

**28 286**

**Dierenwelzijn**

**Nr. 1392**

**Verslag van een schriftelijk overleg**

Vastgesteld 21 mei 2025

De vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur over de brief van 11 maart 2025 over de Stand van zaken rondom het handhavingsverzoek betreffende het gebruik van kraamkooien voor zeugen in de varkenshouderij (Kamerstuk 28 286, nr. 1386).

De vragen en opmerkingen zijn op 11 april 2025 aan de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur voorgelegd. Bij brief van 21 mei 2025 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Aardema

De griffier van de commissie,  
Jansma

## **Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en Reactie van de bewindspersoon**

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-PvdA-fractie en Reactie van de bewindspersoon**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief over de stand van zaken rondom het handhavingsverzoek betreffende het gebruik van kraamkooien voor zeugen in de varkenshouderij. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie willen benadrukken dat diverse wetenschappelijke onderzoeken aantonen dat de kraamkooi een ernstige aantasting van het welzijn van de zeug veroorzaakt, onder andere door Bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), European Food Safety Authority (EFSA) en Wageningen University & Research (WUR) en European Reference Center for Animal Welfare (EURCAW). Deze leden vinden het daarom goed dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) nader onderzoek gaat doen naar het gebruik van de kraamkooi door varkenshouders en of dit een overtreding oplevert van artikel 1.6 van het Besluit houders van dieren (Bhd) en de mogelijke handhaving die daaruit voortvloeit. Deze leden zijn daarom benieuwd naar de uitkomsten van dit lopende juridische traject.

#### **Vraag**

Kan de staatssecretaris een tijdspad schetsen van de drie fasen die de NVWA doorloopt tot aan de besluitvorming?

#### *Antwoord*

*Op 27 augustus 2024 heeft de rechter geoordeeld dat de minister van LNV, en daarmee de NVWA, nader onderzoek moet doen naar het gebruik van de kraamkooi door de varkenshouder en vervolgens een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Dit onderzoek ten behoeve van de onderbouwing van een nieuw besluit vergt een zorgvuldig proces. Om de belangen van de varkenshouder voldoende mee te kunnen wegen, is tijdens de eerste fase een onderzoek door een sectorkundige naar de specifieke*

*situatie bij de betreffende varkenshouder uitgevoerd. Dit onderzoek is inmiddels afgerond. Als de NVWA besluit tot handhaving over te gaan, wordt eerst een voornemen tot handhaving naar zowel de houder als de indiener van het handhavingsverzoek (Varkens in Nood) gestuurd. Beiden krijgen de gelegenheid input te leveren op dit voorgenomen besluit. Na deze 2<sup>de</sup> fase wordt tenslotte zo spoedig mogelijk een definitief besluit genomen. Zoals ook in de Kamerbrief d.d. 11 maart 2025 aangegeven (Kamerstuk 28 286, nr. 1386) staat dit definitieve besluit open voor beroep bij de rechter.*

### **Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie en Reactie van de bewindspersoon**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de stand van zaken rondom het handhavingsverzoek betreffende het gebruik van kraamkooien voor zeugen in de varkenshouderij.

Deze leden willen in de eerste plaats benadrukken het zeer onwenselijk te vinden dat een individuele ondernemer in onzekerheid zit vanwege onduidelijkheid over wet- en regelgeving. Op het bedrijf staan kraamboxen, thans een gangbare vorm van huisvesting in de varkenshouderij, waarbij de NVWA tijdens een inspectie geen overtreding van het Bhd heeft geconstateerd. Toch is deze varkenshouder lijdend voorwerp in een juridisch geschil, met mogelijke consequenties voor de toekomst van het bedrijf.

### **Vraag**

Deelt de staatssecretaris de mening dat deze situatie onrechtvaardig voelt? Hoe moeten andere goedwillende varkenshouders met kraamboxen op het bedrijf naar deze zaak kijken?

