

434

Besluit van 10 december 2025, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren vanwege een verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen bij dieren in de veehouderij (Besluit verbod gebruik elektrische veedrijfmiddelen bij dieren in de veehouderij) [KetenID W GK025475]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden,
Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Visserij, Voedselze-
kerheid en Natuur van 28 mei 2025, nr. WJZ / 97536380;

Gelet op artikel 2.1, derde en vijfde lid, van de Wet dieren;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van
23 juli 2025 nr. W11.25.00131/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur van 8 december 2025, nr. WJZ / 101094965;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde toegevoegd:

Elektrisch veedrijfmiddel: apparatuur die geschikt is om aan een dier
stroomstoten af te geven;

B

Aan artikel 1.3 wordt onder vervanging van de punt aan het einde van
onderdeel h door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

i. het gebruik van een elektrisch veedrijfmiddel met het oogmerk een
dier dat met het oog op de productie van dierlijke producten bedrijfsmatig
wordt gehouden voort te drijven, met uitzondering van:

1° het gebruik ervan in slachthuizen als bedoeld in verordening (EG)
nr. 1099/2009,

2° het gebruik ervan bij het laden van transport dat vanuit Nederland
naar een ander land gaat of bij het lossen van transport dat vanuit een

ander land afkomstig is als bedoeld in verordening (EG) nr. 1/2005,

3° het gebruik ervan door een dierenarts bij het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen, voor zover dat daarvoor noodzakelijk is,

4° melkrobots die geautomatiseerd aan het dier een stroomstoot afgeven om het apparaat te verlaten als het dat niet uit zichzelf doet, mits de stroomstoot voor het dier steeds voorspelbaar en vermijdbaar is, of

5° gps-halsbanden gebruikt voor het voortdrijven van dieren die geautomatiseerd aan het dier een stroomstoot afgeven, mits de stroomstoot voor het dier steeds voorspelbaar en vermijdbaar is.

C

Na artikel 6.10 wordt in paragraaf 6 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 6.11 Wederzijdse erkenning

Met een melkrobot als bedoeld in artikel 1.3, onderdeel i, onder 4°, en een gps-halsband als bedoeld in artikel 1.3, onderdeel i, onder 5°, worden gelijkgesteld melkrobots en gps-halsbanden die rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een tot een douane-unie strekkend Verdrag, dan wel rechtmatig zijn vervaardigd in een staat die partij is bij een tot een vrijhandelszone strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en die voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2025, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

ARTIKEL III

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit verbod gebruik elektrische veedrijfmiddelen bij dieren in de veehouderij.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Amsterdam, 10 december 2025

Willem-Alexander

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

Uitgegeven de *vijftiende* december 2025

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het gebruik van apparaten waarmee elektrische schokken toegediend kunnen worden aan dieren (hierna: elektrische veedrijfmiddelen), is volgens Europese verordeningen toegestaan in slachthuizen en tijdens het vervoer van dieren (inclusief inladen en uitladen). Er gelden heel specifieke voorwaarden voor het gebruik van deze apparaten, zo moet het volgens de Europese regelgeving zoveel mogelijk worden vermeden. In de praktijk blijkt echter dat ondanks deze strenge voorwaarden, elektrische veedrijfmiddelen met regelmaat niet correct worden gebruikt. Met dit besluit wordt het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen bij dieren in de veehouderij verboden, voor zover dit binnen Europeesrechtelijke kaders mogelijk is. Dit betekent dat het verbod geldt voor het laden en lossen van vee voor transport dat begint en eindigt op Nederlands grondgebied, en voor het drijven van vee op primaire bedrijven. Voor slachthuizen, die onder een andere EU verordening vallen dan transportactiviteiten of primaire bedrijven, geldt dit verbod niet.

2. Problematiek elektrische veedrijfmiddelen bij dieren in de veehouderij

Het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen is in de Europese verordeningen aan strenge voorwaarden verbonden. Ten eerste moet het gebruik zoveel mogelijk worden vermeden. Ook mogen deze apparaten alleen worden gebruikt bij volwassen runderen en volwassen varkens die weigeren zich te verplaatsen, en uitsluitend op voorwaarde dat de dieren vóór zich ruimte hebben om zich voort te bewegen. De schokken mogen niet langer duren dan één seconde, moeten voldoende worden gespreid en mogen uitsluitend op de spieren van de achterpoten worden toegediend. Ook wanneer de dieren niet reageren, mogen de schokken niet herhaaldelijk worden toegediend.

