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

directie Strategie

afdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59

3511 GG Utrecht

Postbus 43006

3540 AA Utrecht

www.nvwa.nl

Contactpersoon

Datum
13 november 2026

Aan WJZ LVVN

Van Directeur Strategie NVWA

nota

HUF-toets initiatiefwetsvoorstel uitfaseren bio-industrie en waarborgen dierwaardige veehouderij

Inleiding
Op 14 september 2026 ontving de NVWA in het kader van de ambtelijke ondersteuning een verzoek om een HUF-toets uit te voeren op de Nota van wijziging op het Voorstel van wet tot wijziging van de Wet dieren en de Wet op de economische delicten in verband met het uitfaseren van de bio-industrie en het waarborgen van een dierwaardige veehouderij (hierna: 'het wetsvoorstel').

De Nota van wijziging laat de strekking en het doel van het ingediende wetsvoorstel ongemoeid, namelijk het borgen van de realisatie van een dierwaardige veehouderij, uiterlijk 2040, die voldoet aan de zes leidende principes zoals beschreven door de RDA in de Zienswijze Dierwaardige veehouderij (RDA, 2021) [1].

Hierbij ontvangt u de uitkomsten van de HUF-toets die de NVWA heeft uitgevoerd naar aanleiding van bovengenoemd verzoek.

Achtergrond
De wijze waarop een transitie naar een dierwaardige veehouderij kan worden ingezet en volbracht, is maatschappelijk en politiek volop onderwerp van gesprek. De NVWA staat achter de beleidslijn om de wet- en regelgeving voor dierenwelzijn te baseren op het hoofdprincipe van dierwaardigheid. Ieder dier heeft immers recht op een dierwaardig bestaan. In haar Zienswijze Dierwaardige veehouderij heeft de Raad voor de Dierenaangelegenheden (RDA) zes leidende principes geformuleerd voor het welzijn van dieren in de veehouderij (RDA, 2021). Met een amendement van de Kamerleden De Groot en Van Campen is in 2024 de doelstelling om te komen tot een dierwaardige veehouderij die voldoet aan deze zes RDA-principes vastgelegd in de Wet dieren, waarbij de nadere uitwerking is voorzien in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Met het onderhavige wetsvoorstel worden niet deze zes leidende principes zelf, maar een nadere uitwerking daarvan in basis- en gedragsbehoeften van verschillende diersoorten, vastgelegd in de wet.

[1] Zienswijze Dierwaardige Veehouderij, Raad voor Dieraangelegenheden, november 2021

directie Strategieafdeling Beleid, planvorming en instrumentontwikkeling

Error: Reference source not found

Datum

Error: Reference source not found

Deze nota geeft de resultaten weer van een toets die de NVWA heeft uitgevoerd op de bijdrage van het wetsvoorstel aan het bereiken van een dierwaardige veehouderij per 2040 (doelbereik). Daarbij is relevant in hoeverre het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om risico's voor het dierenwelzijn door middel van toezicht en handhaving te beheersen. De inhoud van het wetsvoorstel is daarom getoetst op aspecten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Conclusie

Inhoudelijke reflectie

Het wetsvoorstel voorziet in hoofdzaak in een verbod voor houders om dieren bedrijfsmatig te houden voor de productie van dierlijke producten op een wijze die ertoe leidt dat dieren permanent dan wel stelselmatig de mogelijkheid wordt onthouden om te voorzien in de voor de diverse diersoorten opgesomde gedragsbehoeften.

De NVWA stelt vast dat het wetsvoorstel een belangrijke en relevante uitwerking geeft van de gedragsbehoeften van varkens, runderen, kippen, geiten, schapen, konijnen, eenden, en kalkoenen op primaire bedrijven; deze uitwerking geeft een nadere duiding van de reikwijdte van het bovengenoemde verbod en daarmee aan het niveau van te bereiken dierwaardigheid. Bovendien is een 'harde' einddatum (1 januari 2040) in het wetsvoorstel opgenomen, waarmee het voor houders duidelijk is wanneer zij uiterlijk in deze gedragsbehoeften moeten voorzien.

