

Ingevuld beleidskompas AMvB dierwaardige veehouderij

1. Wie zijn de belanghebbenden en waarom?

Deze regels zien op de bescherming van het welzijn van varkens, pluimvee, melkvee en kalveren en zijn gericht tot degenen die deze dieren houden. Zij zijn primair de belanghebbenden bij deze AMvB die de regels vastlegt voor het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij in 2040.

Voor dieren betekenen deze regels dat zij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen (denk bv. aan rustgedrag, speelgedrag, maternaal gedrag) en dat er geen lichamelijke ingrepen meer bij dieren worden verricht die worden uitgevoerd om de dieren in een houderijsysteem te kunnen houden (voorbeeld: staartcouperen bij varkens). De houderijsystemen zullen meer en meer worden ingericht vanuit de behoeften van het dier en niet andersom, zoals nu regulier het geval is. De beschikbare wetenschappelijke informatie laat zien dat dit een grote verbetering is van het dierenwelzijn. Het door-vertalen van die informatie naar nieuwe wet- en regelgeving kan een grote verbetering inhouden voor het dierenwelzijn wanneer deze wet- en regelgeving door houders wordt nageleefd.

De regels verplichten veehouders ertoe om de dieren die zij houden voor de productie van dierlijke producten op een dierwaardige wijze te houden. Het betreft voor deze AMvB veehouders in de volgende vier sectoren: de varkenssector, de pluimveesector, de melkveesector en de kalversector. Zij zijn degenen die binnen het kader van deze regels de dieren zullen houden op hun bedrijven. Dit kan in mindere en ook in vergaande wijze impact hebben op hun bedrijfsvoering, hun stalgebouwen, hun management, hun verdienmodel et cetera. De benodigde aanpassingen kunnen eenvoudig van aard, zijn maar kunnen op onderdelen ingrijpend en vergaand zijn. Dat laatste kan het geval zijn waar het gaat om regels die ertoe verplichten dat dieren voldoende ruimte hebben in de stallen om te voorzien in hun gedragsbehoeften, en ook regels die forse aanpassingen van stallen vragen, zoals regels omtrent vloeren, gescheiden functiegebieden en het type huisvesting. Voor veel veehouders noopt het doel te komen tot een dierwaardige wijze van het houden van dieren tot verbouw of nieuwbouw van de stal.

De doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij heeft effect op de hele veehouderijketen. Markt- en ketenpartijen (onder andere fokkerij-organisaties, dierenartsen, voederleveranciers, slachterijen, bedrijven in de retail en horeca, consumenten, en ook dienstverleners als banken) zijn daarom ook belanghebbende bij de AMvB. Zij spelen een rol in het ontwikkelen van verdienmodellen om te zorgen dat dierwaardig geproduceerde producten worden verkocht.

Toezichthouder NVWA is eveneens belanghebbende. Het is hoofdzakelijk de NVWA die belast is met het toezicht en de handhaving van dierenwelzijnsregels. De voorbereiding hierop en de uitvoering hiervan heeft veel effect op haar primaire taak. Voor de effectiviteit van het toezicht en de handhaving, is het noodzakelijk dat nieuwe wet- en regelgeving handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is. Ook is het van belang dat een samenspel van beleidsmaatregelen zorgen voor een situatie waarin het niet naleven van wet- en regelgeving een uitzondering vormt.

Burgers zijn belanghebbend omdat de Nederlandse dierlijke producten die consumenten in winkels, restaurants e.d. krijgen aangeboden, in de toekomst vaker dierwaardig geproduceerd zullen zijn en waarvoor ze afhankelijk van de inrichting van onder andere het toekomstige economische en fiscale beleid een andere prijs zullen betalen dan nu het geval is.

2. Wat is het probleem?

De meest voorkomende vormen van veehouderij zoals die volgens de huidige regels en marktconcepten zijn ingericht hebben voor veel dieren beperkingen waardoor zij hun gedragsbehoeften slechts beperkt kunnen uitoefenen. Daarnaast vinden verschillende fysieke ingrepen bij de dieren in de veehouderij plaats om hen in een houderijsysteem te kunnen houden zonder dat zij andere dieren of zichzelf beschadigen. Dit zijn ingrepen die zijn uitgezonderd van het algemene wettelijke verbod op het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren. Gelet op de omvang van de veestapel voor de vier diersoorten waarop de AMvB ziet en het daaraan verbonden grote aantal veehouderijbedrijven gaat het om veel dieren. Een relatief beperkt aantal

veehouderijen houdt de dieren momenteel op zo'n wijze dat al wordt voldaan aan de behoeften van dieren (bron: Quickscan Dierwaardige veehouderij, eind 2022).