Het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen veroorzaakt altijd, ook indien het volgens de specifieke voorschriften van de verordeningen wordt toegepast, een pijn- en stressreactie bij het dier. Personeel dat werkzaam is bij veetransporteurs en slachthuispersoneel zien het gebruik van stroom vaak als een handig hulpmiddel dat snel tot resultaten leidt. Dit terwijl uit de praktijk blijkt dat het toepassen van alternatieve, minder aversieve methoden leiden tot even goede, of zelfs betere resultaten, zoals de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) ook beschrijft en adviseert in haar onderzoek «Welfare of pigs at slaughter»¹ uit 2020.

Het probleem is dat de Europese voorschriften weliswaar duidelijk stellen dat het gebruik van deze apparaten moet worden vermeden, en slechts op heel specifieke wijze mogen worden ingezet, maar dit gebruik niet expliciet verbieden. Uit waarnemingen van de NVWA, uit undercover-beelden en uit ervaringen uit de praktijk van de sectorpartijen blijkt dat zo'n apparaat, indien in de hand genomen, onachtzaam en niet volgens de voorwaarden uit de Europese verordeningen wordt gebruikt.

Zo vindt het inladen en uitladen van dieren op primaire bedrijven, verzamelcentra en slachterijen veelal plaats onder bepaalde tijdsdruk. De wens tot efficiëntie en snelheid leidt tot het opjagen van dieren en overmatig gebruik van de apparaten waarmee elektrische schokken toegediend kunnen worden aan dieren. Dit leidt tot vermijdbare stress en pijn bij de dieren. Zeker als de stroomstoten worden toegebracht op lichaamsdelen die extra kwetsbaar zijn, zoals de kop of de neus. Ook zonder deze tijdsdruk kan bij andere processen en op andere momenten,

¹ «Welfare of pigs at slaughter», 2020 European Food Safety Authority. EFSA Journal, <https://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/6148>

vanuit gewoonte of onachtzaamheid op onwenselijke wijze gebruik worden gemaakt van deze apparaten.

De voorbeelden van onachtzaam gebruik die de media hebben gehaald, hebben tot veel weerstand geleid in de maatschappij en in de politiek. Dierenwelzijn is een onderwerp dat over de jaren steeds belangrijker is geworden voor de Nederlandse burger². De druk vanuit de Tweede Kamer om een verbod in te stellen om het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen te verbieden is een reflectie van deze groeiende wens voor het verbeteren van dierenwelzijn in Nederland.

3. Doel en hoofdlijnen van het besluit

Reikwijdte

Het verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen betreft het gebruik bij het voortdrijven van dieren die met het oog op de productie van dierlijke producten bedrijfsmatig worden gehouden. Onder de Wet dieren betreft het in beginsel alle diersoorten die in bijlage II bij het Besluit houders van dieren als productiedier zijn aangewezen (op basis van artikel 2.1 van het Besluit houders van dieren in samenhang met artikel 2.3, tweede lid, van de Wet dieren). In de praktijk van de veehouderij worden elektrische veedrijfmiddelen met name bij varkens en runderen gebruikt en alleen als ze geladen moeten worden op een wagen, of verplaatst worden binnen een stal richting een transportwagen. Onder voortdrijven van dieren wordt elk gebruik van het elektrisch veedrijfmiddel begrepen dat bedoeld is om het dier in kwestie dwingend een richting op te bewegen, bijvoorbeeld bij het in- of uitladen van de dieren in het kader van transport of het op te laten staan.

Wettelijke grondslag

Dit besluit berust op artikel 2.1, derde en vijfde lid, van de Wet dieren. Op grond van het eerste lid van dit artikel is het verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen. Het tweede lid bevat een aantal verboden gedragingen die in ieder geval tot de verboden gedragingen van het eerste lid worden gerekend. Het derde lid biedt, in samenhang met het vijfde lid, de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur het gebruik van voorwerpen die bij dieren pijn of letsel kunnen veroorzaken, dan wel de gezondheid of het welzijn kunnen benadelen, aan te wijzen als verboden gedraging.

Doel en inhoud

Bij de verboden gedraging gaat het om het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen. Apparatuur die niet geschikt is om stroomstoten af te geven en alleen signalen als geluid en trillingen produceert of als gps-ontvanger dient, valt niet binnen het toepassingsgebied van het verbod.

