

Vergaderjaar 2023–2024

35 746

Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG

Ontvangen 17 mei 2024

1. Inleiding

De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP en de PvdD hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. Zij willen daarover graag een aantal nadere vragen stellen aan de regering. De leden van deze fracties hebben hun vragen en opmerkingen gezamenlijk geformuleerd.¹

Naar aanleiding van de op dinsdag 14 mei 2024 gehouden deskundigenbijeenkomst in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Actualisering diergezondheidsregels (35 746) hebben de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt nog enkele aanvullende vragen en opmerkingen.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het Tweede verslag van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen. Ik dank de leden voor de gestelde vragen. In deze nota naar aanleiding van het Tweede verslag beantwoord ik de vragen en ga ik in op de gemaakte opmerkingen. Hierbij houd ik de volgorde en indeling van het verslag aan.

¹ Daarbij hebben de fractieleden tevens betrokken hun vragen en opmerkingen over de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren (Kamerstuk 28 286, AC), zie Korte aantekeningen vergadering commissie LNV 23 april 2024 (onder 2).

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP en de PvdD in reactie op de nota naar aanleiding van het verslag

In artikel 8 van de Bijlage I van de EEG-Richtlijn 2008/120 die betrekking heeft op minimumnormen ter bescherming van varkens, staan drie eisen:

- 1. «Het couperen van staarten en het verkleinen van de hoektanden mogen niet als routinemaatregel worden uitgevoerd, maar alleen wanneer bepaalde kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd.*
- 2. Voordat tot deze ingrepen wordt besloten, moeten maatregelen worden getroffen om staartbijten en andere gedragsstoornissen te voorkomen, de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking genomen.*
- 3. Hiertoe moeten ontoereikende omgevingsfactoren of beheersystemen worden aangepast.»*

U schrijft in uw antwoord van 19 april 2024 (28 286 AC) op vraag 7 dat in artikel 2.3 van het Besluit diergeneeskundigen is uitgewerkt dat de handelingen van het couperen van staarten en het verkleinen van de hoektanden «niet routinematig mogen worden verricht».

Uit welke bewoordingen van artikel 2.3 leidt u dat af?

Het begrip «routinematig» duidt op een gewoonte of een activiteit die standaard of onvoorwaardelijk plaatsvindt. Dat is bij de genoemde lichamelijke ingrepen juist niet het geval, omdat artikel 2.3 van het Besluit diergeneeskundigen voorwaarden stelt aan die ingrepen. Die mogen alleen worden uitgevoerd als aan die voorwaarden is voldaan («mits», zie artikel 2.3, onder b, aanhef en onder c, aanhef, van het Besluit diergeneeskundigen).

U schijft in uw antwoord van 14 maart 2024 (28 286 AB) op vraag 16: «Bij circa 99% van de biggen wordt de staart gecoupeerd».

Deelt u het oordeel van de leden van de fractie dat het couperen routinematig wordt verricht?

De hierboven genoemde eisen uit bijlage I van EEG-Richtlijn 2008/120 zijn geïmplementeerd in het Besluit diergeneeskundigen. Op grond van artikel 2.3 lid 2 van het Besluit diergeneeskundigen mag een houder een deel van de staart van de big couperen als aan de volgende voorwaarden is voldaan: de big mag niet ouder zijn dan vier dagen, er moet sprake zijn van kwetsuren van staarten of oren bij andere varkens, en de houder moet maatregelen hebben getroffen om staartbijten en andere gedragsstoornissen te voorkomen waaronder het aanpassen van omgevingsfactoren of beheerssystemen waarbij de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking worden genomen.

Uit een onderzoek van Wageningen University & Research (WUR) uit 2022 blijkt dat circa 99% van de staarten van biggen in Nederland worden gecoupeerd. Ik kan momenteel niet goed inschatten welk deel van de houders die biggen couperen hebben voldaan aan de voorwaarden voor het mogen couperen. Deze voorwaarden zijn open geformuleerd. Zo is niet duidelijk wat onder kwetsuren kan worden verstaan, en welke getroffen maatregelen de houder dient te nemen om het staartbijten te verminderen voldoende zijn om te mogen couperen. Door deze open normen is dit verbod op het «routinematig» couperen lastig handhaafbaar.

