrukt dat dierlijke producten uit derde landen “die niet in gelijkwaardige systemen zijn gehouden geweerd worden, hetzij door de overheid en/of door afspraken met inkopers van retail en foodservice.”³⁹

De initiatiefnemer betwist dat de wet ertoe leidt dat nog uitsluitend kunstmest kan worden gebruikt. Dierlijke mest van dieren die dierwaardig worden gehouden blijft beschikbaar. Nederland kent juist een aanzienlijk mestoverschot. Hoogleraar Duurzame Voedselsystemen Imke de Boer wijst er in dit verband op dat het huidige systeem, door “de import van grote hoeveelheden krachtvoer en kunstmest, in combinatie met de export van het merendeel van onze dierlijke producten terwijl de bijbehorende mest in Nederland achterblijft”, leidt tot “een structureel mest- en nutriëntenoverschot in Nederland, met onder andere de stikstofproblematiek als gevolg”.⁴⁰

De leden van de BBB-fractie vragen of onderzoek is gedaan naar het aantal banen dat als gevolg van dit wetsvoorstel verloren zou gaan, en naar de economische, maatschappelijke en culturele gevolgen daarvan.

De initiatiefnemer stelt voorop dat zij aansluit bij het wettelijke doel dat al vastligt en waar het kabinet uitvoering aan moet geven: een dierwaardige veehouderij die uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. De Kamer heeft dit doel wettelijk verankerd met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen, er daarbij rekening mee houdend dat de transitie economische, maatschappelijke en culturele gevolgen heeft. Dit wetsvoorstel beoogt te borgen dat het doel van een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk wordt behaald.

Het aantal dieren of bedrijven hangt, net als de omvang van de sector, af van de bredere transitie in de landbouw waar het doel van een dierwaardige veehouderij onderdeel van is, van marktontwikkelingen, consumentenvoorkeuren en de invulling van flankerend beleid, en laat zich op het niveau van dit wetsvoorstel niet precies doorrekenen. Voor het bredere beeld verwijst de initiatiefnemer naar de maatschappelijke kosten-batenanalyse van Ethical Growth Strategies.⁴¹ Daaruit blijkt dat werkgelegenheid bij de toeleveranciers, afnemers, verwerkers en handel- en

³⁷ De Boer, I.J.M (2026, 10 september). Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek voedselzekerheid.

³⁸ Kamerstukken II 2025/26, 28 286, nr. 1481

³⁹ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij, plan van aanpak dierwaardige pluimveehouderij.

⁴⁰ De Boer, I.J.M (2026, 10 september). Position paper ten behoeve van het rondetafelgesprek voedselzekerheid.

⁴¹ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

distributieonderdelen van de veehouderijketens kan afnemen, terwijl tegelijkertijd nieuwe werkgelegenheid ontstaat in een natuurinclusieve, circulaire landbouw, waarin onder meer extra ruimte komt voor gemengde bedrijven en tuinbouw.

De initiatiefnemer hecht er bovendien aan te benadrukken dat het huidige systeem van de intensieve veehouderij tot veel baanverlies onder boeren heeft geleid. Na de Tweede Wereldoorlog heeft het Nederlandse landbouwbeleid volop ingezet op schaalvergroting en intensivering, met als doel om zo goedkoop mogelijk zoveel mogelijk voedsel te produceren. Dit heeft er onder meer toe geleid dat het aantal boerenbedrijven sterk is gedaald: van ruim 178.000 in 1971 naar minder dan 50.000 vorig jaar.⁴² Het aantal pluimveehouders is sinds de eeuwwisseling gedaald van 4.219 naar 1.669, een afname van 60 procent. Het aantal varkenshouders is sinds de eeuwwisseling gedaald van 14.523 naar 2.508, een afname van 83 procent. Het aantal rundveehouders is in 25 jaar tijd meer dan gehalveerd: van 45.804 naar 21.237. Van de 17.574 schapenhouders uit het jaar 2000 zijn er nog 7.619 over. Niet voor niets constateerde toenmalig landbouwminister Schouten in 2018 dat veel boeren “als het ware gevangen zitten in het huidige productiesysteem, dat niet toekomstbestendig is”⁴³ en dat boeren, als we zo doorgaan, “uiteindelijk niet meer [kunnen] boeren”.⁴⁴

Tegen die achtergrond is de initiatiefnemer ervan overtuigd dat de transitie naar een dierwaardige veehouderij, met ruimte en waardering voor boerenvakmanschap, in plaats van kostprijsefficiëntie, perspectief biedt voor – ook nieuwe en jonge – boeren. Perspectief dat in het huidige systeem ontbreekt. Ook de Raad voor Dierenaangelegenheden wijst op dit verband: “Een dierwaardige veehouderij draagt bij aan een menswaardige veehouderij in termen van het doen van zinvol werk en waardering voor het werk als veehouder: zowel wat betreft bestaanszekerheid (gezond verdienmodel) als op verantwoorde wijze zorgen voor het dier en daarmee bijdragen aan de vraag naar voedsel vanuit de samenleving).”⁴⁵ Meer inzetten op kwalitatieve dierlijke productie, in plaats van op kwantiteit, kan tevens bijdragen aan het verlagen van de hoge werkdruk die onderdeel is van het huidige veehouderijsysteem en het slachtproces.⁴⁶ Het kabinet signaleert (net als de commissie-Wijffels in 2001 al deed) dat de *license to produce* van de veehouderij onder druk staat, en dat het verhogen van dierenwelzijn bijdraagt aan het draagvlak in de maatschappij.⁴⁷

1. Inleiding

1.1 Het lijden van dieren, het ongemak van mensen

De leden van de D66-, SGP- en BBB-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de productie naar het buitenland verschuift, waar dieren onder slechtere omstandigheden worden gehouden. De leden van de SGP-fractie vragen daarbij of het convenant meer recht doet aan het internationale speelveld en verplaatsing naar landen met minder regels beter kan voorkomen.

Initiatiefnemer onderschrijft de noodzaak van flankerend beleid, zoals ook is uitgewisseld in (de voorbereiding op) het debat in de Kamer dat resulteerde in het vastleggen van het doel van een dierwaardige veehouderij in 2040 in de Wet dieren (amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen).⁴⁸ Hiervoor is een ketenaanpak nodig, waar alle partijen zich gezamenlijk voor inspannen.

⁴² Ministerie van LNV (2026). *Aantal bedrijven*. Staat van Landbouw, Natuur en Voedsel.

⁴³ Ministerie van LNV (2018). *Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden*.

⁴⁴ Trouw (2018, 8 september). *De boer wil richting, die geef ik nu*.

⁴⁵ Raad voor Dierenaangelegenheden (2022). *Beantwoording van de vragen gesteld tijdens het webinar ‘Dierwaardige veehouderij’* op 8 februari 2022.

⁴⁶ Nieuwe Oogst (2026, 26 september). *FNV luidt noodklok over werkdruk NVWA-keurmeesters in slachthuizen*.

⁴⁷ Kamerstukken II 2025/2026, documentnummer 2026D42962

⁴⁸ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

Een belangrijke stap is het stellen van dierwaardigheidseisen aan import uit derde landen, waar verschillende partijen zich middels het convenant aan hebben gecommitteerd.

Onder meer supermarkten en horeca kunnen bijdragen aan het stimuleren van de vraag naar dierwaardig geproduceerde producten uit Nederland, door dedicated supply chains, het verhogen van het aanbod van dierwaardige producten, het met A-merken spoedig overstappen op dierwaardige producten, en het vergroten van transparantie over producten en daarmee het stimuleren van klanten, door bijvoorbeeld het zogeheten *country-of-origin labelling*, waarmee op producten (of menukaarten) duidelijk wordt weergegeven, bijvoorbeeld door een Nederlandse vlag, dat het product is geproduceerd door Nederlandse boeren. De initiatiefnemer constateert dat er in de samenleving een behoefte is om lokaal geproduceerde producten van Nederlandse boeren te stimuleren. Door dit helder op verpakkingen weer te geven, verwacht de initiatiefnemer dat de verkoop van deze producten zal toenemen. De Kamer heeft middels de motie Nijhof-Leeuw (PVV) verzocht om de mogelijkheden hiervoor nader te onderzoeken.⁴⁹ In reactie hierop liet het ministerie van LNV weten dat sinds de EU-uitvoeringsverordening 2018/775 van vrijwillige vermelding van herkomst van levensmiddelen van toepassing is (1 april 2020), er meer mogelijkheden zijn gecreëerd voor de aanduiding op de verpakking van producten, waaronder een Nederlandse vlag. Marktpartijen en retail hebben hiermee de mogelijkheid om een Nederlandse vlag op het etiket te plaatsen.⁵⁰ De initiatiefnemer hoopt en verwacht dat dit, bijvoorbeeld via het convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij, waarin is benoemd dat partijen als doel hebben om te streven naar het bevorderen van de afzet van Nederlandse dierwaardige producten, kan worden uitgerold. Ook de overheid zelf kan bijdragen aan de vraag naar dierwaardige producten, door bijvoorbeeld zelf alleen nog dierwaardig geproduceerde producten in te kopen.

Voor de vraag van de leden van de SGP-fractie over het convenant, wil de initiatiefnemer allereerst aangeven dat het goed is dat de convenantpartijen hebben gesproken over de afzet van dierwaardige producten en hier ook diverse concrete afspraken over hebben gemaakt. De leden van de SGP-fractie vragen concreet of de dierenwelzijnsafspraken die zijn gemaakt in het convenant meer recht doen aan het internationale speelveld. Daarbij acht de initiatiefnemer het belangrijk om op te merken dat deze afspraken onvoldoende zijn om een dierwaardige veehouderij te realiseren. Het reeds wettelijk vastgelegde doel is dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij is gerealiseerd volgens de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Dat vraagt om te beginnen aan het vasthouden aan de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij. Ook vraagt het om een omslag naar diergericht ontwerpen; de RDA benadrukt niet voor niets dat het moeilijk zal zijn om noodzakelijke verbeteringen in het huidige systeem te realiseren. Het convenant laat de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren op verschillende punten los en daarmee wordt niet voldaan aan de wettelijk geborgde zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij. Ook wordt de omslag naar diergericht ontwerpen niet gemaakt, maar wordt opnieuw vooral gepoogd om vanuit het bestaande systeem verbeteringen door te voeren. Datzelfde geldt voor de ontwerp-AMvB van staatssecretaris Erkens. Initiatiefnemer vindt dit zeer onverstandig. De maatregelen uit het convenant en de ontwerp-AMvB vragen wel om stalaanpassingen en forse investeringen van boeren, maar zorgen niet dat het doel van een dierwaardige veehouderij wordt bereikt.

Met betrekking tot het internationale speelveld zet Nederland zich parallel aan dit wetsvoorstel in Europees verband actief in voor het aanscherpen en harmoniseren van dierenwelzijnsnormen. Dit is

⁴⁹ Kamerstukken II 2023/24, 21 501-32, nr. 1652

⁵⁰ Beslisnota bij Kamerstukken II 2024/25, 21501-32, nr. 1671

conform de inzet van de regering en de wens van de Tweede Kamer (motie Van Campen/Bromet⁵¹). De initiatiefnemer heeft dan ook met instemming kennisgenomen dat de staatssecretaris deze inzet pleegt. In de toelichting bij de ontwerp-AMvB benadrukt de staatssecretaris dat Nederland zich, samen met andere lidstaten binnen de Vughtgroep, in de Europese Unie inzet voor een gelijk speelveld en het harmoniseren en verbeteren van de Europese regelgeving.⁵² Daarbij zet het kabinet bij de EU-wetgeving in op een dierwaardige veehouderij.⁵³

Dat is echter geen reden om de nationale dierenwelzijnsnormen intussen niet aan te scherpen. De initiatiefnemer wijst in dit verband op de ervaring met de nertsenhouderij. Toen in Nederland het debat werd gevoerd over een verbod, voerde de sector het argument aan dat de productie naar het buitenland zou vertrekken, waar dieren onder slechtere omstandigheden worden gehouden. Dat gebeurde niet. In plaats van een verplaatsing van de productie volgden steeds meer landen het Nederlandse voorbeeld. Inmiddels is het in 23 Europese landen verboden om dieren te houden en doden voor hun vacht.⁵⁴

De initiatiefnemer ziet nu ook al vergelijkbare ontwikkelingen in buurlanden op het gebied van dierwaardigheid. Vlaanderen heeft het Beter voor Dieren-keurmerk ingevoerd, vergelijkbaar met Beter Leven in Nederland.⁵⁵ Wallonië heeft nieuwbouw van kippenkooien verboden. Bestaande kooien moeten daar uiterlijk in 2028 zijn omgebouwd. Denemarken verbiedt in 2027 aanbind- of grupstallen voor runderen. Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk faseren kraamkooien uit. In Zweden zijn kraamkooien helemaal verboden. Duitsland heeft een dierenwelzijnsetiket (Tierhaltungskennzeichnung) in de retail verplicht voor varkensvlees dat de komende jaren wordt uitgebreid naar andere diersoorten en horeca.⁵⁶ Aldi Süd is gestopt met de verkoop van verswaren uit de laagste van de vijf categorieën. De Edeka-groep, de grootste supermarktketen van Duitsland, verkoopt vanaf 2030 alleen nog pluimveevlees van boerderijen met een buitenuitloop (categorie 4).⁵⁷ De ambitie van alle grote Duitse retailers, ook Lidl en Rewe, is om vanaf 2030 alleen nog vers vlees te verkopen van minstens categorie 3.⁵⁸ De Britse supermarktketen Waitrose verkoopt vanaf 2027 alleen nog vlees van varkens die buiten hebben kunnen lopen.⁵⁹ In Frankrijk werken acht van de grootste voedselleveranciers en supermarkten, met een gezamenlijk marktaandeel van 60-70 procent, samen met vier ngo's en 12 eieren-, vlees- en zuivelfabrieken en -verwerkers in Étiquette Bien-Être Animal.⁶⁰ Twaalf procent van de Franse vleeskuikens en de helft van de kippen met vrije uitloop vallen onder dit label,⁶¹ dat recent is uitgebreid naar varkensvlees. De Franse overheid heeft wetenschappelijke richtlijnen laten opstellen en uitgevaardigd voor hoe fabrikanten en verkopers

⁵¹ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 21

⁵² Nota van toelichting en artikelsgewijze toelichting bij de ontwerp-AMvB Dierwaardige veehouderij, documentnummer 2026D42893

⁵³ Kamerstukken II 2025/2026, documentnummer 2026D42962

⁵⁴ Fur Free Alliance. (z.d.). *Fur bans*. <https://www.furfreealliance.com/fur-bans/>

⁵⁵ Beter voor Dieren (z.d.). <https://betervoordieren.vlaanderen/>

⁵⁶ Tierhaltungskennzeichnung. (z.d.). <https://www.tierhaltungskennzeichnung.de/en/user/information-for-users/>

⁵⁷ EDEKA. (z.d.). <https://verbund.edeka/verantwortung/handlungsfelder/sortiment/tiergesundheit-und-tierwohl/gefluegel-ziele/>

⁵⁸ Business AM (2025, 21 oktober). *Duitse supermarkten Aldi en Lidl verhogen dierenwelzijnsnormen voor vers vlees*. <https://businessam.be/duitse-supermarkten-verhogen-dierenwelzijnsnormen-voor-vers-vlees/>

⁵⁹ Nieuwe Oogst. (2025). *Britse supermarkt wil alleen nog scharrelvarkensvlees*. <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/09/29/britse-supermarkt-wil-alleen-nog-scharrelvarkensvlees>

⁶⁰ Étiquette Bien-être Animal (z.d.). <https://www.etiquettebienetreanimal.fr/>

⁶¹ Food Navigator (2021, 26 oktober). *Animal welfare à la française: What Europe can learn from France's voluntary labelling scheme*. <https://www.foodnavigator.com/Article/2021/10/26/Etiquette-Bien-et-re-Animal-What-can-Europe-learn-from-France-s-animal-welfare-labelling/>

consumenten over dierenwelzijn zouden moeten informeren.⁶² Dit laat zien dat de internationale context ook volop doorontwikkelt.

De leden van de BBB-fractie vragen of de Nederlandse consument ook daadwerkelijk wil en kan betalen voor een dierwaardige veehouderij, en hoe dit zich verhoudt tot de achterblijvende verkoop van biologische producten.

Het huidige landbouw- en voedselsysteem staat voor grote veranderingen. Vanwege stikstofuitstoot, water- en bodemkwaliteit, klimaatverandering, volksgezondheid en het verschuivend maatschappelijk perspectief op dierenwelzijn zijn grote investeringen in ons landbouwsysteem en een omschakeling naar een gezond en duurzaam voedselpakket noodzakelijk. Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat binnen deze grote investeringen in de toekomst van de landbouw en ons voedselpakket, dierwaardigheid integraal en onvoorwaardelijk wordt meegenomen, zodat de veehouderij uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Hiermee wordt invulling gegeven aan het wettelijke doel dat al vastligt en waar het kabinet uitvoering aan moet geven. De Kamer heeft dit doel wettelijk verankerd met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen. Dit wetsvoorstel beoogt te borgen dat het reeds vastgelegde doel van een dierwaardige veehouderij daadwerkelijk wordt behaald.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse door Ethical Growth Strategies komt tot de conclusie dat een dierwaardige veehouderij – gebaseerd op de dierinhoudelijke toets bij het convenanttraject – de samenleving circa 2 miljard euro per jaar oplevert; volgens die analyse overtreffen de maatschappelijke baten de kosten.⁶³ Daarbij levert een dierwaardige veehouderij een belangrijke bijdrage aan de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat. In een dierwaardige veehouderij nemen de milieuproblemen af, met minder schade door watervervuiling, stikstofdepositie, blootstelling aan fijnstof, stank, broeikasgasuitstoot e.d., zijn er minder medische kosten en is er een hogere levensverwachting door een gezonder voedingspatroon. Ook kan het investeren in dierwaardige veehouderijsystemen zorgen voor een positief economisch rendement van rond de 7%.⁶⁴ Met de nadere uitwerking kan de overheid ervoor zorgen dat de transitie “niet ten koste gaat van de inkomens/beloning voor boeren.” Uit de MKBA blijkt tevens dat de prijs van dierwaardig geproduceerde dierlijke producten zal toenemen, maar dat de totale uitgaven aan voedingsmiddelen per persoon niet noemenswaardig zullen stijgen, indien dit gecombineerd wordt met een verschuiving van het voedingspatroon naar meer plantaardige eiwitten (waar het kabinet ook op inzet⁶⁵). De exacte kosten hangen van meerdere factoren af, waaronder de invulling van flankerend beleid en waar de rekening wordt neergelegd.

De initiatiefnemer wijst erop dat de samenleving steeds meer waarde hecht aan dierenwelzijn. In de Staat van het Dier van de Raad voor Dierenaangelegenheden 2024 is deze maatschappelijke ontwikkeling uitvoerig onderzocht. De RDA merkt op: ‘In de Nederlandse samenleving groeit het respect voor dieren en de aandacht voor dierenleed. Dieren worden steeds meer gezien als partners met een intrinsieke waarde. (...) Die verschuivende relatie tussen mens en dier en het voortschrijdend inzicht dwingen ons om kritisch te kijken naar de manier waarop we in Nederland met dieren omgaan’⁶⁶. De RDA signaleert dat deze ontwikkeling zich blijft voortzetten: het

⁶² ANSES (2024, 2 mei). *What scientific criteria can be used to develop animal welfare labelling for food products?* <https://www.anses.fr/en/content/what-scientific-criteria-can-be-used-develop-animal-welfare-labelling-food-products>

⁶³ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

⁶⁴ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

⁶⁵ Kamerstukken II 2025/26, documentnummer 2026D12203

⁶⁶ Raad voor Dierenaangelegenheden (2024), Staat van het Dier 2024.

Nederlandse publiek vindt dierenwelzijn steeds belangrijker. Tegelijk vindt een groeiend aantal Nederlanders dat de overheid onvoldoende doet om het welzijn van dieren in de veehouderij te waarborgen.⁶⁷ Volgens Wageningen University & Research liggen er kansen om een betere koppeling te maken tussen maatschappelijke belangen waar mensen veel waarde aan hechten en aankoopgedrag.⁶⁸

Het is belangrijk om op te merken dat de kosten van het huidige intensieve veehouderijsysteem op het bord van de burger belanden. Zo becijfert het Planbureau voor de Leefomgeving dat de veehouderij in Nederland jaarlijks circa 8,5 miljard euro aan milieuschade veroorzaakt door de uitstoot van ammoniak en methaan.⁶⁹ Van alle sectoren, waaronder wegverkeer, elektriciteitsproductie, scheepvaart, e.d., veroorzaakt de huidige veehouderij de grootste milieuschade. Deze maatschappelijke kosten, waar alle burgers gezamenlijk voor opdraaien, kunnen fors worden verminderd met de omslag naar een dierwaardige veehouderij.