Het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen is verboden als dat wordt ingezet met het oogmerk dat dier voort te drijven. Voortdrijven moet hierbij ruim worden opgevat. Het betreft niet alleen het dier dat al in beweging is al dan niet sneller een (andere) kant op te doen bewegen,

² Staat van het Dier 2024: beschouwingen en opinies over de verschuivende relatie tussen mens en dier in Nederland | Publicatie | Raad voor Dierenaangelegenheden (rda.nl); Burgerperspectieven 2023 Extra verkiezingsbericht | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl); Burgerperspectieven 2020 | 2 | Monitor | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

maar ook om dieren die in rust zijn tot beweging te dwingen (bijvoorbeeld te laten opstaan). Toepassingen met stroomprikkels om dieren binnen (of buiten) een bepaald gebied te houden, zoals b.v. omheiningen doen, drijven dieren niet voort en vallen dus niet onder dit verbod.

Afbakening verbod tot dieren die voor productie worden gehouden

Het verbod is afgebakend tot dieren die voor productie van dierlijke producten bedrijfsmatig worden gehouden. Het gaat hierbij om dieren die op grond van artikel 2.3, eerste lid, van de Wet dieren in bijlage II bij het Besluit houders van dieren zijn aangewezen. Het verbod ziet er daarbij op dat die dieren bedrijfsmatig worden gehouden, daarmee wordt de situatie bedoeld waarin dat houden in de uitoefening van een bedrijf plaatsheeft. Voor gezelschapsdieren is recent³ het gebruik van stroomstootapparatuur bij honden verboden.

Uitzonderingen

Op het te introduceren verbod wordt een aantal uitzonderingen gemaakt.

Gebruik in slachthuizen

In slachthuizen mogen elektrische veedrijfmiddelen worden gebruikt, maar alleen voor zover wordt voldaan aan de aan het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen gestelde voorschriften van verordening (EG) nr. 1099/2009. De nationale wetgever kan dat wat de verordening toestaat immers niet verbieden. Zie nader paragraaf 3.3.2. Er zijn echter initiatieven vanuit de slachthuissector zelf waarbij het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen succesvol is uitgefaseerd. Daarnaast hebben de 90 grootste en middelgrote slachthuizen, naast een toezicht door de NVWA, ook vrijwillig cameratoezicht. De combinatie van deze toezichtsdruk en de innovaties die al hebben geleid tot het uifaseren van elektrische veedrijfmiddelen in slachthuizen, maken dat de urgentie voor het verbod in slachthuizen minder groot is.

Gebruik bij laden en lossen voor internationaal transport

Bij het laden en lossen van internationaal transport mogen elektrische veedrijfmiddelen worden gebruikt, maar alleen voor zover wordt voldaan aan de aan het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen gestelde voorschriften van verordening (EG) nr. 1/2005. De nationale wetgever kan dat wat de verordening toestaat immers niet verbieden. Zie nader paragraaf 3.3.1.

Beroepsmatig verrichten diergeneeskundige handelingen

Het gebruik van een elektrisch veedrijfmiddel kan noodzakelijk zijn in het kader van diergeneeskundige handelingen. Een diergeneeskundige handeling mag op basis van artikel 2.9, eerste lid, van de Wet dieren alleen worden gedaan door personen die daartoe zijn toegelaten. Het betreft dierenartsen en andere personen die zijn ingeschreven in het diergeneeskunderegister (zie ook artikel 4.1, eerste lid, en 4.3, eerste lid, van de Wet dieren). In het kader van een diergeneeskundige handeling kan het noodzakelijk zijn het dier in kwestie voort te drijven met behulp van een elektrisch veedrijfmiddel. In die situatie geldt het verbod niet, mits de diergeneeskundige handeling beroepsmatig wordt verricht en het

³ Stb. 2021, 361 p. 6

gebruik van een elektrisch veedrijfsmiddel daarbij noodzakelijk is. Dit is in de praktijk alleen het geval voor bepaalde handelingen die uitsluitend door een dierenarts mogen worden uitgevoerd (zoals bijvoorbeeld het stellen van een diagnose). De andere in het register ingeschreven personen (zoals dierenartsassistenten of dierverloskundigen) verrichten geen diergeneeskundige handelingen waarvoor het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen noodzakelijk is, daarom geldt de uitzondering niet voor hen. Wanneer er voor de desbetreffende situatie redelijkerwijs een alternatieve en minder ingrijpende methode beschikbaar is, moet die worden gebruikt. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het belang ook in de situatie van diergeneeskundige handelingen terughoudend te zijn met het gebruik van zulke apparatuur. In de diergeneeskundige praktijk kan het echter noodzakelijk zijn om elektrische veedrijfmiddelen te gebruiken met het oogmerk het dier voort te drijven, veelal runderen of varkens, omdat het voor zijn belang verplaatst moet worden maar dit niet doet nadat het dier op andere wijzen is aangespoord zich te verplaatsen. In de diergeneeskundige praktijk kunnen elektrische veedrijfmiddelen ook in andere situaties dan voor het voortdrijven van het dier worden toegepast. Voor die situaties geldt dit specifieke verbod niet, maar moet onverminderd worden voldaan aan artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren.

