ECLI:NL:CBB:2026:488

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	13-10-2026
Datum publicatie	13-10-2026
Zaaknummer	25/991
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verzoeken om handhaving wat betreft couperen van biggenstaarten. Aan de orde is de vraag of de staatssecretaris de verzoeken van Varkens in Nood om handhavend op te treden, terecht heeft afgewezen. Volgens de staatssecretaris kan hij, op grond van de geldende regelgeving, niet vaststellen of sprake is van een overtreding van het verbod op het couperen van biggenstaarten. Er is sprake van een overtreding van dit verbod als niet is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen. Het College komt tot het oordeel dat de regelgeving wat betreft het verbod op het couperen van biggenstaarten de staatssecretaris voldoende handvatten biedt om toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van het verbod. En daarom ook om vast te kunnen vaststellen of sprake is van een overtreding van de daarin opgenomen verbodsbepaling. De weigering van de staatssecretaris om handhavend op te treden is onvoldoende gemotiveerd. De staatssecretaris moet binnen zes maanden nieuwe besluiten nemen over de handhavingsverzoeken.
Wetsverwijzingen	Wet dieren
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 25/991

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 oktober 2026 in de zaak tussen

Stichting Varkens in Nood, te Amsterdam (Varkens in Nood)

(gemachtigden: mr. J. Tingen, mr. M.C. Pakkert en mr. L. Striekwold)

en

de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen: de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur)

(gemachtigde: mr. E.M. Scheffer)

met als derde partijen

[naam 1] , te [woonplaats 1] ([naam 1]),
[naam 2] , te [woonplaats 2] ([naam 2]), en
[naam 3] , te [woonplaats 3] ([naam 3]),
gezamenlijk: varkenshouders
(gemachtigde: mr. R. Snel)

Procesverloop in beroep

Varkens in Nood heeft tegen de beslissing op bezwaar van de staatssecretaris van 7 november 2025 (bestreden besluit) beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

Derde partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting over de zaak gegeven.

De zitting was op 20 juli 2026. Aan de zitting hebben deelgenomen namens Varkens in Nood haar gemachtigden en [naam 4] , namens de staatssecretaris zijn gemachtigde en [naam 5] , [naam 6] en [naam 7] en namens de varkenshouders hun gemachtigde en [naam 8] , [naam 9] en [naam 10] allen van de Producten Organisatie Varkenshouderij (POV).

Samenvatting

Aan de orde is de vraag of de staatssecretaris de verzoeken van Varkens in Nood om handhavend op te treden, terecht heeft afgewezen. Volgens de staatssecretaris kan hij, op grond van de geldende regelgeving, niet vaststellen of sprake is van een overtreding van het verbod op het couperen van biggenstaarten. Er is sprake van een overtreding van dit verbod als niet is voldaan aan de voorwaarden genoemd in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen. Het College komt tot het oordeel dat de regelgeving wat betreft het verbod op het couperen van biggenstaarten de staatssecretaris voldoende handvatten biedt om toezicht te kunnen uitoefenen op de naleving van het verbod. En daarom ook om vast te kunnen vaststellen of sprake is van een overtreding van de daarin opgenomen verbodsbepaling. De weigering van de staatssecretaris om handhavend op te treden is onvoldoende gemotiveerd. De staatssecretaris moet binnen zes maanden nieuwe besluiten nemen over de handhavingsverzoeken. Het College licht zijn oordeel hieronder toe.

Inleiding

1.1 Varkens in Nood heeft de staatssecretaris schriftelijk op 3 maart 2023, respectievelijk op 11 mei 2023 verzocht om handhavend op te treden tegen meerdere varkenshouders, waaronder de als derde partijen aangemerkte varkenshouders, wegens overtreding van de artikelen 2.1 en 2.8 van de Wet dieren en artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen.

1.2 Toezichthouders van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) hebben naar aanleiding van de handhavingsverzoeken een inspectie uitgevoerd op de bedrijven van de varkenshouders en hebben daarbij geconstateerd dat op hun bedrijven biggenstaarten zijn gecoupeerd. Tijdens de inspectie hebben zij de aanwezige bedrijfsleiding gevraagd naar de praktijk van het couperen van biggenstaarten op het bedrijf. De toezichthouders hebben hun bevindingen en de reactie van de bedrijfsleiding vastgelegd in rapporten. De verschillende varkenshouders hebben in het kader van de inspectie diverse stukken verstrekt aan de toezichthouders.

1.3 Met de besluiten van 6 september 2023, respectievelijk 23 november 2023 (afwijzingsbesluiten) heeft de staatssecretaris de handhavingsverzoeken van Varkens in Nood afgewezen. De staatssecretaris stelt in deze besluiten vast dat bij de varkenshouders sprake is van een overtreding vanwege het op deze bedrijven couperen van biggenstaarten. Hij gaat evenwel niet over tot handhaving omdat, kort samengevat, de betreffende varkenshouder daardoor onevenredig zou worden getroffen op grond van de volgende redenen. Nog niet de hele varkensproductieketen is op niet-gecoupeerde varkens ingesteld, waardoor bij handhaving de varkenshouders mogelijk extra kosten moeten maken voor (verdere) aanpassingen in hun bedrijfsvoering, zij worden benadeeld in hun concurrentiepositie en worden individueel belast met een ketenbrede problematiek. Verder is voor de varkenshouder niet duidelijk aan welke voorwaarden hij moet voldoen en kan door de toezichthouder niet worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor het couperen is voldaan. Ten slotte lopen er diverse trajecten om te komen tot een nadere invulling van de voorwaarden waaronder gecoupeerd mag worden (zoals herziening van Europese regelgeving, het convenant dierwaardige veehouderij en de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur dierwaardige veehouderij). Zolang de invulling van die voorwaarden niet heeft plaatsgevonden, acht de staatssecretaris het niet opportuun om over te gaan tot handhaving. Wel legt de staatssecretaris een bestuurlijke boete op aan [naam 1] en [naam 2] voor het niet toepassen van voldoende hokverrijking.