De initiatiefnemer ziet hoopvolle ontwikkelingen: de supermarktomzet van producten met een keurmerk, zoals EU-biologisch of Beter Leven, is sinds 2017 bijna verdrievoudigd, van 3,6 naar 9,5 miljard euro. Het aandeel van producten met een keurmerk in de supermarktomzet is in dezelfde periode gestegen van 15,6 naar 25,4 procent.⁷⁰ Bij vlees(waren) is het keurmerkaandeel in supermarkten inmiddels 65 procent. "Voor slagers en poeliers is dit een belangrijk signaal", volgens Koninklijke Nederlandse Slagers, "om in te spelen op de vraag naar producten met aandacht voor dierenwelzijn en duurzaamheid."⁷¹

Onder meer supermarkten en horeca kunnen bijdragen aan het stimuleren van de vraag naar dierwaardig geproduceerde producten uit Nederland, door dedicated supply chains, het verhogen van het aanbod van dierwaardige producten, het spoedig overstappen op dierwaardige producten door A-merken, en het vergroten van transparantie over producten en daarmee het stimuleren van klanten, door bijvoorbeeld het zogeheten *country-of-origin labelling*, waarmee op producten (of menukaarten) duidelijk wordt weergegeven, bijvoorbeeld door een Nederlandse vlag, dat het product is geproduceerd door Nederlandse boeren. De initiatiefnemer constateert dat er in de samenleving een behoefte is om lokaal geproduceerde producten van Nederlandse boeren te stimuleren. Door dit helder op verpakkingen weer te geven, verwacht de initiatiefnemer dat de verkoop van deze producten zal toenemen. De Kamer heeft middels de motie Nijhof-Leeuw (PVV) verzocht om de mogelijkheden hiervoor nader te onderzoeken.⁷² In reactie hierop liet het ministerie van LNV weten dat sinds de EU-uitvoeringsverordening 2018/775 van vrijwillige vermelding van herkomst van levensmiddelen van toepassing is (1 april 2020), er meer mogelijkheden zijn gecreëerd voor de aanduiding op de verpakking van producten, waaronder een Nederlandse vlag. Marktpartijen en retail hebben hiermee de mogelijkheid om een Nederlandse vlag op het etiket te plaatsen.⁷³ De initiatiefnemer hoopt en verwacht dat dit, bijvoorbeeld via het convenant Stappen naar een

⁶⁷ Raad voor Dierenaangelegenheden (2024), Staat van het Dier 2024.

⁶⁸ Bos, A.P., Breman, B.C., De Wolf, P.L., Van Meijl, J.C.M., Geerling-Eiff, F.A., Jellema, A., De Jonge, E.L., Dekker, J., Fuchs, L.M., Puente-Rodríguez, D., Van Ree, M., Van Wassenae, L., Wesselink, M. en Wigboldus, S.A. (2023). WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur. Wageningen University & Research.

⁶⁹ Bruyn, S.M. de, Vollebergh, H. & De Vries, J. (2025). Actualisering monetaire milieuschade: Een verkenning naar de welvaartsverliezen door milieuvervuiling in Nederland in 2022. Planbureau voor de Leefomgeving.

⁷⁰ Circana. (2025). Keurmerkenrapport 2025: Ontwikkeling van de Keurmerken in het Nederlandse supermarktlandschap.

⁷¹ Koninklijke Nederlandse Slagers (2026, 16 april). *Consument kiest vaker voor vlees met keurmerk*. <https://www.knsnet.nl/nieuws/consument-kiest-vaker-voor-vlees-met-keurmerk>

⁷² Kamerstukken II 2023/24, 21 501-32, nr. 1652

⁷³ Beslisnota bij Kamerstuk 21501-32, nr. 1671

dierwaardige veehouderij, waarin is benoemd dat partijen als doel hebben om te streven naar het bevorderen van de afzet van Nederlandse dierwaardige producten, kan worden uitgerold.

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

De leden van de D66-fractie erkennen de analyse dat de huidige Wet dieren haar doelstellingen onvoldoende bereikt, en vragen hoe de initiatiefnemer waarborgt dat het verbod op het onthouden van gedragsbehoeften niet leidt tot een nieuw grijs gebied van interpretatie en handhaving, waar de rechter uiteindelijk invulling aan moet geven.

De initiatiefnemer heeft bij de formulering van de normen nadrukkelijk gekozen voor voorschriften die zijn gebaseerd op uit de ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten over basis- en gedragsbehoeften van dieren. Anders dan de open normen in de huidige Wet dieren, zijn in het wetsvoorstel per diersoort concrete gedragsbehoeften beschreven waar veehouderijsystemen in de toekomst moeten voorzien, zodat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Tegelijk onderschrijft de initiatiefnemer het belang dat de D66-fractie aansnijdt als het gaat over interpretatie, handhaving en de verantwoordelijkheid van de wetgever om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een grijs gebied ontstaat waarbij de rechter invulling moet geven aan normen. Initiatiefnemer heeft geconstateerd dat het voorstel in dit licht nadere uitwerking behoefde. Met de onlangs ingediende nota van wijziging wordt het voorstel daarom op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. Ook in de toelichting op deze instructiebepaling zijn wetenschappelijke inzichten opgenomen die richting geven aan de nadere invulling van de gedragsbehoeften per AMvB. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalssystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend.

Bij de toepassing van voorschriften zal wel altijd enige ruimte voor interpretatie blijven bestaan; dat is inherent aan regelgeving op dit vlak. Om die reden is in de wet gekozen voor het vastleggen van gedragsbehoeften die (conform het Landbouwhuisdierenverdrag) berusten op wetenschappelijke inzichten en ervaring. Volgens BuRO van de NVWA kan dit helpen om ook in minder extreme gevallen een overtreding te onderbouwen en zo “effectiever toezicht op dierenwelzijn te houden.”⁷⁴

De leden van de BBB-fractie missen een vergelijking met de AMvB dierwaardige veehouderij van toenmalig landbouwminister Wiersma en vragen waarom deze vergelijking in dit deel van de memorie van toelichting nog niet is gemaakt.

Aangezien de concept-AMvB van toenmalig landbouwminister Wiersma niet tot wetgeving is verheven, heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen eerst de huidige wetgeving te analyseren en vervolgens de concept-AMvB. Voor die vergelijking verwijst de initiatiefnemer naar paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting, waar zij uitgebreid wordt gemaakt.

⁷⁴ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2024). Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen.

De leden van de BBB-fractie wijzen erop dat de inspecteur-generaal van de NVWA destijds adviseerde om traag groeiende vleeskuikenrassen te stimuleren, en dat hiermee de afgelopen jaren veel is gedaan.

De initiatiefnemer erkent dat het aandeel vleeskuikens dat (iets) langzamer groeit dan de reguliere vleeskuikens de afgelopen jaren is toegenomen, en beschouwt dat als een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd moeten hier nog grote stappen in worden gezet. Zo valt op dit moment ongeveer 15-20% van de Nederlandse vleeskuikenouderdieren onder de classificatie tragergroeiende dieren.⁷⁵

Een traaggroeiend genotype is noodzakelijk voor een dierwaardige veehouderij, maar op zichzelf niet voldoende. Ook bij minder snel groeiende rassen blijven er fundamentele beperkingen in de mogelijkheid om natuurlijk gedrag te vertonen zolang de overige elementen van het houderijsysteem niet mee veranderen. Het wetsvoorstel borgt daarom de uiteindelijke doelstelling van een volledige, wettelijk verankerde systeemwijziging naar een dierwaardige veehouderij. Dat sluit aan bij de conclusie van de inspecteur-generaal, die constateerde dat er sprake is van “een problematiek die feitelijk vraagt om een systeemwijziging.” Daarbij adviseerde hij na te gaan hoe het beleid zo kan worden ingericht dat de risico's voor dierenwelzijn afnemen, en merkte daarbij op dat “een aanzet” kan liggen in het stimuleren van traag groeiende rassen.⁷⁶

1.3 Politieke belofte: het perspectief van het dier wordt leidend

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de relatie tussen dit wetsvoorstel en de huidige Wet dieren, en of het voorstel moet worden gezien als een eerste, noodzakelijke stap, dan wel op zichzelf voldoende is om de gehele dierwaardige veehouderij in de wet te verankeren.

Met de wijziging van de Wet dieren in 2024 is – middels het amendement van de leden Tjeerd de Groot en Van Campen⁷⁷ – de doelstelling van een dierwaardige veehouderij in 2040 én de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden in de wet verankerd. Daarmee is de belofte dat het perspectief en het natuurlijk gedrag van het dier leidend worden, wettelijk vastgelegd en – zoals de initiatiefnemer ook in de toelichting bij de nota van wijziging opmerkt – helder en onomstreden geworden. Van belang is ook dat met het amendement de vijf domeinen van Mellor zijn vastgelegd in artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren, die samen met de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier de grondslag vormen voor de zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij van de RDA. Dit was een belangrijke verbetering van de Wet dieren. De moderne benadering van dierenwelzijn, waarin niet (alleen) wordt uitgegaan van negatief welzijn (voorkomen van ziekte, pijn en lijden), maar van positief welzijn is daarmee geborgd in de Wet dieren.

Tegelijk kent de in het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen gekozen wetssystematiek om het doel van een dierwaardige veehouderij te bereiken (de instructiebepaling om dit via AMvB's te realiseren) de nodige risico's, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet – risico's die zich inmiddels ook hebben gemanifesteerd. Met de ontwerp-AMvB van staatssecretaris Erkens wordt de omslag naar diergericht ontwerpen niet gemaakt en wordt de dierwaardige veehouderij niet gerealiseerd. Het voorliggende wetsvoorstel vormt daarom een alternatief voor de AMvB en wijzigt de systematiek in de wet om zo het doel van een dierwaardige veehouderij beter te borgen. Het

⁷⁵ Backus, G. & Jongeneel, R. (2026). Antwoorden op aanvullende onderzoeksvragen WSER/CAF n.a.v. internetconsultatie AMvB dierwaardige veehouderij. Wageningen University & Research.

⁷⁶ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. (2019). Managementreactie IG-NVWA BuRO-advies over waterversprekking in de vleeskuikensector.

⁷⁷ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

voorstel bouwt voort op de wettelijke doelstelling die met het amendement van de leden Tjeerd de Groot en Van Campen reeds is vastgelegd, maar verankert de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de wet. Zo worden de zes leidende principes voor een dierwaardige veehouderij van de RDA geconcretiseerd in de wet zelf. Artikel 1.3, waarin dankzij het amendement van de leden Tjeerd de Groot en Van Campen de grondslag voor de zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij is vastgelegd, blijft ongewijzigd.

Naar aanleiding van onder meer vragen en opmerkingen van onder andere de D66-fractie heeft initiatiefnemer het voorstel verder geconcretiseerd en uitgewerkt om te zorgen voor een goede wettelijke borging van de benodigde nadere invulling van de normen. Deze aanpassingen zijn in de onlangs ingediende nota van wijziging verwerkt. Ook is daarmee een instructiebepaling voor een dierwaardige fokkerij toegevoegd. Initiatiefnemer ziet dit aangepaste voorstel daarmee als een noodzakelijke stap, maar niet als voldoende om de gehele dierwaardige veehouderij in de wet te verankeren. Het transport van dieren is bijvoorbeeld niet opgenomen in dit wetsvoorstel, omdat de Europese verordening vrijwel geen ruimte laat voor eigen nationale maatregelen. Initiatiefnemer ziet dit voorstel wel als noodzakelijk voor het wettelijk borgen van het reeds vastgestelde doel van een dierwaardige veehouderij en de benodigde omslag naar diergericht ontwerpen, omdat de gedragsbehoeften van dieren hiermee duidelijk worden verankerd in de wet. De wettelijke norm van de gedragsbehoeften wordt zo leidend voor de nadere invulling via AMvB's en maakt duidelijk waar toekomstige veehouderijsystemen in zullen moeten voorzien.

Het voorstel is er bovendien op ingericht om die realisatie waar dat kan stap voor stap mogelijk te maken. Met de nota van wijziging is een opdracht in de wet opgenomen (artikel 2.2a, vierde lid) om, ter invulling van het voorgestelde artikel 2.2a, eerste en tweede lid, bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen waarin de uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften van dieren gehouden voor de productie van dierlijke producten gewaarborgd zijn. Het overgangsrecht is met deze nota van wijziging bovendien zo geformuleerd dat beter wordt aangesloten bij de aangenomen motie van het lid Tjeerd de Groot, waarin de Kamer verzoekt om heldere en ambitieuze tussendoelen met jaartallen op basis van wetenschappelijke inzichten.⁷⁸ De overgangstermijn kan daartoe voor de verschillende onderdelen van artikel 2.2a verschillend worden vastgesteld en is niet langer dan noodzakelijk, zodat gedragsbehoeften waarin op kortere termijn kan worden voorzien ook eerder gaan gelden, terwijl 1 januari 2040 de uiterste datum blijft voor het voorzien in alle gedragsbehoeften. Daarnaast biedt artikel 2.2a, derde lid, de regering de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop dieren in de tussentijd worden gehouden. Langs die weg kunnen ook maatregelen zoals een verbod op kooihuisvesting tijdig in werking treden. Op grond van het tweede lid kunnen de gedragsbehoeften bovendien bij algemene maatregel van bestuur worden aangevuld naar nieuwe wetenschappelijke inzichten, zodat de wet is ingericht om mee te bewegen met de wetenschap.

Naast het bovenstaande zal het kabinet parallel moeten zorgen voor flankerend beleid en afspraken met ketenpartijen. Hierbij kan het convenant ook een belangrijke rol spelen.

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer naar de verhouding tussen het voorliggende voorstel en het eerdere amendement van de Partij voor de Dieren en de nota van wijziging van de toenmalige minister van LNV. Daarnaast vragen de leden om te reflecteren op de uitvoerbaarheid van het voorliggende voorstel.

Het voorliggende wetsvoorstel sluit aan bij de doelstelling van het amendement-Vestering, namelijk dat dieren niet mogen lijden als gevolg van het systeem waarin ze worden gehouden.⁷⁹ De minister

⁷⁸ Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1306

⁷⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 398, nr. 23

van LNV steunde het doel van het amendement, maar vond dat de wet hiermee onduidelijk was geworden. Ook vond hij de inwerkingtredingsdatum (1 januari 2024) onhaalbaar.

Ten opzichte van het amendement-Vestering adresseert het voorstel de punten waarop destijds kritiek is geuit. Waar het amendement de norm in algemene termen formuleerde, legt dit voorstel de gedragsbehoeften per diersoort concreet in de wet vast (artikel 2.2a) en voorziet het voorstel in overgangstermijnen.

De initiatiefnemer heeft bij de formulering van de normen nadrukkelijk gekozen voor voorschriften die zijn gebaseerd op uit de ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten over basis- en gedragsbehoeften van dieren. Anders dan de open normen in de huidige Wet dieren, zijn in het wetsvoorstel per diersoort concrete gedragsbehoeften beschreven waar veehouderijssystemen in de toekomst moeten voorzien, zodat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Tegelijk onderschrijft de initiatiefnemer het belang dat de VVD-fractie aansnijdt als het gaat over uitvoerbaarheid. Initiatiefnemer heeft geconstateerd dat het voorstel in dit licht nadere uitwerking behoefde. Met de onlangs ingediende nota van wijziging wordt het voorstel daarom op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. Ook in de toelichting op deze instructiebepaling zijn wetenschappelijke inzichten opgenomen die richting geven aan de nadere invulling van de gedragsbehoeften per AMvB. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalsystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend.

De leden van de BBB-fractie vragen of is onderzocht wat de gevolgen zijn voor de stikstofuitstoot als alle pluimvee buitenloop moet krijgen, en wat de gevolgen zijn voor de mestmarkt. De leden van de SGP-fractie vragen hoe dit wetsvoorstel bijdraagt aan een integrale aanpak.

De transitie naar een dierwaardige veehouderij is onderdeel van de bredere transitie in de landbouw die het kabinet heeft aangekondigd. Dit wetsvoorstel beoogt het reeds vastgelegde doel van een dierwaardige veehouderij in 2040 daadwerkelijk te realiseren door wettelijk te borgen in welke basis- en gedragsbehoeften van dieren veehouderijssystemen in de toekomst zullen moeten voorzien. Daarmee wordt geborgd dat de normen voor dierenwelzijn integraal onderdeel uitmaken van de transitie in de landbouw waarmee de problemen met onder andere stikstof, klimaat en het mestoverschot in samenhang moeten worden aangepakt om het advies van de commissie-Remkes op te volgen en het oude patroon te doorbreken waarin de overheid steeds op deelproblemen stuurde. De transitie naar een dierwaardige veehouderij biedt juist ook een oplossing voor veel van de andere problemen en past daarmee binnen een integrale aanpak van landbouw, natuur en stikstof. Dierenwelzijn en milieuopgaven staan niet los van elkaar; integrale oplossingen voor beide problemen zijn nodig om de noodzakelijke omslag naar een toekomstbestendig landbouwsysteem te maken.

Volgens de RDA is een dierwaardige veehouderij “onlosmakelijk verbonden met de noodzakelijke aanpassingen in de veehouderij vanwege stikstofproblematiek en klimaatverandering”.⁸⁰ Daar is, volgens de RDA, “een ander beleid en type markt voor nodig”, wat bestuurlijk een “overtuigende en integrale aanpak” vereist: “De eerste en belangrijkste te nemen beslissing voor de overheid is om samen met de stakeholders (veehouders, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere stakeholders) met overtuiging voor dierwaardige veehouderij te kiezen.” De RDA adviseert dan ook om dierwaardige veehouderij niet als losstaand thema te behandelen, maar gelijkwaardig te integreren in de aanpak van andere beleidsthema’s zoals klimaatverandering en stikstofproblematiek. Precies die keuze maakt dit wetsvoorstel.

Een integrale benadering is niet alleen wenselijk voor boeren, maar ook nodig om schijnbare tegenstellingen tussen dier, mens en milieu op te lossen. De wetenschappers Fleur Hoorweg en Liesbeth Bolhuis van Wageningen University & Research wijzen erop dat het belangrijk is om dierenwelzijn integraal mee te nemen: “Het vanaf het begin integraal, gelijkwaardig en gelijktijdig, meenemen van de verschillende behoeften en eisen van mens, dier en milieu creëert (oplossings-)ruimte om te komen tot integraal duurzame voedselsystemen. Schijnbare tegenstellingen zijn dan juist onderwerp van nader kritisch onderzoek in plaats van dat ze als vanzelfsprekendheden worden aangenomen en daarmee als trade-offs worden geaccepteerd.”⁸¹

De Raad voor Dierenaangelegenheden schrijft dat dergelijke trade-offs moeten worden voorkomen: “In de komende decennia zullen de stikstofproblematiek en de klimaatverandering en hoe hiermee om kan worden gegaan de meest bepalende thema’s zijn. De dominante factor voor het omgaan met deze thema’s is de milieugebruiksruimte in Nederland die bepalend is voor de ruimtelijke mogelijkheden van productie in de veehouderij. Een integrale benadering van verduurzaming – dus economisch, ecologisch én sociaal – is nodig om te voorkomen dat er steeds op een enkel vraagstuk geoptimaliseerd wordt. Een maatregel voor het één moet niet ten koste van het andere gaan (een z.g. win - lose situatie). (...) Door meer te sturen op een integrale ontwikkeling van stalsystemen wordt het beter mogelijk de principes voor een dierwaardige veehouderij leidend te laten zijn bij de uitwerking.”⁸²

Ook de Dierenbescherming, Caring Farmers, Natuur&Milieu, Natuurmonumenten en Vogelbescherming pleiten gezamenlijk voor een integrale landbouwtransitie, en hebben concrete maatregelen voor pluimvee-, rundvee- en varkenshouderij in kaart gebracht.⁸³ Voor kippen zijn dat bijvoorbeeld integraal duurzame stallen met toegang tot een (overdekte) uitloop, vrije uitloop en/of bosrand voor meer ruimte en variatie in de omgeving, mest snel uit de stal verwijderen om emissies tegen te gaan en het stalklimaat voor zowel de dieren als de boer te verbeteren, en bomen en zonnepanelen in een vrije uitloop om koolstof vast te leggen en groene stroom op te wekken.

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

De leden van de BBB-fractie vragen zich af op welke Kamerstukken is gestoeld dat de concept-AMvB van de toenmalige minister van LNV op geen enkele manier tegemoetkomt aan de door de Kamers gewenste omslag. Tevens vragen de leden of de initiatiefnemer contact heeft gehad met de Dierenbescherming en andere convenantspartijen. Ook vragen de leden waarom de initiatiefnemer van mening is dat de concept-AMvB van toenmalig landbouwminister Wiersma niet

⁸⁰ Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

⁸¹ Wageningen University & Research (2025). Vijf vragen over dierwaardige veehouderij.

<https://www.wur.nl/nl/nieuws/vijf-vragen-over-dierwaardige-veehouderij>

⁸² Raad voor Dierenaangelegenheden (2021), Zienswijze Dierwaardige veehouderij

⁸³ Dierenbescherming, Caring Farmers, Natuur&Milieu, Natuurmonumenten en Vogelbescherming. *Position paper Dierenwelzijn in de gebiedsprocessen*. <https://www.ookkonzetransitie.nl/files/Position-paper-Dierenwelzijn-in-de-gebiedsprocessen.pdf>

is wat politiek en maatschappelijk is gewenst, en met welke belangenbehartigers de initiatiefnemer heeft gesproken om tot de conclusie te komen dat zij dat anders zien?

De Tweede Kamer heeft middels het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen⁸⁴ de doelstelling van een dierwaardige veehouderij in 2040 en de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden in de Wet dieren vastgelegd.

Voor een uitgebreide onderbouwing waarom de concept-AMvB van toenmalig minister van Landbouw Wiersma hier niet aan voldeed, verwijst de initiatiefnemer naar paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting. Ook in de later verschenen wetenschappelijke toets opgesteld door Wageningen University & Research en Universiteit Utrecht wordt geconcludeerd dat de eisen die aan de dierhouderij worden gesteld ontoereikend zijn om volledige dierwaardigheid te garanderen, ook niet na 2040.⁸⁵ De wetenschappers wijzen erop dat er tal van uitzonderingen zijn opgenomen, waardoor het mogelijk blijft om niet aan de eisen te hoeven voldoen die er wél staan en dat de mogelijkheid tot uitstel ook na 2040 blijft bestaan. Belangrijke reden dat het doel niet wordt gehaald, is dat de AMvB aanpassingen doet binnen het huidige intensieve veehouderijmodel. De omslag naar een dierwaardige veehouderij en diergericht ontwerpen wordt niet gemaakt en de gedragsbehoeften worden onvoldoende geborgd, zo blijkt ook uit de wetenschappelijke toets: “Dit lijkt mede het gevolg van het feit dat het voorstel sterk uitgaat van de mogelijkheden binnen de huidige houderijsystemen. We constateren dat voor 2040 impliciet wordt uitgegaan van het behoud van de huidige structuur van de dierhouderijsectoren, inclusief bestaande technische standaarden (zoals onderkeldering) en gangbaar management. Een helder transitieperspectief op de gewenste aard en rol van de veehouderij binnen het bredere voedselsysteem, het landelijk gebied en de natuur, had kunnen bijdragen aan een wezenlijke stap richting een dierwaardige veehouderij. Op zijn minst was het wenselijk geweest dat de wettelijke erkenning van gedragsbehoeften gepaard zou zijn gegaan met een breder perspectief op hoe dierwaardigheid er idealiter uit ziet. Zo’n perspectief zou in situaties van nieuwbouwprojecten kunnen dienen als richtinggevend kader.” Ook wordt overwegend niet in het voordeel van het dier geredeneerd. Staatssecretaris Erkens heeft de concept-AMvB van oud-minister Wiersma op verschillende punten aangepast, maar het overgrote deel van deze kritiek daarmee niet weggenomen.

