

Nota van toelichting – versie internetconsultatie

ALGEMEEN	2
2. Implementatiewetgeving	4
3. Hoofdpijnen van het voorstel	4
4. Verhouding tot hoger recht	16
5. Verhouding tot nationale regelgeving	18
6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	20
7. Uitvoering	27
8. Toezicht en handhaving	27
9. Financiële gevolgen	28
10. Evaluatie	29
11. Advies en consultatie	30
12. Voorhangprocedure	30
13. Notificatie	31
14. Overgangsrecht en inwerkingtreding	31
PLUIMVEE	33
Algemeen	33
Achtergrondinformatie pluimveesector	33
Afbakening diercategorieën pluimvee	34
Gedragsbehoeften	34
Maatregelen specifiek voor pluimvee	36
Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen	36
Toegang tot voldoende voer	37
Bezettingsdichtheid	39
Inrichten functiegebieden	42
Functiegebied: Verhogingen – zitstokken en/of plateaus	43
Functiegebied: Beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren	45
Voldoende strooisel	45
Voldoende omgevingsverrijking	45
Robuuste rassen	46
Klimaatadaptatieplan (alle diersoorten)	47
Ingrepen	47
RUNDVEE (MELKVEE EN KALVEREN)	49
Algemeen	49
Achtergrondinformatie kalver- en melkveesector	49
Afbakening diercategorieën rundvee	50
Gedragsbehoeften	51
Niet opgenomen voorschriften specifiek voor rundvee	52
Kalf langer bij koe	52
Maatregelen specifiek voor rundvee	53

Ingrepen	53
Verbod op aanbinden	54
Klimaatadaptatieplan.....	54
Ruimte runderen.....	54
Ruimte – Kalveren	56
Mogelijkheid tot vachtverzorging.....	57
Permanente toegang tot schoon drinkwater	58
(Onbeperkte) toegang tot ruwvoer	59
Voldoende vreetplekken.....	59
Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte	59
Specifiek volwassen rund: Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven	60
Maatregelen specifiek voor kalveren	60
Daglicht in de stal	60
Eerste zes weken melk via speen	61
Hemoglobinegehalte.....	62
Groepshuisvestiging vanaf 14 dagen.....	62
Eisen aan individuele huisvesting kalveren	64
Verhogen transportleeftijd kalveren.....	64
VARKENS	66
Algemeen	66
Achtergrondinformatie varkenshouderij.....	66
Afbakening diercategorieën varkens	66
Gedragsbehoeften.....	67
Maatregelen specifiek voor varkens	68
Klimaatadaptatieplan.....	68
Schuurmogelijkheid.....	68
Toetreding van daglicht	68
Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen.....	69
Aanwijzen functiegebieden	69
Geen schadelijk stalklimaat	70
Ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen	72
Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens	73
Biggen krijgen vanaf de leeftijd van een week in de nabijheid van de zeug voer aangeboden	73
Speenleeftijd.....	74
De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode.....	75
Bezettingsgraad.....	76
Ingrepen	77

ALGEMEEN

1. Inleiding

Deze algemene maatregel van bestuur geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en tweede lid, 2.5, tweede lid, 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 (3) regels over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten en (4) een maatregel over het vervoer van kalveren. Deze zijn gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij in 2040. Dit is een opdracht die voortvloeit uit artikel 2.3a van de Wet dieren.

Dierwaardige veehouderij

De wetgever heeft de koers naar een dierwaardige veehouderij uitgezet en vastgelegd. De beweging naar een meer dierwaardige veehouderij komt voort uit de toenemende aandacht in de maatschappij voor het belang van dierenwelzijn in de veehouderij. In het Hoofdlijnenakkoord HOOP, LEF EN TROTS, 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB is opgenomen dat 'er concrete stappen worden gezet naar een toekomstbestendige, nog meer dierwaardige veehouderij'. Daarmee geeft het kabinet aan te willen komen tot een realistische invulling van deze wettelijke opdracht. Deze AMvB is een uitloei van de wettelijke opdracht en zorgt ervoor dat dieren in de veehouderij een beter leven krijgen en dat de stallen zijn ingericht om in de gedragsbehoeften van dieren te voorzien. Onder een dierwaardige veehouderij wordt begrepen een veehouderij die uitgaat van de zes leidende principes voor dierenwelzijn in de veehouderij zoals die in 2021 door de Raad voor dieraangelegenheden¹ is geformuleerd. Deze principes zijn gebaseerd op het wetenschappelijke model van Mellor². Die principes komen terug in artikel 2.3a van de Wet dieren dat een instructie bevat om met regels gericht op een dierwaardige veehouderij per 2040 te komen, waar deze algemene maatregel van bestuur een uitwerking van is. Daarnaast komen die principes terug in artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren, dat gaat over het meewegen van het belang van de intrinsieke waarde van het dier bij het stellen van regels bij of krachtens de Wet dieren en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, zie daarover nader de paragraaf "Intrinsieke waarde van het dier".

Convenant dierwaardige veehouderij

Parallel aan de totstandkoming van deze AMvB vindt een overlegtraject plaats met convenantpartijen waarin wordt gewerkt aan afspraken over de uitvoering van de doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij.³ Dit regelgevingstraject en het convenanttraject zijn met elkaar verbonden. Waar deze algemene maatregel van bestuur de voorschriften geeft waaraan elke houder van pluimvee, kalveren runderen of varkens na inwerkingtreding ervan zal moeten voldoen, is beoogd dat de afspraken in het convenant voorzien in omstandigheden voor een goede implementatie daarvan in de veehouderij.

Dierwaardige veehouderij: de opgave voor de veehouderij

Er zijn allerlei actuele uitdagingen op het boerenland zoals het terugdringen van emissies, bijdragen aan natuur en biodiversiteit en het omgaan met klimaatverandering. Het voldoen aan de in deze AMvB gestelde regels vergt majeure aanpassingen van veehouders en die kosten tijd, zeker in een periode waarin veehouders met vele uitdagingen en veranderingen geconfronteerd worden. In deze AMvB wordt daar rekening mee gehouden. Het convenanttraject speelt hierin ook een belangrijke rol. Middels te maken afspraken en de organisatie van de uitvoering dragen de convenantpartijen eraan bij dat de stapsgewijze implementatie vorm krijgt. De doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij is een proces van lange adem en moet in samenhang worden gezien met alle andere ontwikkelingen die relevant zijn voor/spelen op het boerenland. Die integraliteit borgt dat deze AMvB bijdraagt aan het realiseren van zowel een dierwaardige als een toekomstbestendige veehouderij.

¹ <https://www.rda.nl/publicaties/zienswijzen/2021/11/18/zienswijze-dierwaardige-veehouderij>.

² Updating Animal Welfare Thinking: Moving beyond the "Five Freedoms" towards "A Life Worth Living", David J. Mellor, 2006. <https://doi.org/10.3390/ani6030021>.

³ De deelnemers aan het convenanttraject zijn LTO en NAK, sectorpartijen voor varkens, kippen, melkvee en kalveren, de Dierenbescherming, Caring Farmers, CBL, FNLI, COV en het ministerie van LNV. Het traject staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.

Gefaseerde inwerkingtreding met voorafgaande evaluatiemomenten (vanwege vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienvermogen)

Dit besluit bevat een groot aantal maatregelen. Voor een deel van die maatregelen is de inwerkingtredingsdatum in dit besluit bepaald op 1 januari 2027, 1 januari 2028 of 1 januari 2030.

Voor een ander deel van de maatregelen is nog geen inwerkingtredingsmoment bepaald, dat zal op een later moment bij koninklijk besluit worden gedaan. Vanwege de uitvoerbaarheid van deze maatregelen voor de houder is de inwerkingtreding naar verwachting voorzien voor 2030, 2035 of 2040. Hierbij is ook motie van D66 relevant, die vraagt om in het kader van de genoemde wetswijziging heldere en ambitieuze tussendoelen uit te werken met jaartallen op basis van wetenschappelijke inzichten.⁴ Echter, omdat de aspecten *vergunningverlening, gevolgen voor emissies en verdienvermogen* van belang zijn voor de uitvoerbaarheid van die maatregelen, is het noodzakelijk om tijdig voorafgaande aan de voorgenomen inwerkingtredingsdata inzicht te hebben in de dan actuele stand van zaken rond die aspecten. Daarom voorziet dit besluit in evaluatiemomenten, steeds twee jaar voorafgaande aan die voorgenomen inwerkingtredingsdata (*in 2028, 2033 en 2038*). Met een evaluatie wordt de dan actuele stand van zaken van die aspecten in beeld gebracht. Op basis daarvan wordt bepaald wat de effecten van die drie aspecten zijn op de uitvoerbaarheid van nog in werking te treden maatregelen. Daarnaast wordt in de evaluatie die in 2028 plaatsheeft ook ingegaan op de dan te verwachten gevolgen van het nog in werking te treden verbod op het uitvoeren van de ingreep waarbij een deel van de staart van biggen wordt verwijderd. Die informatie uit de evaluaties wordt betrokken bij de vraag of maatregelen per voorgenomen datum daadwerkelijk in werking kunnen treden. Die informatie kan er ook toe leiden dat voor maatregelen een later inwerkingtredingsmoment wordt bepaald dan nu is voorgenomen, nog geen inwerkingtredingsmoment wordt bepaald of dat maatregelen inhoudelijk worden aangepast. Zie nader onder meer de paragrafen "randvoorwaarden", "evaluatie" en "inwerkingtreding".

In de hoofdlijnen van het voorstel wordt allereerst ingegaan op het juridische kader en de typen regels in de AMvB. Daarna volgen hoofdstukken over de wetenschappelijke basis van de AMvB en de impact van de regels. Vervolgens wordt de inwerkingtredingsstrategie uiteengezet en wordt ingegaan op het gebruik van doelvoorschriften in de AMvB. Ook is een paragraaf gewijd aan het convenanttraject. Verder wordt in het algemene deel ingegaan op de gevolgen van de AMvB voor de intrinsieke waarde van het dier en op de relatie met Europese voorstellen.

2. Implementatiewetgeving

Niet van toepassing.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

1. Reikwijdte: Dieren in de veehouderij: pluimvee, kalveren, runderen en varkens.

Uit artikel 2.3a van de Wet dieren volgt dat voor alle dieren in de veehouderij regels dienen te worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. De voorschriften in dit besluit zien op pluimvee, kalveren, runderen en varkens die voor de bedrijfsmatige productie van dierlijke producten, kortweg gezegd, in de veehouderij, worden gehouden. De houdvoorschriften worden daarom toegevoegd aan hoofdstuk 2 Houden van dieren voor landbouwdoeleinden van het Besluit houders van dieren.

Binnen bovengenoemde diersoorten bestaan meerdere categorieën. In deze AMvB is ervoor gekozen regels op te stellen voor:

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

Pluimvee: opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren.

⁴ Kamerstuk 28 286, 1306.

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.

Er zijn een aantal diercategorieën binnen deze diersoorten waarvoor dit besluit geen specifieke regels bevat. Daarbij speelt onder andere de mate waarin er voldoende kennis over het dierenwelzijn in die kleinere en specifiekere subsectoren aanwezig is een rol. Daarnaast speelt de relatief beperkte omvang van sommige subsectoren en de bijbehorende geringe hoeveelheid dieren een rol.

Voor de betreffende diercategorieën blijven onverkort onder meer de algemene houdvoorschriften uit het Besluit houders van dieren gelden (Hoofdstuk 1, paragraaf 2, en Hoofdstuk 2, paragraaf 2). De diersoorten en diercategorieën die buiten deze AMvB blijven, worden waar mogelijk in de volgende AMvB met regels voor dierwaardige veehouderij voor de kleinere veehouderijsectoren meegenomen.

Artikel 10.10, derde lid, van de Wet dieren bepaalt dat het ontwerp van de AMvB een jaar na inwerkingtreding van artikel 2.3a moet worden voorgehangen aan het parlement. Omdat het artikel op 1 juli 2024 in werking is getreden, dient de ontwerp-AMvB voor 1 juli 2025 bij het parlement te worden voorgehangen.⁵ De toelichting bij het amendement van de leden De Groot/Van Campen waarmee artikel 10.10, derde lid, aan de Wet dieren is toegevoegd⁶, stelt dat deze termijn is bedoeld voor de veehouderijsectoren met varkens, pluimvee, melkvee en kalveren. Daarom heeft deze AMvB betrekking op die vier sectoren. De toelichting bij het amendement maakt duidelijk dat de indieners ervan uitgaan dat vervolgens de regelgeving voor andere sectoren wordt ingevuld (zoals eenden, kalkoenen, geiten en konijnen die zijn benoemd). Parallel aan de totstandkoming van deze AMvB beziet het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) wanneer met de AMvB voor welke andere sectoren gestart kan worden. Daarbij worden ook de subsectoren betrokken die in onderhavige AMvB niet meegenomen zijn, omdat ook die dierwaardig moeten worden.

In afwijking van het voorgaande is met dit besluit één maatregel toegevoegd die op alle houders van dieren in de veehouderij ziet, namelijk de verplichting tot het hebben en uitvoeren van een klimaatadaptatieplan (artikel 2.5a). Zie nader blz. 48.

2. Inhoud: Gedragsbehoeften, maatregelen en lichamelijke ingrepen

De algemene maatregel van bestuur bevat in hoofdzaak de volgende drie categorieën van voorschriften gericht tot de houders van pluimvee, kalveren, runderen en varkens:

1. De aanwijzing van gedragsbehoeften (*ter uitvoering van artikel 2.2, twaalfde lid, en 2.3a, eerste lid, van de Wet dieren*),
2. Houdvoorschriften met het oog op het kunnen uitoefenen van die gedragsbehoeften (*ter uitvoering van artikel 2.2, tiende lid, en artikel 2.3a, eerste lid, van de Wet dieren*),
3. Voorschriften over lichamelijke ingrepen bij die diersoorten (*ter uitvoering van artikel 2.8, tweede lid, en artikel 2.3a, derde lid, van de Wet dieren*).

Gezamenlijk verankeren bovengenoemde regels de RDA-principes van dierwaardige veehouderij in concrete voorschriften gericht tot veehouders.

Ad. 1 Gedragsbehoeften

Per diersoort of diercategorie zijn in de AMvB de gedragsbehoeften van het dier aangewezen die niet permanent mogen worden onthouden. Die aanwijzing brengt voor de veehouder de verplichting met zich mee dat in die gedragsbehoefte moet worden voorzien. Beschikbare wetenschappelijke kennis over de dieren bepaalt welke gedragsbehoeften in de AMvB zijn aangewezen. Mogelijke gedragsbehoeften die onvoldoende als zodanig onderbouwd kunnen worden met wetenschappelijke informatie, zijn niet aangewezen in de AMvB (zie ook paragraaf 3.2

⁵ Met het voorhangen van de AMvB is tevens uitvoering gegeven aan de motie van Van Campen (VVD) cs. om conform de Wet dieren voortvarend keuzes maken over de invulling van AMvB's gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij (Kamerstuk 28 286, 1341).

⁶ Kamerstuk 35746, nr. 30

wetenschappelijke informatie). Van een aantal gedragsbehoeften staat wetenschappelijk wel vast dat het betreffende dier die heeft, maar is (nog) niet duidelijk hoe die in de praktijk ingevuld kunnen worden, vanwege aspecten van bijvoorbeeld management, veiligheid of de gezondheid van de dieren. Ook in die gevallen is een gedragsbehoefte niet aangewezen. Verder onderzoek dient in deze gevallen in kaart te brengen op welke wijze het uitoefenen van die behoeften wel ingericht kan worden.

Ad. 2 Houdvoorschriften

Per gedragsbehoefte is nagegaan welke concrete eisen aan het houden van de desbetreffende diersoort of diercategorie moeten worden gesteld om in die gedragsbehoefte te kunnen voorzien. Dat is op grond van wetenschappelijke informatie in kaart gebracht. Deels voorziet het Besluit houders van dieren al in benodigde maatregelen, deels nog niet. Waar dat niet het geval is, zijn met dit besluit aanpassingen en aanvullingen in het Besluit houders van dieren gedaan. Het resultaat daarvan is opgenomen in de AMvB.

Ad. 1 en 2 Wisselwerking tussen gedragsbehoeften en houdvoorschriften

Het mogelijk maken van een gedragsbehoefte hangt af van het doorvoeren van de in kaart gebrachte maatregelen. In de AMvB treedt de aanwijzing van een gedragsbehoefte daarom niet eerder in werking dan nadat *alle* voor die gedragsbehoefte noodzakelijke maatregelen in werking treden. Dit om te vermijden dat wel de gedragsbehoefte in werking treedt en een houder dus gehouden is daarin te voorzien, maar de nodige maatregelen nog niet allemaal gelden en de houder er dus nog niet in kan voorzien. Concreet ziet dit er bijvoorbeeld voor de aanwijzing van gedragsbehoeften voor kalveren zo uit:

Om aan de gedragsbehoefte "thermoregulatie" te voldoen, is (1) een klimaatadaptatieplan en (2) de mogelijkheid tot zelfverzorging vereist. Die twee maatregelen treden in werking per 2027 (Artikel I, onderdeel A) respectievelijk 2030 (artikel III, onderdeel E). Daarom treedt de aanwijzing van de gedragsbehoefte "thermoregulatie" per 2030 in werking (artikel III, onderdeel E, i.c.m. artikel IX, onderdeel b).

Ad. 3 Regels over lichamelijke ingrepen

Voor lichamelijke ingrepen bij dieren geldt ib het stelsel van de Wet dieren het "nee, tenzij-beginsel": lichamelijke ingrepen bij dieren zijn verboden (artikel 2.8, eerste lid), tenzij ze zijn toegestaan (artikel 2.8, tweede lid, Wet dieren). In de toegestane ingrepen die zijn opgenomen in het Besluit diergeneeskundigen zijn met dit besluit wijzigingen doorgevoerd.

Voor de tot dusverre toegestane lichamelijke ingrepen voor de runder- en varkenssector is in deze AMvB (artikel VI) vastgelegd per wanneer die niet meer zijn toegestaan of wanneer ze toegestaan blijven, onder welke aanvullende voorwaarden dat het geval is.

Een aantal lichamelijke ingrepen wordt uitgevoerd op basis van een in de Regeling diergeneeskundigen opgenomen vrijstelling; die regeling wordt niet met deze algemene maatregel van bestuur gewijzigd. Wijzigingen in de Regeling diergeneeskundigen vanwege dierwaardige veehouderij zullen worden doorgevoerd met een Regeling dierwaardige veehouderij.

De vrijstellingen in de Regeling diergeneeskundigen betreffen lichamelijke ingrepen die enkel nog uitgevoerd mogen worden op grond van een vrijstelling voor een beperkte periode (en waarvoor een traject van uitfasen richting een bepaalde einddatum loopt),⁷ de behandeling aan het achterste deel van de teen van hanen bestemd voor de fokkerij tot 1 juli 2025, de snavelbehandeling bij moederdieren van trager groeiende vleeskuikens tot 1 september 2026,⁸ de snavelbehandeling bij pluimvee gehouden in verandastallen met geïntegreerde plastic voerpannen tot 1 januari 2027⁹ en tot slot de snavelbehandeling bij legouderdieren, (over)grootouderdieren, eendagskuikens van kippen bestemd voor export en kalkoenen tot 1 september 2028¹⁰. Voor het koudmerken geldt dat de vrijstelling nog slechts voor een beperkte groep houders geldt daarnaast is vastgelegd dat de ingreep enkel nog mag plaatsvinden bij runderen geboren voor 2025 en dat de ingreep zelf verboden is per 1 januari 2027.¹¹

⁷ Artikel 7.6 van de Regeling diergeneeskundigen.

⁸ artikel 7.3, tweede lid, onderdeel a, van de Regeling diergeneeskundigen.

⁹ Artikel 7.3, derde lid, van de Regeling diergeneeskundigen.

¹⁰ Artikel 7.3, tweede lid, onderdeel b, van de Regeling diergeneeskundigen.

¹¹ Artikel 7.4 van de Regeling diergeneeskundigen, Kamerstuk 28 286, nr. 1284.

Regels gedragsbehoeften en ingrepen verankeren dierwaardige veehouderij

Goede voeding relateert aan de gedragsbehoefte eten en drinken. Het aanwijzen van die gedragsbehoefte in de AMvB en de concretisering van de eisen die dat stelt, vult daarmee het principe in de regelgeving in. Het principe van een goede omgeving relateert eveneens aan de gedragsbehoeften van dieren. Voor alle diersoorten in de AMvB geldt dat meerdere gedragsbehoeften worden ingevuld door een goede omgeving, zoals de hoeveelheid beschikbare ruimte in de stal en de inrichting van de stal. Het aanwijzen van die gedragsbehoeften in de AMvB en de concretisering van de eisen om daarin te voorzien, vult daarmee het principe van goede omgeving in deze regelgeving in. Het principe van goede gezondheid is minder direct terug te herleiden tot gedrag. Waar dat met deze regelgeving mogelijk is, wordt ook aan dat principe invulling gegeven. Uiteraard zijn er meer factoren die daarop invloed hebben. Naast inrichting van een stal, stalklimaat, voeding en voederfrequentie wordt de gezondheid van dieren mede bepaald door genetische achtergrond, afweer, infectiedruk, de vakbekwaamheid van de veehouder en/of structuur van een houderij of keten zoals de leeftijd bij transport, hergroeperen en transportafstanden- en duur. Die laatste onderwerpen maken geen deel uit van deze AMvB. Voor het verbeteren van de gezondheid in de veehouderij zijn daarom aanvullende maatregelen nodig.

Nieuwbouw en overgangstermijnen voor bestaande bouw

In dit besluit is voor meerdere maatregelen die veel impact hebben en een stalaanpassing vergen een onderscheid gemaakt tussen voorschriften die gelden voor bestaande stallen en voorschriften die gelden voor nieuw te bouwen of ingrijpend te verbouwen stallen. Voor bestaande stallen is waar nodig een langere overgangstermijn opgenomen, passend bij de gemiddelde afschrijvingstermijn van stallen.

3. Intrinsieke waarde van het dier

Bij het stellen van regels bij of krachtens Wet dieren, en het nemen van op die regels gebaseerde besluiten, vloeit uit artikel 1.3 van de Wet dieren voort dat *“ten volle rekening gehouden wordt met de gevolgen die deze regels of besluiten hebben voor deze intrinsieke waarde van het dier, onverminderd andere gerechtvaardigde belangen. Daarbij wordt er in elk geval in voorzien dat de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en dat de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd.”*. In het derde lid van artikel 1.3 wordt beschreven dat de principes voor een dierwaardige veehouderij worden begrepen onder “de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven”.

De in deze AMvB opgenomen regels zijn allen gericht op het tegemoetkomen aan een of meer van de in het derde lid genoemde elementen, welke zijn:

- a. voldoende voeding van een goede kwaliteit;
- b. een comfortabele en veilige omgeving met een goed klimaat;
- c. waarborgen voor een goede gezondheid en het voorkomen van pijn;
- d. voldoende mogelijkheden om te voorzien in hun gedragsbehoeften; en
- e. een positieve emotionele toestand.

De elementen zoals die zijn opgenomen in artikel 1.3, derde lid, van de Wet dieren¹² vormen de basis van een dierwaardige wijze van houden zoals opgenomen in artikel 2.3a in de Wet dieren (lid 2, onderdelen a t/m e). Dieren moeten kunnen beschikken over een goede omgeving, een goede gezondheid, goede voeding en ze moeten kunnen voorzien in hun gedragsbehoeften. De gedragsbehoeften van de dieren vormen het beginpunt om te bepalen welk houdvoorschrift moet worden gesteld en daarmee is de intrinsieke waarde van het dier een centraal element in de afweging, waarbij ook andere gerechtvaardigde belangen worden betrokken zoals de uitvoerbaarheid, de economische gevolgen en relatie met emissies. Dat past bij het uitgangspunt van dierwaardige veehouderij om de dieren niet aan te passen aan het houderijsysteem, maar het houderijsysteem aan de dieren. Dit betekent ook dat het uitgangspunt voor de regels om in de gedragsbehoeften van de dieren te voorzien, is dat het in het belang van de dieren is dat die zo snel als mogelijk ingaan. Om de uitvoerbaarheid te borgen is hierbij wel met andere relevante aspecten rekening gehouden, zoals benodigd onderzoek, de economische gevolgen en de relatie

¹² Dit artikel is recent gewijzigd met het aannemen van het amendement De Groot/Van Campen (Kamerstuk 35746, nr. 30).

met emissies. Indien een regel in deze AMvB daardoor nog niet kan worden opgenomen of op een later moment in werking treedt, wordt dat expliciet gemotiveerd.

Het overheidsbeleid is erop gericht om te stoppen met fysieke ingrepen die het gevolg zijn van de wijze waarop de dieren worden gehouden. Om dit realiseren moet de huisvesting en management zodanig worden aangepast dat ingrepen niet meer nodig zijn. Om dit te bereiken bevat deze AMvB een aantal regels om te stoppen met ingrepen of waarbij aan de uitvoering ervan nadere voorwaarden zijn verbonden. Bij het vastleggen van de termijn, per wanneer met de ingrepen kan worden gestopt, is de intrinsieke waarde van het dier meegewogen. Het gehanteerde uitgangspunt hierbij is ook dat het in het belang van het dier is dat die (van het algemeen geldende verbod uitgezonderde) ingrepen zo snel als mogelijk worden verboden. Om de uitvoerbaarheid te borgen moet het uitfasen van deze ingrepen verantwoord en zorgvuldig plaatsvinden. Er is derhalve rekening gehouden met relevante gevolgen van een verbod, zoals noodzakelijke aanpassingen in het management of het houderijsysteem en de gevolgen voor onder meer dierenwelzijn, diergezondheid en de veiligheid van houders.

4. Wetenschappelijke informatie

De regels in de AMvB zijn gebaseerd op de 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)¹³, de dierenhoudelijke toets van de onderzoekersgroep bij het convenanttraject dierwaardige veehouderij¹⁴ en de EFSA-rapporten die gemaakt zijn met het oog op de aangekondigde herziening van de Europese regels voor dierenwelzijn.¹⁵ Ook andere wetenschappelijke rapporten die inzicht geven in wat de behoeften zijn van de verschillende productiedieren zijn betrokken, zoals programma's van eisen, en ongeriefanalyses.¹⁶ Al deze wetenschappelijke kennis is noodzakelijk om te kunnen bepalen en te onderbouwen wat voor de verschillende diersoorten en diercategorieën 'dierwaardig' is.¹⁷ Bij de voorbereiding van de AMvB zijn om die reden dierenhoudelijke wetenschappelijke experts en praktijkonderzoekers geraadpleegd. Hun input over de gedragsbehoeften van dieren is betrokken bij de onderbouwing van de regels.

In die gevallen waarbij wetenschappelijke informatie onvoldoende grond geeft om een regel op te baseren, is die niet in de AMvB opgenomen. Wetenschappelijke informatie levert tevens inzichten op dat bepaalde maatregelen voor een dierwaardige veehouderij knelpunten veroorzaken/doen ontstaan voor het bereiken van andere doelen op het gebied van stikstof en klimaat, of risico's opleveren voor andere doelen zoals diergezondheid of de volksgezondheid. In die gevallen is een afweging van alle aspecten gemaakt waarbij het soms nodig is om aanvullend onderzoek te doen of een regel nog niet in werking te laten treden of niet mee te nemen in de AMvB. Een voorbeeld is dat om deze reden in deze AMvB geen regels opgenomen zijn die buitenuitloop verplicht stellen. Hoewel dit op het eerste gezicht logisch lijkt, is er onvoldoende informatie uit de wetenschap en de praktijk beschikbaar waaruit blijkt dat het buiten zijn op zichzelf een gedragsbehoefte is van de dieren, en in welke mate die behoefte bestaat. Dat maakt het opnemen van een regel in de AMvB complex. Daarnaast zijn er risico's bij uitloop waarover nog nader onderzoek moet worden verricht (bijvoorbeeld vogelgriep bij pluimvee of diergezondheidsrisico's bij weidegang voor kalveren). Dit wordt in de paragrafen per diersoort nader toegelicht.

5. Economische impact en impact op emissies

Samenhang met andere opgaven (emissies)

¹³ Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij | Rapport | Rijksoverheid.nl.

¹⁴ Bijlagen verslag voorzitter van het convenantstraject dierwaardige veehouderij | Publicatie | Rijksoverheid.nl, bijlage G.

¹⁵ Welfare of dairy cows | EFSA (europa.eu), Welfare of calves | EFSA (europa.eu), Welfare of broilers on farm | EFSA (europa.eu), Welfare of laying hens on farm | EFSA (europa.eu) en Welfare of laying hens on farm | EFSA (europa.eu).

¹⁶ Zie onder meer: Projectteam 'Diergericht Ontwerpen voor varkens', WUR (2009). Wat wil het varken? (varkens), De belangrijkste eisen die een melkkoe aan haar omgeving stelt, WUR (melkvee), Ellen van Weeghel, Ingrid de Jong, Thea van Niekerk, Bram Bos, 2020. Programma van Eisen van de leghen 2020; Ontwerpen voor een goed dierenwelzijn. Wageningen Livestock Research, Rapport 1263 (legghennen), Ongerief bij rundvee, varkens, pluimvee, nertsen en paarden, WUR (2009) (rundvee, varkens, pluimvee) en de Greef, K. (2021). Update ongerief-analyses 2018-2020: vleeskuikens, vleeskalveren, varkens en melkvee. (Rapport / Wageningen Livestock Research; No. 1287). Wageningen Livestock Research. <https://doi.org/10.18174/542468>.

¹⁷ De Tweede Kamer heeft ook meerdere malen verzocht om wetenschappelijke onderbouwing en toetsing van de AMvB, zoals het meest recent in de motie van Campen (VVD) cs. (Kamerstuk 28286, nr. 1341).

De doorontwikkeling naar een meer dierwaardige veehouderij moet integraal plaatsvinden. Daarbij wordt gekeken naar de samenhang en synergie met andere doelen en het voorkomen van risico's op afwentelen op andere doelen. Voor deze AMvB is dat mede van belang, omdat een aantal regels impact heeft op de emissies uit stallen en daarbuiten, zoals ammoniak, geur, fijnstof en/of broeikasgassen, en mogelijk op excreties (nitraat en fosfaat). Zo is relevant dat de Europese grenswaarden voor de belangrijkste luchtvervuilende stoffen worden aangescherpt per 2030. Voor fijnstof worden als gevolg van deze aanscherping reeds overschrijdingen verwacht. Voor ammoniak stelt de Europese NEC-richtlijn vast dat Nederland in 2030 qua emissie onder de 122 kton dient te blijven. In 2022 werd in Nederland 121 kton ammoniak uitgestoten, waarvan 110 kton uit de landbouw kwam. Ook als gevolg van de regels in deze AMvB kan de emissie van fijnstof en ammoniak toenemen. Daarom is nader onderzoek en monitoring van de (landelijke) effecten van de transitie naar een meer dierwaardige veehouderij op emissies noodzakelijk.

Binnen de huidige veehouderij is veel onderzoek gedaan naar emissies naar de lucht van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen. Daarbij wordt uitgegaan van landbouwkundige randvoorwaarden (de gemiddelde agrarische praktijk) zoals die nu toegepast worden bij emissiemetingen. Ook zijn er studies gedaan naar het houden van dieren in nieuwe, meer dierwaardige concepten, en de effecten daarvan op emissies. In diverse studies zijn op basis van expert judgement inschattingen daarover gedaan. Emissiemetingen in stallen waarin dieren in deze concepten worden gehouden zijn nog niet of nauwelijks gedaan¹⁸. Nader wetenschappelijk onderzoek naar de effecten daarvan op emissies op stal-, bedrijfs-, lokaal en nationaal niveau is daarom nodig.

Onderzoekers van de Wageningen Livestock Research (WLR) hebben de impact van de voorgenomen regels in deze AMvB in de vorm van 'expert inschattingen' in grote lijnen in kaart gebracht.¹⁹ 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 daarvan op emissies in de stal per regel opgenomen.

Het bieden van meer ruimte per dier zorgt bijvoorbeeld voor een groter emitterend oppervlak, waardoor het aannemelijk is dat er per dierplaats een toename is van de emissies van ammoniak. 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 de emissie van ammoniak en andere stoffen kunnen hebben. Nog niet bekend is hoe de voorgenomen regels in de AMvB op elkaar ingrijpen en hoe de verschillende factoren en omgevingsfactoren die een rol spelen bij de vorming van ammoniak en andere emissies hierdoor beïnvloed worden. Onderzoek is nodig om het totaalbeeld van het emissieproces in deze nieuwe situatie te begrijpen en te beheersen. Die kennis kan worden toegepast in onderzoeken naar (nieuwe) emissiearme stalsystemen en technieken om negatieve effecten op emissies te kunnen wegnemen of verminderen. Daarbij zijn ook emissiemetingen in praktijkstallen noodzakelijk. Het is nog niet mogelijk om de verwachte impact op emissies op verschillende niveaus 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 en welke maatregelen eventueel nodig zijn om negatieve effecten op emissies te kunnen wegnemen of verminderen.

Voor de monitoring van effecten op emissies wordt waar mogelijk gebruikt gemaakt van reeds bestaande rapportages. Indien nodig worden aanvullende rapportages ontwikkeld. Voor de onderbouwing van deze AMvB is gebruik gemaakt van de genoemde expert-inschatting. Deze is 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 (toekomstige) (inter)nationale wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water

¹⁸ Onder andere 'Resultaten geur- en fijnstofmetingen vleeskuikens Beter Leven 1ster, indicatieve metingen tijdens een enkele ronde', rapport 1206 Wageningen University & Research en 'Advies Voorzorg correcties emissies uit stallen met vleeskuikens gehouden volgens Beter Leven keurmerk 1ster, bijlage bij Kamerstuk 28 973, nr. 252.

¹⁹ Van Niekerk, T.G.C.M., J. van Harn, A.J.A. Aarnink, L.R. Gollenbeek, H.J.C. van Dooren, 2025. Impactanalyse maatregelen AMvB Dierwaardige Veehouderij op stalemissies; Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1572.

en bodem. Daar waar de regels voor dierenwelzijn negatieve gevolgen hebben op emissies van stoffen en gasen waardoor (risico op) overschrijding van de kaders in (inter)nationale regelgeving ontstaat, zullen op stal-, bedrijfs- en/of landelijk niveau maatregelen worden getroffen. Die moeten negatieve effecten verminderen of wegnemen en ervoor zorgen dat er binnen de genoemde kaders wordt gebleven.

Vergunningverlening

Voor de realisatie van de doorontwikkeling van dierwaardige veehouderij is ook het vraagstuk rondom natuurvergunningverlening heel relevant. Medio 2025 ligt de natuurvergunningverlening nagenoeg stil. Daar waar aanpassingen die veehouders moeten doen om te voldoen aan de regels in de AMvB gevolgen hebben voor de stikstofuitstoot en leiden tot significant negatieve effecten op de natuur zal altijd een nieuwe omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit nodig zijn. Naar aanleiding van de uitspraken van de Raad van State over intern salderen van 18 december 2024 en van de rechtbank Den Haag in de Greenpeace-zaak over het stikstofbeleid van 22 januari 2025 heeft het kabinet de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel ingesteld. Deze commissie is gericht op het uitwerken van- en besluiten over een concreet programma met als doel om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan de sectoren die geraakt zijn door de diverse uitspraken.²⁰

Voor veehouders zal in de praktijk gelden dat zij alleen aanpassingen kunnen doen in het kader van dierenwelzijn indien zij daar de benodigde vergunningen voor krijgen. Met dit aspect is in de AMvB rekening gehouden en dit maakt deel uit van de invoeringsstrategie die in paragraaf 7 nader wordt uiteengezet.

Economische impact

Om ervoor te zorgen dat dieren hun gedragsbehoeften in de veehouderij kunnen uitoefenen en dat met ingrepen gestopt kan worden zijn forse aanpassingen in het veehouderijsysteem nodig. Deze aanpassingen brengen ingrijpende kosten met zich mee. Zonder mitigerende maatregelen en verdienmodellen voor dierwaardig geproduceerde producten bestaat het risico dat de regels in de AMvB voor een aanzienlijk aantal veehouders niet te dragen is en geen rendabele bedrijfsvoering overeind kan houden, zeker gelet op het internationale economische speelveld en het risico dat productie naar het buitenland verdwijnt. Een stapsgewijze, realistische invoering van de AMvB, voldoende borging in de regelgeving en uitvoerbare regels moeten dit voorkomen.

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.²¹ 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

²⁰ Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State en Staat moet wettelijk stikstofdoel 2030 halen en voorrang verlenen aan gebieden met grootste stikstofoverbelasting.

²¹ Backus, Gé, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, Diane de Voogd (eds), 2025. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-054. 66 blz.; 1 fig.; 20 tab.; 21 ref.

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.

De onderzoekers geven aan dat de uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen bedrijven, afhankelijk van de Ausgangssituatie waarin deze verkeren (reeds gepleegde investeringen), tweede-orde-effecten en de mate en het tempo waarin de extra kosten door de markt kunnen worden geïncorporeerd. Zij stellen in het rapport verder dat de bedragen en berekeningen weliswaar iets zeggen over de investeringen en de kosten van het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij, maar dat dit op zichzelf geen uitsluitsel geeft over de haalbaarheid. Er zijn – naast de economische impact – meerdere kritische succesfactoren van belang. WSER/CAF geeft in dat kader onder meer aan dat markt- en ketenpartijen een belangrijke rol vervullen. Daarnaast stellen de onderzoekers dat door de temporisering van de invoering van regels af te stemmen op het investeringsritme van bedrijven, de kosten verlaagd kunnen worden en kapitaalvernietiging wordt voorkomen.

Het uitgangspunt van deze AMvB is dat de regels uitvoerbaar en proportioneel zijn. Dat betekent ook dat het noodzakelijk is dat veehouderijbedrijven de kosten kunnen dragen en zij de kans hebben om investeringen te kunnen terugverdienen en een redelijk inkomen kunnen verwerven. 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 het centrale belang van de dieren om zo snel mogelijk in houderijsystemen te leven waar zij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen, steeds in ogenschouw genomen.

In het hoofdstuk over de financiële gevolgen van de AMvB en in de hoofdstukken die per veehouderijsector de regels beschrijven en onderbouwen, wordt nader ingegaan op de resultaten van het rapport van WSER/CAF over de economische gevolgen. Daarbij wordt ook inzichtelijk gemaakt op welke wijze die zijn meegewogen.

6. Doelvoorschriften en de Gidsen voor goede praktijken

Doelvoorschriften

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. Veehouderijen verschillen namelijk sterk van elkaar in omvang, inrichting, bedrijfsvoering et cetera, waardoor het niet altijd mogelijk en niet wenselijk is om een "one size fits all" aanpak voor te schrijven. Bovendien bieden doelvoorschriften, die bovendien techniekonafhankelijk zijn omschreven, ruimte voor innovatie en mogelijk nieuwe toekomstige geschikte manieren om aan een gedragsbehoefte invulling te geven. Dit laat onverlet dat de doelvoorschriften in deze AMvB uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voldoende duidelijkheid moeten bieden welk dierenwelzijnsdoel veehouders moeten realiseren. Het doel moet daarvoor voldoende concreet zijn zodat (objectief) kan worden vastgesteld of een houder het gestelde doel heeft behaald.

Niet alle regels in deze AMvB zijn doelvoorschriften, zo wordt de ruimte die een dier moet worden geboden bijvoorbeeld in concrete maatvoering voorgeschreven.

Gidsen voor goede praktijken

Doelvoorschriften bieden handelingsruimte aan veehouders. In de praktijk zullen daarbij goede praktijkvoorbeelden ontstaan. Gidsen voor goede praktijken zijn een geschikt instrument om deze voorbeelden in neer te leggen en uit te werken en kunnen goed worden gebruikt om de kennis over zulke praktijkvoorbeelden breed binnen een sector te delen. Het opstellen van Gidsen voor goede praktijken wordt met deze AMvB voor iedere diersector gestimuleerd. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader op de Gidsen voor goede praktijken ingegaan.

7. Invoering regels dierwaardige veehouderij

De Nederlandse veehouderijsector wordt internationaal gezien als een voorloper op het gebied van dierenwelzijn. Dit komt door de vele stappen die de afgelopen jaren zijn gezet. Toch is er ruimte voor verbetering, en met nieuwe inzichten kan dierenwelzijn verder ontwikkelen. In deze AMvB wordt voor de langere termijn in regelgeving vastgelegd wat wordt verstaan onder het dierwaardig houden van productiedieren en waar de veehouders in moeten voorzien. Daarmee wordt concreet in regels verankerd dat dieren in de veehouderij hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en dat er geen ingrepen meer plaatsvinden. Het maken van regels voor de langere termijn verandert niet direct de praktijk. Voor het invoeren van de AMvB en daarmee het realiseren van een dierwaardige veehouderij zijn veel factoren van belang en dat vergt een inspanning van alle betrokken partijen. Daarop zijn ook belangrijke vragen relevant, 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 die werken in de praktijk. Ook is van belang dat er voldoende verdienmodellen voor dierwaardig geproduceerde producten zijn en dat de benodigde vergunningen worden afgegeven voor stallen die aangepast moeten worden. Daarnaast spelen internationale ontwikkelingen een rol en is van belang om te weten wat de (bedrijfs-) economische gevolgen voor veehouders zijn. Om met al deze facetten rekening te houden is een realistische, stapsgewijze invoering van de AMvB noodzakelijk. Deze invoering wordt gezamenlijk met convenantpartijen vormgegeven. De (te maken) afspraken in het convenanttraject staan ten dienste aan die invoering. Op deze wijze is sprake van een haalbare en uitvoerbare manier om dierwaardige veehouderij in 2040 te bewerkstelligen.

De doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij moet gelijk oplopen met de realisatie van de randvoorwaarden. Het betreft in ieder geval de volgende aspecten die voor het volledig kunnen realiseren van dierwaardige veehouderij en de uitvoerbaarheid van de voorschriften in deze AMvB cruciaal zijn en daarom tijdens de invoering op algemeen niveau geborgd moeten zijn:

- 1) dat er verdienmodellen zijn voor dierwaardig geproduceerde producten,
- 2) dat door veehouders de benodigde investeringen die noodzakelijk zijn voor het doorvoeren van de dierenwelzijnsmaatregelen redelijkerwijs kunnen worden gedaan,
- 3) dat in Nederland de benodigde vergunningen redelijkerwijs kunnen worden verkregen voor het uitvoeren van de aanpassingen in bestaande stallen en voor het bouwen van nieuwe stallen en de kosten daarvan terugverdiend kunnen worden zodat het verdienvermogen van veehouders op een goed niveau kan blijven, en
- 4) dat de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij plaatsvindt binnen de (toekomstige) (inter)nationale wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water en bodem.

Het is van belang dat de invoering van de regels in de AMvB gelijk oploopt met het borgen van deze aspecten, rekening houdend met alle relevante omstandigheden. Dit vergt een inzet van alle betrokken partijen, van de overheid tot markt- en ketenpartijen, financiële instellingen en veehouderijsectoren. Dat die aspecten bij het opstellen van de AMvB nog onvoldoende geborgd zijn, maakt dat de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij voor veehouders nog een pad is vol onzekerheden, zeker indachtig de economische gevolgen van de regels in de AMvB die door WSER/CAF in kaart zijn gebracht. Daarom is het nodig dat deze AMvB vergezeld gaat van flankerende activiteiten die ervoor zorgen dat dierwaardige veehouderij kan worden gerealiseerd. Dit betekent dat er inspanningen moeten worden gepleegd om redelijkerwijs de genoemde aspecten te borgen, met oog voor een gezonde en veilige leefomgeving voor omwonenden. Faciliterende instrumenten moeten worden ingezet om de invoering van dierwaardige veehouderij te bevorderen. Met een goede borging wordt tevens voorkomen dat het onmogelijk wordt om in Nederland vee te houden. Juist ook vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en het hoge niveau daarvan in de Nederlandse veehouderij zou verplaatsing van veehouderij naar landen met een lager niveau van dierenwelzijn een zeer ongewenst neveneffect zijn.

1. Verdienmodellen

Markt- en ketenpartijen hebben de meeste invloed op de mate waarin dierwaardig geproduceerde producten hun weg vinden naar de afzetmarkt. Daarmee spelen zij een grote rol bij de vraag of er verdienmodellen zijn voor die producten en of veehouders een goede prijs krijgen voor die producten. Die verdienmodellen zijn voor veehouders mede doorslaggevend of zij investeringen in dierwaardige stallen kunnen terugverdienen, waarbij ook de Europese en internationale markt van belang is. De afzetmarkt van dierlijke producten heeft voor alle veehouderijsectoren namelijk een sterk internationaal karakter. In het convenanttraject dierwaardige veehouderij zijn partijen

eveneens voornemens om vast te stellen dat voor het zetten van stappen naar een dierwaardige veehouderij cruciaal is dat er een markt met een positieve business case is voor dierwaardig geproduceerde producten die opschaling mogelijk maken. Beoogd is dat partijen hiertoe afspraken maken.

