

Vergaderjaar 2022–2023

28 286

Dierenwelzijn

W

## VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van de brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 januari 2023<sup>2</sup> over de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren en de brief van de Minister van 6 februari 2023<sup>3</sup> over het advies van de Raad van State en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren. De leden van de fractie van de **PvdD** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich hierbij aan.

Naar aanleiding hiervan is op 14 februari 2023 een brief gestuurd aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De Minister heeft op 16 maart 2023 een uitstelbericht gestuurd en op 14 juni 2023 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
De Boer

<sup>1</sup> Samenstelling:

Koffeman (PvdD), Faber-Van de Klashorst (PVV), Van Strien (PVV), Gerkens (SP), Atsma (CDA) (*ondervoorzitter*), Pijlman (D66), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), Van Rooijen (50PLUS), Van Ballekom (VVD), Vos (VVD), Crone (PvdA), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Huizinga-Heringa (CU), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga) (*voorzitter*), Meijer (VVD), Otten (Fractie-Otten), Prins (CDA), vacant (GL), Van der Voort (D66), Berkhout (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA) en N.J.J. van Kesteren (CDA).

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286 T.

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286/35 746 U.

# **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT / LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Den Haag, 14 februari 2023

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 19 januari 2023<sup>4</sup> over de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren en uw brief van 6 februari 2023<sup>5</sup> over het advies van de Raad van State en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren. De leden van de **fractie van de PvdD** hebben naar aanleiding hiervan nog een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich hierbij aan.

De leden van de PvdD-fractie zijn verheugd dat ook de regering nadrukkelijk onderschrijft dat de doelstelling van het amendement-Vestering<sup>6</sup> wordt onderschreven, namelijk dat de huisvesting en houderijsystemen van dieren in de veehouderij moeten worden aangepast aan de behoeften van de dieren en niet andersom. Deze leden constateren dat nu de regering blijkens dit antwoord alsook beide Kamers van het parlement blijkens hun instemming met de tekst van het amendement ervan uitgaan dat het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting geen redelijk doel meer vormt om bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen, het vast staat dat naar de huidige ethische opvattingen en de huidige wijze waarop veel dieren worden gehouden in de vee-industrie (en in het bijzonder ook het afknippen van staarten, tenen of tanden en het verminken van snavels) ontoelaatbaar moet worden geoordeeld. Hiermee is volgens de leden van de PvdD-fractie in ethisch opzicht een belangrijke stap bereikt. Zij vragen of u deze analyse en gevolgtrekking onderschrijft.

U wijst erop dat het betreffende amendement in de Tweede Kamer ontraden is omdat het volgens de toenmalig Minister «heel algemeen geformuleerd is, tot veel discussie leidt en niet praktisch uitvoerbaar is».

Zij vragen of u kunt bevestigen dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies oordeelt dat de uitvoerbaarheid van het amendement onderdeel is geweest van de behandeling in de Tweede Kamer. Als de leden van de Tweede Kamer kennis hebben genomen van de argumenten van de toenmalig Minister maar deze niet van voldoende gewicht hebben geoordeeld om tegen te stemmen, meent u dan dat er in de Tweede Kamer een onzorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden?

De leden van de PvdD-fractie vragen of de leden van de Eerste Kamer kennis hebben kunnen nemen van de argumenten van de Minister tegen aanvaarding van het amendement. Zo ja, als de Eerste Kamer het wetsvoorstel, inclusief het amendement, aanvaardt, terwijl zij kennis heeft kunnen nemen van de argumenten tegen aanvaarding van het amendement, meent u dan dat er in de Eerste Kamer een onzorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden?

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286 T.

<sup>5</sup> Kamerstukken I, 2022–2023, 28 286/35 746 U.

<sup>6</sup> Kamerstukken I, 2020–2021, 35 398, 23.

Deze leden vragen of u de mening deelt dat als het parlement kennis heeft genomen van de argumenten voor en de argumenten tegen de aanvaarding van het amendement dat «in werking dient te treden op 1 januari 2023», een besluit van de regering om de inwerkingtreding anders te regelen, afwijkt van wat het parlement heeft beslist.

Zij vragen of u het in overeenstemming met het constitutionele recht acht dat een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard en door de regering is bekrachtigd en bekendgemaakt, door de regering niet zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking wordt gesteld en zo ja, hoe verhoudt uw oordeel zich tot het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State neergelegd in haar advies van 1 februari 2023.

De leden van de PvdD-fractie vragen u of de regering het oordeel van de Raad van State onderschrijft dat voor een (gedeeltelijk) uitstel van inwerkingtreding in beginsel slechts een grond bestaat indien «technische, niet-beleidsmatige factoren die bijvoorbeeld samenhangen met een goede voorbereiding van de invoering van de wet» daartoe recht baseert u dat oordeel? Zo ja, hoe verhoudt de weigering tot een zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking doen treden van de onderhavige wet zich dan tot die regel, nu onbestreden is dat grondslag voor de weigering is dat de Minister een ander verbod – naar het oordeel van de Raad van State «minder omvattend» – wenselijk acht?

De Raad van State wijst er volgens deze leden terecht op dat het amendement «voorziet in een algeheel verbod» terwijl de Minister door de inwerkingtreding te vertragen en een nota van wijziging voor te stellen, beoogt om een «verbod dat minder omvattend is» in te voeren.