In 2022 is LNV samen met de NVWA een traject gestart om deze open normen nader in te vullen. Ik heb in de brief² over de invulling van de regelgeving dierwaardige veehouderij aangegeven dat ik als eerste stap per 2026 een aantal maatregelen wil nemen om staartcouperen uit te faseren, waaronder het invullen van deze open normen.

Is het juist dat het verbod tot het routinematig couperen van staarten bij biggen al meer dan 10 jaar geldt? Hoelang precies?

Het is juist dat staartcouperen bij biggen al meer dan tien jaar aan voorwaarden is verbonden en dat die voorwaarden berusten op het uitgangspunt dat het couperen niet routinematig mag plaatsvinden. Sinds 1994 gelden Europese voorwaarden aan het couperen van varkensstaarten die toen tevens in de Nederlandse regelgeving zijn geïmplementeerd. Toentertijd in het Varkensbesluit (1994), daarna in het Ingrepenbesluit (1996) en sinds 2014 in het Besluit diergeneeskundigen.

De huidige richtlijn waarnaar in de vraagstelling wordt verwezen (Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PB 2009 L 047), hierna de Varkensrichtlijn) werd voorafgegaan door Richtlijn 91/630/EEG (Richtlijn van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PB 1991 L 340)). Die laatste richtlijn stelde in de bijlage dat «het gedeeltelijk couperen van de staart of knippen van de tanden mag niet als routine gebeuren, maar alleen als op het bedrijf blijkt dat de uiers van zeugen of de oren of staarten van de varkens zijn verwond omdat deze maatregelen niet zijn toegepast».

Bij Richtlijn 2001/93/EG van de Commissie van 9 november 2001 houdende wijziging van Richtlijn 91/630/EEG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens (PB 2001 L 316) is die bijlage vervangen waarbij de voorwaarden voor couperen aangescherpt zijn; die voorwaarden zijn overgenomen in de Varkensrichtlijn van 2008. In Nederland is richtlijn 91/630/EEG aanvankelijk geïmplementeerd in het toenmalige Varkensbesluit (Stb. 1994, 577) en is dit in 1996 overgaan naar het toenmalige Ingrepenbesluit. Sinds 2014 staan de regels over het couperen van varkensstaarten in het Besluit diergeneeskundigen.

Levert het overtreden van het verbod tot het routinematig couperen van staarten bij biggen een strafbaar feit op? Zo nee, is dat dan in overeenstemming met de genoemde Europese richtlijn? Zo ja, uit welke voorschriften volgt dat die overtreding een strafbaar feit is? Hoe vaak is in de afgelopen 5–10 jaar handhavend opgetreden tegen deze overtredingen, kunt u specifiek zijn in aantal en strafmaat?

Het couperen van staarten bij biggen moet voldoen aan het gestelde in artikel 2.3, onderdeel b, en artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen. Die voorwaarden zijn in overeenstemming met de eisen die de Varkensrichtlijn stelt aan het verrichten van die ingreep en zijn deels ook strenger (in de richtlijn ligt de leeftijdsgrens op zeven dagen, in Nederland op vier dagen).

Wanneer couperen in strijd met die voorwaarden wordt verricht, is er sprake van een door de Wet dieren verboden lichamelijke ingreep. Artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren bevat een verbod daartoe. Een overtreding van dat verbod levert een strafbaar feit op, dat volgt uit artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren.

² Kamerstuk 28 286 AA

De in dit wetsartikel genoemde voorwaarden zijn zoals eerder benoemd open geformuleerd. Zo is niet duidelijk wat onder kwetsuren kan worden verstaan, en welke getroffen maatregelen om het staartbijten te verminderen voldoende zijn om te mogen couperen. Tot deze normen nader zijn ingevuld is uniforme handhaving in de praktijk niet mogelijk en zijn er derhalve geen specifieke gegevens over aantal en strafmaat.

In welke Nederlandse wettelijke voorschriften is de tweede eis die volgt uit de hierboven geciteerde Richtlijn uitgewerkt in een voor de houder geldende verplichting? Uit welke bewoordingen van dat Nederlandse wettelijke voorschrift leidt u dat af?

De tweede eis zoals die in de vraagstelling wordt geciteerd, staat opgenomen in artikel 2.3, onder b, onder 3^o en onder c, onder 4^o, van het Besluit diergeneeskundigen. Dat de houder de bedoelde ingrepen mag verrichten en dat die daarbij aan die voorwaarde moet voldoen, volgt uit artikel 2.12, onderdelen b en c, van het Besluit houders van dieren in samenhang gelezen met artikel 2.3, onderdelen b en c, van het Besluit diergeneeskundigen.

