

Heden, de @@, op verzoek van de Stichting foodwatch Nederland (hierna: "**Foodwatch Nederland**"), gevestigd aan de De Wittenstraat 25 (1052 AK) te Amsterdam, welke in deze zaak domicilie heeft gekozen te (1013 AE) Amsterdam aan de Westerdoksdijk 40 ten kantore van advocaten mrs. S.T. Blom en J. Bosman, die in deze zaak tot advocaat worden gesteld, met recht van vervanging,

krachtens daartoe verleende toestemming van de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van datum 4 mei 2022, zaaknummer C/09/628892 KG ZA 22-387,

heb ik,

**IN KORT GEDING GEDAGVAARD:**

de publiekrechtelijke rechtspersoon **DE STAAT DER NEDERLANDEN** (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: "**de Minister van VWS**") en Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: "**de Minister van LNV**")) (hierna: "**de Staat**"), zetelende te Den Haag, ex artikel 48 Rv mijn exploit doende aan het parket van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan het Korte Voorhout 8 (2511 EK) te Den Haag, en aldaar dezes en na te melden productie(s)

- latende aan:
- achterlatende in een gesloten envelop waarop de door de wet voorgeschreven gegevens zijn vermeld, omdat ik daar niemand aantrof aan wie ik rechtsgeldig een afschrift kon laten,

**OM:**

Op negen juni tweeduizend tweeëntwintig om 11.00 uur, in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen ter terechtzitting van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, welke zitting alsdan aldaar zal worden gehouden in één der zalen van het rechtsgebouw aan de Prins Clauslaan 60, 2595 AJ te Den Haag;

**MET AANZEGGING DAT:**

1. indien gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen gedaagde zal verlenen en de hierna omschreven vordering zal toewijzen, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
2. bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
3. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, ie onder meer is te vinden op de website: [www.kbv.nl/griffierechtentabel](http://www.kbv.nl/griffierechtentabel);

4. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:
  - a. een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
  - b. een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
5. eiseres op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is deze dagvaarding aan te tekenen in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 3:305a, lid 7 BW;

**TEINEINDE:**

Te antwoorden op de navolgende vorderingen van Foodwatch Nederland:

1.	<b>Inleiding</b> .....	4
1.1.	Noodzakelijke basiskennis .....	4
1.2.	Foodwatch Nederland: de voedselwaakhond .....	4
1.3.	Overzicht verantwoordelijkheden van de Nederlandse Staat met betrekking tot separatorvlees .....	5
2.	<b>Ontvankelijkheid</b> .....	13
2.1.	Inleiding .....	13
2.2.	Collectief belang, artikel 3:305a BW jo. artikel 1018c Rv .....	13
2.3.	De Staat .....	17
3.	<b>Relevante feiten en omstandigheden</b> .....	18
3.1.	Inleiding .....	18
3.2.	Risico's van onvoldoende toezicht, HUS, paardenvleesschandaal en fipronilcrisis .....	18
3.4.	Rapportages inzake separatorvlees .....	20
3.4.1.	Rapportage DG Sante 2013 .....	20
3.4.2.	Onderzoeksrapport Onderzoeksraad voor Veiligheid .....	22
3.4.3.	Rapportage DG Sante 2015 .....	23
3.4.4.	Onderzoeksrapport Deloitte 2020 .....	25
3.4.5.	Kamervragen ██████████ .....	26
3.4.6.	Vragen NVWA inzake separatorvlees .....	28
3.4.7.	Antwoorden DG Sante .....	31
3.4.8.	Onderzoeksrapport Profundo .....	33
4.	<b>Juridisch kader</b> .....	35
4.1.	Gebod ex artikel 3:296 BW .....	35
4.2.	Verordening (EG) 178/2002 .....	35
4.3.	Verordening (EU) 2017/625; naleving Controleverordening .....	36
4.4.	Verordening (EU) 853/2004; naleving specifieke hygiënevoorschriften ...	37
5.	<b>Verweer en weerlegging</b> .....	39
6.	<b>Spoedeisend belang</b> .....	40
7.	<b>Bewijsmiddelen en bewijsaanbod</b> .....	42
8.	<b>Bevoegdheid</b> .....	42

