33 835 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)

Nr. 254 Brief van de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2025

Via deze brief informeer ik de Tweede Kamer over de versterking van het toezicht van de NVWA en stand van zaken van moties en toezeggingen die daarmee verband houden.

**Ontwikkeling van het toezicht**

Tijdens het mondelinge vragenuur op 21 januari 2025 heeft de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur toegezegd de Tweede Kamer te informeren over de bevindingen en de acties naar aanleiding van de beelden van het laden van eenden (2025D15843). Die beelden laten zien dat eenden veel te ruw behandeld worden. Op basis van de beelden van augustus 2024 heeft de NVWA zeven bestuurlijke opgemaakt, waarvan vijf voor eendenhouders en twee voor vangploegen. Op basis van de beelden van november 2024 heeft de NVWA twee bestuurlijke boetes opgelegd, waarvan één voor een eendenhouder en één voor een vangploeg. Ook is naar aanleiding van zowel de beelden van augustus als november 2024 een bestuurlijke boete opgelegd voor een vervoerder van eenden. Ik beschouw hiermee de toezegging als afgedaan.

Tijdens hetzelfde mondelinge vragenuur heeft de Minister tevens toegezegd om te onderzoeken of en hoe toezicht met drones bij het toezicht in de eendensector vormgegeven kan worden. De NVWA doet sinds enkele jaren ervaring op met het uitvoeren van dronevluchten ter ondersteuning van haar toezicht- en opsporingstaken. De inzet van drones wordt over het algemeen als zeer waardevol beoordeeld. Beelden die overdag zijn gemaakt, blijken van voldoende kwaliteit om toezichtbevindingen te doen en handhavingsacties te onderbouwen. In het voorjaar van 2025 zijn specifieke dronevluchten uitgevoerd om de technische mogelijkheden voor toezicht op het vangen van eenden te verkennen. De inzet van drones kan als technisch potentieel voor dit type toezicht zeer effectief zijn.

Tegelijkertijd is in deze specifieke casus de effectiviteit van de inzet van drones beperkt omdat onder andere het laden van eenden vaak 's nachts en op afgeschermde of inpandige locaties plaatsvindt en dus buiten het bereik van camera’s aan drones. Ik beschouw hiermee deze toezegging als afgedaan. In zijn algemeenheidheid speelt - naast de technische beperkingen - wetgeving een belangrijke rol. Specifieke regelgeving voor het gebruik van drones door de NVWA ontbreekt momenteel, waardoor per casus beoordeeld moet worden wat mogelijk is. Dat vraagt tijd, inzet en middelen. Privacy- en gegevensbeschermingsaspecten vormen hierbij een belangrijke factor. Daarbij dient de NVWA daarbij ook rekening te houden met restricties in het luchtruim en samenhangende operationele eisen rondom dronegebruik. De NVWA blijft zich inzetten om het gebruik van drones voor toezicht verder te ontwikkelen. Meer tijd en onderzoek is nodig om de inzetmogelijkheden te verruimen en het gebruik van drones verder te verankeren in de dagelijkse werkzaamheden van de NVWA.

De motie van de leden Graus en Eerdmans van 17 mei 2022 (Kamerstuk 28 286, nr. 1246) verzoekt een roulatiesysteem binnen NVWA-teams om intimidaties en of te hechte banden met de slachthuisdirectie- en medewerkers te voorkomen. In mijn brief van 18 april 2024 (Kamerstuk 28 286 nr. 1335) heb ik u geïnformeerd over hoe een roulatiesysteem voor het toezicht in de pluimveesector is ingericht en per 1 september 2024, geldt dat ook voor het toezicht in de roodvleesketen. Per functiegroep is bijvoorbeeld benoemd wat de maximale tijd is dat iemand verbonden is aan een locatie. Inroostering vindt plaats zodat toezichthoudend dierenartsen regelmatig van locatie wisselen. Daarnaast blijft bijvoorbeeld via opleidingen aandacht voor de onafhankelijke en stevige positie van de toezichthouder, zodat deze zich goed bewust is van de risico’s van verstrengeling en om kan gaan met situaties van intimidatie en agressie. Hiermee beschouw ik deze motie als afgedaan.