Levert het niet nakomen van die verplichting een strafbaar feit op? Zo nee, is dat dan in overeenstemming met de genoemde Europese richtlijn? Zo ja, uit welke voorschriften volgt dat die overtreding een strafbaar feit is? Hoe vaak is in de afgelopen 5–10 jaar handhavend opgetreden tegen deze overtredingen, kunt u specifiek zijn in aantal en strafmaat?

Het couperen van staarten bij biggen moet voldoen aan het gestelde in artikel 2.3, onderdeel b, en artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen. Die voorwaarden zijn in overeenstemming met de eisen die de Varkensrichtlijn stelt aan het verrichten van die ingreep en zijn deels ook strenger (in de richtlijn ligt de leeftijdsgrens op zeven dagen, in Nederland op vier dagen).

Wanneer couperen in strijd met die voorwaarden wordt verricht, is er sprake van een door de Wet dieren verboden lichamelijke ingreep. Artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren bevat een verbod daartoe. Een overtreding van dat verbod levert een strafbaar feit op, dat volgt uit artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren. Zie mijn antwoord bij de vraag over het handhavend optreden. Zo lang de open norm niet is ingevuld, kan de NVWA niet handhaven.

Met welke in dat voorschrift bedoelde maatregelen kunnen het staartbijten en andere gedragsstoornissen worden voorkomen? Geldt dat ook voor het terugbrengen van het aantal te houden varkens in de betreffende ruimte?

Staartbijten heeft diverse oorzaken. Naast de door u genoemde factor van ruimte, kunnen onder andere de volgende factoren een rol spelen: de foklijn, gezondheid van de dieren, hygiëne, exploratiemogelijkheden, kwaliteit van voeding en drinkwater, klimaat in de stal, het optreden van tocht, de hokinrichting, de competitie om voer. Daarnaast kunnen seizoenswisselingen door optreden van temperatuurwisselingen een rol spelen bij het ontstaan van staartbijten. Maatregelen die de bovengenoemde factoren positief beïnvloeden kunnen, afhankelijk van de bedrijfsspecifieke situatie, een bijdrage leveren aan het verminderen van het risico op staartbijten.

In welke Nederlandse wettelijke voorschriften is de derde eis die volgt uit de hierboven geciteerde Richtlijn uitgewerkt in een voor de houder geldende verplichting? Uit welke bewoordingen van dat Nederlandse wettelijke voorschrift leidt u dat af?

De derde eis zoals die in de vraagstelling wordt geciteerd, staat opgenomen in artikel 2.3, onder b, onder 3^o en onder c, onder 4^o, van het Besluit diergeneeskundigen. Dat de houder de bedoelde ingrepen mag verrichten en dat die daarbij aan die voorwaarde moet voldoen, volgt uit artikel 2.12, onderdelen b en c, van het Besluit houders van dieren in samenhang gelezen met artikel 2.3, onderdelen b en c, van het Besluit diergeneeskundigen.

Levert het niet nakomen van die verplichting een strafbaar feit op? Zo nee, is dat dan in overeenstemming met de genoemde Europese richtlijn? Zo ja, uit welke voorschriften volgt dat die overtreding een strafbaar feit is? Hoe vaak is in de afgelopen 5–10 jaar handhavend opgetreden tegen deze overtredingen, kunt u specifiek zijn in aantal en strafmaat?

Het couperen van staarten bij biggen moet voldoen aan het gestelde in artikel 2.3, onderdeel b, en artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen. Die voorwaarden zijn in overeenstemming met de eisen die de Varkensrichtlijn stelt aan het verrichten van die ingreep en zijn deels ook strenger (in de richtlijn ligt de leeftijdsgrens op zeven dagen, in Nederland op vier dagen).

Wanneer couperen in strijd met die voorwaarden wordt verricht, is er sprake van een door de Wet dieren verboden lichamelijke ingreep. Artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren bevat een verbod daartoe. Een overtreding van dat verbod levert een strafbaar feit op, dat volgt uit artikel 8.11, eerste lid, van de Wet dieren.

Zie mijn antwoord bij de vraag over het handhavend optreden.

Welke in dat voorschrift bedoelde omgevingsfactoren of beheersystemen komen in aanmerking voor de bedoelde aanpassing? Geldt dat ook voor het terugbrengen van het aantal te houden varkens in de betreffende ruimte?