De stand van zaken omtrent het verdienvermogen van veehouders maakt onderdeel uit van de vijfjaarlijkse evaluaties. Er wordt in beeld gebracht en meegewogen in hoeverre het verdienvermogen van veehouders met de inwerkingtreding van regels in de AMvB op een redelijk niveau kan blijven. Dit kan, ofwel door het kunnen blijven houden van dezelfde hoeveelheid dieren, of op een wijze waarbij met minder dieren het verdienvermogen op een goed niveau kan blijven. Nederland zet in de Europese Unie in op een gelijk speelveld in Europa. Daartoe wordt ingezet op het zoveel mogelijk harmoniseren en verbeteren van de Europese dierenwelzijnsregelgeving. Voor de AMvB zijn ontwikkelingen in andere lidstaten op het gebied van dierenwelzijnsregels betrokken en op een aantal onderdelen is daarbij in de regels aangesloten. Voor veehouders is van belang dat de kosten van de maatregelen in de AMvB kunnen worden terugverdiend uit de Europese markt. Private kwaliteitssystemen en keurmerken kunnen worden ingezet om te bevorderen dat bovenwettelijke houderijsystemen een plek verwerven en behouden in de markt, zodat zij op die manier als voorlopers bijdragen aan de verdere doorontwikkeling van dierwaardige veehouderij.

2. Investerings en financiering

Het kunnen doen van investeringen hangt voor veehouders af van allerlei aspecten en is heel bedrijfsafhankelijk. De mate van mogelijkheden tot financiering hangt voor een groot gedeelte ook af van marktaspecten. De overheid kan enkel een faciliterende rol spelen. In dat kader beoogt het ministerie van LVVN in het convenanttraject de afspraak te maken dat LVVN zich er binnen de budgettaire kaders voor inspent dat in bestaande en nieuwe relevante subsidieregelingen en/of andere regelingen, de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij een volwaardige en expliciete plek krijgt, zodat die regelingen potentieel benut kunnen worden voor de doorontwikkeling en de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige en emissiearme systemen. Beoogd is dat in het convenanttraject de afspraak wordt gemaakt dat partijen zich inspannen om, in samenwerking met banken en andere financiële instellingen, private financiële ondersteunende instrumenten te ontwikkelen die bijdragen aan de uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige en emissiearme systemen.

3. Vergunningverlening

Het binnen de geldende beslistermijnen krijgen van een omgevingsvergunning voor één of meer activiteiten, als die vergunningsplichtig zijn, is voor het uitvoeren van benodigde aanpassingen voor veehouders noodzakelijk om stappen daadwerkelijk te kunnen zetten. Zonder die vergunningen kunnen zij bepaalde stalaanpassingen niet uitvoeren. Voor sommige regels zal een vergroting van het bouwblok nodig zijn om een economisch rendabele stal neer te zetten. Meer ruimte in stallen kan vanwege de toename van emitterend oppervlak leiden tot extra emissie-uitstoot hetgeen een remmend effect heeft op het kunnen verkrijgen van een vergunning. Voor veehouders is het verkrijgen van een vergunning daarom dan ook een ingewikkeld en vaak ook langdurig traject. Vergunningverlening is geen zaak van de rijksoverheid, omdat die taak en de bevoegdheden daarvoor bij de provincies en gemeenten liggen. Beoogd is om in het convenanttraject de afspraak te maken dat het ministerie van LVVN er – in het kader van de Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel – in samenwerking met het bevoegd gezag en andere betrokken departementen maximaal op inzet dat bestaande en nieuwe knelpunten bij het verkrijgen van de benodigde vergunningen om een stal aan te passen om stappen te zetten voor dierwaardigheid, worden geadresseerd en waar mogelijk worden weggenomen. Of de knelpunten in de vergunningverlening daadwerkelijk zullen worden weggenomen is nog onzeker, nu dit mede afhangt van ander aanpalend rijksbeleid en mogelijk van rechterlijke uitspraken. De onlangs ingestelde ministeriële commissie Economie en Natuurherstel is gericht op het uitwerken van en besluiten over een concreet programma met als doel om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan de sectoren waaronder de veehouderij die zijn geraakt door de diverse uitspraken. De inwerkingtreding van regels in de AMvB waarvoor een of meerdere vergunningen zijn vereist, kan pas plaatsvinden wanneer uit de evaluaties voldoende blijkt dat vergunningverlening in de veehouderij kan plaatsvinden. Deze besluitvorming wordt gebaseerd op de evaluatie rondom vergunningverlening waarin ook gekeken wordt naar de relatie met economische haalbaarheid en de impact op emissies. Bij het bepalen van de inwerkingtredingsdata

van de regels in de AMvB is mede rekening gehouden met de beslistermijnen en de gemiddelde duur van een vergunningentraject.

4. Emissies

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van regels voor dierenwelzijn in de veehouderij moet gewaarborgd zijn dat de effecten van de regels op emissies tezamen met de al dan niet te nemen maatregelen om negatieve effecten te verminderen of weg te nemen, passen binnen de regels voor emissies van stoffen en gasen. De effecten op emissies worden op regelmatige basis gemonitord. In de AMvB is rekening gehouden met de onzekerheden die er op dit moment zijn omtrent de gevolgen van de regels in de AMvB dierwaardige veehouderij voor emissies van ammoniak, fijnstof, geur en broeikasgassen. Daarvoor zijn voor een eerste duiding de 'expert-inschattingen' van de WLR gebruikt. Een groot deel van de regels voor dierenwelzijn waarbij sprake is van substantiële economische impact en/of impact op emissie is verder weg in de tijd geplaatst. Hierbij heeft bij elke maatregel een integrale afweging plaatsgevonden waarbij ook het belang van het dier is betrokken.

De gevolgen van de regels voor dierwaardige veehouderij voor emissies zullen nader in kaart worden gebracht. Het ministerie LNV zal zich er – onder voorbehoud van kabinetsbesluitvorming – voor inspannen om middelen te reserveren voor aanvullend onderzoek naar in ieder geval de gevolgen van de regels in de AMvB voor emissies, waar mogelijk in de vorm van een kwantitatieve modelmatige analyse en naar emissiebeperkende maatregelen in dierwaardige stalconcepten en deelontwerpen.

5. Nadere waarborgen stapsgewijze invoering – inwerkingtreding

Zowel de regels voor de korte als de langere termijn om dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen zijn opgenomen in de AMvB, zodat duidelijkheid wordt geboden aan de veehouders, marktpartijen en overige relevante partijen over wat de eisen voor dierenwelzijn in de veehouderij worden. De zoals hierboven geschetste onder de punten 1 t/m 4, en de gemiddelde afschrijvingstermijnen van een stal zijn betrokken bij de keuzes in de AMvB over het moment van inwerkingtreding van de maatregelen. Voor regels in de AMvB die ingrijpende aanpassingen of verbouw/nieuwbouw van bestaande stallen vragen en daarmee grote economische gevolgen hebben, is de invoering verder weg in de tijd geplaatst en gericht op 2035 of 2040. In de AMvB is voor die regels nog geen inwerkingtredingsdatum opgenomen. Dat geeft extra tijd voor veehouders om een investeringsplan te maken en voor de dierlijke ketens om in die overgangperiode nieuwe verdienmodellen te ontwikkelen en de impact op emissies wetenschappelijk te onderbouwen en de daarbij benodigde maatregelen om negatieve effecten te voorkomen, verminderen of weg te nemen te treffen. Zulke regels zijn er daarom op gericht om niet eerder dan in 2040 in werking te treden. In voorkomende gevallen kunnen zulke regels op een jaartal na 2040 in werking treden als dat noodzakelijk is voor het terugverdienen van investeringen of worden ze in deze AMvB nog niet voorzien van een inwerkingtredingsdatum. Voor een aantal regels is gekozen voor een getrapte aanscherping waarbij met tussenstappen wordt toegewerkt naar de uiteindelijke norm in 2040. Het belang van de dieren – die erbij gebaat zijn dat de regels zo snel mogelijk in werking treden – wordt hierbij betrokken. Wanneer op basis van alle beschikbare informatie wordt ingeschat dat een regel eerder in werking kan treden, wordt gekozen voor een eerdere inwerkingtredingsdatum, op zijn vroegst in 2027. Dat is het geval bij regels die relatief eenvoudig te implementeren zijn en geen of weinig economische impact of geen of weinig impact op emissies hebben en waarvoor geen (aanpassing van een) vergunning nodig is. Dat is ook het geval bij regels die gericht zijn op de invulling van een open norm uit de huidige regelgeving.

De AMvB heeft voor de verschillende regels drie vaste inwerkingtredingsmomenten: direct vanaf de inwerkingtreding van de AMvB (verwachting: 2027) en daarna in 2028 en in 2030.

6. Nadere waarborgen stapsgewijze invoering – evaluatiebepaling

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 borgen van aspecten die nodig zijn om dierwaardige veehouderij volledig te kunnen realiseren, is het noodzakelijk dat die zaken structureel worden gemonitord. De resultaten van deze monitoring worden betrokken bij het bepalen van de stappen die (wel of niet) kunnen worden gezet. Zo kunnen voorgenomen inwerkingtredingsdata tijdig tegen het licht worden gehouden en ofwel naar later in de tijd worden verplaatst indien uit de praktijk zou blijken dat die onuitvoerbaar zijn ofwel naar eerder in de tijd indien uit ontwikkelingen zou blijken dat dit mogelijk

is. De resultaten van de monitoring worden eveneens betrokken bij het bepalen van het moment van inwerkingtreding van de regels in deze AMvB waarvoor nog geen inwerkingtredingsdata zijn opgenomen. Op deze manier wordt rekening gehouden met relevante ontwikkelingen en omstandigheden in de praktijk en wordt geborgd dat regels op het moment in werking treden dat dit uitvoerbaar en haalbaar is. De monitoring moet eveneens zoveel mogelijk informatie bieden die inzichtelijk maakt dat de emissies die optreden als gevolg van de in werking te treden AMvB-regels binnen de wettelijke kaders voor natuur, milieu, lucht, water en bodem blijven. Het is daarom van belang dat de monitoring op landelijk niveau plaatsvindt en dat daarbij wordt gekeken naar de voor emissies relevante aspecten zoals bijvoorbeeld trends en ontwikkelingen in het mestbeleid. In de AMvB is een evaluatiebepaling opgenomen die bepaalt dat zowel in 2028, in 2033 als in 2038 een evaluatie wordt opgesteld. Die evaluatie bevat in elk geval informatie over de (wetenschappelijke) inzichten met betrekking tot de verbetering van het dierenwelzijn, emissies, vergunningverlening en de ontwikkeling van het verdienvermogen van de veehouderij. Deze evaluaties zijn bedoeld als evaluaties 'vooraf', met het oog op voorgenomen data van de inwerkingtreding van regels, al dan niet in combinatie met maatregelen gericht op het voorkomen van verslechtering, dan wel (dreigende) overschrijdingen ten aanzien van emissies kunnen ontstaan. De AMvB bevat ook een bepaling die verplicht tot een vijfjaarlijkse evaluatie 'achteraf', die zal zijn doeltreffendheid en de effecten van de aangewezen gedragsbehoeften. In paragraaf 10 en in de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Ten aanzien van de monitoring van effecten op emissies wordt daarbij gezien of en hoe samenwerking met de Emissieregistratie (samenwerkingsverband tussen vijf kennisinstellingen: het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), Wageningen University and Research (WUR) en Deltares), met economische instellingen (zoals bijvoorbeeld Wageningen Social and Economic Research (WSER), Connecting Agri & Food (CAF), het Centraal Planbureau (CPB) en andere instellingen kan plaatsvinden.

7. Autoriteit dierwaardige veehouderij

Een nog op en in te richten nieuwe onafhankelijke autoriteit dierwaardige veehouderij zal een centrale rol in het monitoren krijgen van voorgenomen stappen en resultaten van ontwikkelingen. Convenantpartijen hebben dit voorgesteld. Deze autoriteit zal onder meer de voortgang van de doorontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij monitoren, inclusief de ontwikkeling van de aspecten die nodig zijn voor de realisatie. Beoogd is dat over de rol en taken van de autoriteit in het convenant afspraken worden gemaakt. Bevindingen van de op te richten autoriteit worden zwaarwegend betrokken bij besluitvorming over de vraag of de randvoorwaardelijke aspecten in voldoende mate zijn geborgd.

8. Onderzoek, onderwijs en pilots

Om te komen tot een dierwaardige veehouderij is voldoende kennis en onderbouwing vereist om de (dierinhoudelijke) maatregelen adequaat te kunnen vaststellen. Daarnaast is (praktijk) kennis nodig over hoe de gestelde maatregelen binnen de gestelde periode in de praktijk geïmplementeerd kunnen worden en bovendien dienen de kennisleemtes in kaart te worden gebracht over wat de gevolgen en mogelijke knelpunten zijn van het doorvoeren van de maatregelen om tot de dierwaardige veehouderij te komen. Met de 'QuickScan informatieset dierwaardige veehouderij', uitgevoerd door Universiteit Utrecht, is een wetenschappelijke basis neergelegd met daarin de bestaande kennis over gedragsbehoeften van dieren. Verder is in het convenantproces door de onderzoeksgroep in de Dierinhoudelijke toets beschreven wat er per dierdiercategorie (melkvee, kalveren, varkens en pluimvee (alleen kippen)) nodig is om tot een dierwaardige veehouderij te komen. Deze documenten laten zien dat er zowel veel kennis beschikbaar is, maar dat er ook nog verschillende kennishiaten zijn, zowel over de praktische toepassing als wetenschappelijke kennis. Beide zijn nodig om nadere regels te kunnen bepalen, om een Gids voor goede praktijken in te kunnen vullen en om te weten hoe dit in de praktijk vorm moeten geven. In samenwerking met alle betrokken partijen (sector, belangenorganisaties, wetenschap, onderwijs) wordt daarom gewerkt aan een kennisagenda dierwaardige veehouderij waarin bij alle relevante betrokkenen wordt opgehaald welke kennishiaten er zijn. Na vaststelling van deze kennisagenda (voorzien in juli 2025) zal een aanpak worden ontwikkeld om aan deze kennishiaten, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoeksprogramma, te werken. Er wordt gekozen voor een brede aanpak om te borgen dat het gaat om kennis over de volle breedte van dierwaardige veehouderij (diergezondheid, dierenwelzijn, impact op emissies en economische

aspecten). Ook onderwijsinstellingen worden rechtstreeks betrokken bij dierwaardige veehouderij, zodat ook zij zo mogelijk ingezet kunnen worden bij het beantwoorden van kennisvragen. Er is niet alleen behoefte aan het opdoen van kennis, maar juist ook aan het opdoen van ervaring. Er wordt dan ook gedacht aan het opzetten en uitvoeren van pilots (bij veehouderijbedrijven) en ketendeals (om ervaring in de veehouderijketens op te doen), om staltoepassingen, stalconcepten en verdienmodellen in de praktijk uit te proberen.

9. Boeren met alternatieve, natuurinclusieve houderijsystemen

De AMvB legt voor alle veehouders vast welke regels gelden om dierwaardige veehouderij in 2040 te bewerkstelligen. Binnen de veehouderij is een grote verscheidenheid aan bedrijven, waarbij een deel van de veehouders reeds houderijsystemen gebruikt die in meer of mindere mate al voldoen aan de eisen voor dierwaardige veehouderij en/of andere duurzaamheidsdoelen. Het betreft een uiteenlopend scala aan bedrijven (groot en klein) die biologisch, natuur-inclusief of regeneratief werken. Dit type bedrijven doorloopt mogelijk een andere doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij dan de meer reguliere veehouderijbedrijven (waarbinnen overigens ook sprake is van een grote variatie). In de stappen naar dierwaardige veehouderij zal met deze variatie aan bedrijven rekening worden gehouden om zo te bevorderen dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij voor alle typen bedrijven mogelijk kan zijn. In de AMvB is hiermee rekening gehouden door te zorgen dat de regels geen belemmeringen vormen voor de verschillende typen bedrijven. Dit sluit daarmee goed aan bij het convenanttraject waaraan niet alleen wordt deelgenomen door de reguliere veehouderijsectoren, maar ook door Caring Farmers. Het streven is erop gericht om in de verdere stappen naar dierwaardige veehouderij aan dit type bedrijven specifiek aandacht te blijven besteden.

Een deel van de Nederlandse veehouders houdt dieren op biologische wijze waarvoor regels gelden vanuit de Europese biologische verordening. Deze verordening stelt vooral regels op het gebied van duurzaamheid en voor sommige veehouderijsectoren ook regels aan dierenwelzijn. De regels in deze AMvB gaan behoudens enkele uitzonderingen niet verder dan die in de Europese biologische verordening waarmee het dus ook voor biologische veehouders mogelijk blijft om door te ontwikkelen naar dierwaardige veehouderij. Biologische veehouders laten op onderdelen namelijk zien hoe een dierwaardige veehouderij er in de praktijk uit kan zien.

4. Verhouding tot hoger recht

Verordening (EG) nr. 1/2005 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten (Transportverordening): strengere dierenwelzijnseisen voor vervoer kalveren binnen Nederland.

Het besluit bevat met het nieuwe artikel 2.46a een norm waarbij gebruik wordt gemaakt van de ruimte die de Transportverordening biedt om strengere nationale maatregelen vast te stellen ter verbetering van het dierenwelzijn van dieren tijdens vervoer dat volledig op het grondgebied van de lidstaat verloopt of tijdens vervoer over zee dat vanaf het grondgebied van de desbetreffende lidstaat vertrekt (artikel 1, derde lid). Het betreft de leeftijd waarop kalveren geschikt worden geacht voor transport. Artikel 2.46a bevat een strengere norm dan de verordening en is daarom alleen van toepassing voor vervoer dat geheel binnen Nederland plaatsheeft.

Europese dierenwelzijnsrichtlijnen

Voor het houden van vee zijn verschillende Europese richtlijnen²² die minimumvoorschriften geven ten aanzien van het houden van landbouwhuisdieren. Die richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren. Het betreft, voor zover relevant voor dit wijzigingsbesluit, de volgende richtlijnen:

- Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren Publicatieblad Nr. L 221 van 08/08/1998
- Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren PB L 10 van 15.1.2009
- Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen PB L 203 van 3.8.1999

²² Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren en Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

- Richtlijn 2007/43/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot vaststelling van minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens PB L 182 van 12.7.2007
- Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens PB L 47

Strengere dierenwelzijnsregels in Nederland

De regels in deze AMvB volgen niet uit die richtlijnen, maar gaan uit van een hogere dierenwelzijnsstandaard wat ook mogelijk is gelet op het feit dat de richtlijnen minimumharmonisatie betreffen én expliciet aan lidstaten de ruimte laten om strengere dierenwelzijnseisen te stellen²³. Dat er strengere dierenwelzijnsregels voor de veehouderij worden gesteld vloeit ook voort uit artikel 2.3a van de Wet dieren. De regels in dit besluit voegen regels toe aan wat uit die richtlijnen volgt of stellen in plaats van de minimumnorm uit een richtlijn een hogere dierenwelzijnseis. Daarnaast zijn er voor melkvee, vleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen geen diersoortspecifieke voorschriften. Daarvoor geldt tot dusverre alleen richtlijn 98/58, maar zijn met dit besluit nu ook diersoortspecifieke houderijvoorschriften van toepassing.

Effecten van mogelijk herziene Europese regels over welzijn van dieren in de veehouderij

De Europese Commissie heeft in 2021 haar voornemen aangekondigd om de huidige regelgeving die ziet op het welzijn van dieren in de veehouderij te herzien. Op dit moment zijn in het kader van deze herziening door de Europese Commissie nog geen nieuwe regelgevingsvoorstellen gedaan over de houderij van productiedieren (wel voor het transport voor dieren, zoals dat nu in de transportverordening 1/2005 is geregeld). Bij het opstellen van deze AMvB kon daar dan ook geen rekening mee worden gehouden. Toch is het nodig hier inzichtelijk te maken dat de herziening van de Europese dierenwelzijnsregelgeving gevolgen *zou kunnen* hebben voor de in dit besluit opgenomen regels. Drie aspecten zijn voor de verwachtingen daarover met name van belang, die worden hieronder kort toegelicht:

1. *Van richtlijn naar verordening.* Er is, afgaande op andere herzieningstrajecten van de Europese Commissie, een reële kans dat het voorstel van de Europese Commissie qua vorm zal inhouden dat de huidige richtlijnen vervangen worden door een of meer verordeningen.²⁴ Als dat inderdaad het geval is, zal het Besluit houders van dieren daaraan aangepast moeten worden, omdat in de Nederlandse regelgeving geen regels worden opgenomen die in een verordening staan (vanwege de directe werking ervan en het zogenoemde "overschrijfverbod").
2. *Inhoudelijke verschillen.* Wanneer de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving naar de inhoud strengere eisen stelt dan opgenomen in het Besluit houders van dieren, zullen die strengere normen gaan gelden; de nationale regelgeving mag immers niet in strijd zijn met het Europees recht. Wanneer daarentegen de nationale regels strenger zijn, én de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving staat de lidstaten nog steeds toe om in die gevallen strenger te zijn, kunnen die regels blijven gelden.
3. *Verschillen in (overgangs-)termijnen.* Een gelijksoortige redenering gaat op voor de termijnen waarop de regels gaan gelden. Wanneer de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving kortere termijnen stelt dan opgenomen in deze AMvB, zullen die kortere termijnen gaan gelden; de nationale regelgeving mag immers niet in strijd zijn met het Europees recht. Wanneer daarentegen de nationale termijnen korter zijn dan die in de herziene Europese dierenwelzijnsregelgeving, én die regelgeving laat toe dat de lidstaten dit doen, dan kunnen die nationaal kortere termijnen blijven gelden.

Nederland heeft de afgelopen jaren met het oog op de aangekondigde voorstellen van de Europese Commissie voor de herziening van de dierenwelzijnsregels inbreng geleverd. Daarbij is gezamenlijk opgetrokken met andere lidstaten die eveneens belang hechten aan meer en betere dierenwelzijnsregels (de zogenaamde Vughtgroep). Nederland heeft onder meer gepleit voor specifieke Europese regels voor melkvee.

²³ Zie artikel 10, tweede lid, van richtlijn 98/58, artikel 13, tweede lid, van richtlijn 1999/74, artikel 1, tweede lid, tweede volzin, van richtlijn 2007/43, artikel 11 van richtlijn 2008/119 en artikel 12 van richtlijn 2008/120.

²⁴ Waar een Europese richtlijn omgezet (geïmplementeerd) moet worden in de Nederlandse regelgeving, geldt dat een Europese verordening na inwerkingtreding direct geldt in Nederland, implementatie is daarvoor in de regel niet aan de orde (dat is alleen anders wanneer een verordening het noodzakelijk maakt dat er nationaal nog iets wordt geregeld, bijvoorbeeld t.a.v. handhaving of vergunningverlening).

5. Verhouding tot nationale regelgeving

Deze algemene maatregel van bestuur geeft uitvoering aan de artikelen 2.2, tiende en twaalfde lid, 2.3a, eerste en derde lid, en 2.8, tweede lid, van de Wet dieren. De in dit wijzigingsbesluit opgenomen voorschriften richten zich tot veehouders in de sectoren pluimvee, kalveren, melkvee en varkens. Daarom zijn de wijzigingen met name doorgevoerd in het Besluit houders van dieren, hoofdstuk 2 *Houden van dieren voor landbouwdoeleinden* (artikelen I tot en met V). Daarnaast zijn er vanwege wijzigingen van de regelgeving rond het verrichten van lichamelijke ingrepen bij de genoemde diersoorten wijzigingen doorgevoerd in het Besluit diergeneeskundigen (artikel VI).

Artikel 2.2, tiende en twaalfde lid, van de Wet dieren.

Artikel 2.2, tiende lid, met name onderdelen b, c, en d, geeft de grondslag om houderijvoorschriften te stellen aan houders van dieren. Daarnaast bevat het twaalfde lid een verbod voor houders van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten *“om die dieren permanent de mogelijkheid te onthouden te voorzien in de voor de desbetreffende diersoort of diercategorie bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gedragsbehoeften”*. In deze AMvB worden voor het bedrijfsmatig houden van pluimvee, kalveren, melkvee en varkens met het oog op de productie van dierlijke producten de gedragsbehoeften als bedoeld in dat twaalfde lid aangewezen. Dat twaalfde lid is per 1 juli 2024 in werking getreden als vervanging van de eerdere wijziging van artikel 2.1 van de Wet dieren, die met die wijziging is vervallen. Op grond van het tiende lid zijn houderijvoorschriften opgenomen die noodzakelijk zijn voor het voorzien in die gedragsbehoeften. In de inleiding is de wisselwerking tussen gedragsbehoeften en houdvoorschriften beschreven.

Artikel 2.3a van de Wet dieren.

Artikel 2.3a van de Wet dieren is eveneens per 1 juli 2024 in werking getreden. Het bevat in zowel het eerste als het tweede lid een zogeheten instructieregel waarmee de wetgever vaststelt waarover bij lagere regelgeving regels worden gesteld. Artikel 2.3a regelt niet alleen het onderwerp (dierwaardige veehouderij), maar ook de inhoudelijke contouren van de regels als de tijdshorizon waar die regels op moeten zijn gericht, inclusief een uitzondering daarop. Deze AMvB geeft ook uitvoering aan dat artikel.

Artikel 2.3a, eerste lid.

Het eerste lid van artikel 2.3a bepaalt dat in ieder geval regels worden gesteld gericht op het bewerkstelligen van een dierwaardige wijze van houden van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten. Deze verplichting ziet op alle bedrijfsmatig gehouden dieren in de veehouderij.

Artikel 2.3a, tweede lid.

Dit lid geeft inhoudelijke sturing aan de op te stellen regels gericht op een dierwaardige veehouderij. Het artikellid luidt:

“2. Onder een dierwaardige wijze van houden van dieren die bedrijfsmatig worden gehouden met het oog op de productie van dierlijke producten wordt een veehouderij verstaan waarin ten aanzien van de behoeften van dieren, voor zover zulks redelijkerwijs kan worden verlangd, wordt voorzien in:

- a. respect voor de intrinsieke waarde en integriteit van het dier, waaronder in ieder geval verstaan wordt dat geen routinematige ingrepen worden uitgevoerd op basis van voldoende maatregelen gericht op het minimaliseren van risicofactoren;*
- b. goede voeding, inhoudende een wijze van voer- en waterversprekking die aansluit bij de gedragsbehoeften van de soort, waarbij geen voer- en waterbeperking wordt opgelegd en variatie in voeding wordt geboden aansluitend bij gedragsbehoeften;*
- c. goede omgeving, inhoudende een stalconcept waarin dieren van alle leeftijden de keuzevrijheid en ruimte hebben om soorteigen gedrag uit te voeren, inhoudende geen kooihuisvesting, voldoende thermisch comfort en keuzevrijheid;*
- d. goede gezondheid, inhoudende een stalconcept en management dat het risico op veel voorkomende gezondheidsproblemen minimaliseert, waartoe in ieder geval voorzien wordt in geschikte vloeren en ondergrond;*

e. natuurlijk gedrag, inhoudende een stalconcept dat voorziet in de gedragsbehoeften van de soort, onder andere voor wat betreft sociaal gedrag, zelfverzorgend gedrag, foerageergedrag, territoriaal gedrag, maternaal gedrag en rustgedrag;”

Het artikellid bevat dus zowel de omschrijving van gedragsbehoeften als van te nemen houderijvoorschriften.

De AMvB geeft uitvoering aan die gedragsbehoeften. Het tweede lid van artikel 2.3a bepaalt in vijf onderdelen (a t/m e) wat onder een dierwaardige wijze van houden wordt verstaan en bevat daarmee het inhoudelijk kader van de AMvB. De vijf onderdelen komen overeen met de eerste vijf leidende principes van de RDA uit de zienswijze over dierwaardige veehouderij: erkenning van de intrinsieke waarde, goede voeding, een goede omgeving, goede gezondheid en het kunnen uitoefenen van gedragsbehoeften. Bij het stellen van de regels is de basisvraag steeds geweest wat als dierwaardig wordt beschouwd op grond van de vijf leidende principes.

De AMvB geeft ook uitvoering aan de omschreven strekking van houderijvoorschriften:

- a. Het couperen van varkensstaarten en het onthoornen bij runderen wordt uitgefaseerd, het vijlen van tanden van biggen wordt alleen nog toegestaan als er een diergeneeskundige noodzaak toe is.
- b. De AMvB bevat voor de diersoorten eisen aan de zowel de kwaliteit van het voer en water als aan de wijze van aanbieden ervan.
- c. Keuzevrijheid en ruimte voor soorteigen gedrag wordt mogelijk gemaakt met het voorschrijven van functiegebieden, daarnaast wordt koloniekooihuisvesting verboden en worden er met het klimaatadaptatieplan waarborgen geboden voor het thermisch comfort van dieren.
- d. Er worden, met name bij, runderen eisen aan vloeren en ondergrond gesteld.
- e. Voor elke diersoort zijn de natuurlijke gedragsbehoeften in kaart gebracht en worden die in dit besluit aangewezen.

Artikel 2.3a, derde lid.

Het derde lid van artikel 2.3a bepaalt, in samenhang gelezen met onderdeel a van het tweede lid, dat de regels in de AMvB ook betrekking moeten hebben op het stoppen met het uitvoeren van bepaalde lichamelijke ingrepen bij dieren in de veehouderij. Daarover is in artikel 2.3a bepaald dat:

- a) geen routinematige ingrepen worden uitgevoerd op basis van voldoende maatregelen gericht op het minimaliseren van risicofactoren,
- b) de regels zien op het de op grond van artikel 2.8, onder b, aangewezen ingrepen,
- c) de regels niet zien op ingrepen die plaatsvinden vanwege een diergeneeskundige noodzaak of op ingrepen die dwingend voortvloeien uit bindende onderdelen van EU-rechtshandelingen.

Artikel 2.3a, vierde lid.

Het vierde lid van artikel 2.3a bepaalt dat de regels in de AMvB gericht moeten zijn op het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij. Het jaartal 2040 functioneert daarmee als richtpunt en stip op de horizon voor wat op de langere termijn voor een dierwaardige wijze van houden is vereist.

Het vierde lid bevat tevens één *uitzonderingsgrond* op basis waarvan een langere termijn voor de invoering van regels kan worden gesteld dan 2040: voor zover noodzakelijk voor bepaalde situaties bij AMvB 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.

Artikel 2.5, tweede lid, van de Wet dieren.

Artikel 2.5, tweede lid, onder a, is de grondslag voor het stellen van een transportleeftijd aan kalveren. Kalveren jonger dan vier weken mogen niet worden vervoerd, voor zover het om transport gaat dat geheel binnen Nederland plaatsheeft. Dat wordt geregeld in artikel 2.45b. Zie nader de paragraaf hierboven vanwege de verhouding met de Transportverordening.

Artikel 2.8, tweede lid, van de Wet dieren.

Op grond van artikel 2.8, tweede lid, van de Wet dieren zijn lichamelijke ingrepen aangewezen waarop het uitgangspunt dat lichamelijke ingrepen bij dieren verboden zijn (artikel 2.8, eerste lid)

niet van toepassing is. Die grondslag wordt in deze AMvB gebruikt om tot nog toe toegelaten ingrepen ofwel in te trekken ofwel de uitvoering ervan te verbinden aan nadere voorwaarden. Dit heeft met name betrekking op de in het Besluit diergeneeskundigen doorgevoerde wijzigingen (artikel VI).

6. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

1. Gevolgen voor veehouders/bedrijven

De regels in de AMvB om dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen hebben gevolgen voor alle houders van productiedieren in de varkens-, pluimvee-, koe- en kalversector. Zij zullen vanaf de gestelde inwerkingtredingsdata hun houderij in overeenstemming met de nieuwe regels moeten brengen. De mate waarin individuele veehouders daarvoor aanpassingen aan hun stallen zullen moeten uitvoeren hangt af van de mate waarin zij al aan de nieuwe regels voldoen. Dat verschilt per veehouder. Er is een grote diversiteit aan type veehouderijbedrijven. Sommige aanpassingen zijn ingrijpender dan andere. Indien extra benodigde voorzieningen relatief eenvoudig in bestaande stallen kunnen worden aangebracht, zijn de aanpassingen te overzien, maar de regels in de AMvB die een andere inrichting, een andere vloer of de bouw of verbouw van een nieuwe stal noodzakelijk maken, vergen ingrijpende aanpassingen. De inwerkingtredingsdata van regels in de AMvB houden rekening met de vereiste aanpassingen en met de aspecten die nodig zijn voor realisatie van dierwaardige veehouderij en de uitvoerbaarheid van de voorschriften. Om de gevolgen goed in kaart te brengen is een Bedrijfseffectentoets (BET-toets) uitgevoerd, waarbij naast de effecten voor bedrijven op de regeldruk (zie paragraaf 6.3) en de praktische uitvoerbaarheid (zie paragraaf 6.2), ook de economische gevolgen en markteffecten in kaart zijn gebracht.

De economische gevolgen van de regels in de AMvB voor veehouders zijn door onderzoekers van WSER/CAF in een impactanalyse kaart gebracht. In grote lijnen blijkt voor de melkveesector uit het onderzoek dat de kosten voor de deze sector aanzienlijk zijn. Het grootste deel van de kosten komt voort uit de extra oppervlakte voor dieren die nodig is. Als de aanpassingen binnen de bestaande stalruimte moeten worden doorgevoerd, nemen de kosten toe door verlies aan saldo doordat minder koeien kunnen worden gehouden. Voor de varkenssector geldt dat de kosten van de voorgenomen regels zeer fors zijn. WSER/CAF stelt dan ook dat forse financiële compensatie benodigd is om ervoor te zorgen de maatregelen zonder inkomensgevolgen kunnen worden doorgevoerd, waarbij de sectorstructuur zal verschuiven naar het houden van minder zeugen en meer vleesvarkens omdat de grootste investeringskosten zien op de zeugenhouderij. Net als bij koeien geldt dat de kosten aanzienlijk toenemen indien de aanpassingen alleen binnen de stalmuren kunnen plaatsvinden. Over de pluimveesector komt WSER/CAF tot de conclusie dat de kosten primair gerelateerd zijn aan het verlagen van de maximaal toegestane bezettingsgraad. Een kleine verlaging van de bezetting heeft – zonder financiële compensatie – direct een groot effect op het inkomen. De mate waarin de kosten van invloed zijn op de inkomenspositie van pluimveebedrijven hangt sterk af van de mate waarin de voorgenomen regels ook gelden voor de Duitse en de Britse markt, stelt WSER/CAF. De berekeningen van WSER/CAF van de economische gevolgen van de regels in de AMvB voor de kalversector laten zien dat de consequenties zeer ingrijpend zijn, met name voor de kalverhouderij voor blankvlees.

WSER/CAF heeft de economische gevolgen voor de pluimvee-, melkvee-, kalver- en varkenssector afzonderlijk in beeld gebracht. Daarbij is gerekend met verschillende maatregelpakketten en van meerdere individuele regels zijn de kosten inzichtelijk gemaakt. Voor een deel van de regels zijn die kosten beperkt, voor sommige zijn die te overzien en voor sommige regels zijn de kosten fors. In paragraaf 6 en in de paragrafen waarin de voorgestelde regels voor de verschillende sectoren staan is nadere informatie opgenomen over de economische gevolgen per sector.

2. Praktische uitvoerbaarheid – Agrarische praktijktoets

Het ministerie van LNV heeft in het voorbereidingstraject van de AMvB wetenschappers, praktijkdeskundigen, veehouderijsectoren en de Dierenbescherming betrokken om alle relevante informatie op te halen over de gedragsbehoeften van de diersoorten, welke maatregelen nodig zijn dat die uitgeoefend kunnen worden en vervolgens wat erbij komt kijken om dat te realiseren. Per

veehouderijsector zijn meerdere sessies gehouden. De input uit die sessies is gebruikt om de regels in de AMvB op te baseren en te onderbouwen.

Tevens is een agrarische praktijktoets uitgevoerd over de voorgenomen regels in de AMvB. Er zijn per veehouderijsector panelgesprekken gehouden met individuele veehouders om informatie uit de praktijk te krijgen over de praktische uitvoerbaarheid van de regels. De deelnemende veehouders vormden een diverse samenstelling van veehouders in de betrokken sectoren, zodat zowel reguliere als meer vooroplopende en zowel grote als kleinere bedrijven zijn gehoord. De veehouders hebben in de panelgesprekken aangegeven welke knelpunten van de voorgenomen regels zij zien, indien zij de vereiste aanpassingen op hun veehouderijbedrijf moeten doorvoeren. Daarbij hebben zij meegedacht en voorstellen aangedragen om tot verbetering van de voorgenomen regels te komen, zowel op de inhoud van de regels als op de data van de inwerkingtreding. Van de panelgesprekken zijn geanonimiseerde verslagen gemaakt.

Algemene knelpunten en opmerkingen

Tijdens de panelgesprekken is een aantal knelpunten benoemd die sector overstijgend waren of tijdens alle panelgesprekken werden benoemd. Niet alle door de veehouders benoemde knelpunten zagen op de praktische uitvoerbaarheid van de AMvB. Zo zijn er zorgen geuit over de economische impact van de regels (bijvoorbeeld bij maatregelen die meer ruimte voor dieren vragen) en is het belang benadrukt van het gelijke speelveld in Europa. Ook zijn zorgen geuit over de voorgenomen regels die in veel gevallen enkel mogelijk zijn door een stal te verbouwen of een nieuwe stal te bouwen, en hoe hier met vergunningverlening mee omgegaan zal worden. Daarnaast is over het type regels in de AMvB benoemd dat verschillende veehouders momenteel al merken dat 'open normen' in regelgeving leiden tot verschillen in de wijze van handhaving door de toezichthouder. Veel veehouders merkten op dat, om voor consistentie en werkbaarheid in de praktijk te zorgen, duidelijk moet zijn op welke wijze veehouders aan de regels moeten voldoen en hoe de toezichthouder hierop handhaaft. Voor een aantal regels geldt dat het uitwerken van praktische voorbeelden in Gidsen voor goede praktijken daaraan een bijdrage kan leveren. De andere punten zijn al onderdeel van de totstandkoming van de AMvB.

Specifiek voor pluimvee

Bij de voorgenomen regel voor het verbod op koloniekooien voor legkippen per 2030 is aangegeven dat dit voor sommige houders te vroeg komt. Er zijn namelijk houders die recent een nieuwe stal met koloniekooien hebben neergezet, met een verbod op koloniekooien per 2030 wordt geen rekening gehouden met de afschrijvingstermijn en de tijd benodigd om vergunningen voor een alternatief houderijsysteem te verkrijgen. Met een overgangstermijn gericht op 2035 wordt wel rekening gehouden met de afschrijvingstermijn van 12,5 jaar waarbij voor de meeste bedrijven geldt dat deze ruim voor 2035 is verstrekt. Voor een enkele veehouder betekent dit dat de afschrijvingstermijn niet volledig is verstrekt, maar dat is geen disproportionele inbreuk op eigendomsrechtelijke aspecten. De financiële impact weegt daarbij op tegen het belang van de dieren om zo snel mogelijk niet meer in koloniekooien gehouden te worden. Daarom is de invoering gericht op inwerkingtreding in 2035.

Bij de voorgenomen regel over het permanent verstrekken van water is door veehouders opgemerkt dat dit risico's met zich meebrengt in de praktijk. Zo wordt er overdag wel permanent water versterkt, maar 's nachts zijn er risico's voor het dierenwelzijn, door bijvoorbeeld knoeien met als gevolg nat strooisel. De regel is daarom aangepast naar permanente waterverstrekking gedurende de dagperiode en sluit zo beter aan bij de praktijk.

Bij de voorgenomen regel over de inrichting van functiegebieden, en dan specifiek ten aanzien van plateaus en zitstokken, werd opgemerkt dat er bij veehouders zorgen zijn over de hygiëne.

Plateaus zijn in de praktijk namelijk lastig schoon te houden en kunnen hierdoor dierenwelzijnsproblemen veroorzaken. De verplichting tot het aanbrengen van plateaus wordt daarom gericht om pas in 2040 van kracht te worden. In de tussentijd kan dan zowel via onderzoek als door middel van pilots worden gekeken wat de beste manieren zijn om de plateaus te realiseren voor het welzijn van de dieren. Ditzelfde geldt voor het bieden van een plek in de stal waar kuikens beschut en warm kunnen zitten (de zogenoemde 'dark brooders'). Veehouders gaven tijdens de panelgesprekken aan dat er onvoldoende kennis beschikbaar is over de juiste inrichting hiervan. Daarom is de invoering van deze maatregel gericht om in 2040 inwerking te treden zodat er voldoende tijd is om hier in de praktijk mee te experimenteren en een voor de praktijk bruikbare nadere invulling kan worden gegeven aan deze regel.

Bij de voorgenomen regel om permanent omgevingsverrijking te bieden werden door veehouders vraagtekens gezet bij het nut hiervan voor jonge kuikens (tot vier á vijf weken leeftijd). Die regel blijft onveranderd, omdat een omgeving waar pluimvee wordt gehouden die voldoende omgevingsverrijking bevat, tegemoetkomt aan meerdere gedragsbehoeften. Wel is ervoor gekozen in de AMvB geen nadere specificatie te geven van omgevingsverrijking, omdat per dier, leeftijd en veehouderijbedrijf kan verschillen wat nodig is. Deze uitwerking zou in een Gids voor goede praktijken kunnen plaatsvinden.

Specifiek voor rundvee

Bij de voorgenomen regel om het kalf bij de koe te houden zijn veel knelpunten door veehouders benoemd, zoals de stress bij het scheiden op latere leeftijd en diergezondheidsrisico's. Om invulling te geven aan de gedragsbehoeften voor zowel het kalf (maternale zorg ontvangen), als de koe (maternale zorg geven) is deze regel wel opgenomen in de AMvB en gericht om per 2040 in werking te treden. Tot die tijd is er onderzoek nodig om op basis van de vergaarde kennis voor 2040 een duidelijk en werkbaar einddoel te bepalen over de minimale lengte van de periode dat het kalf bij de koe gehouden moet worden, inclusief handvatten voor veehouders om dit in hun bedrijfsvoering in te passen.

Bij de voorgenomen regel om te stoppen met het onthoornen van runderen zijn door veehouders zorgen geuit over de veiligheid van zowel medewerkers als runderen. Met het onthoornen wordt echter een inbreuk gepleegd op de intrinsieke waarde van het dier en een dergelijke ingreep past niet in een dierwaardige veehouderij. De regel blijft daarom in de AMvB en is erop gericht in te gaan per 2040, zodat de veehouder voldoende tijd krijgt om zijn bedrijfsvoering hierop aan te passen. De veehouder heeft hierbij twee handelingsperspectieven om uit te kiezen: 1. het houden van genetisch hoornloos gefokte runderen, of 2. het houden van gehoornde runderen. Voor beide gevallen is de ruime overgangsperiode nodig. De AMvB laat open op welke wijze veehouders invulling moeten geven aan de regel.

Bij de voorgenomen regel om aanbindstallen te verbieden vanaf 2030 gaven veehouders aan dat dit te snel is, voor de beperkte groep veehouders die nog een aanbindstal heeft. Dit type huisvesting past echter niet in een dierwaardige veehouderij. Het gaat gemiddeld om kleinere bedrijven met voor het overgrote deel stallen die ouder dan twintig jaar zijn. Door de regel wordt een klein deel van de Nederlandse melkveehouders geraakt, waardoor de economische impact op sectorniveau beperkt is, maar voor de betreffende veehouders is de impact van de regel heel ingrijpend. Daarom is de aanpassing gemaakt om de inwerkingtreding te richten op 2035.

Over een aantal van de voorgenomen regels die betrekking hebben op de ruimte in de stal zijn een aantal knelpunten benoemd door de veehouders. Bij de voorgenomen verplichting om één ligplek per rund te hebben werd opgemerkt dat runderen in de praktijk nooit allemaal tegelijkertijd liggen. In de AMvB wordt vastgehouden aan de regel dat één ligplek per rund verplicht wordt, omdat dieren gelijktijdig zonder problemen moeten kunnen gaan liggen, ongestoord rusten, opstaan en zichzelf kunnen likken. Bij de voorgenomen verplichting om één vreetplek per rund te hebben is door de veehouders opgemerkt dat dit desastreus is voor bestaande stallen vanwege een gebrek aan ruimte. Voor het eetgedrag van de dieren is synchroon gedrag en het voorkomen van voerconcurrentie van belang, zodat zij in hun nutritionele behoefte kunnen voorzien. De maatregel is aangepast naar voldoende vreetplekken.

Bij de voorgenomen regel om vachtverzorging bij kalveren vanaf 14 dagen verplicht te stellen is door de veehouders aangegeven dat dieren in de praktijk pas vanaf zes maanden dergelijke middelen gebruiken voor vachtverzorging. Runderen hebben de gedragsbehoefte om hun vacht te kunnen verzorgen. Dit geldt ook voor dieren jonger dan zes maanden. De regel blijft daarom ongewijzigd.