Zij vragen of de regering bevoegd is om na aanvaarding van het amendement het Besluit diergeneeskundigen te wijzigen, zodanig dat met ingang van 1 januari 2023 de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van dat besluit komen te vervallen.

De leden van de PvdD-fractie vragen of u hun oordeel deelt dat géén van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen een ander doel dient dan het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting. Zo nee, voor welke handelingen geldt dat dan niet en tot welk doel strekken die handelingen dan? Blijkens uw antwoord suggereert u volgens deze leden dat «sommige ingrepen ook het welzijn van andere dieren of de diergezondheid» dienen. Zijn dat ingrepen die ook nodig zouden zijn indien de dieren op een wijze zouden zijn gehuisvest of gehouden die past bij hun natuurlijke behoeften?

Als vastgesteld moet worden dat géén van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen een ander doel dient dan het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting, zou dan het laten vervallen van die artikelen per 1 januari 2023 een eerste stap hebben gevormd tot uitvoering van het geamendeerde artikel 2.1, eerste lid van de Wet dieren, zo vragen zij u.

De leden van de PvdD-fractie constateren dat u erkent dat er nota's zijn geweest waarin aandacht is besteed aan wijziging in de toekomst van de wijze waarop dieren in de veehouderij worden gehouden. Is het juist dat in de Nota Dierenwelzijn 2002<sup>7</sup> is aangegeven:

«Binnen 10 tot 20 jaar moet de veehouderij en de houderij van gezelschapsdieren zijn omgebogen in de richting van het perspectief van het soorteigen gedrag. Het houderijsysteem is daarbij aangepast aan het dier in plaats van dat het dier aan het houderijsysteem is aangepast»?

<sup>7</sup> Kamerstukken I, 2001–2002, 28 286, nr. 2.

De leden van de PvdD-fractie vragen of u kunt bevestigen dat de uiterste periode die is aangegeven, afloopt in 2022.

Is het juist dat in de Nota Dierenwelzijn 2007<sup>8</sup> in hoofdstuk 5 is bepaald: «De nieuwe stalsystemen dienen zo te zijn ontworpen dat dergelijke ingrepen aan het dier als gevolg van het huisvestingssysteem binnen 15 jaar in principe tot het verleden behoren»? En is het juist dat die periode van 15 jaar in 2023 voorbij zou zijn?

Deze leden vragen of het voor de ondernemers – gelet op wat in de nota's dierenwelzijn van 2002 en 2007 was aangekondigd – voorzienbaar was dat overheidsmaatregelen zouden worden getroffen die met ingang van 2023 een einde zouden maken aan huisvestingsystemen die onvoldoende ruimte laten voor soorteigen gedrag en de natuurlijke behoeften van dieren en in ieder geval aan «het verrichten van ingrepen aan het dier zoals het couperen van staarten, knippen van tanden of snavelbehandelingen» (pagina 10 Dierenwelzijnsnota 2007) en maatregelen die zouden verplichten tot het hebben van huisvesting en houderijen waarbij zulke ingrepen niet meer nodig zouden zijn.

Zij vragen u of het juist is dat in de bestuursrechtspraak als uitgangspunt wordt aanvaard dat ondernemers geen schadevergoeding kunnen claimen indien maatregelen van overheidswege worden doorgevoerd die voorzienbaar waren en in dat opzicht tot het normale ondernemersrisico moeten worden gerekend. Zo nee, op grond van welke juridische onderbouwing komt u tot dat oordeel?

Zo ja, welke beletselen zouden er dan in het licht van artikel 1 EP EVRM bestaan om overeenkomstig de wil van de wetgever met ingang van 1 januari 2023 de toelaatbaarheid van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2,5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen te laten vervallen?

Tot slot vragen de leden van de PvdD-fractie u, indien u van oordeel bent dat er geen sprake zou zijn van voorzienbaarheid, hoe uw oordeel zich dan verhoudt tot de rechtspraak, zoals dat van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 17 oktober 2018<sup>9</sup> en de vaste rechtspraak van de ABRvS inzake planologische nadeelcompensatie waaruit blijkt dat «voor voorzienbaarheid niet is vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft»<sup>10</sup>.

De leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 17 maart 2023.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
L.P. van der Linden

<sup>8</sup> Kamerstukken I, 2007–2008, 28 286, nr. 76.

<sup>9</sup> ECLI:NL:CBB:2018:522.

<sup>10</sup> Zie bijv. ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:757.

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 maart 2023

Uw brief van de fracties van de Partij voor de Dieren en GroenLinks met nadere vragen over de brief inzake de aanpak dierwaardige veehouderij en de vervolgstappen amendement 2.1 Wet dieren kan niet voor de als uiterlijk verzochte datum van 17 maart a.s. beantwoord worden. Meerdere vragen hebben betrekking op het begin februari jl. uitgebrachte advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State over de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren in verband met de actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen. Ik werk momenteel aan de reactie op dit advies (het nader rapport), waarna ik de nota van wijziging bij de Tweede Kamer zal indienen. Vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen de door de fracties gestelde vragen en het advies van de Raad van State zal ik mijn reactie op beide gelijktijdig versturen. Mijn streven is erop gericht dit zo snel mogelijk te doen.