Alle omgevingsfactoren of beheersystemen die het risico op staartbijten kunnen verhogen komen in aanmerking voor de bedoelde aanpassing. Naast verlaging van de bezettingsgraad, betreft dat bijvoorbeeld de hokinrichting, de aanpassing van het stalklimaat, verbetering van hokverrijking, zorgen voor voldoende drink en eetplekken, goed reiniging en ontsmetting, vervangen van volledig roostervloeren.

Welke maatregel het meeste effect heeft op het verminderen van staartbijten is afhankelijk van de specifieke situatie op het bedrijf. Wetenschappers van de Europese autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) geven aan dat het relatieve belang van de diverse risicofactoren van staartbijten niet kan worden gekwantificeerd³. EFSA adviseert de risicofactoren per bedrijf te beoordelen, aangezien de risicofactoren per bedrijf sterk kunnen verschillen. Varkenshouders in Nederland zijn sinds 2020 verplicht op grond van eisen uit de private kwaliteitssystemen om jaarlijks een risicobeoordeling op staartbijten uit te voeren («de welzijn-scheck»).

³ Multifactorial approach to assess pig welfare | EFSA (europa.eu)

De leden hebben een aantal keer gevraagd welk «redelijk doel» als bedoeld in artikel 2.1 Wet dieren door de veehouder wordt nagestreefd als hij overgaat tot het couperen van staarten, afvijlen van tanden, onthoornen en andere dierverminkende handelingen en in hoeverre u het ethisch verantwoord acht dat zulke verminkende handelingen nog jarenlang door u worden toegelaten terwijl zij – indien niet met een redelijk doel verricht – onder de delictsomschrijving van het strafbare feit van dierenmishandeling vallen.

In feite is telkens een antwoord door u vermeden door te stellen dat toepassing van artikel 2.1 (als vangnetbepaling) niet aan de orde komt omdat artikel 2.8, eerste lid van toepassing is.

Dit brengt de leden van de fracties ertoe om de vragen anders in te richten en wel als volgt.

Deelt u de constatering van de leden dat het couperen van staarten, afvijlen van tanden, onthoornen en andere dierverminkende handelingen onder het strafbare feit van dierenmishandeling vallen indien in artikel 2.8 Wet dieren niet een aparte regeling zou zijn opgenomen?

Dit is een hypothetische vraag die ik niet kan beantwoorden omdat ik antwoord geef op basis van de Wet dieren zoals die is. Feit is nu eenmaal dat artikel 2.1 van de Wet dieren door de wetgever nadrukkelijk is voorzien als een vangnetbepaling voor «*situaties dat andere meer specifieke verbodsbepalingen ontoereikend blijken of niet genoegzaam voorzien in de gepleegde handeling jegens het dier*» (Kamerstukken II 31 389, nr. 3, p. 39) en dat artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren voorziet in een specifieke verbodsbepaling juist ten aanzien van lichamelijke ingrepen bij dieren.

Deelt u het oordeel van de leden van de fractie dat de regering door die handelingen in het Besluit diergeneeskundigen als «toelaatbaar» aan te merken, toestaat dat veehouders handelingen mogen verrichten die indien verricht door «gewone mensen» als strafbare dierenmishandeling voor vervolging in aanmerking zouden komen?

Het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren is aan voorwaarden gebonden en mag alleen worden uitgevoerd door degenen aan wie dit krachtens de Wet dieren is toegestaan. Het is anderen op grond van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren inderdaad verboden die lichamelijke ingreep te verrichten.

Blijkens uw antwoorden zullen die dier verminkende handelingen door veehouders op enig moment worden verboden maar zullen de handelingen die normaal als strafbare «dierenmishandeling» gelden, door de veehouders mogen worden voortgezet zolang dat nodig is voor hun financiële positie en met het oog op de tijd die zij nodig hebben om zich aan te passen?

Deelt u het oordeel van de leden van de fracties dat u het financiële belang van de veehouder zwaarder vindt wegen dan het belang bij het voorkomen van strafbare dierenmishandeling? Vindt u dat ethisch toelaatbaar?