Gebruik bij melkrobots en virtual herding

Er zijn toepassingen bekend die een lichte stroomprikkel, die zeer voorspelbaar voor het dier is, afgeven om het dier voort te drijven. Het dier krijgt hierbij de kans om te leren deze prikkel te ontwijken en kan leren dat er een stroomprikkel afgegeven wordt na een bepaalde tijd. Dit onderscheid is relevant aangezien dit geen negatieve impact heeft op het dierenwelzijn.

De toepassingen hierbij bekend zijn de melkrobot en virtual herding. De melkrobot is een machine die een koe kan betreden om gemolken te worden. Als het dier na het melken te lang blijft staan en niet reageert op de opengezette deur, volgt er na een bepaalde tijd een geautomatiseerde lichte stroomprikkel om het dier voort te bewegen en zo ruimte te geven voor een ander dier om het apparaat te betreden. Omdat het hier om een stroomprikkel gaat die voorspelbaar (na een vaste tijd) gegeven wordt na een visueel signaal (open deur), wordt voor deze toepassing een uitzondering gemaakt.

De onderbouwing voor bovenstaande uitzondering geldt ook voor de toepassing van stroomprikkel in de gps-halsbanden om dieren binnen (of buiten) een virtueel bepaalde omheining te houden (virtual fencing). In dit eerste voorbeeld worden dieren niet voortgedreven dus valt dit niet onder het verbod. Deze virtuele techniek met de gps-halsbanden kan echter ook gebruikt worden om dieren in een richting te drijven, die virtueel is bepaald (virtual herding). Tijdens dit virtueel voortdrijven geven de halsbanden een signaal met positieve associaties als het dier de juiste kant op loopt, maar een geluidssignaal als het dier de verkeerde kant op loopt. Als het dier zijn richting niet aanpast na het horen van het geluid, zal het geluid intensiveren, en na bepaalde tijd geeft de halsband een lichte stroomstoot.

Als er in de toekomst toepassingen komen die ook op soortgelijke gronden stroomstootsignalen gebruiken op dieren in de veehouderij kan worden gezien of daarvoor ook een uitzondering wenselijk is. Een uitzondering kan dan eventueel worden toegevoegd aan artikel 1.3, onderdeel i, van het Besluit houders van dieren. Daarnaast kan ook een aanvraag om ontheffing of om een vrijstelling op basis van artikel 10.1 van de Wet dieren worden ingediend. Bij een beoordeling van zo'n aanvraag zal gewogen moeten of worden of het belang van het welzijn van het dier zich niet tegen de ontheffing of vrijstelling verzet.

Erkende verzamelcentra

Het verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen voor het voortdrijven van vee is ook van toepassing op verzamelcentra. Dat betekent dat bij vee dat deel uitmaakt van nationaal transport geen gebruik mag worden gemaakt van apparatuur die geschikt is om aan een dier stroomstoten af te geven. Voor internationaal transport gelden de beperkingen aan het gebruik van zulke apparatuur zoals die volgen uit de Transportverordening (zie nader paragraaf 3.3.1). Of vee deel uitmaakt van nationaal dan wel internationaal transport dient te blijken uit de vervoersdocumenten waardoor bij ieder laden en lossen van dieren bij een verzamelcentrum duidelijk is wat de bestemming is. Uit de Transportverordening volgt dat bij elk transport uit de documenten moet blijken wat de plaats van vertrek én de plaats van bestemming is (artikel 4). Daarnaast geldt dat voor elk lang internationaal transport een journaal is vereist, welk journaal uiterlijk twee dagen voor vertrek aan de bevoegde autoriteit moet worden verstrekt (artikel 5, vierde lid, in samenhang met bijlage II). Bovendien volgt uit de Europese diergezondheidswetgeving (verordening (EU) nr. 2016/429, hierna: AHR) dat een dier bij transport tussen lidstaten moet beschikken over een diergezondheidscertificaat (artikel 143 van de AHR). Ook volgt uit die wetgeving (artikel 102 e.v. van de AHR) dat erkende verzamelcentra de plicht hebben documenten te bewaren die zien op de verplaatsingen van gehouden landdieren van en naar hun inrichting, naargelang het geval onder vermelding van o.a. de plaats van herkomst, de plaats van bestemming en de data waarop deze verplaatsingen plaatsvinden. Voor vervoerders geldt een gelijksoortige verplichting, namelijk dat zij o.a. bijhouden welke inrichtingen zij hebben aangedaan (artikel 104 van de AHR). Daarnaast gelden er op basis van Europese diergezondheidswetgeving aanvullende documentatieverplichtingen voor o.a. geregistreerde vervoerders en erkende verzamelcentra voor het verzamelen van pluimvee en hoefdieren die ook inzage kunnen geven in de aard van het transport (artikelen 34 en 35 gedelegeerde verordening (EU) nr. 2019/2035). Inzage in die gegevens kan voor de handhaving van het verbod zo nodig worden gevorderd door de NVWA.