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

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juni 2023

Hierbij stuur ik u mijn reactie op de vervolgvragen en opmerkingen van de fracties van PvdD en GroenLinks over mijn antwoordbrief van 14 februari 2023<sup>11</sup> inzake de nadere vragen inzake de aanpak dierwaardige veehouderij en vervolgstappen amendement artikel 2.1 Wet dieren.

### **Vragen en opmerkingen van de PvdD- en de GroenLinks-fractie**

*De leden van de PvdD-fractie zijn verheugd dat ook de regering nadrukkelijk onderschrijft dat de doelstelling van het amendement-Vestering wordt onderschreven, namelijk dat de huisvesting en houderijsystemen van dieren in de veehouderij moeten worden aangepast aan de behoeften van de dieren en niet andersom. Deze leden constateren dat nu de regering blijkens dit antwoord alsook beide Kamers van het parlement blijkens hun instemming met de tekst van het amendement ervan uitgaan dat het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting geen redelijk doel meer vormt om bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen, het vast staat dat naar de huidige ethische opvattingen en de huidige wijze waarop veel dieren worden gehouden in de vee-industrie (en in het bijzonder ook het afknippen van staarten, tenen of tanden en het verminken van snavels) ontoelaatbaar moet worden geoordeeld. Hiermee is volgens de leden van de PvdD-fractie in ethisch opzicht een belangrijke stap bereikt. Zij vragen of u deze analyse en gevolgtrekking onderschrijft.*

### **Antwoord**

Het uitgangspunt dat de huisvesting en houderijsystemen van dieren moeten worden aangepast aan de behoeften van dieren, en niet andersom, onderschrijf ik. Daarom wil ik ook dat een einde wordt gemaakt aan fysieke ingrepen bij dieren in de veehouderij die dienen om dieren aan te passen aan het houderijsysteem. Daarnaast moeten dieren in de veehouderij in hun gedragsbehoeften kunnen voorzien. Deze doelstellingen van het geamendeerde artikel 2.1, eerste lid, van de Wet dieren<sup>12</sup> onderschrijf ik en vormen tevens de basis van de nota van wijziging bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet dieren in verband met de actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen.<sup>13</sup> Ik wil de dierwaardigheid in de veehouderij verbeteren en uiteindelijk toe naar het volledig gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen in de veehouderij. Over de weg daar naartoe werk ik momenteel met partijen aan een convenant dierwaardige veehouderij, dat tevens de basis vormt voor de verdere uitwerking van de regelgeving.

Ik wijs erop dat veehouders zo goed mogelijk voor hun dieren zorgen. Dat moet gebeuren overeenkomstig de regelgeving, en binnen de gegeven marktomstandigheden. Wanneer de regels ter bescherming van het dierenwelzijn niet voldoende in acht wordt genomen, wordt daartegen opgetreden door de handhavende instanties. Buiten dat is de laatste jaren door veehouders hard gewerkt aan verbeteringen van het dierenwelzijn

<sup>11</sup> Kamerstuk I 28 286 T.

<sup>12</sup> Amendement van het lid Vestering (PvdD), Kamerstuk II 35 398, nr. 23.

<sup>13</sup> Kamerstuk in dossier 35 746, Wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen.

en zijn merkbare verbeteringen tot stand gebracht. Ik wijs erop dat de meeste leghennen niet meer in kooien worden gehouden, dat diverse ingrepen zijn uitgefaseerd, zeugen voor het grootste deel van de dracht in groepen worden gehouden en het antibioticumgebruik in de veehouderij sterk is gedaald.

Tegelijkertijd liggen er belangrijke uitdagingen om het welzijn en de gezondheid van dieren in de veehouderij verder te verbeteren. Die komen bij de totstandkoming van het convenant allen aan bod. Het uitsluitend gebruik van diergericht ontworpen houderijsystemen is een stevige stap. Houderijsystemen die het dier als uitgangspunt nemen betekenen voor de sectoren een echt andere manier van werken. Een dergelijke omslag werkt door in de hele keten en bij iedere partij die betrokken is bij de veehouderij. Ook marktpartijen, overheden en financiers hebben een belangrijke rol om de omslag mogelijk te maken. In het kader van de verduurzaming van de landbouw zet ik daarbij in op een integrale aanpak. Dierwaardigheid is onderdeel van de landbouw van de toekomst, evenals de doelen die zijn gesteld in het kader van klimaat, natuur en milieu.