Bij de voorgenomen regel om groepshuisvesting van kalveren vanaf de leeftijd van zeven dagen verplicht te stellen, hebben zowel melkvee- als kalverhouders verschillende knelpunten benoemd, waaronder risico's voor de diergezondheid. Veehouders gaven aan de wens te hebben om kalveren tot 14 dagen oud individueel te kunnen huisvesten. Zij gaven aan dat dit ook nodig is om de verhoging van de transportleeftijd naar 28 dagen mogelijk te maken. De regel in de AMvB is vanwege deze input van de veehouders aangepast naar 14 dagen. Daarnaast is tijdens de panelgesprekken opgemerkt dat het permanent verstrekken van ruwvoer bij kalveren eveneens vanaf de leeftijd van 14 dagen zou moeten, zodat dit gelijk wordt getrokken met de regel omtrent groepshuisvesting. Deze maatregel is aangepast. Daarnaast is de verplichting van permanent schoon drinkwater aangepast naar de leeftijd vanaf 14 dagen, om op die manier beter aan te sluiten bij de praktijk en de groepshuisvesting.

Specifiek voor kalveren hebben de veehouders een aantal knelpunten in de voorgenomen regelgeving naar voren gebracht. Zo is bij de voorgenomen regel ten aanzien van daglicht in de stal door hen aangegeven dat het in het belang van het stalklimaat mogelijk moet zijn om daglicht ook in kunstlicht uit te drukken. Dit blijft mogelijk met de regel zoals die in de AMvB is opgenomen op dit punt.

Bij de voorgenomen regel ten aanzien van stabiele groepen bij kalveren hebben houders aangegeven dat het in het belang van (de gezondheid van) de kalveren de mogelijkheid moet blijven bestaan om dieren te wisselen van groep als bijvoorbeeld de drinksnelheid verschilt of als dieren ziek zijn. In de praktijk wordt er door kalverhouders erg verschillend omgegaan met het hergroeperen van dieren. Het is van belang voor het dier om dit tot een minimum te beperken. Met behulp van een Gids voor goede praktijken kunnen voor de toepassing van deze regel geschikte praktijkvoorbeelden worden gegeven.

Bij de voorgenomen maatregel om de eerste zes weken het kalf verplicht uit de speen te laten drinken werd door houders aangegeven dat dit een risico geeft voor de hygiëne en dat die de keuzevrijheid van het kalf ontnemt. Een van de gedragsbehoeften, specifiek voor een kalf, is het uitoefenen van zooggedrag. Een kalf heeft een zuigbehoefte die door middel van het drinken uit een speen wordt vervuld. Het niet kunnen uitvoeren van de zuigbehoefte leidt veelal tot stereotiep gedrag, abnormaal gedrag zoals het zuigen en likken aan elkaar en aan objecten in de omgeving. De regel is daarom ongewijzigd gebleven.

Bij de voorgenomen maatregel om permanent schoon drinkwater beschikbaar te stellen voor kalveren is door veehouders aangegeven dat dit niet met alle drinksystemen mogelijk is. Enkele systemen worden ingezet voor zowel de verstrekking van water, als voor melk. Op het moment dat er melk wordt verstrekt wordt er daarom geen water verstrekt. Het aanleggen van een apart watersysteem is kostbaar. Om dergelijke drinksystemen niet uit te sluiten, is er in de nota van toelichting een passage opgenomen voor de handhaving van de maatregel bij dergelijke drinksystemen.

Bij de voorgenomen maatregel om het minimale hemoglobinegehalte (Hb-gehalte) te verhogen naar 5,3 mmol/l is door veehouders aangegeven dat die in de praktijk soms lastig is omdat je in een koppel uitschieters kunt hebben. Een laag Hb-gehalte kan leiden tot bloedarmoede en heeft dus een negatief effect op de gezondheid en het welzijn van een kalf. De regel blijft daarom ongewijzigd.

Specifiek voor varkens

Bij de voorgenomen regel voor een gezond stalklimaat, namelijk dat er permanent maximaal 20ppm ammoniak in de stal mag zijn, is door veehouders aangegeven dat dit onder meer door fluctuaties in bestaande stallen niet haalbaar is. Dit heeft er mede toe geleid dat de regel is aangepast naar *gemiddeld* 20 ppm.

Bij de voorgenomen regel om een schuurvoorziening te verplichten, gaven veehouders aan dat dit in de praktijk geen effect heeft voor een zeug in een kraambox, omdat er onvoldoende ruimte is voor de zeug om zich te bewegen. De zeug is in een kraambox tijdens de gehele kraamperiode zodanig geïmmobiliseerd dat ze geen effectief gebruik kan maken van een schuurmogelijkheid. De biggen in de kraambox kunnen zich schuren aan de beugels waar de zeug is vastgezet. De regel is op basis van deze informatie aangepast. Er hoeft geen schuurvoorziening geplaatst te worden in zowel de dekstal, als in kraamboxen.

Bij de voorgenomen regel om concurrentie bij voer- en drinkwaterplaatsen te voorkomen is door veehouders opgemerkt dat het belangrijk is om ruimte te laten bij de veehouder hoe hier invulling aan te geven, en is gevraagd om niet een bepaald aantal plaatsen te verplichten. Er is in de AMvB gekozen voor een doelvoorschrift, waarbij nadere uitwerking in een Gids voor goede praktijken nodig is om nadere invulling te geven aan de wijze waarop concurrentie wordt voorkomen.

Bij de voorgenomen regel dat er geen volledige roostervloer meer mag zijn voor gespeende varkens werd opgemerkt dat de huidige mogelijkheden om via een tijdelijke voorziening een bestaande roostervloer te bedekken problemen geven voor het dierenwelzijn (zoals uitglijden). Een (gedeeltelijk) dichte vloer heeft verschillende positieve effecten. Daarom is de inwerkingtreding van erop gericht om vanaf 2040 te verplichten dat ten minste 40% van de vloer dicht is voor gespeende varkens. De voor deze diercategorie bestemde vloer mag op grond van de huidige regelgeving nog bestaan uit volledig roostervloer. Als tussenstap wordt verplicht dat vanaf 2028 in alle stallen met gespeende varkens en een volledige roostervloer een tijdelijke voorziening wordt

aangebracht om een beperkt deel van de roostervloer dicht te maken, zodat eet- en wroetbare hokverrijking op het dichte deel van de vloer kan worden verstrekt.

Bij de voorgenomen regel om permanent ruwvoer te verstrekken aan drachtige gelten en zeugen werd onder andere opgemerkt door veehouders dat dit mogelijk gezondheidsklachten kan geven, als het ruwvoer besmet of verontreinigd is. Daarnaast werd opgemerkt dat bepaalde soorten ruwvoer tot problemen kunnen leiden bij de afvoer van de mest uit de mestkelder. De varkens houden echter een groot deel van de dag een hongergevoel, omdat ze van alleen krachtvoer niet verzadigd raken. Dit kan leiden tot onrust, ongerief, en stereotiep gedrag bij de zeugen zoals "looskauwen". Daarnaast kan ruwvoer ook bijdragen aan het voorkomen van gezondheidsklachten bij drachtige zeugen en draagt het verstrekken van bijvoorbeeld stro bij aan het voorzien in de exploratiebehoefte van de dieren. Mede om deze reden is de regel aangepast. Verstrekking van voldoende ruwvoer is als verplichting opgenomen. Het ruwvoer hoeft niet permanent beschikbaar te zijn.

Bij de voorgenomen regel om de voerligbox met vrije uitloop voor drachtige zeugen uit te faseren werd door veehouders aangegeven dat dit systeem meerwaarde heeft omdat de zeugen graag beschermd in voerligboxen liggen. Er is ervoor gekozen deze regel niet op te nemen in de AMvB. Nader onderzoek is gewenst naar een meer dierwaardig huisvestingssysteem voor gelten en drachtige zeugen.

Bij de voorgenomen regel om de minimale speenleeftijd van biggen te verhogen naar 28 dagen werd als knelpunt naar voren gebracht dat in de praktijk niet alle zeugen gelijktijdig werpen. Soms werpt een zeug een paar dagen later dan de andere dieren in haar groep, en zullen haar biggen op een iets jongere leeftijd gespeend worden. Deze regel is niet aangepast, het verhogen van de speenleeftijd draagt bij aan de diergezondheid van de biggen. Bij de voorgenomen regel om het vijlen van de hoektanden te verbieden, wordt opgemerkt dat die ingreep soms wordt verricht om verwondingen aan de spenen van de zeug te voorkomen. De achterliggende oorzaak van verwondingen aan de spenen van de zeug is veelal dat de zeug onvoldoende melk produceert, waardoor biggen harder gaan zuigen en zij de speen met hun tanden kunnen beschadigen. Een verlaagde melkproductie van de zeug kan diverse oorzaken hebben, die moeten worden weggenomen. Regels om deze oorzaken weg te kunnen nemen zijn tevens onderdeel van de AMvB. De regel in de AMvB is daarom niet aangepast.

3. Gevolgen voor de regeldruk

De AMvB legt nieuwe regels op aan houders van productiedieren om in 2040 dierwaardige veehouderij te bewerkstelligen. Dit is een wettelijke opdracht die volgt uit artikel 2.3a en 10.10, derde lid, van de Wet dieren, in samenhang met artikel 2.2, twaalfde lid. De gevolgen voor de regeldruk worden beschreven door allereerst in te gaan op de volgende onderwerpen: a) nut en noodzaak van de regels b) of minder belastende alternatieven mogelijk zijn c) of gekozen is voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven.

Nut en noodzaak

Het nut en de noodzaak van de regels zijn deels een gegeven nu het maken van onderhavige regelgeving een verplichting is die volgt uit de wet. Deze verplichting is vormgegeven in de vorm van een wettelijke instructiebepaling voor het maken van deze regels voor vier veehouderijsectoren, die uiterlijk op 1 juli 2025 bij beide Kamers moet worden voorgehangen. De instructiebepalingen verplichten ertoe om het geheel aan regels die een dierwaardige veehouderij van houden van productiedieren bewerkstelligen in 2040 vast te leggen. De AMvB bevat 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 wettelijke verplichting om genoemde regels te stellen laat onverlet dat bij de totstandkoming van de AMvB bij elke regel het nut en de noodzaak zijn afgewogen. Dat heeft allereerst vorm gekregen door uit te gaan van wetenschappelijke informatie over wat de gedragsbehoeften van dieren zijn en wat zij nodig hebben om die uit te oefenen. Van de gestelde regels staat derhalve wetenschappelijk vast dat die bijdragen dat de dieren een dierwaardig leven hebben in de veehouderij. Als de benodigde aanpassingen niet plaatsvinden zal geen sprake zijn van dierwaardige veehouderij. Dat maakt de benodigde aanpassingen voor de dieren nuttig en noodzakelijk. Indien de wetenschappelijke informatie onvoldoende kennis bevat over een

gedragsbehoefte en/of wat daarvoor nodig is en/of er onzekerheden is zo'n onderdeel niet opgenomen. Daarnaast is rekening gehouden met de proportionaliteit van de regels. Deze moeten uitvoerbaar en haalbaar zijn. Daarom zijn de regels waarbij sprake is van veel economische impact verder in de tijd geplaatst en treden die niet eerder dan 2040 in werking. Tevens zijn evaluatiebepalingen in de AMvB opgenomen. Uit te voeren evaluaties in 2028, 2033 en 2038 moeten borgen dat de voortgang van dierwaardige veehouderij de aspecten die nodig zijn voor realisatie gedurende de gehele inwerkingtredingsperiode gemonitord worden en blijven. De inwerkingtreding van regels in de AMvB waarvoor een of meerdere vergunningen zijn vereist, kan pas plaatsvinden wanneer uit de evaluaties voldoende blijkt dat vergunningverlening in de veehouderij kan plaatsvinden.

Minder belastende alternatieven

In de regels in de AMvB is zoveel mogelijk ruimte gelaten voor verschillende manieren van invulling door veehouders in de praktijk. Daarom bevat de AMvB waar mogelijk doelvoorschriften, die wel het te bereiken doel beschrijven, maar niet de middelen waarmee dat moet. Dat laat ook meer ruimte voor de ontwikkeling en inpassing van innovatie. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van een Gids voor goede praktijken. Beoogd is dat in het convenant een afspraak wordt gemaakt over het werken met Gidsen. Het werken met doelvoorschriften past bij het kabinetsbrede voornemen om in te zetten op doelsturing. Daarnaast is niet voor alle onderdelen van dierwaardige veehouderij gekozen voor het opnemen van een regel in de AMvB. Indien het opnemen van een regel niet werkbaar is en er een alternatief bestaat om het doel te bereiken is daarvoor gekozen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de graasbehoefte van koeien en de weidegang die van belang is om die behoefte uit te oefenen. Beide zijn niet in de AMvB opgenomen omdat er een beter werkend alternatief beschikbaar is. Derhalve is steeds de afweging betrokken wat het meest effectieve instrument is om het doel te bereiken. Daar komt bij dat de regels in de AMvB ook ruimte wil laten voor bestaande en nieuwe marktconcepten die eisen stellen die boven de wettelijke regels uitgaan. Hier is rekening mee gehouden en daarnaast is beoogd dat in het convenant dierwaardige veehouderij waar mogelijk afspraken worden gemaakt over de inzet van bijvoorbeeld private kwaliteitssystemen en keurmerken die eveneens de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij bevorderen.

Uitvoeringswijze

De toelichting van deze AMvB beschrijft in paragraaf 7 de invoeringswijze van de AMvB. Dat is een stapsgewijze invoering waarbij het van belang is dat die gelijk oploopt met het borgen van aspecten die nodig zijn om dierwaardige veehouderij te kunnen implementeren. Deze invoeringswijze zorgt ervoor dat het voor veehouders uitvoerbaar is om de regels te kunnen implementeren en dat een te snelle invoering zou leiden tot het gedwongen moeten stoppen veehouderij in Nederland. Het opnemen van een evaluatiebepaling – die verplicht stelt dat op drie momenten in de periode van invoering een evaluatie plaatsvindt – maakt duidelijk dat de voortgang naar dierwaardige veehouderij en het borgen van aspecten die nodig zijn voor de realisatie steeds gemonitord worden, met het oog op de inwerkingtredingsdata van regels. Indien uit de evaluaties zou blijken dat het inwerkingtreden van regels niet uitvoerbaar is, kan dan bepaald worden of het uitstel van voorgenomen inwerkingtreding van regels moet worden uitgesteld.

Administratieve lasten

De volgende regels in de AMvB brengen administratieve lasten met zich mee:

- 1) De verplichting voor veehouders om een klimaatadaptatieplan te maken
- 2) De verplichting voor varkenshouders om een logboek van staartkwetsuren bij te houden (artikel 2.14, vierde lid)
- 3) De verplichting voor varkenshouders om een verbeterplan op te stellen om agressie bij varkens tegen te gaan (artikel 2.14a)
- 4) De verplichting voor varkenshouders om een risicoanalyse van het staartbijten van varkens te maken (artikel 2.14, vijfde lid)
- 5) De verplichting voor varkenshouders om een verbeterplan op te stellen vanwege de ingreep tandenvijlen bij varkens (artikel 2.12, tweede en derde lid)
- 6) De gebruikmaking van Gidsen voor goede praktijken in de bedrijfsvoering.

Ad 1. In de AMvB is een verplichting per 2027 opgenomen dat elke veehouder een klimaatadaptatieplan moet hebben. Daarin moet worden vastgelegd welke specifieke maatregelen de houder kan treffen bij bepaalde (extreme) weersomstandigheden. Het klimaatadaptatieplan maakt deel uit van het bedrijfsgezondheidsplan. Dat zorgt ervoor dat de verwachte extra administratieve lasten voor deze nieuwe verplichting beperkt zijn. Er zal een extra onderdeel aan het bedrijfsgezondheidsplan moeten worden toegevoegd, waarbij dezelfde regels die gelden voor het actueel houden daarvan, ook gelden voor het klimaatadaptatieplan. De voornaamste administratieve last van deze verplichting betreft het eenmalige opstellen van het plan. Veehouders kunnen hierbij van elkaar leren omdat het doorgaans vergelijkbare maatregelen zijn die door bedrijven getroffen kunnen worden om hitte- en koudestress bij de dieren te voorkomen. Het opstellen van een klimaatadaptatieplan zal naar verwachting geen extra kosten met zich meebrengen.

Ad 2 en 3. Om het risico op staartbijten bij varkens te verminderen zijn in de AMvB voor varkenshouders de verplichtingen opgenomen om een logboek van staartkwetsuren bij te houden en om, indien sprake is van staartbijten en de getroffen maatregelen onvoldoende werken, een verbeterplan op te stellen om de risico's te verkleinen. Beide administratieve verplichtingen moeten onderdeel uitmaken van het reeds verplichte bedrijfsgezondheidsplan. Het maken van het logboek brengt een administratieve last met zich, omdat de kwetsuren bijgehouden moeten worden en ingevuld. Het gaat daarbij onder meer om waar, wanneer, bij hoeveel dieren staartkwetsuren zijn geconstateerd, welke maatregelen de houder heeft genomen om staartbijten tegen te gaan en in hoeverre deze maatregelen effectief zijn gebleken. Omdat deze verplichting voor alle varkenshouders geldt en staartkwetsuren bij elk bedrijf kan voorkomen, kunnen veel varkenshouders hier mee belast worden. Tegelijkertijd vergt het logboek een beperkt aantal extra handelingen, omdat het kan worden bijgehouden op basis van reguliere rondes door de stal die de veehouder toch al maakt. Daarna is het een kwestie van 'vinkjes zetten'. Het dwingt de veehouder wel om maatregelen te treffen en de effectiviteit daarvan bij te houden. Naar verwachting brengt de verplichting om een logboek te maken geen extra kosten met zich mee. Het verbeterplan moet worden opgesteld door de veehouder indien uit het logboek blijkt dat in een jaar vaker dan eens in een kwartaal staartbijten op het bedrijf is voorgekomen en direct getroffen maatregelen niet tot resultaat hebben geleid. Het verbeterplan kan extra tijd en geld vragen, omdat moet worden uitgezocht en in kaart gebracht moet worden welke maatregelen zouden kunnen helpen. Hierbij kunnen adviseurs en deskundigen worden geraadpleegd. Ook hier geldt de verwachting dat dit voor veel varkenshouders aan de orde zal zijn omdat staartbijten nog regelmatig voorkomt in de huidige houderijen.

Ad 4. De verplichting om een risicoanalyse van staartbijten te maken geldt voor alle varkenshouders. Deze analyse moet twee keer per jaar worden gemaakt en moet zien op de omstandigheden op het eigen bedrijf. De verwachting is dat deze analyse in beperkte mate extra administratieve lasten met zich meebrengt. De omstandigheden op het bedrijf zullen doorgaans niet elk half jaar opnieuw substantieel wijzigen, waardoor meestal kan worden voortgeborduurd worden op de laatste analyse. Daarnaast zijn de meeste varkenshouders reeds bekend met het maken van deze risicoanalyse omdat die al verplicht is in de private kwaliteitssystemen van de sector. De benodigde hoeveelheid tijd is te overzien nu deze analyse maar twee keer per jaar hoeft te worden gemaakt. Naar verwachting zijn hier geen of beperkte kosten mee gemoeid, mede omdat de betreffende analyse op grond van de eigen waarneming van de varkenshouders zelf al kan worden opgesteld.

Ad 5. Vanaf 2030 mogen de hoektanden van biggen alleen nog worden gevijld als daar een veterinaire noodzaak voor is en als de dierenarts een verbeterplan opstelt met maatregelen om de oorzaken weg te nemen. Deze administratieve last komt derhalve terecht bij de dierenartsen. Het verbeterplan wordt deel van het bedrijfsgezondheidsplan en de extra lasten zijn daarmee beperkt. Het vijlen van hoektanden van biggen is een arbeidsintensieve handeling. Varkenshouders geven aan dat daardoor de ingreep in de praktijk weinig wordt toegepast. Daarom zal naar verwachting de noodzaak tot het maken van het plan zich bij een beperkt deel van varkenshouders voordoen. Daarbij zullen doorgaans dezelfde aspecten in deze verbeterplannen opgenomen kunnen worden, waardoor niet elke dierenarts voor elk bedrijf weer opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Naar verwachting zijn hier ook weinig kosten mee gemoeid en is niet de verwachting dat voor het plan externe adviseurs hoeven te worden ingeschakeld.

Ad 6. Voor meerdere regels in de AMvB die als doelvoorschriften zijn opgenomen geldt dat een Gids voor goede praktijken behulpzaam kan zijn voor de veehouders en de toezichthouder om goede praktijkvoorbeelden uit te werken en in neer te leggen die gebruikt kunnen worden. Beoogd wordt dat voor invoering van verschillende regels deze Gidsen worden opgesteld. De gids moet worden opgesteld door een sectororganisatie na overleg met een of meer dierenwelzijnsorganisaties en een of meer dierenwelzijnsdeskundigen en volgen een vast beoordelingsproces. Voor individuele houders brengt het opstellen van de Gidsen geen administratieve lasten met zich mee. Veehouders gebruiken deze Gidsen voor hun bedrijfsvoering op grond van de voorschriften in de AMvB desgewenst wel. Dit gebruik brengt voor de houders echter geen eigen, nieuwe administratieve last mee, maar kan de veehouder eerder ontlasten omdat de Gids ervoor zorgt dat goede voorbeelden makkelijk toegankelijk zijn. Aan het raadplegen zijn verder geen voorwaarden of kosten verbonden.

4. Paragraaf gevolgen voor milieu

Onderzoekers van de Wageningen Livestock Research (WLR) hebben in de vorm van 'expert-inschattingen' de hoofdlijnen van de impact van de AMvB voor emissies in kaart gebracht.²⁵ Een weergave van de uitkomsten daarvan is opgenomen in de paragraaf <nr. 3> in het hoofdstuk over de hoofdlijnen van het voorstel. De uitkomsten zijn betrokken bij de voorgenomen regels en zijn zichtbaar in de onderbouwing van regels verwerkt.

Parallel aan het uitvoeren van de internetconsultatie vindt nog een verdieping plaats van het onderzoek naar de effecten op emissies. Die vindt mede plaats in het kader van de nog te verrichten Milieueffectentoets (MET) die vereist is voor de ontwerp-AMvB.

Eerder in deze toelichting is aangegeven dat "een groot deel van de regels voor dierenwelzijn waarbij sprake is van substantiële economische impact en/of impact op emissie verder weg in de tijd zijn geplaatst. Hierbij heeft bij elke maatregel een integrale afweging plaatsgevonden waarbij ook het belang van het dier is betrokken."

Tijdens de inwerkingtredingsperiode van de AMvB zullen de milieueffecten gemonitord worden en zal nader onderzoek plaatsvinden om de effecten waar mogelijk te kunnen kwantificeren. De uitkomsten worden betrokken bij de op grond van deze de AMvB verplichte evaluaties, waarna kan worden gezien of en welke maatregelen nodig zijn om de eventuele gevolgen te mitigeren.

7. Uitvoering

In het hoofdstuk over de hoofdlijnen van het voorstel is in paragraaf 7 van hoofdstuk 3 de invoeringswijze van de regels in de AMvB om dierwaardige veehouderij in 2040 te bewerkstelligen beschreven. De voornaamste pijler onder een succesvolle invoering is een stapsgewijze aanpak die zowel koersvast en waar nodig flexibel moet zijn. Vanwege de ingrijpende economische impact van de AMvB is het nodig de regels gefaseerd en op langere termijn in te voeren, zodat rekening gehouden kan worden met het afschrijvingsritme van stallen en met de tijd die nodig is om te borgen dat de aspecten die nodig zijn voor dierwaardige veehouderij en de uitvoerbaarheid van voorschriften in de AMvB worden gerealiseerd.

De AMvB biedt het regelgevende kader voor de stapsgewijze aanpak. In het convenanttraject wordt beoogd om afspraken te maken die ervoor moeten zorgen dat de regelgeving tot uitvoering komt, met alles wat daarvoor nodig is. Het betreft afspraken over het doen van onderzoek en het uitvoeren van pilots en ketendeals. Het betreft afspraken over een op te richten autoriteit die de voortgang naar dierwaardige veehouderij gaat meten en monitoren en met gezaghebbende adviezen komt wat nodig is om volgende stappen te zetten. De autoriteit zal onder andere ook monitoren wat de ontwikkelingen zijn ten aanzien van de benodigde aspecten op het terrein van vergunningverlening, emissies en verdienmodellen. In combinatie met de verplichte vijfjaarlijkse evaluaties moet worden geborgd dat de regels ingevoerd worden en alle inspanning daarop worden gericht, maar ook dat, indien inwerkingtreding van regels nog niet uitvoerbaar is, kan worden bijgestuurd.

8. Toezicht en handhaving

²⁵ Van Niekerk, T.G.C.M., J. van Harn, A.J.A. Aarnink, L.R. Gollenbeek, H.J.C. van Dooren, 2025. Impactanalyse maatregelen AMvB Dierwaardige Veehouderij op stalemissies; Wageningen Livestock Research, Openbaar Rapport 1572.

De regels in de AMvB bieden duidelijkheid aan houders van productiedieren over de eisen waaraan zij dienen te voldoen voor dierenwelzijn op de korte en langere termijn. Die duidelijkheid is evenzeer van belang voor de toezichthouder die de regelgeving handhaaft. Voor toezicht en handhaving zijn voldoende concrete en handhaafbare normen van belang, die tevens uitvoerbaar en fraudebestendig zijn. Met het vastleggen van regels voor dierwaardige veehouderij in deze AMvB worden nadere regels gesteld die duidelijk maken welke gedragsbehoeften dieren in de veehouderij in ieder geval moeten kunnen uitoefenen. Daarmee vindt voor een aantal diersoorten een meer specifieke invulling plaats van het huidige artikel 1.6, tweede lid, van het Besluit houders van dieren, waarin staat dat dieren de ruimte wordt gelaten voor het uitoefenen van hun fysiologische en ethologische behoeften.

Om effectief te kunnen handhaven op de doelvoorschriften in de AMvB is nodig dat die regels voldoende helder en concreet zijn geformuleerd zodat ook voor elke veehouder duidelijk is welk doel moet worden bereikt om aan een regel te voldoen, onder meer door voldoende specifieke aanduidingen in de doelvoorschriften. Hiervoor is in sommige doelvoorschriften gebruik gemaakt van kwantitatieve elementen, zoals grenswaarden of minimale of maximale vereiste waarden. Kwantificering draagt bij aan een betere handhaafbaarheid.

De doelvoorschriften zijn bedoeld om veehouders ruimte te bieden om op verschillende wijzen aan regels te kunnen voldoen. Meerdere regels zijn daarom zo geformuleerd dat zij ruimte laten voor invulling. Voor het toezicht op de toepassing van dergelijke doelvoorschriften kan de uitwerking van goede praktijken in Gidsen voor goede partijen tot op zekere hoogte behulpzaam zijn. De sectorpartijen wordt met doelvoorschriften de mogelijkheid geboden om in bijvoorbeeld een Gids voor goede praktijken goede praktijkvoorbeelden te delen. Deze Gids kan daarmee voor de doelgroep – de veehouders – benut worden als belangrijke informatiebron voor goede praktijkvoorbeelden bij de uitvoering en naleving van diverse doelvoorschriften.

De stapsgewijze invoering van het bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij vergt een complementaire handhavingsstrategie die door de toezichthouder wordt vormgegeven. Het meten en monitoren van de ontwikkeling en implementatie van regels zijn instrumenten die daarin ook voor de toezichthouder van toegevoegde waarde zijn. Daarnaast wordt bij de vijfjaarlijkse evaluaties ook het toezicht en de handhaving betrokken. Eveneens kan betrokkenheid van de toezichthouder in de procedure om de GGP te beoordelen op toezicht en handhaafbaarheid van toegevoegde waarde zijn.

Parallel aan de internetconsultatie zal de NVWA een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) uitvoeren voor deze AMvB. De uitkomsten daarvan worden betrokken bij de ontwerp-AMvB zoals die voor de voorhang aan het parlement zal worden voorgelegd.

9. Financiële gevolgen

De economische impact van de AMvB is door WSER/CAF in kaart gebracht in een economische impactanalyse,²⁶ waarvan de resultaten op hoofdlijnen in paragraaf 5 van hoofdstuk 3 zijn opgenomen. Dit is onderdeel van de uitgevoerde Bedrijfseffectentoets (BET). Het onderzoek maakt duidelijk dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij ingrijpende kosten met zich meebrengt. WSER/CAF heeft een inschatting gemaakt van de investeringsbehoefte en een inschatting gemaakt van de benodigde financiële compensatie om de effecten van de AMvB op de jaarkosten en opbrengsten te neutraliseren. Bij de jaarkosten gaat het om de jaarkosten van de extra investeringen en om de operationele kosten die door bedrijven gemaakt zullen moeten worden.

WSER/CAF heeft gecijferd de regels in de AMvB 5,9 tot 8,4 miljard investeringskosten met zich meebrengen en dat de jaarlijkse kosten 1,2 tot 2,1 miljard euro variëren. Dit is een inschatting die is gemaakt vanuit de huidige economische situatie en marktsituatie. WSER/CAF maakt duidelijk dat het dragen van de kosten een inspanning vergt van alle betrokken partijen, van de overheid tot

²⁶ Backus, Gé, Roel Jongeneel, Marcel van Asseldonk, Diane de Voogd (eds), 2025. Economische impactanalyse AMvB dierwaardigheid in de veehouderij ten behoeve van de internetconsultatie. Wageningen, Wageningen Social & Economic Research, Rapport 2025-054. 66 blz.; 1 fig.; 20 tab.; 21 ref.

financiers tot consumenten tot veehouders tot markt- en ketenpartijen. Deze laatste hebben een evidente rol in het realiseren van betere verdienmodellen voor dierwaardig geproduceerde producten.

De financiële gevolgen voor de veehouderijsectoren kunnen fors zijn. De impactanalyse van WSER/CAF heeft voor de vier veehouderijsectoren voorgenomen maatregelenpakketten berekend en komt tot de conclusie dat de jaarkosten per bedrijf variëren van 23 duizend euro tot 400 duizend euro. Wanneer deze kosten eenzijdig bij de veehouders zo worden gelegd, zijn de kosten zeer ingrijpend, met name bij de varkenshouderij en kalverhouderij. Voor het merendeel van de bedrijven zal de benodigde of equivalente financiële compensatie hoger zijn dan het gerealiseerde inkomen. WSER/CAF stelt dat wanneer de rekening van de verbetering in dierenwelzijn volledig zou worden doorberekend aan de consument, dan zou dit volgens een indicatieve becijfering leiden tot een toename van de jaarlijkse huishouduitgaven van 52 tot 88 euro per gemiddeld huishouden. Rekening houdend met de vierkantsverwaarding is hierbij uitgegaan van de hogere kostprijs, een prijsverhoging van dierlijke producten en enige afname in de vraag.²⁷

Voor alle sectoren geldt dat de uiteindelijk te maken kosten zullen verschillen tussen individuele bedrijven, afhankelijk van de uitgangssituatie waarin deze verkeren (reeds gepleegde investeringen), tweede orde effecten, en de mate en het tempo waarin deze extra kosten door de markt kunnen worden geïncorporeerd. Het kunnen doen van investeringen hangt voor veehouders af van allerlei aspecten en is heel bedrijfsafhankelijk. De mate van mogelijkheden tot financiering hangt voor een groot gedeelte ook af van marktaspecten.

WSER/CAF heeft voor de afzonderlijke vier veehouderijsectoren de economische gevolgen in kaart gebracht. Op hoofdlijnen blijkt voor de melkveesector dat de kosten (inclusief opbrengstderving) aanzienlijk zijn. Het grootste deel van de kosten komt voort uit de extra oppervlakte voor dieren die nodig is. Als de aanpassingen binnen de bestaande stalruimte moeten worden doorgevoerd, nemen de kosten toe door verlies aan saldo doordat minder koeien kunnen worden gehouden. Voor de varkenssector geldt dat de kosten van de voorgenomen regels eveneens fors zijn, waarbij de hoogste investeringskosten gelden voor de ruimte-gerelateerde regels, met name in de zeugenhouderij. Over de pluimveesector komt WSER/CAF tot de conclusie dat de kosten primair gerelateerd zijn aan het verlagen van de maximaal toegestane bezettingsgraad. Een kleine verlaging van de bezetting heeft direct een groot effect op de opbrengsten. De mate waarin dit het geval is hangt sterk af van de mate waarin de voorgenomen regels ook gelden voor de Duitse en de Britse markt, aldus WSER/CAF. De berekeningen van WSER/CAF van de economische gevolgen van de regels in de AMvB voor de kalversector laten zien dat de consequenties zeer ingrijpend zijn, met name als gevolg van de regel voor extra leefruimte en de investering in welzijnsvloeren.

Op dit moment zijn geen financiële gevolgen van de AMvB voor de rijksoverheid voorzien. Het ministerie van LNV heeft in het convenanttraject dierwaardige veehouderij aangegeven dat het zich er – binnen de budgettaire kaders – voor inspent dat de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij in bestaande en nieuwe relevante subsidieregelingen en andere regelingen een volwaardige plek krijgt. Die regelingen kunnen dan potentieel benut worden voor de invoering van regels in de AMvB en bijbehorende doorontwikkeling en uitrol van bewezen en praktijkrijpe dierwaardige en emissiearme stallen.

De overheid kan tevens een faciliterende rol spelen in de doorontwikkeling naar dierwaardige veehouderij door middel van het opzetten van een onderzoeksprogramma en het uitvoeren van pilots en ketendeals. Het ministerie van LNV stelt hiertoe financiële middelen ter beschikking.

10. Evaluatie

Dit besluit voorziet zowel in een evaluatie achteraf van inwerking getreden maatregelen, als in een evaluatie vooraf van nog niet in werking getreden maatregelen. Zie nader de artikelsgewijze toelichting.

²⁷ Zie ook de rapportage van WECR/CAF van 14 oktober 2024 'Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/10/14/bijlage-werken-aan-dierenwelzijn-in-de-veehouderij>.

De invoeringswijze van de regels voor dierwaardige veehouderij is erop gericht om de regels op het moment van de gestelde data in deze AMvB in werking te laten treden. Het betreft echter een aanzienlijk aantal regels en een lange periode van invoering. Of inwerkingtreding op het in de AMvB bepaalde moment daadwerkelijk kan plaatsvinden, is afhankelijk van veel factoren, zoals de uitkomsten van onderzoek, pilots en de aspecten die nodig zijn om dierwaardige veehouderij te kunnen realiseren. Daarom zijn drie verplichte evaluatiemomenten ingebouwd wanneer kan worden bepaald welke vervolgstappen aangewezen zijn. Beoogd is dat de autoriteit een rol speelt in die evaluaties en adviezen geeft over vervolgstappen. Die worden betrokken bij de keuze over de inwerkingtreding van regels, waardoor het in de praktijk zo kan zijn dat regels alsnog op een ander (eerder of later) moment in werking treden.

11. Advies en consultatie

Internetconsultatie

De internetconsultatie liep van ... tot ... Tijdens de consultatie zijnreacties op het voorstel gekomen. Hieronder wordt de strekking van de verschillende reacties beschreven en wordt aangegeven of en op welke punten de reacties tot aanpassingen van de ontwerp AMvB hebben geleid:

p.m.

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets door de NVWA

p.m.

Parallel aan de internetconsultatie vindt de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (UHT) plaats.

Regeldruktoets door de ATR

p.m.

Parallel aan de internetconsultatie vindt de toetsing van de regeldrukparagraaf door Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) plaats.

Bedrijfseffectentoets (BET)

De bedrijfseffecten zijn in kaart gebracht met de uitgevoerde impactanalyse van WSER/CAF. De uitkomsten daarvan zijn samengevat opgenomen in paragraaf 6 van de toelichting. Bij het in internetconsultatie brengen van de AMvB wordt de impactanalyse als bijlage opgenomen. Tevens zijn de regeldrukeffecten inzichtelijk gemaakt en is een agrarische praktijktoets uitgevoerd.

Milieueffectentoets (MET)

Deels p.m.

De gevolgen van de regels in de AMvB voor emissies zijn in de vorm van expert-schattingen door WLR in kaart gebracht. De uitkomsten daarvan zijn samengevat opgenomen in de toelichting. Parallel aan de internetconsultatie worden de expert-inschattingen door WLR van verdieping voorzien en omgezet in een rapportage. Bij de voorhang van de ontwerp-AMvB wordt deze rapportage als bijlage opgenomen.

12. Voorhangprocedure

Op grond van artikel 10.10, eerste en derde lid, van de Wet dieren, wordt een voordracht van een krachtens artikel 2.2, tiende lid en twaalfde lid, 2.3a, eerste en derde lid, 2.5, tweede lid, en artikel 2.8, tweede lid, van die wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Op grond van artikel 10.10, derde lid, vindt de overlegging van een ontwerp van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 2.3a niet later plaats dan één jaar na de inwerkingtreding van de Wet van 29 mei 2024 houdende wijziging van de Wet dieren in verband met actualisering van de diergezondheidsregels en enkele technische aanpassingen (Stb. 2024, 160). Dat is 1 juli 2025. Met het oog op deze voorhangprocedure is bij brief van PM. het ontwerpbesluit aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer toegezonden.

p.m. resultaten voorhang beschrijven

13. Notificatie

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

p.m. uitkomst notificatie.

Daarnaast moet op grond van de volgende artikelen van de genoemde Europese richtlijnen de Europese Commissie in kennis worden gesteld van in deze ontwerp-AMvB opgenomen maatregelen voor landbouwhuisdieren, legkippen, kalveren en varkens.

14. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Overgangsrecht

Voor sommige voorschriften geldt dat zij direct na inwerkingtreding gaan gelden voor nieuw te bouwen stallen, maar nog niet voor bestaande stallen omdat daarvoor overgangsrecht geldt. Waar dat het geval is, is steeds aan het desbetreffende artikel overgangsrecht voor bestaande stallen toegevoegd. Het direct plaatsen van het overgangsrecht bij het voorschrift is de meest inzichtelijke manier voor degenen tot wie de bepaling zich richt en komt ook al meer voor in het Besluit houders van dieren. Daarom is afgezien van het groeperen van overgangsrecht in een apart voorschrift.

Inwerkingtreding

De regels in de AMvB zijn gericht op bewerkstelligen van dierwaardige veehouderij in 2040. In de periode naar 2040 toe zullen de regels op verschillende vaste data in werking treden. Een deel van de regels zal op 1 januari 2027 in werking treden. Een ander deel van de regels zal in 2028 en 2030 in werking treden. Daarnaast zal de inwerkingtreding van een aantal voorschriften op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit is geregeld in artikel IX.

De aanleiding om voor een aantal maatregelen het tijdstip van inwerkingtreding nog niet in de AMvB te bepalen is dat het om maatregelen gaat die zijn voorzien voor 2035, 2040 en eventueel later. Dat is een lange tijdshorizon waarbinnen nieuwe relevante kennis kan worden opgedaan over de gevolgen van die voorgenomen maatregelen, met name vanwege vergunningverlening, emissies en verdienvermogen. Daarom voorziet dit besluit in evaluatiemomenten, steeds twee jaar voorafgaande aan die voorgenomen inwerkingtredingsdata (*in 2028, 2033 en 2038*). Met een evaluatie wordt de dan actuele stand van zaken van die aspecten in beeld gebracht. Op basis daarvan wordt bepaald wat de effecten van die drie aspecten zijn op de uitvoerbaarheid van nog in werking te treden maatregelen. Daarnaast wordt in de evaluatie die in 2028 plaatsheeft ook ingegaan op de dan te verwachten gevolgen van het nog in werking te treden verbod op het invoeren van de ingreep waarbij een deel van de staart van biggen wordt verwijderd. De informatie uit die evaluaties wordt betrokken bij de vraag of maatregelen per voorgenomen datum daadwerkelijk in werking kunnen treden. Die informatie kan er ook toe leiden dat voor maatregelen een later inwerkingtredingsmoment wordt bepaald dan nu is voorgenomen, nog geen inwerkingtredingsmoment wordt bepaald of dat maatregelen inhoudelijk worden aangepast.

15. Lijst met regels AMvB

In het volgende deel worden per veehouderijsector alle regels in de AMvB toegelicht. Hier is een lijst opgenomen van de houdregels die deel uitmaken van de AMvB:

Alle vier de veehouderijsectoren:

Verplicht hebben van een klimaatadaptatieplan om hitte- en koudestress te voorkomen

Pluimvee:

- Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen
- Toegang tot voldoende voer
- Toegang tot water gedurende de lichtperiode
- Bezettingsdichtheid vleeskuikens
- Bezettingsdichtheid vleeskuikenouderdieren
- Bezettingsdichtheid legkippen

- Bezettingsdichtheid opfoklegkippen
- Functiegebieden: zitstokken en/of plateaus
- Functiegebieden: beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren
- Voldoende strooisel
- Voldoende omgevingsverrijking
- Robuuste rassen
- Ingrepen

Runderen op het melkveebedrijf

- Onthoornen
- Verbod op aanbinden
- Beschikbare oppervlakte
- Ligplaats
- Geschikte ondergrond
- Mogelijkheid tot vachtverzorging
- Permanente toegang tot schoon drinkwater
- (Onbeperkte) toegang tot ruwvoer
- Voldoende vreetplekken
- Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte
- Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven

Kalveren:

- Onthoornen
- Verbod op aanbinden
- Verbod op aanbinden tijdens het voeren
- Beschikbare oppervlakte
- Ondergrond
- Mogelijkheid tot vachtverzorging
- Minimaal 6 weken melk via de speen
- Permanente toegang tot schoon drinkwater vanaf 14 dagen
- (Onbeperkte) toegang tot ruwvoer vanaf 14 dagen
- Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte
- Daglicht in de stal
- Eerste zes weken melk via een speen
- Hemoglobinegehalte
- Groepshuisvesting vanaf 14 dagen
- Eisen aan individuele huisvesting kalveren
- Verhogen transportleeftijd kalveren

Varkens:

- Schuurvoorziening
- Toetreding van daglicht
- Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen
- Aanwijzen functiegebieden
- Geen schadelijk stalklimaat: ammoniak
- Geen schadelijk stalklimaat: koolstofdioxide
- Ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen
- Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens
- Biggen krijgen vanaf de leeftijd van een week in de nabijheid van de zeug voer aangeboden
- Speenleeftijd
- De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode
- Bezettingsgraad
- Ingrepen: Verbod op vijlen van hoektanden van biggen
- Ingrepen: Uitsneden van couperen van staarten van biggen

PLUIMVEE

Algemeen

Achtergrondinformatie pluimveesector

Algemene inzet pluimveesector

In 2019 heeft AVINED (de overkoepelende stichting voor de pluimveesector waaronder LTO/NOP, NVP, NEPLUVI, ANEVEI en COBK zijn vertegenwoordigd) een verduurzamingsplan opgesteld. In het plan zijn diverse elementen opgenomen en wordt onder andere een apart hoofdstuk gewijd aan dierenwelzijn. Hierin is de inzet, via de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee, op het uitfaseren van de nog resterende ingrepen opgenomen (zie voor meer detail onder kopje 'Ingrepen'). Daarnaast wordt ingezet, met behulp van onderzoek, op het voorzien in de fundamentele behoeftes van vleeskuikenouderdieren en wordt de inzet op het eendagshaantjesdossier beschreven. Inmiddels wordt via de Stuurgroep eendagshaantjes (hierin zijn de sector, Dierenbescherming en het ministerie van LNVN vertegenwoordigd) inzet gepleegd op het niet meer doden van eendagshaantjes. Begin februari 2025²⁸ is de Roadmap uitfaseren van het doden van eendagshaantjes aangeboden aan de Tweede Kamer.

Legsector

De Nederlandse legsector telt ongeveer 800 bedrijven met legkippen en een kleine 200 bedrijven die zich bezighouden met vermeerdering en opfok van kippen. In totaal houden deze ondernemers ongeveer 31,5 miljoen legkippen, 1,3 miljoen ouderdieren, 400.000 opfok-ouderdieren en 11,2 miljoen opfokkippen. Het gros van de Nederlandse legkippen wordt gehouden in zogenaamde alternatieve huisvestingssystemen (volièrestal) zoals bedoeld in het Besluit houders van dieren. Met het verbod per 1 januari 2021 op de verrijkte kooien voor legkippen zijn in Nederland enkel nog koloniekooien toegestaan. De Europese Unie staat verrijkte kooien voor legkippen nog wel toe. In Nederland wordt zo'n 12% van de legkippen in koloniekooien gehuisvest. De tafeleieren die in de supermarkt verkocht worden zijn niet afkomstig van legkippen uit koloniekooien maar enkel uit alternatieve huisvestingssystemen. Naast de gangbare huisvestingssystemen worden er ook legkippen gehouden in alternatieve marktconcepten. De meest bekende alternatieve systemen zijn de biologische houderij (deze dieren hebben een overdekte uitloop en buitenuitloop) en het Beter Leven keurmerk van de Dierenbescherming (deze dieren hebben een overdekte uitloop). In de legsector is de snavelbehandeling van legkippen reeds succesvol uitgefaseerd via de inzet van de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee.

Vleeskuikensector

De Nederlandse vleeskuikensector telt ongeveer 620 bedrijven met vleeskuikens. Daarnaast zijn er ongeveer 200 bedrijven die zich bezighouden met vermeerdering en opfok van vleeskuikenouderdieren. Deze bedrijven houden ongeveer 41 miljoen vleeskuikens, 5 miljoen ouderdieren en 2,8 miljoen opfok-ouderdieren. Vleeskuikens worden doorgaans gehouden in stallen met een betonnen vloer met strooisel. Vleeskuikenouderdieren worden doorgaans gehouden in scharrelstallen/ grondhuisvestingssystemen. Enkele bedrijven maken gebruik van een patio-systeem of een verandasysteem.