In 2021 formuleerde de Raad voor Dierenaangelegenheden (RDA) in de zienswijze "Dierwaardige veehouderij" de zes leidende principes voor dierenwelzijn in de veehouderij. Uitgaande van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier, zoals al in artikel 1.3 van de Wet dieren is verankerd, heeft het dier goede voeding, een goede omgeving, een goede gezondheid en ruimte voor het uitoefenen van zijn/haar gedragsbehoeften nodig, om een positieve emotionele toestand te kunnen bereiken. Deze principes zijn gebaseerd op het wetenschappelijke model van Mellor.^[2] De basis daarvan gaat uit van wat gehouden dieren nodig hebben om een goede kwaliteit van leven te hebben. De RDA geeft in de zienswijze op hoofdlijnen aan wat het betekent als de leidende principes worden toegepast op de veehouderij en als de veehouderij wordt ingericht vanuit het perspectief van het dier. De zienswijze beschrijft onder meer wat de behoeften van dieren zijn, geeft aan dat het hebben van keuzevrijheid voor de dieren van belang is en dat hen een gevarieerde omgeving aangeboden moet worden. Leidend zijn volgens de RDA de gedragsbehoeften van de betreffende diersoort en de eisen die deze behoeften stellen aan het houderijsysteem en de inrichting van de houderij. Steeds vaker komt de Tweede Kamer met voorstellen voor aanpassingen in de veehouderij en voor verbetering van dierenwelzijn. De wetwijziging van de Wet dieren (juli 2024) en het daarbij aangenomen amendement Van Campen/De Groot met een instructiebepaling voor de AMvB laten zien dat het parlement in ruime meerderheid een dierwaardige veehouderij wil op basis van de RDA-principes.

De reguliere veehouderij dient nu te voldoen aan de huidige internationale standaarden, Europese en nationale regels. De laatste decennia zijn meerdere dierenwelzijnsverbeteringen doorgevoerd op veehouderijbedrijven waarmee een beweging naar verhoging van dierenwelzijn duidelijk in gang is gezet. Dierwaardige veehouderij vergt verdergaande aanpassingen. Deze zullen voor de langere termijn ingrijpendere investeringen van veehouders vragen en de inrichting van nieuwe houderijsystemen.

3. Wat is het beoogde doel?

Het doel is dat productiedieren in de pluimvee-, rundvee- en varkenssector op zodanige wijze worden gehouden dat is geborgd dat ze alles hebben wat nodig is om kwaliteit van leven te hebben. De AMvB is gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040 volgens de leidende principes van de RDA. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren. De voorschriften zijn zo gesteld dat die in tijd en inhoud realistisch haalbaar zijn zodat bedrijven concreet perspectief krijgen

Overigens vindt parallel aan de totstandkoming van deze AMvB een overlegtraject plaats met convenantpartijen waarin wordt gewerkt aan afspraken over de uitvoering van de doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij. Dit regelgevingstraject en het convenanttraject zijn met elkaar verbonden. Deze AMvB voorziet in de voorschriften, het convenanttraject moet eraan bijdragen dat de regels stapsgewijs in de praktijk vorm krijgen, met alles wat daarbij komt kijken. Het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij vergt majeure aanpassingen van veehouders in hun bedrijfsvoering en die kosten tijd, zeker in een periode waarin veehouders ook met vele andere uitdagingen en veranderingen geconfronteerd (emissies, waterkwaliteit en dergelijke) worden waarvoor eveneens aanpassingen aan het veehouderijsysteem en in het bijzonder de stalsystemen, benodigd zijn. De uiteindelijke doelstelling is dat alle dieren in de veehouderij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en er geen fysieke ingrepen aan de dieren meer plaatsvinden om hen in een houderijsysteem te kunnen houden. In deze AMvB wordt vastgelegd wat een dierwaardige veehouderij is (en vereist) in de pluimvee-, melkvee-, kalver- en varkenssector aan de hand van de leidende principes van de RDA.

4. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

De wetgever heeft besloten dat het doel moet worden gerealiseerd door middel van regelgeving gericht op 2040 en daarom is in dit beleidskompas alleen die optie uitgewerkt. In artikel 2.3a van de Wet dieren is bepaald dat ter bescherming van alle dieren in de veehouderij regels dienen te worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Zoals hierboven aangegeven heeft deze AMvB betrekking op de pluimvee-, melkvee-, kalver- en varkenshouderij. Dat betekent dat binnen deze veehouderijsectoren voor alle diersoorten en

diercategorieën regels *moeten* worden gesteld. In deze AMvB zijn zoveel mogelijk soorten en categorieën meegenomen. Artikel 2.3a maakt ook duidelijk dat een langere overgangstermijn dan 2040 kan worden gehanteerd indien dat noodzakelijk is voor veehouders om investeringen die gedaan zijn om te voldoen aan de regels in de AMvB te kunnen terugverdienen

Deze AMvB geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. Het bevat:

- 1) de aanwijzing van gedragsbehoeften voor pluimvee, kalveren, runderen en varkens die in de veehouderij worden gehouden,
- (2) maatregelen die nodig zijn om aan die gedragsbehoeften te voldoen en
- (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten.

De regels in de AMvB zijn gebaseerd op de huidige kennis over dierenwelzijn en diergezondheid. Dit betreft zowel wetenschappelijke kennis als kennis van de praktijk. Voor wetenschappelijke kennis is onder meer gebruik gemaakt van de quickscan van CENSAS (november 2022), de dierinhoudelijke toets van de onderzoekersgroep bij het convenanttraject dierwaardige veehouderij en de EFSA- rapporten die gemaakt zijn met het oog op de aangekondigde herziening van de Europese regels voor dierenwelzijn. Ook andere wetenschappelijke rapporten die inzicht geven in wat de behoeften zijn van de verschillende productiedieren, zoals programma's van eisen, zijn betrokken, net als uitgevoerde ongeriefanalyses. Al deze wetenschappelijke kennis is noodzakelijk om te kunnen bepalen en te onderbouwen wat voor de verschillende diersoorten en diercategorieën 'dierwaardig' is.

Het slagen van de doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij is van veel factoren afhankelijk en vergt een inspanning van alle betrokken partijen. Het convenanttraject speelt daarbij een voorname rol en is met het regelgevingstraject verbonden. In deze AMvB wordt immers voor de langere termijn in regelgeving vastgelegd wat wordt verstaan onder het dierwaardig houden van productiedieren en waar de veehouders in moeten voorzien. Veehouders zullen deze voorschriften moeten naleven. Daarmee wordt in regels verankerd dat dieren in de veehouderij hun gedragsbehoeften moeten kunnen uitoefenen en dat er geen ingrepen meer plaatsvinden. Het realiseren van een dierwaardige veehouderij dient gestalte te krijgen op het boeren erf en voor die realisatie zijn er belangrijke vragen, waarop niet alle antwoorden anno 2025 bekend zijn. Zo is bijvoorbeeld van belang om te weten welke aanpassingen het beste zijn voor het dier en de diergezondheid en hoe deze werken in de praktijk. Ook is van belang dat er voldoende verdienmodellen voor dierwaardig geproduceerde producten zijn, dat de benodigde vergunningen worden afgegeven voor stallen die aangepast moeten worden, wat de internationale ontwikkelingen zullen zijn en wat de (bedrijfs-) economische gevolgen voor veehouders zijn. Om rekening te houden met al deze facetten is een realistische, stapsgewijze invoering van de AMvB noodzakelijk. Deze invoering wordt gezamenlijk met convenantpartijen vormgegeven en de (nog te maken) afspraken in het convenanttraject staan ten dienste daaraan. Op deze wijze is sprake van een haalbare en uitvoerbare manier om dierwaardige veehouderij in 2040 te bewerkstelligen. De kern van de manier waarop dierwaardige veehouderij wordt ingevoerd is: koersvast, maar tevens flexibel om tijdens de invoering in te kunnen spelen op ontwikkelingen die anno 2025 niet allemaal inzichtelijk noch te voorspellen zijn.