Het wetsvoorstel legt een uitwerking van de zes leidende RDA-principes in basis- en gedragsbehoeften vast in de wet (art 2.2a). De NVWA acht het desondanks van belang dat de huidige generieke borging van de zes leidende RDA-principes zelf in de Wet dieren behouden blijft. Met andere woorden: het artikel dat de vastlegging van de zes basisprincipes in de wet regelt, zou niet moeten komen te vervallen.

Daarbij merkt de NVWA op dat de gedragsbehoeften die in het wetsvoorstel zijn opgenomen nu nog onvoldoende zijn vertaald in concrete, handhaafbare voorschriften waarmee de houder het verbod kan naleven. In het wetsvoorstel is aangekondigd dat deze verdere invulling zal plaatsvinden in AMvB's. Om te kunnen beoordelen of, en hoe, deze AMvB's bijdragen aan het beoogde doelbereik is inzicht hierin noodzakelijk.

De initiatiefnemer ambieert met dit voorstel de omslag te borgen naar diergericht ontworpen houderijsystemen. De NVWA onderschrijft het belang van het integraal bezien van de borging van gedragsbehoeften binnen een houderijsysteem. Het wetsvoorstel maakt echter nog onvoldoende concreet inzichtelijk hoe het integraal diergericht ontwerpen, toetsen en valideren van houderijsystemen inhoudelijk en volgtijdelijk wordt geborgd.

Het wetsvoorstel biedt vooralsnog geen inzicht in de wijze waarop andere relevante belangen en consequenties (bijvoorbeeld milieu, klimaat, economisch) voor houders in

het maken van de benodigde transitie zijn of worden gewogen, en welke overgangstermijnen daarom redelijkerwijs in acht (moeten) worden genomen. Deze verduidelijking is nodig om te kunnen beoordelen of het voorstel leidt tot mogelijke disproportionaliteit voor houders, strijdigheid van maatregelen en verhoging van kosten voortkomend uit verschillende maatschappelijke opgaven, of verminderd draagvlak bij sector en/of maatschappij.

Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid
Het voorliggende wetsvoorstel kent juridisch gezien een gelaagde opbouw met verwijzing naar nog op te stellen AMvB's. De handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel kunnen feitelijk pas in volledigheid beoordeeld worden wanneer naast het wetsvoorstel ook de AMvB's uitgewerkt en getoetst zijn.

Het wetsvoorstel zelf is op grond van de voorliggende tekst en het geschetste tijdspad niet eigenstandig handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig.
Het wetsvoorstel resulteert weliswaar in meer en verdergaande geconcretiseerde gedragsbehoeften dan de huidige Wet dieren en de daaraan gerelateerde besluiten en regelingen, maar de gedragsbehoeften in het wetsvoorstel zijn veelal nog niet zodanig geconcretiseerd dat het a) voor de houder voldoende duidelijk is waaraan deze moet voldoen en op welke manier en b) de NVWA kan beoordelen wanneer een houder zich al dan niet aan de wet houdt en daarmee doeltreffend handhavend kan optreden. Met het oog op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, alsook voor de rechtszekerheid van de onder toezicht-gestelden is het noodzakelijk dat de wetgever voorziet in concretisering van de wettekst en/of invulling geeft aan aangekondigde nadere regels via AMvB's.

Het nieuwe artikel 2.2a uit het wetsvoorstel kan in de huidige opzet alleen punitief via het strafrecht worden afgedaan. De NVWA ziet een belangrijke meerwaarde om ook via de bestuursrechtelijke weg te kunnen interveniëren zodat met name overtredingen dan via het bestuursrecht kunnen worden afgedaan/beboet.

Toelichting

A Inhoudelijke reflectie

Scope, ambitie en tijdspad
Het wetsvoorstel heeft tot doel om te komen tot het stapsgewijs uitfaseren van bio-industrie en het waarborgen van een dierwaardige veehouderij, uiterlijk per 1 januari 2040; een dierwaardige veehouderij die voldoet aan de zes leidende principes van de RDA. De initiatiefnemer beoogt deze transitie vorm te geven via een omslag naar het integraal diergericht ontwerpen van houderijsystemen.