1.4 Met het bestreden besluit heeft de staatssecretaris de bezwaren van Varkens in Nood ongegrond verklaard en de afwijzingsbesluiten in stand gelaten onder wijziging van de motivering. De voorwaarden genoemd in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen waaraan moet worden voldaan om biggenstaarten te mogen couperen, bevatten volgens de staatssecretaris te veel onduidelijkheden en open normen waardoor de handhaving van dit artikel onuitvoerbaar is. Volgens de staatssecretaris hebben de varkenshouders voldaan aan de voorwaarde dat de biggen die worden gecoupeerd niet ouder mogen zijn dan vier dagen, lijken de varkenshouders te voldoen aan de voorwaarde dat kwetsuren moeten zijn geconstateerd, maar is niet vast te stellen of de varkenshouders hebben voldaan aan de voorwaarde dat maatregelen moeten zijn getroffen ter voorkoming van staartbijten en andere gedragsstoornissen, die bovendien niet werkzaam zijn gebleken. De beschikbare gegevens, waaronder de welzijnschecks die de staatssecretaris in de bezwaarprocedure heeft opgevraagd bij de varkenshouders, geven hierover onvoldoende uitsluitsel. Daarbij is volgens de staatssecretaris uit de wetstekst zelf niet af te leiden welke maatregelen voldoende zijn om, in afwachting van resultaat van de maatregelen, nog te mogen couperen. Ook volgt daaruit niet wanneer de effectiviteit van de getroffen maatregelen voldoende is om het risico op staartbijten te verminderen en het couperen achterwege te laten. De reikwijdte die de getroffen maatregelen (kunnen) hebben en hoe de staatssecretaris moet beoordelen of de varkenshouder terecht heeft vastgesteld dat deze maatregelen onvoldoende effectief waren, is op basis van deze tekst niet duidelijk. Daarnaast is het moeilijk vast te stellen op welk moment een varkenshouder maatregelen heeft getroffen, omdat in de regelgeving hiervoor geen registratieplicht of een

bewijsverplichting voor de varkenshouders is opgenomen. In het bestreden besluit komt de staatssecretaris, anders dan bij de afwijzingsbesluiten, tot de conclusie dat hij op basis van de huidige regelgeving geen overtreding kan vaststellen en dus ook niet bevoegd is om handhavend op te treden. Dat betekent volgens de staatssecretaris dat, net als in de afwijzingsbesluiten, de handhavingsverzoeken van Varkens in Nood terecht zijn afgewezen.

Wettelijk kader

2.1 In artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren is bepaald dat het verboden is lichamelijke ingrepen te verrichten bij een dier. In het tweede lid, onder b, is bepaald dat dit verbod niet van toepassing is bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingrepen.

In artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen is als een dergelijke lichamelijk ingreep aangewezen het verwijderen (couperen) van een deel van de staart bij biggen, mits:

1° het dier niet ouder is dan vier dagen;

2° kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, en

3° 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.

2.2 Met deze regeling zijn de in artikel 4 en bijlage I, hoofdstuk I, onder 8, van Richtlijn 2008/120/EG1 neergelegde normen wat betreft het couperen van de staart bij varkens geïmplementeerd (zie daarover verder 8.1 en 8.2).

2.3 Deze bepalingen en andere voor deze zaak relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak.

Beoordeling van het beroep

Leeswijzer

3 Het College geeft hierna eerst de beroepsgronden van Varkens in Nood en de standpunten van de andere partijen weer. Aan de hand van een indeling in onderwerpen bespreekt het College daarna de beroepsgronden, waarin de standpunten van de andere partijen worden betrokken. Na een tussenconclusie bespreekt het College wat die conclusie betekent voor de verdere beoordeling van de handhavingsverzoeken ten aanzien van de varkenshouders. Het College sluit af met een eindconclusie.

Standpunt van Varkens in Nood

4.1 Varkens in Nood heeft haar beroepsgronden zeer uitgebreid onderbouwd en toegelicht. Het College vat de beroepsgronden hieronder als volgt samen.

4.2 Varkens in Nood voert allereerst aan dat de staatssecretaris de systematiek van artikel 2.3, aanhef, onder b, van het Besluit diergeneeskundigen en artikel 2.8 van de Wet dieren onjuist toepast door zich op het standpunt te stellen dat geen overtreding kan worden vastgesteld omdat open normen niet zijn ingevuld. Als niet kan worden vastgesteld of aan de voorwaarden van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen is voldaan volgt uit de wetssystematiek al dat sprake is van overtreding van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren.

Varkens in Nood wijst erop dat het verbod op het routinematig couperen van biggenstaarten en de voorwaarden waaronder couperen wel is toegelaten zoals opgenomen in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen, een implementatie betreft van Unierecht; artikel 4 en bijlage I, hoofdstuk I, onder 8, van Richtlijn 2008/120/EG. De kern van de regeling in de richtlijn is het implementeren van een continue cyclus van preventieve maatregelen, gericht op het voorkomen van staartbijten. Dat blijkt uit verschillende documenten van de Europese Commissie, waaronder de brief van de Europese Commissie van 15 juni 2021 aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de daarbij als bijlage gevoegde Annex I. Legislative requirements. Ingevolge artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen kan alleen in bijzondere gevallen een uitzondering worden gemaakt op het verbod op het routinematig couperen, namelijk als kwetsuren zijn geconstateerd en de getroffen maatregelen om staartbijten te voorkomen onvoldoende zijn gebleken. Gelet op de wetssystematiek moet deze uitzondering op het verbod restrictief worden geïnterpreteerd. Indien niet kan worden vastgesteld of aan de voorwaarden van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen is voldaan, is sprake van een overtreding van het verbod van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren. Dat een afnemer niet bereid is varkens met intacte staarten af te nemen, is onvoldoende reden om tot couperen over te gaan.
Gelet op de tekst van de voorwaarde van artikel 2.3, aanhef en onder b, sub 2, van het Besluit diergeneeskundigen moeten eerst kwetsuren worden geconstateerd voordat tot couperen mag worden overgegaan.
Wanneer staartbijten plaatsvindt en om die reden varkens worden gecoupeerd, moeten tegelijkertijd (nieuwe) preventieve maatregelen worden getroffen. Dit om ervoor te zorgen dat de oorzaak van het staartbijten wordt aangepakt en het couperen na een tijdje weer kan stoppen. Gedurende de periode die nodig is om te evalueren of die nieuwe maatregelen effectief blijken te zijn, mag er tijdelijk worden gecoupeerd. Als de maatregelen effectief blijken en het staarbijten is gestopt, moet het couperen ook stoppen. Blijken de maatregelen niet effectief en worden er dus nog steeds nieuwe kwetsuren geconstateerd, dan blijft het couperen toegestaan op voorwaarde dat weer nieuwe maatregelen worden getroffen om de kans op staartbijten te verkleinen. Zo ontstaat er een door de Europese regelgever bedoelde continue cyclus van maatregelen gericht op het voorkomen van staartbijten. Het

is aan de varkenshouders om bewijsstukken te overleggen waaruit blijkt dat er voorafgaand aan het couperen kwetsuren zijn geconstateerd en (nieuwe) preventieve maatregelen zijn genomen en het couperen dus is toegestaan. Gelet op de duidelijke wetssystematiek is van onduidelijke wetgeving die het niet mogelijk maakt om de regeling toe te passen en te handhaven volgens Varkens in Nood dan ook geen sprake.