De kritische wetenschapstoets sluit aan bij de standpunten van diverse convenantspartijen, waar de initiatiefnemer regelmatig contact mee heeft. De Dierenbescherming heeft aangegeven dat het convenant niet leidt tot een volledig dierwaardige veehouderij, de concept-AMvB van voormalig minister Wiersma “tekortschiet” en heeft opgeroepen tot aanscherping van de wetgeving.⁸⁶ Caring Farmers geeft in reactie op de internetconsultatie aan dat de concept-AMvB niet voldoet aan de opdracht van de Kamer en “faalt” in het realiseren van de uitgangspunten van een dierwaardige veehouderij, waarbij de AMvB dierenwelzijn “ondergeschikt” maakt aan korte termijn economische belangen, vooral “uitstel” bevat en basale gedragsbehoeftes van dieren “structureel” negeert. Deze convenantspartij roept op tot “meer ambitie, duidelijkheid en integraliteit”.⁸⁷

Ook deze convenantspartijen zijn zeer kritisch op de ontwerp-AMvB, zoals gepresenteerd door staatssecretaris Erkens. Caring Farmers schrijft “zeer teleurgesteld” te zijn: “wederom wordt niet gekozen voor een veehouderij waarin de behoeften van het dier centraal staan.”⁸⁸ De Dierenbescherming constateert dat de ontwerp-AMvB geen omslag maakt naar een dierwaardige

⁸⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

⁸⁵ Onderzoeksgroep voor het convenant Dierwaardige Veehouderij (Wageningen University & Research en Universiteit Utrecht). (2025, juli). Wetenschappelijke toets AMvB Dierwaardige veehouderij.

⁸⁶ Dierenbescherming (2025). AMvB Dierwaardige Veehouderij – Reactie Dierenbescherming

⁸⁷ Caring Farmers (2025). Reactie Caring Farmers op AMvB Dierwaardige Veehouderij.

⁸⁸ Caring Farmers (2026, 11 september). Reactie op de AMvB/Wet Dieren kabinet Jetten.

<https://caringfarmers.nl/reactie-op-de-amvb-wet-dieren-kabinet-jetten/>

veehouderij, er niet wordt voldaan aan het wettelijk vastgelegde doel van een dierwaardige veehouderij in 2040 en dat op belangrijke onderdelen niet eens het minimale niveau van 1 ster Beter Leven wordt gehaald.⁸⁹

2. Doel van het wetsvoorstel

2.2 Context van het wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen of de initiatiefnemer kan toelichten of er in de huidige wet rechtsonzekerheid ontstaat voor veehouders die zich aan de AMvB houden maar niet aan de doelstelling van de wet. Is het mogelijk dat een veehouder in 2040 kan worden aangeklaagd voor het niet naleven van de wet, terwijl diegene zich wel aan de AMvB heeft gehouden?

Initiatiefnemer wijst erop dat er met de huidige wet inderdaad onzekerheid dreigt voor veehouders. Het doel van een dierwaardige veehouderij volgens de zes leidende principes zoals geformuleerd door de Raad voor Dierenaangelegenheden is vastgelegd in de wet (artikel 1.3 en artikel 2.3a Wet dieren). Dat doel moet bereikt worden via algemene maatregelen van bestuur, op te stellen door de regering.

In de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel heeft initiatiefnemer uiteengezet dat het risico bij deze route (via convenanten en AMvB's) levensgroot is dat de randvoorwaarden voor een dierwaardige veehouderij waarin dieren een positieve staat van welzijn ervaren, worden losgelaten. De ervaring leert dat de sector in dit soort trajecten veel invloed heeft en bovendien blijft redeneren vanuit het bestaande systeem. De ervaring wijst uit dat dit ten koste gaat van de belangen van dieren en van het langetermijnperspectief. De Kamer heeft vervolgens weinig mogelijkheden om zo'n AMvB aan te passen als dat nodig is – veel minder dan bij wetswijzigingen zelf. Zonder deugdelijke wettelijke borging van de basis- en gedragsbehoeften van dieren, die leidend moeten zijn bij het opstellen van de regels die een dierwaardige veehouderij moeten bewerkstelligen, is het risico dat de omslag naar een dierwaardige veehouderij niet wordt gemaakt en het wettelijke doel niet wordt gerealiseerd.

Nu de ontwerp-AMvB van staatssecretaris Erkens er ligt voor runderen, varkens en kippen kunnen we vaststellen dat dit risico zich daadwerkelijk heeft voorgedaan. Vanwege de instructiebepaling in de huidige wet is het aan de regelgever om de transitie naar een dierwaardige veehouderij uiterlijk per 2040 te bewerkstelligen door adequate regels te stellen. Met de recent gepresenteerde AMvB is duidelijk dat de regering nalaat te doen wat nodig is op weg naar 2040. De staatssecretaris heeft al erkend dat er in 2040 geen dierwaardige veehouderij zal zijn. Zo worden verschillende gedragsbehoeften van dieren niet aangewezen of wordt de aanwijzing afhankelijk gemaakt van tussentijdse evaluaties, waarmee hoogst onzeker wordt of die aanwijzing überhaupt wel zal volgen.

Dat maakt de AMvB juridisch kwetsbaar. Als er voldoende aanwijzingen zijn dat het doel van 'dierwaardigheid' niet of niet tijdig bereikt zal worden, dan kan een rechter oordelen dat de regelgever onrechtmatig handelt. Het is ook mogelijk dat een rechter oordeelt dat de inhoud van de AMvB niet voldoet aan voorschriften uit de Wet dieren zoals artikel 1.3 lid 2 of artikel 2.3a lid 2. Een dergelijk oordeel kan een rechter er zelfs toe bewegen bepaalde onderdelen van de AMvB onverbindend te verklaren.

⁸⁹ Dierenbescherming (2026, 11 september). Wetgeving brengt verbetering, maar nog geen dierwaardige veehouderij. <https://www.dierenbescherming.nl/actueel/wetgeving-brengt-verbetering-maar-nog-geen-dierwaardige-veehouderij>

In beide gevallen is het dan aan de regering alsnog de nodige maatregelen te treffen. Hoe dichter bij 2040, hoe korter de periode waarin die maatregelen getroffen dienen te worden. Daarmee bestaat er een risico dat de regering op een later moment plots een grote inhaalslag moet maken, zoals zij eerder moest doen naar aanleiding van het Urgenda-vonnis. Dat risico is volgens de initiatiefnemer, zoals in de toelichting bij deze wet reeds benadrukt, ook hier levensgroot.

Zo'n koerscorrectie zou niet alleen betekenen dat dieren (veel) langer dan nodig worden gehouden in systemen die onterecht als dierwaardig worden bestempeld. Het is ook voor veehouders zeer onwenselijk. Initiatiefnemer verwacht niet dat veehouders zelf aangeklaagd kunnen worden voor het niet naleven van de wet als zij zich wel aan de AMvB hebben gehouden, maar dus wel dat de rechter kan oordelen dat de overheid onrechtmatig handelt en dat er alsnog scherpere maatregelen moeten worden getroffen. Plotselinge maatregelen zullen een formidabele opgave zijn voor veehouders die hun investeringen hebben afgestemd op de voorgestelde AMvB-normen. Reeds gedane investeringen ter voorbereiding op de eisen voor 2040 kunnen noodzakelijke verbeteringen bovendien juist in de weg staan.

De onzekerheid voor veehouders waarvoor de leden van de D66-fractie aandacht vragen, is dus reëel, maar vloeit voort uit de onzekere houdbaarheid van de AMvB.

De route die de initiatiefnemer voorstelt zal uiteindelijk minder onzekerheid voor veehouders creëren. Daarin is het hun immers verboden om dieren de mogelijkheid te onthouden in hun gedragsbehoeften te voorzien (artikel 2.2a lid 1). Zo is duidelijk wat precies van veehouders verwacht wordt. Diegenen met reeds bestaande stallen krijgen een redelijke overgangstermijn om hun stalsystemen volledig dierwaardig te maken. Bij het ontwerp van die stallen kunnen zij straks kiezen voor gevalideerde stalontwerpen.

Bij het vaststellen van specifieke regels zal de regering bovendien moeten uitgaan van die gedragsbehoeften. Deze dienen namelijk op zo'n manier 'ingevuld' te worden in algemene maatregelen van bestuur dat ze 'gewaarborgd' zijn (artikel 2.2a lid 4). De wet stelt dus een duidelijke ondergrens. Daarmee voorkomt dit initiatiefwetsvoorstel dat de regering, bij de invulling van die wet in algemene maatregelen van bestuur, kan afwijken van de gedragsbehoeften van dieren.

De leden van de D66-fractie vragen ook te reflecteren op het voordeel van de AMvB-systematiek, waarbij normen bij nieuwe wetenschappelijke inzichten kunnen worden aangepast.

De initiatiefnemer onderschrijft dit voordeel, maar wijst erop dat concretisering en invulling van de zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij via AMvB's alleen te veel nadelen en risico's kent (zoals uiteengezet in de memorie van toelichting). Zij heeft er daarom voor gekozen om de voordelen van de AMvB-systematiek mee te nemen in haar voorstel, maar dan wel in aanvulling op de beschrijving van de basis- en gedragsbehoeften van dieren die nu al bekend zijn (gebaseerd op uit ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten) in de wettekst zelf. Daarmee zijn de randvoorwaarden waar veehouderijsystemen in de toekomst aan moeten voldoen, gelet op het doel van een dierwaardige veehouderij, geconcretiseerd en geborgd in de wet. Zo wordt voorkomen dat de nu al bekende basis- en gedragsbehoeften van dieren het onderspit delven in convenant- en AMvB-trajecten. De AMvB-systematiek kan in aanvulling daarop de mogelijkheid bieden om normen aan te passen als nieuwe wetenschappelijke inzichten daar aanleiding toe geven en om gedragsbehoeften van diersoorten vast te leggen waar nu nog onvoldoende wetenschappelijke kennis over is. Met dit doel had initiatiefnemer de AMvB-systematiek ook opgenomen in haar voorstel.

Aanvullende reflectie van de initiatiefnemer, mede door de vragen van de leden van de D66-fractie, heeft tot de constatering geleid dat het toevoegen van twee nadere AMvB-instructiebepalingen het wetsvoorstel zou verbeteren op het gebied van verdere invulling van de gedragsbehoeften en de

noodzaak om ook de fokkerij te betrekken in de transitie naar een dierwaardige veehouderij. Initiatiefnemer heeft het wetsvoorstel daarom op onderdelen aangepast met een nota van wijziging. Met de nieuwe versie van het wetsvoorstel wordt een aanvullende AMvB-systematiek steviger verankerd in de wet.

In de wet zelf zijn de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij, op basis van de huidige wetenschappelijke inzichten, verankerd. Per algemene maatregel van bestuur kunnen, in aanvulling hierop, andere diersoorten of diercategorieën worden opgenomen en nadere uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften worden aangewezen. Hiermee wordt voorkomen dat bij nieuwe wetenschappelijke inzichten telkens een wetswijziging nodig is.

De wet vraagt om een diergericht stalsysteem, waarvan de bouw of verbouwing tijd vergt. Tegelijk kan een groot aantal maatregelen wél op korte termijn worden gerealiseerd. Het verstrekken van onbeperkt beschikbaar vers en schoon drinkwater, voldoende geschikt voer en voldoende geschikt verrijkmateriaal zijn daar voorbeelden van, evenals het in elke weide en buitenloop kunnen beschikken over voldoende beschutting tegen weersomstandigheden, zoals hitte. De wet biedt daarom ruimte om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor een gefaseerde inwerkingtreding van een dierwaardige veehouderij.

Voorts heeft de initiatiefnemer een vierde lid toegevoegd waarmee bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld ter nadere invulling van de gedragsbehoeften. De wettekst kan namelijk niet in elke concrete maatregel voorzien die nodig is voor een dierwaardige veehouderij. Voor de handhaafbaarheid van het voorstel moeten op onderdelen concrete, op wetenschap en ervaring gebaseerde normen worden vastgesteld, bijvoorbeeld over geschikte voeding, het type vloeren en strooisel. Om die reden is met de nota van wijziging een opdracht aan de wet toegevoegd, zodat per algemene maatregel van bestuur nadere invulling kan plaatsvinden. Het gaat daarbij om een of meerdere AMvB's, waarin verschillende soorten regels een plaats krijgen. In de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer uitgebreid uiteengezet hoe zij dit voor zich ziet.

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

De leden van de BBB-fractie vragen of de initiatiefnemer bij de keuze van normen steeds de meest vergaande uit de literatuur heeft gekozen, en of dat “cherry picking” is.

De initiatiefnemer heeft zich voor de onderbouwing van het wetsvoorstel gebaseerd op wetenschappelijke inzichten, en gaat daarbij uit van wetenschappelijke inzichten uit onderzoeken van onder meer de EFSA, Wageningen University & Research, Universiteit Utrecht en de dierinhoudelijke toets ten behoeve van het convenanttraject dierwaardige veehouderij. Dat kan niet worden gezien als cherry picking.

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

De leden van de D66-fractie vragen welke alternatieve financierings- en afbouwmodellen zij voor ogen heeft voor de sectoren, zoals de legpluimveesector, die op korte termijn met de meest ingrijpende aanpassingen te maken krijgen, om te voorkomen dat het financiële risico uitsluitend bij de boer terechtkomt, en hoe zij het risico beoordeelt dat de rechter ingrijpt als er geen voorstel voor alternatieve financiering ligt.

De initiatiefnemer onderschrijft dat een eerlijke begeleiding van de transitie belangrijk is voor de omslag naar een dierwaardige veehouderij, ook gelet op de juridische houdbaarheid. Middels een ruime overgangstermijn krijgen veehouders de mogelijkheid om hun bedrijfsvoering aan te passen.

De initiatiefnemer wijst erop dat ook andere maatschappelijke opgaven, zoals stikstof, klimaat en waterkwaliteit, vragen om grote investeringen van de landbouw. Zij onderschrijft daarom het voornemen van dit kabinet om dierwaardigheid integraal mee te nemen in de benodigde landbouwtransitie. Daarbij kan worden gekeken of fiscale prikkels nodig zijn. Hierbij kan gedacht worden aan investeringsregelingen en financiële ondersteuning voor omschakelmogelijkheden. Ten behoeve van het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof werkt het kabinet verschillende regelingen, ondersteuning en faciliterende maatregelen uit om boeren transitiepaden te kunnen bieden, zoals het verbreden van een bedrijfsmodel via een zorgboerderij, voedselbos, kinderdagopvang, landwinkel of kleinschalig wonen op boerenbedrijven en inzet op lokale marktinitiatieven, zoals korte ketens & boer-naar-bord.⁹⁰⁹¹ Dergelijke regelingen kunnen integraal worden ingezet, ook ten behoeve van de transitie naar een dierwaardige veehouderij.

Door veehouders duidelijkheid te geven weten zij welke transitie hun bedrijf moet doormaken om te komen tot een dierwaardige veehouderij en kunnen zij hun langetermijninvesteringsbeslissingen daarop afstemmen. Ook veehouders die willen stoppen moet perspectief worden geboden, zoals ook wordt voorzien in de samenhangende aanpak landbouw, natuur en stikstof, waar de transitie naar dierwaardige veehouderij onderdeel van uitmaakt.

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

2.3 Inhoud van het wetsvoorstel

2.3.1 Reikwijdte

De leden van de D66-fractie vragen hoe rekening is gehouden met veranderingen in wetenschappelijke inzichten en of het klopt dat aanpassingen bij significante veranderingen alleen via wetswijzigingen mogelijk zijn.

Afhankelijk van de aard van de aanpassing kan dit per AMvB worden gedaan of is er een wetswijziging nodig. Via artikel 2.2a, tweede lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften aan te wijzen. Tevens kunnen ook gedragsbehoeften worden aangewezen voor andere – voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten gehouden – diersoorten die nog niet in de wet zijn opgenomen, zoals edel- en damherten, waterbuffels en struisvogels. De wettelijke kaders kunnen daarmee meegroeien met de wetenschap, zonder dat daar telkens een wetswijziging voor nodig is.

Anders ligt het wanneer gedragsbehoeften uit de wet zouden worden geschrapt. Dat vereist wel een wetswijziging. De initiatiefnemer acht dit ook wenselijk. De kans dat nieuwe wetenschappelijke inzichten zouden aantonen dat dieren geen behoefte zouden hebben aan wat nu wordt gezien als fundamentele gedragsbehoeften van dieren, zoals nest-, zoog- en foerageergedrag, acht de initiatiefnemer nihil.

⁹⁰ Kabinetsreactie op de reflectie van het PBL en de Landsadvocaat over de samenhangende aanpak voor landbouw, natuur en stikstof (2026, 11 september).

⁹¹ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 87

Deze leden van de D66-fractie lezen ook dat normen voor natuurlijke gedragingen grotendeels zijn vastgelegd in de vorm van doelvoorschriften. Hoe verhoudt deze vorm zich tot de huidige open normen die (te) veel ruimte laten voor de veehouder waardoor dierenwelzijn niet is geborgd? Zullen deze open normen voldoende helderheid bieden voor veehouders?

De initiatiefnemer heeft bij de formulering van de normen nadrukkelijk gekozen voor voorschriften die zijn gebaseerd op uit de ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten over basis- en gedragsbehoeften van dieren. Anders dan de open normen in de huidige Wet dieren, zijn in het wetsvoorstel per diersoort concrete gedragsbehoeften beschreven waar veehouderijsystemen in de toekomst moeten voorzien, zodat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Tegelijk onderschrijft de initiatiefnemer het belang dat de D66-fractie aansnijdt als het gaat over open normen. Initiatiefnemer heeft geconstateerd dat het voorstel in dit licht nadere uitwerking behoefde. Met de onlangs ingediende nota van wijziging wordt het voorstel daarom op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. Ook in de toelichting op deze instructiebepaling zijn wetenschappelijke inzichten opgenomen die richting geven aan de nadere invulling van de gedragsbehoeften per AMvB. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalsystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend.

Bij de toepassing van voorschriften zal wel altijd enige ruimte voor interpretatie blijven bestaan; dat is inherent aan regelgeving op dit vlak. Om die reden is in de wet gekozen voor het vastleggen van gedragsbehoeften die (conform het Landbouwhuisdierenverdrag) berusten op wetenschappelijke inzichten en ervaring. Volgens BuRO van de NVWA kan dit helpen om ook in minder extreme gevallen een overtreding te onderbouwen en zo “effectiever toezicht op dierenwelzijn te houden.”⁹²

De leden van de D66-fractie vragen of de reikwijdte van het wetsvoorstel, gericht op dieren voor de productie van dierlijke producten, voldoende is om alle vormen van grootschalige, niet-dierwaardige veehouderij aan te pakken. Hoe verhoudt deze reikwijdte zich tot bijvoorbeeld de hobbysector of het fokken van gezelschapsdieren op grote schaal, waarbij ook het onthouden van gedragsbehoeften kan plaatsvinden? De leden van de BBB-fractie vragen waarom de initiatiefnemer een verschil maakt tussen dieren die bedrijfsmatig worden gehouden en dieren die niet bedrijfsmatig worden gehouden.

De initiatiefnemer erkent dat ook in andere sectoren, waaronder de hobbydiersector en bij het fokken van gezelschapsdieren geregeld sprake is van niet-dierwaardige omstandigheden. Datzelfde geldt voor dieren die niet-bedrijfsmatig worden gehouden voor de productie van dierlijke producten. De grootste problemen met het welzijn van dieren, niet in de laatste plaats in aantallen, doen zich voor bij het bedrijfsmatig houden van dieren voor dierlijke productie, en daarom heeft de Kamer om te beginnen wettelijk vastgelegd dat er een omslag moet plaatsvinden naar een dierwaardige veehouderij, uiterlijk 2040. Dit wetsvoorstel beoogt te borgen dat dit doel daadwerkelijk wordt

⁹² Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2024). Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen.

gerealiseerd. Initiatiefnemer is er voorstander van om vervolgens te bezien hoe dezelfde normen voor dierwaardigheid kunnen worden doorgevoerd in andere sectoren.

2.3.2 Ingrepen

De leden van de VVD-fractie vragen of er ook andere ingrepen mogelijk moeten zijn ten behoeve van het welzijn van het dier, anders dan louter het onvruchtbaar maken of het identificeren.