Ik ben het met de vragenstellers eens dat hiermee op dierwaardigheid in ethische zin een belangrijke stap wordt gezet. Daarbij moet wel worden bedacht dat die stap niet absoluut is. Opvattingen over dieren verschillen van mens tot mens en ontwikkelen zich in de tijd. Dat vindt zijn weerslag in het maatschappelijk debat, in de politiek, in het beleid en uiteindelijk in wet- en regelgeving. De belangrijkste ontwikkeling is dat steeds meer vanuit de behoeften van het dier wordt gekeken. Ik doe dat ook. Daarbij baseer ik me in eerste instantie op de zes principes uit de zienswijze «Dierwaardige Veehouderij» van de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA). Aan de principes van de RDA ligt het wetenschappelijk model van Mellor ten grondslag. Dat gaat ervan uit dat dieren «een leven waardig om te leven» moeten kunnen hebben. Negatieve ervaringen moeten binnen het aanpassingsvermogen van het dier liggen en de balans tussen negatieve en positieve ervaringen tijdens het leven van een dier moet positief zijn. Ik heb aangekondigd het model van Mellor in de wet te gaan verankeren.<sup>14</sup>

*U wijst erop dat het betreffende amendement in de Tweede Kamer ontraden is omdat het volgens de toenmalig Minister «heel algemeen geformuleerd is, tot veel discussie leidt en niet praktisch uitvoerbaar is». Zij vragen of u kunt bevestigen dat de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies oordeelt dat de uitvoerbaarheid van het amendement onderdeel is geweest van de behandeling in de Tweede Kamer. Als de leden van de Tweede Kamer kennis hebben genomen van de argumenten van de toenmalig Minister maar deze niet van voldoende gewicht hebben geoordeeld om tegen te stemmen, meent u dan dat er in de Tweede Kamer een onzorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden?*

Antwoord

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt in haar advies dat de uitvoerbaarheid van het amendement onderdeel is geweest van de behandeling in de Tweede Kamer. Mijn voorganger heeft bij het uitspreken van het oordeel over het amendement onder meer gewezen op de praktische onuitvoerbaarheid van het amendement. Het is juist dat de Tweede Kamer desondanks heeft besloten het amendement te aanvaarden. Het is niet aan mij als Minister om de zorgvuldigheid van besluitvorming in de Kamer(s) te beoordelen. De Kamer(s) controleren de regering, niet andersom.

<sup>14</sup> Kamerstuk I 28 286 S.

*De leden van de PvdD-fractie vragen of de leden van de Eerste Kamer kennis hebben kunnen nemen van de argumenten van de Minister tegen aanvaarding van het amendement. Zo ja, als de Eerste Kamer het wetsvoorstel, inclusief het amendement, aanvaardt, terwijl zij kennis heeft kunnen nemen van de argumenten tegen aanvaarding van het amendement, meent u dan dat er in de Eerste Kamer een onzorgvuldige besluitvorming heeft plaatsgevonden?*

Antwoord

Het is juist dat de Eerste Kamer het (geamendeerde) wetsvoorstel als hamerstuk – dus zonder beraadslaging – heeft aanvaard, en voorafgaand aan dit besluit kennis heeft kunnen nemen van de beraadslagingen in de Tweede Kamer. Het is niet aan mij als Minister om de zorgvuldigheid van besluitvorming in de Kamer(s) te beoordelen. De Kamer(s) controleren de regering, niet andersom.

*Deze leden vragen of u de mening deelt dat als het parlement kennis heeft genomen van de argumenten voor en de argumenten tegen de aanvaarding van het amendement dat «in werking dient te treden op 1 januari 2023», een besluit van de regering om de inwerkingtreding anders te regelen, afwijkt van wat het parlement heeft beslist.*

Antwoord

Het klopt dat de Tweede Kamer dit amendement heeft aanvaard dat, volgens de toelichting van de indiener, was beoogd om op 1 januari 2023 in werking te treden. Tegelijkertijd is in de artikel 12.2 van de Wet dieren bepaald dat de inwerkingtreding van artikelen van de wet of onderdelen daarvan in werking treden bij koninklijk besluit, en daarmee een verantwoordelijkheid van het kabinet. Ik heb ervoor gekozen af te wijken van de wens van de indiener. De redenen hiervoor heb ik uiteengezet zowel in de brief aan de Kamer van 18 november 2022 als in mijn antwoorden op de eerdere vragen van deze leden van 19 januari 2023.

De procedure om het amendement in werking te laten treden is inmiddels in gang gezet. Ik verwijs u in dit verband naar de brief die ik uw Kamer gelijktijdig met deze antwoorden stuur, waarin ik aangeef dat het inwerkingtredingsbesluit op korte termijn in het Staatsblad wordt bekendgemaakt en dat bepaalt dat het amendement op 1 juli 2024 in werking treedt. Conform mijn aankondiging in de genoemde brief van 18 november 2022 heb ik gelijktijdig een nota van wijziging bij de Tweede Kamer ingediend, die uitgaat van de doelstellingen van het amendement, en de handvatten geeft om tot naleefbare en handhaafbare verboden te komen. Het is aan beide Kamers om mijn nieuwe voorstel met het amendement te vergelijken, het te wegen en er een besluit over te nemen.

*Zij vragen of u het in overeenstemming met het constitutionele recht acht dat een wet die door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard en door de regering is bekrachtigd en bekendgemaakt, door de regering niet zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking wordt gesteld en zo ja, hoe verhoudt uw oordeel zich tot het oordeel van de Afdeling advisering van de Raad van State neergelegd in haar advies van 1 februari 2023.*

Antwoord

Het feit dat de wet van 26 mei 2021 tot wijziging van de Wet dieren in verband met de uitvoering van de herziene Europese diergezondheidswetgeving (Stb. 2021, 256) niet zo snel mogelijk en niet als geheel in werking is getreden, acht ik in overeenstemming met het constitutionele recht. Daarbij wijs ik er op dat de voornoemde wet voorziet in de mogelijkheid tot gefaseerde inwerkingtreding en er geen sprake van is dat de wet of onderdelen ervan in het geheel niet in werking zouden treden. In dit



verband verwijs ik verder naar het nader rapport over het voorstel voor de hiervoor genoemde nota van wijziging waarin op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State waarin in de vraagstelling op wordt gedoeld, is ingegaan.