### **Antwoord**

*Ik kan me goed voorstellen dat de huidige onzekerheid voor varkenshouders onrechtvaardig voelt. Het ligt echter in de systematiek van onze wetgeving besloten dat een belanghebbende, via het doen van een handhavingsverzoek, een toezichthouder kan verzoeken om in een concrete situatie te beoordelen of een algemene geldende regel wordt nageleefd. In deze situatie heeft, zoals ook aangegeven in de Kamerbrief d.d. 11 maart 2025 (Kamerstuk 28286, nr. 1386), het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) geoordeeld dat de minister van LVVN, en daarmee de NVWA, nader onderzoek moet doen naar het gebruik van de kraamkooi door de varkenshouder en vervolgens een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Meer specifiek moet de minister, en daarmee de NVWA als de bevoegde instantie met mandaat in deze, een standpunt bepalen over de vraag of het gebruik van een kraamkooi in het algemeen reeds een overtreding oplevert van artikel 1.6, tweede lid, van het Bhd, en zo ja, waarom hiertegen niet zou kunnen worden opgetreden. De NVWA geeft daarmee dus uitvoering aan de uitspraak van de rechter. Tegelijkertijd kan en wil ik niet vooruitlopen op het nieuw te nemen besluit op het handhavingsverzoek en de eventuele consequenties die dit besluit mogelijk zou kunnen hebben voor de varkenshouderij.*

De leden van de VVD-fractie constateren dat de huidige wetgeving vanwege open normen in de praktijk leidt tot juridisch getouwtrek over dierenwelzijn en de invulling daarvan in de veehouderij. Dit leidt tot grote onduidelijkheid voor ondernemers over hun bedrijfsvoering. Deze leden roepen in herinnering dat de leden van de VVD-fractie een vergelijkbare situatie vreesden bij het amendement-Vestering (Kamerstuk 35 398, nr. 23).

## **Vraag**

Is de staatssecretaris met deze leden van mening dat het aan de wetgever is om klaarblijkelijke onduidelijkheden in wet- en regelgeving weg te nemen, in dit geval door het invullen van open normen?

### *Antwoord*

*Dat hangt van de specifieke situatie af. Wanneer bij de uitvoering van een in wet- of regelgeving opgenomen voorschrift zich onduidelijkheden voordoen, wordt gezien of invulling daarvan nodig is en hoe dit kan worden gedaan. Daar is onder andere het traject om te komen tot invulling van open normen voor ingericht (Kamerstuk 28 286, nr. 1139). Het vergt een afweging hoe die invulling kan worden gedaan en door wie. Zo kan het binnen de werkruimte van de toezichthouder liggen om de interpretatie van de norm vast te leggen in een door die toezichthouder op te stellen werkinstructie voor de inspecteurs. Daarnaast kan bijvoorbeeld een wetsinterpreterende beleidsregel door de verantwoordelijke bewindspersoon worden vastgesteld zodat duidelijk is hoe het voorschrift voor de uitvoering ervan wordt geïnterpreteerd. Wanneer geconcludeerd wordt dat het voorschrift zelf aanpassing behoeft, bijvoorbeeld op basis van signalen van de toezichthouder, is het inderdaad aan de wet- of regelgever om de nut en noodzaak daarvan te beoordelen en desgewenst tot aanpassing over te gaan. Daarbij zal ook steeds moeten worden gezien hoe een voorgenomen invulling zich verhoudt tot de veelal Europese herkomst van dierenwelzijnsvoorschriften voor de veehouderij en of die Europese regelgeving ruimte laat voor een voorgenomen invulling.*

Om duidelijkheid te verschaffen over dierenwelzijnsregels heeft de Kamer vorig jaar de Wet Dieren aangepast via het amendement-De Groot/Van Campen, zoals verwerkt in artikel 2.3a. Deze leden hebben hier een aantal vragen over.

### **Vraag**

Beaamt de staatssecretaris dat de aankomende Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) moet leiden tot het uiterlijk in 2040 bewerkstelligen van een dierwaardige veehouderij zoals gedefinieerd in artikel 2.3a lid 2?