Om dit doel te bereiken stelt de initiatiefnemer voor om de nadere uitwerking van de

zes basisprincipes van de RDA in zogenaamde basis- en gedragsbehoeften, en ook een einddatum van 1 januari 2040 waarop veehouders uiterlijk in deze basis- en gedragsbehoeften moeten voorzien, vast te leggen in de wet.

De doelstelling van dierwaardigheid gebaseerd op de zes RDA-basisprincipes is ambitieus, maar van groot belang om te komen tot een verbetering van het dierenwelzijnsniveau voor (grote aantallen) gehouden productiedieren. Dit komt tegemoet aan de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij.

Ook de NVWA onderschrijft het belang van de transitie naar een dierwaardige veehouderij en een vermindering van risico's voor het dierenwelzijn op de kortst mogelijke termijn.

Met het uitzetten van de koers naar een dierwaardige veehouderij in 2040 door de gedragsbehoeften van alle zoogdieren en vogels, die voor productie worden gehouden, in het wetsvoorstel op te nemen wordt een ambitieuze stip op de horizon gezet. Dit wordt gedaan door de specifieke gedragsbehoeften van varkens, runderen, kippen, geiten, schapen, konijnen, eenden, en kalkoenen in het wetsvoorstel op te nemen.

De NVWA ziet dat voor een belangrijk deel van de dierensoorten- en categorieën nieuwe wetgeving wordt geïntroduceerd om te komen tot het dierwaardig houden van de dieren die tot deze soorten/categorieën behoren. De NVWA mist een nadere toelichting op de keuze om bepaalde soorten/categorieën nu al wel of (nog) niet op te nemen. Bijvoorbeeld de diercategorie vissen en schaaldieren (met een groot aantal in kwekerijen gehouden dieren) ontbreekt in het wetsvoorstel.
De NVWA acht een toelichting op deze keuze van belang omdat er voldoende wetenschappelijke inzichten zijn om te komen tot voorschriften voor het dierwaardig houden van diersoorten die niet in het wetsvoorstel zijn opgenomen.

De NVWA stelt vast dat het wetsvoorstel een harde einddatum in de wet vastlegt waarop de transitie naar een dierwaardige veehouderij moet zijn bereikt. Hoewel dit enerzijds helderheid biedt in de tijd voor zowel primaire bedrijven alsook voor de toezichthouder, laat het voorstel anderzijds de weg ernaar toe nog grotendeels open. Pas wanneer voorschriften in onderliggende AMvB’s op een toereikende wijze zijn geconcretiseerd, is het voor de NVWA mogelijk om te beoordelen wat het wetsvoorstel in samenhang met de AMvB’s daadwerkelijk kan betekenen voor het realiseren van een dierwaardige veehouderij per 1 januari 2040. Wanneer voorschriften niet (tijdig) in AMvB's worden geconcretiseerd, ontstaat er een spagaat in de handhaving: enerzijds zou de toezichthouder moeten acteren wanneer er niet aan behoeften van het dier wordt voldaan, maar tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel zelf onvoldoende handvaten om tot effectieve handhaving over te kunnen gaan, waardoor de welzijnsrisico’s voor de dieren blijven bestaan.

Het voorstel biedt vooralsnog geen inzicht in de wijze waarop andere relevante belangen en consequenties (bijvoorbeeld milieu, klimaat, economisch) voor houders in het maken van de benodigde transitie zijn of worden gewogen, en welke overgangstermijnen daarom redelijkerwijs in acht (moeten) worden genomen. Deze verduidelijking is nodig om te kunnen beoordelen of het voorstel leidt tot mogelijke disproportionaliteit voor houders, strijdigheid van maatregelen voortkomend uit verschillende maatschappelijke opgaven en daarmee verminderd draagvlak bij sector of maatschappij. Deze aspecten kunnen druk zetten op de naleving en daarmee medebepalend zijn voor aard en omvang van in te zetten toezicht- en handhavingsinstrumentarium.