*De leden van de PvdD-fractie vragen u of de regering het oordeel van de Raad van State onderschrijft dat voor een (gedeeltelijk) uitstel van inwerkingtreding in beginsel slechts een grond bestaat indien «technische, niet-beleidsmatige factoren die bijvoorbeeld samenhangen met een goede voorbereiding van de invoering van de wet» daartoe nopen. Zo nee, op grond van welke overwegingen van constitutioneel recht baseert u dat oordeel? Zo ja, hoe verhoudt de weigering tot een zo snel mogelijk en in zijn geheel in werking doen treden van de onderhavige wet zich dan tot die regel, nu onbestreden is dat grondslag voor de weigering is dat de Minister een ander verbod – naar het oordeel van de Raad van State «minder omvattend» – wenselijk acht? De Raad van State wijst er volgens deze leden terecht op dat het amendement «voorziet in een algeheel verbod» terwijl de Minister door de inwerkingtreding te vertragen en een nota van wijziging voor te stellen, beoogt om een «verbod dat minder omvattend is» in te voeren*

Antwoord

De vraag betreft de opmerking die de Afdeling advisering van de Raad van State maakt over het gebruik maken van de inwerkingtreddingsbevoegdheid voor het onderdeel van de wet dat bij het amendement was aangebracht. In het nader rapport is daar op ingegaan, daarom verwijs ik naar mijn reactie aldaar. Mijn aanpak in deze is er steeds op gericht om naast de analyse van het amendement het parlement ook een alternatief te bieden voor dat amendement dat uitvoerbaar en handhaafbaar is. Het is daarbij aan het parlement om dat alternatief te vergelijken met het amendement en daarover een beslissing te nemen. Het is en blijft kortom aan het parlement of het amendement al dan niet wordt vervangen door het alternatief dat ik voorstel.

*Zij vragen of de regering bevoegd is om na aanvaarding van het amendement het Besluit diergeneeskundigen te wijzigen, zodanig dat met ingang van 1 januari 2023 de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2,5 en 2.6 van dat besluit komen te vervallen*

Antwoord

De wetgever heeft de regering bij inwerkingtreding van de Wet dieren (Stb. 2011, 345) de bevoegdheid gegeven om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur lichamelijke ingrepen aan te wijzen waarop het in artikel 2.8 vervatte algemene verbod om lichamelijke ingrepen te verrichten niet van toepassing is. De Wet dieren voorziet daarmee in een gesloten systeem voor lichamelijke ingrepen en kent een limitatieve aanwijzing van lichamelijke ingrepen die wel zijn toegestaan; niet-aangewezen ingrepen zijn wettelijk verboden. In de artikelen van het Besluit diergeneeskundigen waarnaar in de vraagstelling wordt verwezen zijn de ingrepen aangewezen waarvoor het verbod niet geldt. De bevoegdheid tot aanwijzing van deze ingrepen houdt ook in dat de bestaande lijst van ingrepen kan worden heroverwogen en naar aanleiding daarvan kan worden gewijzigd, zodat ingrepen die tot dusverre waren toegelaten, alsnog worden verboden. Dit is dan ook de weg die de wetgever voor zich zag bij het aanpassen van lichamelijke ingrepen die zijn toegestaan (Kamerstuk II 31 389, nr. 3, p. 47). Zo worden tot dusverre aanpassingen ook doorgevoerd. Niet alleen is bij de totstandkoming van het Besluit diergeneeskundigen al direct een eindtermijn bepaald voor verschillende lichamelijke ingrepen (zie Stb. 2014, 162, artikel 7.1), maar ook sindsdien hebben heroverwegingen van lichamelijke ingrepen geleid

tot het uitfaseren van lichamelijke ingrepen (zie bijvoorbeeld Stcrt. 2022, 34735). Het beleid is er immers op gericht te stoppen met fysieke ingrepen die het gevolg zijn van de wijze van houden van dieren (Kamerstuk I 31 389, nr. W)

Die weg geeft duidelijkheid aan een ieder, immers als een ingreep niet expliciet is toegestaan, volgt uit het verbod van artikel 2.8 van de Wet dieren dat zij verboden is. Dat verbod kan strafrechtelijk worden gehandhaafd (artikel 8.11 van de Wet dieren), maar werkt ook breder door. Zo is het onder meer verboden om dieren waarbij een verboden lichamelijke ingreep is verricht, te kopen of te verkopen (artikel 2.7, derde lid, van de Wet dieren).

De regering is bevoegd om de specifiek toegestane uitzonderingen op het verbod van artikel 2.8 te wijzigen of in te trekken. Het amendement heeft daarin geen wijziging aangebracht. Het is eerder zo dat het amendement onduidelijkheid meebrengt ten aanzien van de toelaatbaarheid van de in het Besluit diergeneeskundigen aangewezen lichamelijke ingrepen. Zo is onduidelijk of het amendement heeft beoogd alle ingrepen te verbieden die in voornoemd besluit juist zijn toegestaan. Dat volgt nu niet uit de wet, integendeel zoals hieronder zal worden betoogd.