De motie-Flach c.s. (Kamerstuk 33 835 nr. 237) roept op om zorg te dragen voor afspraken tussen bedrijfsleven en toezichthouders over het zo veel mogelijk combineren van controles en het verkorten van de doorlooptijd bij de import van verse voedselproducten. Ik ben het met de indieners van de motie eens dat een goede onderlinge afstemming in de importketen in voorkomende gevallen lange doorlooptijden kan voorkomen. Hierover is de NVWA reeds geruime tijd met andere toezichthouders en de sector in gesprek. Er is goed in beeld waar, binnen de grenzen van de geldende EU OCR-verordening, concrete verbetermogelijkheden liggen. Alle betrokkenen spannen zich voor oplossingen in en daar zijn al concrete stappen gezet. Zo delen de toezichthouders NVWA en douane onderling hun operationele data, en deelt de NVWA daarnaast ook gegevens met het bedrijfsleven. Zo kunnen alle partijen hun deel in het operationele proces verder optimaliseren. Ik nodig de indieners van de motie – en andere geïnteresseerde Kamerleden – graag uit om een keer een importcontrole te bekijken, waarbij inzichtelijk wordt op welke manieren de verschillende toezichthouders hun krachten bundelen. Hiermee beschouw ik deze motie als afgedaan.

Tijdens het tweeminutendebat op 20 februari 2025 zegde ik uw Kamer toe om inzicht in de cijfers rond werkzaamheden te verstrekken over het aantal aangevraagde, toegewezen, afgezegde en afgewezen keuringen in de afgelopen vijf jaar, alsmede inzicht te geven in het aantal slachterijen dat wacht op uitbreiding van keuringsuren, de duur van deze wachttijd, de reden van deze wachttijd en de verwachte termijn voor toewijzing. De NVWA heeft in de afgelopen vijf jaar 99,77% van de aangevraagde werkzaamheden toegekend.

In de bijlage bij deze brief zijn tabellen opgenomen waarin te zien is hoe deze cijfers tot stand zijn gekomen. Indien de NVWA keuzes moet maken in werkzaamheden, is het effect op het publiek belang leidend. Zo krijgen aanvragen betreft levende dieren prioriteit vanwege het risico voor dierenwelzijn.

Voor wat betreft de uitbreiding van toezichtsuren, kan ik aangeven dat op dit moment negen bedrijven met een structureel uitbreidingsverzoek dan wel een verzoek tot het opstarten van een nieuw slachthuis op de wachtlijst staan. De uitbreidingswensen zijn onder andere een uur of meer per dag langer slachten of het uitbreiden van de slachtlijn. De NVWA kan deze aanvragen voor uitbreiding van capaciteit of verzoeken van nieuwe slachthuizen vanwege het gebrek aan capaciteit momenteel niet in behandeling nemen. De bedrijven zijn hierover geïnformeerd. De NVWA heeft een inspanningsverplichting[[1]](#footnote-1) als het gaat om het leveren van de wettelijk voorgeschreven capaciteit voor aangevraagde werkzaamheden en wordt bij het invullen van deze verplichting, zoals iedere andere werkgever, begrensd door de krapte op de arbeidsmarkt op dit moment. Om de schaarste op te kunnen vangen heeft de NVWA haar wervingsinspanning geïntensiveerd en heeft zij ook dierenartsen uit andere EU-lidstaten aangetrokken.

Tegenlijkertijd is binnen de NVWA veel aandacht voor het behouden van de huidige toezichthouders en wordt gewerkt aan het verder optimaliseren van de planning, o.a. door samen met de bedrijven de flexibiliteit voor de aanvraag te vergroten. De NVWA spreekt regelmatig met de sector over de uitvoering van werkzaamheden en uitdagingen daarbij. Het onderwerp wordt geagendeerd in de volgende Strategische Tafel waar op bestuurlijk niveau afstemming tussen NVWA en sector plaatsvindt. Ik beschouw de toezegging hiermee als afgedaan.

**Versterken van het toezicht**

Nadat uw Kamer op 23 mei 2023 het rapport “Bestuurlijke boete Wet dieren, Effecten van de bestuurlijke boete Wet dieren in de praktijk” (hierna: “het rapport van Berenschot”)[[2]](#footnote-2) is toegezonden, is nader bezien op welke wijze het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (het Besluit) kan worden aangepast om gesignaleerde knelpunten op te lossen (Kamerstuk 28 286, nr. 1294). Op basis van de opgehaalde perspectieven van stakeholders geeft het rapport van Berenschot onder andere de volgende knelpunten weer: problemen met boetebesluiten vanwege herhaalde overtredingen (recidive) en het leveren van maatwerk door de handhaver.[[3]](#footnote-3) Uit het rapport van Berenschot blijkt dat de bestuurlijke boete een afschrikwekkend effect heeft.[[4]](#footnote-4) Het rapport signaleert ook dat boetes zwaar kunnen uitvallen voor kleine bedrijven en relatief licht zijn voor grote bedrijven.