Wetenschappelijke onderbouwing
De initiatiefnemer verwijst in de toelichting bij de Nota van wijziging naar de uitgebreide relevante wetenschappelijke onderbouwing vanuit onder andere de quickscan van de Universiteit Utrecht ten behoeve van het convenanttraject Dierwaardige veehouderij en adviezen van de Europese Autoriteit Voedselveiligheid (EFSA). Het wetsvoorstel lijkt daarmee gebaseerd te zijn op de inzichten van de huidige stand van de wetenschap en claimt daarmee concretisering van de zes leidende RDA-principes te hebben vastgelegd in de wet.
De NVWA benadrukt het belang om de zes leidende RDA-principes in de volle breedte te omarmen. De NVWA heeft niet inhoudelijk beoordeeld of het wetsvoorstel hieraan in zijn huidige formulering inderdaad voldoet, maar adviseert om deze (omgekeerde) crosscheck/toets te laten uitvoeren door wetenschappelijk deskundigen. Dit is met name van belang nu in het wetsvoorstel is opgenomen dat de huidige artikelen 2.3a en artikel 2.2, twaalfde lid, van de Wet dieren komen te vervallen. Door het vervallen van deze artikelen is de huidige generieke borging van de zes leidende principes in de Wet dieren komen te vervallen. Met bovengenoemde toets zou ook een eerste inschatting gemaakt kunnen worden van het dierwaardigheidsniveau dat in aanleg met dit wetsvoorstel kan worden bereikt. De NVWA acht het van belang dat de huidige generieke borging van de zes leidende principes zelf in de Wet dieren wel behouden blijft.

Omslag naar diergericht ontworpen systemen
Zoals omschreven in de toelichting zet het wetsvoorstel in op het borgen van een omslag naar het diergericht ontwerpen, met als inzet te komen tot een systeem waarin "geen systematische gezondheids- of welzijnsproblemen door het systeem zelf worden veroorzaakt". De NVWA ziet het integraal diergericht ontwerpen van houderijsystemen als een belangrijke - haast onmisbare - stap voor het mogelijk maken van een transitie naar een dierwaardige veehouderij, omdat daarmee een belangrijk deel van de welzijnsproblemen daadwerkelijk bij de bron kan worden aangepakt. Daarnaast is het gedrag van de houder en zo nodig verbetering daarvan ministens zo belangrijk.

Het integraal en diergericht ontwerpen op basis van de eisen van de zes leidende principes van dierwaardigheid, maakt het mogelijk dat er fysieke, materiële systemen

tot stand worden gebracht waarin dieren niet permanent dan wel stelselmatig onthouden worden van het kunnen uitoefenen van hun basis- en gedragsbehoeften. Daarbij kan ook worden voorzien in de borging van het bieden van beschutting aan dieren en in het aanbrengen van vluchtroutes in het geval van een stalbrand.

Voor de NVWA is vooralsnog onvoldoende duidelijk hoe, met de voorgestelde inrichting van het huidige wetsvoorstel of anderszins, de diergericht ontworpen houderijsystemen tot stand worden gebracht, gevalideerd en geïntroduceerd en wie daarop regie voert. De NVWA adviseert om het daartoe benodigde wetgevings- en/of beleidskader nader uit te werken, inclusief de verwachte c.q. benodigde inzet van veehouders of andere stakeholders hierin.

Naast het voorzien in de benodigde fysieke en materiële omgeving zijn ook het management en de verzorging van dieren van cruciaal belang. Een fysiek, materieel systeem kan aan de eisen van dierwaardigheid voldoen maar wanneer het management en/of de verzorging tekortschieten, zal er desondanks sprake zijn van een niet-dierwaardige situatie. Een aspect dat in wetsvoorstel of onderliggende AMvB's wat de NVWA betreft, dan ook nadere aandacht behoeft.

De initiatiefnemer merkt terecht op dat borging van dierwaardigheid niet los kan worden gezien van andere (publieke) opgaven. Toekomstige veehouderijsystemen zullen ook moeten voldoen aan opgaven voor onder andere natuur, klimaat, water en volksgezondheid. Voorkomen moet worden dat nieuwe ontwerpen wel leiden tot dierwaardigheid maar strijdig zijn met andere opgaven. Daarom dienen eisen vanuit deze opgaven, integraal in het ontwerp van nieuwe systemen te worden meegenomen. Nadere uitwerking van het wetsvoorstel op dit punt of inzicht in de samenhang met andere in ontwikkeling zijnde beleids- en/of wetgevingskaders is noodzakelijk.