De vleeskuikensector is in Nederland de laatste jaren, met name door de aankondiging van de supermarkten dat er enkel nog vers kippenvlees zal worden verkocht met minimaal 1 ster van het Beter Leven keurmerk (BLK 1 ster), flink in beweging op het gebied van dierenwelzijn. Op dit moment houdt ongeveer de helft van de vleeskuikenhouders hun dieren onder de voorwaarden van BLK 1 ster. Onder BLK 1 ster, is de bezettingsdichtheid in de stal aanzienlijk lager dan bij de vleeskuikens die regulier worden gehouden, wordt gebruik gemaakt van trager groeiende rassen en hebben de dieren beschikking over een overdekte uitloop. De omschakeling naar BLK 1 ster is dan ook een belangrijke stap richting een dierwaardige veehouderij en biedt pluimveehouders een verdienmodel en zekerheid in vaste ketenrelaties voor de Nederlandse markt. Vanuit het perspectief van dierenwelzijn en de positie van de boer in de keten is dit een goede ontwikkeling. Deze ontwikkeling brengt echter ook uitdagingen met zich mee. De omschakeling gaat namelijk

²⁸ Kamerstuk 28286, nr. 1382.

gepaard met onduidelijke, maar negatieve effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof die resulteren in problemen met vergunningverlening. Meer vleeskuikenhouders zouden deze stap willen zetten, maar mede vanwege problemen met vergunningverlening kan op dit moment nog niet iedereen deze stap zetten. De Nederlandse vleeskuikensector heeft ook reeds stappen gezet in het uitfasen van ingrepen. Zo is voor reguliere ouderdieren de vrijstelling op het verbod van snavelbehandeling vervallen per 1 januari 2019. Voor ouderdieren van trager groeiende rassen werd het verbod op dat moment nog niet verantwoord geacht. Naar het verantwoord uitfasen van de ingreep voor deze groep dieren loopt nu onderzoek via de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee. Voor de vleeskuikenouderdierensector geldt dat een deel van de houders produceert voor de buitenlandse markt, waar de vraag vooral gericht is op reguliere vleeskuikens.

Op Europees niveau zien we ook een autonome ontwikkeling richting beter dierenwelzijn. Via het European Chicken Commitment (hierna: ECC. Soms ook 'Better Chicken Commitment' genoemd), waar grote bedrijven bij zijn aangesloten, worden eisen gesteld aan de vleeskuikens en de manier van houden. Zo wordt er onder meer geëist dat dieren in een lagere bezetting worden gehouden (< 30 kg/m²) en dat er gebruik gemaakt wordt van trager groeiende rassen.

Afbakening diercategorieën pluimvee

In deze AMvB worden regels gesteld voor de volgende diersubcategorieën: 1) opfoklegkippen; 2) legkippen; 3) vleeskuikens; en 4) vleeskuikenouderdieren inclusief de dieren gehouden in de periode van opfok.

Er zijn een aantal redenen waarom in de AMvB voor deze subcategorieën is gekozen. Voor legkippen en vleeskuikens zijn op Europees niveau reeds welzijnseisen vastgelegd. Daarnaast zet Nederland zich, samen met de Vughtgroeplanden²⁹, in voor aangepaste welzijnseisen binnen de EU voor legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen. Ook op nationaal niveau zijn in het huidige Besluit houders van dieren dierenwelzijnseisen gesteld voor legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren inclusief de opfokvleeskuikenouderdieren. Tevens ligt binnen het traject om te komen tot een convenant dierwaardige veehouderij de focus ook op deze subcategorieën. De subcategorieën legouderdieren, zogenaamde leghaantjes en (over)grootouderdieren vallen nu buiten de afbakening. Specifiek voor de leghaantjes geldt dat dit een lopend aandachtspunt is voor de Stuurgroep leghaantjes. Voor de overige subsectoren geldt dat er relatief weinig bekend is over alternatieve manieren van huisvesten en dat dit aanzienlijk meer onderzoek, pilots en aanpassingen in de praktijk vergt om maatregelen te kunnen vastleggen en uit te voeren. Deze worden op een later moment in de AMvB opgenomen.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

Voor pluimvee (opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren inclusief opfokvleeskuikenouderdieren) is vanuit de wetenschap bekend dat de gedragsbehoeften van deze dieren bestaan uit: rustgedrag; eet- en drinkgedrag; sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag); veiligheid; zelfverzorgings-/comfort gedrag; gezondheid; thermoregulatie en actief gedrag (waaronder foerageren/scharrelen³⁰, exploreren³¹ en bewegen).

Pluimvee vertoont, voor zover bekend, specifieke gedragingen rondom excretie, zoals een bepaald(e) locatie, tijdstip of, fysieke ruimte. Deze behoefte is dan ook niet aangewezen als gedragsbehoefte. De behoefte *respiratie* (het vrij en veilig kunnen ademen) is ook niet aangewezen, omdat er nog onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing is voor het stellen van drempelwaarden van bepaalde gasconcentraties voor deze dieren. De drempelwaarden voor ammoniak en kooldioxide voor vleeskuikens, welke hun oorsprong hebben in de Europese Richtlijn 2007/43/EG, blijven ongewijzigd.

²⁹ Denemarken, Zweden, Duitsland, Nederland en België

³⁰ Foerageren is het opnemen van voedsel door te scharrelen, te pikken naar en te krabben in de bodem.

³¹ Exploreren is het onderzoeken van de omgeving. Vanaf het moment dat het kuiken uit het ei komt verkent het de omgeving, visueel en door te pikken naar objecten. Kippen hebben behoefte aan een complexe en veranderende, manipuleerbare omgeving waarin exploratie belonend werkt.

Naast bovengenoemde gedragsbehoeften die voor alle subcategorieën gelden hebben de verschillende subcategorieën ook specifieke behoeften, veelal gerelateerd aan de leeftijd van de dieren. Onderstaand worden deze specifieke behoeften uitgelicht per subcategorie.

Specifiek voor vleeskuikenouderdieren geldt dat ze in koppels worden gehouden met zowel hennen als hanen. De vleeskuikenouderdieren hebben immers tot doel broedeieren voort te brengen waar vleeskuikens uitkomen. De vleeskuikenouderdieren vertonen *seksueel gedrag* en hebben behoefte aan *nestgedrag* en het vermijden van seksueel gedrag (*veiligheid*). Het vertonen van *seksueel gedrag* wordt voor de vleeskuikenouderdieren niet aangewezen als gedragsbehoefte omdat het onvoldoende als behoefte kan worden onderbouwd. Het is onbekend wat de impact is van het niet kunnen vertonen van seksueel gedrag. Ook de gedraging matернаal gedrag is niet aangewezen omdat hier onvoldoende over bekend is.

Legkippen hebben, net als de vleeskuikenouderdieren, wel *nestgedrag* en de behoefte aan vermijden van seksueel gedrag (*veiligheid*). Over *maternaal gedrag* van legkippen is onvoldoende bekend, daarom is deze gedraging niet aangewezen.

Voor opfoklegkippen, opfokvleeskuikenouderdieren en vleeskuikens is het ontvangen van *maternaal gedrag* wel aanwezen als gedragsbehoefte.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoefte?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen uit de AMvB wordt tegemoetgekomen aan de aangewezen gedragsbehoeften van pluimvee (opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren inclusief opfokvleeskuikenouderdieren).

De gedragsbehoefte *rusten* wordt ingevuld met de maatregelen: meer ruimte per dier, een verbod op kooihuisvesting en het aanbrengen van functiegebieden (verhogingen). Voor de subcategorieën zijn nu bezettingsdichtheden vastgelegd in het Besluit houders van dieren. Deze worden aangescherpt. Voor legkippen en vleeskuikenouderdieren zijn al eisen gesteld aan de aanwezigheid van zitstokken. Voor opfoklegkippen en vleeskuikens nog niet. Ook voor deze subcategorieën wordt dit ingeregeld. Voor de gedragsbehoefte *eten en drinken* geldt dat hier al algemene bepalingen voor zijn opgenomen in het Besluit houders van dieren (artikel 1.7). Gelet op de specifieke vereisten voor pluimvee ten aanzien van *eet- en drinkgedrag* is er in de AMvB een verduidelijking/specificatie opgenomen zodat de bepaling beter aansluit bij de gedragsbehoeften. Daarbij is er ten aanzien van het eetgedrag een wisselwerking met de gedragingen *foerageren/scharrelen en exploreren*. De gedragsbehoefte *sociaal gedrag* wordt ingevuld met meerdere maatregelen die ervoor zorgen dat gedrag synchroon kan worden uitgevoerd. Dit betreft de maatregelen meer ruimte, aanbrengen functiegebieden, een verbod op kooihuisvesting en de specificatie van eet- en drinkgedrag. Ook gedragingen met betrekking tot *veiligheid* (het kunnen vermijden van soortgenoten) wordt ingevuld met voorgaande maatregelen. Het *zelfverzorgings-/comfortgedrag* wordt ingevuld door meer ruimte en functiegebieden, maar ook door de maatregel van voldoende strooiselmateriaal. Deze laatste maatregel staat voor vleeskuikens (art 2.51), vleeskuikenouderdieren (art 2.65a en 2.65d) en legkippen (art 2.66, 2.70 en 2.71) in zijn algemeenheid beschreven in het Besluit houders van dieren. Met deze specificatie worden de gedragsbehoeften benoemd die met het strooisel ingevuld kunnen worden (eerder stond enkel benoemd dat het de dieren in staat stelt aan hun ethologische behoeften te voldoen, zonder een specificatie te geven van deze ethologische behoeften). De gedragsbehoefte *actief gedrag* wordt ingevuld door middel van meerdere maatregelen die hierboven al genoemd zijn: meer ruimte, functiegebieden, verbod op kooien, voldoende strooiselmateriaal, maar ook met de maatregel van voldoende omgevingsverrijking. Deze laatste zou men onder het huidige Besluit houders van dieren kunnen scharen onder strooiselmateriaal, maar gelet op de verschillende soorten strooisel voor de verschillende gedragingen is het nodig geacht dit nader uit te splitsen. Het gedrag rondom *thermoregulatie* wordt ingevuld met de maatregelen: functiegebieden, voldoende strooiselmateriaal en het klimaatadaptatieplan. Specifiek voor legkippen en vleeskuikenouderdieren geldt dat ze behoefte hebben aan *nestgedrag*. Hiervoor zijn in het Besluit houders van dieren reeds eisen opgenomen en is verdere aanscherping niet nodig. Voor vleeskuikenouderdieren en in mindere mate voor legkippen geldt dat ze seksueel gedrag moeten kunnen *vermijden*. Deze behoefte wordt ingevuld door middel van meer ruimte en de functiegebieden. Voor de opfokdieren en de vleeskuikens geldt specifiek dat de gedragsbehoefte *maternaal gedrag ontvangen* wordt ingevuld

door het aanbrengen van functiegebieden waarin een aantal aspecten hiervan kunnen worden gesimuleerd en waar kuikens beschut en warm kunnen zitten (simulatie van de moederkloek). Tot slot de behoefte *gezondheid* (het gezond zijn/het goed kunnen functioneren): de hiervoor genoemde maatregelen dragen allemaal in meer of mindere mate bij aan de gezondheid van de dieren. Van belang is onder andere een sociale en fysieke omgeving die de weerbaarheid van de dieren ondersteunt. Door het inrichten van functiegebieden en het bieden van meer ruimte wordt hieraan tegemoetgekomen. Daarnaast geldt dat de genetica een belangrijke rol speelt. Dit is met name aangetoond voor de vleeskuikens. Er is al veel bekend over de voordelen voor diergezondheid en dierenwelzijn van trager groeiende rassen in de vleeskuikensector. In de AMvB is daarom een maatregel opgenomen waarmee wordt beoogd dat dieren hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen zonder daarbij fysieke beperkingen te ervaren.

Maatregelen specifiek voor pluimvee

Verbod op koloniekooihuisvesting voor legkippen

In de koloniekooihuisvesting als bedoeld in artikel 2.71 Besluit houders van dieren worden legkippen beperkt in hun gedragsbehoefte *rusten en actief gedrag* (bestaande uit foerageren, scharrelen, exploreren en bewegen (fladderen, lopen, rennen)). Deze manier van huisvesten past dan ook niet binnen een dierwaardige veehouderij en zal worden uitgefaseerd. Deze uitfasering sluit aan bij de wens vanuit het Europees burgerinitiatief 'End the Cage Age' en de inzet van de Europese Commissie om een verbod op kooihuisvesting in te richten in de herziene welzijnsregelgeving³² en bij de motie van het lid Moorlag (PvdA) waarin de regering wordt verzocht over te gaan tot het versneld uitfaseren van koloniekooihuisvesting voor legkippen.³³

Sinds 1 januari 2012 geldt er in Europa een verbod op de huisvesting van legkippen in een legbatterij. Op basis van de Europese Richtlijn (1999/74/EG) is het toegestaan legkippen in zogenaamde verrijkte kooien te houden. In Nederland geldt een verbod op verrijkte kooien sinds 1 januari 2021 en zijn enkel nog koloniekooien toegestaan. Voor koloniekooien gelden strengere normen dan voor verrijkte kooien, zoals een grotere bruikbare oppervlakte per legkip, een groter totaaloppervlak van de kooi en een groter oppervlak van de met strooisel bedekte ruimte. Ook gelden er extra eisen voor het nest en de zitstokken. Houders met verrijkte kooien hebben, met inwerkingtreding van het verbod, geïnvesteerd in ombouw naar zogenaamde alternatieve huisvestingssystemen (art 2.70 Besluit houders van dieren) of de keuze gemaakt te investeren in het ombouwen van de verrijkte kooi naar koloniekooien als bedoeld in artikel 2.71 Besluit houders van dieren. Op dit moment wordt in Nederland nog circa 12% van de legkippen in koloniekooien gehouden. Het aantal bedrijven bedraagt aanzienlijk minder dan 12% van het totaal aantal pluimveebedrijven. Deze bedrijven hebben grotendeels hun eigen opfokstallen, waarin de jonge hennen ook in kooien worden gehouden. Het gaat hierbij om circa 1,6 miljoen plaatsen voor opfokkippen. Het verbod zal dus een beperkte groep veehouders raken. Ondanks dat het gaat om een beperkte groep is sprake van een substantiële economische impact. De afschrijvingstermijn voor koloniekooien is 12,5 jaar.³⁴ Binnen deze beperkte groep houders met koloniekooien zit veel variatie. Zo heeft het gros van de houders waarbij de afschrijvingstermijn op korte termijn afloopt, bij het ingaan van het verbod op de legbatterij gekozen voor koloniekooihuisvesting. Ondanks de geluiden uit de maatschappij zijn er ook houders die relatief recent nog hebben geïnvesteerd in koloniekooihuisvesting. Deze bedrijven zitten dus pas aan het begin van de afschrijvingstermijn. De economische impact op sectorniveau is weliswaar klein, maar de economische impact op de individuele houder kan, afhankelijk van de gekozen overgangstermijn en de resterende afschrijvingstermijn, aanzienlijk zijn. Naast de economische impact dient rekening gehouden te worden met het feit dat de overgang van koloniekooien naar alternatieve huisvestingssystemen een negatieve impact heeft op emissies van ammoniak, fijnstof en geur. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan te verwachten dat het verbod op koloniekooihuisvesting voor zowel legkippen als voor opfokhennen zal resulteren in een toename van de ammoniak- en fijnstofemissie. Voor geuremissie wordt geen toename verwacht.

³² Mededeling van de Europese Commissie over het Europees burgerinitiatief «End the Cage Age», Commissiedocument COM (2021) 4747.

³³ Kamerstuk 28 286, nr. 1160, d.d. 8 december 2020.

³⁴ Nico Bondt, Mariël Benus, Jakob Jager, Ron Bergevoet, 2022. Herziening EU-regelgeving dierenwelzijn Economische gevolgen van aanpassingen aan huisvesting. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2022-058.

Wanneer gekeken wordt naar de ons omringende landen is in Duitsland sinds 2025 een verbod op koloniekooihuisvesting. Hierbij is een overgangstermijn van 10 jaar ingericht. Ook in België is een verbod op de koloniekooien aangekondigd, het verbod gaat vanaf 2036 in.

Op basis van al het voorgaande wordt een overgangstermijn van 10 jaar ingericht en is het voornemen om deze maatregel per 2035 in werking te laten treden. Met een overgangstermijn tot 2035 wordt rekening gehouden met de afschrijvingstermijn van 12,5 jaar waarbij voor de meeste bedrijven geldt dat deze ruim voor 2035 is verstreken. Voor een enkeling betekent dit dat de afschrijvingstermijn niet helemaal is verstreken, maar dit betekent niet een inbreuk op eigendomsrechtelijke aspecten die disproportioneel is. De financiële impact weegt op tegen het belang van het dier. Daarnaast is het vanuit welzijnsoogpunt onwenselijk dat er nog nieuwe koloniekooien worden gerealiseerd. Voor nieuwbouw gaat het verbod dan ook per 2027 in. Ondanks het feit dat er geen specifieke regelgeving is voor opfoklegkippen en het verbod op koloniekooien, als bedoeld in artikel 2.71 Besluit houders van dieren, dus geen direct effect heeft op de huisvesting van opfoklegkippen, wordt wel beoogd dat ook opfoklegkippen niet in dergelijke kooien gehuisvest worden. Het is immers voor hennen van belang dat ze opgroeien in eenzelfde soort omgeving als waar ze tijdens hun legperiode zijn gehouden. Net als voor de legkippen geldt in een dierwaardige veehouderij dat ook de opfoklegkippen worden gehuisvest in een systeem waar ze hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen. Specifiek voor opfoklegkippen geldt dat ze in de praktijk in de eerste paar weken van hun leven in afgesloten stukken van de stal gehouden. Dit heeft als doel ervoor te zorgen dat de dieren het water en voer goed kunnen vinden voordat ze in een grotere omgeving komen. De eerste paar dagen wordt voer op zogenaamd kuikenpapier verstrekt om het scharrelgedrag te bevorderen. Gelet op het belang van het goed kunnen vinden van het water en voer blijft het voor de opfoklegkippen wel toegestaan ze gedurende de eerste twee weken van hun leven in een afgesloten gedeelte van de stal te houden. Daarna krijgen ze beschikking over de gehele stal.

Met een verbod op de koloniekooihuisvesting voor legkippen doet zich de vraag voor of nieuwe innovatieve systemen die gezien kunnen worden als kooi hiermee alsnog de ruimte krijgen. Hiervoor is het van belang het doel van de uitfasering van koloniekooien en andere kooisystemen nogmaals te bedrukken. Dieren moeten in het systeem waarin ze worden gehouden alle aangewezen gedragsbehoeften kunnen uitoefenen en daar voldoende ruimte voor hebben. Hier wordt invulling aan gegeven door middel van de verschillende voorschriften in deze AMvB, die deels bestaan uit middelvoorschriften en deels uit doelvoorschriften. Nieuwe soorten huisvesting zullen moeten voldoen aan deze vereisten en dus, onder andere, functiegebieden behelzen die beschreven gedragsbehoeften accommoderen.

Vleeskuikenouderdieren worden doorgaans in zogenaamde grondhuisvestingssystemen gehouden. In het Besluit houders van dieren is in artikel 2.65d, lid 2 echter ook een bepaling opgenomen dat vleeskuikenouderdieren in kooien gehouden mogen worden die, naast de basisvereisten van lid 1, voldoen aan het daar genoemde aanvullende vereiste. In de kooien moeten ouderdieren tenminste een vloeroppervlakte van 2.850 cm² tot hun beschikking hebben. Middels deze bepaling werd beoogd te voorkomen dat de ouderdieren in kleine kooien met een of twee dieren worden gehouden. In de praktijk wordt voor vleeskuikenouderdieren gewerkt met de zogenaamde verandakooien, slechts enkele bedrijven maken gebruik van een dergelijk systeem. In deze kooien worden de vleeskuikenouderdieren beperkt in hun gedragsbehoefte *rusten en actief gedrag* (bestaande uit foerageren scharrelen, exploreren en bewegen (fladderen, lopen, rennen)). Deze manier van huisvesten past dan ook niet binnen een dierwaardige veehouderij en zal worden uitgefaseerd met eenzelfde termijn als de koloniekooien voor legkippen. Het vervallen van artikel 2.65d, lid 2 inclusief het beoogde doel, een verbod op verandakooien, is gericht op 2035 en een verbod geldt per 2027 voor nieuwbouw.

Tot slot wordt, gelet op het doel, ook beoogd een eind te maken aan de zogenaamde patio huisvesting voor vleeskuikens. Ook voor dit systeem geldt per 2027 een verbod op nieuwbouw en een volledig verbod per 2035.

Toegang tot voldoende voer

In de huidige algemene bepalingen, die gelden voor alle landbouwhuisdieren, van het Besluit houders van dieren is in artikel 1.7 sub e, een doelvoorschrift opgenomen waarin wordt bepaald dat de persoon die een dier houdt, er zorg voor draagt dat een dier een voor dat dier toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer krijgt toegediend op een wijze die past bij het ontwikkelingsstadium van het dier. Aangezien het voor opfoklegkippen, legkippen, vleeskuikens en vleeskuikenouderdieren van belang is dat met het eten ook in de foerageerbehoefte kan worden voorzien, is het wenselijk deze algemene bepaling verder te specificeren voor pluimvee. Het doel van de bepaling is dan ook te voorzien in een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoefte en foerageerbehoefte/eetgedrag en het voorkomen van voerconcurrentie. Deze specificatie voor pluimvee is toegevoegd en geldt voor alle subcategorieën pluimvee die binnen de reikwijdte van de AMvB vallen. Het is daarbij van belang deze maatregel in samenhang te zien met de aangescherpte maatregel om afleidingsmateriaal beschikbaar te stellen, die ook voor alle subsectoren geldt. Afleidingsmateriaal kan immers ook eetbaar zijn.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat deze maatregel waarschijnlijk geen effecten heeft op de emissies van ammoniak, fijnstof en geur. Echter, wanneer deze maatregel resulteert in ruller/losser strooisel dan zou dit mogelijk kunnen leiden tot een hogere ammoniak- en fijnstofemissie. De keuze voor het soort voer is van invloed op de consistentie van de mest en daardoor op de rulheid van het strooisel en daarmee op de emissie van ammoniak en fijnstof. De geuremissie zal waarschijnlijk niet worden beïnvloed.

Permanente beschikbaarheid van voer is niet wenselijk, met name vanwege het feit dat ouderdieren van vleeskuikens (afhankelijk van het ras) in meer of mindere mate beperkt gevoerd dienen te worden om te voorkomen dat ze overgewicht ontwikkelen, met gezondheids- en welzijnsproblemen tot gevolg, zoals kreupelheden, en verminderde vruchtbaarheid. Dit risico is groter voor de snelgroeiende hybriden dan voor de langzamer groeiende hybriden.

Specifiek voor vleeskuikenouderdieren van de reguliere vleeskuikens - de vleeskuikens die in de gangbare houderij worden gehouden - geldt dat deze erg beperkt worden in hun hoeveelheid voer vanwege het risico op overgewicht. Bij deze dieren wordt ook afwijkend gedrag waargenomen, bijvoorbeeld in de vorm van het overmatig pikken naar de watervoorziening (en daardoor vermorsing van water met nat strooisel tot gevolg). De oorzaak van dit afwijkende gedrag kan meerdere oorzaken hebben zoals verveling, frustratie en honger. Onduidelijk is wat de hoofdoorzaak van dit afwijkende gedrag precies is of dat er sprake is van een samenhang. Door middel van andere maatregelen (onder andere de combinatie met afleidingsmateriaal) kunnen een aantal van de waarschijnlijke oorzaken worden weggenomen. Er lopen diverse onderzoeken naar andere manieren van voerverstrekking aan vleeskuikenouderdieren, met name middels het verdunnen van het voer, met als doel de dieren meermaals per dag te kunnen voeren.

Voor alle categorieën pluimvee geldt dat voor toepassing in de praktijk nadere invulling gegeven zal moeten worden aan deze regel die als doel heeft de dieren te voorzien in een toereikende hoeveelheid voedsel van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoefte en foerageerbehoefte/eetgedrag en het voorkomen van voerconcurrentie. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede om ruimte te geven aan de houders om dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken behulpzaam zijn. De nader gespecificeerde tekst over toegang tot voer wordt per 2030 van kracht.

Toegang tot water gedurende de lichtperiode

In de huidige algemene bepalingen, die van toepassing zijn op alle landbouwhuisdieren, van het Besluit houders van dieren is in artikel 1.7 sub f, een doelvoorschrift opgenomen waarin wordt bepaald dat degene die een dier houdt ervoor zorgdraagt dat een dier toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen. Door deze bepaling specifiek te maken, namelijk door te bepalen dat pluimvee gedurende de lichtperiode permanent de beschikking dient te hebben over water, wordt de gedragsbehoefte drinken (meer concreet het kunnen verzadigen van dorst) nader ingevuld. Met het permanent, gedurende de lichtperiode, verstrekken van water wordt immers tegemoetgekomen aan de behoefte van het individuele dier om de individuele waterbalans te handhaven. Deze balans wordt bepaald door wateropname (via water en voer) en waterverlies (door verdamping, vastleggen in het lichaam en excretie). Waterbehoefte is daarmee afhankelijk van interne en externe factoren, zoals de voedselopname en samenstelling, het klimaat en het

welbevinden van het dier. Wetenschappelijk gezien is er onvoldoende onderzoek beschikbaar om de toegang tot water ook tijdens de nachtperiode te eisen. Gelet op het feit dat er in de praktijk risico's verbonden zijn aan het ook 's nachts verstrekken van water, namelijk door vernatting van strooisel, is ervoor gekozen de eis van permanente waterversprekking te beperken tot de lichtperiode. Voor vleeskuikens, vleeskuikenouderdieren van trager groeiende vleeskuikens, opfoklegkippen en legkippen sluit dit aan bij de reeds bestaande praktijk. De uitbreiding van deze bepaling is dan ook met name van invloed op de waterversprekking aan reguliere vleeskuikenouderdieren. Deze dieren worden in de huidige praktijk beperkt in de watergift vanwege de negatieve bijeffecten, die onder andere bestaan uit vernatting van het strooisel in de stal met risico op pootproblemen. De vernatting ontstaat door het knoeien met water en door het risico op verteringsproblemen door te veel wateropname. Dit hangt samen met het feit dat vleeskuikenouderdieren in de huidige praktijk gedurende de dag erg beperkte toegang hebben tot voer en afleidingsmateriaal. Met het invullen van de specifieke maatregelen toegang tot voer (per 2030) en afleidingsmateriaal (per 2030) wordt beoogd het risico hierop te verkleinen. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat permanente toegang tot water voor vleeskuikenouderdieren kan leiden tot een verhoogd waterverbruik en meer vermorsing. Dit leidt tot een lagere mestconsistentie, waardoor de strooiselkwaliteit verslechtert. Natte mest en een slechtere strooiselkwaliteit hebben een effect op ammoniakemissie. WLR geeft verder aan dat het op dit moment niet in te schatten is of dit resulteert in een toe- of afname van de ammoniakemissies. Als gevolg van een slechtere strooiselkwaliteit zou de fijnstofemissie kunnen verminderen. Strooiselmest is namelijk de voornaamste fijnstofbron, zowel voor vleeskuikens als legkippen en ouderdieren. De grootte van het effect is niet te duiden. Mocht echter door aanpassing van het drinkstelsel de vermorsing/het waterverbruik niet toenemen, dan zal deze maatregel geen effect op de fijnstofemissie hebben. Tot slot geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op de geuremissie. Wel zou de geurbeleving anders kunnen worden ervaren door het nattere strooisel en mest.

Naar aanleiding van een motie van Vestering en Boswijk³⁵ is door de vleeskuikenouderdierensector een plan van aanpak opgesteld om de dieren gedurende een langere periode op de dag de beschikking te geven over water. Daarbij is rekening gehouden met het natuurlijk gedrag en het minimaliseren van negatieve bijeffecten. Via opname in de IKB-voorschriften is geborgd dat de dieren langere en meer perioden gedurende de dag de beschikking hebben over water.³⁶ Met de motie Vestering cs³⁷ werd de regering verzocht niet akkoord te gaan met dit plan van aanpak. Gelet op het feit dat de gesprekken over dierwaardige veehouderij destijds al liepen en er via die route werd gekeken naar een integrale wijze van aanpassingen in de stal is destijds toegezegd dit onderwerp opnieuw te bezien in dit kader.³⁸ Met deze aanpassing in het Besluit houders van dieren betreffende de watervoorziening wordt rekening gehouden met de benodigde aanpassing in de stal. Inmiddels is duidelijk geworden dat met een aanpassing van in de stal aanwezige drinklijnen, zogenoemde drinknippelsystemen, vernatting van het strooisel kan worden voorkomen. Met de juiste mitigerende maatregelen is het permanent, gedurende de daglichtperiode, verstrekken van water dan ook mogelijk. De sector heeft reeds een plan van aanpak opgesteld, waarmee de dieren een langere periode op de dag beschikking hebben over water en hiermee is een goede stap gezet inzake de waterversprekking. Voor de volgende stap, het gedurende de volledige lichtperiode verstrekken van water zal een deel van de houders nog een investering zal moeten doen aan de drinklijnen. De maatregel gaat per 2030 van kracht.

Bezettingsdichtheid

Om tegemoet te komen aan meerdere gedragsbehoeften van pluimvee, te weten rustgedrag; eten en drinken; veiligheid; zelfverzorgings-/comfort gedrag en actief gedrag (waaronder foerageren/scharrelen³⁹, exploreren⁴⁰ en bewegen) heeft een dier voldoende ruimte nodig. Daarnaast laat onderzoek zien dat een lagere bezetting ook andere voordelen heeft. Zo kan bewegingsbeperking bij vleeskuikens leiden tot zwakkere botten en ook voor legkippen is aangetoond dat voldoende beweging zorgt voor sterke botten en daardoor voor minder kans op

³⁵ Kamerstuk 35 925 XIV, nr. 52, december 2021.

³⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1261, 6 juli 2022.

³⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1275, 8 december 2022.

³⁸ Kamerstuk 28 286, nr. 1293, d.d. 26 mei 2023.

³⁹ Foerageren is het opnemen van voedsel door te scharrelen, te pikken naar en te krabben in de bodem.

⁴⁰ Exploreren is het onderzoeken van de omgeving. Vanaf het moment dat het kuiken uit het ei komt verkent het de omgeving, visueel en door te pikken naar objecten. Kippen hebben behoefte aan een complexe en veranderende, manipuleerbare omgeving waarin exploratie belonend werkt.

fracturen. Bij opfoklegkippen wordt minder verenpikken en betere bevedering gezien bij een lagere bezetting. Ook de strooiselkwaliteit neemt toe bij lagere bezetting. Specifiek voor vleeskuikenouderdieren geldt dat het paargedrag beter werd uitgevoerd bij lagere bezetting met meer kuikens per hen als resultaat. Het betreft de ruimte die ten alle tijde voor de dieren toegankelijk is. Voor legkippen en vleeskuikens bestaan reeds specifieke eisen over de maximale bezettingsdichtheid, die hun oorsprong vinden in de Europese welzijnsrichtlijnen (richtlijn 1999/74/EG respectievelijk richtlijn 2007/43/EG) en zijn geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren. Voor opfoklegkippen is zo'n eis er nog niet. Voor vleeskuikenouderdieren is geen Europese regelgeving, maar bestaan al wel nationale vereisten ten aanzien van de bezettingsdichtheid. Hoewel het verlagen van de bezettingsdichtheid in theorie snel verwezenlijkt kan worden, dient hier voor alle subsectoren rekening gehouden te worden met diverse andere aspecten die meewegen om het jaartal van inwerkingtreding vast te stellen. Het gaat dan om extra kosten, de stand van zaken in ons omringende lidstaten, de ontwikkeling van marktconcepten en de impact op emissies. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat het verlagen van de bezetting zeer waarschijnlijk zal resulteren in een toename van de ammoniakemissie per dier. Hiermee is rekening gehouden in de fasering van het verlagen van de bezetting. Verder geeft de WLR op basis van de expert-inschatting aan dat de fijnstofemissie waarschijnlijk niet of heel licht zal afnemen en is het niet de verwachting dat de geuremissie zal afnemen door het verlagen van de bezetting. Bij een lagere bezetting worden de vaste kosten (voor stal, inventaris, algemeen en arbeid) verdeeld over minder dieren en hierdoor stijgen de kosten per dier. Aangezien alle subsectoren een andere dynamiek kennen, met name met betrekking tot het verdienmodel en het halen van de meerkosten uit de markt, worden de subsectoren onderstaand apart behandeld.

Vleeskuikens

Het toekomstbeeld in 2040 voor vleeskuikens is gericht op een maximale bezetting van 32 kg per m². Vanuit de Europese Richtlijn 2007/43/EG is nu als uitgangspunt een maximale bezettingsdichtheid van 33 kg per m² toegestaan. In Nederland is gebruik gemaakt van de mogelijkheid in de Richtlijn om voor vleeskuikens twee uitzonderingen te maken zodat hogere bezettingscategorieën mogen worden gehanteerd wanneer de houder aan aanvullende voorwaarden voldoet. De houder mag dieren met een bezetting van 33-39 kg per m² (categorie 2) houden wanneer er aanvullende managementmaatregelen worden getroffen. Wanneer de houder aan verdere aanvullende voorwaarden voldoet, mag de houder vleeskuikens houden met een bezetting van 39-42 kg per m² (categorie 3). Op 19 oktober 2023 is de motie van Akerboom en De Groot⁴¹ aangenomen waarin de regering wordt verzocht de hoogste bezettingscategorie (39-42 kg per m²) voor vleeskuikens te verbieden. Eerder is gemeld dat bij de uitwerking van de eisen van een dierwaardige veehouderij deze motie zou worden meegenomen.⁴² Met het toekomstbeeld voor 2040, gericht op een maximale bezetting van 32 kg per m², wordt aanzienlijk verder gegaan dan de motie. De economische impact is fors. Daarnaast gaat het verlagen van de bezettingsgraad gepaard met onduidelijke effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof, die gepaard gaan met problemen rondom vergunningverlening zoals eerder beschreven. Ondanks deze impact wordt met deze inzet beoogd voldoende ruimte te houden voor ambitieuzere marktconcepten, zoals bijvoorbeeld BLk 1 ster, en het ontwikkelen van daarbij behorende verdienmodellen. Zo zien we in Nederland een grote impactvolle ontwikkeling die is ingezet door de markt. In 2021 hebben de Nederlandse supermarkten, en verschillende partijen in andere afzetkanalen, aangegeven vanaf eind 2023 alleen nog maar vers kippenvlees te verkopen dat minimaal één ster van het Beter Leven keurmerk (BLk 1 ster) van de Dierenbescherming draagt. Een van de eisen van het keurmerk is de maximale bezettingsdichtheid van 25 kg per m². De omschakeling gaat gepaard met onduidelijke, maar negatieve effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof die resulteren in problemen met vergunningverlening. Om duidelijkheid te krijgen over de milieueffecten en om deze omschakeling vanuit de overheid te stimuleren wordt in het kader van het Marktprogramma Verduurzaming Dierlijke Producten met alle betrokken partijen samen in de Regiegroep Scale Up Kip 1 ster (hierna: Regiegroep) gewerkt aan meerdere sporen. Er wordt onder andere gewerkt aan het inzicht krijgen in de emissies door het uitvoeren van metingen naar de emissie van ammoniak, geur en fijnstof. Daarnaast wordt er gewerkt aan het mogelijk maken van toestemmingsverlening voor omgevingsvergunningen en zijn er managementmaatregelen en emissiearme stalsystemen beschreven die mogelijk een bijdrage leveren aan het beperken van de emissie uit BLk 1 ster vleeskuikenstallen.

⁴¹ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1589.

⁴² Kamerstuk 28 286, nr. 1330, d.d. 1 maart 2024.

Naast het BLK 1 ster keurmerk bestaan ook andere marktconcepten met hun oorsprong in Europa. Zo geldt voor biologische vleeskuikens een maximale bezetting van 21 kg per m² en via het privaats Europees initiatief (ECC) streeft men naar een bezettingsdichtheid van maximaal 26 kg per m². Naast deze marktconcepten zien we ook dat andere lidstaten een lagere maximale bezetting toestaan dan is toegestaan volgens de Europese Richtlijn. In Zweden is een maximale bezetting van 36 kg per m² toegestaan, in Oostenrijk een maximum van 30 kg per m². In Duitsland geldt wettelijk een maximale bezetting van 39 kg per m², maar houdt 80% van de bedrijven dieren onder private concepten met een maximale bezetting van 35 kg per m².

Gelet op bovengenoemde motie, ontwikkelingen van marktconcepten in binnen- en buitenland, het feit dat circa de helft van de Nederlandse vleeskuikenhouders dieren reeds met een maximale bezetting van 25 kg per m² houdt en regelgeving in ons omringende lidstaten is, met inachtneming van de economische- en milieu impact, is het voornemen gefaseerd toe te werken naar een wettelijk maximale bezetting van 32 kg per m² per 2040. Per 2030 vervalt artikel 2.50, lid 4 Besluit houders van dieren en daarmee vervalt het houden van vleeskuikens met een bezetting hoger dan 39 kg per m, hiermee wordt het wettelijk maximum gelijkgetrokken met de wettelijke norm in Duitsland, wat naast het Verenigd Koninkrijk, de grootste afzetmarkt is voor de reguliere vleeskuikenhouder. Het voornemen is om per 2035 de maatregel om artikel 2.50, lid 3 Besluit houders van dieren te laten vervallen en de maximale bezetting naar 35 kg per m² terug te brengen, in werking te laten treden. Voor 2040 is het voornemen een maximale bezetting van 32 kg per m² in werking te laten treden. De extra kosten kunnen deels gecompenseerd worden door het aanbrengen van plateaus die, wanneer ze aan bepaalde voorwaarden voldoen (zie onderdeel functiegebieden), mee mogen tellen voor de beschikbare oppervlakte.

Vleeskuikenouderdieren

Nederland telt totaal circa 160 bedrijven waar ouderdieren van vleeskuikens worden gehouden. Op circa 20% van de bedrijven houdt men zogenaamde minimoederdieren, de ouderdieren van de trager groeiende vleeskuikens die met name bestemd zijn voor de Nederlandse markt. Op circa 80% van de bedrijven houdt men ouderdieren van reguliere vleeskuikens. Daarnaast worden op ongeveer 60 bedrijven toekomstige ouderdieren opgefokt. Op de eerstgenoemde bedrijven worden hanen en hennen (1 haan op 10 hennen) gehouden voor de productie van bevruchte eieren. De ouderdieren komen op deze bedrijven aan op een leeftijd van 20 tot 22 weken. De hennen leggen bevruchte eieren (broedeieren), die geleverd worden aan broederijen. Daar komen eendagskuikens uit die verder gehouden worden op vleeskuikenbedrijven. Een groot deel van de Nederlandse broedeieren, meer dan 60%, wordt als broedei of eendagskuiken geëxporteerd naar EU-landen (vooral Duitsland), maar ook de export naar derde landen (Midden-Oosten en Noord-Afrika) is belangrijk. Houders van reguliere ouderdieren zijn, in tegenstelling tot houders van trager groeiende ouderdieren, voor hun afzet dus erg afhankelijk van export. Door het verhogen van het beschikbare oppervlak komt de kostprijs hoger te liggen en zal de afzet van broedeieren in het buitenland, met name buiten de EU, verder onder druk komen te staan. Daar waar voor de binnenlandse afzet geldt dat de kosten kunnen worden doorgerekend aan de afnemers (en daarmee een kostenpost vormen voor de vleeskuikenhouder) zal dat voor de afzet richting het buitenland anders liggen.

Voor ouderdieren van vleeskuikens zijn de normen voor bezetting opgenomen in artikel 2.65d van het Besluit houders van dieren. Tot de vloeroppervlakte worden ook de legnesten gerekend en voor de dieren bereikbare plateaus, indien daarboven een vrije ruimte met een hoogte van ten minste 35 cm beschikbaar is. Er mag geen mest door de plateaus kunnen vallen. De beschikbare oppervlakte per ouderdier is groter dan voor de legkippen, omdat de ouderdieren van reguliere vleeskuikens groter en zwaarder zijn dan legkippen. Onder het huidige Besluit beschikt een regulier ouderdier over een vloeroppervlakte van ten minste 1.300 cm² per dier, wat overeenkomt met 7,7 dieren per m². In de ons omringende landen is de gemiddelde bezetting iets lager met 7 tot 7,5 dieren per m². Specifiek voor de ouderdieren van een koppel waarvan de hennen een eindgewicht van ten hoogste 2,4 kg bereiken (de zogenaamde minimoederdieren) geldt dat zij tenminste beschikken over 1.200 cm² bruikbare oppervlakte per ouderdier. Dit komt neer op 8,3 dieren per m² en ligt daarmee lager dan de huidige eis voor de legkippen (van 9 hennen per m²).

Bij het vaststellen van de bezetting per 2040 voor de reguliere vleeskuikenouderdieren is rekening gehouden met het feit dat het ongewenste neveneffect van verplaatsing van de productie van broedeieren naar het buitenland, waar geen/minder welzijnseisen gelden voor vleeskuikenouderdieren, voorkomen moet worden en met het feit dat de milieu-impact van het verlagen van de bezetting nog onduidelijk is. Op basis van deze inzichten is het voornemen een maximale bezettingsdichtheid voor reguliere vleeskuikenouderdieren van 7 dieren per m² (1.429

cm² per dier) in werking te laten treden in 2040. Als tussenstap is de maximale bezetting per 2030 7,5 dieren per m² (1.333 cm² per dier).

In afwijking van voorgaande blijft voor ouderdieren van een koppel waarvan de hennen een eindgewicht van ten hoogste 2,4 kg bereiken (de zogenaamde minimoederdieren) de afwijkende oppervlakte-eis per ouderdier van 1.200 cm² bestaan. Deze dieren zijn met een eindgewicht van zo'n 2,4 kg immers kleiner dan de reguliere ouderdieren, met een eindgewicht van de hennen van circa 4 kg, en hiervoor kan met de reeds vastgelegde kleinere oppervlakte worden volstaan.

Dieren die opgefokt worden tot ouderdieren vallen onder het toepassingsbereik van artikel 2.65e van het Besluit houders van dieren. Onder de huidige regelgeving dienen zij een vloeroppervlak van tenminste 666 cm² per dier tot hun beschikking te hebben. Ook deze bepaling blijft ongewijzigd.

Legkippen

Vanuit de Europese Richtlijn (1999/74/EG) is een maximale bezettingsdichtheid van 9 legkippen per m² toegestaan. In de berekening van het beschikbare oppervlak worden enkel oppervlakten meegeteld die aan bepaalde voorwaarden voldoen (waaronder minimale breedte en maximale helling) en de legnesten zijn uitgesloten voor de berekening van de beschikbare oppervlakte. Deze oppervlakten mogen niet meetellen voor het vaststellen van de bezetting, maar ze hebben weldegelijk een toegevoegde waarde voor het welzijn van de legkippen in de stal. De kippen maken gebruik van deze oppervlakten.

Anders dan bij vleeskuikens is er voor deze categorie (nog) geen breed marktconcept waar een lagere bezetting wordt aangehouden. In de biologische houderij voor legkippen geldt een maximumbezetting van 6 kippen per m². Daarnaast zien we kleine private marktconcepten die een lagere maximale bezetting aanhouden. De impact van een lagere bezetting op emissies, ammoniak, geur en fijnstof is nog onduidelijk. Wel zijn de jaarkosten per legkippenbedrijf in beeld gebracht in de impactanalyse, deze zijn aanzienlijk. Gelet op deze impact, het feit dat in andere lidstaten geen lagere bezetting wordt aangehouden, ook niet in marktconcepten, en er voldoende ruimte moet blijven voor het ontwikkelen van marktconcepten is het voornemen om de bezettingsdichtheid voor legkippen aan te passen naar maximaal 8 hennen per m², in 2040 in werking te laten treden.

Opfoklegkippen

Voor opfoklegkippen is nog geen bestaande regelgeving, wel worden er privaat, via de Duitse KAT-normen, sinds 2024 eisen gesteld aan de bezettingsdichtheid. Deze is, vanaf dag 50 tot aan het eind van de opfokperiode, maximaal 18 hennen per m². Op veel Nederlandse bedrijven wordt al gewerkt volgens de KAT-normen. Wanneer houders niet onder de KAT-normen vallen, wordt vanuit de sector een bezetting van 22 hennen per m² aangehouden. Bij een lagere bezetting stijgt de kostprijs per hen. De extra kosten zijn niet onoverkomelijk. Derhalve wordt het redelijk geacht de bezettingsdichtheid in de AMvB vast te stellen en de maatregel van maximaal 18 opfoklegkippen per m² vanaf 50 dagen tot aan het eind van de opfokperiode op korte termijn in te laten gaan, zijnde per 2030. Een volgende stap in een verlaging van de bezettingsdichtheid wordt tegelijk genomen met de stap voor de legkippen. Op basis van huidige inzichten is het voornemen om per 2040 voor de opfoklegkippen een maximale bezetting van 16 opfoklegkippen per m² vanaf 50 dagen tot aan het eind van de opfokperiode in werking te laten treden.