Allereerst merk ik op dat ik mij bij de beantwoording van deze vraag niet uitlaat over wat al dan niet strafbaar is. In algemene zin moge duidelijk zijn dat strafbare handelingen moeten stoppen. De vraag die aan de orde is, is echter juist wat in het oordeel van de wetgever strafbaar *zou moeten zijn*. Ik vat de vraag zo op dat de leden van de PvdD-fractie vragen naar de afweging tussen de financiële belangen van veehouders enerzijds, en de belangen van dieren anderzijds.

Zoals ik in mijn eerdere antwoord benoemde, vind ik dat fysieke ingrepen die geen diergeneeskundige noodzaak hebben, moeten worden uitgefaseerd. Dit vind ik op ethische gronden. Zulke ingrepen zijn namelijk strijdig met de intrinsieke waarde van het dier. Bij het maken van beleid dient echter ook rekening gehouden te worden met hoe dat beleid in de praktijk uitpakt. Dit is eveneens een ethische dimensie van de politieke verantwoordelijkheid.

Hoewel ik in principe zou willen dat ingrepen liever eerder dan later zouden stoppen, is het nodig om oog te hebben voor, en te anticiperen op mogelijke onbedoelde neveneffecten voor dier en boer. Mijn weging is niet zozeer of enerzijds het financiële belang of anderzijds het dierenwelfzijnsbelang voorrang dient te krijgen, maar eerder hoe een veehouderij kan worden bereikt waarin én de integriteit van dieren wordt gerespecteerd, én veehouders toekomstbestendig kunnen boeren, zonder dat het probleem dat opgelost moet worden, zich verplaatst.

In de vragen van de leden van de fracties was verwezen naar de op basis van de Quicksan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij in artikel 2a van het amendement-Ouwehand omschreven gedragsbehoeften. U schijft: «ik stel vast dat de in het genoemde amendement-Ouwehand omschreven gedragsbehoeften gebaseerd zijn op de genoemde Quicksan» en dat die «onderdeel» zal zijn van de «actuele beschikbare wetenschappelijke kennis» waarop de AMvB zal worden gestoeld.

Zijn er aanwijzingen dat het komende half jaar wetenschappelijke rapporten zullen verschijnen met inzichten over gedragsbehoeften die afwijken van de bedoelde Quicksan? Zo ja, waarop baseert u dat?

Nee, zulke aanwijzingen zijn mij niet bekend.

Waarom wacht u dan met het vaststellen van de AMvB als bedoeld in artikel 2.2 twaalfde lid van het ontwerp? Dat daarnaast en daarna op grond van artikel 2.3a bij AMvB specifieke voorschriften voor het houden van dieren dienen te worden opgesteld die zich richten tot veehouders, staat immers los van de omschrijving van de gedragsbehoeften waarop artikel 2,2, twaalfde lid betrekking heeft. De op basis van artikel 2.3a vast te stellen voorschriften kunnen worden ingevoegd in de AMvB als bedoeld in artikel 2.2 twaalfde lid die al eerder kan worden vastgesteld.

Die twee zaken staan niet los van elkaar. Bij de totstandkoming van de AMvB waarin de gedragsbehoeften worden aangewezen, zal inzichtelijk worden gemaakt, wat de gevolgen van die aanwijzing zijn. Daarbij zal ook inzichtelijk worden wat het van een houderij vergt om in bepaalde gedragsbehoeften te kunnen voorzien. Met het oog op een goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving zullen daarom, waar nodig, ook aanvullende regels aan de houder worden gesteld met het oog op het voldoen aan die gedragsbehoeften.

Bovendien vereist het voorliggende wetsvoorstel dat een AMvB die op die punten wordt uitgewerkt uiterlijk een jaar na inwerkingtreding van de wet wordt voorgehangen bij de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, dat loopt om die reden dus ook procedureel samen.

Het amendement Vestering is volgens de Minister «onvoldoende duidelijk». Dit wordt als reden opgegeven voor de ontwikkeling van de nota van wijziging. Echter, deze wet – indien deze wordt aangenomen door de Eerste Kamer – behoeft nadere uitwerking door AMvBs. Waarom

heeft de Minister er niet voor gekozen om AMvBs te ontwikkelen voor de bestaande Wet dieren met het amendement Vestering?

Daar is niet voor gekozen omdat de reikwijdte van artikel 2.1 niet kan worden afgebakend bij AMvB.