4.3 Varkens in Nood betoogt verder dat de staatsecretaris ten onrechte niet bij de beslissing op de handhavingsverzoeken ten aanzien van de varkenshouders zelf invulling heeft gegeven aan met name de voorwaarden genoemd in artikel 2.3, aanhef en onder b, sub 2 en 3, van het Besluit diergeneeskundigen voor zover die volgens hem open normen bevatten dan wel onduidelijk zijn. De staatssecretaris had daarvoor voldoende aanknopingspunten kunnen vinden in:

i. de wetsgeschiedenis en het doel van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen;
ii. Aanbeveling (EU) 2016/366 van de Europese Commissie over de toepassing van de Richtlijn 200/120/EG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens wat maatregelen betreft om couperen minder noodzakelijk te maken (Aanbeveling);
iii. de audit die de Europese Commissie heeft uitgevoerd in Nederland van 8 mei 2017 tot en met 12 mei 2017 ter beoordeling van de activiteiten van de lidstaten ter voorkoming van staartbijten en het couperen van staarten als routinemaatregel bij varkens;
iv. beschikbare wetenschappelijke kennis die bij Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA aanwezig is en
v. kennis en ervaringen van toezichthouders uit andere lidstaten die wel effectief zijn bij het tegengaan van routinematig couperen.

Onder verwijzing naar verschillende uitspraken van het College wijst Varkens in Nood er verder op dat uit de rechtspraak bovendien volgt dat van professionele marktdeelnemers, zoals de varkenshouders, mag worden verwacht dat zij nagaan wat het doel en de strekking van een norm is als deze onduidelijk is. De genoemde aanknopingspunten gelden in dit verband ook voor de varkenshouders.

4.4 Varkens in Nood stelt dat bij alle drie de varkenshouders niet is voldaan aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen, waardoor couperen van biggenstaarten op deze bedrijven in strijd met artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren plaatsvindt. Varkens in Nood bestrijdt allereerst de conclusie van de staatssecretaris dat bij twee van de drie varkenshouders ([naam 1] en [naam 3]) voldaan lijkt te zijn aan de voorwaarde dat kwetsuren moeten zijn geconstateerd (tweede voorwaarde). Er is onvoldoende aangetoond dat sprake is van kwetsuren, dan wel dat recent geen kwetsuren zijn vastgesteld. Ook bestrijdt Varkens in Nood de conclusie van de staatssecretaris dat hij op basis van de beschikbare informatie niet kon vaststellen of was voldaan aan de voorwaarde dat effectieve maatregelen moeten zijn getroffen die niet werkzaam zijn gebleken (derde voorwaarde). Varkens in Nood vindt verder dat er al een overtreding had moeten worden vastgesteld omdat bij geen van de varkenshouders sprake is van een continue cyclus van preventieve maatregelen ter voorkoming van staartbijten. Op grond van de beschikbare welzijnschecks van de varkenshouders trekt Varkens in Nood de conclusie dat bij geen van de varkenshouders toereikende maatregelen zijn getroffen die de kans op staartbijten reduceren. Bovendien rechtvaardigt het enkele feit dat bij twee van de varkenshouders een overtreding is geconstateerd omdat onvoldoende hokverrijking is aangeboden, al de conclusie dat onvoldoende maatregelen zijn getroffen en dat daarom dus ook niet is voldaan aan de derde voorwaarde.

Varkens in Nood kwalificeert het handelen van de staatssecretaris om geen overtreding vast te stellen als generieke weigerachtigheid om handhavend op te treden tegen de varkenshouders. Daarmee is het bestreden besluit in strijd met de beginselplicht tot handhaving en het beginsel van loyale Europese samenwerking.

4.5 Varkens in Nood verzoekt het College om het geschil finaal te beslechten en zelf in de zaak te voorzien door een last onder dwangsom op te leggen ten aanzien van de varkenshouders ter beëindiging van de overtreding, dan wel een bestuurlijke lus toe te passen die hierop is gericht.

Standpunt van de staatssecretaris

5.1 De staatssecretaris benadrukt zijn inzet voor dierenwelzijn, maar wijst op de problematiek waar hij in dit geval op stuit in zijn rol als toezichthouder bij het uitvoeren van controles en het interpreteren van de regelgeving. De staatssecretaris wijst er daarbij op dat de bewijslast dat sprake is van een overtreding op hem als bestuursorgaan rust. Dat betekent dat hij op basis van concrete feiten en omstandigheden vaststelt dat een varkenshouder aan één of meer van de voorwaarden niet heeft voldaan. Daarbij geldt de onschuldpresumptie als uitgangspunt. Voor een geslaagd beroep op de voorwaarden voor uitzondering van het coupeerverbod, ligt het op de weg van degene die daar een beroep op doet, in dit geval de varkenshouders, om feiten te stellen en materiaal aan te dragen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of aannemelijk is dat zijn situatie valt onder deze uitzonderingsgronden. De staatssecretaris wijst erop dat artikel 2.3 van het Besluit diergeneeskundigen zelf geen regeling bevat over de bewijsmiddelen die kunnen of moeten worden gehanteerd bij het onderzoek naar de vraag of aan deze voorwaarden is voldaan. Ook is er geen verplichting opgelegd op varkenshouders om documenten te verzamelen of te bewaren om aan te tonen welke kwetsuren zijn geconstateerd en welke maatregelen zijn genomen. Dit bemoeilijkt de controles van de toezichthouder. Dit maakt ook dat de staatssecretaris in het licht van de eis om zorgvuldigheid te betrachten komt tot een andere waardering van de feiten en omstandigheden dan Varkens in Nood.

5.2 De staatssecretaris wijst er verder op dat de regelgeving geen duidelijkheid biedt over onder meer de vraag door wie kwetsuren moeten zijn geconstateerd, hoe de bevindingen moeten worden vastgelegd, hoe en door wie het bewijs moet worden geleverd, binnen welke groep of locatie binnen de productieketen de kwetsuren moeten zijn geconstateerd, bij welke kwetsuren maatregelen moeten worden genomen en wat de geldigheidsduur van de maatregelen is.

De Annex I. Legislative requirements waar Varkens in Nood naar verwijst, kent de staatsecretaris niet, maar kan hierbij evenals de audit volgens de staatssecretaris geen duidelijkheid bieden omdat deze niet gepubliceerd is, slechts een expertanalyse bevat en geen juridisch advies, en bovendien niet is gericht tot de varkenshouders. Het kan dan ook niet worden aangemerkt als bindend document. Ook de wetsgeschiedenis en de Aanbeveling van de Europese Commissie geven geen nadere duiding aan de drie voorwaarden.