Inderdaad maakt het huidige boetestelsel in principe geen onderscheid tussen grote en kleine bedrijven. Het gaat om de ernst van de overtreding en de effecten die deze heeft op dierenleed, diergezondheid en voedselveiligheid. De rechtsgelijkheid vereist dat dezelfde gedragingen onder gelijke omstandigheden op gelijke wijze worden beoordeeld en behandeld. In voorkomende gevallen is maatwerk echter wel mogelijk via het reeds bestaande boetebeleid. Als de risico’s of gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu gering zijn of ontbreken wordt de boete door de NVWA gehalveerd. Daarnaast kan de NVWA in voorkomende gevallen gerichte oplossingen leveren om boetes te matigen indien bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. Zo kan de boete verlaagd worden indien sprake is van onvoldoende financiële draagkracht.

Dan kom ik hiermee gelijk op de motie van de leden Van Campen en Van der Plas betreft kleinschalige slachthuizen over onder meer differentiatie in bestuurlijke boetes tussen zelfslachtende slagers en grotere slachthuizen (Kamerstuk 36 600 XIV, nr. 41). Dat deel van de motie is ondersteunend aan bestaand beleid, omdat differentiatie – zoals aangegeven- al mogelijk is. In de motie werd tevens verzocht om een vast aanspreekpunt bij de NVWA voor kleinschalige slachthuizen. Vanaf 1 juli 2025 kunnen zelf slachtende slagers via 1 loket contact opnemen met de NVWA. De procedure hiervoor is ingericht en de zelf slachtende slagers zijn hierover inmiddels via hun branchevereniging KNS/VSV geïnformeerd.

In het derde punt in de motie werd de regering verzocht meer te differentiëren in toezichtskosten, door in verhouding lagere tarieven voor zelf slachtende slagers en hogere tarieven voor grotere slachthuizen in te voeren en dit budgetneutraal te doen. Hiervoor kan ik ook aangeven dat dat al bestaat. Voormalig minister Schouten heeft in 2021 reeds besloten de retributies voor de kleinschalige slachthuizen, waar alle zelfslachtende slagers onder vallen, nader te differentiëren. Deze differentiatie is ingericht op basis van het aantal grootvee eenheden (GVE) dat een bedrijf jaarlijks slacht. Kleinschalige slachthuizen worden gezien als slachthuizen met een geringe productie, en de grens voor geringe productie ligt op 1000 GVE per jaar.

Voor ongeveer 80 kleinschalige slachthuizen bestaan op dit moment al twee retributie- categorieën, en het creëren van een derde categorie ligt niet voor de hand. Een budgetneutrale schuif in retributies, door kosten van de ene partij (kleinschalige slachthuizen) in rekening te brengen bij een andere partij (grootschalige slachthuizen), is niet mogelijk. Ik beschouw de motie hiermee als afgedaan.

Ik ga verder met mijn reactie op het rapport van Berenschot, aangaande het onderwerp ‘recidive’. Als gevolg van de dwingendrechtelijke recidivebepaling kunnen boetes sterk oplopen, zoals Berenschot constateert. Op grond van deze bepaling worden boetes verhoogd met het bedrag van de eerder opgelegde boete, als een bedrijf opnieuw diezelfde overtreding begaat binnen vijf jaar, nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden. Door deze bepaling kunnen de boetes met name bij bedrijven die onder permanent toezicht staan (zoals grote slachthuizen) grenzeloos hoog worden. Om de scherpe randen van de recidivebepaling af te halen, hanteert de NVWA een recidiveplafond van zeven maal de nominale boete per overtreden norm.

Mijn voorganger heeft uw Kamer geïnformeerd[[5]](#footnote-5) over het voornemen om een inflatiecorrectie van de boetebedragen door te voeren alsmede de mogelijkheid om hogere boetes op te leggen aan grotere ondernemingen. Binnen het boetestelsel van de Wet dieren bestaat er geen verplichting om een dergelijke inflatiecorrectie door te voeren. De boetes zijn vastgelegd in vaste bedragen. Deze bedragen veranderen niet automatisch met de inflatie, tenzij de wetgever deze expliciet bijstelt. In een periode van economische onzekerheid en stijgende bedrijfskosten vind ik het niet opportuun boetes zonder inhoudelijke heroverweging te verhogen.