Artikel 2.3a. lid 4 stelt dat de AMvBs erop zijn gericht om «uiterlijk in 2040» een dierwaardige wijze van het houden van dieren te bewerkstelligen. Hierop stelt hetzelfde artikel een uitzondering (voor dierwaardige veehouderij (eerste lid), niet voor de ingrepen (derde lid)): «tenzij en voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties bij die in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur een langere termijn wordt gesteld met het oog op een redelijke overgangstermijn gericht op het door houders van dieren kunnen terugverdienen van investeringen die noodzakelijk zijn om aan die regels te voldoen».

Gezien deze uitzondering heeft de Wet dieren geen heldere termijn voor wanneer dieren in de veehouderij op een dierwaardige wijze moeten worden gehouden. Is de Minister voornemens om aan te sturen op een volledige dierwaardige veehouderij uiterlijk in 2040? Zo ja, hoe wil hij dit bewerkstelligen (naast het ontwikkelen van AMvBs)? Zo nee, waarom niet?

Mijn streven is gericht op een dierwaardige veehouderij in 2040. Ik ben mij er terdege van bewust dat dit een majeure stap is. Ik vind het van belang een zorgvuldig traject richting 2040 vorm te geven. Dat is niet alleen voor de gezondheid en welzijn van de dieren van belang maar is ook van belang voor de veehouders en hun ketenpartners. In mijn brief⁴ heb ik geschetst dat het niet alleen aan veehouders is om te komen tot dierwaardige veehouderij maar dat dit ook inspanningen vergt van ketenpartijen, financiers en overheid. Deze transitie gaat immers gepaard met significante transitiekosten, voorziene knelpunten in wet- en regelgeving, hogere structurele kosten, en vraagstukken rondom de samenhang met de bredere verduurzamingsopgave (klimaat, water, bodem, biodiversiteit, milieu, lucht etc.). Op verschillende onderdelen zijn eerst onderzoek en pilots nodig om de doelstellingen voor dierwaardige en emissiearme veehouderij in de praktijk te kunnen realiseren. Ook is een zekere mogelijkheid gewenst om tussentijds te kunnen bijsturen, afhankelijk van hoe de omstandigheden zich ontwikkelen en om in te spelen op nieuwe wetenschappelijke inzichten. De acties die in de lange termijn aanpak een rol spelen (zoals onderzoek, pilots en onafhankelijk meten en monitoren) zal ik de komende tijd verder (laten) uitwerken zodat zo veel mogelijk is voorbereid voor een volgend kabinet.

3. Aanvullende vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt naar aanleiding van de op 14 mei 2024 gehouden deskundigenbijeenkomst

De covenant partners pleiten voor snellere vergunningverlening.⁵ De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt vragen de regering welke mogelijkheden zij daarvoor ziet binnen het stelsel van de Omgevingswet zonder de rechtszekerheid, milieudoelen en dierenwelzijnsdoelen te verzwakken.

⁴ Kamerstuk 28 286 AA

⁵ Verslag voorzitter convenanttraject dierwaardige veehouderij 7 december 2023, p. 12 randvoorwaarde 2. Dit verslag is gevoegd als bijlage bij Kamerstuk II 28 286, nr. 1321.

De benodigde aanpassingen op een veehouderij om te komen tot een dierwaardige veehouderij kunnen divers zijn. Het gaat dan om verschillende activiteiten, zoals bouwactiviteiten en milieuactiviteiten, die vergunning-plichtig kunnen zijn. Binnen de Omgevingswet is een groot aantal vergunning-plichtige activiteiten samengebracht in één omgevingsvergunning. Daarvoor kan één vergunning worden aangevraagd en gelden geharmoniseerde procedures. Die procedures zijn mede vastgesteld om de besluitvorming te versnellen. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari jl. kunnen de mogelijkheden van de wet worden benut. Het is goed als daar in de praktijk nu gebruik van wordt gemaakt en ervaring mee wordt opgedaan. Vervolgens kan worden gezien of verdere aanpassingen nodig zijn. Dit laatste zal plaatsvinden in gezamenlijkheid met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die verantwoordelijk is voor het stelsel van de Omgevingswet als geheel.

De wens tot doelsturing klonk luid onder de deelnemers aan de deskundigenbijeenkomst en is volgens de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt begrijpelijk. Kan de regering dit voor elke sector met bijvoorbeeld drie instrumenten invullen en is doelsturing handhaafbaar en uitvoerbaar, zo vragen deze leden.