De initiatiefnemer is het met de VVD-fractie eens dat dit mogelijk moet zijn. Het wetsvoorstel biedt daarom meer ruimte voor lichamelijke ingrepen dan alleen ten behoeve van het onvruchtbaar maken of het identificeren van dieren. Zo blijven ingrepen – juist met het oog op de gezondheid en het welzijn van het dier – toegestaan wanneer daar een diergeneeskundige noodzaak voor bestaat. Onder een diergeneeskundige noodzaak verstaat de initiatiefnemer een ingreep die door of onder verantwoordelijkheid van een dierenarts wordt beoordeeld en uitgevoerd en die nodig is hetzij voor de individuele medische zorg voor het betrokken dier, gericht op de gezondheid of het welzijn, hetzij voor de preventie en bestrijding van besmettelijke dierziekten, zoönosen en ziekteverschijnselen. Daaronder valt bijvoorbeeld het behandelen van een aandoening of verwonding, en het inenten van een dier of het afnemen van bloed om de ziektestatus vast te stellen. Het gaat dus om zorg voor het individuele dier of een groep dieren, en uitdrukkelijk niet om ingrepen die worden verricht om het dier aan het houderijsysteem aan te passen.

Met de nota van wijziging voorziet het voorstel nu bovendien in de mogelijkheid om per algemene maatregel van bestuur een uitzondering op te nemen voor ingrepen die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling en productie van gekweekte dierlijke producten, zoals kweekvlees. Ingrepen die voortvloeien uit bindend Europees recht blijven uiteraard ook toegestaan.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de initiatiefnemer kan ingaan op de opmerking van de Afdeling Advisering van de Raad van State (de Afdeling) dat het voorstel de diergeneeskundige beperkt in zijn of haar werkzaamheden.

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van deze opmerking en onderschrijft dat het voorstel, zoals de Afdeling terecht opmerkt, het Unierecht raakt, waaronder de bescherming van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging. Zo stelt de Raad van State dat het denkbaar is “dat dierenartsen die lichamelijke ingrepen verrichten bij dieren, door het verbod in bepaalde mate belemmerd zullen worden in het leveren van deze diensten.”⁹³ Daarnaast raakt het voorstel de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd in artikel 16 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Initiatiefnemer heeft de opmerkingen van de Raad van State over het verbod op niet-medische ingrepen verwerkt door in het wetsvoorstel een latere inwerkingtredingsdatum op te nemen. De initiatiefnemer maakt van deze gelegenheid gebruik om de rechtvaardiging van de beperkingen nader te motiveren.

Beperkingen van de door het Handvest erkende vrijheden kunnen worden gerechtvaardigd onder de voorwaarden van artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Hiervoor is het allereerst belangrijk dat deze beperkingen bij wet zijn voorzien en de wet voldoende toegankelijk, voorzienbaar en precies moet zijn. Dit betekent dat de beperkingen moeten zijn neergelegd in een wet, die het voor betrokkenen mogelijk maakt redelijkerwijs te voorzien wat de mogelijke gevolgen zijn van hun handelen. Dat is hier het geval. Deze wet zal worden bekendgemaakt in het Staatsblad en maakt duidelijk wat precies van veehouders verwacht wordt op weg naar 2040.

⁹³ Raad van State, 11 september 2024. No. W11.24.00120/IV

Dit betekent echter niet dat elke beperking toelaatbaar is die in een formele wet is neergelegd. De Raad van State wijst erop dat zowel beperkingen van het vrij verkeer als de beperkingen van de rechten uit het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd op grond van legitieme doelen van algemeen belang, zoals dierenwelzijn. Initiatiefnemer wijst erop dat het welzijn van dieren een doelstelling van algemeen belang is, waar de samenleving steeds meer waarde aan hecht. Dat vinden we ook terug in jurisprudentie: zo bevestigde het Europese Hof van Justitie in 2008 dat dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is⁹⁴ en wezen zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens recent nog op de toenemende waarde die in de samenleving wordt toegekend aan dierenwelzijn.⁹⁵ Artikel 13 van de 'Algemeen Toepasselijke Bepalingen' in het VWEU bevat ook een zorgplicht voor de EU en lidstaten om bij het formuleren en uitvoeren van beleid op bepaalde beleidsterreinen rekening te houden met dierenwelzijn.

Bovendien is het van belang dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig zijn in verhouding tot het te bereiken doel en dat de wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap geëerbiedigd blijft. Met het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen wordt voor dierenartsen het aantal ingrepen dat zij kunnen verrichten verminderd. Ingrepen met een diergeneeskundige noodzaak blijven wel mogelijk. De financiële gevolgen voor dierenartsen zijn daarmee beperkt, ook omdat er een tekort is aan dierenartsen in Nederland. Het gaat uitsluitend om het wegvallen van een beperkt en bovendien afnemend deel van de ingrepen, namelijk de niet-medische ingrepen, waarvan een aantal reeds is verboden of via aflopende vrijstellingen wordt uitgefaseerd. Daarbij geldt een uitgestelde inwerkingtreding tot 1 januari 2030. Hoewel het aantal ingrepen dat dierenartsen kunnen verrichten wordt verminderd, komt de bedrijfsuitoefening van dierenartsen daarmee niet in gevaar. De vrijheid van ondernemerschap van dierenartsen blijft daarom gewaarborgd.

Vanwege de ontwikkelingen in de samenleving die aantonen dat dierenwelzijn een zwaarwegend maatschappelijk belang is geworden en gezien de aantasting van de integriteit van dieren die plaatsvindt bij lichamelijke ingrepen, wat volgens de Universiteit Utrecht "in strijd is met het principe om de intrinsieke waarde van het dier te respecteren", vindt de initiatiefnemer deze inperking gerechtvaardigd.⁹⁶

Ook het vrij verkeer van diensten wordt weliswaar mogelijk beperkt met dit wetsvoorstel, doordat dierenartsen uit andere lidstaten niet meer in Nederland lichamelijke ingrepen kunnen uitvoeren die geen diergeneeskundige noodzaak hebben, maar ook deze beperking maakt geen onderscheid op grond van nationaliteit en heeft geen zuiver economische doelstelling. Daarmee kan ook deze mogelijke beperking worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

De leden van de BBB-fractie willen weten hoe om wordt gegaan met een aantal verschillende ingrepen bij dieren, zoals het gebruik van een injectienaald om bloed af te nemen voor onderzoek dat niet veterinair noodzakelijk is, maar wettelijk voorgeschreven of om de ziektestatus op een bedrijf vast te stellen.

⁹⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie. (2008, 19 juni). *Arrest in zaak nr. C-219/07, Nationale Raad van dierenkwekers en –liefhebbers/België*, ECLI:EU:C:2008:353, overweging 27.

Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19*. ECLI:EU:C:2020:1031

⁹⁵ HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a..

EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022.

⁹⁶ Rodenburg, B., Giersberg, M. & Goerlich, V. (2022). Quickscan Informatieset Dierwaardige Veehouderij. Universiteit Utrecht.

De initiatiefnemer merkt op dat dergelijke ingrepen toegestaan blijven met dit wetsvoorstel. Onder diergeneeskundige noodzaak valt uitdrukkelijk niet alleen de individuele medische zorg, maar ook de preventie en bestrijding van dierziekten en zoönosen.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt omgegaan met ingrepen om de vruchtbaarheid of voortplanting van een dier te bevorderen, bijvoorbeeld om eicellen te winnen voor embryo's en vruchtbaarheid.

De initiatiefnemer merkt op dat het voorstel voor dergelijke ingrepen geen ruimte biedt. Deze ingrepen kwalificeren niet als diergeneeskundig noodzakelijk.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt omgegaan met een keizersnede bij dieren als dat bedoeld is om Specific Pathogen Free (SPF) dieren te krijgen en hoe het zit met dieren die voor een dubbel doel worden gehouden, zoals in onderzoeksinstellingen waarbij de dieren tevens worden gebruikt voor de productie van dierlijke producten die worden verkocht.

De initiatiefnemer merkt op dat een keizersnede bij dieren in de veehouderij toegestaan blijft wanneer daarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat. Dieren die worden gehouden in het kader van wetenschappelijk onderzoek vallen onder een eigen wettelijk kader, namelijk de Wet op de dierproeven. Dat kader wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt omgegaan met ingrepen die zijn bedoeld om de kans op bepaalde fysieke problemen en ziektes te verkleinen, zoals het verwijderen van bijspenen bij runderen om een onbehandelbare mastitis te voorkomen op latere leeftijd.

De initiatiefnemer merkt op dat de diergeneeskundige noodzaak niet alleen de behandeling, maar ook de preventie van ziekten bij het betrokken dier omvat. Een ingreep die door of onder verantwoordelijkheid van een dierenarts, en op grond van de situatie van het individuele dier, daadwerkelijk noodzakelijk is om een ernstig gezondheidsprobleem bij dat dier te voorkomen, kan daarom onder de diergeneeskundige noodzaak vallen. Daarbij is het van belang dat het niet gaat om een standaard, routinematig toegepaste ingreep. In gevallen waar een verhoogd ziekterisico voortkomt uit fokkerij of genetica, ligt de oplossing bij het wegnemen van die oorzaak, onder meer via regels voor een dierwaardige fokkerij, waarvoor in dit wetsvoorstel een instructiebepaling is opgenomen.

De leden van de BBB-fractie vragen of een uitzondering wordt opgenomen voor het geval een (melk)veehouder hoornloze dieren fokt, maar er door een genetisch toeval één dier wordt geboren dat wel hoorns heeft. Zo nee, kan de initiatiefnemer aangeven hoe de veiligheid van alle andere dieren in het koppel wordt gewaarborgd, als er één met hoorns gewapend dier rondloopt in een hoornloos koppel?

De initiatiefnemer heeft hiervoor geen afzonderlijke uitzondering opgenomen. Het onthoornen is een ingreep die wordt gedaan om dieren in een bepaald systeem of huisvesting te houden, en wordt daarom met dit wetsvoorstel verboden. De veiligheid en integriteit van dieren vragen dat ze worden gehouden in een dierwaardig, diergericht ontworpen systeem met onder meer voldoende ruimte, schuil- en uitwijkmogelijkheden en een passende groepssamenstelling.

De leden van de BBB-fractie vragen waarom het verbieden van het aanbrengen van een neusring bij stieren vanuit veiligheidsperspectief acceptabel is en of de initiatiefnemer hier onderzoek naar gedaan heeft.

De initiatiefnemer merkt op dat de neusring een ingreep is die niet het welzijn of de gezondheid van het dier dient. Daarmee is het een voorbeeld van een ingreep waarbij het dier wordt aangepast aan de omgang en het systeem, in plaats van andersom. De veiligheid van mens en dier vraagt om dierwaardige, diergericht ontworpen systemen en management, met onder meer voldoende ruimte en schuilmogelijkheden. De initiatiefnemer heeft geen afzonderlijk onderzoek naar de veiligheidsimpact laten uitvoeren. Wel acht zij het wenselijk dat koplopers, die al ervaring hebben met een dierwaardige bedrijfsvoering, in de gelegenheid worden gesteld om hun kennis en ervaring over te brengen op andere veehouders.

2.3.3 Tijdpad

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer hoe zij een actieve stimulans wil inbouwen voor veehouders om vóór 2040 al over te schakelen op dierwaardige systemen, bijvoorbeeld via fiscale voordelen om zo de transitie te versnellen.

De initiatiefnemer wijst er allereerst op dat het wetsvoorstel zelf de ruimte biedt voor een gefaseerde inwerkingtreding: artikel 2.2a, derde lid, in combinatie met artikel III maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur een tijdpad vast te leggen, zodat maatregelen die eerder kunnen worden gerealiseerd ook eerder in werking treden.

Voor het actief belonen en stimuleren van vroege omschakelaars ziet de initiatiefnemer het convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij en het bijbehorende instrumentarium als een belangrijke route. In het convenant is het belang van koplopers uitdrukkelijk erkend: “Partijen erkennen dat bij elke transitie de voorhoede een belangrijke rol speelt en dat daarom extra aandacht nodig is om koplopers (waaronder extensieve en kleinschalige bedrijven) te stimuleren, zich verder te laten ontwikkelen en hobbels voor hen weg te nemen.”⁹⁷ Via het convenant kunnen koplopers bovendien marktvoordeel behalen door afzetzekerheid in zogenaamde ‘dedicated supply chains’ en verbrede afzet.

De door de leden van de D66-fractie genoemde fiscale prikkels passen in dit kader. Het convenant benoemt de financiële ondersteuning bij de overgang naar een diergericht ontworpen veehouderij expliciet, “zoals investeringssubsidies, investeringsafspraken en -bijdragen van derden, versnelde afschrijving, fiscale regelingen (MIA/Vamil) en overheidsgarantie”.⁹⁸ Daarnaast ziet de initiatiefnemer nog ruimte voor andere initiatieven, zoals het ondersteunen van koplopers door bijvoorbeeld reclame- en voorlichtingscampagnes voor consumenten, het subsidiëren van snellere omschakeling naar dierwaardigheid, het wegnemen van remmende regelgeving, het opnemen van tussendoelen voor supermarkten voor het aandeel dierwaardig geproduceerde producten in het schap, het inkopen van dierwaardige producten door de overheid en het bieden van ondersteuning bij het opzetten van een keurmerk voor dierwaardige producten.

Initiatiefnemer wijst erop dat het kabinet delen van dit instrumentarium daadwerkelijk in werking zet, zoals met de nieuwe subsidieregeling ‘productieve investeringen dierwaardig omgevingsklimaat’, waarmee veehouders worden gestimuleerd om investeringen te doen in een dierwaardig omgevingsklimaat door middel van een bijdrage in de kosten. Tevens is het kabinet voornemens om met de EIP-module “Dierwaardige ketendeals” de transitie te faciliteren. Ook vanuit het fonds voor het maatregelpakket voor landbouw, natuur en stikstof is geld beschikbaar ter ondersteuning van investeringen in integraal duurzame stallen.⁹⁹

⁹⁷ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij

⁹⁸ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij, plan van aanpak dierwaardige pluimveehouderij.

⁹⁹ Kamerstukken II 2025/26, 28 286, nr. 1481

3. Financiële gevolgen en toekomstperspectief voor boeren

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer te reflecteren op de grote middengroep tussen de koplopers en de achterblijvers.

De initiatiefnemer beschouwt deze middengroep als een belangrijke groep voor het concreet vormgeven van een dierenwaardige veehouderij. Koplopers laten zien dat en hoe een andere veehouderij, waarin het natuurlijke gedrag van dieren leidend is, mogelijk is. Tegelijkertijd lopen de koplopers nog aan tegen knelpunten in onder meer financiering en regelgeving, bijvoorbeeld doordat regelgeving, bestemmingsplannen, vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn ingericht om de negatieve gevolgen van de intensieve veehouderij te beperken. Hoewel boerenbedrijven die de systeemverandering al hebben doorgemaakt minimaal voldoen aan dezelfde normen op het gebied van bijvoorbeeld ammoniak, stikstof en waterkwaliteit, is de huidige wijze waarop de regels zijn vormgegeven niet altijd geschikt omdat deze zijn vormgegeven met het oog op de intensieve veehouderij, waardoor deze boeren veel tijd en energie kwijt zijn om te bewijzen dat hun bedrijf aan de normen voldoet, terwijl de regels niet op hun bedrijfsvorm zijn toegesneden.¹⁰⁰ Ter illustratie: de KringloopWijzer beloont boeren voor hoge melkproductie met een lage uitstoot per liter, voor voeradditieven en mestvergisters. Boeren die weinig tot geen kunstmest, krachtvoer en diesel gebruiken, komen er slecht uit.¹⁰¹

Door bij de implementatie van een dierenwaardige veehouderij goed te kijken naar de knellende regelgeving die door koplopers in kaart wordt gebracht, en ondertussen hun kennis en ervaring over te dragen aan de middengroep, kan de middengroep worden geholpen met deze transitie. De middengroep bestaat uit veehouders die voor een groot deel deze stap zullen gaan zetten, maar daarvoor meer zekerheid nodig hebben over de richting en het tijdpad.

De initiatiefnemer ziet bemoedigende ontwikkelingen in de markt, die de middengroep kunnen helpen met het omschakelen naar een dierenwaardige veehouderij. Toen het Beter Leven-keurmerk in 2025 de criteria voor varkens aanscherpte, leidde dat volgens agrarische media tot zorgen in de sector dat er te weinig deelnemers aan het programma over zouden blijven. Het tegenovergestelde bleek het geval: de programma's zitten vol en de boeren hebben een goed verdienmodel.¹⁰² Waar twee jaar geleden nog 28 procent van de boeren in het Nieuwe Oogst Trendonderzoek 2024 aangaf te willen investeren in nieuwe stallen en gebouwen,¹⁰³ is dat nu 30,4 procent.¹⁰⁴ De voornaamste reden om investeringen toch uit te stellen, is onzekerheid over het overheidsbeleid.

Het wettelijk verankeren van het einddoel – een dierenwaardige veehouderij langs de principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden – geeft de twijfelende middengroep het perspectief om de transitie te plannen, in plaats van te blijven investeren in systemen die op termijn niet houdbaar zullen zijn. Zoals Johan Remkes het in 2022 verwoordde: “Mensen hebben het recht om zich voor te

¹⁰⁰ Dierencoalitie (2022). A life worth living – vanuit de boer bezien.

<https://www.dierencoalitie.nl/wp-content/uploads/2023/12/A-life-worth-living-Vanuit-de-boer-bezien.pdf>

¹⁰¹ Caring Farmers (2026, 9 september). Afschrift brandbrief Caring Farmers en meerdere organisaties aan minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur m.b.t. oproep ‘Reken de duurzame boer niet weg’

¹⁰² Nieuwe Oogst (2025, 27 november). Met Beter Leven hebben varkenshouders een modaal inkomen extra.

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2025/11/27/met-beter-leven-hebben-varkenshouders-een-modaal-inkomen-extra>

¹⁰³ Nieuwe Oogst (2024, 5 januari). Boer wil investeren ondanks veel onzekerheden.

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2024/01/05/boer-wil-investeren-ondanks-veel-onzekerheden>

¹⁰⁴ Nieuwe Oogst (2026, 7 januari). Meeste boeren hebben plannen om te investeren in 2026.

<https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2026/01/07/meeste-boeren-hebben-plannen-om-te-investeren-in-2026>

bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. En zonder zicht op waar een langjarig toekomst is, kan niet verwacht worden dat mensen bereid zijn te bewegen”.¹⁰⁵

Voor de middengroep is het daarnaast essentieel dat de meerkosten van dierwaardige producten worden gedragen. In het convenant erkennen partijen het belang dat de markt producten afneemt tegen een prijs waarbij ondernemers een redelijk inkomen kunnen verwerven. De initiatiefnemer onderschrijft dit belang.¹⁰⁶ Samen met redelijke overgangstermijnen, marktafspraken en de beschikbare investerings- en fiscale ondersteuning kan de middengroep vorm geven aan een dierwaardige veehouderij.

De leden van de D66-fractie vragen naar de rol van andere ketenpartijen bij het creëren van nieuwe verdienmodellen en naar de rol van de overheid bij het ondersteunen van boeren in deze transitie.

De initiatiefnemer onderschrijft dat de transitie naar een dierwaardige veehouderij een inspanning vraagt van het hele voedselsysteem, en niet alleen van veehouders. Markt- en ketenpartijen spelen daarbij een sleutelrol. Zoals de regering in de toelichting bij de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij opmerkt, hebben “markt- en ketenpartijen (...) de meeste invloed op de mate waarin dierwaardig geproduceerde producten hun weg vinden naar de afzetmarkt”. Daarmee zijn zij mede bepalend “of veehouders een goede prijs krijgen voor die producten”.¹⁰⁷ In het convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij hebben partijen dan ook vastgelegd dat een markt met een positieve business case voor dierwaardig geproduceerde producten cruciaal is, en werken zij samen aan het verbreden van afzetkanalen en een beter verdienmodel.¹⁰⁸

De basis is daar de afgelopen jaren voor gelegd. De grote supermarkten verkopen bijvoorbeeld alleen nog eieren en vers kippenvlees met minstens één ster van het Beter Leven-keurmerk. PLUS verkoopt alleen nog eieren met minstens twee sterren van Beter Leven: vrije uitloop en biologisch. Jumbo besloot in 2024 om binnen een jaar alle huismerkproducten te laten certificeren door een onafhankelijk duurzaamheidskeurmerk. De supermarkt brengt alle zuivel onder On the way to PlanetProof.¹⁰⁹ Jumbo verkoopt ook vlees van Zonvarken, een dierwaardig concept met drie sterren van het Beter Leven keurmerk. Zeugen worden bij Zonvarken niet gefixeerd in kraamkooien, maar werpen hun jongen in familiehokken. De biggen groeien op in een stabiele sociale groep. Alle varkens hebben buitenuitloop. Albert Heijn verkoopt de eieren van Rondeel, en Lidl de eieren van Kipster. In beide concepten hebben leghennen ruimte om te scharrelen en voor comfort- en sociaal gedrag. Brandt & Levie, dat worsten maakt van varkens die buiten hebben geleefd, leverde al aan Ekoplaza, Odin en speciaalzaken en sinds dit jaar ook aan Albert Heijn. Allebei, dat haantjes en stieren laat opgroeien — in de gangbare veehouderij worden deze mannelijke dieren al op jonge leeftijd gedood — levert vlees aan Odin en de biologische groothandel BD-Totaal. Die levert weer aan cateraars, horeca en zorginstellingen.

In de voorhangbrief bij de ontwerp-AMvB heeft de staatssecretaris aangekondigd voor april 2027 afspraken met de keten te willen maken over onder meer een beter verdienmodel, middelen beschikbaar te hebben gesteld voor “Dierwaardige ketendeals”, en zich in te zetten voor de

¹⁰⁵ Rapport Remkes (2022, 5 oktober). Wat wel kan – uit de impasse en een aanzet voor perspectief.

¹⁰⁶ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij

¹⁰⁷ Nota van toelichting en artikelsgewijze toelichting bij de ontwerp-AMvB Dierwaardige veehouderij, documentnummer 2026D42893

¹⁰⁸ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij

¹⁰⁹ Jumbo (2025, 7 oktober). Jumbo kiest voor één duurzaamheidskeurmerk voor kaas en zuivel.