*De leden van de PvdD-fractie vragen of u hun oordeel deelt dat géén van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen een ander doel dient dan het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting. Zo nee, voor welke handelingen geldt dat dan niet en tot welk doel strekken die handelingen dan? Blijkens uw antwoord suggereert u volgens deze leden dat «sommige ingrepen ook het welzijn van andere dieren of de diergezondheid» dienen. Zijn dat ingrepen die ook nodig zouden zijn indien de dieren op een wijze zouden zijn gehuisvest of gehouden die past bij hun natuurlijke behoeften?*

Antwoord

De in het Besluit diergeneeskundigen aangewezen toegelaten ingrepen kunnen ook andere doelen dienen, dus dit oordeel van de PvdD-fractie deel ik niet. Voordat ik daar inhoudelijk op inga, is het belangrijk er op te wijzen dat artikel 2.1 van de Wet dieren waar het amendement op ziet, steeds een beoordeling vergt van enerzijds de vraag of bij een dier pijn of letsel wordt veroorzaakt dan wel de gezondheid of het welzijn van dieren wordt geschaad en anderzijds het doel of doelen waarvoor dat wordt gedaan. Met het amendement is toegevoegd dat onder een redelijk doel *in elk geval niet begrepen wordt het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting*. Nog daargelaten dat niet helder is wat is bedoeld met «*een bepaald houderijsysteem*» of «*een bepaalde wijze van huisvesting*» laat het amendement onverlet dat er andere doelen kunnen zijn en dat die doelen in het verband van artikel 2.1 bezien redelijk kunnen zijn. In dat geval is er geen sprake van overtreding van het verbod van artikel 2.1, eerste lid, zoals dat is geamendeerd. Ik verwijs voor verdere duiding van het amendement naar de juridische analyse die ik daarover heb opgesteld (Kamerstuk II 28 286, nr. 1265).

In de toelichting op het amendement worden drie ingrepen met name genoemd: het couperen van biggenstaarten, het onthoornen van kalfjes en geiten en het verwijderen van de achterste teen bij hanen die als ouderdier worden gehouden. Die ingrepen dienen ook andere doelen.

Mijn beleid is gericht op het uitfaseren van het couperen van staarten bij biggen. In 2019 (Kamerstuk II 28 973, 218) is hiervoor een einddatum

vastgesteld, namelijk 2030; daarmee is ook uitvoering gegeven aan moties<sup>15</sup> vanuit de Tweede Kamer die opriepen tot het vaststellen van zo'n einddatum. In die brief is ook aangegeven dat de oorzaken van staartbijten moeten worden aangepakt en dat dit in veel gevallen een fundamentele aanpassing van de bedrijfsvoering en de nodige investeringen vergt. Zonder die aanpassingen zal het stoppen met couperen kunnen leiden tot welzijnsproblemen bij varkens. Staartbijten kan namelijk leiden tot verwondingen en infecties en daarmee tot een ernstige aantasting van het dierenwelzijn en de diergezondheid.

Het onthoornen van geitjes is ook in het belang van de veiligheid van de andere dieren, houders en bezoekers van kinderboerderijen (Staatsblad 2018, 146). Ook voor deze ingreep leidt toepassing van het amendement er naar mijn oordeel niet toe dat de ingreep hoe dan ook verboden is.

Het verwijderen van de achterste teen bij hanen is een lichamelijke ingreep die ook het doel van bescherming van andere dieren dient. Hiermee wordt namelijk voorkomen dat de haan met de nagels van zijn achterste tenen de hen beschadigt bij het treden van de hen, waardoor de hen ernstige huid- en veerbeschadigingen oploopt. In zoverre dient die ingreep dus ook een ander doel dan de aanpassing van het dier in kwestie. Zou deze ingreep abrupt worden verboden dan zou dat betekenen dat hennen welzijnsrisico's lopen.

Voor alle bovengenoemde ingrepen geldt dat sprake is van doelen die bij inwerkingtreding van het amendement in het licht van artikel 2.1 van de Wet dieren kunnen worden betrokken.

De wens om deze dieronvriendelijke ingrepen niet langer toe te staan, deel ik. Hiervoor is een bredere beweging naar een dierwaardige veehouderij nodig om alle daarvoor benodigde stappen in samenhang te bezien en te zetten. Dat is wat ik voorsta met het convenant dierwaardige veehouderij. Dat biedt de basis om ook in regelgeving te borgen dat nu nog toegestane ingrepen niet meer toegestaan zijn.

