

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

1920

Vragen van het lid **Van Campen** (VVD) aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over *het bericht «Boetes elk jaar omhoog, behalve voor dierenleed in slachthuizen»* (ingezonden 19 februari 2024).

Antwoord van Minister **Adema** (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) (ontvangen 5 juni 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Boetes elk jaar omhoog, behalve voor dierenleed in slachthuizen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met het feit dat boetes voor overtredingen in slachthuizen al sinds 2012 niet meer zijn verhoogd?

Antwoord 2

De boetebedragen in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren zijn sinds de inwerkingtreding daarvan in 2013 niet meer aangepast.

Ik vind het belangrijk dat de hoogte van boetes voor overtredingen voldoende afschrikwekkend zijn. Daarom wil ik ten eerste een inflatiecorrectie toepassen op de hoogte van boetecategorieën voor bedrijven. Hiertoe zal ik een wijzigingsbesluit in procedure brengen.

De inflatie is in de periode van 2013 (het jaar waarop het Besluit in werking is getreden) tot en met 2023 met 28,1%² gestegen. Dat betekent dat de huidige boete van 2500 € voor overtreding van onder meer regels voor het doden van dieren in een slachthuis, na correctie voor inflatie, ruim 3200 € zal bedragen voor een enkele overtreding. Ik wil deze correctie doorvoeren voor alle boetecategorieën.

Ik vind echter dat enkel een inflatiecorrectie onvoldoende is. Elk incident waarbij het dierenwelzijn bij slachthuizen in het geding is, is er een te veel. Dat moet beter, en de sector is aan zet om dit te bewerkstelligen. Daar waar

¹ RTL Nieuws, 19 februari 2024, «Boetes elk jaar omhoog, behalve voor dierenleed in slachthuizen» (<https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5434512/slachthuizen-dierenmishandeling-boetes-varkens-runderen-slachten>)

² Op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

de sector dat niet doet, moet de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) stevig in kunnen grijpen. Ik heb diverse maatregelen genomen om het NVWA toezicht op de vleesketen te versterken (Kamerbrief 28 286, nr. 1294 en Kamerbrief 28 286, nr. 1335), waaronder de 3 strikes out aanpak en de inzet op cameratoezicht (zie hierover ook het antwoord op vragen 9 en 10). Om ervoor te zorgen dat boetes ook voor grotere bedrijven voldoende afschrikwekkend zijn, wil ik de mogelijkheid creëren om aan deze grote bedrijven, zoals bijvoorbeeld de grote slachthuizen, hogere boetes op te leggen. Dit vergroot de slagkracht van de NVWA om dierenwelzijnsnormen af te kunnen dwingen. Zie voor een nadere toelichting hierover mijn antwoord op vraag 5.

Vraag 3

Kunt u aangeven wat op dit moment de hoogtes van de boetebedragen zijn en kunt u daarnaast een reflectie geven op deze bedragen?

Antwoord 3

In het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren zijn de volgende 5 boetecategorieën vastgelegd:

- Categorie 1 (500 €): voor overtreding van regels met geringe gevolgen voor dierenwelzijn, diergezondheid of volksgezondheid. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorschriften die bijvoorbeeld te maken hebben met stamboeken.
- Categorie 2 (1500 €): overtredingen door de houder van een dier van bepalingen ter bescherming van onder andere de gezondheid of het welzijn van de dieren.
- Categorie 3 (2500 €): overtreding van regels over het doden van dieren in een slachthuis, bepalingen, gericht tot de houder van een dier, die vooral dienen ter bescherming van de volksgezondheid, regels over de productie en handel in dierlijke (bij)producten ter bescherming van de dier- en volksgezondheid, regels over de productie van vlees en regels over de bestrijding van dierziekten en zoönosen door houders, handelaren en slachthuizen.
- Categorie 4 (5000 €): overtreding van regels over onder andere de productie en handel in diervoeders en diergeneesmiddelen, ziekteverwekkers, het verwerken van dierlijke bijproducten, de bestrijding van dierziekten en zoönosen door verwerkers van dierlijke bijproducten.
- Categorie 5 (10.000 €, of indien dat meer is, 10% van de jaaromzet): overtreding van bepalingen over groeibevorderende stoffen en het gebruik van antibiotica.