Wederzijdse erkenning (artikel 6.11)

In artikel 1.3 worden in onderdeel i technische eisen gesteld aan melkrobots en gps-halsbanden. De eisen strekken niet tot implementatie van bindende EU-rechtshandelingen. Uit Aanwijzing 5.28 volgt dat daarom een wederzijdse erkenningsclausule moet worden opgenomen. Dit houdt in dat melkrobots en gps-halsbanden die buiten Nederland zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht gelijkgesteld worden met een melkrobot of gps-halsband als bedoeld in dit besluit, en dus toegepast mogen worden, als zij:

- rechtmatig zijn vervaardigd of in de handel zijn gebracht in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een staat, niet zijnde een lidstaat van de Europese Unie, die partij is bij een tot een douane-unie strekkend Verdrag, dan wel rechtmatig zijn vervaardigd in een staat die partij is bij een tot een vrijhandelszone strekkend Verdrag dat Nederland bindt, en
- voldoen aan eisen die een beschermingsniveau bieden dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat met de nationale eisen wordt nagestreefd.

3.3 Verhouding tot hoger recht

3.3.1 Verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Transportverordening)

De Transportverordening sluit het gebruik van apparaten waarmee aan dieren elektrische schokken worden toegediend niet uit, maar stelt wel dat dit zoveel mogelijk moet worden vermeden en stelt voorwaarden aan het gebruik ervan, namelijk dat die apparaten *«in elk geval alleen worden gebruikt voor volwassen runderen en volwassen varkens die weigeren zich te verplaatsen, en uitsluitend op voorwaarde dat de dieren vóór zich ruimte hebben om zich voort te bewegen. De schokken mogen niet langer duren dan één seconde, moeten voldoende worden gespreid en mogen uitsluitend op de spieren van de achterpoten worden toegediend. Wanneer de dieren niet reageren, mogen de schokken niet herhaaldelijk worden toegediend.»*. (bijlage 1, hoofdstuk III, onder 1.9).

De verordening vormt echter geen beletsel voor strengere nationale maatregelen ter verbetering van het dierenwelzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op het grondgebied van de lidstaat verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf het grondgebied van de desbetreffende lidstaat vertrekt (artikel 1, derde lid).

Voorts is van belang dat de verordening als algemene voorwaarde aan het vervoer van dieren stelt dat het verboden is dieren te vervoeren of te laten vervoeren op zodanige wijze dat het de dieren waarschijnlijk letsel of onnodig lijden berokkent (artikel 3). Onder vervoer verstaat de verordening: de verplaatsing van dieren met behulp van een of meer vervoermiddelen en de daarmee samenhangende activiteiten, zoals laden, lossen, overladen en rusten, tot aan het moment waarop alle dieren op de plaats van bestemming zijn uitgeladen (artikel 2).

De verordening maakt het zoals hierboven beschreven mogelijk om strengere nationale eisen te stellen aan het vervoer van dieren bij nationaal transport. Het Europees Parlement heeft de Lidstaten in een aanbeveling ook verzocht om strengere nationale maatregelen vast te stellen teneinde het dierenwelzijn tijdens het vervoer te verbeteren⁴.

Op overtreding van de Transportverordening kan worden gehandhaafd, op basis van de artikelen 6.2 van de Wet dieren in combinatie met artikel 4.8 van de Regeling houders van dieren en de bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren.

3.3.2 Verordening (EG) nr. 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden

Deze verordening sluit het gebruik van apparaten waarmee aan dieren elektrische schokken worden toegediend niet uit, maar stelt wel dat dit *zoveel mogelijk moet worden vermeden* en stelt voorwaarden aan het gebruik ervan, namelijk dat die apparaten *«in elk geval alleen worden gebruikt voor volwassen runderen en volwassen varkens die weigeren zich te verplaatsen, en uitsluitend op voorwaarde dat de dieren vóór zich ruimte hebben om zich voort te bewegen. De schokken mogen niet langer duren dan één seconde, moeten voldoende worden gespreid en mogen*

⁴ Aanbeveling van het Europees Parlement van 20 januari 2022 aan de Raad en de Commissie naar aanleiding van het onderzoek van vermeende inbreuken op of gevallen van wanbeheer bij de toepassing van het Unierecht in verband met de bescherming van dieren tijdens het vervoer binnen en buiten de Unie (2021/2736(RSP)) (2022/C 336/04)

uitsluitend op de spieren van de achterpoten worden toegediend. Wanneer de dieren niet reageren, mogen de schokken niet herhaaldelijk worden toegediend.». Dit volgt uit bijlage III, onder 1.9.