De staatssecretaris wijst er op dat wetenschappelijke informatie over staartbijten aangeeft dat het om multifactoriële problematiek gaat die niet eenvoudig of met in chronologische volgorde uit te zetten stappen bestreden kan worden. Daarbij is de situatie van de lidstaten zeer verschillend. Het verschil met andere lidstaten zit vooral in de (aanvullende) verplichtingen en stimulerende maatregelen die andere lidstaten hebben en de interpretatie van geschiktheid voor transport in de uitvoeringspraktijk wat betreft dieren met een staartbeschadiging. De staatssecretaris ziet hierin juist een bevestiging dat een stapsgewijze aanpak nodig is om uitvoeringsproblemen op te lossen en zaken te harmoniseren om het houden van varkens zonder gecoupeerde staarten in de toekomst mogelijk te maken.

5.3 Door deze onduidelijkheden en open normen in de tekst van de regelgeving is handhaving op dit moment onuitvoerbaar voor de staatssecretaris. De staatssecretaris erkent dat het aan hem is om open normen in de regelgeving ten behoeve van de uitvoering van toezicht in te vullen als varkenshouders dit nalaten, maar dit gaat volgens de staatssecretaris niet zo ver dat hij een eigen draai kan geven aan gebrekkige regelgeving om tot normstelling voor sectoren te komen. Op dit moment is het vanwege de huidige open normen, de veelheid aan factoren die relevant zijn en de onderlinge samenhang van die factoren, niet mogelijk een werkbaar handhavingsprotocol op te stellen. Om in dit geval handhavend op te kunnen treden is dan ook wijziging van de regelgeving nodig. De staatssecretaris wijst erop dat hij dit zeer actief ter hand heeft genomen in de op dit moment in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur dierwaardige veehouderij. Daarmee wordt het Besluit houders van dieren gewijzigd door het introduceren van een logboek (dat onderdeel wordt van het bedrijfsgezondheidsplan), een registratieverplichting, een halfjaarlijkse verplichting om een risicoanalyse uit te voeren en een verplicht verbeterplan als wordt gecoupeerd. Ook worden de drie voorwaarden van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen grondig

geherformuleerd en vindt een gefaseerde aanpak plaats voor de lengte van de staart die moet overblijven na het couperen. De onduidelijkheden voor de toezichthouder en de onzekerheden voor de varkenshouder worden in de toekomst hiermee weggenomen.

5.4 De staatssecretaris komt op grond van de hiervoor genoemde redenen tot de conclusie dat op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal ten aanzien van de varkenshouders niet is vast te stellen of sprake was van overtredingen in de onderzoeksperiode (3 maart 2023 tot 23 november 2023).

Zo hebben [naam 1] en [naam 3] aannemelijk gemaakt dat sprake was van kwetsuren. Bij [naam 1] blijkt dit uit een verklaring van een Duitse afnemer. De staatssecretaris merkt hierbij op dat noch uit artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen noch uit de toelichting daarop volgt dat de constatering van kwetsuren bij varkens uitsluitend op de eerste bedrijfslocatie moet plaatsvinden en niet verderop in de productieketen. Bij [naam 3] blijkt dit uit de welzijnschecks een half jaar voor de inspectie, waarin de varkenshouder had aangegeven dat toen geen sprake was van een 100% score wat betreft onbeschadigde oren of staarten.

Ten aanzien van de derde voorwaarde stelt de staatssecretaris dat het zonder registratieverplichting voor de varkenshouder niet mogelijk is om vast te stellen wanneer een zogenaamde cyclus van preventieve maatregelen start en eindigt. De beschikbare welzijnschecks geven, anders dan Varkens in Nood aanvoert, geen aanknopingspunt voor de conclusie dat geen toereikende maatregelen zijn getroffen op de bedrijven van de varkenshouders, omdat deze welzijnschecks deels dateren van na de onderzoeksperiode.

Dat de vastgestelde overtredingen wegens onvoldoende hokverrijking al maken dat geen toereikende maatregelen zijn getroffen volgt de staatssecretaris niet. Uit de tekst van de wet volgt namelijk niet dat het verstrekken van hokverrijking altijd onderdeel moet uitmaken van de maatregelen die varkenshouders hebben getroffen voorafgaand aan het couperen van iggenstaarten. In de wetenschappelijke literatuur is ook geen direct causaal verband aangetoond tussen het ontbreken van hokverrijking en het uitbreken van bijtgedrag. Het gaat vaak om een combinatie van factoren die voor het varken stress veroorzaken wat geuit kan worden in bijtgedrag.

Standpunt van de varkenshouders

6.1 De varkenshouders achten het onrechtvaardig en willekeurig dat Varkens in Nood juist hun bedrijven inzet als breekijzer in een discussie die Varkens in Nood voert met de staatssecretaris over in de kern de omstandigheden waaronder varkens in Nederland worden gehouden, met alle zorgen en stress die deze zaak voor hen heeft. Hun bedrijven worden hierdoor betrokken in de discussie tussen Varkens in Nood en de staatssecretaris, die in feite over de varkenssector als geheel gaat. Zij stellen zich op het standpunt dat de staatssecretaris terecht heeft geconcludeerd dat van een overtreding niet is gebleken.

6.2 De varkenshouders stellen voorop dat de tekst van artikel 2.8 van de Wet dieren en die van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen niet vaag is en ook geen vage normen bevat die nader moeten worden ingevuld. Uit de tekst van bijlage I, hoofdstuk I, onder 8, van Richtlijn 2008/120/EG volgt dat het couperen van biggenstaarten als categorische uitzondering op het algemene verbod op ingrepen juist is toegestaan. De implementatie van Richtlijn 2008/120/EG in artikel 2.8 van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen is duidelijk. Uit de regelgeving volgt dat couperen in beginsel is toegestaan, behalve wanneer niet is voldaan aan de uiterst concrete voorwaarden die in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen zijn genoemd en sprake is van routinematig couperen. De varkenshouders stellen dan ook dat de uitleg die Varkens in Nood hieraan geeft, die erop neerkomt dat het couperen van staarten alleen tijdelijk is toegestaan in de periode tussen het uitvoeren van maatregelen en het evalueren daarvan, onjuist is.

6.3 Dit betekent volgens de varkenshouders dat zodra kwetsuren zijn geconstateerd, van routinematig couperen geen sprake is. Daarbij is duidelijk dat de kwetsuren zich in elk geval niet kunnen voordoen bij de te couperen biggen zelf, maar juist elders in het bedrijf en bij varkens in een andere levensfase.

Het is dan ook altijd preventief ter voorkoming van toekomstige schade door het staartbijten voor varkens elders in de keten. Daaruit volgt dat ook kwetsuren die elders, verderop in de keten worden geconstateerd, in aanmerking moeten worden genomen. Noch de tekst van Richtlijn 2008/120/EG, noch de tekst van het Besluit diergeneeskundigen dwingt tot de conclusie dat de kwetsuren in het bedrijf van de varkenshouder moeten zijn geconstateerd.