Inrichten functiegebieden

Om in de verschillende gedragsbehoeften van pluimvee te voorzien is het van belang dat de dieren beschikking hebben over verschillende zogenaamde functiegebieden die zodanig zijn ingericht dat ze tegemoetkomen aan de specifieke gedragsbehoefte. Zo kan men denken aan het inrichten van gebieden waar dieren actief gedrag, zoals foerageren/scharrelen, exploreren en bewegen, kunnen vertonen en gebieden waar dieren ongestoord kunnen rusten of hun nestgedrag kunnen vertonen. Ondanks dat al veel bekend is, wordt nog onderzoek gedaan naar hoe de functiegebieden in de pluimveehouderij eruit kunnen zien. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de gedragingen van de dieren maar ook naar de effecten op andere thema's zoals emissies, fijnstof en energie. De gebieden die we in deze AMvB onderscheiden, en hieronder toelichten, zijn verhoogde rustplaatsen, een plek waar kuikens beschut kunnen zitten (zogenaamde dark brooders), nesten en een gebied met omgevingsverrijking. Per functiegebied kan men daarbij ook nog verschillende lichtsterkten inrichten die passend zijn bij de gedraging in het betreffende functiegebied. Gelet op het feit dat

hier nog onderzoekt naar loopt en dit mogelijk kan botsen met de Europese Richtlijn is ervoor gekozen lichtsterkten niet mee te nemen in de AMvB.

Functiegebied: Verhogingen – zitstokken en/of plateaus

Algemeen

Om tegemoet te komen aan de gedragsbehoefte rusten dienen de dieren te beschikken over voldoende verhoogde rustplaatsen zodat ze ongestoord kunnen rusten. Deze verhogingen dienen meerdere doelen. Zo is het een vorm van omgevingsverrijking en ziet men positieve effecten op het bewegingsapparaat van de dieren. De behoeften waaraan met deze maatregel wordt tegemoetgekomen zijn voor alle subcategorieën pluimvee hetzelfde. De uitwerking in de praktijk kan echter verschillend zijn. Onderstaand is daarom onderscheid gemaakt tussen de verschillende categorieën.

Vleeskuikens

Uit onderzoek is gebleken dat plateaus/verhogingen een toegevoegde waarde hebben voor het dierenwelzijn van vleeskuikens. Dat geldt zowel voor de trager groeiende vleeskuikens, waarvan bekend is dat ze actiever zijn, als voor reguliere vleeskuikens. Vleeskuikens maken doorgaans weinig/geen gebruik van zitstokken naar wel van verhogingen in de vorm van plateaus. Verhogingen geven de dieren de mogelijkheid andere dieren te ontwijken, de mogelijkheid verhoogd en ongestoord te rusten en het bevordert het exploratiegedrag. Daarnaast is de verticale beweging goed voor het bewegingsapparaat. Er zijn diverse manieren om de dieren de mogelijkheid te geven zich in de hoogte te kunnen bewegen. Zo kan bijvoorbeeld worden gewerkt met stobalen maar ook kunnen plateaus/springtafels worden aangebracht. Specifiek met het aanbrengen van plateaus kan extra ruimte in de stal gecreëerd worden voor de dieren. Plateaus kunnen dan ook meegeteld worden voor de bruikbare oppervlakte mits wordt voldaan aan een aantal basiseisen. Zo dienen de plateaus te allen tijde (dag- en nachtperiode) beschikbaar te zijn, daarnaast dienen deze gemakkelijk toegankelijk te zijn (bijvoorbeeld met behulp van loopplanken en/of trappetjes met een helling van maximaal 25 graden) of, vanwege de groei die de dieren doormaken, in hoogte verstelbaar. Tevens dient de vrije ruimte onder en boven het plateau hoog genoeg te zijn om de gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (in de praktijk wordt daarmee bedoeld dat de dieren er rechttop onderdoor moeten kunnen lopen en met hun vleugels moeten kunnen wapperen). Het lijkt dus niet meer dan logisch dat de minimumhoogte nooit minder mag zijn dan de hoogte van het dier zelf. Er zijn echter geen metingen beschikbaar voor de hoogte van vleeskuikens en van de hoogte bij het uitvoeren van de verschillende activiteiten (bron: EFSA). De plateaus mogen geen mest doorlaten, zodat de dieren die eronder zitten schoon blijven. Tot slot dienen de plateaus breed genoeg te zijn voor de dieren om elkaar te kunnen passeren/ongestoord te kunnen rusten en is er een minimum (10% aldus EFSA) aan percentage van het vloeroppervlak als plateau beschikbaar. Daarnaast geldt dat de oppervlakte van het plateau van strooisel voorzien moet zijn (artikel 2.48 Besluit houders van dieren). Economisch gezien brengen beide vormen van verhogingen (stobalen of plateaus) kosten met zich mee. Echter, gelet op het feit dat plateaus, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, mee mogen tellen voor het beschikbare oppervlak is de inschatting dat deze investering goed uit kan. Deze maatregel heeft wel een negatief effect op ammoniakemissie. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat door het aanbrengen van plateaus voorzien van strooisel en fysiek toegankelijk voor de vleeskuikens, het emitterend oppervlak toe zal nemen en daardoor ook de ammoniakemissie uit de stal zal toenemen. Effecten op fijnstof- en geuremissie worden gering ingeschat.

Het staat vast dat verhogingen een toegevoegde waarde hebben voor dierenwelzijn. Hoe deze verhogingen er in de praktijk uit kunnen zien is nog niet uitgekristalliseerd. Zo is het, naast bovenbedoelde eisen, in de praktijk van belang dat de verhogingen goed schoon te maken zijn en is het voor de veehouder van belang dat hij/zij de dieren goed kan controleren. Er loopt momenteel onderzoek naar het inrichten van verschillende functiegebieden, waaronder plateaus, en er is nader onderzoek nodig naar de minimale ruimte op de plateaus. Op basis van de huidige inzichten is het voornemen de verplichting tot het aanbrengen van plateaus per 2040 in werking te laten treden. In de tussentijd kan dan zowel via onderzoek als door middel van pilots worden gekeken naar de beste manieren om de plateaus te realiseren voor het welzijn van de dieren. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen en de invulling up to date te houden. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden en richtsnoeren inzake hoogte enzovoort behulpzaam zijn.

Vleeskuikenouderdieren

Voor vleeskuikenouderdieren geldt, in tegenstelling tot vleeskuikens, dat ze wel gebruik maken van zitstokken. In het huidige Besluit houders van dieren zijn reeds eisen opgenomen inzake de zitstokken (artikel 2.65d, lid 1, sub c). Deze eis blijft ongewijzigd.

Ook plateaus worden gedefinieerd (artikel 2.65d, lid 1, sub a) als een horizontaal aangebrachte verhoging van hout of kunststof waardoor geen mest kan vallen. Daarnaast is bepaald dat plateaus die zich ten minste 35 cm boven het vloeroppervlakte bevinden mogen worden meegerekend voor de vloeroppervlakte. De definitie van plateau brengt een beperking met zich mee in het soort materiaal. De eisen aan de plateaus zijn dus behoorlijk specifiek vastgelegd in het huidige Besluit houders van dieren. Dit terwijl, gelet op de diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk, het in de rede zou liggen hier, net als voor vleeskuikens, ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen.

Zo is het ten aanzien van de hoogte en het mogen meetellen van de oppervlakte van belang dat zowel de ruimte onder het plateau benut kan worden als het plateau zelf. Het lijkt dus niet meer dan logisch dat de minimumhoogte nooit minder mag zijn dan de hoogte van het dier zelf. Er zijn geen metingen beschikbaar voor de hoogte van vleeskuikenouderdieren en van de hoogte bij het uitvoeren van de verschillende activiteiten (bron: EFSA). Voor legkippen is wel meer bekend en is de meeste hoogte nodig voor het flapperen met de vleugels. In een studie naar de hoogte van de transportkramen voor vleeskuikens is men uitgegaan van een stahoogte van 35-40 cm voor de reguliere vleeskuikens. Gelet op het feit dat vleeskuikenouderdieren groter zijn lijkt de 35 cm hoogte, zoals nu is vastgelegd in het Besluit houders van dieren, aan de krappe kant. EFSA adviseert zelfs 77 cm hoogte. Op basis van deze huidige inzichten is het voornemen om de huidige bepaling voor vleeskuikenouderdieren te vervangen door een meer doelgericht voorschrift: de dieren moeten beschikking hebben over verhogingen/plateaus. Het voornemen is deze maatregel per 2040 in werking te laten treden. De plateaus mogen, net als hierboven beschreven, ook voor de vleeskuikenouderdieren inclusief de opfokvleeskuikenouderdieren meegeteld worden voor de beschikbare oppervlakte, mits wordt voldaan aan een aantal basiseisen. Zo dienen de plateaus te allen tijde (dag- en nachtperiode) beschikbaar te zijn, daarnaast dienen deze gemakkelijk toegankelijk te zijn (bijvoorbeeld met behulp van loopplanken en/of trappetjes met een helling van maximaal 25 graden) of in hoogte verstelbaar. Tevens dient de vrije ruimte onder en boven het plateau hoog genoeg te zijn om de gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen (in de praktijk wordt daarmee bedoeld dat de dieren er rechtop onderdoor moeten kunnen lopen en met hun vleugels moeten kunnen wapperen). De plateaus mogen geen mest doorlaten, zodat de dieren die eronder zitten schoon blijven. Tot slot dienen de plateaus breed genoeg te zijn voor de dieren om elkaar te kunnen passeren/ongestoord te kunnen rusten en is er een minimum (10% aldus EFSA) aan percentage van het vloeroppervlak als plateau beschikbaar. Daarnaast geldt dat de oppervlakte van het plateau van strooisel voorzien moet zijn

Legkippen en opfoklegkippen

Voor legkippen zijn in het huidige Besluit houders van dieren reeds eisen gesteld aan rustplaatsen (conform de Europese Richtlijn 2007/43/EG). Zo dienen de legkippen beschikking te hebben over ten minste 15 cm zitruimte per dier. In de literatuur zijn ook andere afmetingen te vinden. Zo wordt in het Programma van Eisen leghennen opgesteld door de WUR uit 2020⁴³ een zitruimte per dier van 18 cm voorgesteld. EFSA doet een aantal aanbevelingen zonder daarbij specifieke afmetingen te noemen. Zo dienen er voldoende zitstokken of andere verhoogde rustplekken aanwezig te zijn, afgestemd op de leeftijd en lichaamsgrootte van de dieren. De zitstokken moeten zo worden ontworpen dat de zitstok een comfortabele rustplek biedt en dat de lichamen van de dieren goed worden ondersteund. Hoge bezettingsdichtheden moeten worden vermeden zodat alle dieren toegang hebben tot verhoogde rustplekken en om verstoring van rustende dieren te voorkomen. Daarnaast wordt aanbevolen om opfoklegkippen groot te brengen in een omgeving met verhoogde structuren die vergelijkbaar zijn met wat ze in de legkippenhuisvesting tegenkomen. Vanaf een leeftijd van maximaal drie weken dienen er zitstokken of andere verhoogde rustplekken aanwezig te zijn. Voor jonge hennen wordt een lage hoogte van de zitstokken aanbevolen. Voor zowel legkippen als opfoklegkippen worden hellingen aanbevolen om toegang te krijgen tot verhoogde structuren. De eigenschappen van de zitstokken (bijv. diameter, vorm, oppervlak) moeten worden aangepast aan de opfoklegkippen (bijv. aangepast aan kleinere

⁴³ Ellen van Weeghel, Ingrid de Jong, Thea van Niekerk, Bram Bos, 2020. Programma van Eisen van de leghen 2020; Ontwerpen voor een goed dierenwelzijn. Wageningen Livestock Research, Rapport 1263.

voeten), maar verder onderzoek naar dit aspect van rustplaats en zitstok is vereist. De huidige regelgeving blijft derhalve vooralsnog ongewijzigd.

Functiegebied: Beschutting/schuilmogelijkheden voor jonge dieren

Kuikens hebben behoefte aan het ontvangen van maternaal gedrag. Een aantal aspecten hiervan kunnen worden gesimuleerd door het bieden van functiegebieden in de stal waar kuikens beschut en warm kunnen zitten. Naast het tegemoetkomen aan deze gedragsbehoefte worden ook andere positieve effecten gezien van het aanbrengen van dergelijke gebieden, zoals het verminderen van verenpikken en het verlagen van verwarmingskosten in de eerste weken. Dit functiegebied kan op verschillende manieren worden ingericht en er is op basis van de huidige inzichten gekozen voor een doelvoorschrift waarbij het voornemen is deze per 2040 in werking te laten treden voor vleeskuikens, opfokvleeskuikenouderdieren en opfoklegkippen. In de tussenliggende periode is er voldoende ruimte om hier in de praktijk mee te experimenteren en kan een voor de praktijk bruikbare nadere invulling worden gegeven aan deze regel. In de huidige praktijk is een voorbeeld van invulling van een dergelijk functiegebied te zien bij de zogenaamde Windstreekstal waar vleeskuikens de beschikking hebben over een zogenaamde dark brooder. Gelet op het feit dat er nog onderzoek nodig is en er meerdere manieren zijn een dergelijk functiegebied in te vullen is in deze AMvB ervoor gekozen niet in detail vast te leggen hoe het functiegebied eruit moet zien. Het ligt in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden behulpzaam zijn.

Voldoende strooisel

Met deze maatregel wordt beoogd te allen tijde, vanaf dag 0, tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften foerageren/scharrelen, exploreren en zelfverzorgings-/comfortgedrag (stofbaden) waarbij de verschillende gedragingen om verschillend soort strooisel vragen. Daarbij is wel van belang dat jonge dieren (tot een leeftijd van 7-10 dagen) nog geen stofbadgedrag vertonen en het strooisel geschikt voor stofbaden dan ook nog niet beschikbaar hoeft te zijn. In de huidige regelgeving is voor vleeskuikenouderdieren (artikel 2.65a) en legkippen (artikel 2.66) een definitie voor strooisel gegeven, zijnde: houtkrullen, stro, gehakseld stro, turf, zand of ander materiaal met een losse structuur dat de dieren in staat stelt aan hun ethologische behoeften te voldoen. Voor vleeskuikens (artikel 2.51 BhvD juncto bijlage I Richtlijn 2007/43 EG) is vastgelegd dat ze permanent toegang dienen te hebben tot droog en los strooisel op de vloer, verdere specificatie ontbreekt. Voor het realiseren van een dierwaardige veehouderij is het van belang het doel te noemen van de aanwezigheid van strooisel en de gedragsbehoeften expliciet te benoemen. Om te voorkomen dat de keuzevrijheid van de houder wordt beperkt is ervoor gekozen de definitie van strooisel voor alle subcategorieën gelijk te trekken met de definitie van strooisel voor legkippen uit Richtlijn 1999/74/EG. Voor toepassing in de praktijk, zal deze norm nader ingevuld moeten worden. Daarbij dient zowel goed omschreven te worden welk soort strooisel geschikt is voor welke gedraging, als invulling te worden gegeven aan de term 'voldoende' die wellicht zelf per leeftijdscategorie kan verschillen. In deze AMvB is er dan ook niet voor gekozen tot in detail vast te leggen hoe aan deze regel voldaan kan worden. Gelet op diverse mogelijkheden in de praktijk en de verschillen per leeftijd ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken behulpzaam zijn. Deze maatregel wordt per 2030 van kracht.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat door het aanbieden van andere substraten die het scharrel-, foerageer en stofbadgedrag stimuleren er mogelijk een toename van de fijnstofemissie uit de stal optreedt. Dit is echter wel afhankelijk van de activiteit in andere delen van de stal. Als in deze andere delen van de stal genoemde gedragingen verminderen doordat het substraat zich er niet voor leent, dan zal mogelijk de fijnstofemissie niet toenemen. WLR geeft verder aan dat geen effecten op de emissies van ammoniak en geur worden verwacht.

Voldoende omgevingsverrijking

De omgeving waar pluimvee wordt gehouden bevat permanent voldoende omgevingsverrijking om tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften foerageren/scharrelen, exploreren en zelfverzorgings-/comfortgedrag. Daarnaast zorgt de inzet van voldoende omgevingsverrijking voor

minder verenpikken en daarmee voor minder wondjes aan de huid. Het verrijkmateriaal kan zowel eetbaar als niet eetbaar zijn. Met eetbaar verrijkmateriaal kan tegemoetgekomen worden aan het eetgedrag, het foerageren, en/of kan in de praktijk ook invulling gegeven worden aan het bieden van voldoende toegang tot een toereikende hoeveelheid voer van goede kwaliteit om te voldoen in nutritionele behoefte. Dit is afhankelijk van wat en hoe het eetbare materiaal wordt verstrekt en wat het is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan pikblokken, graan verspreid in de stal of luzernebalen. De omgevingsverrijking kan ook niet eetbaar zijn en kan uit vele vormen bestaan, zoals bijvoorbeeld plateaus of strobalen. Houders dienen de mogelijkheid te hebben een combinatie van omgevingsverrijking aan te bieden die in zijn geheel tegemoetkomt aan de gedragsbehoeften foerageren/scharrelen, exploreren en zelfverzorgings-/comfortgedrag. Aangezien houders de mogelijkheid moeten hebben te wisselen in soort omgevingsverrijking (de keuze kan bijvoorbeeld afhangen van beschikbaarheid en prijs) en zelf combinaties van omgevingsverrijking aan te brengen, zodat de omgeving van het dier uitdagend blijft, is ervoor gekozen geen verdere eisen in de AMvB vast te leggen. Om duidelijkheid te scheppen over welke soorten omgevingsverrijking, al dan niet in combinatie met de voermaatregel, in ieder geval als voldoende worden beschouwd ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden voor omgevingsverrijking behulpzaam zijn. Deze maatregel wordt per 2030 van kracht.

Robuuste rassen

Vleeskuikensector

Met deze maatregel wordt beoogd dat dieren hun gedragsbehoeften kunnen uitoefenen zonder daarbij fysieke beperkingen te ervaren. De genetische selectie op snelgroeiende rassen voor vleeskuikens is een van de grootste welzijnsrisico's die leiden tot verminderd welzijn voor vleeskuikens. De fokkerij heeft zich van oudsher met name gericht op het fokken op economische eigenschappen zoals een hoge groeisnelheid, wat leidt tot aanzienlijke welzijnsproblemen zoals musculoskeletale aandoeningen die het loopvermogen van vleeskuikens verminderen, die op hun beurt de toegang tot voer en water en de uitvoering van natuurlijk gedrag belemmeren. EFSA raadt een 'selectie aan voor robuustere rassen met verbeterde capaciteiten om om te gaan met de gebruikte managementsystemen en/of het gebruik van langzamer groeiende hybriden met bijzondere aandacht voor rassen met een lagere sterfte, minder beenzwakte en een verminderde gevoeligheid voor hart- en vaatziekten'. Ook raadt EFSA 'een beperking van de groeisnelheid van maximaal 50 gram per dag' aan. Ook in de marktconcepten BLK en ECC wordt gewerkt met de zogenaamde trager groeiende rassen. Daarbij wordt naast de maximale groeisnelheid (45 gram per dier per dag bij BLK en 50 gram per dier per dag bij ECC) ook gekeken naar andere eigenschappen zoals het loopvermogen van de vleeskuikens en de uitval. Gezien het wetenschappelijk bewijs van de risico's voor dierenwelzijn en diergezondheid in verband met genetische selectie voor snelle groeisnelheid bij vleeskuikens, is het dan ook noodzakelijk dat er wordt toegewerkt naar robuuste vleeskuikenrassen in 2040. Rassen waarbij de aandacht voor het dierenwelzijn en diergezondheid voorop staat. Zoals reeds gemeld in de inleiding van het pluimveedeel in deze Nota van Toelichting is in Nederland een grote impactvolle ontwikkeling ingezet door de markt met de omschakeling naar de verkoop van vers kippenvlees dat minimaal één ster van het Beter Leven keurmerk (BLK 1 ster) van de Dierenbescherming draagt. De omschakeling gaat, door de lagere bezetting en het feit dat trager groeiende vleeskuikens actiever zijn, echter ook gepaard met onduidelijke, maar negatieve effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof. Om hier duidelijkheid over te krijgen wordt er gewerkt aan meerdere sporen die in deze toelichting zijn benoemd bij de maatregel bezettingsdichtheid vleeskuikens. Gelet op het feit dat de impact op het verdienvermogen aanzienlijk is (afhankelijk van het ras, bron: Impactanalyse in het kader van convenant dierwaardige veehouderij), de impact op het verdienvermogen stapelt met een verlaging van de bezetting en er onduidelijkheid bestaat over de effecten op emissies van ammoniak, geur en fijnstof is het voornemen deze bepaling pas in 2040 in werking te laten treden. Gelet op het feit dat er steeds nieuwe rassen worden ontwikkeld en het feit dat robuuste rassen zich in de loop van de tijd kunnen ontwikkelen naar rassen met ongewenste eigenschappen is het niet wenselijk in de regelgeving rassen vast te leggen. Daarnaast is het onwenselijk een maximale groei per dier per dag vast te stellen, omdat dit tot gevolg kan hebben dat dieren niet naar behoefte gevoerd worden omdat de omstandigheden tijdens de mestperiode zodanig gunstig waren dat de vleeskuikens anders boven deze maximale groei per dier per dag uitkomen. Om deze bepaling per 2040 van kracht te laten worden ligt het in de rede hiervoor een apart traject in te richten waarbij onder andere de sector, samen met andere partijen een protocol kunnen opstellen met criteria op basis

waarvan vleeskuikenrassen als robuust kunnen worden aangemerkt. Voor vleeskuikens is hier al veel kennis over en kan gebruik gemaakt worden van bijvoorbeeld het welzijnsbeoordelingsprotocol⁴⁴ opgesteld door de RSPCA (Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals, een dierenwelzijnsorganisatie in Engeland en Wales) waarbij onder andere gekeken wordt naar uitval, bewegingsscore, hakdermatitis, pododermatitis en verenkleed.

Trager groeiende vleeskuikens zijn fysiek in staat de eerdergenoemde gedragingen uit te oefenen, het gemiddelde welzijn is aantoonbaar en betekenisvol beter dan in de gangbare houderij, zoals de hogere activiteit die voortduurt tot het einde van de ronde, ze zijn minder vatbaar voor ziekte, waardoor vrijwel geen antibiotica ingezet hoeft te worden, en ze zijn gezonder dan de reguliere vleeskuikens⁴⁴. Bijkomend voordeel is dat de keuze voor trager groeiende rassen ook tot gevolg heeft dat een deel van de moederdieren niet beperkt hoeft te worden in hun voeropname, wat op reguliere vermeerderingsbedrijven nog wel nodig is.

Legsector

Voor legkippen geldt dat de genetica op verschillende manieren effect kan hebben op het welzijn. Genetische lijnen verschillen in adaptief vermogen en in adaptatie aan verschillende huisvestingsomstandigheden. Bij de selectie dient dan ook rekening gehouden te worden met eigenschappen die nodig zijn voor het kunnen functioneren in een productieomgeving. Daarnaast worden er risico's gezien onder andere wanneer legkippen op een te vroege leeftijd gaan leggen. Dit wordt in verband gebracht met een verhoogd risico op verenpikken en mogelijk ook met borstbeenfracturen. Een ander risico dat wordt gezien, nu de legkippen langer worden aangehouden, is een verminderde botkwaliteit bij de oudere dieren. Tegelijkertijd is er ook nog veel niet bekend. Anders dan voor vleeskuikens zal daarom eerst meer onderzoek (EFSA 4.1.14.2) moeten plaatsvinden om uiteindelijk tot een protocol te komen. In deze AMvB wordt er daarom niet specifiek een bepaling voor legkippen opgesteld.

Klimaatadaptatieplan (alle diersoorten)

Vanwege de steeds warmer wordende zomers, is aandacht en actie voor het voorkomen en beperken van hittestress van groot belang voor het welzijn van dieren. In april van 2022 is daarom het plan van aanpak voor hittestress bij landbouwhuisdieren naar de Tweede Kamer gestuurd.⁴⁵ Via dit plan werkt het ministerie van LNV met de NVWA en sectorpartijen gestructureerd samen aan het voorkomen van hittestress bij landbouwhuisdieren. Mede door het plan van aanpak, waar ook communicatie een belangrijk onderdeel van uitmaakt, is er steeds meer bewustwording ontstaan over hittestress voor landbouwhuisdieren en manieren om dit te beperken. Om nog een stap te maken op dit onderwerp, en het te verbreden naar ander thermisch discomfort (namelijk koudestress), is in de AMvB de verplichting opgenomen dat een houder een klimaatadaptatieplan dient te hebben. Het doel van het plan is hitte- en koudestress bij de dieren tot een minimum te beperken. Door in een plan vast te leggen welke specifieke maatregelen de houder kan treffen bij (extreme) weersomstandigheden kan de houder op dergelijke momenten (preventief) handelen. Aangezien zowel hitte- als koudestress kan leiden tot gezondheidsproblemen, zal het een onderdeel zijn van het bedrijfsgezondheidsplan. Deze maatregel treedt per 2027 in werking.

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, onder a van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Via de Stuurgroep Ingrepen Pluimvee⁵ wordt gewerkt aan het verantwoord uitfasen van de nog resterende ingrepen bij pluimvee die zijn vastgelegd in de Regeling diergeneeskundigen. De Stuurgroep zet onderzoek uit en stelt op basis van de uitkomsten advies op aan de minister van LNV. Daarbij weegt de Stuurgroep de gevolgen af voor het welzijn van de dieren bij het achterwege laten van de ingreep, tegen de gevolgen voor het welzijn van de dieren bij het toepassen van de ingreep. Op basis van dit advies besluit de minister of de vrijstelling op het verbod op het uitvoeren van de ingreep verantwoord kan worden opgeheven of dat een verlenging van de vrijstelling wordt verleend. Aangezien er via deze route succesvol wordt gewerkt aan de uitfasering van de nog toegestane ingrepen bij pluimvee en de nog toegestane ingrepen hun plaats

⁴⁴ Gevolgen van de omslag naar Beter Leven keurmerk 1 ster vleeskuikens in de Nederlandse retail, Rapport 1407 WUR.

⁴⁵ Kamerstuk 28286, nr. 1255.

hebben in de Regeling diergeneeskundigen worden er door middel van deze AMvB geen aanvullende eisen voor ingrepen bij pluimvee ingeregeld.

Inmiddels zijn via de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee meerdere ingrepen reeds verboden. Zo is de snavelbehandeling bij legkippen en moederdieren van reguliere vleeskuikens reeds verboden. Deze groep vertegenwoordigt ruim 90 procent van het in Nederland gehouden pluimvee. Per 1 september 2023 is ook de vrijstelling van het verbod op de ingreep aan de snavel bij vaderdieren uit de vermeerderingssector vervallen.⁴⁶ Op dit moment is het nog toegestaan om de snavel te behandelen bij legouderdieren, (over)grootouderdieren, moederdieren van trager groeiende vleeskuikens, eendagskuikens bestemd voor export en kalkoenen. De ingreep wordt bij deze categorieën pluimvee uitgevoerd om te voorkomen dat de dieren elkaar beschadigen tijdens het pikken. De dieren kunnen daardoor ernstige huid- en veerbeschadigingen oplopen die kunnen leiden tot de dood. Conform het advies van de Stuurgroep is de vrijstelling voor de moederdieren van trager groeiende vleeskuikens verlengd tot 1 september 2026, voor de overige categorieën is de vrijstelling verlengd tot 1 september 2028.⁴⁷ Dit geldt ook voor de bijzondere categorie dieren die als eendagskuikens geëxporteerd worden. Voor deze dieren geldt dat wanneer de behandeling niet in Nederland gebeurt deze alsnog op de plaats van bestemming zal worden uitgevoerd. De Stuurgroep acht een dergelijk effect in het buitenland onwenselijk omdat er een veel ingrijpender methode wordt gehanteerd. Hier is inzet op Europees niveau voor nodig.

Naast de vrijstelling die nog geldt voor de snavelbehandeling bij bovengenoemde beperkte groep is ook de ingreep aan een deel van de achterste teen van hanen (bestemd voor fokkerij) nog toegestaan. De ingreep wordt uitgevoerd om te voorkomen dat de haan met de nagels van zijn achterste tenen de hen beschadigt bij het treden van de hen. De hen kan daardoor ernstige huid- en veerbeschadigingen oplopen die kunnen leiden tot de dood. Op basis van het advies van de Stuurgroep Ingrenen Pluimvee is het verbod uitgesteld tot 1 juli 2025.⁴⁸ Dit besluit bevat geen wijzigingen voor deze ingrepen. Wijzigingen voor de ingrepen zullen worden doorgevoerd bij wijziging van de Regeling diergeneeskundigen.

⁴⁶ Kamerstuk 28 286, nr. 1296, 8 juni 2023.

⁴⁷ Kamerstuk 28 286, nr. 1296, 8 juni 2023.

⁴⁸ Kamerstuk 28 268, nr. 1284, 16 december 2022.

RUNDVEE (MELKVEE EN KALVEREN)

Algemeen

Achtergrondinformatie kalver- en melkveesector

Kalveren

In Nederland groeit een deel van de kalveren op het melkveebedrijf op en een deel gaat naar de Nederlandse kalverhouderij. In de kalverhouderij groeien kalveren op met als doel de productie van kalfsvlees. In 2023 bestond de kalversector in Nederland uit 738 bedrijven met blanke vleeskalveren, 659 bedrijven met rosé vleeskalveren en 269 bedrijven met startkalveren⁴⁹. Op deze bedrijven werden 1.571.565 vleeskalveren opgezet, waarvan er 475.849 als rosé vleeskalveren en 1.095.716 als blanke vleeskalveren zijn opgezet. Ongeveer de helft van de vleeskalveren in de Nederlandse kalverhouderij is afkomstig van Nederlandse melkveebedrijven, de andere helft is afkomstig uit andere landen. Zo'n 69% van deze vleeskalveren wordt geïmporteerd vanuit Duitsland, 11% uit Ierland, 6% uit Denemarken, 4% uit België, 3% uit Luxemburg en 7% uit overige landen (bron: I&R). In de Nederlandse kalverhouderij worden er twee categorieën vlees geproduceerd, blank kalfsvlees en rosé kalfsvlees. Voor beide categorieën kalfsvlees is in de Europese regelgeving (Verordening 1308/2013) een definitie vastgelegd. Een kalf met de slachtleefijd jonger dan acht maanden valt in de categorie 'kalfsvlees', hieronder valt blank kalfsvlees en jong-rosé kalfsvlees. Een kalf met de slachtleefijd van 8 tot 12 maanden valt in de categorie 'rosé kalfsvlees'.

De consumptie van kalfsvlees in Nederland is laag, 90% van het geproduceerde kalfsvlees wordt geëxporteerd naar het buitenland.

Voor kalveren met een leeftijd tot 6 maanden zijn welzijnseisen vastgelegd in de Europese Richtlijn 2008/119/EG. Deze richtlijn is geïmplementeerd in het Besluit houders van dieren. Naast de wettelijke vereisten, wordt door de Nederlandse kalversector, in gezamenlijkheid met diverse partners, gewerkt aan het welzijn en de gezondheid van kalveren, het beperken van de milieubelasting en het verhogen van het gebruik van restproducten in diervoeding. Zo heeft de Stichting Brancheorganisatie Kalversector (SBK), met Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), Vee & Logistiek Nederland en ZuivelNL, in 2022 het routeplan Goede zorg voor het kalf opgesteld. Dit routeplan is opgesteld om de zorg voor het kalf door de keten heen verder te verbeteren. Daarnaast wordt met de melkveesector gewerkt aan de aanpak van de dierziekten Infectieuze Boviene Rhinotracheïtis (IBR) en Boviene Virus Diarree (BVD). Ook heeft SBK in 2024 het actieplan Veal Forward gepubliceerd. In dit plan richt SBK zich op vier pijlers; samenwerken in de keten, goede zorg voor het kalf, dierwaardige houderij en de balans met natuur en omgeving. Onder deze pijlers wordt, bijvoorbeeld, gewerkt aan het verhogen van de minimale transportleeftijd van kalveren naar vier weken, het vastleggen van het maximale interval tussen twee melkvoedingen op 14 uur (zowel op het primaire bedrijf als tijdens transport), het verhogen van het vloeroppervlak per dier, het verplichten van zachte vloeren, het verhogen van de hoeveelheid ruwvoer per dier, het reduceren van het antibioticumgebruik in 2032 met 50% ten opzichte van 2022 en het terugbrengen van de prevalentie van ESBL (vorm van multiresistentie bij bacteriën) naar maximaal 10% in 2030.

Verder is er als onderdeel van het kwaliteitssysteem Vitaal Kalf, in 2017, het KalfVolgSysteem (KVS) opgezet. Met het KVS wordt het transport van kalveren in de keten geregistreerd. Het KVS maakt het mogelijk om eisen te stellen aan het transport van kalveren van het melkveebedrijf naar het verzamelcentrum of de kalverhouderij. Zo wordt in dit systeem gecontroleerd op criteria zoals gewicht en gezondheid van het kalf. Ten slotte wordt de kwaliteit van kalfsvlees gegarandeerd met het private kwaliteitssysteem, Vitaal Kalf, waarbij alle kalverhouders, kalverhandelaren, verzamelcentra en kalverslachterijen zijn aangesloten. De SBK is de houder van de kwaliteitsregeling. De Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector (SKV) de certificerende instantie. In het kwaliteitssysteem worden aanvullende eisen gesteld aan bijvoorbeeld de huisvesting en voeding van vleeskalveren.

⁴⁹ Jaarverslag 2023, Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector.

Melkvee

Met ruim 14.000 melkveehouderijbedrijven in Nederland is de melkveesector de grootste landbouwsector van Nederland. Een sector waar in totaal ruim 1,5 miljoen melk- en kalfkoeien en bijna één miljoen stuks jongvee worden gehouden. Het gemiddeld aantal melkkoeien per bedrijf is 110. De totale aanvoer van melk ligt jaarlijks op ongeveer 14 miljard kilogram. Vrijwel alle melkveehouders zijn aangesloten bij zuivelondernemingen of zuivelcoöperaties. De Nederlandse melkveehouderij typeert zich door haar diversiteit. De melkveehouderijbedrijven zijn verschillend. Zo zijn er aardig wat melkveebedrijven met een neventak naast de primaire bedrijfsvoering. Deze zogenoemde multifunctionele melkveeouders pakken ook andere activiteiten op zoals boerderijverkoop, boerderijeducatie, natuurbeheer, zorglandbouw en/of kinderopvang. De bedrijfsvoering en stallen zijn dus veelal verschillend. Dit is ook terug te zien in de manier waarop de dieren gehouden worden.

Er bestaat momenteel geen specifieke Europese of Nederlandse regelgeving voor dierenwelzijn van melkkoeien. De melkveesector werkt samen met zuivelbedrijven (verenigd in ZuivelNL) via het programma de Duurzame Zuivelketen (DZK) aan het verbeteren van diergezondheid en dierenwelzijn. Zo heeft DZK op dit gebied doelen gesteld over het verlengen van de levensduur van koeien, verantwoord gebruik van diergeneesmiddelen, goede zorg voor het kalf (KalfOK), het continu verbeteren van dierenwelzijn en weidegang. Daarnaast worden via de zuivelkwaliteitssystemen eisen gesteld aan de melkveehouder, onder andere op het gebied van diergezondheid en dierenwelzijn. Zo is het in de zuivelkwaliteitssystemen verplicht gesteld langdurige pijnstilling in te zetten bij het onthoornen van kalveren, te zorgen voor een goede voedingstoestand van de koeien, is er een maximale bezettingsgraad opgenomen en een verbod op nieuwbouw of uitbreiding van aanbindstallen. Boven op deze eisen zijn er keurmerken en marktconcepten met aanvullende eisen voor productonderscheiding in de markt. Voorbeelden hiervan zijn het Beter Leven keurmerk met 1, 2 of 3 sterren, On the Way to Planet Proof, biologisch en het Beter voor Natuur & Boer programma.

De afgelopen jaren heeft de melkveehouderij zich samen met de Dierenbescherming ingezet voor dierenwelzijn en diergezondheid en dit doen zij nog steeds. Beide partijen erkennen dat er nog belangrijke stappen nodig zijn om een toekomstbestendige en dierwaardige veehouderij te realiseren. Daarom hebben de vertegenwoordigers van de Dierenbescherming en ZuivelNL (LTO Nederland, NMV, NZO, DDB en NAJK) gezamenlijk een routekaart opgesteld om hiertoe te komen. Deze routekaart is op 30 januari 2025 gepubliceerd. De partijen beschrijven een gezamenlijk plan met praktijkonderzoek en experimenteerruimte, en met concrete maatregelen en doelen. Waarbij de inhoud gebaseerd is op de zienswijze 'Dierwaardige Veehouderij' van de Raad voor Dieraangelegenheden (RDA). De partijen onderschrijven daarmee het doel om, naar eigen zeggen, 'een melkveehouderij te creëren waarin dieren hun natuurlijk gedragsbehoeften kunnen uitoefenen zonder ingrepen, en waar welzijn, gezondheid, stalomgeving en management in harmonie zijn'. De genoemde maatregelen uit de routekaart zijn grotendeels in lijn met de voorschriften uit deze AMvB.

Afbakening diercategorieën rundvee

In deze nota van toelichting worden de gedragsbehoeften en maatregelen toegelicht voor alle runderen die gehouden worden voor de productie van melk en/of kalfsvlees. Daarmee worden de volgende diercategorieën, vallend onder het begrip 'melkvee en kalveren' bedoeld: 1) kalveren (ongeacht het geslacht) tot 6 maanden gehouden op melkveehouderij of kalverhouderij (en slachtleeftijd voor kalveren op kalverhouderijen); 2) pinken, 3) melkgevende koeien, 4) droogstaande koeien en 5) stieren.

In de toelichting bij het amendement van De Groot/Van Campen staat beschreven dat er een AMvB Dierwaardige veehouderij dient te worden opgesteld voor melkvee en kalveren. In lijn hiermee is deze AMvB afgebakend tot runderen die worden gehouden voor de productie van melk en/of voor kalfsvlees voor humane consumptie. Voorschriften ten aanzien van runderen die alleen gehouden worden voor de productie van vlees, zogenoemd vleesvee, worden in een volgende AMvB meegenomen.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

In deze AMvB worden gedragsbehoeften en bijbehorende maatregelen voor melkvee en kalveren aangewezen. Aangezien het in beide gevallen gaat om runderen en daarmee dieren met dezelfde gedragsbehoeften, met uitzondering van een aantal leeftijdsspecifieke gedragsbehoeften, is in de Nota van Toelichting voor gekozen de gedragsbehoeften niet apart te beschrijven voor melkvee en kalveren. Voor rundvee (kalveren, ongeacht het geslacht, tot 6 maanden/slachtleefijd en de overige runderen op het melkveebedrijf) is wetenschappelijk bekend dat de gedragsbehoeften van deze dieren bestaan uit: rustgedrag (liggen, herkauwen en slapen); eet- en drinkgedrag; sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag; eigen veiligheid (uitwijken/vluchten); zelfverzorgings-/comfort gedrag; gezondheid; thermoregulatie; en actief gedrag (waaronder foerageren, exploreren en bewegen). Ten aanzien van het eetgedrag geldt voor runderen specifiek dat deze behoefte, naast hoeveelheid en kwaliteit van het voer ook bestaat uit herkauwen en grazen (behoefte om met bek en tong voer op te nemen). Aanvullend geldt voor kalveren nog de behoefte aan zooggedrag en het ontvangen van maternale zorg. Voor melkvee geldt dat ze de behoefte hebben tot het geven van matернаal gedrag (de mogelijkheid zich te kunnen afzonderen bij afkalven en koe-kalf contact). Runderen hebben geen specifieke behoefte rondom urineren en ontlasten. Deze behoefte is dan ook niet aangewezen.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoefte?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen uit de AMvB wordt tegemoetgekomen aan de aangewezen gedragsbehoeften van de runderen.

Voor de gedragsbehoefte *rusten* is het belangrijk dat het dier ongestoord en vrij kan rusten en liggen op een daarvoor geschikte plek. Deze gedragsbehoefte wordt daarom ingevuld met de maatregelen voldoende ruimte, geschikte ondergrond, niet aangebonden staan (verbod aanbindstallen) en het hebben van minimaal één ligplaats per dier. Voor de runderen gehouden op het melkveebedrijf geldt nu geen wetgeving hierover en zijn deze maatregelen dus nieuw. Voor kalveren zijn al wel specifieke eisen opgenomen ten aanzien van ruimte en ondergrond. Deze worden aangescherpt.

Voor de gedragsbehoefte *eten en drinken* geldt dat hier al algemene bepalingen voor zijn opgenomen in het Besluit houders van dieren (art 1.7). Gelet op de specifieke vereisten voor kalveren en melkvee/runderen ten aanzien van eet- en drinkgedrag is er in de AMvB een verduidelijking opgenomen om aan deze gedragsbehoeften te kunnen voldoen. Runderen moeten ongestoord en op elk moment kunnen *eten en drinken* en daarom is voorgeschreven dat de dieren voldoende ruimte en voldoende vreetplekken moeten hebben. Permanente toegang tot schoon water en onbeperkte toegang tot ruwvoer zijn ook minimale vereisten passend bij deze gedragsbehoefte.

Onder eetgedrag valt bij runderen ook de *graasbehoefte*. In de AMvB is hiervoor geen apart voorschrift opgenomen. De redenen hiervoor worden hieronder bij 'Grazen' verder toegelicht. Onder *sociaal gedrag* valt contact met soortgenoten, het synchroon kunnen uitvoeren van gedrag en het kunnen afzonderen/uitwijken van contact. Voor de runderen wordt deze gedragsbehoefte ingevuld door voldoende vreetplekken voor te schrijven, in te zetten op kalf-koe contact en door de dieren (met behoud van de mogelijkheid soortgenoten te zien of aan te raken) de mogelijkheid te geven zich te kunnen afzonderen bij ziekte, en specifiek voor drachtige runderen: de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven. Verder is het belangrijk dat dieren vrij kunnen bewegen door de stal en zo contact kunnen maken met soortgenoten, of contact juist kunnen vermijden. Om deze redenen worden aanbindstallen verboden. Specifiek voor kalveren is de groepshuisvesting vanaf 14 dagen voorgeschreven, waarmee invulling wordt gegeven aan het sociaal gedrag. De behoefte tot eigen *veiligheid* is ingevuld met voldoende ruimte.

Het *zelfverzorgings-/comfort gedrag* wordt in de AMvB ingevuld met het aanbieden van de mogelijkheid tot vachtverzorging en het verbieden van aanbindstallen. Tevens is voldoende ruimte hierbij een belangrijke maatregel aangezien de runderen ook, bijvoorbeeld tijdens het liggen, zo voldoende de gelegenheid krijgen om zichzelf te kunnen likken en niet in de mest- of urine te liggen.

Voor de *gezondheid* van de runderen is het belangrijk om de volgende maatregelen in te vullen: toegang tot schoon water, permanent aanbieden van ruwvoer, voldoende ruimte, geschikte ondergrond, stabiele groepen, verbod op ingrepen en afzonderen bij ziekte. Specifiek voor drachtige koeien is de mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven relevant. Voor kalveren zijn specifiek nog het verhogen van het hemoglobinegehalte en het verhogen van de aanvoerleeftijd relevante maatregelen die bijdragen aan het hebben van goede gezondheid.

Om de *thermoregulatie* bij runderen mogelijk te maken zijn het hebben van een klimaatadaptatieplan en het aanbieden van de mogelijkheid tot vachtverzorging voorgeschreven. Onder de gedragsbehoefte *actief gedrag* wordt onder andere foerageren, exploreren en bewegen verstaan. De maatregelen voldoende ruimte, geschikte ondergrond, onbeperkt toegang tot ruwvoer en het verbod op aanbindstallen geven hier voor de runderen invulling aan. Met name voor kalveren kan exploratie mogelijk worden gemaakt door voldoende ruimte aan te bieden per kalf, met een geschikte ondergrond. Daarmee kunnen kalveren spelgedrag uitvoeren zonder bijvoorbeeld uit te glijden.

Om tegemoet te komen aan de *zuigbehoefte* (zooggedrag) van kalveren is voorgeschreven dat de dieren minimaal de eerste zes weken van hun leven melk via een speen moeten krijgen en/of dat de kalveren de melk bij de koe kunnen drinken. De inzet om het kalf lang(er) bij de koe te laten speelt ook in op de zuigbehoefte en op het *ontvangen van maternale zorg* voor het kalf. Ook speelt het voor de koe in op de behoefte tot het *geven van maternale zorg*. Voor deze laatste gedragsbehoefte geeft ook de maatregel om de mogelijkheid te hebben voor het tot afzonderen bij afkalven ruimte om maternale zorg in rust te kunnen geven.

Niet opgenomen voorschriften specifiek voor rundvee

Kalf langer bij koe

In de huidige melkveehouderij worden kalveren doorgaans direct na de geboorte bij de koe weggehaald. Reden hiervoor is dat de veehouder controle heeft over de biestopname van het kalf, daarnaast zijn er diergezondheidsaspecten die een rol spelen bij deze gekozen werkwijze. Door koe en kalf langer samen te houden wordt ingespeeld op de vastgestelde gedragsbehoeften voor zowel het kalf (maternale zorg ontvangen en zuigbehoefte) als de koe (maternale zorg geven). Dit vraagt alleen om meer wetenschappelijk inzicht en praktijkervaring.