### *Antwoord*

*De minister van LVVN beaamt dat deze passage is opgenomen in de Wet dieren.. Artikel 2.3a kent daarbij wel een uitzondering op die tijdshorizon, namelijk als het noodzakelijk is voor bepaalde situaties een langere en redelijke (overgangs)termijn te stellen vanwege de terugverdiëntijd van noodzakelijke investeringen (artikel 2.3a, vierde lid). De minister van LVVN werkt aan een Algemene Maatregel van Bestuur dierwaardige veehouderij 2040 voor melkvee, kalveren, pluimvee (alleen kippen) en varkens.*

### **Vraag**

Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat deze AMvB een einde moet maken aan de open normen in onze dierenwelzijnswetgeving, niet alleen in de varkenshouderij maar ook in andere diersectoren? Denkt de staatssecretaris dat daarmee onduidelijkheden voor ondernemers, zoals in het voorliggende juridische geschil, voorkomen kunnen worden?

### *Antwoord*

*De minister van LVVN zal regels in de AMvB waar mogelijk vormgeven 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 generieke aanpak of voorschrift voor te schrijven. Bovendien bieden doelvoorschriften, die bovendien techniekonafhankelijk zijn omschreven, ruimte voor innovatie en de mogelijkheid om met nieuwe toekomstige geschikte manieren 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 en per wanneer. Het doel moet daarvoor voldoende concreet zijn zodat objectief door de*

*toezichthouder kan worden vastgesteld of een houder het gestelde doel heeft behaald.*

### **Vraag**

Kan de staatssecretaris bevestigen dat de vast te stellen AMvB voor 1 juli 2025 wordt voorgehangen bij de Kamer conform de wettelijke deadline van artikel 10.10? Indien de staatssecretaris een van bovenstaande vragen niet instemmend kan beantwoorden, kan de staatssecretaris dan uitvoerig uiteenzetten waarom niet?

### *Antwoord*

*De minister van LVVN streeft ernaar om de AMvB zo spoedig mogelijk voor te hangen bij de Kamer. Het gaat om een complexe en veelomvattende AMvB voor vier veehouderijsectoren en dat vergt een zorgvuldige voorbereiding.*

### **Vraag**

Deze leden vragen wat de stand van zaken is van het convenant dierwaardige veehouderij. In welke fase bevinden de gesprekken zich?

### *Antwoord*

*De minister van LVVN is samen met convenantpartijen vergevorderd in besprekingen over het convenant dierwaardige veehouderij. Zij streven ernaar om op korte termijn over te gaan tot ondertekening van het convenant. De minister van LVVN zal u daar nader over informeren.*

Tot slot willen de leden van de VVD-fractie een en ander vragen over de uitspraak van het College van Beroep.

### **Vraag**

Ten eerste, waarom is de gemachtigde van de minister tijdens de zitting niet ingegaan op de stelling van Varkens in Nood (ViN) dat niet vaststaat dat het gebruik van kraamkooien biggensterfte beperkt? Kan de staatssecretaris dat hierbij alsnog doen, en kan de staatssecretaris daarbij ook ingaan op het standpunt van ViN dat daarvoor langer gebruik dan drie of vier dagen nodig zou zijn?

*Antwoord*

*De inbreng tijdens een zitting wordt mede bepaald door de standpunten van partijen die zijn ingebracht tot dan toe, het verloop van de zitting, vragen van en regievoering door de rechter en de bedrijfsspecifieke situatie. In algemene zin kan ik aangeven dat huisvesting voor zeugen in hun kraamperiode waarbij de zeug zich vrij kan bewegen (zogenaamde "vrijloopkraamhokken"), de zeug de gelegenheid kan bieden om haar gedragsbehoeftes, waaronder maternale zorg in voldoende mate te uiten. De minister van LNV zal in het traject naar een meer dierwaardige veehouderij een voorstel voor wijziging overwegen ten aanzien van het nu geldende juridische kader voor het gebruik van kraamkooien bij zeugen.*

## **Vraag**

Waarom is de gestelde termijn van acht weken overschreden, wanneer verwacht de staatssecretaris een nieuwe beslissing te kunnen nemen en kan de staatssecretaris toezeggen zijn beslissing inclusief onderbouwing ook aan de Kamer te doen toekomen?