6.4 De varkenshouders wijzen er verder op dat de zinsnede in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen dat getroffen maatregelen niet werkzaam zijn gebleken niet is terug te voeren op Richtlijn 2008/120/EG en bovendien materieel niets toevoegt aan de (tweede) voorwaarde dat er kwetsuren bij andere varkens zijn geconstateerd. Als er maatregelen zijn getroffen én kwetsuren zijn geconstateerd, dan volgt daaruit al dat de maatregelen niet werkzaam waren. Er staat in deze bepaling geen resultaatsverplichting om alle maatregelen te treffen totdat staartbijten niet meer voorkomt. Van een verplichte opwaartse spiraal van maatregelen en evaluaties is anders dan Varkens in Nood aanvoert, geen sprake. Uit de bepaling volgt verder dat vertrekpunt bij het nemen van maatregelen de stalsystemen - vanwege de in aanmerking te nemen omgevingsfactoren of beheerssystemen - en de varkensdichtheid zijn. Daarmee staat volgens de varkenshouders vast dat de huisvestingssituatie geen voorwerp is van de te nemen maatregelen.

6.5 De varkenshouders voeren aan dat in hun bedrijven staartbijten is geconstateerd en ook (enige) maatregelen zijn getroffen om staartbijten te voorkomen. Zodoende is er geen bewijs op grond waarvan de staatssecretaris een voor hen belastend besluit kan nemen. De varkenshouders wijzen er daarbij op dat de welzijnschecks niet bedoeld en ook niet geschikt zijn om een continue cyclus van maatregelen te administreren of te bewijzen en dus ook niet zijn bedoeld om te worden gebruikt als handhavingsinformatie. De welzijnschecks zijn uitsluitend bedoeld als instrument voor de varkenshouder om op gestructureerde wijze te kijken naar risicofactoren voor het welzijn van de varkens. Volgens de varkenshouders kan de staatssecretaris hier uitsluitend waarde aan hechten voor de vaststelling dat dierenwelzijn de voortdurende aandacht heeft van de varkenshouders. De varkenshouders verzetten zich ertegen dat er wordt gehandhaafd op basis van regels die zij niet kunnen kennen. Dat verdraagt zich niet met de rechtszekerheid.

Beoordeling door het College

Uitgangspunt bij beoordeling

7 Degene die om handhaving verzoekt moet voldoende concrete aanknopingspunten bieden voor (nader onderzoek naar) de vaststelling dat sprake is van een overtreding. Niet in geschil is dat Varkens in Nood voldoende aanknopingspunten heeft gegeven voor een nader onderzoek door de staatssecretaris naar de vaststelling of al dan niet sprake is van overtreding van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3 aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen door de varkenshouders. Het College moet aan de hand van de beroepsgronden van Varkens in Nood beoordelen of het bestreden besluit rechtmatig is genomen. Dat in dit geval bij die beoordeling centraal staat of deze drie varkenshouders zich houden aan de geldende regelgeving is inherent aan het bestuursrechtelijke systeem waarbij het besluitbegrip uitgangspunt is, en het in procedures bij de bestuursrechter dus altijd gaat over een besluit betreffende een concrete (rechts)persoon of situatie. Daaraan doet niet af dat deze beoordeling mogelijk ook van belang is voor de hele varkenssector.

Implementatie van Richtlijn 2008/120/EG

8.1 In artikel 4 en bijlage I, hoofdstuk I, onder 8 van Richtlijn 2008/120/EG is bepaald dat de lidstaten erop toezien dat alle ingrepen die geen therapeutisch of diagnostisch doel dienen en geen verband houden met het merken van varkens overeenkomstig de ter zake geldende wetgeving, en die resulteren in de beschadiging of verlies van een gevoelig deel van het lichaam of in een wijziging van de botstructuur, zijn verboden, met uitzondering van het couperen van een deel van de staart. Ook is

bepaald dat het couperen van een deel van de staarten niet als routinemaatregel mag worden uitgevoerd, maar alleen wanneer bepaalde kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd. Vóórdat tot deze ingrepen wordt besloten, moeten maatregelen worden getroffen om staartbijten en andere gedragsstoornissen te voorkomen, de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking genomen. Hiertoe moeten ontoereikende omgevingsfactoren of beheerssystemen worden aangepast.

Uit de titel en de considerans van Richtlijn 2008/120/EG volgt dat dit minimumnormen betreft ter bescherming van varkens. Uit punt 11 van de considerans blijkt dat de Uniewetgever in zijn overwegingen heeft betrokken dat het couperen van de staart bij de varkens vaak onmiddellijke pijn en in enkele gevallen langdurige pijn veroorzaakt, wat het welzijn van de varkens aantast. Al eerder waren in Richtlijn 91/630 EEG2 (en opvolgende wijzigingen) in de Bijlage, hoofdstuk II, onder III, punt 4, minimumnormen ter bescherming van varkens vastgelegd, en was het als routine gedeeltelijk couperen van de staart van biggen verboden en alleen onder voorwaarden toegestaan.

8.2 Artikel 4 en bijlage I, hoofdstuk I, onder 8, van Richtlijn 2008/120/EG is geïmplementeerd in artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen. Uit de nota van toelichting bij het Besluit diergeneeskundigen3 blijkt dat genoemde regeling uit Richtlijn 2008/120/EG één op één is geïmplementeerd in artikel 2.8 van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen. Tussen partijen is dat ook niet in geschil. Gelet op de beroepsgronden, spitst het geschil zich toe op de uitleg van de voorschriften in de Wet dieren en het Besluit diergeneeskundigen.

Systematiek van de nationale regeling

9.1 Het verbod zoals dat is opgenomen in artikel 2.8 van de Wet dieren betreft het verrichten van lichamelijke ingrepen bij dieren. Uitgangspunt daarbij is dat dergelijke ingrepen verboden zijn, tenzij sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingreep ten aanzien waarvan het verbod niet van toepassing is. De wetgever noemt dat in de memorie van toelichting bij de Wet dieren4 het nee- tenzij- beginsel. In artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen is sprake van een uitzondering op genoemd verbod voor het verwijderen van een deel van de staart bij biggen. Ook in de nota van toelichting bij het Besluit diergeneeskundigen5 wordt gewezen op genoemd nee-tenzij-beginsel. De tekst van genoemd artikelonderdeel laat er geen twijfel over bestaan dat die ingreep alleen is toegestaan als aan alle drie de daarin genoemde voorwaarden is voldaan.

