

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 2982

Vragen van het lid **Akerboom** (PvdD) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *het illegaal mengen van varkens in slachthuizen, met gevechten en verwondingen als gevolg* (ingezonden 12 mei 2023).

Antwoord van Minister **Adema** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 22 juni 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1813.

#### Vraag 1

Wat dacht u toen u de uitzending zag van Nieuwsuur over het illegaal mengen van varkens in slachthuizen, waarbij verschillende groepen dieren bij elkaar worden gezet in één krap hok, met rangordegevechten en verwondingen als gevolg?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

De beelden vind ik treurig om te zien. Dieren moeten op een goede verantwoorde wijze worden gehouden en geslacht.

#### Vraag 2

Heeft u gezien dat bij Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)-inspecties die hebben plaatsgevonden naar aanleiding van een handhavingsverzoek van Stichting Wakker Dier onder andere is geconstateerd dat soms tot wel honderd varkens bij elkaar werden gezet in één hok, terwijl deze dieren uit verschillende compartimenten in de transportwagens kwamen?<sup>2</sup>

#### Antwoord 2

Het klopt dat de NVWA bij inspecties naar aanleiding van het handhavingsverzoek geconstateerd heeft dat er varkens uit verschillende sociale groepen in de wachtruimten worden gemengd. De NVWA heeft dit aangemerkt als een overtreding op basis van artikel 3, eerste lid en tweede lid onder f van de

<sup>1</sup> NOS, 16 april 2023, «Vechtende varkens in de slachthuizen» (<https://nos.nl/nieuwsuur/video/2471704-vechtende-varkens-in-de-slachthuizen>).

<sup>2</sup> Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 20 maart 2023, «Besluit NVWA geanonimiseerd» ([https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/11112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?\\_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&\\_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5E-iwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLClD3nC2mn-LZuAl1nkyAuwWhoCrUgQAvD\\_BwE](https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/11112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5E-iwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLClD3nC2mn-LZuAl1nkyAuwWhoCrUgQAvD_BwE)).

Verordening (EG) nr. 1099/2009 en artikel 2.13, vierde lid van het Besluit houders van dieren en heeft hiervoor een last onder dwangsom opgelegd. De bedrijven hebben de opdracht gekregen om uiterlijk per 15 augustus 2024 de overtreding op te heffen. Indien zij daaraan niet voldoen, verbeuren zij dwangsommen.

#### Vraag 3

Heeft u gezien dat ook is geconstateerd dat zelfs varkens met verwondingen of aandoeningen zoals abscessen, gezwollen gewrichten, ontstekingen of afgescheurde tenen («lokale afwijkingen») met tot wel 25 dieren, afkomstig van verschillende bedrijven, bij elkaar werden gezet om hen aan het einde van de dag te slachten? Kunt u zich voorstellen dat de kans groot is dat deze dieren (zogenaamde «eindlijners») ernstig lijden, aangezien zij naast de lijdensweg die ze al ondergaan door de afwijking, ook nog eens langdurig stress en angst ervaren en zelfs verwondingen oplopen door het mengen en dat terwijl zij daar het langst van alle dieren, tot het einde van de slachtdag, samen worden opgesloten?<sup>3</sup>

#### Antwoord 3

Ik heb gezien dat de NVWA heeft geconstateerd dat er varkens die door de AM-dierenarts als eindlijners (slachtwaaardige varkens met een lokale afwijking) worden aangemerkt door het bedrijf in twee hokken geplaatst werden om aan het eind van een slachtperiode te worden geslacht. In deze hokken werden 2 tot 25 dieren van diverse UBN's bij elkaar gemengd. Deze constatering betekent niet dat deze dieren tot het einde van de slachtdag gezamenlijk in een hok doorbrengen. Het woord «eindlijner» houdt in, dat deze dieren apart van de groepen dieren zonder geconstateerde bijzonderheden geslacht worden. Het slachthuis slacht de groep «eindlijners» op diverse momenten van de dag, zodat er in het kader van de voedselveiligheid extra aandacht kan worden besteed aan het uitslachten en de post-mortem keuring van deze dieren. Het is echter van groot belang dat het slachthuis bij de selectie van de eindlijners en het besluit om ze gedurende een bepaalde periode op te stallen in afwachting van slacht, goed afweegt of de status «eindlijner» recht doet aan de status van het welzijn van het dier op dat moment. De NVWA wijst de sector hier ook op. Soms is het passender om een dier meteen te doden en daar ziet de NVWA op toe.