Daarnaast geldt dat, als het economisch voordeel dat behaald is door een overtreding de hoogte van een van de boetecategorieën aanmerkelijk overschrijdt, de Minister van LNV een bestuurlijke boete kan opleggen van ten hoogste de categorie 5.

In het Besluit worden omstandigheden gespecificeerd die aanleiding kunnen geven om deze genoemde basisbedragen te verhogen of te verlagen. Zo kan de boete, indien risico's of gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, dierenwelzijn, diergezondheid of milieu gering zijn of ontbreken, worden gehalveerd; bij ernstige risico's of gevolgen kan het bedrag worden verdubbeld. Recidive is een andere boeteverhogende omstandigheid: als een overtreder binnen vijf jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden opnieuw die overtreding begaat, wordt het boetegedrag verhoogd met het bedrag van de eerder opgelegde bestuurlijke boete. Dat betekent dat een overtreder aan wie een boete van € 2.500 is opgelegd en die binnen vijf jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, een boete krijgt van € 5.000, de boete voor de derde overtreding is € 7.500 enzovoorts.

In de praktijk kunnen met name partijen die onder permanent toezicht staan, zoals slachterijen, met de toepassing van de recidivebepaling te maken krijgen.

Ik heb in 2022 een onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van de bestuurlijke boete. Uit het onderzoeksrapport van Berenschot blijkt dat de bestuurlijke boete een afschrikwekkend effect heeft. Het rapport signaleert dat boetes zwaar kunnen uitvallen voor kleine bedrijven en relatief licht zijn voor grote bedrijven. Slachterijen, zo meldt het rapport, geven aan dat de boetes door de samenloop van permanent toezicht en toepassing van de recidive-

bepaling zeer hoog kunnen oplopen. Ik heb u dit rapport vergezeld van mijn reactie in mei 2023 toegestuurd (Kamerstuk 28 286, nr. 1294).

Zoals ik reeds heb aangegeven in het antwoord op vraag 2 vind ik het van belang dat de boetes voldoende afschrikwekkend zijn.

Vraag 4

Deelt u de mening dat het uitblijven van verhogingen en de huidige hoogte voor een perverse prikkel kan zorgen bij slachthuizen, waarmee wordt afgedaan aan de hoge standaard waaraan we deze bedrijven moeten houden?

Antwoord 4

Als ik de vraag goed begrijp, bedoelt u met een «perverse prikkel» dat het voor slachthuizen bij de huidige hoogte van de bestuurlijke boetes kan lonen om overtredingen te begaan. Het met de overtreding te behalen voordeel zou groter kunnen zijn dan het verschuldigde boetebedrag.

Ik vind het belangrijk dat de hoogte van de boetes voorkomt dat een dergelijke perverse prikkel bestaat. Overtredingen ten aanzien van dierenwelzijn en/of voedselveiligheid zijn onacceptabel en mogen niet lonen. Ik acht een juiste interventiemix van bestraffende bestuurlijke boetes en corrigerende interventies cruciaal om naleving te bewerkstelligen. Bestuurlijke boetes zorgen vaak voor een «wake up call» door een kortstondige negatieve financiële prikkel. Corrigerende interventies kunnen langduriger effecten hebben waardoor bijvoorbeeld een verbeterde cultuur van een bedrijf leidt tot betere naleving. Een recent voorbeeld is de aanpak die de NVWA heeft ontwikkeld voor verscherpt toezicht (waaronder de «3 Strikes Out-aanpak», zie hierover ook het antwoord op vraag 9) bij slachthuizen die herhaaldelijk in overtreding zijn.