9.2 Uit de bewoordingen van artikel 2.8 van de Wet dieren, in verbinding met artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen volgt dat het couperen van de staarten van biggen (niet ouder dan vier dagen) alleen bij wijze van uitzondering op het verbod is toegestaan, nadat kwetsuren bij andere varkens zijn geconstateerd én getroffen maatregelen ter voorkoming van staartbijten en andere gedragsstoornissen niet werkzaam zijn gebleken. Dat betekent dat als niet is voldaan aan al deze voorwaarden, het verbod onverkort geldt. Dit is voldoende duidelijk en niet voor meerdere uitleg vatbaar.

9.3 Zoals hierboven vermeld is in artikel 4 en bijlage I, hoofdstuk I, onder 8, van Richtlijn 2008/120/EG bepaald dat het couperen van een deel van de staarten niet als routinemaatregel mag worden uitgevoerd. Dit betekent dat de stelling van de varkenshouders dat de richtlijn couperen als categorische uitzondering op het algemene verbod op ingrepen juist toestaat, onjuist is. Zowel de Richtlijn als de nationale regeling staan het couperen uitsluitend toe als is voldaan aan de daarvoor gestelde voorwaarden.

Uitleg van de voorwaarden in de nationale regeling

10.1 De regeling in artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen gaat uit van een volgordelijkheid die duidt op een voortdurend proces waarbij van de varkenshouder wordt verwacht

dat hij steeds als er sprake is van kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens, nagaat wat de kwetsuren heeft veroorzaakt, welke maatregelen hij kan treffen ter voorkoming van staartbijten en andere gedragsstoornissen en of al getroffen maatregelen effectief zijn gebleken. Welk tijdsverloop met dit proces is gemoeid, kan afhankelijk zijn van de bedrijfsvoering en de specifieke situatie op het bedrijf.

10.2 De eerste voorwaarde van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen luidt als volgt:

"1°. het dier niet ouder is dan vier dagen;"

Het College stelt vast dat er bij de staatssecretaris geen onduidelijkheid bestaat over deze voorwaarde. Ook tussen partijen is dit geen onderwerp van discussie.

10.3 De tweede voorwaarde van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen luidt als volgt:

"2°. kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd,"

De onduidelijkheid wat betreft deze voorwaarde is volgens de staatssecretaris gelegen in het kwantitatieve aspect (het aantal kwetsuren waarvan sprake moet zijn) en de plaats of het moment waarop de kwetsuur plaatsvindt (in de productieketen).

Ten aanzien van het kwantitatieve aspect stelt het College vast dat in de regeling geen norm wordt genoemd. Gelet op het doel van de regeling past echter een terughoudend gebruik van de uitzondering op het verbod tot het doen van lichamelijk ingrepen. Daarbij past niet dat de varkenshouder al bij een gering aantal kwetsuren mag couperen. De staatssecretaris heeft hierbij beoordelingsruimte, het is dan ook aan hem om hieraan invulling te geven. Kwetsuren die zijn ontstaan op andere bedrijven dan op het bedrijf waar wordt gecoupeerd, kunnen daarbij niet betrokken worden. Normadressaat is de varkenshouder die coupeert. Hieruit volgt dat deze varkenshouder op zijn eigen bedrijf moet voldoen aan de cumulatieve voorwaarden en dus ook voor zijn eigen bedrijf aannemelijk moet maken (zie hierover verder 11.1 en 11.2) dat sprake is van kwetsuren. Deze verplichting is niet gericht tot bedrijven verderop in de productieketen. Aan de enkele constatering dat op een ander bedrijf (al dan niet in een andere lidstaat) kwetsuren zijn geconstateerd kan in dit verband dan ook geen waarde worden gehecht.

10.4 De derde voorwaarde van artikel 2.3, aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen luidt als volgt:

"3°. 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"

De onduidelijkheid ten aanzien van deze voorwaarde is volgens de staatssecretaris gelegen in de vraag welke maatregelen moeten worden getroffen, hoe de effectiviteit daarvan beoordeeld moet worden en wat het tijdsverloop dient te zijn tussen de geconstateerde kwetsuren en de maatregelen.

10.4.1 Wat betreft de vraag welke maatregelen moeten worden getroffen stelt het College vast dat uit de aard van de regeling en de (multifactoriële) problematiek van het staartbijten volgt dat het antwoord op die vraag bedrijfsspecifiek moet worden bepaald. In het algemeen spelen zoals ook blijkt uit de opzet van de welzijnschecks verschillende risicofactoren bij staartbijten een rol en is bij de varkenshouders bekend dat er verschillende maatregelen mogelijk zijn om dat vervolgens tegen te gaan.

Het College ziet daarvoor bevestiging in de onder 4.3 genoemde Aanbeveling waarin de risicos en de multifactoriële aanpak op basis van diergebonden en niet-diergebonden maatregelen

wordt onderschreven, welke risicofactoren ook weer terugkomen in de welzijnschecks die de varkenshouders hanteren (diergebonden indicatoren, voeding, ruimte, thermisch comfort en luchtkwaliteit, hokverrijking, hygiëne en diergezondheid).

De beoordeling door welke factoren kwetsuren aan de staarten worden veroorzaakt en welke maatregelen ter voorkoming van staartbijten kunnen of moeten worden getroffen, is dan ook afhankelijk van de concrete situatie op het bedrijf en moet dus van geval tot geval worden beoordeeld door de staatssecretaris. Deze beoordeling heeft een waarderend en geen exact karakter. Hierbij moet de varkenshouder de nodige ruimte krijgen om te kunnen voldoen aan de voorwaarde dat maatregelen moeten worden getroffen om afwijkend gedrag tegen te gaan. De staatssecretaris moet deze ruimte ook respecteren in het kader van het toezicht op de naleving van de regeling. Maar het ontslaat de staatssecretaris niet van de verplichting dit te beoordelen en daar conclusies (in positieve of negatieve zin) aan te verbinden.

10.4.2 De beoordeling of op een bedrijf getroffen maatregelen effectief zijn ligt in de eerste plaats bij de varkenshouder zelf (zie verder 11.1 en 11.2), al dan niet in samenspraak met een diergeneeskundige of een andere deskundige op bijvoorbeeld het gebied van de klimaatbeheersing of voeding als die risicofactoren aan de orde zijn. Of daarvan sprake is vergt ook in dit geval een waarderende beoordeling van de staatssecretaris, waarbij de varkenshouder enige ruimte moet hebben. Deze waarderende beoordeling kan voor de staatssecretaris in de praktijk lastig zijn, maar dat op zichzelf maakt de regeling op dit punt niet onuitvoerbaar.