De laatste jaren is er steeds meer maatschappelijke aandacht voor dit onderwerp. Dit heeft onder andere geleid tot het opstellen van de brochure "Verkenning kalf bij de koe, een sectorbrede inventarisatie van kennis en ervaring rond het houden van kalveren bij de koe",⁵⁰ het opstarten van diverse onderzoeken en zijn er diverse initiatieven vanuit de sector om kennis te delen over het houden van het kalf bij de koe. Tot op heden is er echter onvoldoende wetenschappelijk inzicht in de optimale scheidingsleeftijd en de manier waarop koe en kalf het beste gescheiden kunnen worden. Zo kan het scheiden van kalf en koe op het verkeerde moment ook juist meer stress opleveren. EFSA geeft aan dat scheidingsstress het grootste is op 4 dagen na geboorte tot 6 á 10 weken leeftijd. Daarnaast kan de maatregel aanzienlijke impact hebben op de huidige bedrijfsvoering, het verdienmodel en ook op de huidige systematiek waarbij kalveren van het melkveebedrijf naar kalverhouderij gaan. Ook dit aspect vereist nader onderzoek. Het is daarom van belang dat komende jaren wordt ingezet op verder onderzoek naar het thema kalf bij koe in de brede zin. Er is dan ook voor gekozen om voor nu nog niets in de AMvB vast te leggen over kalf bij de koe.

Bij sommige melkveebedrijven worden kalveren al langer bij de koe gehouden. Deze melk wordt bijvoorbeeld via marktconcepten verkocht met een passende meerprijs voor de veehouder. Ook zijn er veehouders waarbij die de koe het kalf in ieder geval laten drooglikken of het kalf enkele uren bij de koe laten. Alle praktijkervaring, onderzoeken en pilots hierover, om meer inzichten te krijgen om dit breder en zorgvuldig in de praktijk uit te kunnen rollen, helpen bij het doel; kalveren in 2040 langer bij de koe houden.

Grazen

Onder eetgedrag valt bij runderen ook de *graasbehoefte*. In de AMvB zijn geen maatregelen opgenomen voor de behoefte om te kunnen *grazen*. Hiervoor zijn meerdere redenen welke hier kort zijn toegelicht. Weidegang is niet, en niet continu, op alle bedrijven goed in te passen in de bedrijfsvoering. Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van voldoende huiskavels en ook met weersomstandigheden. De afgelopen jaren kennen we in Nederland zeer natte periodes in het voor- en najaar met als gevolg dat de weides te nat zijn om te laten beweiden. Om te kunnen grazen dient er voldoende gras op het land te staan, ook dat is erg afhankelijk van de weersomstandigheden en kan grote variaties per regio en jaar opleveren. De impact kan bij het

⁵⁰ Bijlage bij Kamerstuk 28286, nr. 942.

wettelijk voorschrijven van weidegang op sommige bedrijven groot zijn en daarmee buitenproportioneel uitpakken voor deze bedrijven. Daarnaast is het vanuit de wetenschap onduidelijk vanaf welke leeftijd de graasbehoefte bestaat, het is onduidelijk of deze behoefte er is in de eerste zes maanden leeftijd van het rund (kalf) of dat deze behoefte later ontwikkelt. Weidegang heeft een positieve invloed op de veldemissie ammoniak (lagere emissiefactor dan bemesten), waardoor vooral in de zone rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden weidegang bijdraagt aan reductie van de ammoniakdepositie. Een AMvB met een generieke werking is daarvoor echter niet het geschikte instrument. Stimulering in een gebiedsgerichte aanpak past beter.

Andere reden om weidegang niet te verplichten in de AMvB is dat weidegang wordt vergoed via meerdere marktconcepten en weidegang nationaal gestimuleerd wordt door breed gedragen inzet van de ondertekenaars van het convenant weidegang. Met het convenant is en wordt gewerkt aan meer weidegang in Nederland waarvoor de partijen hier zelf actie op inzetten. Naast het convenant weidegang is er ook extra inzet op weidegang via de routekaart van de Dierenbescherming en ZuivelNL. Daarin staat beschreven dat beide partijen als doel hebben om het aantal weidende koeien te verhogen en de duur van de weidegang substantieel te verlengen. Hiervoor zullen nieuwe doelen worden ontwikkeld en geconcretiseerd voor het convenant weidegang.

Maatregelen specifiek voor rundvee

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, onder a van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor rundvee gaat het om het onthoornen, castratie, verwijderen van bijspenen en het aanbrengen van een neusring.

Onthoornen

Onder de huidige regelgeving is het toegestaan runderen te onthoornen. Kalveren die op het melkveebedrijf blijven worden doorgaans op jonge leeftijd onthoorned onder sedatie, lokale verdoving en met langdurige pijnstilling. Met het onthoornen wordt een inbreuk gepleegd op de intrinsieke waarde van het dier en een dergelijke ingreep past dus niet in een dierwaardige veehouderij. Voor andere diersoorten wordt al geruime tijd actief ingezet op het verantwoord uitfasen van de nog toegestane ingrepen. Voor rundvee wordt aangesloten bij dit reeds bestaande beleid en komt er, op termijn, een verbod op onthoornen. Het verbod houdt in de praktijk in dat er voor de veehouder twee handelingsperspectieven zijn om uit te kiezen: 1. Het houden van genetisch hoornloos gefokte runderen of 2. Het houden van gehoornde runderen. In beide gevallen is een ruime overgangsperiode nodig. De ingreep is vanaf 2040 alleen nog toegestaan als er sprake is van een door de dierenarts vastgestelde veterinaire oorzaak. Specifiek voor hoornloos fokken geldt dat voor alle rassen voldoende stieren beschikbaar dienen te zijn die hoornloosheid doorgeven. Mocht, ondanks het hoornloos fokken, toch een kalf worden geboren met hoornaanzet dan geldt voor deze kalveren een vrijstelling op het verbod. Het is immers niet wenselijk in een koppel een of enkele dieren met hoorns te hebben en onnodig vervroegde afvoer moet worden voorkomen. Deze vrijstelling zal te zijner tijd worden geregeld in de Regeling diergeneeskundigen. Voor veehouders die kiezen voor gehoornde runderen zal dit aanpassing vergen aan de stal en het management. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het feit dat er tijdelijk tegelijkertijd onthoornde en niet- onthoornde dieren in de stal aanwezig kunnen zijn. Het is van belang dat duidelijk is hoe hier in de praktijk mee om kan worden gegaan. De inwerkingtreding van het verbod op onthoornen is daarom gericht op 2040. Totdat het verbod geldt, geldt artikel 2.7 van het Besluit diergeneeskundigen waaruit onder meer volgt dat het onthoornen zo wordt uitgevoerd dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd. Binnen de zuivel kwaliteitssystemen is het sinds 2018 reeds verplicht om naast verdoving langdurige pijnbestrijding toe te passen.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten te verwachten op de emissies van ammoniak en methaan als gevolg van deze maatregel.

Overige ingrepen

De ingrepen castratie, het verwijderen van bijspenen en het aanbrengen van een neusring blijven ondanks een inbreuk op de intrinsieke waarde wel toegestaan. Een verbod op het verwijderen van bijspenen en castratie zou kunnen betekenen dat dieren eerder worden afgevoerd. Vrouwelijke runderen met een bijspeen lopen, afhankelijk van de positie van de bijspeen, het risico niet goed gemolken te kunnen worden met het risico op uiergezondheidsproblemen als gevolg. Daarnaast bestaat de kans dat het dier via een bijspeen een uierinfectie oploopt. Om te voorkomen dat deze risico's worden uitgesloten door vervroegde afvoer van deze dieren blijft het verwijderen van bijspenen toegestaan. Voor stieren gehouden voor het vlees geldt dat deze, ongecastreerd, te gevaarlijk worden en daardoor eerder zullen worden afgevoerd. Voor beide ingrepen geldt dat deze chirurgisch onder sedatie, lokale verdoving en langdurige pijnstilling dienen te worden uitgevoerd. Het aanbrengen van een neusring (artikel 2.4, onderdeel b Beluit diergeneeskundigen) is reeds beperkt tot mannelijke runderen mits de ingreep geschiedt met het oog op de veiligheid van mens of dier en wanneer het dier wordt gehouden of aantoonbaar bestemd is te worden gehouden voor de fokkerij. Het betreft derhalve slechts een kleine groep dieren waarbij de ingreep is toegestaan. Een verbod zou kunnen leiden tot onveilige situaties en/of vervroegde afvoer. Deze bepaling blijft ongewijzigd.

Verbod op aanbinden

Om de aangewezen gedragsbehoeften uit te kunnen oefenen is het een vereiste dat dieren niet worden beperkt in hun bewegingsvrijheid. Dieren die worden gehouden in een aanbindstal/grupstal staan aangebonden en worden daardoor beperkt in hun beweging en kunnen dus niet voorzien in gedragsbehoeften: rusten, sociaal gedrag, zelfverzorging en actief gedrag. In Nederland wordt melkvee nog op 3,8% van de melkveebedrijven aangebonden gehouden. Dit gaat gemiddeld om kleinere bedrijven waarbij het voor het overgrote deel gaat om stallen ouder dan twintig jaar. Vanuit de zuivelkwaliteitssystemen is er reeds een verbod op renovatie en nieuwbouw van deze vorm van huisvesting. Deze manier van huisvesting past niet in een dierwaardige veehouderij en per 2035 geldt er dan ook een verbod op de aanbindstal. Met deze maatregel wordt een klein deel van de Nederlandse melkveehouders geraakt, waardoor de economische impact op sectorniveau beperkt is, maar voor deze individuele veehouders de impact zeer ingrijpend zal zijn. Bij continuering van het bedrijf zal een nieuwe stal gebouwd moeten worden, waarvoor zowel financiering als vergunningen geregeld dienen te worden. Gelet op de tijd die daarmee gemoeid gaat is er een overgangstermijn opgenomen en is inwerkingtreding gericht op 2035.

Voor kalveren tot een leeftijd van zes maanden is in artikel 2.31 Besluit houders van dieren reeds een verbod op aanbinden geregeld. Hierop is een uitzondering ingeregeld voor kalveren in groepshokken, die mogen ten hoogste 1 uur worden aangebonden tijdens het voederen van melk of een melkvervangend preparaat. In de praktijk wordt er geen gebruik gemaakt van deze uitzondering, daarom zal deze per 2027 vervallen.

De expert-inschatting van WLR geeft aan dat een aanbindstal een lage ammoniakemissie heeft. Indien deze 3,8% van de Nederlandse veehouders met een aanbindstal besluiten het bedrijf voor te zetten en daarom te verbouwen dan zal dit naar verwachting leiden tot een sterke verhoging van de ammoniakemissie per dierplaats. Het aantal dierplaatsen is beperkt. Het rapport stelt dat het niet de verwachting is dat de methaanemissie zal stijgen.

Klimaatadaptatieplan

Voor de toelichting op het klimaatadaptatieplan zie de passage onder pluimvee. Deze maatregel treedt voor runderen op het melkveebedrijf en kalveren ook in werking per 2027.

Ruimte runderen

Algemeen

Runderen in de melkveehouderij worden in allerlei verschillende huisvestingssystemen gehouden. Zo wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van ligboxen, in vele soorten en maten, of vrijloopstallen. Ook de ondergrond loopt uiteen van roostervloeren (in verschillende uitvoeringen) in combinatie met ligboxen met bijvoorbeeld een waterbed of diepstrooiselboxen tot vrijloopstallen met bijvoorbeeld compost, stro of zand. Vanwege deze grote variatie in de huidige praktijk en de wens om deze vrijheid in maatwerk per bedrijf ook in de toekomst te behouden is ervoor gekozen

de regels met betrekking op de inrichting en ruimte van de stal zoveel als mogelijk als doelvoorschrift te beschrijven. Hiermee biedt de regelgeving ruimte aan de veehouder om zelf een indeling van de stal te maken passend bij het bedrijf en de grootte van de dieren. Specifiek voor melkgevende runderen wordt wel een minimum beschikbare oppervlakte vastgelegd. Voor stieren, pinken en de droogstaande koeien is dit in deze AMvB niet gespecificeerd. Uitgangspunt voor alle runderen, dus melkgevende runderen, droogstaande runderen, pinken en stieren, is wel dat de ze in de voor hen beschikbare ruimte tegemoet moeten kunnen komen aan de gedragsbehoeften rusten, sociaal gedrag, actief gedrag, gedrag gericht op eigen veiligheid, zelfverzorgings-/comfortgedrag en gedrag gericht op gezondheid. Gelet op de diverse stalsystemen in de melkveehouderij, de verschillende groottes van dieren (afhankelijk van leeftijd, ras, geslacht en lactatiestadium) en andere bedrijfsspecifieke zaken ligt het in de rede voor nadere invulling ruimte te geven aan de veehouders. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden voor de diverse stalsystemen en diergroottes zeer behulpzaam zijn.

Anders dan een minimaal beschikbare oppervlakte, de vereiste van minimaal één ligplaats per dier en het bieden van een geschikte ondergrond, worden er in deze AMvB dan ook geen specifieke eisen gesteld aan het inrichten van de stalruimte. Hieronder worden de specifieke eisen nader toegelicht.

Beschikbare oppervlakte – melkgevende en droogstaande runderen

Net als bij de andere diersoorten is de beschikbare oppervlakte in de stal van belang voor het kunnen uitoefenen van meerdere gedragsbehoeften. Voor runderen is, in tegenstelling tot andere diersoorten, geen concrete oppervlaktenorm in de huidige regelgeving opgenomen omdat er voor runderen (nog) geen Europese regels bestaan. In deze AMvB wordt een minimumnorm opgenomen voor melkgevende en droogstaande runderen. Het uitgangspunt voor runderen van alle leeftijden, ras, lactatiestadia en geslacht ongestoord tegelijk kunnen liggen (minimaal één ligplaats per dier), dat ze elkaar makkelijk kunnen passeren en dat er de mogelijkheid is voor het bereiken van voer- en drinkplaatsen en dat de dieren elkaar kunnen ontwijken of kunnen afzonderen. De oppervlakte dient te allen tijde (24/7) toegankelijk te zijn. Voergangen, wachtruimte, afkalfhokken en ziekenboegen die niet altijd toegankelijk zijn kunnen derhalve niet worden meegerekend. Uit de impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat de huidige gemiddelde ruimte in een stal 7 m² per dier is. Minder dieren in de stal heeft direct een economische impact en kan dit vervroegde afvoer van dieren tot gevolg hebben. Het vervroegd afvoeren van dieren is een ongewenst neveneffect, dat voorkomen dient te worden. Gelet op voorgaande wordt specifiek voor melkgevende en droogstaande runderen per 2040 gericht op een inwerkingtreding van de oppervlaktenorm van 9 m² voor bestaande stallen. Het invullen van een minimumnorm voor beschikbare vierkante meters in de stal voor alle runderen in de AMvB bevordert de handhaafbaarheid. Voor de veehouder blijft voldoende ruimte over om te beslissen hoe de stal wordt ingedeeld. Daarbij is het ook van belang daarbij de gedragsbehoeften in het oog te houden en dus te zorgen voor voldoende brede looppaden (o.a. ten behoeve van actief gedrag en sociaal gedrag) en het vermijden van doodlopende stukken in de stal veiligheid).

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat door verhoging van het besmeurd oppervlak de ammoniakemissie toeneemt. De emissie van methaan is niet gerelateerd aan het besmeurd oppervlak en zal als gevolg van meer ruimte niet tot meer emissie leiden. Het gebruik van strooisel is daarop wel van invloed. De toename van ammoniakemissie dient gemitigeerd te worden (bijvoorbeeld door mest direct af te voeren uit de stal). Ook de soort vloer kan hierop van invloed zijn.

Ligplaats – runderen

Volwassen runderen liggen gemiddeld zo'n 14 uur per dag. Voldoende en goede ligplaatsen zijn dus van essentieel belang. De ligplaatsen moeten zodanig zijn ingericht dat de dieren moeten gelijktijdig zonder problemen kunnen gaan liggen, ongestoord rusten, opstaan en zichzelf kunnen likken. Er dient dan ook minimaal één ligplaats per rund aanwezig te zijn waarvan de afmetingen passend zijn bij de grootte van de dieren op het bedrijf waarbij ook rekening gehouden wordt met de leeftijd en het lactatiestadium. Dit geldt zowel voor stallen met ligboxen als de zogenaamde vrijloopstallen. Aangezien de grootte van de dieren per bedrijf verschilt, er ook rekening gehouden dient te worden met alle leeftijdsgroepen en lactatiestadia (zo zijn bijvoorbeeld droogstaande

koeien (koeien die hoog drachtig zijn) breder dan de melkgevende runderen) en er vele typen ligboxen en stallen zijn, worden in deze AMvB geen afmetingen voorgeschreven. Wel dient er minimaal 1 ligplaats per dier beschikbaar te zijn. De maatregel kan in principe snel ingevoerd worden. In de praktijk kan deze maatregel echter het ongewenste neveneffect van vervroegde afvoer met zich meebrengen. Rekening houdend met een gemiddelde levensduur van een koe op een melkveebedrijf van 6 jaar is redelijk geacht de maatregel per 2030 in werking te laten treden. Voor nieuwbouw treedt deze maatregel per 2027 in werking. Naast voldoende ligplaatsen is het van belang dat de ondergrond van de ligplaatsen geschikt is voor het rund. Zo moet de ligplaats schoon, droog, comfortabel en indrukbaar zijn, en moet het rund er voldoende grip hebben. Ook de eis van de geschikte ondergrond van de ligplaats is per 2030 van kracht. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat geen effecten op de emissies van ammoniak en methaan worden verwacht. Door deze maatregel wordt het besmeurd oppervlak niet groter. Daarbij is het strooisel wel relevant. Bij gebruik van dikke fractie mest in de boxen wordt wel een verhoging van ammoniakemissies verwacht.

Geschikte ondergrond – runderen

Naast een geschikte ondergrond van de ligruimte en voldoende beschikbare ruimte, is de ondergrond van de ruimte in de stal een belangrijke factor voor een rund voor het uitoefenen van gedragsbehoeften. De dieren dienen ongestoord en veilig te kunnen bewegen en staan. Daarom is het belangrijk dat de ondergrond is aangepast aan het gewicht en de grootte van de dieren. Daarbij dient de ondergrond stevig, vlak, stabiel en niet glad te zijn. Gelet op de ontwikkelingen rondom vloeren en de economische impact van het vervangen van de vloeren is het voornemen deze maatregel per 2040 in werking te laten treden. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat het type ondergrond van de looppaden en het liggedeelte kan leiden tot een verhoging van de emissie van ammoniak en methaan. Het effect is sterk afhankelijk van de gebruikte materialen en management.

Ruimte – Kalveren

Beschikbare oppervlakte – Kalveren

Net als voor runderen is het uitgangspunt voor alle kalveren, ongeacht waar ze worden gehouden, geldt dat ze in de voor hen beschikbare ruimte tegemoet moeten kunnen komen aan de gedragsbehoeften rusten, sociaal gedrag, actief gedrag, gedrag gericht op eigen veiligheid, zelfverzorgings-/comfortgedrag en gedrag gericht op gezondheid. Voor kalveren zijn in het huidige Besluit houders van dieren, met als oorsprong de Kalverrichtlijn (2008/119/EG), reeds eisen gesteld aan de ruimte en de ondergrond voor zowel individuele- als groepshuisvesting. In deze AMvB worden de reeds bestaande eisen voor kalveren aangescherpt. De Kalverrichtlijn dateert uit 2008 en inmiddels blijkt uit de wetenschap dat de minimumnorm van 1,8 m² voor kalveren boven 220 kg een verhoogd risico geeft op luchtwegproblemen. Daarnaast neemt het rustgedrag toe indien de oppervlakte wordt verhoogd. Voor het dier zitten er dus meerdere welzijnsverbeterende aspecten aan het vergroten van de vloeroppervlakte. Met name voor kalverhouders, heeft het vergroten van het beschikbare oppervlak aanzienlijke economische impact, omdat het aantal dierplaatsen in de stal afneemt. Om deze reden is er kritisch gekeken naar een stapsgewijze, realistische, aanpak voor het verhogen van de beschikbare ruimte per kalf.

Gelet op het belang van het dier en het kunnen uitoefenen van de gedragsbehoefte in combinatie met de economische impact is ervoor gekozen op te nemen dat per 2030 het vloeroppervlakte 2 m² dient te bedragen voor kalveren jonger dan 8 maanden. Voor kalveren ouder dan 8 maanden dient het vloeroppervlakte 2,2 m² te bedragen per 2030. Dit betreft een eerste stap naar meer ruimte voor het kalf. In de kennisagenda wordt opgenomen om onderzoek te doen naar de optimale leefruimte van kalveren in combinatie met groepsgrootte. Hierbij zal er ook worden gekeken naar het effect van de inrichting en vorm van de leefruimte en de economische impact. Met de kennis die de komende jaren beschikbaar komt, zal vóór 2030 worden bepaald hoe een vervolg op het vergroten van de beschikbare oppervlakte voor kalveren eruit dient te zien. Voor kalveren tot 6 maanden blijft het huidige art 2.32 voorlopig van kracht. Daarnaast wordt de beschikbare ruimte van een kalf in een eenlingbox (artikel 2.33 lid 1) vergroot naar minimaal 1,5 m² per 2027. In bovenbedoeld onderzoek zal voor kalveren tot 12 maanden leeftijd onderzoek worden gedaan naar de minimale beschikbare oppervlakte voor individuele- en groepshuisvesting

van kalveren. Met de kennis die de komende jaren beschikbaar komt, zal ook voor deze kalveren vóór 2030 bepaald worden hoe het vergroten van de beschikbare oppervlakte voor kalveren tot 6 maanden eruit dient te zien. De economische impact van het verhogen van de beschikbare ruimte per kalf op het melkveebedrijf is nog niet geheel inzichtelijk. Wel is bekend dat de economische impact erg afhankelijk is van het specifieke melkveebedrijf. Bij de ene melkveehouder zal een renovatie van de individuele- of groepshuisvesting noodzakelijk zijn om te voldoen aan de verhoging van de beschikbare ruimte per kalf, terwijl een andere melkveehouder geen aanpassingen aan de huisvesting zal hoeven doen.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat deze maatregel effect heeft op de emissie van ammoniak, vanwege de verhoging van het besmeurd oppervlak. De emissie van methaan is niet gerelateerd aan het besmeurd oppervlak en zal als gevolg van meer ruimte niet tot meer emissie leiden. Het gebruik van strooisel is daarop wel van invloed.

Ondergrond – Kalveren

Voor het uitoefenen van gedragsbehoeften hebben kalveren een geschikte ondergrond nodig. De dieren moeten ongestoord en veilig kunnen lopen, rennen, springen en staan. Daarvoor dient de vloer van de stal stroef te zijn en is de vloer aangepast aan het gewicht en de grootte van de kalveren. Ook dient de vloer een stevig, vlak en stabiel oppervlakte te vormen. Voor kalveren jonger dan twee weken is de vloer ingestrooid met adequaat strooisel. In de kalverhouderij is de variatie in staltypen kleiner, ten opzichte van de melkveehouderij. Kalveren worden veelal op roostervloeren (hout of beton, al dan niet met rubberen toplaag) gehouden. Voor kalveren is er dan ook geen onderscheid tussen de ondergrond van de beweegruimte en de ligruimte. Eerder is er een uitvoerig praktijkonderzoek geweest naar de verschillende vloertypen voor kalverstallen. In 2017 zijn de uitkomsten van dit onderzoek gepubliceerd en gedeeld met de Kamer.⁵¹ Uit dit onderzoek is destijds gebleken dat kalveren meer comfort ervaren op de alternatieve vloeren (met rubber) dan op de referentievloeren (beton en hout). In deze AMvB wordt de eis opgenomen dat de ligruimte van een kalf 'indrukbaar' dient te zijn, dit is een verscherping van de regelgeving. In aanvulling op deze eis dient de ligruimte ook droog te zijn en moet de ligruimte voldoende grip hebben. Het voornemen is de maatregel ten aanzien van de ligruimte per 2040 in werking te laten treden. De komende jaren zal er aanvullende kennis moeten worden opgedaan over de ondergrond voor kalveren om te bepalen welke vloertypen geschikt zijn voor het uitoefenen van de gedragsbehoeften ten aanzien van actief gedrag en rusten. Gelet op diverse mogelijkheden qua ondergrond en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden, en soorten ondergrond behulpzaam zijn.

Mogelijkheid tot vachtverzorging

Runderen hebben de behoefte om hun vacht te kunnen verzorgen, deze gedragsbehoefte wordt ook wel zelfverzorgingsgedrag of comfortgedrag genoemd. Om deze gedragsbehoefte in te kunnen vullen is opgenomen dat een rund permanent de mogelijkheid heeft om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel, zoals bijvoorbeeld een (roterende) borstel. Op deze wijze biedt het voorschrift ruimte voor invulling en direct ook een handreiking voor de veehouder door aan te geven wat in ieder geval een geschikt middel is om te voldoen aan het voorschrift. In de huidige praktijk hebben volwassen runderen op het gros van de melkveebedrijven reeds de beschikking over een (roterende) koeborstel.

In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen hoe de vachtverzorgingsmogelijkheid eruit moet zien en hoeveel mogelijkheden er per aantal runderen aanwezig moeten zijn. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. De vachtverzorgingsmogelijkheid hoeft niet in de afkalfruimte en ziekenboeg aanwezig te zijn. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden, en de hoeveelheid borstels per groep, voor vachtverzorging behulpzaam zijn. Dit geldt voor zowel kalveren als runderen. Hierbij is het in ieder geval minimaal de bedoeling dat de dieren er goed bij kunnen en er niet te weinig aanbod per groep is, zodat de dieren wel allemaal in de gelegenheid worden gesteld er gebruik van te kunnen maken.

⁵¹ Kamerstuk 28286, nr. 942.

In diverse kwaliteitssystemen worden immers reeds eisen gesteld aan het aantal borstels dat beschikbaar is per groep runderen. De kosten voor de melkveehouderij zijn dan ook beperkt. Het voorschrift treedt voor de melkveehouderij in 2028 in werking.

In de AMvB is specifiek voor kalveren opgenomen dat zij uiterlijk vanaf 14 dagen leeftijd de mogelijkheid dienen te hebben om de vacht te verzorgen met een daartoe geschikt middel. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is er bij kalveren voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment van groepshuisvesting, het aanbieden van vachtverzorging is er daar een van. Voor kalveren geldt dat het aanbieden van mogelijkheden voor vachtverzorging minder breed geïmplementeerd is. Gezien de beperkte investering die dit voorschrift vergt en de realiseerbare implementatie, zal dit voorschrift tegelijk met de andere voorschriften voor groepshuisvesting per 2030 in werking treden. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Permanente toegang tot schoon drinkwater

In de huidige algemene bepalingen, die gelden voor alle landbouwhuisdieren, van het Besluit houders van dieren is in artikel 1.7 sub f, een doelvoorschrift opgenomen waarin wordt bepaald dat degene die een dier houdt ervoor zorgdraagt dat een dier toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen. Specifiek voor kalveren is bepaald dat er bij warm weer en voor zieke kalveren permanent vers drinkwater beschikbaar moet zijn (art 2.42, lid 2). Er is in de context van deze AMvB sprake van 'drinkwater' indien het water geschikt is voor dieren om te drinken.

In deze AMvB is voor runderen opgenomen dat deze dieren vanaf een leeftijd van 14 dagen, permanent (24/7) de beschikking moeten hebben over schoon drinkwater om op die manier in hun drinkgedrag te kunnen voorzien. Voor kalveren tot 14 dagen leeftijd blijft het huidige artikel 2.42, lid 2 van kracht. De grens van uiterlijk 14 dagen leeftijd voor kalveren sluit aan bij het uiterste moment waarop kalveren in de groep gehouden dienen te worden. In het kader van praktische uitvoerbaarheid en duidelijkheid voor de veehouder is er bij kalveren voor gekozen een aantal maatregelen te clusteren vanaf het moment van groepshuisvesting, het aanbieden van permanent schoon drinkwater is er daar een van. In de praktijk heeft het gros van de dieren reeds permanent beschikking over schoon drinkwater, specifieke eisen hierover zijn opgenomen in de kwaliteitssystemen.

Met enkele drinksystemen, met name op kalverbedrijven, is het niet mogelijk om permanent drinkwater beschikbaar te stellen. Deze systemen worden ingezet voor zowel de verstrekking van water, als voor melk. Op het moment dat de kalveren melk tot hun beschikking hebben, is er geen water beschikbaar. Voor deze systemen geldt dat, zodra de melk op is, er water beschikbaar moet zijn voor de kalveren. Het invoeren van deze maatregel, dient niet tot gevolg te hebben dat dergelijke systemen worden uitgesloten, en veehouders onnodige investeringen moeten treffen voor een nieuw watersysteem.

De impact van de maatregel wordt als gering/verwaarloosbaar ingeschat en de maatregel wordt van kracht per 2030.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. Verder geeft WUR specifiek voor kalveren aan dat, indien nog niet van toepassing, een kleine reductie van de ammoniakemissie verwacht wordt door lagere concentraties ureum/ammoniak in de urine van kalveren.

Naast het verstrekken van water, staat in artikel 2.42 van het Besluit houders van dieren ook opgenomen dat een kalf zo spoedig mogelijk, maar in elk geval binnen zes uur na de geboorte, koebiest te drinken krijgt. Deze maatregel wordt niet aangescherpt ten aanzien van de huidige eis. De verstrekking van biest aan een kalf is belangrijk voor het verkrijgen van passieve immuniteit. Biest bevat antistoffen die het kalf gedurende de eerste 2 tot 4 levensweken beschermen. Tegelijkertijd begint het kalf ook aan het opbouwen van de actieve immuniteit. Een goed biestmanagement is van grote waarde voor het kalf om beschermd te zijn in de eerste levensweken.

(Onbeperkte) toegang tot ruwvoer

Het eetgedrag van runderen en kalveren bestaat onder andere uit herkauwen. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen dienen de dieren voldoende kwalitatief goed ruwvoer tot hun beschikking te hebben. Wanneer dit onvoldoende aanwezig is en de dieren daardoor te weinig herkauwen kan dit leiden tot afwijkend oraal gedrag zoals tongrollen en ook tot afwijkingen aan het maagdarmstelsel.

Een koe kauwt heel kort op het voer en slikt het gelijk door, waarna het via de slokdarm in de pens terecht komt. In rust rispt de koe het voer terug in de mond en begint het herkauwen. Het fijngemalen voer gaat weer terug de pens in en wordt, als het voldoende voorverteerd is, via de pens, netmaag, boekmaag (voorvertering) en lebmaag verteerd. Door te herkauwen verkleint de koe de deeltjesgrootte van het voer zodat de pensbacteriën het voer beter af kunnen breken. Daarnaast produceert de koe tijdens het herkauwen speeksel om de pH, die beïnvloed wordt door voeding, in de pens op peil te houden. Herkauwen is dus essentieel.

Specifiek voor een kalf geldt dat deze niet herkauwt vanaf de geboorte. De pens van een kalf functioneert nog niet en moet nog ontwikkelen. De ontwikkeling van de pens gebeurt onder invloed van ruwvoer en krachtvoer. Door het verstrekken van ruwvoer en krachtvoer vanaf jonge leeftijd wordt de pens gestimuleerd en worden penspapillen aangemaakt. Een goede pensontwikkeling is essentieel voor de diergezondheid.

Voor zowel runderen als kalveren is daarom het voorschrift opgenomen dat er onbeperkte toegang tot ruwvoer moet zijn waarbij het ruwvoer vezelhoudend moet zijn en nutritionele waarde moet hebben. Voor kalveren geldt dat het ruwvoer vanaf 14 dagen leeftijd onbeperkt verstrekt dient te worden. In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen welk soort ruwvoer verstrekt moet worden vanwege de vele verschillende beschikbare bronnen van ruwvoer. Het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken behulpzaam zijn.

De impactanalyse van WSER/CAF stelt dat naar schatting alle melkveebedrijven reeds voldoen aan deze maatregel. Gezien de beperkte impact treedt de maatregel per 2028 in werking treden voor melkveebedrijven. Op vleeskalverbedrijven, met name blankvleeskalverhouderijen wordt de impact groter geschat. Voor kalveren treedt de maatregel dan ook per 2030 in werking.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. WLR geeft voor blankvleeskalveren aan een verlaging van de ammoniakemissie te verwachten (ureum in urine gaat omlaag) en een verhoging van de methaanemissie (organische stof mest gaat omhoog en enterisch methaan gaat omhoog). Voor roséveleeskalveren worden geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan verwacht.

Voldoende vreetplekken

Runderen hebben sterk de behoefte om tegelijk met andere soortgenoten in de groep te eten. Dit gedrag uitende runderen op verschillende piekmomenten gedurende de dag. Daarom is het voor runderen dus belangrijk dat er voldoende ruimte in de stal is en er voldoende vreetplekken zijn. In een Gids voor goede praktijken zal afgesproken moeten worden welk formaat de vreetplaats minimaal moet hebben. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten. De eis treedt per 2027 in werking.

Voor kalveren blijft artikel 2.38 uit het Besluit houders van dieren van kracht. Specifiek voor kalveren geldt dat, indien zij niet ad libitum of via een automatisch voedersysteem worden gevoerd, de breedte van het voerhek ten minste 0,40 m per kalf bedraagt. In tegenstelling tot runderen op het melkveebedrijf, worden vreetplaatsen in de kalverhouderij veelal gebruikt voor het verstrekken van krachtvoer en/of melk. Voor ruwvoer is in deze AMvB opgenomen dat kalveren onbeperkte toegang dienen te hebben, hiervoor geldt de minimale vereiste van één vreetplek per kalf dan ook niet.

Mogelijkheid tot afzonderen bij ziekte

Wanneer dieren ziek zijn en/of niet fit genoeg zijn is het van belang dat zij van de groep of de koppel kunnen worden afgezonderd. Hiervoor dient een aparte ruimte te zijn die voorziet in voldoende bewegingsruimte en is voorzien van een droge comfortabele ondergrond. Vanwege de behoefte aan sociaal gedrag moet deze ruimte ook de mogelijkheid bieden rechtstreeks soortgenoten te kunnen zien en horen. De afzonderingsruimte bij ziekte mag niet dezelfde ruimte zijn als de afkalfruimte.

Voor kalveren is een dergelijke eis reeds opgenomen in het Besluit houders van dieren (artikel 2.45). De ruimte dient voorzien te zijn van droog en comfortabel strooisel. Daarbij biedt de ruimte plaats aan ten minste 1% van het aantal gehouden kalveren en indien dit minder is dan één, aan ten minste één kalf. De reeds bestaande eis wordt aangevuld met de eis dat het kalf soortgenoten rechtstreeks moet kunnen zien en horen. De eis treedt per 2030 in werking. Voor nieuwbouw treedt deze maatregel per 2027 in werking.

In deze AMvB is ervoor gekozen niet in detail vast te leggen wat de afmetingen en ondergrond van de ziekenboeg dient te zijn, dit vanwege de verschillende bedrijfsspecifieke invulling hiervoor. Het ligt dan ook in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met indicaties over afmetingen en geschikte ondergrond behulpzaam zijn.

Indien het dier een besmettelijke ziekte heeft of als het om een andere reden niet verstandig is om zicht en gehoor op de koppel te hebben dan kan met een aantekening van de dierenarts een uitzondering gemaakt worden en kan het dier tijdelijk apart in quarantaine gehouden worden. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Voor veel melkveebedrijven is een dergelijke afzonderingsruimte voor zieke dieren reeds aanwezig op het bedrijf. Voor de kalverbedrijven geldt dat in de praktijk veelal reeds wordt voldaan aan de aanvullende eisen van bewegingsruimte, comfortabele ligplaats en zicht en gehoor op soortgenoten. Uit de impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat de impact van deze maatregel zeer beperkt is. Gelet op het beperkte effect van de maatregel, treedt deze maatregel per 2030 in werking.

Specifiek volwassen rund: Mogelijkheid tot afzonderen bij afkalven

Onderdeel van het maternaal gedrag is het gedrag van een koe net voor en tijdens het afkalven. De koe moet ongestoord kunnen afkalven en de mogelijkheid hebben steeds te gaan staan en liggen. Hiervoor is het van belang dat er een aparte ruimte is die voorziet in voldoende bewegingsruimte en is voorzien van een comfortabele ondergrond die stroef en zacht is. Het is niet nodig een dier individueel te huisvesten, er mogen meerdere koeien in dezelfde ruimte staan, de ruimte dient daaraan aangepast te zijn qua maatvoering. In elke situatie geldt dat de koe fysiek contact met, en zicht en gehoor op soortgenoten moet hebben. Op tal van melkveebedrijven is reeds een dergelijke ruimte ingericht, maar er zijn ook bedrijven waar dit nog niet het geval is. Voor nieuwbouw treedt deze maatregel per 2027 in werking, voor bestaande stallen per 2030. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Maatregelen specifiek voor kalveren

Daglicht in de stal

In artikel 2.37 van het huidige Besluit houders van dieren is opgenomen dat kalveren beschikken over passend dag- of kunstlicht, deze eis is afkomstig uit de Kalverrichtlijn (2008/119/EG). Deze bepaling blijft onveranderd. In het tweede lid van artikel 2.37 is aangegeven in welke situatie er in ieder geval sprake is van passend daglicht. Deze bepaling wordt met deze AMvB aangepast. Er is in ieder geval sprake van passend daglicht, indien de oppervlakte van lichtdoorlatend materiaal in de wand of het dak van een stal ten minste 5% van de vloeroppervlakte van de stal bedraagt. Hiermee komt het onderscheid tussen stallen bestemd voor vleeskalveren en stallen bestemd voor andere kalveren dan vleeskalveren per 2030 te vervallen. In het tweede lid wordt, nu al, gesproken over 'in ieder geval'; dat betekent dat er ruimte is voor alternatieve daglichtsystemen die toegepast kunnen worden in stallen, mits die het doel bereiken van daglicht op ten minste 5% van de vloeroppervlakte.

In de kalverhouderij wordt er, met name voor blankvleeskalveren, gebruik gemaakt van geschakelde stallen. Hierdoor kan er (bij verbouw) in de wand geen lichtdoorlaat worden gerealiseerd. Dit zorgt ervoor dat kalverhouders, indien zij passend daglicht willen toepassen door middel van lichtdoorlatend materiaal, de lichtdoorlaat zullen implementeren in het dak. Veelal zijn daken van kalverstallen geïsoleerd, waardoor de lichtdoorlaat dit ook moet zijn. Het, op deze wijze, realiseren van 5% daglicht in de stal voor kalveren op de kalverhouderij brengt een economische impact met zich mee, zoals berekend in de impactanalyse van WSER/CAF. Aangezien de eis reeds bestaat voor de overige kalveren is er geen impact berekend voor houders van kalveren anders dan vleeskalveren.

Kalverhouders hebben, naast het aanpassen van het percentage lichtdoorlatend materiaal, ook de mogelijkheid om op andere wijzen aanpassingen te doen, waardoor kalveren beschikken over passend dag- of kunstlicht. Gelet op diverse mogelijkheden en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden behulpzaam zijn. Gelet op de diverse mogelijkheden die een kalverhouder heeft om te voldoen aan de maatregel, treedt deze maatregel per 2030 in werking.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Eerste zes weken melk via speen

Een van de gedragsbehoeften, specifiek voor een kalf, is het uitoefenen van zooggedrag. Een kalf heeft een zuigbehoefte die door middel van het drinken uit een speen wordt vervuld. Het niet kunnen uitvoeren van de zuigbehoefte leidt veelal tot stereotiep gedrag, abnormaal gedrag zoals het zuigen en likken aan elkaar en aan objecten in de omgeving. Om invulling te geven aan de zuigbehoefte stelt de AMvB dat een kalf minimaal de eerste zes weken melk via een speen krijgt, waarbij het kalf in zoogpositie kan drinken. Daarnaast is het verstrekken van melk via een speen, een van de factoren die zorgt voor de activatie van de slokdarmsleufreflex. De slokdarmsleufreflex zorgt ervoor dat de melk rechtstreeks in de lebmaag terecht komt en niet in de pens. Naast het drinken uit een speen is voor de activatie van de slokdarmsleufreflex ook de temperatuur en de samenstelling van de melk van belang. Kalveren gebruiken voor de vertering van melk de lebmaag. Melk die in de pens terecht komt gaat rotten en verstoort de vertering in het hele maagdarmkanaal en kan leiden tot diergezondheidsproblemen, zoals diarree. Door melk tot circa 6 weken leeftijd te verstrekken via een speen, wordt de slokdarmsleufreflex bevorderd, zoals aangegeven in de dierinhoudelijke toets. Een andere factor voor de activatie van de slokdarmsleufreflex is de positie waarin het kalf drinkt. Wanneer het kalf in zoogpositie staat, waarbij de kop en hals van het kalf schuin naar boven zijn gestrekt, zal dit ook bijdragen aan de activatie van de slokdarmsleufreflex. Daarnaast geldt voor kalveren die worden verplaatst van een melkveebedrijf naar een kalverbedrijf dat er zo weinig mogelijk wijziging is in de wijze van melkverstrekking (in de kalverhouderij wordt nu doorgaans geen speen gebruikt, in de melkveehouderij veelal wel). De grens van 6 weken is een ondergrens. Het staat de veehouder vrij om kalveren voor een langere periode melk via een speen te verstrekken. Het is aan de veehouder om een keuze te maken in de te implementeren werkwijze. Dit kan een artificiële speen zijn, of de speen van de koe, indien het kalf bij de koe wordt gehouden. Het drinken uit een speen kan risico's ten aanzien van hygiëne met zich meebrengen. Dit is een belangrijk aandachtspunt en zal voor de houders die (nog) niet met spenen werken aanpassing van het management vragen, zoals het reinigen van de spenen om te zorgen voor een goede hygiëne. Voor veehouders kan het behulpzaam als praktische handvatten voor het voeren via de speen door een sectororganisatie worden opgenomen in een Gids voor goede praktijken. Met name op melkveebedrijven wordt melk door een deel van de veehouders al verstrekt middels speenemmers.

Voor de kalverhouderij is de economische impact van dit voorschrift groter. Kalveren drinken hier in de praktijk veelal uit een trog. Kalverhouders zullen daarom een andere systematiek moeten implementeren, waarbij de spenen worden toegepast en de zoogpositie wordt aangepast. Hiervoor is in de economische impactanalyse (WSER/CAF) berekend wat de investering voor een kalverhouder is indien er een melkbar met lier wordt geïnstalleerd voor de verstrekking van melk. Binnen de kalverhouderij is er een verschil in de melkgift aan kalveren. Blankvleeskalveren krijgen gedurende een langere periode melk ten opzichte van (jong)rosékalveren. Het verstrekken van melk via de speen vergt daarnaast extra arbeid van de kalverhouder, zoals bijvoorbeeld het

schoonmaken van de spenen. Het is duidelijk dat de economische impact voor kalverhouders groter is dan voor melkveehouders. Om tegemoet te komen aan de aanpassingen die met name in de kalverhouderij gedaan moeten worden treedt het voorschrift per 2030 in werking. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Hemoglobinegehalte

Onder de huidige regelgeving is bepaald dat het voer van kalveren voldoende ijzer moet bevatten om een gemiddeld hemoglobinegehalte (hierna: Hb-gehalte) van ten minste 4,5 mmol/l te bereiken. Hemoglobine heeft als functie om zuurstof en koolstofdioxide in het bloed te vervoeren naar organen. Een van de bouwstoffen van hemoglobine is ijzer. Het Hb-gehalte in het bloed van een kalf is dan ook gerelateerd aan de ijzerinname via voer. Ijzer zit met name in het ruwvoer. Daarnaast is er een sterke relatie tussen het Hb-gehalte van het bloed en de spierkleur van het kalf (myoglobine), en dus ook aan de kleur van het kalfsvlees. Een laag Hb-gehalte kan leiden tot bloedarmoede, ook wel anemie genoemd. EFSA geeft aan dat de normaalwaarde van niet-anemische kalveren tussen een leeftijd van 1 en 30 weken ligt tussen de 5,64 en 7,11 mmol/l (zekerheid van 90-100%). De huidige wettelijke waarde van 4,5 mmol/l ligt dus onder de normaalwaarde. Hb-gehalten van onder de 4,5 mmol/l worden geassocieerd met een verminderde immuniteit, een hogere prevalentie van diarree en luchtwegaandoeningen en een lage gewichtstoename. Bij Hb-waarden tussen de 4,5 en 5,3 mmol/l worden verhoogde cardiovasculaire en respiratoire reacties op fysieke inspanningen gezien. Het is (nog) niet bekend of er effect is op bijvoorbeeld ziekte prevalentie of gedrag. Op basis van deze wetenschappelijke inzichten is per 2030 een minimale individuele waarde van 5,3 mmol/l, gemeten bij de slacht, vereist. Dit zal in de praktijk betekenen dat het gemiddelde Hb-gehalte hoger zal zijn dan 5,3 mmol/l. Hoe hoog het gemiddelde uitvalt is van meerdere variabelen afhankelijk en is dus niet goed in te schatten. Wel is de verwachting dat een deel van de kalveren een Hb van meer dan 6 mmol/L zal hebben. Daarnaast kunnen er, door de natuurlijke variatie van het Hb-gehalte, ook kalveren zijn met een Hb lager dan het minimum. Het inspelen op de natuurlijke variatie van het Hb-gehalte is een belangrijk handavingsvraagstuk. Er zal daarom een geleidelijke invoeringsstrategie worden ontwikkeld, waarbij het Hb-gehalte steekproefsgewijs wordt gemeten. Voor deze steekproef zal een afwijkingsmarge worden bepaald. De marge bij deze geleidelijke invoeringsstrategie zal door de handhaver met de tijd worden verkleind. Omdat het Hb-gehalte een relatie heeft met de kleur van het kalfsvlees wordt voorzien dat er mogelijk een inkomensverlies ontstaat voor kalverhouders die blank kalfsvlees produceren. Dit effect is er niet voor het rosé kalfsvlees. Het effect van het Hb-gehalte op de spierkleur, en dus op de vleeskleur, is afhankelijk van diverse variabelen. WSER/CAF geeft aan dat het hierdoor slecht te duiden is of deze maatregel al of geen substantiële bedrijfseconomische gevolgen heeft. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Groepshuisvesting vanaf 14 dagen

Onder de huidige regelgeving mogen kalveren acht weken individueel worden gehuisvest. Wetenschappelijk is aangetoond dat vroege groepshuisvesting in vergelijking met groepshuisvesting, zowel direct als op latere leeftijd, zorgt voor een beter dierenwelzijn. Zo vertonen kalveren in groepshuisvesting meer ontwikkeld sociaal gedrag, hoger leervermogen, sociale buffering (minder reactie op stressvolle gebeurtenissen), positievere emotionele toestanden en een grotere vaste voeropname. Om hieraan tegemoet te komen, en daarbij tegelijkertijd rekening te houden met de diergezondheidsaspecten, mogen kalveren onder de nieuwe regelgeving maximaal tot 14 dagen leeftijd individueel gehuisvest worden, vanaf 14 dagen leeftijd dienen kalveren minimaal met twee dieren in een groep gehouden te worden. De 14 dagen is gebaseerd op de immuniteitsopbouw van de kalveren die in de eerste fase uit twee soorten bestaat: de passieve immuniteit – die wordt verkregen door de antistoffen uit de biest en het kalf gedurende de eerste twee tot vier levensweken beschermt – en de actieve immuniteit – de immuniteit die het kalf zelf opbouwt. Uitgaande van een goed biestmanagement is het niveau van passieve immuniteit het hoogst in de eerste levensweek, en omdat de eigen actieve immuniteit van het kalf langzaam opbouwt, is de immuniteit van het kalf het laagst op de leeftijd van twee á drie weken. Daarnaast is de uitval in de eerste twee weken het grootst. Vanwege deze twee redenen is individuele huisvesting toegestaan tot een leeftijd van 14 dagen.