Voor het kunnen implementeren van dierwaardige veehouderij zijn op algemeen niveau in ieder geval de volgende aspecten 'randvoorwaardelijk':

- 1) dat de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij plaatsvindt in overeenstemming met de (toekomstige) (inter)nationale wettelijke eisen voor emissies van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen op dierplaats, stal-, bedrijfs-, lokaal en nationaal niveau,
- 2) dat de benodigde vergunningen redelijkerwijs kunnen worden verkregen voor het uitvoeren van de aanpassingen in bestaande stallen en voor het bouwen van nieuwe stallen,
- 3) dat door veehouders de benodigde investeringen die noodzakelijk zijn voor het doorvoeren van de dierenwelzijnsmaatregelen redelijkerwijs kunnen worden gedaan, en
- 4) dat er verdienmodellen zijn voor dierwaardig geproduceerde producten.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van maatregelen moet gewaarborgd zijn dat de regels passen binnen de (inter)nationale (milieu)kaders, tezamen met de al dan niet te nemen maatregelen om negatieve effecten te verminderen of weg te nemen. Het is verder van belang dat

de invoering van de regels in de AMvB gelijk oploopt met het voldoen aan en realiseren van deze randvoorwaarden, rekening houdend met alle relevante omstandigheden. Het realiseren van deze randvoorwaarden vergt een inzet van alle betrokken partijen, van de overheid tot markt- en ketenpartijen, financiële instellingen en veehouderijsectoren. Daarnaast is het, om de voortgang van de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij te bewaken, en informatie mee te kunnen wegen over de effecten van de AMvB-regels in de praktijk en de ontwikkelingen omtrent het realiseren van de randvoorwaarden, noodzakelijk dat die zaken structureel wordt gemonitord. Mede omdat nog nader onderzoek, pilots en ketendeals nodig zijn, wordt de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij stapsgewijs vormgegeven en is voorzien dat de regels in de AMvB gefaseerd in werking treden.

De regels in de AMvB zijn waar mogelijk vormgegeven als doelvoorschriften zodat enerzijds het te bereiken dierenwelzijnsdoel helder is, maar er anderzijds handelingsruimte is voor de veehouder om dat doel zo te bereiken dat het best past binnen de eigen bedrijfsvoering.

5. Wat zijn gevolgen van de opties?

Om rekening te kunnen houden met de economische gevolgen van de regels in de AMvB zijn die gevolgen door onderzoekers van Wageningen Social and Economic Research en Connecting Agri&Food (WSER/CAF) in kaart gebracht.^[12] Voor de vier veehouderijsectoren zijn zowel de in de AMvB voorgestelde regels doorgerekend, als meerdere, andere varianten en bandbreedtes van mogelijke te nemen maatregelen in een economische impactanalyse beeld gebracht. De berekeningen geven daarmee ook inzicht in de kosten van overwogen alternatieven en net als alle andere relevante informatie zijn die bij de keuzes in de AMvB betrokken. De resultaten uit het onderzoek van WSER/CAF betreffen berekende inschattingen op basis van de huidige economische situatie in de veehouderij. De kosten zijn gekwantificeerd, zowel op bedrijfsniveau als voor de vier veehouderijsectoren. De focus is gelegd op de inschatting van de investeringsbehoefte en de impact op de (jaarlijkse) kosten (inclusief opbrengstenderving) waar veehouders mee geconfronteerd kunnen worden.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de grootste economische gevolgen optreden door de regels in de AMvB die meer ruimte voor de dieren in de stal vragen. Die regels dwingen veehouders ertoe dat er binnen de bestaande stallen minder dieren kunnen worden gehouden of dat stallen uitgebreid moeten worden om hetzelfde aantal dieren te kunnen blijven houden. Beide varianten brengen hoge investeringskosten, operationele kosten en daarmee inkomensgevolgen met zich mee. Ook een aantal andere regels brengt hoge kosten met zich mee. WSER/CAF komt tot de conclusie dat het totale investeringsbedrag dat gemoeid is met de regels in de AMvB in de orde van grootte ligt tussen de 5,9 en 8,4 miljard euro. De omvang van dat bedrag is mede afhankelijk van de vraag of de aanpassingen met of zonder uitbreiding in de gebouwen kunnen worden gerealiseerd. De jaarlijkse kosten bedragen volgens WSER/CAF tussen de 1,2 miljard en 2,1 miljard euro. Mocht er vanwege externe oorzaken extra krimp in dieraantallen komen (er is gerekend met reductiescenario's van 20% en 30%), dan zullen de investeringsbehoefte en de jaarkosten lager zijn.