Redenerend vanuit een op voorhand geaccordeerd (integraal duurzaam) houderijsysteem zou het ook denkbaar zijn om toezicht en handhaving anders in te richten, namelijk gericht op het aanwezig zijn van het vooraf geaccordeerde systeem (zonder elk individueel voorschrift te controleren) en die beoordeling te onderscheiden van het toezicht op het management binnen het systeem. Dit zou mogelijk kunnen resulteren in het vrijspelen van capaciteit die risicogericht zou kunnen worden ingezet om de overige grootste dierenwelzijnsrisico's aan te pakken.

Fokkerij

Het wetsvoorstel bevat naast houderijregels voor dieren op het primaire bedrijf, ook regels voor fokkerij en (re)productie die bij kunnen dragen aan een dierwaardige veehouderij. De NVWA onderschrijft het belang van de keuzes binnen de fokkerij voor de gezondheid van dieren en daarmee ook voor dierenwelzijn. Fokkerijdoelstellingen kunnen ook invloed hebben op de mate waarin voorzien wordt in de behoeften van het dier. Een voorbeeld is het fokken van vleeskuikens op snelle groei waardoor er gebreken in de anatomie van het dier kunnen ontstaan. Hierdoor kan het dier zijn natuurlijk gedrag in de vorm van beweging niet of slechts deels uitoefenen.
De mogelijkheid dat dieren door middel van fokkerij worden aangepast om ze te

kúnnen houden in (bestaande) stalsystemen, is niet benoemd. Hierbij doet zich de vraag voor of de geest van het wetsvoorstel zich verhoudt met bijvoorbeeld het fokken van dieren zonder hoorns.

Ingrepen
Het moment waarop bepaalde ingrepen op verantwoorde wijze verboden kunnen worden, zal moeten corresponderen met het moment waarop er sprake zal zijn van de aanwezigheid van een diergericht ontworpen houderijsysteem op veehouderijbedrijven (inclusief management). In het wetsvoorstel lijkt zich hier een discrepantie voor te doen. Wanneer een diergericht ontworpen houderijsysteem op grond van wet- en regelgeving nog niet op het bedrijf aanwezig kan of hoeft te zijn, zou een verbod op een ingreep aan het dier, juist kunnen leiden tot vermindering van het dierenwelzijn. Een voorbeeld is het onthoornen van runderen, zoals dat momenteel nog is toegestaan. Het niet meer uitvoeren van deze ingreep levert in veel van de huidige houderijsystemen voor zowel andere dieren in de stal als ook voor houders te veel risico's op. Duidelijkheid over de benodigde aanpassingen in het stalsysteem en het bieden van een realistische overgangstermijn om deze aanpassingen door te voeren, is nodig alvorens deze ingreep kan worden verboden.
Het wetsvoorstel geeft nog onvoldoende helderheid over het moment waarop er voor bedrijven diergericht ontworpen systemen beschikbaar (kunnen) zijn, en of dit moment ligt vóór het moment waarop bepaalde ingrepen verboden zullen zijn.

Ketenbenadering
De NVWA acht het tot slot van belang dat dierwaardigheid een opgave is voor de gehele keten. Het wetsvoorstel richt zich nu alleen op de primaire veehouder. De ketenschakels transport en slacht alsook de destructie, de toeleverende industrie, dienstensector en ketenschakels na de slachterijen (onder andere Retail, ambachtelijke productie, horeca) vallen nu buiten de scope van het wetsvoorstel. De houder is echter voor zijn bedrijfsvoering in veel gevallen afhankelijk van andere ketenschakels. Dit bepaalt mede zijn nalevingsgedrag. Wanneer het wetsvoorstel ook voorziet in het aanspreekbaar maken van andere ketenpartners op de transitie naar dierwaardige veehouderij, zou het beoogde doelbereik, aanzienlijk verhoogd kunnen worden.

B Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Handhaafbaarheid
Primair is het voor de NVWA van belang dat nieuwe wet- en regelgeving de benodigde duidelijkheid aan de houder biedt over hoe en wanneer deze aan voorschriften moet voldoen. Dit stelt de toezichthouder in staat om objectief vast te stellen wanneer de houder voldoet aan de voorschriften. Ook maakt het voor de samenleving duidelijk wat op het gebied van dierenwelzijn van de primaire sector verwacht mag worden.