Voor zowel de melkveehouderij, als de kalverhouderij, betekent dit dat er aanpassing van het houderijsysteem en het bedrijfsmanagement nodig zijn. Melkveehouders houden hun kalveren doorgaans geen acht weken individueel maar wel langer dan de nieuwe eis van maximaal twee weken. Ze zullen hun dieren eerder in groepshuisvesting moeten plaatsen, dit betekent dat er meer groepshokken gerealiseerd moeten worden. Deze groepshokken dienen tegelijkertijd ook te voldoen aan de overige eisen die ingaan vanaf twee weken leeftijd zoals de aanwezigheid van de mogelijkheid tot vachtverzorging, onbeperkte verstrekking van ruwvoer, permanent water, etc. Uit de impactanalyse van WSER/CAF blijkt dat dit voor een melkveehouder een investering vraagt. Naast de investering, vraagt het ook een wezenlijke aanpassing in het bedrijfsmanagement van de melkveehouder. Waar er bij individuele huisvesting makkelijk gecontroleerd kan worden wat een individueel kalf eet en drinkt zal de melkveehouder bij kalveren in de groep nog beter naar de individuele kalveren moeten kijken. Wanneer kalveren in groepen worden gehuisvest is een afname in voer- of melkopname van een individueel kalf, afhankelijk van het voersysteem, lastiger te identificeren omdat de opname niet meer te controleren is aan de hand van overgebleven voer.

Specifiek voor de melkveehouderij is er een kennisvraag met betrekking tot het maximale leeftijdsverschil in combinatie met diergezondheidsrisico's en kwetsbaarheid van de kalveren in de groepshuisvesting. Met name op de kleinere bedrijven speelt deze vraag een rol omdat er minder kalveren worden geboren. Het lijkt daardoor niet altijd haalbaar om kalveren groepshuisvesting met leeftijdsgenoten te bieden. Voor deze bedrijven is er de kennisvraag hoe groot het leeftijdsverschil tussen kalveren mag zijn, om nog de welzijnsinst, zonder negatieve effecten, voor kalveren in groepshuisvesting te behalen. Deze kennisvraag zal worden opgenomen in de kennisagenda. Wanneer kennis beschikbaar komt, is het voor veehouders behulpzaam als dit door een sectororganisatie wordt opgenomen in een Gids voor goede praktijken. Voor zieke dieren is en blijft artikel 2.32, lid 2 juncto 2.33 lid 2 van toepassing. Deze dieren kunnen dus met het oog op diergezondheid, indien een dierenarts dat heeft bepaald, individueel worden gehouden.

Naast de impact op de melkveehouderij, heeft het vervroegen van groepshuisvesting voor kalveren ook impact op de kalverhouderij. Het vervroegen van de grensleeftijd voor groepshuisvesting betekent dat kalveren, bij aankomst op de kalverhouderij, niet meer individueel gehuisvest kunnen worden. De huidige praktijk is dat kalveren bij aankomst op de kalverhouderij enkele dagen individueel worden gehuisvest om de gezondheid, voer- en melkopname van ieder individueel kalf goed in de gaten te kunnen houden. Na enkele dagen worden de kalveren in groepen geplaatst. Bij het verlagen van de leeftijdsgrens voor groepshuisvesting is deze individuele huisvesting van kalveren in de kalverhouderij niet meer mogelijk. Bij aankomst zullen kalveren direct in groepen worden gehuisvest. Het is belangrijk dat de veehouder het bedrijfsmanagement hierop aanpast. Het kan behulpzaam zijn voor een veehouder als hier kennis over wordt vastgelegd door een sectororganisatie in een Gids voor goede praktijken.

Met deze maatregel wordt tegemoetgekomen aan het sociaal gedrag van kalveren. Sociale banden en het leren van soort- en leeftijdsgenoten zijn aspecten van dit sociale gedrag. Het streven naar sociale cohesie in groepen draagt bij aan het beter ontwikkelen van sociaal gedrag en positiever welzijn. Het mengen van dieren leidt tot stress en een verhoogd risico op ziekte. In de praktijk wordt er door houders erg verschillende omgegaan met het hergroeperen van dieren. Ondanks dat het hergroeperen van kalveren veelal uit diergezondheidsredenen wordt gedaan, is het in het kader van de sociale cohesie van belang om dit tot een minimum te beperken. Ook voor dit specifieke aspect ligt het in de rede de kennis hierover vast te leggen in bijvoorbeeld een Gids voor goede praktijken.

Naast de impact op het bedrijfsmanagement, heeft deze maatregel ook economische impact op de kalverhouderij, zo blijkt uit de impactanalyse van WSER/CAF. Gelet op bovenstaande benodigde aanpassingen treedt het voorschrift dat ziet op de groepshuisvesting van kalveren vanaf 14 dagen leeftijd per 2030 in werking. Dit geeft houders voldoende tijd om hun huisvesting en management aan te passen aan de nieuwe situatie en is het onderzoek naar leeftijdsverschillen en (on)mogelijkheden van het bij elkaar plaatsen van kalveren met een groot leeftijdsverschil afgerond.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan geen effecten van deze maatregel op de emissies van ammoniak en methaan te verwachten.

Eisen aan individuele huisvesting kalveren

Tot een leeftijd van uiterlijk 14 dagen mogen kalveren individueel gehuisvest worden. De eisen aan de eenlingbox zelf zijn vastgelegd in artikel 2.33 Besluit houders van dieren. Het doel van deze AMvB is om tegemoet te komen aan de gedragsbehoeften. Om ook in een eenlingbox tegemoet te komen aan de behoefte sociaal gedrag is er een toevoeging gedaan aan art 2.33 lid 3 van het Besluit houders van dieren. Hierin wordt bepaald dat kalveren die in een eenlingbox worden gehuisvest ook daadwerkelijk andere kalveren kunnen zien en aanraken. Dit betekent dus dat kalveren in individuele huisvesting te allen tijde direct naast een ander kalf zijn gehuisvest zodat er ook daadwerkelijk rechtstreeks contact kan plaatsvinden. Voor zieke dieren is en blijft artikel 2.32, lid 2 juncto 2.33 lid 2 van toepassing. Deze dieren kunnen dus met het oog op diergezondheid, indien een dierenarts dat heeft bepaald, individueel worden gehouden. Om daarnaast meer tegemoet te komen aan het actief gedrag en rustgedrag van de kalveren is ook de minimaal beschikbare ruimte in de eenlingbox verhoogd naar minimaal 1,5 m². Beide maatregelen treden per 2027 in werking.

Verhogen transportleeftijd kalveren

Volgens Europese Verordening (EG) 1/2005 (de Transportverordening) moeten kalveren minimaal 10 dagen oud zijn voor kort transport (100 km of korter, 8 uur of korter) en minimaal 14 dagen oud voor lang transport (langer dan 8 uur). Voor internationaal en nationaal transport is dat de minimumnorm. Voor internationaal transport blijft dat vooralsnog de norm, dat kan alleen anders worden als de Transportverordening op dat punt wordt gewijzigd. In Nederland heeft de sector afgesproken (zie Vitaal Kalf, Voorschriften Collecterende Kalverhandelaar) om kalveren te vervoeren vanaf 14 dagen leeftijd, ook als het kort transport betreft. Voor volledig nationaal transport (dat begint en eindigt op het eigen grondgebied) staat de Transportverordening toe dat een lidstaat strengere maatregelen stelt vanwege het dierenwelzijn. Voor deze vorm van transport wordt de transportleeftijd van kalveren verhoogd.

Transport van jonge kalveren brengt stressoren met zich mee, zoals het in contact brengen van, voor elkaar, onbekende dieren en daarmee ook mogelijke ziekteverwekkers. De afweer van kalveren op 14 dagen leeftijd is beperkt (de zogenaamde *immunity gap*): de afweerstoffen die uit de biest zijn opgenomen, zijn grotendeels verdwenen uit het lichaam en het kalf moet het eigen immuunsysteem nog ontwikkelen. Uit onderzoek volgt dat kalveren die worden getransporteerd op 28 dagen leeftijd robuuster zijn, en een beter immuunsysteem hebben dan kalveren van 14 dagen leeftijd^{52,53}. Het verhogen van de minimumtransportleeftijd van kalveren heeft dus een verwacht positief effect op de diergezondheid van deze dieren. Daarnaast geeft EFSA aan dat oudere kalveren ook beter kunnen omgaan met de andere stressoren die bij transport komen kijken. Dit heeft een positief effect op het welzijn van de kalveren tijdens transport. Verder sluit het verhogen van de minimumtransportleeftijd aan bij de wens van de Tweede Kamer⁵⁴ om onderzoek te doen naar het verhogen van de minimumtransportleeftijd voor kalveren, voor nationaal transport, te verhogen naar 28 dagen wordt er aangesloten bij de minimale transportleeftijd die sinds 1 januari 2023 is ingevoerd in Duitsland. Het verhogen van de minimumtransportleeftijd voor kalveren geldt voor nationale transporten en heeft dus geen betrekking op de directe invoer van kalveren uit andere lidstaten, en ook niet op het eventuele directe vervoer vanaf de plaats van gezondheidscertificering van kalveren naar andere lidstaten zoals België of Duitsland. Dit voorschrift heeft ook geen betrekking op het vervoer van kalveren binnen het eigen bedrijf. Het voorschrift, dat stelt dat de minimale transportleeftijd van kalveren 28 dagen is, zal per 2028 in werking treden.

Er is onderzoek gedaan naar de gevolgen van het verhogen van de minimumtransportleeftijd van kalveren voor betrokken veehouders. Uit het advies van de Commissie Deskundigen Meststoffenwet blijkt dat bij behoud van de huidige praktijk – waarbij kalveren van 15 dagen en ouder die niet bestemd zijn voor de melkveehouderij of om een kalf te krijgen voor de vleesveehouderij worden overgezet naar categorie vleeskalf/-vee (categorie 112, 115, 117) – geen

⁵² Marcato, F., H. van den Brand, B. Kemp, B. Engel, S. Schnabel, C.A. Jansen, V.P.M.G. Rutten, F.A. Hoorweg, A. Wulansari, M. Wolthuis-Fillerup en K. van Reenen. 2022a. Calf and dam characteristics and calf transport age affect immunoglobulin titers and hematological parameters of veal calves. J. Dairy Sci. 105(2), 1432-1451.

⁵³ Marcato, F. et al. 2022. Effects of transport age and calf and maternal characteristics on health and performance of veal calves. J. Dairy Sci. 105(2), 1452-1468.

⁵⁴ Kamerstuk 36 200 XIV, nr. 66.

extra fosfaatrechten nodig zijn voor het melkveebedrijf. Daarnaast is er eerder een rapport met de Tweede Kamer gedeeld over de gevolgen van de minimumtransportleeftijd van kalveren voor betrokken veehouders⁵⁵. Uit dit rapport en uit de financiële impactanalyse blijkt dat de economische impact op het melkveebedrijf beperkt is. Voor de kalverhouderij betekent het verhogen van de minimumtransportleeftijd dat kalveren ouder zijn als zij op het kalverbedrijf aankomen. Hierdoor zijn er enkele praktische zaken die een kalverhouder in het bedrijfsmanagement aan zal moeten passen. De kalveren zullen iets korter op het bedrijf aanwezig zijn, wat zorgt voor een geringe afname van de kosten. Doordat de kalveren ouder zijn, en dus zwaarder, kunnen er minder dieren per wagen worden vervoerd. De transportsector zal dus meer ritten moeten maken om dezelfde hoeveelheid kalveren te vervoeren. Door deze extra transportbewegingen neemt de emissie van CO₂ en NO_x toe. Het is niet onderzocht hoeveel deze emissies toenemen. Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat oudere, zwaardere dieren hogere emissies per dierplaats opleveren. Dus per dierplaats gaan de emissies van ammoniak en methaan omhoog bij de vleeskalverhouderij (uitgaande van een volledige bezetting).

⁵⁵ Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1315.

VARKENS

Algemeen

Achtergrondinformatie varkenshouderij

Het aantal varkensbedrijven is de afgelopen tien jaar sterk gedaald van 5.918 bedrijven in 2012 naar 3.186 bedrijven in 2023. Het aantal varkens is in die periode gedaald van 12,2 naar 10,8 miljoen. Het grootste deel van de Nederlandse vleesvarkens wordt onder gangbare omstandigheden gehouden (kwaliteitsborging varkenssector, IKB). Ongeveer 20% van de dieren wordt in een concept dat voldoet aan de criteria van het Beter Leven Keurmerk (BLK) één ster gehouden. Verder wordt 1% van de varkens gehouden in een concept met twee of drie sterren BLK.

De Nederlandse varkenssector heeft een ruime zelfvoorzieningsgraad. Volgens cijfers uit 2021 bedroeg die zelfvoorzieningsgraad ruim 300%, wat betekent dat netto twee derde van de productie geëxporteerd wordt. Dit gebeurt in de vorm van biggen, vleesvarkens voor de slacht, fokvarkens en vlees. Hier staat ook enige import vanuit EU-lidstaten tegenover.

De internationale varkensvleesmarkt is sterk prijsgedreven. Dit bemoeilijkt de afzet van vlees dat op een meer welzijnsvriendelijke wijze geproduceerd is, vanwege de hogere kostprijs van dit vlees. De afgelopen jaren zijn in diverse Europese landen, waaronder Duitsland (Initiative Tierwohl) marktprogramma's van de grond komen op basis van bovenwettelijke standaarden.

De varkenssector, verenigd in de ketenbrede Coalitie Vitale Varkenshouderij (CoViVa), werkt sinds 2019 aan een integraal duurzame en toekomstbestendige varkenshouderij die zich via Holland Varken als centraal kwaliteitslabel en borgingsysteem internationaal kan onderscheiden. Een van de pijlers van het programma Vitale Varkenshouderij van CoViVa richt zich op gezonde varkens in een diervriendelijke houderij. CoViVa wil dit doel bereiken door de ontwikkeling van een integrale benchmark gericht op de aanpak van o.a. zorg voor jonge dieren, praktijkgerichte afbouw van fysieke ingrepen en de aanpak van bedrijfsgebonden dierziekten. De aanpak via deze benchmark zal geborgd worden via het Ketenkwaliteitssysteem Holland Varken. CoViVa is voornemens om het bestaande actieprogramma in 2025 te herijken, waarbij onderwerpen die aan bod zijn binnen het convenanttraject dierwaardige veehouderij worden toegevoegd.

De huidige nationale minimumnormen voor dierenwelzijn in de varkenssector zijn vastgelegd in regelgeving in het Besluit houders van dieren. Deze stijgen op enkele belangrijke onderdelen uit boven de EU-minimumnormen die zijn vastgelegd in Richtlijn 2008/120/EG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens. Zo zijn onder andere de bestaande minimumoppervlakenormen voor biggen en vleesvarkens, afhankelijk van de gewichtsklassen, gemiddeld zo'n 20 - 25% hoger dan de EU-minimumnormen, en worden zeugen en gelten in groepen gehouden vanaf vier dagen (en niet vanaf vier weken, conform de EU-norm) na het dekken tot één week voor de verwachte werpdatum. Daarnaast zijn in de twee private kwaliteitssystemen (IKB Varken en IKB Nederland) in de sector aanvullende welzijnsnormen opgenomen. Zo dienen varkenshouders die aangesloten zijn bij deze systemen jaarlijks een welzijnscheck uit te voeren. Deze welzijnscheck geeft de houder inzicht in onder andere de risicofactoren die op het bedrijf voorkomen die de kans op staartbijtgedrag vergroten, en helpt de varkenshouder om bedrijfsspecifieke aanpassingen te doen om het dierenwelzijn en de diergezondheid te verbeteren.

Afbakening diercategorieën varkens

In deze nota van toelichting worden de gedragsbehoeften en verplichtingen toegelicht voor varkens. In artikel 1.1, tweede lid Besluit houders van dieren is een definitie van "varken" opgenomen. Een varken is een "varken dat kennelijk wordt gehouden voor de fokkerij of voor de mesterij."

In de toelichting bij het gewijzigd amendement Wet dieren van 14 maart 2024⁵⁶ staat beschreven dat er een AMvB Dierwaardige veehouderij dient te worden opgesteld voor varkens. In lijn hiermee is deze AMvB afgebakend tot varkens die worden gehouden voor de fokkerij of voor de mesterij. In

⁵⁶ Kamerstukken 35747 nr. 30.

artikel 1.1 tweede lid en artikel 2.11 Besluit houders van dieren zijn subcategorieën van het varken nader gedefinieerd:

big: varken vanaf de geboorte tot aan het spenen;

zeug: varken van het vrouwelijk geslacht na de worp van haar eerste biggen, kennelijk bestemd voor de fokkerij;

beer: geslachtsrijp varken van het mannelijk geslacht dat kennelijk bestemd is voor de fokkerij;

gebruiksvarken: varken met een leeftijd van ten minste tien weken tot aan het moment waarop het wordt geslacht dan wel een beer of gelt is geworden;

gelt: geslachtsrijp varken van het vrouwelijk geslacht dat nog niet heeft geworpen, kennelijk bestemd voor de fokkerij;

gespeend varken: gespeend varken met een leeftijd tot 10 weken;

volwassen beer: beer van 18 maanden of ouder;

zogende zeug: zeug tot aan het spenen van de biggen.

Gedragsbehoeften

1. Afbakening gedragsbehoeften

Voor varkens is vanuit de wetenschap bekend dat de gedragsbehoeften bestaan uit rustgedrag; eet- en drinkgedrag; mest- en urineergedrag; sociaal gedrag (contact met soortgenoten en synchronisatie van gedrag); veiligheid; zelfverzorgingsgedrag; thermoregulatie; exploratiegedrag; gezondheid (een goede gezondheid waarborgen, en pijn voorkomen (ook qua verwondingen door soortgenoten); beweging; maternaal inclusief nestbouwgedrag en seksueel gedrag en reproductie. In deze AMvB zijn bovengenoemde gedragsbehoeften aangewezen met uitzondering van *seksueel gedrag en reproductie*. Er is nog onvoldoende wetenschappelijke kennis over mogelijke effecten op het welzijn van het niet of onvoldoende kunnen uitoefenen van seksueel gedrag bij varkens. EFSA geeft aan dat het onvermogen om seksueel gedrag te uiten niet geïdentificeerd wordt als een zeer relevant gevolg voor het welzijn van de varkens, omdat het gedurende een korte periode wordt ervaren. Reproductie kan gezien worden als een afgeleide van het kunnen uitoefenen van seksueel gedrag, nestbouwgedrag en maternaal gedrag. Nestbouwgedrag en maternaal gedrag als componenten van het reproductiegedrag worden in deze AMvB wel aangewezen als gedragsbehoeften.

2. Welke maatregelen geven invulling aan welke gedragsbehoefte?

Met het uitvoeren van de hierna genoemde maatregelen wordt tegemoetgekomen aan de aangewezen gedragsbehoeften van varkens en tevens aan de genoemde aspecten in de instructiebepaling uit artikel 2.3 lid 2a Wet dieren. Daarbij zorgt de combinatie van maatregelen ervoor dat tegemoetgekomen wordt aan de gedragsbehoeften; de maatregelen dienen dus ook in samenhang beoordeeld te worden.

Maatregelen die worden genomen om tegemoet te komen aan de aangewezen gedragsbehoeften;

- Het klimaatadaptatieplan komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *thermoregulatiegedrag* en *rustgedrag*.
- Toetreding van daglicht in stallen komt tegemoet aan de gedragsbehoefte *rustgedrag*.
- Maximumnormen voor gasconcentraties in stallen komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *rustgedrag*, *gezondheid* en *thermoregulatiegedrag*.
- Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *eet- en drinkgedrag*, *rustgedrag*, *veiligheid*, *sociaal gedrag*, *gezondheid*.
- Schuurvoorziening komt tegemoet aan de gedragsbehoefte *zelfverzorging*.
- Deels dichte vloer in stallen voor gespeende varkens komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *rustgedrag*, *mest -en urineergedrag*, *exploratiegedrag*, *thermoregulatie*, *gezondheid*.
- Gescheiden functiegebieden in hokken komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *rustgedrag*, *eet- en drinkgedrag*, *mest- en urineergedrag*, *exploratiegedrag*, *veiligheid*, *beweging*, *sociaal gedrag*, *thermoregulatie*, *gezondheid*.
- Verhoging van de minimale speenleeftijd komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *eet- en drinkgedrag*, *maternaal gedrag*, *sociaal gedrag*, *gezondheid*.
- Kraamzeugen gehuisvest in hokken waar de zeug zich vrij kan bewegen komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *rustgedrag*, *beweging*, *maternaal gedrag*, *sociaal gedrag*, *gezondheid*.

- Biggen krijgen vanaf een leeftijd van een week vast voer aangeboden, komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *eet- en drinkgedrag, maternaal gedrag, sociaal gedrag en gezondheid*.
- Beschikking over ruwvoer voor gelten en drachtige zeugen komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *eet- en drinkgedrag, exploratiegedrag, gezondheid*.
- Verlagen bezettingsgraad gebruiksvarkens (vleesvarkens) komt tegemoet aan de gedragsbehoeften *rustgedrag, beweging, thermoregulatie, gezondheid*.
- Uitfasen van couperen van staarten van biggen en vijlen van hoektanden: het uitfasen van deze ingrepen komt niet tegemoet aan gedragsbehoeften. Het uitfasen van deze ingrepen kan wel bijdragen aan ondermeer de *gezondheid, veiligheid* van de dieren en voor wat betreft het uitfasen van couperen het *sociaal gedrag* van de dieren.

Maatregelen specifiek voor varkens

Klimaatadaptatieplan

Voor de toelichting op het klimaatadaptatieplan zie de passage onder pluimvee. Deze maatregel treedt ook voor varkens in werking per 2027.

Schuurmogelijkheid

Met het aanbieden van een voorziening waar het varken zich tegen aan kan schuren wordt tegemoet gekomen aan de gedragsbehoefte voor zelfverzorging. Door het schuren kan het dier zich beschermen tegen bijvoorbeeld jeuk of huidirritaties. Een schuurmogelijkheid kan o.a. bestaan uit een houten paal, een schuurborstel, een ruwe betonnen hokafscheiding of een hoekijzer. De voorzieningen moeten op een voor de betreffende diercategorieën goed bereikbare plaats zijn gemonteerd. Uit de impactanalyse blijkt dat de investeringen voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

In de dekstal hoeft geen schuurmogelijkheid aangebracht te worden. Gelten en zeugen verblijven hier slechts een korte tijd. Daarnaast is geen schuurmogelijkheid vereist in bestaande kraamboxen. De zeug is in een kraambox tijdens de gehele kraamperiode zodanig geïmmobiliseerd dat ze geen effectief gebruik kan maken van een schuurmogelijkheid. De biggen in de kraambox kunnen zich schuren aan de beugels waar de zeug is vastgezet.

Dit voorschrift treedt in werking per 2027; uitvoering van dit voorschrift vergt een relatief beperkte investering.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR dat de emissies uit mest (ammoniak, methaan, geur) niet beïnvloed zullen worden door het aanbieden van deze voorziening. De fijnstofemissie zal naar verwachting wel enigszins stijgen, doordat meer huidschilferdeeltjes in de lucht opgenomen zullen worden als fijnstof. Huidschilfers zijn naast mestdeeltjes de belangrijkste bron van fijnstof in varkensstallen.

Toetreding van daglicht

Toetreding van daglicht is van belang, opdat de varkens een natuurlijk dag-nacht ritme kunnen ervaren. Dit ritme ondersteunt het uiten van onder andere het natuurlijk rustgedrag. Toetreding van daglicht in een stal kan worden gerealiseerd via onder andere ramen, lichtdoorlaatbare dakplaten en lichtkokers.

Gelet op diverse mogelijkheden om toetreding van daglicht te realiseren, de vele verschillende stalsystemen, ligt het in de reden, rekening houdend met de bestaande wetgeving, I hiervoor ruimte te geven aan de houders dit nader in te vullen en niet met een middelloos voorschrift vast te leggen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor Goede praktijken met praktijkvoorbeelden voor daglichttoetreding ten behoeve van een natuurlijk dag-nacht ritme behulpzaam zijn.

Op grond van de Europese Richtlijn ten aanzien van minimumnormen ter bescherming van varkens dient de lichtintensiteit in een stal bestemd voor varkens ten minste 40 lux te bedragen gedurende tenminste 8 uur per dag. Deze regel is overgenomen in artikel 2.23 eerste lid van het Besluit houders van dieren. Uit onderzoek blijkt echter dat varkens in het rustgedeelte van het hok

behoefte hebben aan een lagere lichtintensiteit. Met deze behoefte van de dieren kan bij de uitwerking van de Gids voor goede praktijken rekening worden gehouden, mits wordt voldaan aan artikel 2.23 eerste lid van het Besluit houders van dieren.

Het voornemen is deze maatregel voor nieuw te bouwen stallen per 2035 in werking te laten treden en voor alle stallen per 2040. Uit de impactanalyse blijkt dat de investeringen voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan te verwachten dat de toename van daglicht geen invloed zal hebben op de emissies uit de mest (ammoniak, methaan, geur). Toetreding van daglicht kan leiden tot meer activiteit van de dieren. Hierdoor kan de fijnstofemissie enigszins toenemen.

Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen

Onvoldoende beschikbaarheid van eet- en drinkplaatsen kan leiden tot concurrentie om voer en water. Gevolg hiervan is dat er onrust en agressie kan ontstaan in groepen varkens. Concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen is tevens een belangrijke risicofactor bij het ontstaan van staartbijten.

Om dit te voorkomen dient de houder toereikende maatregelen te nemen om concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen te voorkomen. Zodat de varkens zoveel mogelijk ongestoord kunnen eten, zonder dat ze daarbij door andere varkens worden lastiggevallen. Dit is met name van belang in die situaties, waarbij dieren beperkt worden gevoerd, zoals in de praktijk vaak het geval is bij drachtige gelten en zeugen. Deze maatregel komt daarmee tegemoet aan de gedragsbehoeften rustgedrag, eet- en drinkgedrag, veiligheid, sociaal gedrag en gezondheid.

In de regelgeving wordt bij systemen waarbij groepen varkens een of meerdere malen per dag worden gevoerd reeds rekening gehouden met het belang om concurrentie om voerplaatsen te voorkomen. Hiertoe is in artikel 2.25 van het huidige Besluit houders van dieren al de verplichting opgenomen dat bij groepen varkens die niet onbeperkt (niet ad libitum) worden gevoerd, de lengte van de trog zodanig moet zijn dat alle varkens tegelijkertijd kunnen eten.

Ook bij voedersystemen waar de varkens wel ad libitum (waarbij het voer gedurende de dag vrij beschikbaar is) worden gevoerd, is het van belang dat voerconcurrentie wordt voorkomen, door onder meer – afgestemd op de omvang van de groep varkens - voldoende eetplekken in het hok aan te bieden, met een breedte die afgestemd is op de diercategorie, en die zich op een geschikte plek in het hok bevinden. Om concurrentie om water te voorkomen dienen er – afgestemd op de omvang van de groep varkens – voldoende drinkplaatsen aanwezig te zijn. Daarbij moeten de drinkplaatsen goed bereikbaar zijn voor de verschillende diercategorieën. Dat wil zeggen rekening houdend met de verschillende functiegebieden in het hok en zodanig gemonteerd dat de varkens vanuit een natuurlijke houding kunnen drinken. Ook dient de waterafgifte (het debiet) van het drinkwaterpunt afgestemd te zijn op drinksnelheid van de diercategorie. Een te lage waterafgifte kan mogelijk leiden tot concurrentie, doordat varkens langer nodig hebben om te drinken, of tot een te lage waterconsumptie.

Gelet op de diversiteit aan voersystemen voor de diverse diercategorieën is hier gekozen voor een doelvoorschrift. Dit biedt de houder de mogelijkheid om nader invulling te geven aan dit voorschrift. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden voor voer- en drinkplaatsen behulpzaam zijn.

Dit voorschrift treedt in werking per 2030. Dit geeft de houders de tijd om aan de hand van een nog op te stellen Gids voor goede praktijken nader invulling te geven aan dit voorschrift.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR in haar rapport over mogelijke effecten van maatregelen om een dierwaardige veehouderij te realiseren op emissies naar het milieu aan te verwachten dat bij gelijke voer- en wateropname deze maatregelen naar verwachting weinig effect zullen hebben op de emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof. Als deze maatregelen wel leiden tot een hogere water/voer verhouding dan kan de ammoniakemissie afnemen door een grotere verdunning van de mest.

Aanwijzen functiegebieden

Varkens zijn sociale dieren, die zoveel mogelijk samen activiteiten uitvoeren, zoals samen rusten eten, exploreren. Daarnaast zijn het zindelijke dieren die bij voorkeur op een vaste plaats mesten en urineren om zo de ligplaats en eetplaats schoon te houden.

In deze AMvB is opgenomen dat een stal wordt zo ingericht dat het varken de gedragsbehoeftes rusten, mesten en urineren, eten en exploreren kan uitoefenen in van elkaar gescheiden zogenaamde functiegebieden. De positionering van de functiegebieden dient zodanig te zijn dat er in het hok logische looplijnen zijn, zodat bijvoorbeeld een varken dat gaat mesten de rustende varkens zo weinig mogelijk verstoort. Dit draagt bij aan het voorkomen van stress en agressie, en draagt daarmee bij aan de gedragsbehoefte voor veiligheid en sociaal gedrag. Daarnaast wordt hiermee het mest- en urineergedrag van de varkens gestuurd. Dat wil zeggen dat de varkens mesten en urineren in het mestgedeelte van het hok. Dit biedt mogelijkheden om maatregelen te nemen om vorming van ammoniak te beperken en daarmee het stalklimaat te verbeteren. Daarbij wordt hiermee bevuilding van de rest van het hok voorkomen. Hokbevuilding kan een negatief effect hebben op diergezondheid en op het stalklimaat.

Dit is een doelvoorschrift. Gelet op de diversiteit aan hokken en aan de inrichting van deze hokken voor de diverse diercategorieën is het niet mogelijk om middels eenduidige regels voor te schrijven hoe indeling van hokken in gescheiden functiegebieden gerealiseerd dient te worden. Daarbij ontbreekt het nog aan kennis over hoe een hok ingericht kan worden in functiegebieden die in de praktijk tegemoet komen aan de diverse gedragsbehoeften van de varkens. Daarom zal (praktijk)onderzoek in het kader van de kennisagenda dierwaardige veehouderij verricht worden om die kennisbehoefte nader in te vullen.

Gelet op diversiteit aan hokinrichtingen voor de verschillende diercategorieën en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede ruimte te geven aan de houders om deze verplichting nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden van gescheiden functiegebieden in verblijven van varkens van verschillende diercategorieën de veehouder behulpzaam zijn.

Voor het realiseren van duidelijk gescheiden functiegebieden zal veelal nieuwbouw nodig zijn. Zeker als dit gepaard gaat met andere aanpassingen, bijvoorbeeld die nodig zijn om het stalklimaat te verbeteren of de overgang naar vrijloopkraamhokken te realiseren.

Gezien eerst nader onderzoek vereist is voor een adequate implementatie van deze verplichting en veelal nieuwbouw nodig is, zal deze verplichting erop gericht zijn om in werking te treden per 2035 voor nieuwbouw. Het voornemen is de maatregel om alle varkens te huisvesten in een verblijf met duidelijke gescheiden functiegebieden in 2040 in werking te laten treden.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat een goede hokinrichting met scheiding van functiegebieden van belang is om bevuilding van de dichte vloer te voorkomen. Als functiegebieden niet goed zijn gescheiden of het hok anderszins niet goed is ingericht of de juiste lay-out heeft, kan er veel hokbevuilding optreden. De ammoniakemissie zal daardoor stijgen. De methaanemissie zal naar verwachting niet beïnvloed worden door deze maatregel. Zoals geldt voor de ammoniakemissie kan de geuremissie ook sterk stijgen bij vervuilde hokken. Hokbevuilding kan ook een hogere fijnstofemissie geven. Door de bevuilding drogen feces op, zowel op de vloer als op de varkens zelf. Hierdoor kunnen fijne mestdeeltjes als fijnstof in de lucht worden opgenomen. Hokken met een goede lay-out en scheiding van functiegebieden is een randvoorwaarde voor emissiearme stallen.

Geen schadelijk stalklimaat

Artikel 2.5 lid 4 van het huidige Besluit houders van dieren bepaalt onder meer dat de gasconcentraties in de omgeving van het dier niet schadelijk mogen zijn voor het dier. Dit is een open norm die weinig duidelijkheid biedt voor de varkenshouder over wat hij moet doen om de norm na te leven, omdat onvoldoende duidelijk is wanneer gasconcentraties schadelijk zijn voor het dier. Dit maakt de norm ook lastig handhaafbaar. Invulling van deze open norm is wenselijk om duidelijkheid te bieden wanneer bepaalde gasconcentraties in de stal schadelijk kunnen zijn voor het varken.

Een slechte luchtkwaliteit in de stal kan een negatief effect hebben op het welzijn en de gezondheid van de varkens. Zo kan een slechte luchtkwaliteit in de stal het varken meer vatbaar maken voor longaandoeningen, is het een risicofactor voor het ontstaan van staartbijten, en heeft een slechte luchtkwaliteit met een hoge luchtvochtigheid effect op de gevoelstemperatuur. Het verbeteren van de luchtkwaliteit komt tegemoet aan de gedragsbehoeften thermoregulatie, rustgedrag en gezondheid.

Om de kwaliteit van de stallucht te bepalen worden doorgaans de concentraties gemeten van ammoniak (NH₃) en koolstofdioxide (CO₂).

Ammoniak

Ammoniak wordt snel gevormd in mengmest en urineplassen op de vloer. Diverse factoren kunnen de NH₃-concentratie ongunstig beïnvloeden, waaronder een groot emitterend mestoppervlak, het optreden van luchtstromen in de mestput, hokbevuiling, hoge temperaturen in de stal en onvoldoende ventilatie. Dat impliceert dat er fluctuaties in de NH₃-concentratie in de loop van de dag kunnen optreden als gevolg van bijvoorbeeld temperatuurwisselingen, tussen seizoenen of als gevolg van bepaalde activiteiten, zoals het leegmaken van de mestput.

Een recente studie van WUR (Effecten van ammoniak op gezondheid en welzijn van varkens, december 2024⁵⁷) stelt dat er op basis van de wetenschappelijke literatuur geen heldere grenswaarde kan worden gedefinieerd waarboven de concentratie van ammoniak onacceptabel genoemd kan worden. Tot een ammoniak concentratie van 20 ppm (parts per million) is naar verwachting amper of geen sprake van schade voor varkens, maar is de leefomgeving mogelijk wel minder aantrekkelijk voor de varkens. Ook wijzen de onderzoekers erop dat er onvermijdelijk fluctuaties in de concentraties van ammoniak in de stal optreden, in de loop van de dag en over seizoenen. De concentratie kan ook binnen de stal of zelfs het hok verschillen. Op basis van de literatuur en de normen in omliggende landen ligt het volgens de onderzoekers niet voor de hand om voor een gemiddeld gehalte van meer dan 20 ppm ammoniak te kiezen.

Om ammoniakconcentraties in de stal te kunnen realiseren die (permanent) onder de 20 ppm liggen, zijn veelal aanvullende brongerichte maatregelen in de stal nodig. Brongericht betekent dat de vorming van ammoniak zoveel mogelijk wordt voorkomen. Bijvoorbeeld door de mest snel uit de stal af te voeren, het scheiden van mest en urine of door innovatieve emissiearme stalsystemen en technieken die voorkomen dat emissies die in de mestkelder ontstaan de stalruimte kunnen binnenkomen. Deze brongerichte maatregelen zijn nog volop in ontwikkeling. Daarbij geldt dat voor realisering van deze maatregelen veelal nieuwbouw nodig is en deze maatregelen naar verwachting een forse investering van de houders vergen.

Mede op basis van bovengenoemde studie van WUR is de verplichting opgenomen dat de ammoniakconcentratie in varkenstallen vanaf 2030 gemiddeld niet hoger mag zijn dan 20 ppm. Dat geeft de overheid in overleg met de sector de tijd om in de periode tot 2030 een systematiek te ontwikkelen waarbij de ammoniakconcentraties in elke varkensstal continu gemeten en geregistreerd kunnen worden. Op basis van de kennis die hiermee wordt opgedaan, kan de norm dat de ammoniakconcentratie niet hoger mag zijn dan gemiddeld 20 ppm nader worden gepreciseerd, in de vorm van bijvoorbeeld een daggemiddelde of langdurig gemiddelde. Bij de ontwikkeling van die systematiek wordt, waar mogelijk en zinvol, aangesloten bij reeds lopende trajecten gericht op het bedrijfsspecifiek meten van emissies (naar de buitenlucht) van onder andere ammoniak. De in dit traject reeds opgedane ervaring met het continu meten van ammoniakconcentraties zullen worden benut.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat om de ammoniakconcentratie voldoende te beperken, vooral in de winter, bronmaatregelen nodig zijn. Als alleen bronmaatregelen worden getroffen, of bronmaatregelen in combinatie met luchtwassers, zal de ammoniakemissie worden gereduceerd. Brongerichte maatregelen verminderen vaak ook de geuremissie. In welke mate dit gebeurt, hangt echter sterk af van het soort maatregel. Verder geeft WLR aan dat brongerichte maatregelen die gericht zijn op de reductie van de ammoniakemissies vanaf de vloer, bijvoorbeeld door toepassing van goed doorlatende roostervloeren en vermindering van hokbevuiling door

⁵⁷ Vermeer, H.M. en K.H. de Greef, 2024. Effecten van ammoniak (NH₃) op gezondheid en welzijn van varkens. Wageningen Livestock Research, Openbaar rapport 1506.

optimalisering van het stalklimaat, fijnstof kunnen reduceren.

Koolstofdioxide (CO₂)

De CO₂-concentratie in de stal wordt gebruikt als een maatstaf voor de gewenste minimum ventilatie. Naast het normale gehalte van CO₂ in de (buiten)lucht, neemt de CO₂-concentratie in de stal vooral toe door de CO₂ in de uitgeademde lucht van de varkens. Bij onvoldoende ventilatie wordt deze concentratie te hoog. Het Scientific Veterinary Committee van de Europese Commissie heeft in 1997 een maximumgehalte van 3000 ppm CO₂ in stallucht voor varkens geadviseerd. Ook het Klimaatplatform Varkenshouderij, een groep van deskundigen die de sector adviseert over het stalklimaat, adviseert uit te gaan van minimale ventilatienormen die gebaseerd zijn op een maximale CO₂-concentratie van 3000 ppm in rusttoestand van de varkens. Het Klimaatplatform adviseert tevens om in koude perioden de binnenkomende lucht in de stal voor te verwarmen zodat bij voldoende ventilatie de temperatuur in de stal niet te laag wordt en/of er te veel tocht ontstaat. Om dit te realiseren kunnen technische aanpassingen nodig zijn in de stal en in het ventilatiesysteem.

Gelet op deze adviezen is de maatregel opgenomen dat de CO₂-concentratie in varkensstallen per 2028 permanent niet hoger mag zijn dan 3000 ppm. Deze ingangstermijn geeft bedrijven die nog niet aan de norm voldoen voldoende tijd om passende maatregelen te nemen.

Ruwvoervoorziening voor drachtige gelten en zeugen

Tijdens de dracht worden gelten en zeugen in het algemeen beperkt gevoerd. Ze krijgen via het voer alle energie en nutriënten die ze fysiologisch nodig hebben. De varkens houden echter een groot deel van de dag een hongergevoel, omdat ze van alleen krachtvoer niet verzadigd raken. Dit kan leiden tot onrust, ongerief, en stereotiep gedrag bij de zeugen zoals "looskauwen".

Drachtige zeugen worden beperkt gevoerd om gezondheids- en voortplantingsproblemen te beperken. Onbeperkt voeren kan leiden tot vervetting van de drachtige zeugen, het geboorteprocès van de biggen bemoeilijken en leiden tot andere gezondheidsproblemen. Om dit ernstig ongerief te voorkomen is het van belang dat de zeug naast voldoende nutriënten ook voldoende maag- en darmvulling (mechanische verzadiging) krijgt door het opnemen van vezelrijk ruwvoer. In de huidige regelgeving is hierin deels voorzien. Op grond van artikel 2.26 lid 3 van het Besluit houders van dieren zijn houders verplicht om aan drachtige zeugen en gelten een toereikende hoeveelheid bulk- of vezelrijk en energierijk voer te verstrekken om hun honger te verminderen en in de behoefte tot kauwen te voorzien. Hiermee wordt echter nog niet bereikt dat de zeug ook verzadigd raakt. Ondanks deze wettelijke eis krijgen drachtige zeugen minder dan de hoeveelheid die ze zouden opnemen bij onbeperkte voerverstrekking⁵⁸

Het aanbieden van ruwvoer zoals bijvoorbeeld stro, hooi, kuilvoer of bietenpulp voorziet naast de behoefte aan mechanische vulling ook in de behoefte aan exploreren. De zeug benut dit ruwvoer door erin te wroeten, door er op te kauwen en te bijten. Opname van het ruwvoer (al dan niet in gedroogde of geperste vorm) draagt bij aan een langduriger verzadigingsgevoel. Met deze maatregel wordt tegemoetgekomen aan de gedragsbehoeften eetgedrag, exploratiegedrag en gezondheid.

Deze maatregel zal per 2028 in werking treden. Hiermee krijgen de houders voldoende tijd om te bezien welke ruwvoerders geschikt zijn en de benodigde voorzieningen voor het aanbieden van ruwvoerders te realiseren, zoals het installeren van ruiven of een andere voorziening voor het aanbieden van ruwvoer op een daarvoor geschikte plaats in het hok. Uit de impactanalyse blijkt dat de investeringen voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat de N-uitscheiding van de urine (ureum) naar de feces verschuift (bacterieel eiwit) als gevolg van de verhoogde opname van NSP's (Non Starch Polysaccharide/voedingsvezels). Gevolg hiervan is een lagere ammoniakemissie. De mate van reductie hangt af van de extra opname aan NSP's. WLR geeft verder aan dat het effect op methaan tegengesteld is aan het effect op ammoniak. Afhankelijk van het type ruwvoer kan deze maatregel

⁵⁸ Bracke, M.B.M., De Greef, K.H., Van der Peet-Schwering, C.M.C., Gerritzen, M.A., Vermeer, H.M., 2021. Bouwstenen voor een risicoanalyse dierenwelzijn in de varkensketen; Deskstudie en expertopinie. Wageningen UR Livestock Research, Wageningen, Livestock Research Rapport 1294.

in meer of mindere mate een extra bron zijn voor fijnstof. Effecten op geuremissie zijn op dit moment niet bekend.