Zoals ik in de bijlage bij de brief over de voorgenomen invulling regulering dierwaardige veehouderij heb aangegeven⁶, zal ik in de formulering van voorschriften in de AMvB zoveel mogelijk gebruik maken van (kwantitatieve) doelvoorschriften. Daarmee is er ruimte voor veehouders om in de praktijk op verschillende manieren invulling te kunnen geven aan te behalen doelen. Handhaafbaarheid is bij het werken met doelvoorschriften een essentiële randvoorwaarde. Bij elke maatregel wil ik daarin de juiste balans vinden. Daarbij staat voorop dat het voorschrift moet worden gekozen dat de beste garantie biedt voor het binnen de beoogde periode realiseren van de beoogde doelen.

Voor sommige maatregelen geldt dat details ten aanzien van de weg naar te behalen doelen door de sector zelf kunnen worden uitgewerkt, bijvoorbeeld in een gids voor goede praktijken.

Los van de regels die in de AMvB zullen worden opgenomen, wil ik ook ruimte laten voor andere vormen van doelsturing, bijvoorbeeld met behulp van keurmerken en/of kritieke prestatie-indicatoren, die eveneens kunnen bijdragen aan het realiseren van dierwaardige veehouderij. Voor elke sector zal worden gezien welke instrumenten daarvoor kunnen worden ingezet, mits deze afdoende kunnen worden geborgd.

Ook vernemen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt graag van de regering wat de kosten zijn voor het uitvoerbaar maken van de Wet dieren zoals die is voorgesteld. Zij merken op dat de Eerste Kamer geen inzicht heeft in de sectorplannen zoals die zijn besproken in het convenant dierwaardige veehouderij zodat de Kamer geen oordeel kan vellen over te maken kosten, de doelen en het doelbereik van de benodigde investeringen. Zij informeren of de regering de sectorplannen met de Eerste Kamer zou kunnen delen.

De vier grote veehouderijsectoren (melkvee, kalveren, varkens, pluimvee (alleen kippen)) hebben sectorplannen opgesteld. De pluimvee- en varkenssector hebben deze plannen samen met de Dierenbescherming opgesteld. Ik heb presentaties over deze plannen bijgewoond, maar de plannen zelf heb ik niet ontvangen en kan ik u dan ook niet toesturen. Sectorpartijen hebben aangegeven deze plannen te zullen delen zodra invulling wordt gegeven aan randvoorwaarden voor de transitie naar

⁶ Kamerstuk 28 286 AA

dierwaardige veehouderij. In mijn brief⁷ over de invulling van de regelgeving heb ik aangegeven dat ik, gezien de demissionaire status van het kabinet, geen invulling kan geven aan deze randvoorwaarden. De sectoren hebben hun plannen gedeeld met de onderzoekers van Wageningen Economic Research en Connecting Agri & Food die in opdracht van de voorzitter van het convenanttraject op basis van die plannen een sociaal-economische impactanalyse opstellen. Deze impactanalyse zal naar verwachting in de zomer worden opgeleverd. De onderzoekers hebben in december 2023 een houtskoolschets⁸ opgeleverd en hebben daarin aangegeven dat het gaat om een totale investering in de bandbreedte van € 4,4 tot 5,0 miljard over de periode tot 2040. De onderzoekers hebben aangegeven dat naast de investeringskosten ook rekening moet worden gehouden met jaarlijkse kosten van circa € 1,1 tot 1,3 miljard per jaar. Daarnaast is tot 2030 € 45 miljoen nodig voor pilot- en demonstratieprojecten.

Verder vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt de regering of zij dierwaardigheid als een ondergrens voor veehouderij ziet of als een streefbeeld.

Ik wil toewerken naar een dierwaardige veehouderij, waarbij alle veehouderijbedrijven voldoen aan de nog op te stellen normen in de AMvB die invulling geven aan wat daaronder verstaan moet worden. Ik ben van mening dat een aantal significante stappen nodig is om te voldoen aan de principes van een dierwaardige veehouderij te voldoen. Ik heb daarom ook een stapsgewijze aanpak voorgesteld. Dierwaardige veehouderij is wat mij betreft zowel de ondergrens als het streefbeeld.