De verordening stelt verder als algemene voorwaarde dat bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten ervoor wordt gezorgd dat dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard (artikel 3, eerste lid).

Anders dan de Transportverordening geeft deze verordening maar heel beperkt ruimte voor strengere nationale voorschriften, namelijk alleen voor drie met name genoemde situaties (artikel 26, tweede lid⁵) die voor deze situatie niet gebruikt kunnen worden. Dat betekent dat het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen niet nationaal kan worden verboden als het wordt toegepast binnen de kaders en voorwaarden die de verordening hieraan stelt. Op overtreding van de verordening kan worden gehandhaafd op basis van de artikelen 6.2 van de Wet dieren in combinatie met artikel 5.8 van de Regeling houders van dieren en de bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren.

3.3.3 Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad

Voor wat de biologische productie betreft geldt voor het vervoer van dieren al een verbod op het gebruik van «*enig elektrisch of ander pijnlijk dwangmiddel bij het in- en uitladen van de dieren*». Dit volgt uit Bijlage II, Deel II, onder 1.7.11 van verordening (EU) 2018/848.

3.3.4 Dierenwelzijnsrichtlijnen

Voor het houden van vee zijn er verschillende richtlijnen⁶ die minimumvoorschriften geven ten aanzien van het houden van landbouwhuisdieren. Die richtlijnen geven geen regels over het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen en zijn geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren.

4. Nationaal recht

Het verbod is opgenomen in artikel 1.3 van het Besluit houders van dieren. In dat artikel zijn ter uitvoering van artikel 2.1, derde en vijfde lid, van de Wet dieren gedragingen aangewezen die in ieder geval kwalificeren als dierenmishandeling (artikel 2.1, eerste lid, Wet dieren).

Voor de redactie van het voorliggende verbod is gekeken naar de aanvankelijke tekst van artikel 1.3 van het Besluit houders van dieren omdat die al een soortgelijk verbod bevatte (Staatsblad 2018, 146), namelijk: een verbod op het gebruik van apparatuur waarmee een dier door middel van stroomstoten, elektromagnetische signalen of straling pijn kan worden toegebracht. Op dat verbod waren enkele uitzonderingen. Dat verbod is echter nooit als zodanig in werking getreden. In 2021 is het vervangen door een verbod dat specifiek ziet op het gebruik van stroom-

⁵ Het betreft: het doden van dieren buiten een slachthuis, het slachten van gekweekt wild, het slachten volgens methoden die vereist zijn voor religieuze riten.

⁶ Zoals met name relevant in dit kader: Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren en Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

stootapparaat bij honden (Staatsblad 2021, 361). Vanwege de specifieke context van dit verbod is gekozen voor de term «elektrisch veedrijf-middel».

Met voorliggende wijziging wordt er naast het bestaande verbod ten aanzien van het gebruik van stroomstootapparaat bij honden, een verbod geïntroduceerd op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen bij dieren die bedrijfsmatig worden gehouden voor de productie van dierlijke producten.

Regeling wapens en munitie

De Regeling wapens en munitie kent een vrijstelling op o.a. het *«voorhanden hebben en dragen van voorwerpen waarmee door een elektrische stroomstoot personen weerloos kunnen worden gemaakt of pijn kan worden toegebracht, aan personen die zich bezighouden met de beroepsmatige uitoefening van de veehouderij, het transport van vee of de medische behandeling daarvan»*. Die vrijstelling geldt wat betreft het dragen van zo'n voorwerp uitsluitend op het moment dat de genoemde activiteiten daadwerkelijk plaatsvinden. (Artikel 21). Het verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen in dit besluit sluit die bepaling niet uit omdat het in dit besluit gaat om het *gebruik* van elektrische veedrijfmiddelen en in de regeling wapens en munitie om het *«voorhanden hebben en dragen»*. Bovendien gaat het in de Regeling wapens en munitie niet noodzakelijkerwijs om dezelfde zaken. Het verbod in dit besluit en de vrijstelling uit de Regeling wapens en munitie kunnen daarom naast elkaar bestaan.