Het uitgangspunt van deze AMvB is dat om de uitvoerbaarheid en proportionaliteit van de regels om een dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen te borgen, noodzakelijk is dat veehouderijbedrijven de kosten kunnen dragen en zij de kans hebben om investeringen te kunnen terugverdienen. De regels in de AMvB hebben geenszins tot doel dat het gros van de veehouders het inkomen sterk ziet afnemen en gedwongen wordt om te stoppen met het bedrijf. Daarom zijn realistische inwerkingtredingsdata gehanteerd en is voor een deel van de regels nog geen inwerkingtredingsdatum opgenomen. Voor bestaande stallen zal waar nodig gebruik worden gemaakt van een ruime overgangstermijn, passend bij de gemiddelde afschrijvingstermijnen van stallen. Hierbij wordt wel het centrale belang van de dieren om zo snel mogelijk in houderijsystemen te leven waar zij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen, steeds in ogenschouw genomen.

De doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij heeft naast economische impact ook impact op de emissies uit stallen en daarbuiten, zoals ammoniak, geur, fijnstof en/of broeikasgassen, en mogelijk op excreties (nitraat en fosfaat). Onderzoekers van de WUR hebben deze impact in de vorm van 'expert judgements' in grote lijnen in kaart gebracht en daarop vindt in het voorjaar van 2025 nog een verdieping plaats. In de paragrafen over de regels per diersector is de door de experts verwachte impact van maatregelen op emissies per regel opgenomen.

Uit het uitgevoerde onderzoek blijkt dat het bieden van meer ruimte per dier kan leiden tot een groter emitterend oppervlak, waardoor het aannemelijk is dat er in elk geval bij pluimvee per dierplaats een toename is van de emissies van ammoniak en fijnstof. Verder hebben sommige regels impact op geuremissie en de uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast bestaat de verwachting dat het anders inrichten van de stal vanwege dierwaardigheid - bijvoorbeeld het gebruik van dagontmesting, het gebruik maken van robuuste rassen, andere soorten strooisel of een ander type vloeren - effecten (positief of negatief) op emissies kunnen hebben. Het is nog niet mogelijk om de verwachte impact op emissies nader te kwantificeren, omdat daar nog onvoldoende data voor beschikbaar zijn. Met het oog op de invoering van de regels in de AMvB is daarom de komende jaren nader onderzoek naar deze effecten nodig, mede om te kunnen bepalen welke regels wanneer in werking kunnen treden. Er is in samenwerking met milieuexperts een aantal indicatoren ontwikkeld om de milieueffecten nader te kwantificeren. Deze indicatoren zullen de komende jaren gemonitord worden om inzicht te krijgen en te houden op de milieueffecten. Voor de onderbouwing van deze AMvB zijn op basis van beschikbare data en resultaten uit eerder onderzoek aannames gedaan over de milieu-impact. Deze aannames zijn meegewogen in de uitwerking van de regels. In de paragrafen over de regels per veehouderijsector is - waar van toepassing - nader aangegeven welke verwachte impact op emissies er is.

Voor de uitvoerbaarheid van deze AMvB is nodig dat de regels voor dierenwelzijn in de veehouderij passen binnen de wettelijke natuur-, water-, milieu-, lucht en klimaatkaders en doelen en Europese regelgeving, zoals de richtlijn luchtkwaliteit. Daar waar deze maatregelen negatieve gevolgen kunnen hebben voor deze wettelijk gestelde kaders dan wel voor het diergezondheids- en zoönosebeleid, zullen op stal-, bedrijfsniveau en/of landelijk niveau maatregelen om negatieve effecten te verminderen of weg te nemen worden getroffen die ervoor zorgen dat er binnen de genoemde kaders wordt gebleven.

6. Wat is de voorkeursoptie? / Wat houdt het voorstel in?

Er wordt ingezet op de optie om de regels voor het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij in 2040 in de AMvB op te nemen, waarbij het de voorkeur heeft dat parallel een convenant wordt afgesloten met partijen over de invoering van dierwaardige veehouderij.

De AMvB bevat regels voor de volgende diersoorten en -categorieën:

Varkens: gelten, zogende zeugen, kraamzeugen, biggen, gespeende varkens, gebruiksvarkens en beren.

Pluimvee: opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren.

Runderen: kalveren tot een leeftijd van zes maanden en voor kalveren die bij kalverhouders worden gehouden tot de slachtleefijd, melkgevende runderen, pinken, droogstaande koeien en (dek)stieren.

In het convenanttraject is beoogd om afspraken te maken over bijvoorbeeld:

- a) Een kennisagenda en onderzoeksprogramma
- b) Het uitvoeren van pilots en ketendeals
- c) De realisatie van benodigde randvoorwaarden op het terrein van onder meer emissies en vergunningverlening
- d) Markt en keten (verdienmodellen)
- e) De oprichting van een autoriteit dierwaardige veehouderij