*Als vastgesteld moet worden dat géén van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen een ander doel dient dan het kunnen houden van dieren in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting, zou dan het laten vervallen van die artikelen per 1 januari 2023 een eerste stap hebben gevormd tot uitvoering van het geamendeerde artikel 2.1, eerste lid van de Wet dieren, zo vragen zij u.*

#### Antwoord

De voorgaande beantwoording maakt duidelijk dat genoemde toegestane lichamelijke ingrepen ook andere doelen kunnen dienen dan het kunnen houden van het dier in een bepaald houderijsysteem of een bepaalde wijze van huisvesting. Dat daargelaten ben ik helder over mijn ambitie ten aanzien van het uitfaseren van lichamelijke ingrepen ten aanzien van dieren in de veehouderij. De heroverweging die ik heb aangekondigd (Kamerstuk II 28 286, nr. 1265) zal er dan ook toe leiden dat ik met concrete voorstellen kom ten aanzien van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit houders van dieren opgenomen lichamelijke ingrepen. Dat betekent dat ik op korte termijn een algemene maatregel van bestuur in procedure zal brengen waarin het Besluit diergeneeskundigen wordt aangepast. Zo zal voor iedere betrokkene duidelijk zijn welke van de nu nog toegestane ingrepen niet meer zijn toegestaan. Via die route is, anders dan bij de toepassing van het bij amendement aangepaste artikel 2.1, van de Wet dieren na inwerkingtreding een weg van

<sup>15</sup> Motie Thieme, Kamerstuk II 34 000 XIII, nr. 84 en motie Van Dekken, Kamerstuk II 28 286, nr. 666.

verschillende doelen in relatie tot de lichamelijke ingreep niet nodig. Uit de regelgeving volgt dan klip-en-klaar of een lichamelijke ingreep al dan niet is toegestaan. Is die niet toegestaan, dan is die verboden.

*De leden van de PvdD-fractie constateren dat u erkent dat er nota's zijn geweest waarin aandacht is besteed aan wijziging in de toekomst van de wijze waarop dieren in de veehouderij worden gehouden. Is het juist dat in de Nota Dierenwelzijn 2002 is aangegeven: «Binnen 10 tot 20 jaar moet de veehouderij en de houderij van gezelschapsdieren zijn omgebogen in de richting van het perspectief van het soorteigen gedrag. Het houderij-systeem is daarbij aangepast aan het dier in plaats van dat het dier aan het houderijsysteem is aangepast»? De leden van de PvdD-fractie vragen of u kunt bevestigen dat de uiterste periode die is aangegeven, afloopt in 2022.*

Antwoord

In de genoemde nota Dierenwelzijn uit 2002 heeft mijn voorganger onder meer een «richtinggevend perspectief» geschetst: gehouden dieren leven in een omgeving waarin zij hun soorteigen gedrag kunnen vertonen. De nota heeft van daaruit de ambitie geformuleerd om binnen 10 tot 20 jaar de houderij van dieren om te buigen in de richting van het perspectief van soorteigen gedrag. Het klopt dat de destijds aangegeven periode is verstreken.

*Is het juist dat in de Nota Dierenwelzijn 2007 in hoofdstuk 5 is bepaald: «De nieuwe stalsystemen dienen zo te zijn ontworpen dat dergelijke ingrepen aan het dier als gevolg van het huisvestingssysteem binnen 15 jaar in principe tot het verleden behoren»? En is het juist dat die periode van 15 jaar in 2023 voorbij zou zijn?*

Antwoord

In de genoemde nota Dierenwelzijn uit 2007 heeft mijn voorganger onder meer aangegeven dat, om blijvend te komen tot een maatschappelijk geaccepteerde veehouderij, het streven gericht moet zijn op integrale duurzaamheid. En dat in dat kader geen stalsystemen moeten worden ontworpen die eenzijdig gericht zijn op bijvoorbeeld ammoniakreductie. In dat verband is tevens – samengevat – aangegeven dat het kunnen uitoefenen van het natuurlijk gedrag voor dieren een belangrijk aspect is, en dat de destijds bestaande vormen van huisvesting daarin tekort schieten en daarom nopen tot het verrichten van fysieke ingrepen. In deze context is de door de leden aangehaalde passage opgenomen. Mijn voorganger heeft in de nota als aanpak geformuleerd dat de overheid zich inzet voor de ontwikkeling van integraal duurzame stallen. Het klopt dat de destijds genoemde periode van 15 jaar is verstreken.

*Deze leden vragen of het voor de ondernemers – gelet op wat in de nota's dierenwelzijn van 2002 en 2007 was aangekondigd – voorzienbaar was dat overheidsmaatregelen zouden worden getroffen die met ingang van 2023 een einde zouden maken aan huisvestingsystemen die onvoldoende ruimte laten voor soorteigen gedrag en de natuurlijke behoeften van dieren en in ieder geval aan «het verrichten van ingrepen aan het dier zoals het couperen van staarten, knippen van tanden of snavelbehandelingen» (pagina 10 Dierenwelzijnsnota 2007) en maatregelen die zouden verplichten tot het hebben van huisvesting en houderijen waarbij zulke ingrepen niet meer nodig zouden zijn.*

Antwoord

Aankondigingen in deze nota's maken nog niet dat daarmee voor ondernemers voorzienbaar zou zijn dat in 2023 maatregelen zouden ingaan. Bovendien, voor de Beleidsnota dierenwelzijn uit 2002 is in 2007

de Nota dierenwelzijn in de plaats gekomen. Die laatste nota is voorts in 2012 vervangen door de Nota dierenwelzijn en diergezondheid<sup>16</sup>. De nota dierenwelzijn 2007 is in 2012 ook nadrukkelijk afgerond<sup>17</sup>.