<https://www.jumbo.com/nieuws/jumbo-kiest-voor-een-duurzaamheidskeurmerk-voor-kaas-en-zuivel/>

herkenbaarheid van dierwaardige producten voor consumenten.¹¹⁰ De initiatiefnemer juicht dit toe en acht het van belang dat deze afspraken spoedig worden uitgewerkt.

Ook de financiële sector speelt een cruciale rol. Door financiering van niet-dierwaardige investeringen af te bouwen en dierwaardige investeringen actief te ondersteunen, kunnen banken de transitie versnellen. In het convenant is al afgesproken dat partijen zich inspannen om, in samenwerking met banken en andere financiële instellingen, private financiële instrumenten te ontwikkelen die bijdragen aan de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige systemen.¹¹¹ De initiatiefnemer moedigt het aan dat er ook concrete, bindende afspraken worden gemaakt met de financiële sector over haar bijdrage aan de transitie. Dit sluit aan bij het verzoek van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe banken en leveranciers en afnemers met langlopende contracten zijn te verplichten tot een bail-in die een substantieel aandeel in de transitiekosten draagt (motie Thijssen c.s.¹¹²).

Ten aanzien van de rol van de overheid wijst de initiatiefnemer erop dat het Rijk in het convenant heeft toegezegd om dierwaardigheid een volwaardige en expliciete plek te geven in bestaande en nieuwe subsidieregelingen, zodat deze benut kunnen worden voor de uitrol van dierwaardige systemen. Bovendien heeft het kabinet dierwaardigheid opgenomen als pijler van de kabinetsbrede samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof, waarmee financiële ruimte is gecreëerd om boeren te ondersteunen bij de omschakeling naar een dierwaardige veehouderij.¹¹³ Ook heeft het kabinet aangegeven dat binnen het nieuwe GLB ruimte bestaat om middelen aan deze transitie te besteden.¹¹⁴

De leden van de CDA- en D66-fractie vragen naar de financiële gevolgen voor de bedrijfsvoering en de benodigde investeringen op overheids- en bedrijfsniveau.

Het huidige landbouwsysteem staat voor grote veranderingen. Vanwege stikstofuitstoot, water- en bodemkwaliteit, klimaatverandering, volksgezondheid en het verschuivend maatschappelijk perspectief op dierenwelzijn zijn grote investeringen in ons landbouwsysteem noodzakelijk. Zoals Wageningen University & Research schrijft: “Het uitstellen van deze maatschappelijke investeringen [is] ook geen aantrekkelijke optie. De maatschappelijke kosten nemen toe, onder andere omdat klimaatverandering ook steeds grotere economische gevolgen heeft en de milieukosten (bijvoorbeeld voor het zuiveren van drinkwater) oplopen.”¹¹⁵ Met dit wetsvoorstel wordt geborgd dat binnen deze grote investeringen in de toekomst van de landbouw, dierwaardigheid integraal en onvoorwaardelijk wordt meegenomen, zodat de veehouderij uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

De initiatiefnemer erkent dat de omslag naar een dierwaardige veehouderij een systeemverandering is: zij vergt dat de veehouderij, in de woorden van de commissie-Wijffels, “teruggaat naar de tekentafel”, zodat het systeem wordt aangepast aan het dier, in plaats van andersom.¹¹⁶ Dat die omslag investeringen vraagt, staat buiten kijf. Tegelijk hecht de initiatiefnemer eraan te voorkomen dat het debat dat hier jarenlang over is gevoerd, en dat in 2024 heeft geleid tot het wettelijk vaststellen van het doel van een dierwaardige veehouderij in uiterlijk 2040, wordt overgedaan. Dit

¹¹⁰ Kamerstukken II 2025/26, 28 286, nr. 1481

¹¹¹ Convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij

¹¹² Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 292

¹¹³ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80

¹¹⁴ Kamerstukken II 2025/26, 21 501-32, nr. 1824

¹¹⁵ Bos, A.P., Breman, B.C., De Wolf, P.L., Van Meijl, J.C.M., Geerling-Eiff, F.A., Jellema, A., De Jonge, E.L., Dekker, J., Fuchs, L.M., Puente-Rodríguez, D., Van Ree, M., Van Wassenae, L., Wesselink, M. en Wigboldus, S.A. (2023). WUR-perspectieven op landbouw, voedsel en natuur. Wageningen University & Research.

¹¹⁶ Reformatorisch Dagblad (2001, 30 mei).

voorstel sluit aan bij het wettelijke doel waar de Tweede Kamer voor heeft gekozen en waar het kabinet hoe dan ook uitvoering aan moet geven: een dierwaardige veehouderij die uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden.

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse door Ethical Growth Strategies komt tot de conclusie dat een dierwaardige veehouderij – gebaseerd op de dierinhoudelijke toets bij het convenanttraject – de samenleving circa 2 miljard euro per jaar oplevert; volgens die analyse overtreffen de maatschappelijke baten de kosten.¹¹⁷ Daarbij levert een dierwaardige veehouderij een belangrijke bijdrage aan de opgaven voor natuur, stikstof, waterkwaliteit en klimaat. In een dierwaardige veehouderij nemen de milieuproblemen af, met minder schade door watervervuiling, stikstofdepositie, blootstelling aan fijnstof, stank, broeikasgasuitstoot e.d., zijn er minder medische kosten en is er een hogere levensverwachting door een gezonder voedingspatroon. Ook kan het investeren in dierwaardige veehouderijsystemen zorgen voor een positief economisch rendement van rond de 7%.¹¹⁸ Met de nadere uitwerking kan de overheid ervoor zorgen dat de transitie “niet ten koste gaat van de inkomens/beloning voor boeren.”

Op de vraag naar de omvang van de benodigde investeringen wijst de initiatiefnemer erop dat de meest gedetailleerde kwantificering van maatregelen in het kader van een dierwaardige veehouderij is neergelegd in de economische impactanalyse en sociaal-economische impactanalyse die Wageningen Economic Research voor de ontwerp-AMvB heeft opgesteld.^{119 120} Daarvoor is het belangrijk om allereerst op te merken dat de ontwerp-AMvB van het kabinet om forse investeringen van veehouders vraagt, maar geen dierwaardige veehouderij oplevert. Volgens de wetenschapstoets door Wageningen University & Research en Universiteit Utrecht gaat de AMvB “sterk” uit van de mogelijkheden binnen de huidige houderijsystemen en wordt er uitgegaan van het behoud van de huidige structuur van de dierhouderijsectoren: “Zonder een breder perspectief op dierwaardigheid is het risico reëel dat investeringen die nu worden gedaan ter voorbereiding op de eisen van 2040, toekomstige verbeteringen juist in de weg staan. Denk bijvoorbeeld aan het investeren in vrijloopkraamhokken met roostervloeren, die later het aanbieden van geschikt nestbouw materiaal voor zeugen belemmeren; aan het toestaan van volledig roostervloeren bij kalveren, wat het gebruik van geschikt beddingmateriaal in de toekomst bemoeilijkt; of aan een beperkte verhoging van de speenleeftijd van biggen, waardoor de gekozen inrichting van het bedrijf verdere verhoging van de speenleeftijd bemoeilijkt. Dergelijke keuzes kunnen leiden tot potentiële lock-ins, waarbij verdere stappen richting dierwaardigheid worden tegengehouden door eerdere investeringen. Dit kan in de toekomst tot begrijpelijke frustratie leiden bij veehouders, wanneer blijkt dat alsnog aanvullende en kostbare aanpassingen nodig zijn.”¹²¹ Door onvoldoende invulling te geven aan het wettelijke doel van dierwaardigheid, is het risico dus levensgroot dat boeren opnieuw investeren in technieken en stalsystemen die zich niet of slecht verhouden tot dierwaardigheid, bijvoorbeeld in verband met stikstof of klimaat. Boeren investeren daarmee in technieken die zich niet verenigen met het wettelijke doel en in stalaanpassingen die daar onvoldoende invulling aan geven. Desinvesteringen zijn altijd duur en juist die beoogt initiatiefnemer te voorkomen. Daarnaast zal het doen van aanpassingen binnen het huidige intensieve veehouderijmodel zonder de omslag te maken naar een

¹¹⁷ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen.

¹¹⁸ Ethicalgrowth2020 (2024). Maatschappelijke kosten-batenanalyse voor een dierwaardige veehouderij: Verkenning naar de impact op de brede welvaart van een transitie naar dierwaardige veehouderijsystemen..

¹¹⁹ Backus, G., Jongeneel, R., Van Asseldonk, M. & De Voogd, D. (2025). Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen Social & Economic Research.

¹²⁰ Jongeneel, R., Backus, G., Van Asseldonk, M. & Van Kampen, S (2024). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij: Een sociaal-economische impactanalyse. Wageningen Economic Research.

¹²¹ Onderzoeksgroep voor het convenant Dierwaardige Veehouderij (Wageningen University & Research en Universiteit Utrecht). (2025, juli). Wetenschappelijke toets AMvB Dierwaardige veehouderij.

dierwaardige veehouderij, zoals met het convenant en de ontwerp-AMvB wordt gedaan, niet leiden tot de hiervoor genoemde baten (en afname van de kosten van het huidige landbouwsysteem).

In de analyses van Wageningen Economic Research worden voor de aanpak van de AMvB door aanpassingen te doen binnen het huidige intensieve veehouderijmodel de eenmalige investeringskosten geraamd op 5,9 tot 8,4 miljard euro en de jaarlijkse meerkosten van een dierwaardige veehouderij op 1,2 tot 2,1 miljard euro. In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen dat de sociaaleconomische impactanalyse van Wageningen Economic Research weliswaar de kosten becijfert, maar niet de baten van een daadwerkelijke omslag naar een dierwaardige veehouderij – voor dieren, klimaat, natuur, volksgezondheid, arbeidsvreugde, arbeidsproductiviteit, maatschappelijke waardering en toekomstbestendigheid van de veehouderijsector. De benodigde investeringen zijn in het onderzoek van Wageningen Economic Research ook niet afgezet tegen de kosten van het huidige systeem. Zo becijfert het Planbureau voor de Leefomgeving dat de veehouderij in Nederland jaarlijks circa 8,5 miljard euro aan milieuschade veroorzaakt door de uitstoot van ammoniak en methaan.¹²² Van alle sectoren, waaronder wegverkeer, elektriciteitsproductie, scheepvaart, e.d., veroorzaakt de huidige veehouderij de grootste milieuschade. Geen transitie is dus ook duur.

Met betrekking tot de baten merken de onderzoekers van Wageningen Economic Research op: “Uiteraard heeft het streven naar een meer dierwaardige veehouderij naast meer dierenwelzijn nog andere niet eenvoudig monetariseerbare baten, zoals meer arbeidsvreugde en maatschappelijke waardering. Ook zijn aan het realiseren van deze opgaven ecologische baten en potentiële gunstige gezondheidseffecten verbonden. Om hier meer zicht op krijgen, kunnen maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA) al dan niet in combinatie met True Cost Accounting worden uitgevoerd. Het uitvoeren van een dergelijke studie is omvangrijk, en valt buiten de reikwijdte van de opdracht voor deze studie.”¹²³ Een dergelijke MKBA is dus reeds uitgevoerd.

De keuze voor een dierwaardige veehouderij is niet alleen een boekhoudkundige, maar ook een morele. De vraag of we bereid zijn om de kosten van de nodige transitie daarnaartoe te dragen, heeft de Tweede Kamer in 2024 al positief beantwoord door het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen op de Wet dieren aan te nemen.¹²⁴ Het voorliggende wetsvoorstel houdt geen verzwaring, maar een borging, verfijning en concretisering van de toen wettelijk vastgelegde doelstelling in. Het convenant en de AMvB zwakken de ambities af. Daarmee ontstaat een risico op extra kosten voor boeren, ketens en de overheid wanneer de veehouderij in 2040 niet voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. De initiatiefnemer kiest ervoor om boeren en ketens nu duidelijkheid te geven over waar zij uiterlijk in 2040 aan moeten voldoen, zodat zij hun investeringen daar tijdig op kunnen afstemmen.

De initiatiefnemer wijst er voorts op dat het kabinet dierwaardigheid heeft opgenomen als pijler van de kabinetsbrede samenhangende aanpak Landbouw, Natuur en Stikstof.¹²⁵ Daarmee is financiële ruimte gecreëerd om boeren te ondersteunen bij de omschakeling naar een dierwaardige en toekomstbestendige veehouderij. Daarnaast heeft het kabinet aangegeven dat ook binnen het nieuwe GLB voldoende ruimte is om middelen te besteden aan de transitie naar een dierwaardige veehouderij.¹²⁶

¹²² Bruyn, S.M. de, Vollebergh, H. & De Vries, J. (2025). Actualisering monetaire milieuschade: Een verkenning naar de welvaartsverliezen door milieuvervuiling in Nederland in 2022. Planbureau voor de Leefomgeving.

¹²³ Jongeneel, R., Backus, G., Van Asseldonk, M. & Van Kampen, S (2024). Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij: Een sociaal-economische impactanalyse. Wageningen Economic Research.

¹²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

¹²⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 800 XIV, nr. 80

¹²⁶ Kamerstukken II 2025/26, 21 501-32, nr. 1824

De leden van de D66-fractie vragen hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen de termijn van 1 juli 2026 voor nieuwe stallen, en of zij heeft nagedacht over een economische afschrijftermijn van bijvoorbeeld 15 jaar, waarna stallen moeten worden vernieuwd op basis van de geldende normen.

De initiatiefnemer merkt allereerst op dat de in het oorspronkelijke voorstel opgenomen datum van 1 juli 2026 met de nota van wijziging is aangepast. Door het verloop van de parlementaire behandeling, de standstill bij de Europese Commissie en het opstellen van de nota van wijziging is die datum verstreken. De initiatiefnemer stelt daarom voor de wet in werking te laten treden vanaf 1 juli 2027.

De initiatiefnemer acht een vroege datum voor nieuwbouw wenselijk om te voorkomen dat er nog investeringen worden gedaan in stalsystemen waarvan bekend is dat deze niet toekomstbestendig zijn. Wie nu nog een niet-dierwaardige stal bouwt, investeert in een systeem dat hoe dan ook zal moeten worden aangepast om te voldoen aan een dierwaardige veehouderij. Een vroege inwerkingtreding voor nieuw te bouwen stallen voorkomt dit.

Voor bestaande stallen geldt een andere systematiek, die aansluit bij de zorg van de leden van de D66-fractie over de afschrijftermijn. De overgangstermijn sluit aan bij wat de Kamer eerder zelf wettelijk heeft vastgelegd, namelijk tot uiterlijk 1 januari 2040. Zij realiseert zich goed dat de omslag naar diergericht ontworpen houderijsystemen een grote verandering betekent en dat het tijd kost om dit te realiseren. Dat is mede de reden dat zij ervoor gekozen heeft om de door de convenantspartijen en in de wet vastgelegde einddatum van 1 januari 2040 voor het volledig realiseren van een dierwaardige veehouderij niet te wijzigen. Zij blijft er daarbij op wijzen dat de politieke belofte was dat de veehouderij uiterlijk in 2022 al zou zijn aangepast aan het dier, dat er geen ingrepen meer zouden plaatsvinden en dat dieren hun natuurlijk gedrag zouden kunnen vertonen. Dat dit niet is gebeurd raakt miljarden dieren en alle burgers die vinden dat dieren recht hebben op een dierwaardig bestaan. Daarom vindt initiatiefnemer dat de politiek de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat de belofte dat dieren niet meer worden aangepast aan het systeem, maar het systeem aan de dieren, deze keer wél wordt waargemaakt en dat er geen verder uitstel meer plaatsvindt.

Met de nota van wijziging is het overgangsrecht bovendien zo vormgegeven dat de termijn per gedragsbehoefte kan verschillen — behoeften waarin eerder kan worden voorzien, gaan eerder gelden — waarmee wordt aangesloten bij de aangenomen motie van het lid Tjeerd de Groot (D66) die vraagt om heldere en ambitieuze tussendoelen met jaartallen.¹²⁷

De leden van de D66-, SGP-, en BBB-fractie vragen naar een onevenredige last voor individuele bedrijven. Daarbij vragen de leden van de D66-fractie of een veehouder die bijvoorbeeld in 2026 een nieuwe stal met een economische levensduur tot 2046 heeft gebouwd, en deze in 2040 moet sluiten, recht heeft op volledige schadeloosstelling voor de vier niet-uitgediende jaren, en of het verbod op vooringenomenheid vereist dat de overheid de financiële lasten niet eenzijdig bij de ondernemer neerlegt.

De initiatiefnemer stelt voorop dat zij aansluit bij het wettelijke doel dat al vastligt en waar het kabinet uitvoering aan moet geven: een dierwaardige veehouderij die uiterlijk in 2040 voldoet aan de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. De Kamer heeft dit doel wettelijk verankerd met het amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen.¹²⁸ Dit wetsvoorstel ziet op de borging dat het doel daadwerkelijk wordt behaald.

¹²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1306

¹²⁸ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

Het realiseren van een dierwaardige veehouderij raakt inderdaad het recht op eigendom, dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, artikel 14 van de Grondwet en artikel 17 van het Handvest. Voor de juridische beoordeling is van belang dat dit voorstel eigendom niet ontnemt, maar beperkingen stelt aan de wijze waarop daarvan gebruik kan worden gemaakt. Het onderscheid tussen ontneming en regulering is relevant voor de beoordeling van de proportionaliteit. Bij ontneming van eigendom geldt namelijk dat strengere voorwaarden worden gesteld aan de compensatie.¹²⁹

Wanneer eigendom wordt ontnomen zonder dat daarvoor een passende compensatie wordt geboden, kan dit in strijd komen met het proportionaliteitsvereiste. Indien het eigendomsrecht niet tenietgaat, maar er beperkingen aan het gebruik daarvan worden gesteld, is er sprake van 'regulering' van eigendom. Dat is bij dit voorstel het geval. Van een onvoorwaardelijk recht op volledige vergoeding van de niet-uitgediende afschrijvingsjaren is bij regulering van eigendom dan ook geen sprake. Of compensatie aan de orde is, hangt af van de vraag of op een individuele veehouder een onevenredig zware last komt te rusten. Proportionaliteit — een fair balance tussen het algemeen belang en de bescherming van eigendom — is hierbij relevant.

Bij een zaak over het fosfaatrechtenstelsel zet het College van Beroep voor het bedrijfsleven deze toetsing uiteen: "Artikel 1 van het EP waarborgt het recht op het ongestoord genot van eigendom, beschermt tegen de ontneming van eigendom en regelt de mogelijkheid van regulering van eigendom. Artikel 1 van het EP is van toepassing bij overheidsinmenging in 'possessions' (eigendommen). Inmenging kan bestaan uit ontneming of regulering van eigendom. De inmenging moet zijn voorzien bij wet ('lawful') en moet het algemeen belang ('general interest') dienen. Tot slot moet er een redelijk evenwicht (fair balance) bestaan tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu."¹³⁰

Bij de beoordeling of er sprake is van een fair balance is onder meer van belang of er een overgangstermijn wordt geboden voor het wijzigen of beëindigen van het gebruik van het eigendom.¹³¹ De fair balance in het voorstel is geborgd door voor bestaande stallen aan te sluiten bij de overgangstermijn die de Kamer zelf al in de Wet dieren heeft vastgelegd: uiterlijk 2040. Bovendien kunnen voor verschillende onderdelen verschillende inwerkingtredingsmomenten worden vastgesteld. Daarbij is ook de voorzienbaarheid van belang. Een veehouder die na 1 juli 2024 nog investeert in een niet-dierwaardige stal met een economische levensduur na 2040, doet dat in de wetenschap dat de overheid regels gaat stellen die gericht zijn op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Daarnaast is relevant dat een houder van een dier ten opzichte van het dier een eigen verantwoordelijkheid heeft, waarvan hij zich ten opzichte van het gehouden dier rekenschap moet geven en daarnaar ook moet handelen.¹³² Houders hebben conform artikel 1.7, onder a, van het Besluit houders van dieren de nodige kennis en vaardigheden over de verzorging van een dier. Daarmee zijn zij tot op zekere hoogte ook bekend met de behoeften van hun dieren en kunnen zij voorzien welke aanpassingen nodig zijn om in die behoeften te voorzien. Voor de fair balance is ook van belang of het doel kan worden bereikt met een minder vergaande inbreuk op het eigendomsrecht. Dat is hier niet het geval. Strengere welzijnsnormen zijn de enige manier om het legitieme doel van beter dierenwelzijn te realiseren en zijn daarmee noodzakelijk om het doel te behalen.

¹²⁹ HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888 (*Nederlandse Federatie van Edelpelsdierenhouders/Staat*).

¹³⁰ ECLI:NL:CBB:2018:522

¹³¹ ECLI:NL:CBB:2018:522

¹³² College van Beroep voor het bedrijfsleven. (2019, 21 mei). Overtreding van artikel 1.6, tweede lid, van het Besluit houders van dieren. ECLI:NL:CBB:2019:207.

Voor het verbod op vooringenomenheid (artikel 2:4, Algemene wet bestuursrecht), waar de leden van de D66-fractie naar vragen, moet het bestuursorgaan de burger fair behandelen en met open vizier tegemoet treden. In T&C Awb, commentaar op art. 2:4 Awb wordt dit als volgt toegelicht: “Dit houdt in dat besluiten genomen worden zonder aanzien des persoons. Art. 1 Gw brengt dit tot uitdrukking door te bepalen dat allen in gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Voor bestuursorganen brengt dit mee dat zij zich steeds objectief behoren op te stellen. Zij moeten hun oordelen baseren op deskundigheid en op oordelen van beleid, maar mogen niet de ene burger zonder grond bevoordelen boven de andere (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 179). Het verbod van vooringenomenheid verzet zich er niet tegen dat het bestuursorgaan werkt vanuit bepaalde beleidskeuzes, zo blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 2:4 (Kamerstukken II 1988/89, 21221, 3, p. 53-55). De strekking van art. 2:4 is geenszins dat een bestuursorgaan niet vanuit bepaalde beleidskeuzes zou mogen werken, maar dat het erom gaat dat het bestuursorgaan de hem toevertrouwde belangen niet oneigenlijk behartigt door zich bijvoorbeeld door persoonlijke belangen of voorkeuren te laten beïnvloeden. De overheid moet de nodige objectiviteit betrachten en zich niet door vooringenomenheid laten leiden (ABRvS 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:701; ABRvS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1434; ABRvS 15 augustus 2018, AB 2018/442; ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3844).”