*Antwoord*

*Zoals ook aangegeven in mijn antwoord op vraag van GroenLinks-PvdA vergt het nemen van een nieuw besluit een zorgvuldig proces. De NVWA verwacht op korte termijn een besluit in deze concrete zaak te kunnen nemen. Ik zal uw Kamer daarna informeren over de strekking van het genomen besluit.*

## **Vraag**

Voorziet de staatssecretaris dat op basis van artikel 1.6 voor allerlei huisvestingstypen handhavingsverzoeken zullen worden gedaan?

## *Antwoord*

*De NVWA zag de afgelopen jaren een stijgende lijn in het aantal handhavingsverzoeken dat jaarlijks wordt ontvangen: van 15 in 2021 naar 57 in 2023<sup>1</sup>. En alhoewel handhavingsverzoeken over uiteenlopende onderwerpen worden ingediend, heeft het grootste deel van de verzoeken betrekking op dierenwelzijn.*

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie en Reactie van de bewindspersoon**

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van de brief over de stand van zaken rondom het handhavingsverzoek betreffende het gebruik van kraamboxen voor zeugen in de varkenshouderij. Deze leden hebben daar een aantal vragen over.

Het gebruik van kraamboxen is op dit moment in Nederland gangbaar in de zeugenhouderij. Hoewel het Bhd (artikel 1.6) bepaalt dat een dier voldoende ruimte wordt gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften, wordt niet gesteld dat het gebruik van kraamboxen (of kraamkooien) verboden is. Sterker nog, in artikel 2.19, lid 6 staat dat in een stal waarin een zogende zeug met biggen zich niet vrij kan bewegen of omdraaien, beschikken de biggen over voldoende ruimte om ongehinderd te kunnen worden gezoogd. Daarnaast staat in artikel 2.3 van datzelfde besluit wanneer een dier permanent of geregeld wordt aangebonden, vastgeketend of geïmmobiliseerd, het voldoende ruimte gelaten wordt voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Daarmee is wat de leden van de BBB-fractie betreft voldoende duidelijk gemaakt dat het gebruik van kraamboxen is toegestaan onder het Bhd.

---

<sup>1</sup> <https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/publicaties/jaarbeeld-2023/nvwa-brede-themas>

**Vraag**

Als het gebruik niet expliciet verboden is, maar feitelijk expliciet toegestaan, en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) op 27 augustus 2024 heeft geoordeeld dat de NVWA nader onderzoek moet doen naar het gebruik van de kraambox en moet aangeven waarom tegen het gebruik niet hoeft te worden opgetreden, willen de leden van de BBB-fractie vragen waarom de NVWA niet aan dat verzoek van het CBb heeft voldaan en waarom kennelijk wordt overwogen om dat ook in de toekomst niet te doen. Hoe ziet de staatssecretaris dit besluit van de NVWA in het licht van artikel 2.3 en 2.19 van het Bhd, waarin expliciet wordt gesproken over de fixatie van dieren?

**Antwoord**

*Zoals ook aangegeven in mijn antwoord op de eerste vraag van de VVD, geeft de NVWA op dit moment uitvoering aan de opdracht van de rechter en verwacht ik dat er binnenkort een besluit in deze concrete zaak kan worden genomen. Tegen deze beslissing staat vervolgens voor zowel de ondernemer als voor de verzoeker beroep open bij de rechter. Omdat het definitieve besluit nog niet is genomen, wil en kan ik hier niet verder op voor uit lopen.*

De leden van de BBB-fractie willen benadrukken dat artikel 1.6 van het Bhd een implementatie is van richtlijn 98/58/EG, waarmee het houden van zeugen in kraamboxen ook op Europees niveau toegestaan is. Het niet indienen van een goede onderbouwing van het afwijzen van het handhavingsverzoek leidt daarmee volgens deze leden tot het implementeren van een nationale kop op Europees beleid. De leden van de BBB-fractie willen benadrukken dat een interventie bovendien evenredig en proportioneel moet zijn.