5. Intrinsieke waarde van het dier

In artikel 1.3 van de Wet dieren is de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier vastgelegd. Uit het tweede lid van dat artikel volgt dat bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, ten volle rekening wordt gehouden met de gevolgen van die regels of besluiten voor de intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd. Voor de toepassing van dat lid wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, worden voorzien van, onder meer, waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn (artikel 1.3, derde lid). Met dit besluit wordt vastgelegd dat het niet langer acceptabel is om een dier in de veehouderij door middel van elektrische veedrijfmiddelen stroomstoten te geven met het oogmerk het dier voort te drijven, daarom wordt dit verboden.

6. Notificatie

Omdat het besluit technische eisen bevat is het besluit bij de Europese Commissie genotificeerd in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535.

Het ontwerpbesluit is op 4 februari 2025 bij de Europese Commissie genotificeerd (notificatienummer 2025/0066/NL). De standstill-termijn is op 6 mei 2025 geëindigd. De notificatie heeft niet tot opmerkingen geleid.

7. Handhaving

Met het toezicht op de naleving van het verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen zijn belast degenen die op grond van artikel 8.1 van de wet daartoe zijn aangewezen. Het betreft hier toezicht dat bestuursrechtelijk wordt uitgevoerd. Ter handhaving van de voorschriften kunnen een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom worden opgelegd (artikel 8.5 van de Wet dieren in samenhang met artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

Een gedraging in strijd met het verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen is daarnaast een misdrijf (artikel 2.1, eerste en derde lid, van de Wet dieren in samenhang met artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren), waardoor strafrechtelijk optreden mogelijk is.

8. Regeldruk/Agro-toets

Dit besluit introduceert een verbod. Er hoeven geen handelingen verricht te worden door belanghebbenden om gevolg te kunnen geven aan dit verbod. Dit besluit is ter advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en ambtelijk afgedaan.

De concept-AMvB is ook besproken met de sector tijdens zogeheten agrotoetsen. Er hebben in het najaar van 2023 panelsessies plaatsgevonden met primaire bedrijven, transporteurs en slachterijen. Tijdens de sessies is het voorstel toegelicht, konden ondernemers vragen stellen en is ook gesproken over mogelijke alternatieven voor het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen.

De panels staan kritisch tegenover het voorstel en hebben hun bezorgdheid daarover geuit omdat zij vinden dat de sector in zijn geheel niet klaar is voor dit verbod. Uit de panelsessies blijkt ook dat er in de praktijk verschillende soorten veedrijvers gebruikt worden met een verschillend wattageniveau en dat er actief getest wordt op het effect op dierenwelzijn bij lagere wattages.

Na deze gesprekken is er op uitnodiging een demonstratie bijgewoond van de laag-voltage stroomstootapparatuur, en is deze mogelijke uitzondering verder bestudeerd. Een mogelijke uitzondering voor laag-voltage apparatuur was geen onderdeel van de uitgevoerde HUF toets (zie paragraaf 10). Deze uitzondering lijkt, aldus de NVWA, op het eerste zicht niet doelmatig de handhaafbaarheid te verhogen, maar het uitvoeren van een nieuwe HUF is nodig om de volledige impact te kunnen beoordelen.

Gezien de politieke wens van de Kamer voor een totaalverbod, is besloten om laag-voltage apparatuur niet mee te nemen als uitzondering in het verbod.

9. Consultatie

Een ontwerp van dit besluit is van 13 juni 2023 tot 15 augustus 2023 in internetconsultatie geweest. Gedurende die periode is eenieder in de gelegenheid geweest om te reageren op het ontwerp. Er zijn 55 openbare reacties en 13 anonieme reacties binnengekomen. Er zijn ook een aantal reacties binnengekomen van sector-organisaties zoals SAVEETRA (Samenwerkende VeeTransporteurs), deelmarkt van Transport en Logistiek, van NGO's, verzamelcentra-exploitanten, veehouders en transporteurs. Maar liefst 27 van respondenten gebruiken eenzelfde formulier afkomstig van V&L NL (Vee & Logistiek Nederland). 24 reacties bestaan uit individuele berichten van stakeholders die ieder op zijn of haar manier betrokken zijn in de veesector. 5 van deze reacties zijn geschreven door veetransporteurs, 1 respondent is werkzaam in een slachthuis en 1 binnen een primaire veehouderij. Van de andere 17 reacties is het

onduidelijk waar ze toe behoren. De overige bestaan voornamelijk uit andere sectorpartijen, NGO's en stichtingen die opkomen voor de belangen van landbouwhuisdieren.