10.4.3 Zoals onder 10.1 is overwogen, is gelet op de volgordelijkheid die uit de regeling volgt, sprake van een voortdurend proces. Daarom is geen concrete afbakening van het tijdsverloop tussen kwetsuren en maatregelen te geven. Zoals eveneens onder 10.1 is overwogen, kan het tijdsverloop dat met dit proces is gemoeid afhankelijk zijn van de bedrijfsvoering en de specifieke situatie op het bedrijf. In de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur dierwaardige veehouderij lijkt de wetgever een beoordelingscyclus van zes maanden voor ogen te hebben over welke periode de varkenshouder telkens een risicoanalyse dient uit te voeren en daarbij de in die periode geconstateerde kwetsuren dient te betrekken. Het College oordeelt dat deze periode niet op voorhand onredelijk lijkt.

De bewijslast

11.1 Partijen verschillen van mening over het antwoord op de vraag op wie de bewijslast rust om aan te tonen dat aan de voorwaarden is voldaan en in het bijzonder wat daarbij van de varkenshouder kan worden verlangd. Het College stelt vast dat de varkenshouder en de diergeneeskundige die namens de varkenshouder handelt, normadressaten zijn van de verbodsbepaling. Dat betekent dat de verbodsbepaling en de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om bij uitzondering biggenstaarten te mogen couperen, zich tot hen richten. Als biggenstaarten worden gecoupeerd, moet daarom de varkenshouder aannemelijk maken dat sprake is van een uitzondering die het verrichten van deze lichamelijk ingreep bij de biggen rechtvaardigt. De varkenshouder is zelf verantwoordelijk voor het kunnen aanleveren van gegevens waarmee hij voldoende aannemelijk maakt dat hij voldoet aan de voorwaarden. Daarbij mag de varkenshouder gebruik maken van alle tot zijn beschikking staande middelen. De tekst van de regeling geeft hiervoor ruimte en de toezichthouder moet dat ook respecteren. Dat er nu geen specifieke, op deze voorwaarden gerichte registratieverplichting geldt, betekent dat het in beginsel aan de varkenshouder is op welke wijze hij aannemelijk maakt dat hij voldoet aan de voorwaarden. Anders dan de staatssecretaris meent, is het opnemen van een registratieverplichting in een wettelijke regeling daar niet voorwaardelijk voor. De varkenshouder kan om aannemelijk te maken dat hij voldoet aan de voorwaarden bijvoorbeeld met inschakeling van de diergeneeskundige, gebruik maken van het bedrijfsgezondheidsplan of het bedrijfsbehandelplan.

11.2 Dat de varkenshouder aannemelijk moet maken dat aan de voorwaarden om te mogen couperen is voldaan, neemt niet weg dat de bewijslast voor vaststelling van een overtreding in een concreet geval ligt bij de staatssecretaris. De staatssecretaris moet daarvoor zorgvuldig onderzoek doen naar de

feiten en omstandigheden op het betreffende bedrijf. Daarin moet de staatssecretaris in elk geval de door de varkenshouder verstrekte informatie, gerelateerd aan de specifieke situatie en bedrijfsvoering op het betreffende bedrijf, wat betreft het voldoen aan de voorwaarden betrekken. Als de staatssecretaris na onderzoek naar alle feiten en omstandigheden concludeert dat de varkenshouder niet aannemelijk heeft gemaakt dat voldaan is aan de voorwaarden, volgt uit de systematiek van de verbodsbepaling van artikel 2.8, eerste lid, van de Wet dieren, zoals hiervoor besproken, dat in dat geval sprake is van een overtreding. De staatssecretaris moet dus in een concreet geval beoordelen of sprake is van een overtreding. Dat staat er niet aan in de weg dat hij desgewenst in algemene zin met richtsnoeren of (interpreterende) beleidsregels een nadere invulling kan geven aan de in artikel 2.3 aanhef en onder b, van het Besluit diergeneeskundigen genoemde voorwaarden, voor zover die hem daarvoor de ruimte geven. Het College wijst hierbij op wat hij in 10.3 en 10.4 heeft overwogen. Anders dan de staatssecretaris stelt, is de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur dierwaardige veehouderij geen noodzakelijke voorwaarde voor toezicht en handhaving van de verbodsbepaling.

Tussenconclusie

12 Met het bestreden besluit heeft de staatssecretaris de handhavingsverzoeken ten aanzien van de varkenshouders na bezwaar afgewezen, omdat hij vanwege onduidelijkheid in de regelgeving niet kan vaststellen dat zij artikel 2.8 in verbinding met artikel 2.3, eerste lid, onder b, van het Besluit diergeneeskundigen hebben overtreden en hij daarom niet bevoegd is om tot handhaving bij deze varkenshouders over te gaan. Wat hiervoor in 9.1 tot en met 11.2 is overwogen, leidt het College tot het oordeel dat die motivering van het bestreden besluit ondeugdelijk is en de afwijzing van de handhavingsverzoeken niet kan dragen. Gegeven de systematiek van de regeling in genoemde wettelijke voorschriften en de uitleg die daaraan moet worden gegeven, biedt deze regeling voldoende handvatten aan de staatssecretaris om uitvoering te kunnen geven aan het toezicht op de naleving van de regeling. En daarom ook om vast te kunnen vaststellen of sprake is van een overtreding van de daarin opgenomen verbodsbepaling. Daarbij staat voorop dat de varkenshouders aannemelijk moeten maken dat zij als zij overgaan tot het couperen van biggenstaarten voldoen aan de voorwaarden. De tegen genoemde motivering gerichte beroepsgrond slaagt. Het besluit op bezwaar is genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin staat dat de beslissing op bezwaar moet berusten op een deugdelijke motivering. Dit betekent dat het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt wegens strijd met de wet.

Wat betekent dit voor deze concrete gevallen?

13.1 Uit het bestreden besluit blijkt dat de staatssecretaris niet inhoudelijk heeft beoordeeld of de varkenshouders maatregelen hebben getroffen die niet effectief zijn gebleken (derde voorwaarde). De staatssecretaris is wel nagegaan of sprake was van geconstateerde kwetsuren (tweede voorwaarde) wat verder ook zij van deze beoordeling , maar hij heeft de voorwaarden niet in onderlinge samenhang bezien en geen rekening gehouden met de daarbij vereiste volgordelijkheid. De staatssecretaris moet daarom alsnog inhoudelijk beoordelen of de varkenshouders hebben voldaan aan de voorwaarden voordat zij zijn overgegaan tot het couperen van biggenstaarten op hun bedrijven.