**Vraag**

Ziet de staatssecretaris het optreden tegen het gebruik van kraamboxen in de gehele sector als evenredig en proportioneel? Wordt bij die overweging ook rekening gehouden met het lopende traject voor meer dierwaardige veehouderij?

**Antwoord**

*In deze kwestie wordt de toezichthouder verzocht om te handhaven in een concrete situatie. Daarbij worden de feiten en omstandigheden van het individuele geval getoetst aan relevante regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder proportionaliteit. Zoals ook al eerder aangegeven is het definitieve besluit nog niet genomen en kan ik niet vooruit lopen op de eventuele consequenties die dit besluit mogelijk zou kunnen hebben voor de varkenshouderij. Het juridische traject waarin de NVWA uitvoering geeft aan de opdracht van de rechter loopt parallel aan het traject van de minister van LVVN waarin gewerkt wordt aan een Algemene Maatregel van Bestuur dierwaardige veehouderij 2040 voor melkvee, kalveren, pluimvee (alleen kippen) en varkens. In algemene zin kan pas rekening gehouden worden met het traject naar een nog meer dierwaardige veehouderij, als concreet zicht is op het wel of niet toestaan van het gebruik van kraamkooien hierin.*

### **Vraag**

Wat betekent dit in termen van financiële lastenverzwaring voor ondernemers en hoe verhoudt zich dit ten opzichte van het convenant dierwaardige veehouderij waarin de kosten voor dierenwelzijn verwacht worden te verhogen? Worden deze kosten alleen op ondernemers verhaald of landen deze ergens anders in de keten?

### **Antwoord**

*Stappen naar een nog meer dierwaardige veehouderij vergen in de periode 2025 – 2040 forse investeringen, zo heeft u eerder kunnen lezen in de sociaal economische impactanalyse<sup>2</sup> van WSER/CAF die mede op verzoek van de convenantpartijen dierwaardige veehouderij is opgesteld. De minister van LVVN is van mening dat te stellen nadere regels op gebied van dierwaardige veehouderij handhaafbaar, uitvoerbaar en proportioneel moeten 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.*

### **Vraag**

In hoeverre wordt verwacht dat de houding van de NVWA in dit geval een belemmering vormt voor een goed verloop van het traject voor een meer dierwaardige veehouderij, waar

---

<sup>2</sup> Kamerstuk 28 286, nr. 1340

ook een convenant aan verbonden is waarin alle afspraken rondom de randvoorwaarden (markt, vergunning, onderzoek) worden afgesproken?

*Antwoord*

*In deze kwestie wordt de toezichthouder verzocht om te handhaven in een concrete situatie. Daarbij worden de feiten en omstandigheden van het individuele geval getoetst aan relevante regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder proportionaliteit. De beoordeling van dit handhavingsverzoek waarbij de NVWA uitvoering geeft aan de opdracht van de rechter is geen belemmering voor het traject van de minister van LNVN waarin gewerkt wordt aan een aanpassing van de normen via de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) dierwaardige veehouderij 2040. Zoals te doen gebruikelijk bij nieuwe regelgeving voert de NVWA op deze voorgenomen AMvB een handhaafbaarheids, uitvoerbaarheids- en fraudebestendighheids-toets uit.*

De leden van de BBB-fractie maken zich zeer grote zorgen over de opstelling van de NVWA, die gezien kan worden als het afdwingen van het ontstaan van jurisprudentie, regels en wetten door een instantie die slechts als controlerende instantie zou moeten optreden. Deze leden vragen of de staatssecretaris deze zorgen deelt.