#### Vraag 4

Kunt u bevestigen dat de NVWA in de reactie op het handhavingsverzoek erkent dat het mengen van varkens in slachthuizen een overtreding is van artikel 2.13, lid 4 van het Besluit houders van dieren, waarin is vastgelegd dat aan een eenmaal gevormde groep «gespeende varkens» of «gebruiksvarkens» geen varkens worden toegevoegd?<sup>4</sup>

#### Antwoord 4

Ja, de NVWA heeft in reactie op dit handhavingsverzoek overtreding geconstateerd van artikel 3, eerste lid en tweede lid onder f, van de Verordening (EG) nr. 1099/2009 en daarnaast in eerste instantie ook artikel 2.13, vierde lid, van het Besluit houders van dieren meegenomen.

#### Vraag 5

Kunt u bevestigen dat de NVWA in de reactie op het handhavingsverzoek aangeeft het mengen van varkens tot dusverre niet als overtreding te hebben gekwalificeerd, maar dit voortaan wel zal doen vanwege «veranderende maatschappelijke opvattingen omtrent dierenwelzijn en wat aantasting van dierenwelzijn is»?

<sup>3</sup> Eyes on Animals, 2020, «NIET WACHTEN MAAR SLACHTEN een einde aan het lijden van eindlijners» (<https://www.eyesonanimals.com/wp-content/uploads/2020/06/Rapport-Niet-wachten-maar-slachten-2020-06-18.pdf>).

<sup>4</sup> Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 20 maart 2023, «Besluit NVWA geanonimiseerd» ([https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/11112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?\\_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&\\_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5EiwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLCID3nC2mnLZuAI1nkyAuwhoCrUgQAvD\\_BwE](https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/11112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5EiwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLCID3nC2mnLZuAI1nkyAuwhoCrUgQAvD_BwE)).

#### Antwoord 5

Dat klopt. Voorheen heeft de NVWA het gemengd onderbrengen van varkens in wachtruimten van slachthuizen niet als een overtreding gekwalificeerd en hiertegen is dan ook niet eerder handhavend opgetreden.

Na het handhavingsverzoek en na recente EFSA adviezen uit 2022 heeft de NVWA in 2022 een quick scan gevraagd aan Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek met betrekking tot het mengen van varkens op slachthuizen. Uit deze rapporten is duidelijk geworden dat de NVWA de spanning die ontstaat ten gevolge van het gemengd onderbrengen van varkens moet beschouwen als een vermijdbare vorm van spanning.

Dit heeft ertoe geleid dat per 19 januari 2023 de NVWA middels een interne beleidslijn heeft aangekondigd te gaan handhaven op het mengen van varkens in slachthuizen. Dit gebeurt in fases. Allereerst is bij twee van de drie bedrijven uit het handhavingsverzoek, waar wel overtredingen werden vastgesteld, gehandhaafd door middel van een last onder dwangsom. Bij alle andere slachthuizen worden de overtredingen vastgelegd en na het verloop van de begunstigingstermijn van 15 augustus 2024 zal er op alle slachthuizen gehandhaafd worden. Op die manier wordt aan alle slachthuizen evenveel tijd gegeven om voor een oplossing te zorgen, ongeacht of tegen hen een handhavingsverzoek is ingediend of niet.

#### Vraag 6

Hoe werd dit artikel in het verleden geïnterpreteerd door de NVWA, waardoor het mengen van varkens toen nog niet als overtreding werd aangemerkt, maar nu wel vanwege «veranderende maatschappelijke opvattingen»?

#### Antwoord 6

De Europese Verordening 1099/2009 inzake de bescherming van dieren bij doden ziet toe op het welzijn van dieren tijdens de slacht. Deze Verordening bevat een algemener geformuleerd doelvoorschrift, te weten artikel 3, eerste lid en tweede lid onder f. In dat artikel staat dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn spanning of lijden moeten worden bespaard. Het mengen van dieren op slachthuizen is al decennialang staande praktijk. In het verleden werd het dierenwelzijn daarbij niet in twijfel getrokken en niet gezien als overtreding van het doelvoorschrift in Verordening (EG) 1099/2009. Bij doelvoorschriften kunnen wetenschappelijke inzichten of veranderende maatschappelijke opvattingen leiden tot nieuwe inzichten over de vraag hoe uitvoering moet worden gegeven aan een doelvoorschrift. Bij deze casus is dit aan de orde geweest. Er is nu voldoende wetenschappelijke onderbouwing – zie de in vraag 5 genoemde rapporten – die uitwijst dat het mengen van dieren (vermijdbare) pijn, spanning of lijden met zich meebrengt en om die reden treedt de NVWA dan ook handhavend op.