13.2 Het College kan niet voldoen aan het verzoek van Varkens in Nood om zelf te voorzien in de zaak door lasten onder dwangsom op te leggen aan de varkenshouders, omdat daarvoor eerst vastgesteld moet worden of al dan niet sprake is van overtredingen. De staatssecretaris heeft bij zijn onderzoek daarnaar weliswaar de beschikking gekregen over gegevens wat betreft het couperen van biggenstaarten op de bedrijven, maar bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van overtredingen heeft de staatssecretaris zich geen rekenschap gegeven van wat het College hiervoor heeft overwogen over de systematiek en de uitleg van de regeling. Dit betekent dat het College niet over voldoende gegevens beschikt voor het vaststellen van een overtreding. Daarom kan het College daarover ook geen definitief oordeel geven.

13.3 Omdat de staatssecretaris zich in het bestreden besluit heeft beperkt tot de vraag óf hij wel toepassing kan geven aan de regeling, maar niet inhoudelijk heeft beoordeeld of de varkenshouders de regeling hebben overtreden, komt het College ook niet toe aan beoordeling van de beroepsgrond van Varkens in Nood dat de staatssecretaris ten aanzien van deze varkenshouders heeft gehandeld in strijd met de beginselplicht tot handhaving en het beginsel van Europese loyale samenwerking.

Slotsom

14.1 Het beroep van Varkens in Nood is gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met het in artikel 7:12, eerste lid, van de Awb neergelegde motiveringsbeginsel. Het College zal het bestreden besluit daarom vernietigen. Dat betekent dat de staatssecretaris opnieuw moet beslissen op het bezwaar en daarbij moet betrekken wat in deze uitspraak is overwogen.

De staatssecretaris moet daarbij rekening houden met de feiten en omstandigheden wat betreft de situatie en bedrijfsvoering in verband met het couperen van biggenstaarten waarvan op het moment dat de nieuwe beslissing op bezwaar wordt genomen op de bedrijven van de varkenshouders sprake is. Het ligt dan ook voor de hand dat de staatssecretaris opnieuw onderzoek doet bij de varkenshouders. Het College stelt hiervoor een termijn van zes maanden. Omdat de staatssecretaris aan de hand van dit onderzoek en de beoordelingsruimte die hij daarbij heeft de afwijzingsbesluiten moet heroverwegen is het niet aangewezen om zoals Varkens in Nood heeft verzocht een bestuurlijke lus toe te passen. Als dat nodig is kunnen partijen tegen de nieuwe beslissing op bezwaar opnieuw beroep instellen.

14.2 Het College veroordeelt de staatssecretaris in de door Varkens in Nood gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.868,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen op de zitting bij het College; waarde per punt 934,- en een wegingsfactor 1). Ook moet de staatssecretaris het door Varkens in Nood betaalde griffierecht vergoeden.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt de staatssecretaris op binnen zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van de aanwijzingen in deze uitspraak;
- draagt de staatssecretaris op het betaalde griffierecht van 385,- aan Varkens in Nood te vergoeden;
- veroordeelt de staatssecretaris in de proceskosten van Varkens in Nood tot een bedrag van 1.868,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C. Stuldreher, mr. M. Schoneveld en mr. R.W.L. Koopmans, in aanwezigheid van mr. Y.R. Boonstra-van Herwijnen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 13 oktober 2026.

w.g. S.C. Stuldreher w.g. Y.R. Boonstra-van Herwijnen

Bijlage

Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens

Artikel 4

De lidstaten zien erop toe dat de voorwaarden voor de varkenshouderij in overeenstemming zijn met de algemene bepalingen van bijlage I.

Bijlage I, Hoofdstuk I, Algemene voorwaarden

Onverminderd de relevante bepalingen van de bijlage bij Richtlijn 98/58/EG gelden de volgende voorschriften:

[]

8. Alle ingrepen die geen therapeutisch of diagnostisch doel dienen en geen verband houden met het merken van de varkens overeenkomstig de terzake geldende wetgeving, en die resulteren in de beschadiging of het verlies van een gevoelig deel van het lichaam of in een wijziging van de botstructuur, zijn verboden, met uitzondering van:

- het door vijlen of knippen uniform verkleinen van de hoektanden van biggen tot de leeftijd van zeven dagen, mits de tanden glad en intact blijven; de slagtanden van beren mogen worden ingekort om verwondingen bij andere dieren te voorkomen of om veiligheidsredenen;
- het couperen van een deel van de staart;
- het castreren van mannelijke varkens op een andere wijze dan door het scheuren van weefsel;
- het aanbrengen van neusringen, zij het uitsluitend bij varkens in houderijsystemen met vrije uitloop en met inachtneming van de nationale wetgeving.

Het couperen van staarten en het verkleinen van de hoektanden mogen niet als routinemaatregel worden uitgevoerd, maar alleen wanneer bepaalde kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd. Vóórdat tot deze ingrepen wordt besloten, moeten maatregelen worden getroffen om staartbijten en andere gedragsstoornissen te voorkomen, de omgeving en de varkensdichtheid in aanmerking genomen. Hiertoe moeten ontoereikende omgevingsfactoren of beheerssystemen worden aangepast.

De hierboven beschreven ingrepen mogen alleen worden uitgevoerd door een dierenarts of een persoon die de in artikel 6 bedoelde opleiding heeft gekregen en die ervaren is in het uitvoeren van deze ingrepen met adequate hulpmiddelen en onder hygiënische omstandigheden. Het castreren en het couperen van de staart bij dieren die ouder zijn dan zeven dagen, zijn alleen toegestaan als de ingrepen onder anesthesie en met aanvullende langdurige analgesie worden uitgevoerd door een dierenarts.

Wet Dieren

Artikel 1.1. Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[]

lichamelijke ingreep: ingreep bij een dier, waarbij de natuurlijke samenhang van levende weefsels wordt verbroken, met inbegrip van het afnemen van bloed en het geven van injecties, en met uitzondering van het doden van een dier;

[]

Artikel 2.8. Diergeneeskundige handelingen

1. Het is verboden lichamelijke ingrepen te verrichten.

2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing ten aanzien van:

[]

b. bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aangewezen lichamelijke ingrepen, []

[]

Besluit diergeneeskundigen

Artikel 2.3. Aanwijzing toegestane ingrepen varkens

Als lichamelijke ingrepen als bedoeld in artikel 2.8, tweede lid, onderdeel b, van de wet worden aangewezen:

[]

b. het verwijderen van een deel van de staart bij biggen, mits:

1°.het dier niet ouder is dan vier dagen;

2°.kwetsuren van spenen bij zeugen of van oren en staarten bij andere varkens zijn geconstateerd, en

3°.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;

[]

---

[1] Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

[2] Richtlijn 91/630/EEG van de Raad van 19 november 1991 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.

[3] Staatsblad 2014, 162, p. 36.

[4] Kamerstukken II, 2007/2008, 31389, nr. 3, blz. 47.

[5] Staatsblad 2014, 162 p. 26.