**Vraag**

Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat de NVWA op deze wijze veel invloed heeft op het ontstaan van jurisprudentie?

*Antwoord*

*De wetgever heeft de NVWA belast met de handhaving van de Wet Dieren en de NVWA voert deze taak uit met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter toetst de besluiten van de NVWA aan de in Nederland geldende voorschriften en aan deze beginselen en vormt zo jurisprudentie. Het staat de wetgever vrij om door nieuwe wetgeving bepaalde wetsuitleg en jurisprudentie bij te sturen.*

**Vraag**

Deelt de staatssecretaris de mening dat de NVWA zo het beleid maakt, waar dat feitelijk overgelaten zou moeten worden aan het Kabinet en de Staten-Generaal?

### *Antwoord*

*Nee, de NVWA houdt toezicht op door de wetgever vastgelegde, geldende algemene voorschriften. En zie voor een verdere toelichting ook het antwoord op de vraag van de VVD betreft de invulling van open normen en het antwoord op de vraag hiervoor.*

### **Vraag**

Deze leden willen daarom van de staatssecretaris weten hoe het heeft kunnen gebeuren dat een varkenshouder die voldoet aan wettelijke eisen toch naar aanleiding van een handhavingsverzoek het risico loopt te worden gehandhaafd of zelfs gesanctioneerd. Wie heeft de beslissing om geen onderbouwing van de afwijzing van het handhavingsverzoek in te dienen genomen en op basis van welke argumenten is dat gedaan?

### *Antwoord*

*Zoals aangegeven in mijn antwoord op de eerste vraag van de VVD kan een belanghebbende, via het doen van een handhavingsverzoek, een toezichthouder verzoeken om in een concrete situatie te beoordelen of een algemene geldende regel wordt nageleefd. Op dit moment geeft de NVWA uitvoering aan de opdracht van de rechter. Zoals ook aangegeven in de Kamerbrief d.d. 11 maart 2025 (Kamerstuk 28286, nr. 1386), heeft de NVWA het handhavingsverzoek in eerste instantie onderbouwd afgewezen.*

### **Vraag**

Deelt de staatssecretaris bovendien de mening dat de NVWA nu zonder onderbouwing een eigen invulling geeft van de open normen in artikel 1.6 van het Bhd waarin fysiologische en ethologische behoeften niet gedefinieerd worden?

### *Antwoord*

*Nee en zie voor een nadere toelichting mijn antwoorden op de eerste en tweede vraag van de VVD betreft de toelichting op het juridisch traject en de wijze waarop open normen kunnen worden ingevuld.*

### **Vraag**

Ook willen deze leden weten of de NVWA gedwongen kan

worden om het afwijzen van dergelijke handhavingsverzoeken, die gericht zijn op een gangbare houderijvorm in Nederland, die niet expliciet verboden is, altijd op alle mogelijke manieren te verdedigen in juridische procedures.

#### *Antwoord*

*De wetgever heeft de handhaving van de algemene voorschriften voor dieren in de veehouderij in en op grond van de Wet Dieren opgedragen aan de NVWA. De NVWA handelt met mandaat van in dit geval de minister van LVVN en beoordeelt bij haar toepassing van de geldende normen steeds de concrete omstandigheden van het geval. Als de belanghebbende het niet eens is met een besluit, kan hij tegen het besluit van de NVWA bezwaar indienen en daarna beroep aantekenen, waarbij de rechter beziekt of de overheid de regels rechtmatig heeft toegepast. In het belang van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het voorkomen van politieke willekeur is het handelen van een minister of staatssecretaris aan regels gebonden. In algemene zin en conform de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties kan de Minister aan de NVWA onder andere een bijzondere aanwijzing geven. Een bijzondere aanwijzing mag niet zien op: het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden; de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie. Gelet hierop kan ik de NVWA niet dwingen om in concrete situaties op een vooraf door mij voorgeschreven wijze te handelen of te besluiten.*

#### **Vraag**

Is de staatssecretaris het met de leden van de BBB-fractie eens dat het niet verdedigen van de afwijzing van het handhavingsverzoek gezien kan worden als een teken van een zeer onbetrouwbare overheid?