Het totaal overziend zie ik op dit moment geen aanleiding om tot aanpassing van het Besluit over te gaan. Ook niet op het punt van de omzetgerelateerde boete waarover ik uw Kamer op 11 februari jl. (Kenmerk 2025Z01271) heb geïnformeerd. Dit laat onverlet dat ik de effectiviteit van het boetestelsel nauwlettend blijf volgen. Indien de situatie verandert of blijkt dat het huidige stelsel tekortschiet in het realiseren van de nalevingsdoelstellingen, zal ik in overleg met uw Kamer bezien of aanvullende maatregelen alsnog nodig zijn.

In de motie-Graus en Van Campen (Kamerstuk 33 835 nr. 245) wordt de regering verzocht om buiten het strafrecht harder op te treden tegen recidivisten binnen de veetransportsector en slachthuizen die zich schuldig maken aan zware dierenmishandeling. Daarbij wordt specifiek verzocht om een beroeps-, transport-en houdverbod. Daarnaast wordt in de motie van de leden Graus en Eerdmans (Kamerstuk 28 286 nr. 1247) verzocht om hoge boetes in relatie tot het delict, gevangenisstraf, beroepsverbod en levenslang verbod op het houden van dieren voor recidivisten binnen slachthuizen. Beide moties ondersteunen mijn huidige beleid.

Voor slachthuizen zijn een transportverbod, een houdverbod en een beroepsverbod niet aan de orde. De NVWA heeft ander effectief instrumenten om bij zware overtredingen op te treden, zoals het schorsen van de erkenning van een slachthuis en het intrekken van de erkenning, waardoor het slachthuis direct (tijdelijk) wordt stilgelegd. Zoals eerder aan uw Kamer aangegeven (Kamerstuk 28 286 nr. 1335), heeft de NVWA de afgelopen jaren op slachthuizen ook sterk ingezet op het Verscherpt Toezicht (VeTo). Hierbij komen notoire overtreders of zware overtredingen onmiddellijk in beeld en worden direct passende maatregelen opgelegd. De ‘three strikes out’ aanpak is ook onderdeel van. De NVWA heeft daarbij ook de mogelijkheid om een erkenning al na 1 ernstige dierenwelzijnsovertreding te schorsen. Bedrijven moeten – voordat sprake kan zijn van het opheffen van de schorsing - daarnaast eerst aantonen dat zij de gesignaleerde risico’s beheersen en een verbeterplan indienen, dat door de NVWA als voldoende beoordeeld moet worden. Na het intrekken van de erkenning moet een nieuwe aanvraag ingediend worden, met alle verplichte (erkenning-verlenende) audits tot gevolg.

Ook voor de transportsector acht ik zwaardere maatregelen op dit moment niet nodig. Ook in deze sector worden notoire overtreders via verscherpt toezicht aangepakt. Een ultieme maatregel is het intrekken van de vervoersvergunning, maar ook het schorsen en intrekken van een getuigschrift van vakbekwaamheid of het opleggen van preventieve lasten, zijn maatregelen die de NVWA kan toepassen. Ik beschouw hiermee beide moties als afgedaan.

De staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,

J.F. Rummenie

**Bijlage 1 Aantallen aangevraagde, afgezegde en toegekende uren**

**2020**





**2021** 



**2022** 



**2023**





**2024**





**Uren per jaar**





**Wachtlijst uitbreiding keuring**



1. Uitspraak in voorlopige voorziening Rechtbank Den Haag van 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:10987 en uitspraak Gerechtshof Den Haag van 12 december 2023. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bijlage bij Kamerstuk 28 286, nr. 1294. [↑](#footnote-ref-2)
3. Onderzoeksrapport Bestuurlijke boete Wet dieren p. 17-19 en p. 29. [↑](#footnote-ref-3)
4. Onderzoeksrapport Bestuurlijke boete Wet dieren, p. 28. [↑](#footnote-ref-4)
5. Aanhangsel Handelingen II vergaderjaar 2023/24, nr. 1920. [↑](#footnote-ref-5)