De convenantpartners spreken van noodzakelijke conditionaliteiten om een succesvolle verdere transitie naar een dierwaardige veehouderij in de periode tot 2040 te kunnen waarmaken. Er wordt letterlijk gezegd dat het tempo van de transitie naar een dierwaardige veehouderij afhankelijk is van de aanwezigheid van deze randvoorwaarden die niet uitsluitend zien op de benodigde financiële middelen. De leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt willen graag van de regering weten wie de ambitie en het tempo voor een dierwaardige veehouderij bepaalt: de regering of de sector? Is de regering het met deze leden eens dat een wettelijke waarborging (zoals met het amendement Vestering) meer houvast biedt dan een Wet dieren zonder wettelijke norm?

Met het voorliggende wetsvoorstel en de op te stellen AMvB gedragsbehoeften en ingrepen heeft de wetgever de ambitie en het tempo van de transitie naar een dierwaardige veehouderij bepaald. In de AMvB zal helder worden gemaakt aan welke normen per wanneer moet worden voldaan. Die normen zullen realistisch en uitvoerbaar zijn voor houders van dieren in de veehouderij en zullen handhaafbaar zijn voor de toezichthouder. Ik sta daarbij een zorgvuldige en stapsgewijze aanpak voor, die bovendien integraal moet plaatsvinden in samenhang met het bereiken van de andere duurzaamheidsdoelen. De AMvB zal langs de lijnen van de instructiebepaling in artikel 2.3a zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel worden uitgewerkt en uiterlijk een jaar na inwerkingtreding daarvan aan het parlement worden voorgehangen. Het voorliggende wetsvoorstel geeft daarmee de wettelijke waarborg voor de transitie naar een dierwaardige veehouderij.

⁷ Kamerstuk 28 286 AA

⁸ Kamerstuk II 28 286, nr. 1321

Dierwaardige veehouderij gaat niet alleen over houderijsystemen maar ook over (onder meer) transport en fokkerij. Wanneer verwacht de regering dat deze aspecten zijn uitgewerkt, zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de SP, de PvdD en Volt.

Bij de start van het convenantraject is ervoor gekozen te starten met diergericht ontworpen houderijsystemen in het primaire bedrijf in vier veehouderijsectoren. De Europese Commissie heeft in december 2023 een voorstel voor herziening van de Transportverordening gepresenteerd en naar verwachting zal de behandeling daarvan binnenkort starten. De keuze of en hoe met het onderwerp fokkerij van start zal worden gegaan is aan het volgende kabinet.

Verder vragen de leden van deze fracties hoe de totale kosten van de vee industrie zich verhouden tot de totale sociale en maatschappelijke baten van het verbeteren van dierenwelzijn.

Het kabinet heeft dit kwantitatief nog niet in beeld gebracht. De eisen voor dierwaardige veehouderij betekenen dat de vormgeving en inrichting van stallen opnieuw moeten worden ontworpen en uitgetest in de praktijk en dat het management van de veehouder moet veranderen. Tegelijkertijd moeten dierwaardige houderijsystemen emissiearm zijn om te kunnen voldoen aan de beleidsdoelen voor milieu, natuur en klimaat. Dit vraagt om een integrale afweging. In het algemeen levert een dierwaardige en duurzame veehouderij zowel maatschappelijke baten op van het verbeteren van dierenwelzijn als van vermeden milieu- en biodiversiteitschade. Voor een volledige maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) is een brede onderzoeksmethodiek nodig waarin een veelheid aan aspecten moet worden betrokken om de effecten van de transitie naar een duurzame en dierwaardige veehouderij niet alleen in de volle breedte te kunnen overzien maar ook daadwerkelijk uit te kunnen rekenen. De complexiteit van deze transitie vraagt niet alleen om integraliteit, maar ook een verdieping naar sectorniveau en verbijzondering naar regio's. Het is aan het volgende kabinet om te besluiten over het uitvoeren van een dergelijke brede MKBA.

Ten slotte merken de leden van genoemde fracties op dat nagenoeg alle deskundigen tijdens de deskundigenbijeenkomst pleitten voor een visie op voedsel in Nederland en een visie op voedsel in internationaal perspectief. Zij vragen de regering of zij op enige termijn gehoor kan geven aan deze oproep.

In mijn brief van 7 maart 2024⁹ heb ik de huidige inzet op het voedselbeleid omschreven. De toezegging¹⁰ om te komen met een nadere uitwerking van een visie op het integrale gezond en duurzaam voedselbeleid, met bijbehorende beleidskeuzes en financiering, is aan een volgend kabinet om vorm te geven.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

⁹ Kamerstuk II 31 532, nr. 290

¹⁰ Kamerstuk II 31 532, nr. 271