#### *Antwoord*

*De NVWA heeft het handhavingsverzoek in eerste instantie onderbouwd afgewezen en voert op dit moment op basis van de in Nederland geldende regelgeving de opdracht van de rechter uit.*

Het optreden tegen niet verboden, gangbare houderijvormen, kan een opmaat vormen voor een vloedgolf aan handhavingsverzoeken tegen andere gangbare en toegestane houderijvormen.

### **Vraag**

Hoe gaan de NVWA en de staatssecretaris zich daarop voorbereiden?

### *Antwoord*

*Zoals ook aangegeven in antwoord op vragen van de VVD loopt het traject om te komen tot invulling van open normen (Kamerstuk 28 286, nr. 1139). Ik verwacht dat het aantal handhavingsverzoeken met de invulling hiervan zal afnemen. Tegelijkertijd is en blijft opvolging geven aan handhavingsverzoeken onderdeel van het werk van de NVWA.*

### **Vraag**

Is de staatssecretaris het met de leden van BBB-fractie eens dat bovenstaande kan leiden tot het einde van de varkenshouderij, terwijl de varkenshouderij zich gewoon houdt aan Europese en Nederlandse regelgeving? Indien dit het geval is, wat gaat de staatssecretaris doen om dit te voorkomen?

### *Antwoord*

*Ik kan en wil niet vooruitlopen op het nieuw te nemen besluit op het handhavingsverzoek en de eventuele consequenties die die nieuwe handhavingsverzoeken mogelijk zouden kunnen hebben voor de varkenshouderij. Zoals in eerdere antwoorden gemeld, werkt de minister van LNV aan de AMvB waarvoor wettelijk opdracht is gegeven. De verplichtingen die in de AMvB worden opgenomen, zullen varkenshouders duidelijkheid bieden welke aanpassingen en investeringen zij moeten verrichten ten behoeve van de ontwikkeling naar een toekomstbestendige, nog meer dierwaardige varkenshouderij. Daarbij is de minister van LNV van mening dat de te stellen verplichtingen handhaafbaar, uitvoerbaar en proportioneel moeten zijn. Dat betekent dat het noodzakelijk is dat varkenshouders de kosten kunnen dragen en zij de kans hebben om de investeringen om aan die verplichtingen te voldoen, kunnen terugverdienen en een redelijk inkomen kunnen verwerven.*

## **Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie en Reactie van de bewindspersoon**

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de brief over kraamkooien in de varkenshouderij en hebben hier nog enkele vragen over.

Allereerst wijzen deze leden erop dat dit een lopend juridisch traject betreft en dat de politiek zich hier afzijdig van zou moeten houden. Het CBb heeft de regering opgedragen het beleid opnieuw te toetsten aan de wet, gebaseerd op de stand der wetenschap. Het is niet aan de Kamer om hierover te oordelen en al helemaal niet om de uitspraken van de rechter ter discussie te stellen.

### **Vraag**

Kan de staatssecretaris dat bevestigen?

### *Antwoord*

*Ja, zie ook mijn antwoord op de eerste vraag van de VVD. De NVWA geeft in dit lopend juridisch traject uitvoering aan de uitspraak van de rechter.*

De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat deze casus alles te maken heeft met het feit dat moederzeugen nog altijd tussen metalen stangen worden gehouden, waardoor ze nauwelijks kunnen bewegen, laat staan dat ze op een normale manier voor hun biggetjes kunnen zorgen. Een aantal dagen voordat zeugen bevallen, worden ze vastgezet. Pas als de biggetjes vier weken oud zijn, mogen ze de kooi verlaten. De moederzeug heeft gedurende deze periode geen bewegingsvrijheid en kan niet voor haar biggen zorgen. De Universiteit Utrecht concludeerde dat varkens de behoefte hebben om maternaal gedrag te vertonen, waaronder

nestbouwgedrag en zooggedrag.<sup>3</sup> Deze kooien maken het onmogelijk om het natuurlijke gedrag te vertonen. De EFSA bevestigt dit en stelt dat de kraamkooi de bewegingsvrijheid van de zeug ernstig beperkt en haar natuurlijke, intrinsiek gemotiveerde gedrag – zoals het bouwen van een nest – onmogelijk maakt.<sup>4</sup>