Uit dit kader volgt dat het verbod zich richt tot het bestuursorgaan bij zijn besluitvorming, en dat het zich er niet tegen verzet dat vanuit een vastgestelde beleidsdoelstelling (in dit geval een dierwaardige veehouderij in 2040) wordt gewerkt. Daarbij worden de wetgevende macht en de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal niet als bestuursorgaan aangemerkt in de Algemene wet bestuursrecht (artikel 1:1, tweede lid, onder a en b). Dit wetsvoorstel wordt daardoor niet door artikel 2:4 begrensd.

De initiatiefnemer begrijpt de verwijzing van de leden van de D66-fractie naar het “verbod op vooringenomenheid” zo, dat zij doelen op het beginsel dat de overheid de financiële lasten van rechtmatig overheidsoptreden niet eenzijdig en onevenredig bij één ondernemer mag neerleggen. Dat beginsel onderschrijft de initiatiefnemer. Daar waar in een individueel geval, ondanks de ruime overgangstermijn, toch een onevenredig zware last zou resteren, zal een beoordeling gemaakt moeten worden op basis van de omstandigheden van dat specifieke geval. Met het opnemen van de overgangstermijn tot 2040 heeft de initiatiefnemer juist beoogd te voorkomen dat een onevenredige last ontstaat.

De leden van de D66-fractie vragen te reflecteren op het advies van de Afdeling dat het ontbreken van een redelijke overgangstermijn leidt tot een onevenredig zware last, en dat de Afdeling het voorstel adviseert niet in behandeling te nemen tenzij aangepast.

De initiatiefnemer heeft het advies van de Afdeling serieus genomen en heeft het voorstel op de door de Afdeling aangewezen punten aangepast. Waar het de overgangstermijn betreft, zag het advies op het verbod op lichamelijke ingrepen. Dat onderdeel zou in het aan de Afdeling voorgelegde voorstel zonder overgangstermijn in werking treden, waardoor een onevenredig zware last kon ontstaan en de overheid aansprakelijk zou kunnen worden gesteld. Naar aanleiding daarvan heeft de initiatiefnemer alsnog een overgangstermijn opgenomen, tot 1 januari 2030.

Voor de overige onderdelen van het voorstel — de gedragsbehoeften en de daarvoor benodigde aanpassing van stallen — voorzag het voorstel reeds in een overgangstermijn tot uiterlijk 1 januari 2040. De door de Afdeling gesignaleerde onevenredige last als gevolg van het ontbreken van een overgangstermijn deed zich bij die onderdelen dus niet voor.

Daarnaast heeft de initiatiefnemer, eveneens naar aanleiding van het advies, de toelichting aangevuld met een nadere motivering van de evenredigheid van het voorstel en van de financiële

gevolgen voor de bedrijfsvoering van veehouders. In de nota van wijziging en deze nota naar aanleiding van het verslag heeft zij dat ook nader onderbouwd en toegelicht.

Met deze aanpassingen is naar het oordeel van de initiatiefnemer tegemoetgekomen aan het advies.

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

De leden van de BBB-fractie stellen dat het wetsvoorstel het convenant tegenwerkt, doordat marktpartijen niet langer verantwoordelijkheid hoeven te nemen voor hun aandeel in de omschakeling. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de initiatiefnemer de gemaakte convenantsafspraken waardeert, en hoe zij wil voorkomen dat de gezamenlijke opgave alleen op gezinsbedrijven wordt afgeschoven.

De initiatiefnemer waardeert de inzet van de convenantspartijen om te komen tot gezamenlijke afspraken voor een dierwaardige veehouderij. Tegelijkertijd constateert zij dat het de convenantspartijen niet is gelukt om te komen tot afspraken die leiden tot een volledig dierwaardige veehouderij in 2040. Dit wordt ook door diverse convenantspartijen zelf bevestigd. De initiatiefnemer kan zich niet vinden in de bewering van de leden van de BBB-fractie. Het reeds wettelijk vastgelegde doel is dat uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij is gerealiseerd volgens de zes leidende principes van de Raad voor Dierenaangelegenheden. Dat vraagt om te beginnen aan het vasthouden aan de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij. Ook vraagt het om een omslag naar diergericht ontwerpen; de RDA benadrukt niet voor niets dat het moeilijk zal zijn om noodzakelijke verbeteringen in het huidige systeem te realiseren. Het convenant laat de wetenschappelijke inzichten over de basis- en gedragsbehoeften van dieren op verschillende punten los en daarmee wordt niet voldaan aan de wettelijk geborgde zes leidende principes van een dierwaardige veehouderij. Ook wordt de omslag naar diergericht ontwerpen niet gemaakt, maar wordt opnieuw vooral gepoogd om vanuit het bestaande systeem verbeteringen door te voeren. Datzelfde geldt voor de ontwerp-AMvB van staatssecretaris Erkens. Initiatiefnemer vindt dit zeer onverstandig. De maatregelen uit het convenant en de ontwerp-AMvB vragen wel om stalaanpassingen en forse investeringen van boeren, maar zorgen niet dat het doel van een dierwaardige veehouderij wordt bereikt.

Verschillende convenantspartijen zijn zelf ook zeer kritisch op de ontwerp-AMvB, zoals gepresenteerd door staatssecretaris Erkens. Caring Farmers schrijft “zeer teleurgesteld” te zijn: “wederom wordt niet gekozen voor een veehouderij waarin de behoeften van het dier centraal staan.”¹³³ De Dierenbescherming constateert dat de ontwerp-AMvB geen omslag maakt naar een dierwaardige veehouderij, er niet wordt voldaan aan het wettelijk vastgelegde doel van een dierwaardige veehouderij in 2040 en op belangrijke onderdelen niet eens het minimale niveau van 1 ster Beter Leven wordt gehaald.¹³⁴

De transitie in de landbouw, waaronder de omslag naar een dierwaardige veehouderij, vraagt ook om flankerend beleid waarin ook retailers, verwerkers en financiers hun verantwoordelijkheid nemen. Markt- en ketenpartijen spelen daarbij een sleutelrol. Zoals de regering in de toelichting bij de ontwerp-AMvB dierwaardige veehouderij opmerkt, hebben “markt- en ketenpartijen (...) de meeste invloed op de mate waarin dierwaardig geproduceerde producten hun weg vinden naar de

¹³³ Caring Farmers (2026, 11 september). Reactie op de AMvB/Wet Dieren kabinet Jetten. <https://caringfarmers.nl/reactie-op-de-amvb-wet-dieren-kabinet-jetten/>

¹³⁴ Dierenbescherming (2026, 11 september). Wetgeving brengt verbetering, maar nog geen dierwaardige veehouderij. <https://www.dierenbescherming.nl/actueel/wetgeving-brengt-verbetering-maar-nog-geen-dierwaardige-veehouderij>

afzetmarkt”.¹³⁵ Daarmee zijn zij mede bepalend “of veehouders een goede prijs krijgen voor die producten”. In het convenant Stappen naar een dierwaardige veehouderij hebben partijen dan ook vastgelegd dat een markt met een positieve business case voor dierwaardig geproduceerde producten cruciaal is, en werken zij samen aan het verbreden van afzetkanalen en een beter verdienmodel.

De basis is daar de afgelopen jaren voor gelegd. De grote supermarkten verkopen bijvoorbeeld alleen nog eieren en vers kippenvlees met minstens één ster van het Beter Leven-keurmerk. PLUS verkoopt alleen nog eieren met minstens twee sterren van Beter Leven: vrije uitloop en biologisch. Jumbo besloot in 2024 om binnen een jaar alle huismerkproducten te laten certificeren door een onafhankelijk duurzaamheidskeurmerk. De supermarkt brengt alle zuivel onder On the way to PlanetProof.¹³⁶ Jumbo verkoopt ook vlees van Zonvarken, een dierwaardig concept met drie sterren van het Beter Leven-keurmerk. Zeugen worden bij Zonvarken niet gefixeerd in kraamkooien, maar werpen hun jongen in familiehokken. De biggen groeien op in een stabiele sociale groep. Alle varkens hebben buitenuitloop. Albert Heijn verkoopt de eieren van Rondeel, en Lidl de eieren van Kipster. In beide concepten hebben leghennen ruimte om te scharrelen en voor comfort- en sociaal gedrag. Brandt & Levie, dat worsten maakt van varkens die buiten hebben geleefd, leverde al aan Ekoplaza, Odin en speciaalzaken en sinds dit jaar ook aan Albert Heijn. Allebei, dat haantjes en stieren laat opgroeien — in de gangbare veehouderij worden deze mannelijke dieren al op jonge leeftijd gedood — levert vlees aan Odin en de biologische groothandel BD-Totaal. Die levert weer aan cateraars, horeca en zorginstellingen.

In de voorhangbrief bij de ontwerp-AMvB heeft de staatssecretaris aangekondigd voor april 2027 afspraken met de keten te willen maken over onder meer een beter verdienmodel, middelen beschikbaar te hebben gesteld voor “Dierwaardige ketendeals”, en zich in te zetten voor de herkenbaarheid van dierwaardige producten voor consumenten.¹³⁷ De initiatiefnemer juicht dit toe en acht het van belang dat deze afspraken spoedig worden uitgewerkt.

Ook de financiële sector speelt een cruciale rol. Door financiering van niet-dierwaardige investeringen af te bouwen en dierwaardige investeringen actief te ondersteunen, kunnen banken de transitie versnellen. In het convenant is al afgesproken dat partijen zich inspannen om, in samenwerking met banken en andere financiële instellingen, private financiële instrumenten te ontwikkelen die bijdragen aan de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige systemen. De initiatiefnemer moedigt het aan dat er ook concrete, bindende afspraken worden gemaakt met de financiële sector over haar bijdrage aan de transitie. Dit sluit aan bij het verzoek van de Tweede Kamer om te onderzoeken hoe banken en leveranciers en afnemers met langlopende contracten zijn te verplichten tot een bail-in die een substantieel aandeel in de transitiekosten draagt (motie Thijssen c.s.).¹³⁸

De initiatiefnemer is van mening dat het convenant voor de komende jaren goed kan worden gebruikt om afspraken te maken met marktpartijen. Dat neemt de noodzaak niet weg om wettelijk te borgen dat in 2040 een dierwaardige veehouderij is gerealiseerd, iets waar verschillende convenantpartijen ook om vragen.

¹³⁵ Nota van toelichting en artikelsgewijze toelichting bij de ontwerp-AMvB Dierwaardige veehouderij, documentnummer 2026D42893

¹³⁶ Jumbo (2025, 7 oktober). Jumbo kiest voor één duurzaamheidskeurmerk voor kaas en zuivel. <https://www.jumbo.com/nieuws/jumbo-kiest-voor-een-duurzaamheidskeurmerk-voor-kaas-en-zuivel/>

¹³⁷ Kamerstukken II 2025/26, 28 286, nr. 1481

¹³⁸ Kamerstukken II 2021/22, 33 576, nr. 292

5. Verhouding tot hoger recht

5.2 Europese recht

De leden van de VVD-fractie vragen nader in te gaan op de vraag van de Afdeling of de inperkingen van het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging en ondernemerschap evenredig zijn.

Voor het houden van dieren in de veehouderij gelden verschillende Europese richtlijnen die minimumvoorschriften geven ten aanzien van het houden van landbouwhuisdieren. De regels in deze wet volgen niet uit die richtlijnen, maar gaan uit van een hogere dierenwelzijnsstandaard. Aangezien de richtlijnen een minimumharmonisatie betreffen en lidstaten de ruimte bieden om strengere dierenwelzijnseisen te stellen, is dit mogelijk.

De initiatiefnemer onderschrijft de opmerking van de Afdeling dat het voorstel het primaire Unierecht raakt. Dat betreft zowel het vrij verkeer van diensten (zoals beschermd in artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) als de vrijheid van vestiging (zoals beschermd in artikel 49 van dat verdrag). Het meest concrete voorbeeld is dat dierenartsen – ook uit andere lidstaten – bepaalde niet-medisch noodzakelijke lichamelijke ingrepen niet meer mogen verrichten, en dat veehouders hun bedrijf voortaan volgens dierwaardige normen moeten inrichten. Daarbij wijst de Raad van State erop dat zowel beperkingen van het vrij verkeer als beperkingen van de rechten uit het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd op grond van legitieme doelen van algemeen belang, zoals dierenwelzijn, maar dat deze beperkingen wel evenredig moeten zijn met het beoogde belang.

Wat betreft het vrij verkeer van diensten geldt dat met het aangescherpte verbod op lichamelijke ingrepen voor dierenartsen slechts een beperkt en bovendien afnemend deel van hun werkzaamheden verval, namelijk de niet-medische ingrepen, waarvan een aantal reeds is verboden of via aflopende vrijstellingen wordt uitgefaseerd. Ingrepen met een diergeneeskundige noodzaak blijven onverminderd mogelijk, zodat de dierenarts zijn beroep kan blijven uitoefenen en de financiële gevolgen beperkt zijn. Het doel – dieren niet langer aan het systeem aanpassen door lichamelijke ingrepen – kan bovendien niet met een minder ingrijpend middel worden bereikt, omdat juist het verrichten van de ingreep de aantasting van de integriteit van het dier vormt, wat volgens de Universiteit Utrecht “in strijd is met het principe om de intrinsieke waarde van het dier te respecteren”.¹³⁹ Daarnaast heeft de initiatiefnemer een overgangstermijn toegevoegd voor dit verbod, conform het advies van de Raad van State.

De vrijheid van vestiging wordt met dit wetsvoorstel mogelijk beperkt doordat (potentiële) veehouders (en dierenartsen) uit andere lidstaten zich weliswaar gewoon in Nederland kunnen vestigen, maar zij aan aanvullende dierenwelzijnsregels moeten voldoen. Voor de rechtvaardiging van deze beperking kunnen we bijvoorbeeld kijken naar de uitspraak over de Wet verbod pelsdierhouderij.¹⁴⁰ In tegenstelling tot dit voorstel werd bij die wet de vestiging van (potentiële) nertsenhouders uit andere lidstaten in Nederland in het geheel onmogelijk gemaakt. Het Gerechtshof Den Haag wees er in dit geval op dat nationale regelingen die (zoals bij de Wet verbod pelsdierhouderij het geval is), geen onderscheid maken op grond van nationaliteit en geen zuiver economische doelstelling hebben, kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. Het hof kwam tot het oordeel dat de wet kan worden aangemerkt als een maatregel die noodzakelijk is uit hoofde van dwingende redenen van algemeen belang. Zoals

¹³⁹ Rodenburg, B., Giersberg, M. & Goerlich, V. (2022). Quickscan Informatieset Dierwaardige Veehouderij. Universiteit Utrecht.

¹⁴⁰ Gerechtshof Den Haag (2015, 10 november), ECLI:NL:GHDHA:2015:3025.

initiatiefnemer reeds heeft gemotiveerd, is dat ook bij dit voorstel het geval, namelijk het beschermen van dierenwelzijn.

Op grond van het voorgaande is de initiatiefnemer van oordeel dat de inperkingen van het vrij verkeer van diensten en van de vrijheid van vestiging een legitiem doel van algemeen belang dienen, noodzakelijk zijn en, mede door de overgangstermijnen tot 2030 respectievelijk 2040, evenredig zijn aan dat doel.

Beperkingen van de door het Handvest erkende vrijheden, zoals van ondernemerschap, kunnen worden gerechtvaardigd onder de voorwaarden van artikel 52, eerste lid, van het Handvest. Hiervoor is het allereerst belangrijk dat deze beperkingen bij wet wordt voorzien en de wet voldoende toegankelijk, voorzienbaar en precies is. Dit betekent dat de beperkingen moeten zijn neergelegd in een wet, die het voor betrokkenen mogelijk maakt redelijkerwijs te voorzien wat de mogelijke gevolgen zijn van hun handelen. Dat is hier het geval. Deze wet zal worden bekendgemaakt in het Staatsblad en maakt duidelijk wat precies van veehouders verwacht wordt op weg naar 2040.

Dit betekent echter niet dat elke beperking toelaatbaar is die in een formele wet is neergelegd. De Raad van State wijst erop dat zowel beperkingen van het vrij verkeer als de beperkingen van de rechten uit het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd op grond van legitieme doelen van algemeen belang, zoals dierenwelzijn. Initiatiefnemer wijst erop dat het welzijn van dieren een doelstelling van algemeen belang is, waar de samenleving steeds meer waarde aan hecht. Dat vinden we ook terug in jurisprudentie: zo bevestigde het Europese Hof van Justitie in 2008 dat dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is¹⁴¹ en wezen zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens recent nog op de toenemende waarde die in de samenleving wordt toegekend aan dierenwelzijn.¹⁴² Artikel 13 van de 'Algemeen Toepasselijke Bepalingen' in het VWEU bevat ook een zorgplicht voor de EU en lidstaten om bij het formuleren en uitvoeren van beleid op bepaalde beleidsterreinen rekening te houden met dierenwelzijn.

Bovendien is het van belang dat de inbreuken op de belangen van de betrokkenen niet onevenredig zijn in verhouding tot het te bereiken doel en dat de wezenlijke inhoud van de vrijheid van ondernemerschap geëerbiedigd blijft. Het voorstel is er juist op ingericht om te voorkomen dat bij veehouders een buitensporige, onevenredig zware last komt te rusten. Zoals eerder toegelicht ontnemt het voorstel geen eigendom, maar reguleert het gebruik ervan. Voor reeds bestaande stallen voorziet het in overgangsrecht. Artikel 2.2a, eerste en tweede lid zijn op die stallen niet van kracht gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen redelijke overgangstermijn, die voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld en niet langer is dan noodzakelijk, doch uiterlijk tot 1 januari 2040. Deze overgangstermijn voorkomt dat in algemene zin een buitensporige last ontstaat en dat de vrijheid van ondernemerschap onevenredig wordt ingeperkt. De initiatiefnemer vindt deze inperking gerechtvaardigd, gezien de ontwikkelingen in de samenleving die aantonen dat dierenwelzijn een zwaarwegend maatschappelijk belang is geworden.

¹⁴¹ Hof van Justitie van de Europese Unie. (2008, 19 juni). *Arrest in zaak nr. C-219/07, Nationale Raad van dierenkwekers en –liefhebbers/België*, ECLI:EU:C:2008:353, overweging 27.

Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19*. ECLI:EU:C:2020:1031

¹⁴² HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a..

EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022.

5.3 Eigendomsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de overgangstermijn voor het verbod op lichamelijke ingrepen op 1 januari 2030 is gesteld.

Naar aanleiding van onder meer de vragen van de leden van de VVD-fractie heeft de initiatiefnemer in de toelichting van de ingediende nota van wijziging de proportionaliteit van het verbod op lichamelijke ingrepen bij dieren en van de gevolgen voor bedrijven nader onderbouwd.

Het welzijn van dieren is een doelstelling van algemeen belang, waar de samenleving steeds meer waarde aan hecht. Dat vinden we ook terug in jurisprudentie: zo bevestigde het Europese Hof van Justitie in 2008 dat dierenwelzijn een legitiem doel van algemeen belang is¹⁴³ en wezen zowel het Hof van Justitie als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens recent nog op de toenemende waarde die in de samenleving wordt toegekend aan dierenwelzijn.¹⁴⁴

In de Staat van het Dier van de Raad voor Dierenaangelegenheden 2024 is deze maatschappelijke ontwikkeling uitvoerig onderzocht. De RDA merkt op: 'In de Nederlandse samenleving groeit het respect voor dieren en de aandacht voor dierenleed. Dieren worden steeds meer gezien als partners met een intrinsieke waarde. Bovendien neemt de kennis over de randvoorwaarden die nodig zijn om dierenwelzijn te bevorderen toe. (...) Die verschuivende relatie tussen mens en dier en het voortschrijdend inzicht dwingen ons om kritisch te kijken naar de manier waarop we in Nederland omgaan'. De RDA signaleert dat deze ontwikkeling zich blijft voortzetten: het Nederlandse publiek vindt dierenwelzijn steeds belangrijker. Tegelijk vindt een groeiend aantal Nederlanders dat de overheid onvoldoende doet om het welzijn van dieren in de veehouderij te waarborgen.

Initiatiefnemer wijst erop dat het verbod op lichamelijke ingrepen per 2030, zoals zij voorstelt in deze initiatiefwet, geenszins een nieuwe of onverwachte maatregel is, maar juist het sluitstuk vormt van een norm die al meer dan drie decennia breed wordt gedeeld en waarvan er telkens sprake is geweest van een – geplande – tijdige invoering. Zo werd in november 1992 de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren in het Staatsblad gepubliceerd.¹⁴⁵ Artikel 40 van die wet bepaalde al dat het verboden is bij een dier lichamelijke ingrepen te verrichten waarbij een deel of delen van het lichaam wordt of worden verwijderd of beschadigd, met een aantal uitzonderingen, zoals ingrepen die strekken tot het onvruchtbaar maken van dieren of waarvoor een diergeneeskundige noodzaak bestaat. Welke ingrepen daarnaast nog waren toegestaan, zou bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. In 1993 werd daartoe een Startnotitie opgesteld, gevolgd door een concept-Ingrepenbesluit in 1994; op 1 september 1996 trad het Ingrepenbesluit in werking. Daarbij kreeg de sector overgangstermijnen voor het beëindigen van ingrepen: een groot aantal ingrepen werd nog voor vijf jaar toegestaan en zou per 2001 verboden worden, zodat de sector de tijd had om de bedrijfsvoering aan te passen. Het ging onder meer om het inkorten van snabels van kippen, het verwijderen van tenen van hanen, het couperen van staarten van schapen en het vriesbranden van runderen.¹⁴⁶ Voor ingrepen waarbij de huisvesting van invloed kan zijn, gold een overgangstermijn tot 2011.¹⁴⁷ Hoewel daarmee helder was vastgelegd dat deze ingrepen op termijn zouden worden

¹⁴³ Hof van Justitie van de Europese Unie. (2008, 19 juni). *Arrest in zaak nr. C-219/07, Nationale Raad van dierenkwekers en –liefhebbers/België*, ECLI:EU:C:2008:353, overweging 27.