Vraag 5

Vindt u de huidige boetetarieven afdoende afschrikwekkend? Zo nee, bent u bereid om de boetes op te hogen conform een tarief dat afdoende afschrikwekkend is en bedrijven aan voorgenoemde hoge standaard kunnen worden gehouden?

Antwoord 5

Boetes kunnen relatief zwaar uitvallen voor kleine bedrijven en particulieren (zoals kinderboerderijen/ hobbyboeren) en relatief licht zijn voor grote bedrijven (zoals grote slachthuizen). Tegelijkertijd worden boetes als gevolg van «boetestapeling» door toepassing van de recidivebepaling door slachterijen als hoog ervaren.

Er is daarom een behoefte vanuit de toezichthouder om maatwerk te kunnen leveren. Om daarin te kunnen voorzien pas ik, zoals ik eerder heb aangegeven, het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren aan (Kamerstuk 18 286, nr. 1294).

Ik wil dat hogere boetes (naast een door te voeren inflatiecorrectie) aan grote bedrijven, zoals grote slachthuizen, kunnen worden opgelegd, om te garanderen dat boetes ook voor deze slachthuizen voldoende afschrikwekkend zijn. Daarvoor onderzoek ik op welke wijze de omzetgerelateerde boete in de boeteregelgeving beter uitvoerbaar kan worden gemaakt. Het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren biedt de mogelijkheid om, zoals aangegeven in het antwoord op vraag 3, een omzetgerelateerde boete op te leggen als het economisch voordeel dat behaald is door een overtreding aanmerkelijk hoger is dan de aangewezen boetecategorie. Dit geldt voor alle categorieën. De uitvoerbaarheid van het opleggen van deze omzetgerelateerde boete is voor verbetering vatbaar. Het voorgeschreven vaste percentage en het ontbreken van voldoende mogelijkheden tot maatwerk kunnen zorgen voor niet proportionele boetes. Daarnaast onderzoek ik of het boetebedrag van categorie 3, dat kan worden opgelegd bij overtreding van regels voor het doden van dieren in een slachthuis verder (naast de inflatiecorrectie) kan worden verhoogd voor slachthuizen, zonder dat dit leidt tot buitenproportionele boetes voor kleine slachthuizen en zelfslachters.

Vraag 6

Kunt u aangeven wanneer u deze ophoging inregelt, indien u bereid bent om de boetes op te hogen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 6

Ik streef ernaar om het aangepaste besluit in juli 2025 in werking te laten treden. Het vergt helaas enige tijd om de voor een dergelijk besluit noodzakelijke processtappen te doorlopen. In de tussentijd streef ik ernaar om overtredingen van bepaalde welzijnsregels door slachthuizen in een hogere boetecategorie te plaatsen, zoals omschreven in het antwoord bij vraag 5.

Vraag 7

Deelt u de mening dat er met de benoemde tijd tussen de geconstateerde overtreding en het opleggen van de boete, een onevenredige discrepantie bestaat met de tijd tot wanneer de boete wordt ontvangen?

Antwoord 7

Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, ziet de NVWA er als eerste op toe dat de overtreder de overtreding beëindigt. De interventie die de toezichthouder ter plekke inzet, is passend bij de overtreding. Hier gaat direct een corrigerende werking vanuit. Een voorbeeld van zo'n corrigerende interventie is dat de NVWA de slachtband stil legt of de slachtsnelheid verlaagt. Daarnaast kan de NVWA besluiten om ook een Rapport van Bevindingen (RvB) op te maken. De NVWA streeft ernaar om de afhandeling van RvB's binnen de termijn van 13 weken af te ronden. Deze termijn werd de afgelopen jaren vaak niet behaald. Ik ben net als de inspecteur-generaal van de NVWA van mening dat met een spoedige afhandeling de overtreder beter de link legt tussen de overtreding en de ontvangen boete. De NVWA werkt er dan ook hard aan om de overtreder binnen de wettelijke termijn van dertien weken te laten weten welke sanctie wordt opgelegd. Zie ook mijn antwoord op vraag 8.