Gedeeltelijk roostervloer voor gespeende varkens

Met deze wijziging mag de vloer van een stal voor gespeende varkens niet meer bestaan uit volledig roostervloer. Een vloer die gedeeltelijk uit roostervloer bestaat, en daarmee een dicht vloergedeelte heeft, biedt een aantal voordelen voor het welzijn en de gezondheid van de dieren. Op het dichte vloergedeelte kunnen varkens comfortabeler liggen. Dit draagt bij aan het kunnen uiten van hun rustgedrag. Het varken houdt als zindelijk dier de ligplaats (het dichte vloer gedeelte) graag schoon en kiest er dan voor om op een andere plaats (het roostergedeelte) te mesten. Daarbij kan de houder wroetbare en eetbare hokverrijking op het dichte vloer gedeelte verstrekken. Geschikte hokverrijking draagt bij aan het exploratiegedrag. Op een roostervloer zou deze verrijking snel door het rooster verdwijnen en daardoor niet meer beschikbaar zijn voor de varkens.

Verder is bekend dat een volledig roostervloer een risicofactor is voor het ontstaan van staartbijten. Dat hogere risico hangt onder andere samen met de problemen om adequate hokverrijking op een volledig roostervloer aan te bieden, verder kan een vloer met een dicht vloergedeelte een positief effect hebben op het klimaat in de stal. Daarmee komt deze maatregel tegemoet aan de gedragsbehoeftes voor rustgedrag, mest- en urineer gedrag, exploratiegedrag, sociaal gedrag, thermoregulatie en gezondheid.

Het voornemen is om de maatregel dat een stal met gespeende varkens over een gedeeltelijk roostervloer beschikt, in werking treedt per 2040 voor alle stallen met gespeende varkens. In artikel 2.8 lid 3 van het huidige Besluit houders van dieren is bepaald dat het dichte deel van de vloer ten minste 40% is van de ingevolge artikel 2.17 voorgeschreven oppervlakte per varken.

Als tussenstap wordt verplicht dat vanaf 2028 in alle stallen voor gespeende varkens met volledig roostervloer een tijdelijke voorziening wordt gerealiseerd om een beperkt deel van de roostervloer dicht te maken. Deze voorziening dient zodanig te zijn dat eetbare en wroetbare hokverrijking op het dichte deel van de vloer kan worden aangeboden. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd via een zogenaamde voer- of voedselplaat.

In de impactanalyse wordt aangegeven dat de verplichting tot een gedeeltelijk roostervloer een relatief grote economische impact heeft op zeugenbedrijven.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat hokken met gedeeltelijk roostervloer in het algemeen lagere ammoniakemissies geven dan hokken met volledig roostervloer bij gespeende biggen. Er is wel meer risico op hokbevuiling bij hokken met gedeeltelijk roostervloer, maar bij een goede hokinrichting en scheiding van functiegebieden is dit risico bij gespeende biggen vrij gering. WLR geeft verder aan dat meestal vrijwel alle mest onder de roosters in de stal wordt opgeslagen en niet in een opslag buiten de stal. Indien dat inderdaad het geval is, zal er weinig invloed zijn op de methaanemissie. Voor wat geur betreft geldt dat door verkleining van het emitterend kelderoppervlak de geuremissies enigszins zal afnemen, echter minder dan geldt voor ammoniak. Tot slot geeft WLR aan dat door meer dichte vloer de fijnstofemissie zal toenemen. In een hok met volledig roostervloer dwarrelt het fijnstof dat neerdaalt door de roosters in de mest. Bij hokken met gedeeltelijk roostervloer zal het fijnstof dat neer dwarrelt op de dichte vloer door dieractiviteit weer in de lucht worden gebracht.

Biggen krijgen vanaf de leeftijd van een week in de nabijheid van de zeug voer aangeboden

Het spenen (het scheiden van de biggen van de moederzeug) is stressvol voor de biggen. Ze gaan vaak naar een andere stal, ze kunnen samen in een hok komen met andere varkens die ze nog niet kennen en ze moeten overschakelen van een dieet dat bijna volledig bestaat uit melk naar (vast) voer. De plotselinge overgang van een bijna volledig melkdieet naar voer kan leiden tot problemen met het maagdarmkanaal, resulterend in bijvoorbeeld diarree en een verminderde weerbaarheid.

Om deze problemen te voorkomen is het van belang dat de biggen in de kraamperiode leren om (vast) voer en water op te nemen. De zeug kan daarbij een belangrijke rol spelen. Vanuit de

gedachte “zien eten doet eten” stimuleert de zeug de opname van voer bij de biggen. Van belang daarbij is dat de biggen kunnen mee-eten met de zeug of het voer aangeboden krijgen in nabijheid van de plek waar de zeug haar voer krijgt. Varkens zijn sociale dieren, en ondernemen bij voorkeur samen activiteiten zoals eten. Dit bevordert tevens het sociaal gedrag van de biggen, en kan daarmee bijdragen aan het voorkomen van beschadigend gedrag, zoals staartbijten.

Daarmee komt deze maatregel tegemoet aan de gedragsbehoeften eetgedrag, sociaal gedrag, maternaal gedrag en gezondheid. De investeringen om deze verplichting te realiseren zijn relatief beperkt, en kunnen daarmee snel worden gerealiseerd. Deze verplichting treedt in werking per 2028. Uit de impactanalyse blijkt dat de investeringen voor implementatie van deze verplichting relatief beperkt zijn.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof.

Speenleeftijd

Het is in Nederland wettelijk verboden om biggen te scheiden van het ouderdier (de zeug) voordat ze de leeftijd van 28 dagen hebben bereikt. Deze minimum speenleeftijd van 28 dagen, kan op grond van het huidige artikel 1.20 lid 3 Besluit houders van dieren worden verlaagd naar 21 dagen, mits de biggen naar gespecialiseerde voorzieningen worden gebracht, die volledig worden leeggemaakt en grondig zijn gereinigd en ontsmet voordat een nieuwe groep biggen is binnengebracht en gescheiden zijn van voorzieningen waar zeugen zijn gehouden, om het overdragen van ziekten op de biggen zo veel mogelijk te beperken. Deze regelgeving is overgenomen uit de EU-Varkensrichtlijn (Richtlijn 2008/120/EG).

Het spenen (het scheiden van de biggen van de moederzeug) is stressvol voor de biggen. Ze gaan vaak naar een andere stal, ze kunnen samen in een hok komen met andere varkens die ze nog niet kennen en ze moeten overschakelen van een dieet dat bijna volledig bestaat uit melk naar (vast) voer. EFSA constateert dat het verhogen van de speenleeftijd van 21 naar 28 dagen kan bijdragen aan betekenisvolle verbetering van het welzijn omdat op de leeftijd van 28 dagen onder andere het afweersysteem en het spijsverteringssysteem meer ontwikkeld zijn. Daarbij kan later spenen ook voordelen hebben voor de zeug. Zo krijgt de zeug langer tijd om te herstellen, voordat ze opnieuw gedekt en drachtig wordt. Daarbij stelt EFSA dat het verhogen van de speenleeftijd boven de 28 dagen waarschijnlijk geen of weinig voordelen biedt voor het welzijn van de biggen. EFSA adviseert aanvullend onderzoek te verrichten om beter zicht te krijgen op mogelijke positieve effecten van een speenleeftijd van meer dan 28 dagen op het welzijn en de gezondheid van de biggen.

Op basis van deze bevindingen adviseert EFSA de minimum speenleeftijd van 28 dagen te behouden en de genoemde uitzonderingssituatie op grond waarvan biggen al op 21 dagen kunnen worden gespeend, te heroverwegen.

Mede op basis van dit advies van EFSA is het voornemen om de absolute minimumleeftijd voor het scheiden van biggen vanaf 2040 op 28 dagen te stellen. Dit geeft houders die te krappe kraamboxen hebben om grotere biggen (van minimaal 28 dagen) op een verantwoorde wijze te houden, de gelegenheid om over te stappen naar vrijlooptkraamhokken waarbij zonder problemen voor het dierenwelzijn of de diergezondheid biggen van 28 dagen of ouder kunnen worden gehouden.

Als tussenstap zal per 2028 de in artikel 1.20 lid 3 toegestane minimum speenleeftijd worden verhoogd naar 25 dagen. In de praktijk varieert de speenleeftijd als gevolg van het toegepaste houderijsysteem. In de praktijk worden groepen zeugen een week voor het werpen naar de kraamstal overgebracht. De zeugen in de kraamstal krijgen hun biggen niet op dezelfde dag. Tussen de eerste zeug en de laatste zeug uit de kraamstal die haar biggen krijgt kan een periode van 4 tot 6 dagen zitten. De biggen in de kraamstal worden wel op hetzelfde moment gespeend. Hierdoor zullen, uitgaande van een minimum speenleeftijd van 25 dagen, de biggen worden gespeend op een leeftijd variërend van 25 tot 31 dagen. En uitgaande van een minimum speenleeftijd van 28 dagen, zullen de biggen gespeend worden op een leeftijd die varieert van 28 tot 34 dagen.

In navolging van het advies van EFSA zal in de kennisagenda dierwaardige veehouderij de behoefte voor nader onderzoek naar de effecten van een minimale speenleeftijd van meer dan 28 dagen op het welzijn en de gezondheid van de biggen en de zeug worden opgenomen.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR geeft aan dat naar verwachting emissies van ammoniak, methaan, geur en fijnstof niet veel zullen worden beïnvloed door deze maatregel. Bij later spenen zal een deel van de emissies van de gespeende biggenafdeling worden verplaatst naar de kraamafdeling. Het totale effect op emissies zal naar verwachting gering zijn.

De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamperiode

In de gangbare varkenshouderij worden vrijwel alle zeugen in de kraamperiode gehuisvest in zogenaamde kraamboxen. In dit huisvestingsstelsel worden de zeugen zodanig geïmmobiliseerd dat ze vrijwel geen bewegingsruimte hebben. Hierdoor worden de kraamzeugen beperkt in het vertonen van diverse gedragsbehoeftes, waaronder beweging, rustgedrag, maternaal gedrag, mest- en urineer gedrag, sociaal gedrag, exploratiegedrag, gezondheid en zelfverzorging. Daarbij kan het huisvestingsstelsel leiden tot verwondingen aan de huid en de poten van de zeugen. Deze aantasting van het dierenwelzijn doet zich voor tijdens de gehele kraamperiode (circa 4 weken).

De belangrijkste reden waarom zeugen in dit stelsel worden geïmmobiliseerd, is om te voorkomen dat de zeug op haar biggen gaat liggen en daardoor haar biggen dooddrukt (het zogenaamde "doodliggen"). Biggen komen onder de zeug terecht wanneer de zeug van staan naar liggen gaat of wanneer ze omrolt terwijl ze al ligt. Kraamboxen zijn ontworpen om deze verandering van houdingen te vertragen en daarmee te voorkomen dat de zeug (plotseling) gaat liggen terwijl de biggen in de buurt zijn. Daarmee krijgen de biggen meer tijd om onder de zeug vandaan te gaan.

Het risico van doodliggen is met name in de eerste dagen na de geboorte van de biggen het grootst. Experts van EFSA geven aan dat de sterfte van biggen gemiddeld 24% hoger is in kraamsystemen waar de zeug zich vrij kan bewegen in vergelijking met kraamsystemen, zoals kraamboxen of kraamkooien waar de zeug geïmmobiliseerd is.

Om deze tegenstrijdige belangen (het welzijn van de zeug versus het voorkomen van doodliggen van biggen) in balans te brengen, is in de AMvB de verplichting opgenomen dat zeugen in de kraamperiode niet geïmmobiliseerd mogen worden, met uitzondering van een periode van vijf dagen die de tijd omvat waarin de zeug haar biggen krijgt. Na die periode van vijf dagen is de kans kleiner dat de biggen onder de zeug terecht komen. Deze periode kan verlengd worden tot maximum 7 dagen na het werpen, mits de houder aannemelijk kan maken dat het immobiliseren van de zeug noodzakelijk is met het oog op de diergezondheid van de zeug zelf of haar biggen. Deze uitzonderingssituatie kan zich voordoen in geval van bijvoorbeeld kreupelheid van de zeug, waardoor de zeug moeite heeft om langzaam te gaan liggen. Hierdoor kan het risico groter worden dat de nog jonge kwetsbare biggen onder de zeug terecht komen.

Wat betreft het effect van het tijdelijk immobiliseren op het welzijn van de zeug constateert EFSA dat er relatief weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar het effect van het aantal dagen dat de zeug tijdelijk geïmmobiliseerd wordt op het welzijn van de zeug. Daarbij geeft EFSA aan dat zeugen in de eerste twee dagen na het werpen overwegend inactief zijn. Dit kan erop duiden dat het immobiliseren van zeugen in die periode weinig gevolgen heeft voor het welzijn van de zeugen. Na deze tijd brengt de zeug in semi natuurlijke omstandigheden steeds langere perioden weg van het nest door en verlaat de zeug uiteindelijk het nest na 6 tot 9 dagen.

De gemiddelde oppervlakte van een huidige kraambox is in de praktijk 4,7 m². In de voorliggende AMvB is 6,5 m² opgenomen als minimum oppervlakte voor een "vrijloopkraamhok" waarin de zeug het grootste deel van de kraamperiode vrij kan bewegen.

De overgang naar huisvesting waar de zeug zich in de kraamperiode vrij kan bewegen komt tegemoet aan de gedragsbehoeften rustgedrag, beweging, maternaal gedrag, sociaal gedrag en gezondheid en thermoregulatie gedrag.

Het ontbreekt nog aan kennis over de inrichting en management van kraamsystemen waarbij de zeug zich vrij kan bewegen, en die tegemoetkomt aan de gedragsbehoeftes van zowel de zeug als

de biggen. Daarom zal in het kader van de kennisagenda dierwaardige veehouderij (praktijk)onderzoek naar de ontwikkeling van deze huisvestingssystemen worden uitgevoerd. Gelet op diversiteit aan kraamsystemen waarbij de zeug zich vrij kan bewegen en ontwikkelingen in de praktijk ligt het in de rede ruimte te geven aan de houders om deze verplichting nader in te vullen. Daarbij kan een door een sectororganisatie opgestelde Gids voor goede praktijken met praktijkvoorbeelden de veehouder behulpzaam zijn.

De overgang naar deze nieuwe huisvesting voor kraamzeugen is vanuit economisch oogpunt een dure maatregel voor de houders. Dat komt onder andere doordat bij dezelfde omvang van de stal, de houder door de grotere oppervlakte van een vrijloopkraamhok minder zeugen kan houden en de inrichting van de kraamstallen fors moet aanpassen. Hierdoor moeten de vaste kosten van het bedrijf omgeslagen worden over minder zeugen of moet een grotere stal gebouwd worden, waarbij in veel gevallen het bouwblok moet worden vergroot. Daarbij is in de praktijk voor het kunnen realiseren van vrijloopkraamhokken nieuwbouw van stallen nodig.

Uit de economische impactanalyse blijkt dat het realiseren van vrijloopkraamhokken een zeer grote investering vergt en leidt tot substantiële extra jaarlijkse kosten per bedrijf.

Deze maatregel treedt in werking per 2027 voor nieuw te bouwen stallen. Het voornemen is dat de maatregel dat alle kraamzeugen gehuisvest dienen te zijn in stallen met vrijloopkraamhokken per 2040 verplicht wordt.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat vrijloopkraamhokken zonder emissiearme maatregelen beduidend meer ammoniakemissie geven dan de huidige reguliere kraamhokken. Bij volledige onderkeldering stijgt de ammoniakemissie in principe evenredig met de toename van de oppervlakte van het kraamhok. Mogelijkheden om vrijloopkraamhokken emissiearm te maken vragen nieuwe ontwerpen die moeten worden getest en bemeten in de praktijk. WLR geeft verder aan dat het niet de verwachting is dat de opslagperiode van mest zal veranderen bij de omschakeling naar vrijloopkraamhokken. Daarom zal de methaanemissie naar verwachting niet worden beïnvloed door deze omschakeling. De geuremissie zal naar verwachting net als ammoniak stijgen bij een groter emitterend oppervlak. Tot slot zou de fijnstofemissie toe kunnen nemen als gevolg van meer activiteit van zeugen in vrijloopkraamhokken.

Bezettingsgraad

Varkens hebben voldoende ruimte nodig om belangrijke gedragsbehoeften te kunnen uitoefenen, waaronder exploratiegedrag, rustgedrag, beweging, thermoregulatiegedrag, mest- en urineergedrag en sociaal gedrag. Daarnaast hebben, zoals EFSA aangeeft, varkens voldoende ruimte nodig om gescheiden functiegebieden te kunnen aanhouden. Indien die ruimte onvoldoende is, wordt het risico op ontstaan van hokbevuiling groter, hetgeen nadelige gevolgen kan hebben voor het stalklimaat en de gezondheid. Daarbij kan onvoldoende ruimte een risicofactor zijn voor het ontstaan van agressie en staartbijten. Daarmee komt het voldoen van meer ruimte tevens tegemoet aan de gedragsbehoefte gezondheid.

Om aan deze gedragsbehoeften tegemoet te komen wordt de bezettingsgraad voor vleesvarkens verlaagd. Op grond van de Europese Richtlijn 2008/120/EG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens bedraagt de beschikbare oppervlakte voor vleesvarkens met een gewicht van 85 - 110 kg ten minste 0,65 m². De huidige normen voor de bezettingsgraad van vleesvarkens onder de 110 kilo zijn in Nederland gemiddeld 20% hoger dan de minimum EU-normen. In het huidige artikel 2.17 Besluit houders van dieren is al vastgelegd dat voor vleesvarkens met een gewichtsklasse van 85–110 kilo een minimum beschikbare oppervlakte van 0,80m² vereist is. Met deze AMvB zal deze norm voor de beschikbare ruimte worden aangescherpt tot 0,90m² voor vleesvarkens in de gewichtsklasse van 85–110 kilo.

Het verlagen van de bezettingsgraad is vanuit economisch oogpunt een dure maatregel voor de houders. Dat komt omdat alle vaste kosten bij verlaging van de bezettingsgraad worden omgeslagen op minder varkens. Gelet op het drukkend effect van deze maatregel op het kunnen realiseren van een economisch gezonde bedrijfsvoering is het voornemen deze maatregel in 2040 in werking te laten treden. Dat geeft de keten de tijd om een aanpassing in het verdienmodel te

kunnen realiseren om daarmee de extra kosten te kunnen terugverdienen.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat het verlagen van de bezettingsgraad een positief en een negatief effect kan hebben op de ammoniakemissie per varken. Bij een groter oppervlak per vleesvarken hebben de dieren in de zomer minder last van hittestress en hebben ze meer ruimte om elkaar te passeren om naar de roostervloer te gaan om te mesten. Dit laatste is vooral van belang voor zwaardere dieren. Het negatieve effect is dat de ammoniakemissie is gerelateerd aan het emitterend oppervlak. Bij een lagere bezetting (groter oppervlak per dier) blijft het emitterend oppervlak in principe gelijk, waardoor de kelderemissie per varken zal toenemen. Als door een vergroting van het oppervlak per dier er minder dieren op het bedrijf worden gehouden dan zal de ammoniakemissie op het bedrijf afnemen. WLR geeft verder aan dat de methaanemissie per varken niet zal veranderen, omdat deze vooral gerelateerd is aan het mestvolume. Het mestvolume per dier verandert niet. Als door een vergroting van het oppervlak per dier er minder dieren zullen worden gehouden dan zal de methaanemissie op het bedrijf afnemen. Ten aanzien van geur geeft WLR aan te verwachten dat het effect van de bezettingsgraad op de geuremissie tussen de effecten van ammoniak en methaan inliggen. Dit heeft ermee te maken dat sommige geurcomponenten ten aanzien van de emissieprocessen op ammoniak lijken en andere geurcomponenten meer op methaan. Voor wat fijnstof betreft geeft de vermindering van de bezettingsgraad waarschijnlijk minder hokbevuiling. Daardoor zal de fijnstofemissie per varken waarschijnlijk afnemen bij een lagere bezettingsgraad.

Ingrepen

Op grond van artikel 2.8 eerste lid, onder a van de Wet dieren is het verboden om lichamelijke ingrepen bij dieren uit te voeren. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen bepaalde ingrepen worden uitgezonderd van dit verbod, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Voor varkens gaat het om het vijlen van hoektanden van biggen, het castreren van beren en het couperen van varkensstaarten.

Verbod op vijlen van hoektanden van biggen

Het Besluit diergeneeskundigen wijst het door vijlen uniform verkleinen van hoektanden van biggen als toegestane ingreep aan, mits – samengevat – de big niet ouder is dan zeven dagen; de tanden glad en intact blijven; kwetsuren van spenen bij zeugen of oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, en de houder maatregelen heeft genomen die de noodzaak voor het verrichten van de ingreep voorkomen.

De achterliggende oorzaak van verwondingen aan de speen van de zeug is veelal dat de zeug onvoldoende melk produceert, waardoor biggen harder zuigen en de tepel met hun tanden kunnen beschadigen. Een verlaagde melkproductie van de zeug kan diverse oorzaken hebben, waaronder ziekte, samenstelling van het voer tijdens de dracht of management. Ook genetica (de gebruikte foklijn) kan invloed hebben op de melkgift van de zeug.

Het uitvoeren van de ingreep is erg arbeidsintensief en wordt daardoor, zoals de sector en deskundigen aangeven, in de praktijk weinig uitgevoerd. Gelet hierop vervalt de uitzonderingsgrond voor het mogen verrichten van deze ingreep per 2030. Dit geeft de houders die de ingreep uitvoeren voldoende tijd om zich voor te bereiden op het verbod door mogelijke oorzaken die kunnen leiden tot kwetsuren aan de uiers weg te nemen.

Vanaf 2030 is de ingreep alleen nog toegestaan als er sprake is van een door de dierenarts vastgestelde veterinaire noodzaak, en op voorwaarde dat de dierenarts een verbeterplan opstelt met maatregelen om oorzaken van de ontstane kwetsuren zo snel mogelijk weg te nemen. Dit door de houder uit te voeren verbeterplan zal worden opgenomen in het Bedrijfsgezondheidsplan.

De door de dierenarts vastgestelde veterinaire noodzaak kan liggen in een ziekte bij een of meer zeugen op het bedrijf, waardoor de melkgift van de zeugen voor langere tijd verlaagd is, en er kwetsuren van de uiers optreden of kwetsuren in het gezicht van de biggen veroorzaakt door bijtgedrag als gevolg van concurrentie tussen biggen onderling om de spenen.

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat deze maatregel naar verwachting geen effect heeft op de emissies van ammoniak, methaan en fijnstof.

Castreren van beerbiggen

Het huidige Besluit diergeneeskundigen wijst het onvruchtbaar maken van mannelijke varkens (castreren) aan als toegestane ingreep, mits de ingreep op andere wijze plaatsvindt dan door het scheuren van weefsel, en indien het dier ouder is dan 7 dagen de ingreep onder anesthesie en langdurige analgesie wordt uitgevoerd. Daarnaast is aanvullend in de private kwaliteitssystemen van de sector de verplichting opgenomen dat castratie bij biggen jonger dan 7 dagen alleen onder anesthesie en analgesie mag plaatsvinden.

Er is in de AMvB geen nader voorschrift opgenomen om te stoppen met castreren van beren. De reden dat deze ingreep in de conventionele varkenshouderij wordt uitgevoerd is niet vanwege het houderijsysteem, maar om aan de marktvraag van voornamelijk buitenlandse afnemers te kunnen voldoen. Het vlees van niet-gecastreerde beren kan een onaangename geur hebben ("berengeur"). Om dit te voorkomen en daarmee aan de vraag van de markt te voldoen, kan worden besloten om beerbiggen te castreren.

In Nederland worden beerbiggen uit de conventionele varkenshouderij bestemd voor de Nederlandse markt echter niet gecastreerd. De sector is in overleg met de Nederlandse retail erin geslaagd om karkassen met berengeur in de slachtlijn te detecteren en apart te verwerken. Deze ketensamenwerking heeft ertoe geleid dat circa 60% van de beerbiggen in Nederland niet meer wordt gecastreerd. Acceptatie van vlees van intacte (niet-gecastreerde) beren door buitenlandse afnemers kan ertoe leiden dat het aandeel intacte beren verder zal toenemen.

De beren in marktconcepten waarbij de varkens op latere – geslachtsrijpe - leeftijd worden geslacht (zoals in de biologische varkenshouderij), worden veelal wel gecastreerd om beergedrag of agressief gedrag te voorkomen, en de kwaliteit van het vlees te kunnen handhaven. Castratie bij biologische varkens is in de EU, dus ook in Nederland om deze reden toegestaan op grond van de Europese Verordening inzake biologische productie (Verordening (EU) 2018/848).

Op basis van de expert-inschatting geeft WLR aan dat beren in het algemeen efficiënter omgaan met het voer dan borgen. Daarom is het de verwachting dat bij het stoppen met castreren de emissies van ammoniak, methaan en geur enigszins zullen worden gereduceerd. Door de beren kan er, bij gemengd opleggen, meer onrust ontstaan in het hok. Dat kan tot enigszins hoger fijnstofemissies leiden.

Uitfaseren van couperen van staarten van biggen

Ten behoeve van het uitfaseren van het couperen van staarten van biggen zijn in deze AMvB de volgende set van maatregelen opgenomen:

- Nadere inperking van de voorwaarden waar houders aan moeten voldoen voordat zij mogen overgaan tot couperen: invulling van de open normen uit het bestaande verbod op het routinematig couperen.
- In deze AMvB zijn diverse verplichtingen opgenomen die bijdragen aan een verbetering van het dierenwelzijn van de varkens en tevens kunnen bijdragen aan een vermindering van het risico op staartbijten. Het risico op staartbijten dient voldoende laag te zijn om te kunnen stoppen met couperen.
Het betreft de volgende reeds hiervoor genoemde verplichtingen:
 - Klimaatadaptatieplan
 - Gescheiden functiegebieden
 - Voorkomen van concurrentie om voer- en drinkwaterplaatsen
 - Verbetering stalklimaat: maximum gasconcentraties
 - De zeug kan zich vrij bewegen in de kraamstal.
 - Biggen krijgen vast voer aangeboden
 - Deels dichte vloer voor gespeende biggen
 - Verlagen bezettingsgraad vleesvarkens
- Een datum waarop een definitief verbod op het couperen inwerking treedt. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verplichting die volgt uit artikel 2.3a lid 3 van de Wet dieren om regels te stellen aan het vervallen van aangewezen ingrepen met het oog op een dierwaardige wijze van houden van dieren.

Invulling van de open normen uit het verbod op het routinematig couperen:

Voor het verwijderen van een deel van de staart van biggen (couperen) is onder voorwaarden voorzien in een uitzondering in artikel 2.3 van het Besluit diergeneeskundigen. Artikel 2.3 van het Besluit diergeneeskundigen wijst het verwijderen van een deel van de staart als toegestane ingreep aan, mits;

- a. Het dier niet ouder is dan vier dagen;
- b. Kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, en
- c. Getroffen maatregelen, waaronder het aanpassen van omgevingsfactoren of beheerssystemen, waarbij de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking worden genomen en die dienen ter voorkoming van staartbijten en andere gedragsstoornissen niet werkzaam zijn gebleken.

Varkenshouders mogen niet routinematig couperen: couperen is pas toegestaan als aan alle genoemde voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden hebben hun herkomst in de Europese Varkensrichtlijn (Richtlijn 2008/120/EG). Alleen als aan al die voorwaarden gezamenlijk is voldaan, is het toegestaan om een deel van de staart te couperen. De ingreep mag worden uitgevoerd door de houder van de biggen (artikel 2.12 aanhef en onderdeel b, Besluit houders van dieren in samenhang met artikel 2.3, onderdeel b, Besluit diergeneeskundigen).

Dit verbod op het routinematig couperen van biggenstaarten bevat open normen. Deze regelgeving is daardoor moeilijk uitvoerbaar. Vanwege de open normen is onduidelijk waar de houder zich precies aan dient te houden en kan de handhaver niet vaststellen wanneer er sprake is van een overtreding. Daardoor is het verbod niet handhaafbaar.

De nadere invulling van deze open normen in het verbod op routinematig couperen is aangekondigd in de antwoorden op Kamervragen over de begroting voor het jaar 2022 van het ministerie van LNV.⁵⁹ In de (bijlage) bij de Kamerbrief over dierwaardige veehouderij van maart 2024⁶⁰ is aangekondigd dat in de AMvB dierwaardigheid de voorwaarden voor het mogen couperen nader zullen worden ingeperkt. Het Eerste Kamerlid Visseren-Hamakers heeft in een motie⁶¹ verzocht om binnen 6 maanden met een voorstel te komen voor invulling van deze open normen, zodanig dat het verbod op het routinematig couperen handhaafbaar is.

Daarnaast moet aan de voorwaarde van artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit diergeneeskundigen worden voldaan, namelijk dat als de ingreep wordt uitgevoerd, dit zo wordt gedaan dat bij het dier geen onnodige pijn of onnodig letsel wordt veroorzaakt en dat het dier niet meer dan nodig is in zijn functioneren wordt belemmerd.

Waarom couperen?

Varkens die in een situatie verkeren waarbij het welzijn niet optimaal is, kunnen uit frustratie of verveling bij hokgenoten in de staart bijten. Wanneer de houder dit bijtgedrag niet vroeg genoeg signaleert en maatregelen neemt om het gedrag te voorkomen, kan het bijtgedrag in een groep varkens verhevigen en leiden tot uitbraken van staartbijten. Dit leidt tot grote dierenwelzijns- en diergezondheidsproblemen en mogelijke groeivertraging. Zo kunnen de bijtwonden leiden tot ernstige infecties in de onderste ruggenwervels en verlammingen. Hierdoor kunnen de karkassen van varkens in de slachterij worden afgekeurd om de veiligheid van het voedsel te garanderen. Om deze aantasting van het welzijn en de gezondheid van het varken te voorkomen, worden in de gangbare houderijssystemen in Nederland en de meeste andere EU-lidstaten de staarten van de biggen gecoupeerd. Het couperen van de staarten vermindert het risico op het ontstaan van staartbijten.

Oorzaken van staartbijten

Couperen is echter een vorm van symptoombestrijding. Het is een pijnlijke ingreep, die kan leiden tot infecties en resulteert in een blijvende aantasting van de integriteit van het varken. Met couperen worden de oorzaken van staartbijten niet aangepakt. Daarbij worden doorgaans bij alle

⁵⁹ Kamerstukken 35925 XIV nr. 11, 5 november 2011.

⁶⁰ Kamerstukken 28286 nr. 1330.

⁶¹ Kamerstuk 35746 G, 21 mei 2024.

biggen in een stal de staarten gecoupeerd, terwijl doorgaans in de praktijk een relatief beperkt deel van het aantal varkens (ernstige) staartbijtewonden oploopt.

Staartbijten heeft meerdere oorzaken. Om staartbijten te voorkomen moeten deze oorzaken zoveel mogelijk worden weggenomen. Het bijten kan veroorzaakt worden door tekortkomingen in onder andere de huisvesting, de kwaliteit van voeding, klimaat, verzorging, het aangeboden afleidingsmateriaal ("hokverrijking") en competitie om voer en drinkwater. Daarnaast kan de genetica (het ras of de foklijn) van invloed zijn op het risico op het ontstaan van staartbijten.

Om beter inzicht te krijgen in wanneer staartbijten ontstaat, wordt vaak de metafoor van de «overlopende emmer» gebruikt. De emmer is gevuld met diverse factoren die het risico van het optreden van staartbijten kunnen vergroten. Een relatief kleine verslechtering van een risicofactor of een nieuwe - niet structurele - factor (bijvoorbeeld omslag van het weer, het ontstaan van tocht of aanpassing in het voer) kan ertoe leiden dat de emmer overloopt, waardoor staartbijten ontstaat. Om staartbijten te voorkomen en zodanig terug te dringen dat er (volledig) gestopt kan worden met couperen, zal de varkenshouder de emmer met risicofactoren zo leeg mogelijk moeten houden. Om dat te bereiken zullen veelal aanpassingen in de bedrijfsvoering (waaronder extra arbeidsinzet) én de huisvesting nodig zijn.

Terugdringen van het risico op staartbijten

Het verbod op het routinematig couperen beoogt om die oorzaken aan te pakken. Op grond van dit verbod mag de houder pas overgaan tot couperen als er schade aan oren en/of staarten is aangetoond én de houder voorafgaand aan het couperen maatregelen heeft genomen die het risico op staartbijten op het bedrijf verminderen. De houder dient door te gaan met het nemen van maatregelen om het risico op staartbijten te verminderen, totdat het risico zodanig laag is dat de houder op verantwoorde wijze varkens kan houden met hele staarten.

Dit kunnen zogenaamde "laaghangend fruit" maatregelen zijn, zoals extra aandacht voor adequate hokverrijking of voer-maatregelen, die relatief weinig investeringen vragen. Als met het nemen van deze maatregelen het risico op staartbijten niet voldoende wordt teruggedrongen om te kunnen stoppen met couperen, zal de houder aanvullende maatregelen dienen te nemen.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, worden in deze AMvB een aantal verplichtingen opgenomen die tevens kunnen bijdragen aan het verminderen van het risico op staartbijten. Dit zijn met name verplichtingen die gericht zijn op aanpassing van het huisvestingsstelsel (waaronder verbetering van het stalklimaat, een deels dichte vloer voor gespeende biggen, en aanpassing van kraamstallen). Deze verplichtingen zullen veelal een flinke investering van de houders vragen.

Nadere voorwaarden aan het uitvoeren van het couperen van de staart

Met de wijzigingen in artikel 2.3, onderdeel b Besluit diergeneeskundigen worden er nadere voorwaarden gesteld voor het mogen couperen.

Onder 1 wordt verduidelijkt wat wordt verstaan onder de voorwaarde dat er kwetsuren bij staarten moeten zijn geconstateerd. Er is sprake van kwetsuren als die bestaan uit een duidelijk zichtbare bloedende wond, een geïnfecteerde wond, korstvorming of het ontbreken van een deel van het staartweefsel. Rode plekken op de staart worden niet als wonden beschouwd, tenzij deze verband houden met de aanwezigheid van vers bloed. Daarbij is aangesloten bij definities over kwetsuren aan staarten van het in Europees verband ontwikkelde "Welfare Quality" beoordelingsprotocol voor varkens.

Onder 2 wordt aangegeven bij hoeveel van de varkens die kwetsuren moeten zijn aangetoond. Bij meer dan 2% van de varkens in de stal voor kraamzeugen of in de stal waar de gespeende varkens worden gehouden, moeten die kwetsuren zijn geconstateerd.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het merendeel van varkensbedrijven minder dan 2% van de varkens genoemde kwetsuren aan de staart heeft. Daaruit volgt dat naar verwachting de meeste zeugenbedrijven niet aan deze voorwaarde voor het mogen couperen zullen voldoen. Dat is in lijn met de intentie van de wetgeving dat couperen alleen als laatste redmiddel mag worden toegepast, wanneer aan alle voorwaarden is voldaan.

Onder 4 wordt verduidelijkt welk deel van de staart een houder mag couperen als hij aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. Na het couperen moet er minimaal 3 centimeter van de staart overblijven. Per 2028 dient na het couperen minimaal 5 centimeter van de staart over te

blijven. Door minder kort te couperen kan de houder geleidelijk ervaring opdoen met het houden en de verzorging van varkens met langere staarten. Daarbij is bij minder kort couperen minder kans op infectie en door de kleinere wond snellere heling mogelijk.

Als een houder niet aan de voorwaarden voldoet, mag deze niet couperen en zal dus biggen met hele – niet gecoupeerde - staarten moeten gaan houden. Hierdoor kan het risico op staartbijten groter worden, en daardoor kan het percentage aanwezige varkens met kwetsuren op het bedrijf toenemen boven de 2 procent. In dat geval mag de houder weer couperen, mits hij de oorzaken van de toename van het staartbijten heeft onderzocht en op basis daarvan aanvullende maatregelen neemt om het risico op staartbijten weer te verminderen. Als daardoor het percentage van varkens met kwetsuren weer onder de 2 procent daalt, zal de houder weer dienen te stoppen met couperen. Zo ontstaat er een continue verbeteringscyclus, waarbij de houder de oorzaken van toename van staartbijten evalueert en op basis daarvan aanpassingen aan het management en huisvesting doorvoert om het risico op staartbijten verder te verminderen. Via het doorlopen van deze cyclus krijgt de houder geleidelijk meer ervaring met het vanuit het oogpunt van dierenwelzijn en diergezondheid verantwoord houden van varkens met hele staarten.

Aanpak oorzaken staartbijten: de risicoanalyse

Het is van belang dat de houder inzicht heeft in de diverse factoren op het varkensbedrijf die kunnen leiden tot een verhoogd risico op staart- en oorbijten. Zodat de houder op basis van dit inzicht gerichte maatregelen kan nemen om deze risico's te verminderen dan wel weg te nemen. Met de toevoeging van een lid aan artikel 2.14 Besluit houders van dieren worden houders verplicht om via een halfjaarlijks uit te voeren risicoanalyse deze risico's op het varkensbedrijf in kaart te brengen.

De Europese Commissie geeft in haar aanbeveling (EU) 2016/336 betreffende toepassing van Richtlijn 2008/120/EG het advies dat varkenshouders een dergelijke risicoanalyse uitvoeren, waarbij de volgende factoren moeten worden beoordeeld: het beschikbare afleidingsmateriaal, de hygiëne, het thermisch comfort en luchtkwaliteit, de gezondheidstoestand, de competitie om voedsel en ruimte en de voeding. Deze factoren zijn overgenomen in het toegevoegde lid 6 van artikel 2.14 Besluit houders van dieren.

Op grond van een verplichting in private kwaliteitssystemen van de sector, voeren de bij deze kwaliteitssystemen aangesloten houders sinds 2020 een dergelijke risicoanalyse uit. In deze "welzijnscheck" worden onder meer de bovengenoemde factoren beoordeeld die een relatie kunnen hebben met het voorkomen van staartbijten. Door het opnemen van de verplichting tot het uitvoeren van een risicoanalyse in het Besluit houders van dieren, kan de NVWA toezien op de naleving van de in het Besluit beschreven risicoanalyse in de praktijk.

Maatregelen tegen staartbijten

De houder mag alleen overgaan tot het couperen van staarten van biggen als deze maatregelen heeft genomen die het risico op staartbijten of oorbijten tegengaan.

Met de toevoeging van twee leden aan artikel 2.14 Besluit houders van dieren worden varkenshouders verplicht om zodra er kwetsuren zijn van staarten, onderzoek te doen naar de oorzaken daarvan en maatregelen te nemen om het staartbijten tegen te gaan.

In een logboek, dat onderdeel uitmaakt van het bedrijfsgezondheidsplan, dient de varkenshouder een aantal specifieke kenmerken van geconstateerde kwetsuren van staartbijten te registreren. Het gaat daarbij om onder meer waar, wanneer, bij hoeveel dieren die kwetsuren zijn geconstateerd en welke maatregelen de houder heeft genomen om staartbijten tegen te gaan, en in hoeverre deze maatregelen effectief zijn gebleken. Dit kunnen maatregelen zijn om (beginnend) bijtgedrag te stoppen, zoals het aanbieden van extra hokverrijkingsmateriaal, controle van voer- en watervoorziening en het identificeren en verwijderen uit het hok van een varken dat zogenaamd obsessief bijtgedrag vertoont.

Verbeterplan tegengaan agressie

Met de toevoeging van een artikel na artikel 2.14 Besluit houders van dieren worden varkenshouders verplicht om een door de dierenarts opgesteld verbeterplan uit te voeren, wanneer er gecoupeerd wordt of, bij de evaluatie van het bedrijfsgezondheidsplan uit het logboek blijkt dat in een jaar vaker dan eens in een kwartaal bij een diercategorie kwetsuren aan staarten zijn geconstateerd en de genomen maatregelen om staartbijten te voorkomen niet hebben geleid tot

het eindigen van het staartbijten. Het verbeterplan bevat een beschrijving van de door de houder structureel door te voeren maatregelen om staartbijten tegen te gaan, zoals bijvoorbeeld maatregelen die gericht zijn op aanpassing van het stalklimaat, de huisvesting, de hokinrichting, de voeding, de verzorging en het management.

Het verbeterplan maakt onderdeel uit van het bedrijfsgezondheidsplan.

De varkenshouder en zijn bedrijfseigen dierenarts kunnen zo nodig bij het opstellen van het verbeterplan andere deskundigen betrekken, bijvoorbeeld een deskundige op het gebied van kwaliteit van diervoeders of het stalklimaat.

Om te kunnen stoppen met couperen moeten de risico's die kunnen leiden tot schade aan de diergezondheid en het dierenwelzijn zoveel mogelijk worden ingeperkt. De verplichtingen uit artikel 2.14 om een risicoanalyse uit te voeren, een logboek bij te houden en een verbeterplan uit te voeren zien naast dierenwelzijn ook op de diergezondheid. Voor het logboek en het verbeterplan wordt daarom aangesloten bij het bedrijfsgezondheidsplan, de resultaten van de risicoanalyse krijgen een plek in het logboek. Die aansluiting bij het bedrijfsgezondheidsplan maakt dat de voor het bedrijfsgezondheidsplan geldende regels en verantwoordelijkheden onverkort ook voor het logboek en het verbeterplan gelden. Op hoofdlijnen betekent dit het volgende.

Het bedrijfsgezondheidsplan is gericht op de diergezondheidssituatie van het dier in een specifiek bedrijf en bevat ook te treffen maatregelen ter verbetering van de diergezondheidssituatie van door de houder in dat bedrijf gehouden dieren (artikel 1.1. Besluit houders van dieren). Het bedrijfsgezondheidsplan wordt opgesteld door de dierenarts in overleg met de houder (artikel 5.9 Besluit houders van dieren). Zowel de houder als de dierenarts is verplicht om te handelen overeenkomstig het bedrijfsgezondheidsplan, tenzij een diergeneeskundige noodzaak vereist dat hiervan wordt afgeweken (artikel 1.28 eerste lid Besluit houders van dieren en artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit diergeneeskundigen). Het bedrijfsgezondheidsplan wordt jaarlijks geëvalueerd door de dierenarts die het heeft opgesteld in overleg met de houder (artikel 5.22 van de Regeling diergeneeskundigen). Voor het bedrijfsgezondheidsplan en het verslag van de evaluatie geldt voor de houder een bewaarplicht van vijf jaar (artikel 3.6 van de Regeling houders van dieren).

Maatregelen niet van toepassing voor houders die niet couperen

Voor houders die niet couperen, en of voor houders van biologische varkens waar het couperen op grond van regelgeving niet is toegestaan zijn genoemde verplichtingen niet van toepassing.

Het vervallen van couperen als aangewezen ingreep die onder voorwaarden mag worden uitgevoerd.

Het LVVN-beleid is gericht op het uitfaseren van fysieke ingrepen, waaronder het couperen van staarten bij biggen. In 2019 is hiervoor in overleg met de sector een einddatum vastgesteld,⁶² namelijk het jaar 2030; daarmee is ook uitvoering gegeven aan eerdere moties⁶³ 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 weggenomen om verantwoord te kunnen stoppen met couperen, en dat dit in veel gevallen een fundamentele aanpassing van de bedrijfsvoering en de nodige investeringen in aanpassing van de huisvesting vergt. En een markt om de extra kosten die de houder hiervoor maakt te kunnen terugverdienen.

Wageningen UR heeft in 2023 berekend wat de meerkosten zijn om varkens met lange staarten te kunnen houden.⁶⁴ Deze meerkosten bedragen tot 26 euro extra per afgeleverd vleesvarken. Het ontbreekt momenteel aan een koopkrachtige vraag binnen Nederland en andere EU-lidstaten naar biggen met hele staarten of vlees afkomstig van varkens met hele staarten om deze meerkosten te kunnen terugverdienen. De studie Impactanalyse Dierwaardigheid geeft tevens aan dat voor het uitfaseren van het couperen forse investeringen nodig zijn, leidend tot substantiële jaarlijkse extra kosten per bedrijf.

⁶² Kamerstukken II 28 973, nr. 218.

⁶³ Moties van de leden Thieme (Kamerstuk 34000 XIII, nr. 84) en Van Dekken (Kamerstuk 28286, nr. 666)

⁶⁴ Hoste, R., A. Hoofs, M. Benus, I. Vermeij, M. van Asseldonk, K. Verheijen, 2023. Op weg naar ongecoupeerde varkensstaarten in Nederland; Verkenning van economische aspecten en mogelijkheden voor implementatie. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2023-061. 36 blz.; 2 fig.; 2 tab.; 29 ref.

Op basis van de huidige inzichten is het voornemen om het jaar 2030 vast te leggen als einddatum voor het couperen. Uit de economische impactanalyse blijkt dat zeer forse investeringen nodig zijn ten behoeve van het uitfasen van couperen, en de ontwikkeling van een verdienmodel gewenst is om deze kosten te kunnen terugverdienen. Gelet hierop zal in 2028 een evaluatie plaatsvinden van de inzet van LVVN en de gehele varkensketen om in 2030 te kunnen stoppen met couperen.