Hof van Justitie van de Europese Unie. (2020, 17 december). *Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-336/19*. ECLI:EU:C:2020:1031

¹⁴⁴ HvJEU 17 december 2020, zaak C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031, Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a., EHRM 13 februari 2024, Executief van de Moslims van België e.a. tegen België, nrs. 16760/22 e.a., ECLI:CE:ECHR:2024:0213JUD001676022.

¹⁴⁵ Staatsblad 1992 585

¹⁴⁶ Dierenbescherming (2018). 25 jaar worstelen met ingrepen.

verboden, zijn deze termijnen voor de meeste ingrepen keer op keer verlengd, waardoor zij tot op de dag van vandaag zijn toegestaan.

De toenmalige minister van LNV heeft op 4 september 2019, in overleg met de sector, 2030 vastgesteld als einddatum voor het couperen van varkensstaarten,¹⁴⁸ en ook de ontwerp-AMvB van de staatssecretaris neemt 2030 als voorgenomen einddatum voor het couperen – met een evaluatie in 2028 – en hanteert voor verschillende maatregelen eveneens 2030. De Kamer bleef de afgelopen jaren aandringen op een spoedig einde aan niet-medische ingrepen: zij verzocht dit uiterlijk per 1 januari 2025 te doen (motie van het lid Tjeerd de Groot).¹⁴⁹

Tegen deze achtergrond bestendigt het verbod dat dit voorstel stelt een lijn die al meer dan drie decennia geleden is ingezet: een einde aan niet-medisch noodzakelijke lichamelijke ingrepen bij dieren in de veehouderij. De initiatiefnemer acht het van belang dat het verrichten van lichamelijke ingrepen om dieren aan te passen aan het systeem uiterlijk per 1 januari 2030 definitief stopt. Gelet op het feit dat veel van deze ingrepen al decennialang ter discussie staan, telkens is aangekondigd dat zij op korte termijn zouden worden verboden en de Kamer zelfs om beëindiging per 1 januari 2025 heeft verzocht, zou naar het oordeel van de initiatiefnemer ook een eerdere datum verdedigbaar zijn. Mede gelet op het advies van de Raad van State kiest zij niettemin voor inwerkingtreding per 1 januari 2030, zodat de sector de reeds eerder in het vooruitzicht gestelde voorbereidingstijd kan gebruiken en de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van het verbod zijn geborgd.

De leden van de BBB-fractie stellen dat de wet de mogelijkheid biedt om de termijn van 2040 te verlengen als dat nodig is voor het terugverdienen van investeringen, maar dat de initiatiefnemer dit blijft ontkennen.

De initiatiefnemer wijst dit af. De huidige Wet dieren bevat een tenzij-clausule, waarmee in bepaalde situaties en voor zover noodzakelijk een langere overgangstermijn kan worden gesteld met het oog op het terugverdienen van investeringen. Deze mogelijkheid is beperkt tot “bepaalde situaties” en kan niet zomaar gebruikt worden om het hele doel naar achteren te schuiven. Het doel van het aangenomen amendement-Tjeerd de Groot/Van Campen is namelijk het realiseren van een dierwaardige veehouderij uiterlijk in 2040. Zo werd in het amendement gesteld: “Door de datum van 2040 in de wet op te nemen, gaan de indieners ervan uit dat er voor veehouders duidelijkheid is gegeven per wanneer dierhouderijsystemen aan de nieuwe normen dienen te voldoen.”¹⁵⁰ Een tenzij-clausule doet niets af aan dit doel.

6. Uitvoeringsaspecten

De leden van de D66-fractie vragen om een beeld te schetsen van de verwachte toename in de inspectiedruk en de benodigde expertise bij de NVWA, en of er overleg is geweest over de operationele definities en drempelwaarden voor ‘stelselmatige of permanente onthouding’ van gedragsbehoeften. De leden van de CDA-fractie vinden dat het onduidelijk is of het wetsvoorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, omdat er geen uitvoeringstoetsen zijn uitgevoerd, en vragen naar de benodigde capaciteit en middelen voor de uitvoering. De leden van de SGP-fractie geven aan graag een handhavings- en uitvoeringstoets van de NVWA te ontvangen. De leden van de BBB-fractie vragen of een handhaafbaarheidstoets is uitgevoerd.

¹⁴⁷ Van Niekerk, G.C.M. (1998). Het ingrepenbesluit toegelicht en de rol van onderzoek. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/47426>

¹⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 28 973, nr. 218

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2022/23, 28 286, nr. 1305

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2023/24, 35 746, nr. 30

Naar aanleiding van de gestelde vragen en opmerkingen vanuit de Kamer, gesprekken die de initiatiefnemer voerde met de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en deskundigen op het gebied van wetgeving en de reacties op de internetconsultatie op de concept-AMvB, heeft de initiatiefnemer een nota van wijziging ingediend waarmee zij haar eerdere wetsvoorstel nader heeft uitgewerkt en verbeterd.

Met de onlangs ingediende nota van wijziging worden de handhaving en uitvoerbaarheid op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalsystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend. Zo wordt de invulling van de norm langs de weg van lagere regelgeving en toetsing vooraf geborgd.

Tegelijk met het indienen van de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer het wetsvoorstel bij de NVWA aangeboden voor een handavings- en uitvoeringstoets. Deze zal eind oktober gereed zijn en dan ook met de Kamer worden gedeeld.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de initiatiefnemer het juridische risico beoordeelt dat de wet in individuele casuïstiek buiten werking wordt gesteld door de rechter vanwege het ontbreken van een hardheidsclausule of schadevergoeding, en op welke wijze de gevolgen voor individuen zijn getoetst op 'buitensporige last'.

De initiatiefnemer acht dit risico klein, omdat het voorstel juist erop is ingericht om te voorkomen dat op een individuele veehouder een buitensporige, onevenredig zware last komt te rusten. Zoals eerder toegelicht ontnemt het voorstel geen eigendom, maar reguleert het gebruik ervan. Voor reeds bestaande stallen voorziet het in overgangsrecht. Artikel 2.2a, eerste en tweede lid zijn op die stallen niet van kracht gedurende een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen redelijke overgangstermijn, die voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld en niet langer is dan noodzakelijk, doch uiterlijk tot 1 januari 2040.

De gevolgen voor individuen zijn daarmee getoetst langs de maatstaf van de fair balance van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM: bij regulering van eigendom is een tegemoetkoming pas aan de orde wanneer op het individu een onevenredig zware last komt te rusten, en de overgangstermijn is daarbij een belangrijk element.

Initiatiefnemer heeft niet gekozen voor het opnemen van een hardheidsclausule. Deze keuze sluit aan bij het uitgangspunt van de Aanwijzingen voor de regelgeving: op grond van aanwijzing 5.25, eerste lid, wordt “in een regeling geen hardheidsclausule opgenomen, tenzij er aanleiding is om te verwachten dat, gelet op het doel en de strekking van de regeling, de toepassing van de regeling kan leiden tot onbillijkheden van overwegende aard in niet precies te voorziene gevallen of groepen van gevallen”. De aanwijzingen adviseren terughoudendheid met dergelijke clausules: “Indien het afwijking van de wet betreft, betekent dit een inbreuk op het primaat van de wetgever. Naast dit mogelijke principiële bezwaar kleven er ook praktische bezwaren aan het opnemen van hardheidsclausules in de wetgeving. Niet zelden blijken dergelijke clausules conflictopwekkend te

zijn. In de praktijk kan het opnemen van een hardheidsclausule leiden tot grote aantallen aanvragen om toepassing van de hardheidsclausule, terwijl inwilliging daarvan slechts in zeer beperkte mate aangewezen is. Daarbij dient te worden bedacht dat tegen de afwijzing van de aanvraag om toepassing van een hardheidsclausule beroep openstaat bij de bestuursrechter. Mede gelet op aanwijzing 2.8 leiden deze factoren tot de noodzaak terughoudendheid te betrachten met het opnemen van hardheidsclausules.” Die aanleiding doet zich hier – naar het oordeel van de initiatiefnemer – niet voor.

II. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemer een nadere toelichting op de keuze om de nieuwe verboden uitdrukkelijk als economisch delict te bestempelen.

De initiatiefnemer heeft gekozen voor kwalificatie als economisch delict vanwege de ernst van de normen die worden overtreden en de afschrikkende werking die daarvan moet uitgaan en vanwege de systematiek die reeds wordt gebruikt in de Wet dieren. De strafrechtelijke handhaving van bepalingen in de Wet dieren vindt ook al plaats op grond van de Wet op de economische delicten, wanneer die delicten worden gepleegd in het kader van een economische activiteit, zoals bij het bedrijfsmatig houden van dieren. Tevens heeft de Raad van State opgemerkt dat het voor de hand ligt om de strafrechtelijke handhaving op grond van de WED te laten plaatsvinden. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om dit advies over te nemen.

Artikel I

Onderdeel A

De leden van de BBB-fractie vragen of er is bestudeerd of in systemen waar lichamelijke ingrepen niet worden gedaan én waar dieren aan soorteigen gedrag kunnen voldoen, er geen beschadiging van dieren plaatsvindt.

De Raad voor Dierenaangelegenheden noemt lichamelijke ingrepen als een van de “hardnekkige” welzijnsproblemen waar de veehouderijsectoren mee te maken hebben.¹⁵¹ Volgens de RDA respecteert een dierwaardige veehouderij de integriteit van het dier: “Dit betekent geen ingrepen (snavel behandelen, staarten couperen, onthoornen, e.d.).” Volgens Universiteit Utrecht verminderen lichamelijke ingrepen alleen de schade die door het ongewenste gedrag wordt veroorzaakt, en “niet de omstandigheden die tot het gedrag leiden en vaak ook niet de motivatie om het gedrag te vertonen. Dergelijke ingrepen zijn dus een vorm van symptoombestrijding”, die daarnaast ook nog eens “een aantasting van de integriteit van het dier” vormen en “acute en soms ook langdurige pijn en ongemak” veroorzaken. Daarbij wijst Universiteit Utrecht erop dat deze beschadigingen kunnen worden voorkomen, waar de leden van de BBB-fractie naar vragen: “Vaak wordt gesteld dat de pijn tijdens de ingreep kan worden gerechtvaardigd door het vermijden van ernstige pijn en andere negatieve gevolgen door beschadigend gedrag. Deze negatieve gevolgen kunnen echter ook worden vermeden door het verbeteren van het houderijsysteem en het management. Een voordeel is dat daarmee niet alleen de gevolgen maar meestal ook de oorzaken van beschadigend gedrag worden aangepakt.”¹⁵²

Onderdeel C

¹⁵¹ Raad voor Dierenaangelegenheden, Zienswijze Dierwaardige Veehouderij

¹⁵² Rodenburg, B., Giersberg, M. & Goerlich, V. (2022). Quickscan Informatieset Dierwaardige Veehouderij. Universiteit Utrecht.

De leden van de BBB-fractie stellen dat de normen onder artikel 2.2a open zijn en niet zijn gekwantificeerd. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het lex certa-beginsel en wanneer aan de normen kan zijn voldaan.

De initiatiefnemer heeft bij de formulering van de normen nadrukkelijk gekozen voor voorschriften die zijn gebaseerd op uit de ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten over basis- en gedragsbehoeften van dieren. Anders dan de open normen in de huidige Wet dieren, zijn in het wetsvoorstel per diersoort concrete gedragsbehoeften beschreven waar veehouderijsystemen in de toekomst moeten voorzien, zodat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Tegelijk onderschrijft de initiatiefnemer het belang dat de BBB-fractie aansnijdt als het gaat over open normen. Initiatiefnemer heeft geconstateerd dat het voorstel in dit licht nadere uitwerking behoefde. Met de onlangs ingediende nota van wijziging wordt het voorstel daarom op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. Ook in de toelichting op deze instructiebepaling zijn wetenschappelijke inzichten opgenomen die richting geven aan de nadere invulling van de gedragsbehoeften per AMvB. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalsystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend.

Bij de toepassing van voorschriften zal wel altijd enige ruimte voor interpretatie blijven bestaan; dat is inherent aan regelgeving op dit vlak. Om die reden is in de wet gekozen voor het vastleggen van gedragsbehoeften die (conform het Landbouwhuisdierenverdrag) berusten op wetenschappelijke inzichten en ervaring. Volgens BuRO van de NVWA kan dit helpen om ook in minder extreme gevallen een overtreding te onderbouwen en zo “effectiever toezicht op dierenwelzijn te houden.”¹⁵³

Het lex certa-beginsel, dat zijn grondslag vindt in artikel 7 van het EVRM en artikel 49 van het Handvest, vergt dat voldoende voorzienbaar is welk handelen of nalaten strafbaar is.¹⁵⁴ Hiervoor is het niet vereist dat elke norm ook is gekwantificeerd. Dat de wet de normen niet zelf kwantificeert, is een bewuste keuze die past bij de systematiek van gedelegeerde regelgeving. De concrete, meetbare en handhaafbare invulling – bijvoorbeeld over geschikte voeding, vloeren, strooisel en bezettingsgraad – wordt op grond van artikel 2.2a, vierde lid, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Ook doelvoorschriften kunnen voldoende bepaald zijn – zo blijkt uit jurisprudentie; zo heeft het CBb geoordeeld dat de houder van een dier ten opzichte van het dier een eigen verantwoordelijkheid heeft, waarvan hij zich ten opzichte van het gehouden dier rekenschap moet geven en daarnaar moet handelen.¹⁵⁵ Daarmee wordt het met dit voorstel voor een dierhouder verboden om dieren permanent dan wel stelselmatig de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de betreffende diersoort of diercategorie uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften.

¹⁵³ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2024). Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen.

¹⁵⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (Memorie van toelichting)

¹⁵⁵ College van Beroep voor het bedrijfsleven. (2019, 21 mei). Overtreding van artikel 1.6, tweede lid, van het Besluit houders van dieren. ECLI:NL:CBB:2019:207.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de initiatiefnemer “stelselmatig” heeft bedoeld. Gaat het dan om bijvoorbeeld de helft van de tijd, of wordt het onthouden van bepaald gedrag ‘stelselmatig’ als het om meer tijd gaat? Is dat per norm of per gedragsbehoefte apart uit te splitsen?

Het verbod van artikel 2.2a, eerste lid, ziet op het *permanent dan wel stelselmatig* onthouden van de mogelijkheid om in de basis- en gedragsbehoeften van dieren te voorzien. Met deze twee begrippen wordt de aard van de norm afgebakend. De kern is dat dierwaardige houderijsystemen worden ontworpen en ingericht vanuit het perspectief en de behoeften van het dier, zodat het dier in zo'n systeem zijn natuurlijk gedrag kan vertonen en in zijn basis- en gedragsbehoeften kan voorzien; dieren mogen niet worden gehouden in een systeem waarin dat structureel niet mogelijk is.

Hoewel het principe is dat het dier in een dierwaardig houderijsysteem zijn natuurlijk gedrag kan vertonen en daarin niet wordt belemmerd, kunnen zich in de praktijk situaties voordoen waarin een dier toch tijdelijk belemmerd wordt of moet worden om in (een aantal van) zijn natuurlijke behoeftes te voorzien. Een dier kan ziek worden en tijdelijk moeten worden afgezonderd of behandeld, en er kunnen zich bedreigende calamiteiten voordoen, zoals een brand, waarin het niet mogelijk is in alle behoeften te voorzien. Dergelijke tijdelijke situaties vallen niet onder het verbod dat zich richt op het permanent of stelselmatig onthouden van de mogelijkheid om in behoeften te voorzien; de bepaling laat ruimte voor een kortstondige, door uitzonderlijke omstandigheden gedwongen beperking.

Voor het tijdelijk buiten toepassing laten van een gedragsbehoefte moeten dan wel goede redenen bestaan. Daarbij gaat het om redenen die in het belang zijn van het dier of die onvermijdelijk zijn, zoals een diergeneeskundige noodzaak, quarantaine ter voorkoming van ziekteverspreiding, vervoer of een acute calamiteit. Bedrijfseconomische motieven zijn uitdrukkelijk geen grond om een dier de mogelijkheid te onthouden in zijn gedragsbehoeften te voorzien.

Van belang is voorts dat “stelselmatig” niet hetzelfde is als “onafgebroken”. Een beperking is ook stelselmatig wanneer zij zich telkens opnieuw voordoet en een vast onderdeel vormt van de wijze waarop dieren worden gehouden. Het gefixeerd houden van zeugen tussen stangen, bijvoorbeeld in een kraamkooi rond het werpen en zogen, is daarvan een voorbeeld. Hoewel elke afzonderlijke periode in de tijd begrensd is, keert de fixatie elke productiecycclus terug en is zij inherent aan het houderijsysteem. Daarmee wordt zeugen stelselmatig de mogelijkheid onthouden om te voorzien in verschillende gedragsbehoeften. Dit is dus iets wezenlijk anders dan de tijdelijke, door onvermijdelijke omstandigheden gedwongen beperkingen zoals hiervoor beschreven. Datzelfde geldt bijvoorbeeld voor het standaard individueel huisvesten van kalveren in de eerste levensweken en voor het onthouden van voer en water aan kuikens na het uitkomen in de broederij. Zulke structurele beperkingen vallen onder *stelselmatig* en daarmee onder het verbod.

De leden van de BBB-fractie zouden graag voor iedere open norm in de voorgestelde wet een duidelijke toelichting krijgen over de reden dat de normen zo open blijven, waarom de initiatiefnemer dat geen probleem lijkt te vinden en een beschouwing over wanneer aan de open norm zou kunnen zijn voldaan. Daarbij stellen de leden van de BBB-fractie een groot aantal vragen over de concrete invulling van de normen uit artikel 2.2a.

De initiatiefnemer heeft bij de formulering van de normen nadrukkelijk gekozen voor voorschriften die zijn gebaseerd op uit de ervaring en wetenschappelijk onderzoek gebleken inzichten over basis- en gedragsbehoeften van dieren. Anders dan de open normen in de huidige Wet dieren, zijn in het wetsvoorstel per diersoort concrete gedragsbehoeften beschreven waar veehouderijsystemen in de toekomst moeten voorzien, zodat het dier een positieve staat van welzijn kan ervaren.

Tegelijk onderschrijft de initiatiefnemer het belang dat de BBB-fractie aansnijdt als het gaat over open normen. Initiatiefnemer heeft geconstateerd dat het voorstel in dit licht nadere uitwerking behoeft. Met de onlangs ingediende nota van wijziging wordt het voorstel daarom op vier manieren verbeterd. In de eerste plaats heeft initiatiefnemer de basis- en gedragsbehoeften van dieren in de veehouderij op verschillende punten nader geconcretiseerd (en heeft zij de gedragsbehoeften van kalkoenen toegevoegd, zodat ook voor deze sector nu al duidelijk is in welke gedragsbehoeften het toekomstige houderijsysteem moet voorzien). Ten tweede voorziet het voorstel nu in een opdracht om de gedragsbehoeften bij algemene maatregel van bestuur nader in te vullen met concrete, meetbare en handhaafbare normen over onder meer de inrichting van de huisvesting, het management en de verzorging. Ook in de toelichting op deze instructiebepaling zijn wetenschappelijke inzichten opgenomen die richting geven aan de nadere invulling van de gedragsbehoeften per AMvB. In de derde plaats doet de initiatiefnemer een voorzet voor een stelsel van toetsing en validatie van stalsystemen, zodat een veehouder reeds vóór de bouw kan vaststellen of een stalontwerp dierwaardig is en daarmee in beginsel aan de wet voldoet. In de vierde plaats worden met de nota van wijziging de begrippen “permanent” en “stelselmatig” afgebakend.

Bij de toepassing van voorschriften zal wel altijd enige ruimte voor interpretatie blijven bestaan; dat is inherent aan regelgeving op dit vlak. Om die reden is in de wet gekozen voor het vastleggen van gedragsbehoeften die (conform het Landbouwhuisdierenverdrag) berusten op wetenschappelijke inzichten en ervaring. Volgens BuRO van de NVWA kan dit helpen om ook in minder extreme gevallen een overtreding te onderbouwen en zo “effectiever toezicht op dierenwelzijn te houden.”¹⁵⁶

Veel van de vragen van de leden van de BBB-fractie gaan over de invulling van open normen die – met de nota van wijziging – nader zullen worden gespecificeerd bij algemene maatregel van bestuur. Deze vragen zal de initiatiefnemer nu dus niet allemaal afzonderlijk beantwoorden.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe het permanent moeten beschikken over drinkwater zich verhoudt tot het tijdelijk afzonderen van dieren voor een behandeling of om te melken.

Het verbod van artikel 2.2a, eerste lid, ziet op het permanent dan wel stelselmatig onthouden van de mogelijkheid om in de behoeften van dieren te voorzien, en niet op kortstondige, door de omstandigheden of door het belang van het dier gedwongen situaties. Zoals in de nota van wijziging is toegelicht, kunnen zich in de praktijk situaties voordoen waarin een dier toch tijdelijk belemmerd wordt of moet worden om in (een aantal van) zijn natuurlijke behoeftes te voorzien, zoals tijdens het melken of gedurende een behandeling.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe artikel 2.2a zich verhoudt tot het Besluit houders van dieren.