Daarnaast, zoals hierboven ook is beschreven, zijn in het Besluit diergeneeskundigen in 2014 de toegestane lichamelijke ingrepen (opnieuw) vastgesteld. Daarbij is van een heel aantal daarvan ook meteen bepaald dat zij na een bepaalde periode niet meer zijn toegestaan. Er is destijds geen specifieke datum opgenomen waarin al die ingrepen niet meer zouden mogen. Voor bijvoorbeeld de ingreep van het couperen van varkensstaarten is in 2019 een einddatum vastgesteld, namelijk 2030 (Kamerstuk II 28 973, 218). Dat de ingrepen waarvoor in het Besluit diergeneeskundigen geen einddatum is vastgesteld daarom per 1 januari 2023 zouden vervallen kan in dat opzicht ook niet als voorzienbaar worden beschouwd. Temeer niet omdat ten aanzien van ingrepen juist steeds wordt gekeken, mede aan de hand van het afwegingskader «Grip op ingrepen», naar een zorgvuldige uitfasering zodat er geen nieuwe (welzijns)problemen ontstaan.

*Zij vragen u of het juist is dat in de bestuursrechtspraak als uitgangspunt wordt aanvaard dat ondernemers geen schadevergoeding kunnen claimen indien maatregelen van overheidswege worden doorgevoerd die voorzienbaar waren en in dat opzicht tot het normale ondernemersrisico moeten worden gerekend. Zo nee, op grond van welke juridische onderbouwing komt u tot dat oordeel? Zo ja, welke beletselen zouden er dan in het licht van artikel 1 EP EVRM bestaan om overeenkomstig de wil van de wetgever met ingang van 1 januari 2023 de toelaatbaarheid van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen te laten vervallen?*

Antwoord

Het is juist dat ten aanzien van verzoeken om nadeelcompensatie in de jurisprudentie voor de toetsing daarvan een vaste lijn is ontstaan. De in de vraagstelling besloten aanname dat die jurisprudentie van toepassing is op het met ingang van 1 januari 2023 laten vervallen van de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen, deel ik echter niet. Zoals hiervoor aangegeven volgt niet onverkort uit de tekst van het amendement dat die handelingen niet meer zouden mogen worden verricht noch is er naar mijn opvatting sprake van voorzienbaarheid dat die handelingen per 1 januari 2023 niet meer zouden zijn toegestaan.

*Tot slot vragen de leden van de PvdD-fractie u, indien u van oordeel bent dat er geen sprake zou zijn van voorzienbaarheid, hoe uw oordeel zich dan verhoudt tot de rechtspraak, zoals dat van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 17 oktober 2018 en de vaste rechtspraak van de ABRvS inzake planologische nadeelcompensatie waaruit blijkt dat «voor voorzienbaarheid niet is vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft»<sup>7</sup>.*

Antwoord

De voorliggende casus rond het amendement laat zich niet vergelijken met de twee zaken waarnaar in de vraagstelling wordt verwezen. Bij de uitspraak over planologische nadeelcompensatie waar de vraagsteller zich op beroept gaat het om een situatie waarin de vraag aan de orde is of een planologische wijziging voorzienbaar is binnen de context van de aankoop van een onroerende zaak. In zulke zaken speelt onder meer de plicht van

<sup>16</sup> 90C5F433.doc (officiële bekendmakingen.nl).

<sup>17</sup> B6B1EFB9.doc (officiële bekendmakingen.nl).

de koper om onderzoek te doen voordat hij tot koop overgaat een belangrijke rol. Die situatie is niet vergelijkbaar met de voorliggende casus. Ook de situatie in de andere uitspraak waarnaar in de vraagstelling verwezen wordt, namelijk over het fosfaatrechtenstelsel, is niet vergelijkbaar met de voorliggende casus. Het betrof in dat geval aangekondigde wettelijke maatregelen vanwege overschrijdingen van derogatieplafonds. Bovendien, de rechter zet daar uiteen dat voor het vaststellen van een «fair balance» tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu *alle omstandigheden van het geval* van belang zijn. De rechter overweegt dat het daarbij onder meer gaat om «*de voorzienbaarheid, dat wil zeggen de redelijke verwachtingen die een betrokkene kon hebben, de legaliteit van het gebruik dat wordt aangetast, de geleidelijke invoering van de wet, of er flankerend beleid bestaat, of enige compensatie door de overheid wordt geboden en of er voor knelgevallen een voorziening is getroffen.*». Zoals in de juridische analyse is aangegeven, kan niet worden uitgesloten dat het amendement raakt aan het eigendomsrecht. In dat geval is een weging van de beschreven «fair balance» relevant. Hiervoor heb ik beargumenteerd waarom er naar mijn opvatting op basis van de aangehaalde dierenwelzijnsnota's en ook op basis van de tekst van het amendement, geen sprake is van voorzienbaarheid dat per 1 januari 2023 de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 en 2.6 van het Besluit diergeneeskundigen omschreven handelingen niet meer zouden zijn toegestaan. Dat oordeel verhoudt zich daarom goed tot de door de vragensteller aangehaalde rechtspraak als het gaat om de uitleg hoe wordt beoordeeld of er sprake is van een «fair balance».

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