Vraag 8

Zo ja, kunt u aangeven waardoor het zo lang moet duren voordat boetes worden ontvangen en bent u voornemens om doorlooptijd te verkorten? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

De reden voor de lange doorlooptijden is een combinatie van de zorgvuldigheid waarmee een afweging gemaakt wordt en de druk op de beschikbare capaciteit. Eind 2023 is de NVWA een project gestart om de doorlooptijden te verkorten. Zo wordt de toezichthouder optimaal ondersteund bij het maken van een RvB, is de samenwerking in de afhandeling geoptimaliseerd en wordt gericht capaciteit ingezet om de voorraad weg te werken. De NVWA doet er alles aan om de RvB's die na 15 januari 2024 zijn opgemaakt, binnen 13 weken af te ronden.

Vraag 9

Kunt u een stand van zaken geven over de uitvoering van de motie van van de leden Van Campen/Eerdmans (Kamerstuk 28 286, nr. 1249), waarbij de Kamer pleit voor een strengere procedure langs het *three-strikes out* principe?

Antwoord 9

De «3 Strikes Out-aanpak» is vanaf 1 december 2023 onderdeel van het verscherpt toezicht in slachthuizen en ingebed in het reguliere handhavingsbeleid. Inmiddels zijn in januari en februari bij twee verschillende roodvlees-slachthuizen strikes vastgesteld. In een brief heb ik de Kamer geïnformeerd over welke overtredingen in ieder geval onder «3 Strikes Out» vallen (Kamerstuk 28 286, nr. 1315). Als bij deze ondernemers voor de derde keer in 2 jaar een overtreding uit die lijst wordt geconstateerd, is het bedrijf «out» en worden de erkenningen van deze bedrijven geschorst. Deze ondernemers hebben dus één strike achter hun naam staan, moeten een verbeterplan indienen en zijn ook onder verscherpt toezicht geplaatst (Kamerbrief 28 286, nr. 1335).

Vraag 10

Wat is de stand van zaken van het wetsvoorstel Cameratoezicht in slachthuizen, wat volgens de beantwoording van de feitelijke vragen over de begroting LNV 2024 binnenkort in consultatie zou moeten gaan? Wordt met dit

wetsvoorstel ook de mogelijkheid van artificial intelligence in slachthuizen geregeld, waarmee bij toezicht meer kan worden gekeken naar dierenwelzijn in de hele bedrijfsvoering, dan enkel naar incidenten?

Antwoord 10

Ik verwacht dat het ontwerp-wetsvoorstel cameratoezicht in slachthuizen en verzamelcentra in het voorjaar in consultatie gaat. In het ontwerp-wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om regels te kunnen stellen over de toepassing van kunstmatige intelligentie, algoritmes en sensortechnologie om camerabeelden beter te kunnen selecteren en te analyseren. Er zijn reeds verschillende van deze «slimme» camerasystemen in ontwikkeling om bedrijven te helpen, dierenwelzijn structureel beter te borgen in hun bedrijfsvoering. Ik ga ervan uit dat deze technologieën op termijn ook van meerwaarde zullen zijn voor het toezicht van de NVWA. De toepassing van kunstmatige intelligentie en algoritmes zal conform het implementatiekader «verantwoorde inzet algoritmes» plaatsvinden.

Vraag 11

Kunt u deze vragen elk afzonderlijk en zo spoedig mogelijk beantwoorden?

Antwoord 11

Ja, alle vragen zijn afzonderlijk beantwoord. Ik heb ernaar gestreefd om de antwoorden zo snel mogelijk, binnen de gebruikelijke termijn aan uw Kamer te sturen. Helaas is dat niet gelukt vanwege de benodigde afstemming tussen de betrokken diensten bij het opstellen van de antwoorden.