## Vraag

Onderschrijft de staatssecretaris deze conclusies van de Universiteit Utrecht en de EFSA? Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke onderzoeken baseert de staatssecretaris zich dan precies? Onderschrijft de staatssecretaris de bevinding van Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek van de NVWA dat het fixeren van zeugen in een kraambox één van de grootste risico's voor dierenwelzijn is, omdat de emotionele toestand, de beperking van het natuurlijk gedrag en de lage waardering van de intrinsieke waarde van dieren langdurig onder druk staat?<sup>5</sup> Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke onderzoeken baseert de staatssecretaris zich dan precies?

## Antwoord

*Het definitieve besluit is nog niet genomen, dus ik kan en wil hier niet op vooruit lopen.*

Tevens wijzen deze leden erop dat zelfs de minister in de rechtszaak heeft erkend dat een kraamkooi zorgt voor het lijden van dieren.<sup>6</sup> De leden van de PvdD-fractie wijzen erop dat het wettelijk verboden is om de bewegingsvrijheid van

---

<sup>3</sup>Universiteit Utrecht, Quickscan informatieset Convenant Dierwaardige Veehouderij, <https://open.overheid.nl/documenten/6abf05c4-702e-42cd-a239-5e8ce0f1a96e/file>

<sup>4</sup> EFSA, 25 augustus 2022, Welfare of pigs on farm (EFSA, 2022: Welfare of pigs on farm)

<sup>5</sup> NVWA, Advies van BuRO over de risicobeoordeling roodvlees- en grofwildketen, (<https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/documenten/dier/dierenwelzijn/welzijn/risicobeoordelingen/advies-van-buro-over-de-risicobeoordeling-roodvlees-en-grofwildketen>)

<sup>6</sup> College van Beroep voor het bedrijfsleven, 27 augustus 2024, (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:CBB:2024:578>)

een dier te beperken zodat het dier daardoor onnodig lijdt of letsel wordt toegebracht. Ook is het verplicht om dieren voldoende ruimte te bieden voor fysiologische en ethologische behoeften (artikel 1.6 van het Bhd).

### **Vraag**

Deelt de staatssecretaris, op basis van bovengenoemde rapporten en inzichten, de conclusie dat deze kooien niet 'dierwaardig' zijn? Zo nee, waarom niet en op welke wetenschappelijke onderzoeken baseert de staatssecretaris zich dan precies?

### *Antwoord*

*Over het dierenwelzijn van zeugen gehouden in kraamkooien zijn meerdere wetenschappelijke inzichten beschikbaar. Bij de onderbouwing van een te nemen besluit, zeker in het geval van open normen, moeten deze wetenschappelijke inzichten ook betrokken worden. In die beoordeling worden ook eventuele overige bijzondere omstandigheden meegewogen.*

### **Vraag**

Is de staatssecretaris het ermee eens dat, indien wordt geoordeeld dat deze kooien in strijd zijn met de geldende wet- en regelgeving, de NVWA hoort te handhaven? Zo nee, waarom niet en waar baseert de staatssecretaris zich dan op?

### *Antwoord*

*Als sprake is van een overtreding, moet het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, gelet op de beginselplicht tot handhaving, in de regel van deze bevoegdheid gebruik maken. Dit vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaving. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag hiervan worden afgezien. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn wanneer er concreet zicht is op legalisatie van de te beoordelen situatie. Ook 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. Dit volgt uit vaste jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter.*