Zodra dit voorstel is aangenomen, zal het Besluit houders van dieren moeten worden aangepast om dit in lijn te brengen met de gewijzigde of te wijzigen Wet dieren. Een veehouder zal zich aan de wet moeten houden, die op onderdelen nader geconcretiseerd wordt bij algemene maatregel van bestuur.

De leden van de BBB-fractie vragen de initiatiefnemer te reflecteren op de grotere kans dat ziekteverwekkers overspringen van wilde dieren op landbouwhuisdieren bij uitloopmogelijkheden, zoals benoemd in het rapport ‘Zoönosen in het vizier. Deze leden vragen tevens of er een uitzonderingsmogelijkheid is om dieren binnen te houden in het geval van een uitbraak van een dierziekte.

¹⁵⁶ Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2024). Risicobeoordeling Roodvlees- en Grofwildketen.

De initiatiefnemer onderschrijft dat ziekteverwekkers inderdaad kunnen overspringen van wilde dieren op landbouwhuisdieren, en dat deze kans groter is bij uitloop naar buiten. Niet voor niets adviseert de expertgroep om maatregelen te treffen om dit zoönosenrisico te verlagen, zoals onder meer vaccinatie van pluimvee, een verbod op pluimveehouderijen in waterrijke gebieden, een reductie van het aantal bedrijven en een One Health-benadering. De expertgroep adviseert niet om dieren dan maar toegang tot uitloop permanent te ontzeggen. Indien er (tijdelijk) een noodzaak is om dieren binnen te houden in geval van een uitbraak van een dierziekte, staat dit wetsvoorstel dat niet in de weg.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de verplichting om ervoor te zorgen dat varkens een modderbad kunnen nemen en kunnen wroeten in de grond tot hygiëneverplichtingen in slachterijen zich verhoudt ten aanzien van schoon slachten.

Er zijn in Nederland al veehouders die varkens houden met toegang tot een buitenuitloop, waar de dieren kunnen wroeten en een modderbad kunnen nemen, en die hun dieren volgens de geldende hygiëne-eisen schoon ter slacht aanleveren. In de biologische varkenshouderij en in verschillende vrije-uitloop- en Beter Leven-concepten is dit al de dagelijkse praktijk. Dat laat zien dat het bieden van deze gedragsbehoeften en het voldoen aan de hygiëne bij de slacht goed samen kunnen gaan. Juist omdat de bedrijven die dit al doen waardevolle ervaring hebben opgedaan, is het belangrijk dat koplopers in de gelegenheid worden gesteld hun kennis en ervaring te delen met andere boeren. In het convenant dierwaardige veehouderij is voorzien in pilots en praktijkonderzoek waarmee die ervaring kan worden benut.

De leden van de BBB-fractie vragen wat de mogelijke gevolgen voor de voedselveiligheid zouden zijn als varkens buitenuitloop krijgen.

Het klopt dat buitenvarkens een groter risico hebben op het krijgen van endoparasitaire infecties. Dit is echter geen reden om varkens de mogelijkheid te onthouden om in hun gedragsbehoeften te voorzien. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over onder meer hygiëne, dierv verzorging en management om risico's te ondervangen. In de biologische varkenshouderij en in verschillende vrije-uitloop- en Beter Leven-concepten is dit al de dagelijkse praktijk. Dat laat zien dat het bieden van deze gedragsbehoeften en het beheersen van voedselveiligheidsrisico's goed samen kunnen gaan. Juist omdat de bedrijven die dit al doen waardevolle ervaring hebben opgedaan, is het belangrijk dat koplopers in de gelegenheid worden gesteld hun kennis en ervaring te delen met andere boeren. In het convenant dierwaardige veehouderij is voorzien in pilots en praktijkonderzoek waarmee die ervaring kan worden benut.

De leden van de BBB-fractie vragen of door de initiatiefnemer is onderzocht wat het risico op verdrinking bij biggen is als verplicht gebruik moet worden gemaakt van drinkbakken in plaats van drinknippels.

Mede naar aanleiding van de vraag van de leden van de BBB-fractie heeft de initiatiefnemer middels de nota van wijziging de formulering van deze bepaling gewijzigd. De nieuwe formulering luidt dat alle zoogdieren en vogels moeten beschikken over onbeperkt beschikbaar vers en schoon drinkwater en voldoende geschikt voer, aangeboden op een manier die aansluit bij de voorkeur en behoeften van de desbetreffende dieren, en daarbij ook beschikken over voldoende geschikte drink- en voederplaatsen. Per algemene maatregel van bestuur kan dit voor varkens en biggen nader worden geconcretiseerd, waarbij uiteraard ook rekening kan worden gehouden met verdrinkingsgevaaren bij biggen.

De leden van de BBB-fractie vragen vanaf welke leeftijd volgens de initiatiefnemer kalveren in staat zijn goed ruwvoer op te nemen en of dit al vanaf een leeftijd van twee weken het geval is.

De strekking is dat een kalf bij de moeder kan opgroeien en kan zogen, in ieder geval zolang het voor zijn voeding nog op de melk van de moeder is aangewezen. Het criterium “goed in staat om ruwvoer op te nemen” markeert het punt waarop het kalf die afhankelijkheid van moedermelk ontgroeit doordat het zelfstandig voldoende vast voer kan opnemen. Anders dan de leden van de BBB-fractie veronderstellen, gaat het daarbij niet om het moment waarop een kalf voor het eerst wat ruwvoer proeft of eet. De bepaling legt daarvoor bewust geen vaste leeftijd vast, omdat het een diergericht doelvoorschrift is dat aansluit bij de ontwikkeling van het dier. De nadere invulling, waaronder een concrete indicatie van dat ontwikkelingsmoment en de wijze van controle, kan bij algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe moet worden omgegaan met de hogere infectiedruk van intestinale parasieten (maag-darmwormen), als ook dieren van verschillende leeftijden bij elkaar moeten worden gehouden. Zijn die risico's overwogen en onderzocht?

Bij algemene maatregel van bestuur zullen nadere regels worden gesteld over onder meer hygiëne, dierv verzorging en management om deze risico's te ondervangen. In sommige melkveehouderijsystemen is dit al de dagelijkse praktijk. Dat laat zien dat het bieden van deze gedragsbehoeften en het beheersen van gezondheidsrisico's goed samen kunnen gaan. Juist omdat de bedrijven die dit al doen waardevolle ervaring hebben opgedaan, is het belangrijk dat koplopers in de gelegenheid worden gesteld hun kennis en ervaring te delen met andere boeren. In het convenant dierwaardige veehouderij is voorzien in pilots en praktijkonderzoek waarmee die ervaring kan worden benut.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe moet worden omgegaan met dieren die in natuurgebieden grazen, specifiek in relatie tot oppervlaktewater en voer.

Voor dieren die in natuurgebieden grazen is het doorgaans juist makkelijker om ze te kunnen voorzien in hun gedragsbehoeften. Het is niet de bedoeling dat het drinken van (niet-vervuild) oppervlaktewater wordt verboden. De initiatiefnemer gaat ervan uit dat dit met de huidige formuleringen in de wet mogelijk blijft. Indien nodig kan deze bepaling per AMvB nader worden ingevuld. De wet schrijft verder voor dat dieren moeten kunnen beschikken over voldoende geschikte voederplaatsen en voldoende geschikt voer, aangeboden op een manier die aansluit bij de voorkeur en behoeften van de desbetreffende dieren. Dat hoeven niet per se voerbakken te zijn. Per AMvB kan dit nader worden ingevuld.

De leden van de BBB-fractie vragen de initiatiefnemer te reflecteren op de bepaling dat dieren een thermisch comfort moeten kunnen bereiken, en of het dan onmogelijk wordt om dieren in een ruimte zonder airconditioning te houden.

De wet schrijft voor dat dieren thermisch comfort moeten kunnen bereiken, met een vrije keuze om zich te verplaatsen en een comfortzone op te zoeken. Per AMvB kan dit nader worden ingevuld.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe lang een lam bij de moeder moet kunnen blijven?

Met de nota van wijziging is verduidelijkt dat geitenlammeren opgroeien bij de moeder en zooggedrag kunnen vertonen in ieder geval tot zij goed in staat zijn ruwvoer op te nemen.

De leden van de BBB-fractie vragen of geiten en schapen 24 uur per dag en jaarrond moeten kunnen kiezen om buiten te verblijven, en of dieren gedurende de lammerperiode wel binnen mogen worden gehouden, zodat geiten kunnen worden geholpen bij moeilijke geboortes. De leden vragen tevens of buitenloop er niet toe leidt dat een moederdier haar lammeren kwijtraakt of de 'bonding' tussen moeder en lam onvoldoende is.

Geiten en schapen hoeven niet 24 uur per dag en jaarrond te kunnen kiezen om buiten te verblijven. Voor geiten gaat het om de keuze tussen buitenuitloop en verblijf in de stal, en voor schapen om de keuze om, in elk geval tijdens het gangbare weideseizoen, op de weide te staan.

Dieren mogen gedurende de lammerperiode binnen worden gehouden om bij moeilijke geboortes te kunnen helpen of de lammeren te helpen drinken. Dat is een tijdelijke, in het belang van het dier gedwongen situatie, die niet valt onder het verbod dat ziet op het permanent of stelselmatig onthouden van de mogelijkheid om in behoeften te voorzien.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe lang lammeren moeten opgroeien bij hun moeder.

Met de nota van wijziging is verduidelijkt dat schapenlammeren opgroeien bij de moeder en zooggedrag kunnen vertonen in ieder geval tot een leeftijd van drie maanden.

De leden van de BBB-fractie vragen naar de gevolgen van de wet voor schaapskuddes en of de wet betekent dat herders hun schapen niet meer kunnen beschermen tegen roofdieren.

Het beschermen van dieren tegen roofdieren is een maatregel die juist in het belang van het dier wordt getroffen en die als tijdelijke, noodzakelijke beperking niet onder het verbod valt. Van strijd met de plicht om dieren tegen roofdieren te beschermen is dan ook geen sprake. Het houden van schapen voor de begrazing van natuurgebieden wordt door dit voorstel dan ook niet onmogelijk gemaakt.

De leden van de BBB-fractie zien de bepaling onder artikel 2.2a, tweede lid als een open einde en vrezen daardoor dat normen en eisen oneindig kunnen worden aangepast en verscherpt, en vragen de initiatiefnemer hierop te reflecteren.

Een dierwaardige veehouderij is gebaseerd op de zes leidende principes die de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) heeft benoemd in zijn Zienswijze Dierwaardige veehouderij. Onderdeel van deze principes is dat het dier een omgeving wordt geboden waarin voldoende mogelijkheden zijn om essentiële natuurlijke gedragingen te vertonen en behoeften te vervullen. De initiatiefnemer acht het wenselijk dat bij wezenlijke ontwikkelingen over de op ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften, dit ook wordt doorgevoerd in de houderijsystemen. Indien dit niet gebeurt, is er immers geen sprake meer van een dierwaardige veehouderij.

De leden van de BBB-fractie vragen naar de bepaling onder artikel 2.2a, derde lid, waarin wordt gesteld dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop dieren gedurende die periode kunnen worden gehouden. Ook vragen de leden binnen welke termijn de regering deze regels moet stellen.

Artikel 2.2a, derde lid, in combinatie met artikel III, heeft als doel om een gefaseerde inwerkingtreding van een dierwaardige veehouderij vorm te geven. Via dit lid kunnen onder meer maatregelen zoals een verbod op kooihuisvesting tijdig in werking treden. Tevens kunnen de behoeften waarin moet worden voorzien, onder artikel 2.2a, gefaseerd in werking treden, waardoor

een groot aantal maatregelen die wél op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, ook eerder in werking treden. Daarbij denkt de initiatiefnemer bijvoorbeeld aan het verstrekken van onbeperkt beschikbaar vers en schoon drinkwater, voldoende geschikt voer en voldoende geschikt verrijkmateriaal, evenals het in elke weide en buitenloop kunnen beschikken over voldoende beschutting tegen weersomstandigheden, zoals hitte. Deze gefaseerde inwerkingtreding verandert uiteraard niets aan het doel: uiterlijk in 2040 een dierwaardige veehouderij. In het voorstel schrijft de initiatiefnemer niet voor hoe deze fasering exact vorm moet krijgen en binnen welke termijn de AMvB met daarin de gefaseerde aanpak naar de Kamer moet worden gestuurd. De initiatiefnemer acht het verstandig dat dit op relatief korte termijn wordt uitgewerkt.

Onderdeel E

De leden van de BBB-fractie stellen verschillende vragen over de juridische systematiek van het wetsvoorstel, de verhouding tussen artikel 2.1 en artikel 2.8 van de Wet dieren, de rol van vrijstellingen en ontheffingen, alsmede over handhaving, sanctionering en overgangstermijnen, en verzoeken deze vragen afzonderlijk te beantwoorden.

De leden van de BBB-fractie vragen naar het voorgestelde lid 6 van artikel 2.8 (onderdeel E van het wetsvoorstel) dat aangeeft dat het eerste tot en met vijfde lid niet van toepassing zijn op lichamelijke ingrepen waarop artikel 2.1, eerste lid, in samenhang met het derde lid, van toepassing is. Hoe verhoudt dit zich tot de zinsnede ‘andere dan de in artikel 2.8 bedoelde lichamelijke ingrepen’ in het voorgestelde derde lid van artikel 2.1?

Het voorgestelde zesde lid van artikel 2.8 beoogt buiten twijfel te stellen dat beide bepalingen in samenhang moeten worden gezien. Met het voorgestelde zesde lid wordt verduidelijkt dat artikel 2.8 niet van toepassing is op ingrepen die onder artikel 2.1, eerste lid, in samenhang met het derde lid vallen; die ingrepen kwalificeren als dierenmishandeling. De ingrepen die op grond van artikel 2.8, tweede lid, zijn toegestaan, kwalificeren daarentegen niet als dierenmishandeling. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de opmerking van de Raad van State over het verduidelijken hoe de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.1 en 2.8 zich tot elkaar verhouden.

De leden van de BBB-fractie vragen of het voorgestelde lid 6 bij artikel 2.8 niet overbodig is omdat artikel 2.1, derde lid, slechts ziet op ‘andere dan de in artikel 2.8 bedoelde lichamelijke ingrepen’. De leden van de BBB-fractie vragen daarbij of het voorgestelde artikel 2.1, derde lid, als *lex specialis* van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren moet worden gezien.

De initiatiefnemer merkt op dat de verhouding tussen beide bepalingen niet is vormgegeven als een samenloop waarbij de ene bepaling als *lex specialis* voorgaat op de andere, maar dat beide afzonderlijk zijn afgebakend. Artikel 2.8, zesde lid, bepaalt dat het eerste tot en met vijfde lid van artikel 2.8 niet van toepassing zijn op lichamelijke ingrepen waarop artikel 2.1, eerste lid in samenhang met het derde lid, van toepassing is. Dit betekent dat lichamelijke ingrepen die zonder diergeneeskundige noodzaak worden verricht om een dier binnen een bepaald systeem of huisvesting te kunnen houden, vallen onder het verbod van artikel 2.1, eerste lid in samenhang met het derde lid, en daarmee zijn aangemerkt als dierenmishandeling. Artikel 2.8 blijft het algemene regime voor de overige lichamelijke ingrepen.

De leden van de BBB-fractie wezen er terecht op dat in de oorspronkelijke formulering sprake was van een dubbele afbakening: zowel artikel 2.1, derde lid als artikel 2.8 zesde lid bakenden de verhouding af. De initiatiefnemer heeft dit met de nota van wijziging opgelost door die zinsnede in artikel 2.1, derde lid, te schrappen.

De leden van de BBB-fractie vragen of het klopt dat het niet mogelijk is om een gedraging zoals omschreven in het voorgestelde artikel 2.1, derde lid, en 2.2a van de Wet dieren bestuurlijk te

beboeten en dat al deze gevallen moeten worden afgedaan via herstelsancties of via het Openbaar Ministerie (OM).

De initiatiefnemer heeft gekozen voor kwalificatie als economisch delict vanwege de ernst van de normen die worden overtreden en de afschrikkende werking die daarvan moet uitgaan. De strafrechtelijke handhaving van bepalingen in de Wet dieren vindt ook al plaats op grond van de Wet op de economische delicten, wanneer die delicten worden gepleegd in het kader van een economische activiteit, zoals bij het bedrijfsmatig houden van dieren. Tevens heeft de Raad van State opgemerkt dat het voor de hand ligt om de strafrechtelijke handhaving op grond van de WED te laten plaatsvinden. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om dit advies over te nemen.

De leden van de BBB-fractie vragen of de initiatiefnemer verwacht dat het OM hiervoor voldoende capaciteit heeft.

Aangezien de strafrechtelijke handhaving van bepalingen in de Wet dieren al plaatsvindt op grond van de Wet op de economische delicten, wanneer die delicten worden gepleegd in het kader van een economische activiteit, zoals bij het bedrijfsmatig houden van dieren, heeft de initiatiefnemer geen aanleiding om aan te nemen dat het Openbaar Ministerie onvoldoende capaciteit heeft.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe de verbodsbepaling van artikel 2.1, eerste lid, onder j, artikel 2.1, derde lid, van de Wet dieren en artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren zich verhouden tot ontheffingen en vrijstellingen die zijn verleend op grond van artikel 10.1 van de Wet dieren.

Met dit wetsvoorstel worden per 1 januari 2030 de in de Regeling diergeneeskundigen vrijgestelde lichamelijke ingrepen teneinde het dier binnen een bepaald systeem of huisvesting te kunnen houden verboden, indien daarvoor geen diergeneeskundige noodzaak bestaat. De initiatiefnemer verwacht – gezien het feit dat bij het verlenen van de vrijstellingen meermaals de tijdelijkheid van de vrijstellingen is benadrukt – dat deze vrijstellingen niet zullen worden verlengd en de vrijstellingen voor snavelbehandelingen bij pluimvee en het verwijderen van de achterste teen bij hanen tegen die tijd al zijn vervallen. Indien de vrijstellingen niet eerder komen te vervallen, zal dat alsnog gebeuren wanneer het wetsartikel uit deze wet in werking treedt.

De huidige vrijstelling voor vriesbranden geldt tot 1 januari 2027. Met dit wetsvoorstel wordt het expliciet in de wet opgenomen als niet-toegestane lichamelijke ingreep. Aangewezen ingrepen die nodig zijn ter identificatie van het dier, anders dan vriesbranden, blijven met dit wetsvoorstel toegestaan.

Met de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer artikel 10.1 aangepast, zodat middels dit artikel geen ontheffingen of vrijstellingen kunnen worden verleend van het verbod op lichamelijke ingrepen die zonder diergeneeskundige noodzaak worden verricht om een dier in een bepaald systeem of een bepaalde huisvesting te houden. Daarmee komen ook de vrijstellingen uiterlijk per 1 januari 2030 te vervallen. Voor de toelichting verwijst de initiatiefnemer naar de nota van wijziging.

De leden van de BBB-fractie vragen of de in de Regeling diergeneeskundigen op grond van artikel 10.1 van de Wet dieren vrijgestelde lichamelijke ingrepen blijven toegestaan.

Met de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer artikel 10.1 aangepast, zodat middels dit artikel geen ontheffingen of vrijstellingen kunnen worden verleend van het verbod op lichamelijke ingrepen die zonder diergeneeskundige noodzaak worden verricht om een dier in een bepaald systeem of een bepaalde huisvesting te houden. Daarmee komen ook deze vrijstellingen uiterlijk per 1 januari 2030 te vervallen. Voor de toelichting verwijst de initiatiefnemer naar de nota van wijziging.

De leden van de BBB-fractie vragen of de minister op grond van artikel 10.1 van de Wet dieren nieuwe ingrepen kan blijven toestaan, middels ontheffing of vrijstelling, in afwijking van het nieuwe voorgestelde artikel 2.8 van de Wet dieren.

Met de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer artikel 10.1 aangepast, zodat middels dit artikel geen ontheffingen of vrijstellingen kunnen worden verleend van het verbod op lichamelijke ingrepen die zonder diergeneeskundige noodzaak worden verricht om een dier in een bepaald systeem of een bepaalde huisvesting te houden. Voor de toelichting verwijst de initiatiefnemer naar de nota van wijziging.

De leden van de BBB-fractie vragen of artikel 7.3 tot en met 7.6 van de Regeling diergeneeskundigen ook een vrijstelling vormen van de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.1 van de Wet dieren.

Met de nota van wijziging heeft de initiatiefnemer artikel 10.1 aangepast, zodat middels dit artikel geen ontheffingen of vrijstellingen kunnen worden verleend van het verbod op lichamelijke ingrepen die zonder diergeneeskundige noodzaak worden verricht om een dier in een bepaald systeem of een bepaalde huisvesting te houden. Daarmee komen ook deze vrijstellingen te vervallen. Voor de toelichting verwijst de initiatiefnemer naar de nota van wijziging.

De leden van de BBB-fractie vragen of bovenstaande vragen allemaal apart worden beantwoord, zonder vragen samen te voegen.

De initiatiefnemer heeft de gestelde vragen onder dit onderdeel allemaal apart beantwoord.

Artikel IV

De leden van de BBB-fractie zouden graag van de initiatiefnemer horen waarom artikel I onderdeel A al in werking treedt voordat artikel I onderdeel E in werking treedt.

Met de nota van wijziging is dit verschil opgeheven: artikel I, onderdelen A en E, treden nu beide met ingang van 1 januari 2030 in werking. Het verbod op lichamelijke ingrepen om dieren in een bepaald systeem of een bepaalde huisvesting te kunnen houden, gaat daarmee in zijn geheel per die datum gelden.

Ouwehand