De basis- en gedragsbehoeften die de houder zijn dieren niet permanent dan wel stelselmatig mag onthouden, zijn beschreven in artikel 2.2a. Het eerste lid van dit artikel, is zonder nadere invulling onvoldoende duidelijk en daardoor niet

handhaafbaar. Veel begrippen zullen nader moeten worden ingevuld. Denk bijvoorbeeld aan de termen ‘voldoende’, ‘geschikt’, ‘comfortabel’ en ‘stabiele sociale banden’.

In het vierde lid van artikel 2.2a is de nadere uitwerking van regels per AMvB opgenomen om in de basis- en gedragsbehoeften te voorzien. De NVWA ziet gelet op het voorgaande een noodzakelijkheid in een nadere invulling en concretisering van voorschriften via AMvB’s. Concrete voorschriften in wet- en regelgeving bieden de NVWA juridisch meer handvaten voor toezicht en handhaving dan concretisering van open normen via een handleiding, bijvoorbeeld in de vorm van ‘Gidsen voor goede praktijken’. Voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid is het noodzakelijk dat deze AMvB’s op hetzelfde moment in werking treden als het initiatiefvoorstel.

Met hetgeen wordt geregeld in art 2.2a, eerste lid, ontstaat potentieel strijdigheid met verschillende artikelen in onder andere het Besluit houders van dieren en het Besluit diergeneeskundigen. De NVWA adviseert het wetsvoorstel en de nog te ontwikkelen AMvB’s daarom tijdig (voor inwerkingtreding) langs onderliggende, bestaande of nieuwe AMvB’s te leggen en per artikel te duiden of deze in de huidige vorm kunnen blijven bestaan, moeten komen te vervallen, of dienen te worden gewijzigd. De inhoud van artikel 2.2a 'Het is houders verboden ….uit ervaring of wetenschappelijk onderzoek gebleken gedragsbehoeften.' is onvoldoende handhaafbaar voor wat betreft het element 'uit ervaring'. De NVWA adviseert te verduidelijken wat bedoeld wordt met 'uit ervaring'.

Met dit voorstel wordt gekozen voor inzet van het strafrecht om de verbodsbepaling van art 2.2a te handhaven. De NVWA ziet meerwaarde in het ook bestuurlijk beboetbaar maken van de betreffende artikelen en verzoekt hier ook om. Dit biedt mogelijkheden om in veel gevallen sneller en daardoor effectiever op te treden, met name in geval van overtredingen. Dat is ook met de Wet dieren zo beoogd. Met het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes wordt ook belasting van de strafrechtketen voorkomen.

Uitvoerbaarheid
In het derde lid van artikel 2.2a is geregeld dat voor wie het overgangsrecht geldt, nadere regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop de dieren worden gehouden. Het lijkt echter niet logisch en wenselijk om (ingrijpende) regels te stellen voor houders waarvoor het overgangsrecht geldt. Overgangsrecht is in de kern immers bedoeld om de onder toezichtgestelde een periode de kans te geven zich binnen een redelijke termijn aan te passen aan nieuwe regelgeving. Door voor deze groep voor de tussenliggende periode andere regelgeving op te stellen wordt dit doorkruist. De NVWA adviseert hiermee bij het opstellen van aanvullende regels rekening te houden en concreter te duiden welke stappen, wanneer door welke houders gezet moeten worden in de periode tot 1 januari 2040.

Het overgangsrecht ziet op dit moment niet op alle onderdelen van het wetsvoorstel.

Zo is ervoor gekozen om voor het voorstel voor wat betreft de ingrepen geen overgangsrecht in te bouwen. Dit lijkt in tegenspraak met de tijd die nodig is om de bestaande houderijsystemen te vervangen door diergericht ontworpen houderijsystemen. Het in het wetsvoorstel opgenomen tijdspad voor de uitfasering van ingrepen, betekent dat er in de praktijk een forse druk ontstaat op de handhaving van uitgefaseerde ingrepen. Geadviseerd wordt nader te duiden hoe het tijdspad van uitfasering van ingrepen zich verhoudt tot het tijdspad van de vervanging van bestaande door diergericht ontworpen houderijsystemen.