De reacties waren verdeeld. Voorstanders van het verbod geven als kernargument dat elektrische veedrijfmiddelen in alle gevallen pijn en stress bij het dier veroorzaakt. Tegenstanders van het verbod zien het elektrisch drijfmiddel als een laatste redmiddel om «onwillige» dieren doeltreffend voort te bewegen en om veiligheid van eigen werknemers te borgen.

De reacties van de internetconsultatie hebben niet tot ingrijpende wijzigingen van het verbod geleid.

10. Uitvoering en handhavingstoets

De NVWA heeft een Handhaafbaarheid-, Uitvoerbaarheid- en Fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitgevoerd. De NVWA heeft geconcludeerd dat de concept-AMvB beperkt handhaafbaar is omdat de enige manier om te handhaven op een verbod op het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen op heterdaad betrapingen berust. Het verbod is daarom ook niet beter handhaafbaar dan de situatie voorheen waarbij de NVWA de aanwijzingen van de Transportverordening handhaaft.

NVWA is niet aanwezig bij het laden voor binnenlands transport en niet altijd aanwezig bij het primaire bedrijf of tijdens het lossen. Verder onderschrijft de NVWA het belang van een beleidsregel voor de uitzondering van het gebruik van elektrische veedrijfmiddelen in de slachthuizen, maar door het nog ontbreken hiervan is het concept-AMvB op dit punt vooralsnog niet handhaafbaar.

De naar aanleiding van de voorhang doorgevoerde wijzigingen (zie nader paragraaf 11) zijn ambtelijk met NVWA besproken, de toelichting op die wijzigingen is mede aan de hand van opmerkingen van NVWA daarover opgesteld.

Met de NVWA is ambtelijk ook besproken dat er niet meer capaciteit van de NVWA wordt gevraagd voor de handhaving van dit verbod. Dit verbod vraagt van toezicht en handhaving om een ander oordeel op de handelingen tijdens het laden en lossen van vee dan voorheen.

11. Voorhang

Dit besluit is gebaseerd op de artikel 2.1, derde en vijfde lid, en artikel 2.2, tiende lid, van de Wet dieren. Op die beide grondslagen is de voorhangprocedure van artikel 10.10, eerste lid, van de Wet dieren van toepassing. Van 5 november tot 5 december 2024 is het ontwerp van dit besluit aan beide kamers der Staten-Generaal overgelegd. De voorhang heeft geleid tot enkele aanpassingen. In de beantwoording op de vragen van het schriftelijk overleg⁷ met de Tweede Kamer is aangegeven dat er in de toelichting een verduidelijking met betrekking tot het niet onder het verbod vallen van omheiningen zal worden gegeven en dat in het ontwerpbesluit de melkrobot en «virtual herding» als uitzonderingen worden toegevoegd (zie nader paragraaf 3 onder «Doel en inhoud» en onder «Uitzonderingen»).

12. Inwerkingtreding

Voor de inwerkingtreding van het verbod wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten voor AMvB's, in dit geval 1 januari 2026. Wel is er rekening mee gehouden dat door de praktische gang van zaken het niet uit te sluiten is dat publicatie van deze AMvB in het Staatsblad eerst na 1 januari 2026 kan plaatsvinden. In dat geval is er in voorzien dat de AMvB

⁷ Kamerstukken II 2024/25 28 286 nr. 1361.

alsdan de eerste dag na publicatie ervan in het Staatsblad in werking treedt. Dit zal naar verwachting hoogstens een aantal dagen schelen.

Een uitzondering op de minimuminvoeringstermijn van twee maanden en de vaste verandermomenten is onder meer mogelijk als dit, gelet op de doelgroep of de jaarindeling, aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen voorkomt (Aanwijzing 4.17, vijfde lid, aanhef en onderdeel a). Dat is hier het geval want de doelgroep, het dier dat op nationaal transport gaat, zal het aanmerkelijke nadeel van de stress en pijn door het ontvangen van schokken van het elektrische voedrijfmiddel bespaard worden zodra het verbod ingaat.

De minimuminvoeringstermijn zorgt er o.a. voor om degene tot wie dit verbod zich richt, zich tijdig te kunnen laten voorbereiden. Dit verbod is een paar jaar geleden aangekondigd en heeft veel aandacht in de media gehad⁸, waardoor het verkorten van de minimuminvoeringstermijn gerechtvaardigd is. Dit zal direct positieve impact hebben op de dieren.

De Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
F.M. Wiersma

⁸ Verbod op het gebruik van stroomstootapparatuur bij dieren in de veehouderij | Nieuwsbericht
| Rijksoverheid.nl