#### Vraag 7

Hoe is het volgens u mogelijk dat de NVWA iets dat volgens de wet is verboden, pas «na zorgvuldige afweging» voortaan als overtreding zal aanmerken?<sup>5</sup>

#### Antwoord 7

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 6 heb aangegeven is artikel 3 van de Verordening (EG) nr. 1099/2009 een doelvoorschrift. Wetenschappelijke inzichten of veranderde maatschappelijke opvattingen kunnen leiden tot nieuwe inzichten over de invulling daarvan. Dat is in deze casus gebeurd. Het komen tot een oordeel of een bestaande praktijk al dan niet in strijd is met een voorschrift, vraagt vanzelfsprekend om een zorgvuldige afweging.

---

<sup>5</sup> Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, 20 maart 2023, «Besluit NVWA geanonimiseerd» ([https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/1112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?\\_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&\\_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5EiwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLCID-3nC2mnLZuAl1nkyAuwhoCrUgQAvD\\_BwE](https://files.wakkerdier.nl/app/uploads/2023/04/1112924/Besluit-NVWA-mengen-van-varkens-HHV-St.-Wakker-Dier-geanonimiseerd.pdf?_ga=2.112043139.688657345.1681658440-1628726738.1660548522&_gac=1.128206334.1681456314.CjwKCAjw8-OhBhB5EiwADyoY1RNCpSS4gW3LoYEshe-WYzOhfCM8nDKLCID-3nC2mnLZuAl1nkyAuwhoCrUgQAvD_BwE))).

#### Vraag 8

Hoe beoordeelt u het feit dat er wéér een handhavingsverzoek van een maatschappelijke organisatie nodig is voordat er wordt ingegrepen bij aantoonbaar dierenleed, dat bovendien al wettelijk is verboden?

#### Antwoord 8

Ik waardeer deze maatschappelijke organisaties, en het feit dat ze deze verzoeken indienen. Zoals hierboven aangegeven in het antwoord op vraag 6 heb ik toegelicht welke afwegingen de NVWA tot voorkort heeft gemaakt m.b.t. het mengen van dieren op slachthuizen. De veranderende maatschappelijke opvattingen en het onder de aandacht brengen van dergelijke casussen met dit handhavingsverzoek hebben wat mij betreft een goede invloed op de discussie over dierenwelzijn.

De NVWA houdt risicogericht toezicht. Dat betekent dat ingeschat wordt op welke plek het effect van het toezichtswerk het grootst is. Dat betekent ook dat keuzes gemaakt worden. Hierin spelen bijvoorbeeld meldingen, handhavingsverzoeken en publicaties in de media soms een rol. Dergelijke signalen zijn waardevol en worden opgepakt en onderzocht.

#### Vraag 9

Wat vindt u ervan dat de NVWA nu heeft aangekondigd dit wetsartikel pas vanaf 15 augustus 2024 te gaan handhaven en hiermee dit vermijdbare, illegale dierenleed nog meer dan een jaar in stand zal houden?

#### Antwoord 9

Ik ben het met u eens dat het wenselijk is dat overtredingen van deze bepalingen zo snel mogelijk worden beëindigd. Uw opmerking dat het laat is, was ook mijn eerste reactie. Ik heb aan de NVWA gevraagd of deze termijn naar voren gehaald kan worden. De IG heeft mij meegenomen in onderstaande overwegingen om toch voor een begunstigingstermijn tot 15 augustus 2024 te kiezen.

De termijn van 15 augustus 2024 geeft de slachthuisexploitant de gelegenheid om bestendige (bouwtechnische) aanpassingen te realiseren. Om rechtsongelijkheid te voorkomen door nu uitsluitend aanpassingen te eisen en handhavend op te treden bij die bedrijven waar het handhavingsverzoek nu betrekking op heeft, is deze termijn gesteld. Het is wel een uiterlijke termijn. Dat neemt niet weg dat ik slachthuizen met klem oproep zo snel mogelijk de nodige aanpassingen te doen en niet te wachten tot 15 augustus 2024.

#### Vraag 10

Kunt u bevestigen dat de gedoogtermijn bij een wetsovertreding niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen?

#### Antwoord 10

Ja, dat klopt. Een begunstigingstermijn is de termijn die een overtreder wordt gegeven om een overtreding op te heffen. Volgens vaste jurisprudentie geldt bij het bepalen van de lengte van een begunstigingstermijn als uitgangspunt dat deze termijn niet wezenlijk langer of korter mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen. Zie het antwoord op vraag 9 waarom voor deze begunstigingstermijn gekozen is. Zoals aangegeven vind ik die termijn ook lang.

#### Vraag 11

Klopt het dat als bepaalde maatregelen om het mengen van groepen te voorkomen langer duren om door te voeren, maar andere maatregelen voor andere varkens al sneller mogelijk zijn, daar in de overgangstermijn ook onderscheid in dient te worden gemaakt? Zo ja, waarom zou het voor slachthuizen noodzakelijk zijn om de wet tot augustus 2024 te blijven overtreden?