De NVWA mist in het wetsvoorstel een afweging waarin ook de haalbaarheid van de transitie naar dierwaardige houderijsystemen voor bedrijven is betrokken. Voor een integrale afweging is het zaak om onder andere rekening te houden met de mogelijkheden van bedrijven om tijdig over de vergunningen te beschikken die voor deze transitie nodig zijn, in relatie tot het moment waarop bedrijven eerdere investeringen in stalsystemen hebben afgeschreven.

Het wetsvoorstel houdt in dat de kernbepalingen van het voorstel per 1 juli 2027 in werking treden. Voor een toereikende handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, dient de concretisering van voorschriften in AMvB's vóór 1 juli 2027 te hebben plaatsgevonden en dienen deze AMvB’s ook vóór die datum door het parlement te zijn aangenomen. Voor zover het haalbaar is om te beschikken over AMvB’s die per 1 juli 2027 inwerking kunnen treden, lijkt het geenszins haalbaar voor de NVWA om deze AMvB’s tijdig te vertalen in een effectieve aanpak voor toezicht en handhaving (inclusief het voorzien in de benodigde capaciteit en expertise in de uitvoering).

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om ook voor dieren die gehouden worden voor productiedoeleinden, fokkerijvoorschriften te ontwikkelen. De NVWA kan pas na concretisering van fokkerijvoorschriften, uitspraken doen over de handhaaf-baarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van deze voorschriften. Op basis van de ervaring die is opgedaan in het toezicht op voorschriften voor de fokkerij van gezelschapsdieren, is gebleken dat de concretisering van fokkerij-voorschriften en de handhaving van deze voorschriften een meer dan gemiddelde uitdaging vormt.

Alles overziend kan de NVWA in dit stadium van het wetsvoorstel waarin de AMvB's nog niet zijn ingevuld, nog geen uitspraak doen over de benodigde capaciteit voor toezicht en handhaving van het wetsvoorstel. Eerst zal er helderheid moeten zijn over de inhoud van de nog op te stellen AMvB’s.

Fraudebestendigheid
Voor wat betreft de beoordeling van het wetsvoorstel op het aspect van fraudebestendigheid, is onderstaand aangegeven welke onderdelen een mogelijke fraudegevoeligheid kennen. Bij nadere analyse of na ervaring in de praktijk, kan blijken dat het hier meer kwetsbaarheden voor de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

betreft dan voor de fraudebestendigheid.

Het verbieden van ingrepen met de uitzondering van ingrepen met een diergeneeskundige noodzaak, kan fraudegevoelig zijn. Deze gevoeligheid bestaat ook bij de huidige wetgeving. De NVWA verwacht dat houders juist ook voor de op basis van dit wetsvoorstel verboden ingrepen zullen proberen aan te voeren dat sprake is van een diergeneeskundige noodzaak.

Verschillende voorschriften zoals ‘het gelijktijdig eten zonder concurrentie’ of ‘het verkeren in stabiele sociale verbanden’ zijn veelal op papier eenvoudig te garanderen, in die zin dat een houder hieraan in de administratie lijkt te voldoen, terwijl de praktijk daarvan afwijkt. Bij inspectie blijkt dan dat aan het betreffende voorschrift niet wordt voldaan. Het toezicht op dergelijke voorschriften is daarom minder eenvoudig en het vraagt meer tijd om de papieren werkelijkheid te vergelijken met de feitelijke werkelijkheid. Voor een effectieve fraudebestrijding/handhaving zullen dus meer complexe en meer tijdrovende inspecties nodig zijn.

In artikel 2.2.a, eerste lid, van het wetsvoorstel is omschreven dat het verbod zoals bedoeld in dat artikel geldt voor houders van dieren die ‘bedrijfsmatig worden gehouden voor de productie van dierlijke producten’. De term ‘bedrijfsmatig’ kan leiden tot creatieve constructies met rechtspersonen om niet te hoeven voldoen aan deze regels. Bovendien strookt deze afbakening niet met artikel 2.2 van het Bhd. De NVWA adviseert daarom om in bewoording aan te sluiten bij artikel 2.2 van het Besluit houders van dieren.