#### Antwoord 11

De NVWA heeft bij de vaststelling van deze begunstigingstermijn voor het verbod op het mengen van varkens een afweging gemaakt die recht doet aan alle relevante feiten en omstandigheden, waarbij evenredigheid van het

handhavend optreden een grote rol heeft gespeeld en nog steeds speelt. Zoals aangegeven in mijn antwoord op vraag 9 is het een uiterste termijn. Ik vind dat slachthuizen hier hun verantwoordelijkheid moeten nemen en roep ze met klem op, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 9, de nodige aanpassingen nu al te doen en niet te wachten tot 15 augustus 2024.

Vraag 12

Wat gaat u doen om dit te voorkomen?

Antwoord 12

Mijn ministerie en de NVWA stimuleren de slachthuizen de veranderingen vóór het verstrijken van de begunstigingstermijn door te voeren. Dit onderwerp zal steeds geagendeerd worden bij de bestuurlijke overleggen die de NVWA met de sector voert. Begin 2024 zal de NVWA de bedrijven hier nog extra aan herinneren. In 2024 zal de NVWA dit punt al gaan meenemen bij de reguliere audits en systeeminspecties en zodra de begunstigingstermijn verstreken is zal zij het interventiebeleid toepassen.

Vraag 13

Kunt u bevestigen dat het eveneens is verboden om varkens te mengen op het varkensbedrijf en bij het transport? Kunt u bevestigen dat de NVWA ook hier niet tegen optreedt, maar de sector vraagt om deze structurele en al langdurig bestaande wetsovertreding zelf «op te pakken»?

Antwoord 13

Het klopt dat het toevoegen van varkens aan een eenmaal gevormde groep gespeende varkens of gebruiksvarkens op het primaire bedrijf een overtreding is van artikel 2.13, lid 4 van het Besluit houders van dieren. Als de NVWA overtreding van deze bepaling constateert treedt de NVWA volgens het vastgesteld interventiebeleid op. Voor transport geldt de Europese Verordening 1/2005, (de Transportverordening). Daarin is een dergelijk verbod niet opgenomen. Als de NVWA constateert dat de Transportverordening wordt overtreden, treedt de NVWA volgens het vastgesteld interventiebeleid op.

Vraag 14

Hoe verhoudt dit zich tot de beginselplicht tot handhaving die de NVWA kent?

Antwoord 14

De beginselplicht tot handhaving houdt het volgende in: gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Met de oplegging van de last(en) onder dwangsom treedt de NVWA handhavend op bij de bedrijven waar naar aanleiding van het handhavingsverzoek overtredingen zijn geconstateerd. Daarmee handelt de NVWA conform dit beginsel. Zoals hiervoor onder vraag 13 uitgewerkt geldt voor het primaire bedrijf artikel 2.13 van het Besluit houders van dieren en voor het transport de Transportverordening. Als de NVWA constateert dat die regelgeving wordt overtreden, treedt de NVWA volgens het vastgestelde interventiebeleid op. De NVWA handelt ook hiermee dus conform dit beginsel.

Vraag 15

Kunt u een overzicht geven van alle andere wetsovertredingen die in de vee-industrie structureel worden begaan en bekend zijn bij de NVWA, maar waarop niet wordt gehandhaafd? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 15

Er is geen overzicht met wetsovertredingen die in de vee-industrie structureel zouden worden begaan en bekend zijn bij de NVWA. Als de NVWA overtredingen constateert, dan treedt de NVWA op met het instrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft. De NVWA zet krachtig in op het toezicht op de vleesketen. Bij de risicogerichte inspecties worden keuzes gemaakt: daar waar de grootste risico's liggen, wordt de meeste capaciteit ingezet. Het uitgangspunt daarbij blijft dat de sector zelf aan zet is om zich tot het uiterste in te spannen misstanden op het gebied van dierenwelzijn te voorkomen. Lukt dat onvoldoende, dan aarzelt de NVWA niet om in te grijpen.

Vraag 16

Indien u geen andere wetsartikelen kunt benoemen, kunt u dan garanderen dat andere dierenwelzijnsregels niet structureel worden overtreden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 16

Garanties kan ik niet geven. Het geldende normenkader voor dierenwelzijn is niet in alle gevallen een statisch gegeven, zoals ik ook heb toegelicht bij het antwoord op vraag 6. De NVWA kan bovendien (net als bijvoorbeeld de politie) niet overal tegelijk zijn en alles zien en weten.

Vraag 17

Kunt u deze vragen ieder afzonderlijk en binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 17

Beantwoording van de vragen heeft langer geduurd in verband met benodigde afstemming.