## 1. Inleiding

### 1.1. Noodzakelijke basiskennis

1. In deze procedure draait het om de broodnodige controle op 'separatorvlees' en het gebrek daaraan, met alle gevolgen en gevaren van dien. Verordening (EG) 853/2004 definieert 'separatorvlees' als het product dat wordt verkregen door vlees dat na het uitbenen nog aan de beenderen vastzit of vlees van de pluimveekarkassen daarvan mechanisch te scheiden, waardoor de spierweefselstructuur verloren gaat of verandert.<sup>1</sup>
2. Separatorvlees is de amorfe roze of grijze vleesmassa, verkregen uit de karkassen van geslachte dieren. Om die achtergebleven stukjes vlees te scheiden (separatie) van het bot zijn machines ontworpen die onder druk de resten van de botten kunnen separeren.
3. Eerst wordt onder lage druk vlees van het bot losgemaakt. Dit vlees heet lage druk separatorvlees of 'baadervlees'. Qua structuur lijkt dit lage druk separatorvlees erg op gehakt.
4. Vervolgens worden de resten die na behandeling met lage druk nog steeds aan het bot kleven onder hoge druk van het bot gescheiden. Dit vlees heet hoge-druk-separatorvlees, 'schraapvlees' of 'pink slime'. Het is zo fijn van structuur dat het in de volksmond ook wel vleespasta wordt genoemd. Door de separatie onder hoge druk komen allerlei kleine botdeeltjes mee.
5. Als een fabrikant dit vlees aan een product toevoegt, mag het geen vlees genoemd worden. Op het etiket moet dan separatorvlees staan.



Foto's: hoge druk separatorvlees (l), lage druk separatorvlees (r)

6. Omdat het separatorvlees zo fijn gemalen is, voelen bacteriën zich er goed thuis en kunnen daardoor sneller tot gevaarlijke aantallen uitgroeien. De consumentenbond schrijft dat separatorvlees – voordat het in producten is verwerkt – al vaak te veel ziekmakende bacteriën bevat.<sup>2</sup> Uit een steekproef van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit in 2013 bleek daarnaast dat bij 80% van de inspecties separatorvlees niet (goed) op de etiketten van voedingswaren waarin het zit verwerkt, werd vermeld.

**Productie 1** Jaarverslag NVWA 2013

### 1.2. Foodwatch Nederland: de voedselwaakhond

7. Foodwatch Nederland is een consumentenorganisatie, opgericht als reactie op de BSE-epidemie (gekkedoeienziekte) welke zorgde voor het overlijden van ongeveer

<sup>1</sup> Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004, Bijlage I.

<sup>2</sup> Zie <https://www.consumentenbond.nl/voedingstests/separatorvlees>

200 mensen als gevolg van een hersenziekte opgelopen door het eten van besmet rundvlees.

8. De gedupeerde consumenten hadden in dat voedingsschandaal geen schijn van kans; ze konden zich er niet tegen beschermen en konden zich ook niet direct op de boosdoeners verhalen. Het initiatief voor compensatie moest komen van de Staat, nu er geen enkele partij was die verantwoordelijkheid voor het schandaal wilde nemen.
9. Die machteloosheid van de consument, die vrijwel inherent is aan voedingsschandalen, creëerde de noodzaak om een consumentenorganisatie op te richten die invloed kan uitoefenen op politici en fabrikanten om te voorkomen dat de volksgezondheid wederom in gevaar zou kunnen komen.
10. Zodoende is in 2002 Foodwatch Duitsland opgericht, welke in 2010 is uitgebreid met Foodwatch Nederland, in 2014 met Foodwatch Frankrijk en in 2020 met Foodwatch Oostenrijk en het Brusselse kantoor van de organisatie, dicht bij de voornaamste wetgever voor levensmiddelenrecht, namelijk de Europese wetgever, om zo vanuit een internationaal en met name Europees perspectief (alle afdelingen hangen samen met Foodwatch International) een vuist te kunnen maken tegen misstanden in de voedingsindustrie en ter bevordering van de consumenten- en voedselveiligheid.

### **1.3. Overzicht verantwoordelijkheden van de Nederlandse Staat met betrekking tot separatorvlees**

11. De in het kader van deze procedure van belang zijnde verantwoordelijkheden die de Staat heeft met betrekking tot separatorvlees zijn hoofdzakelijk afkomstig uit:
  - a. Verordening (EG) 178/2002 – de algemene levensmiddelenverordening (**paragraaf 1.3.1**)
  - b. Verordening (EU) 2017/625 – Nieuwe Controleverordening (**paragraaf 1.3.2**)
  - c. Traceerbaarheid (Verordening (EG) 178/2002) (**paragraaf 1.3.3**)
  - d. Uitbenen, bewaren, vervoeren (Verordening (EU) 853/2004, Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk III) (**paragraaf 1.3.4**)
  - e. Etikettering (Verordening (EG) 178/2002, Verordening (EU) 1169/2011 en (EU) 853/2004, Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk IV) (**paragraaf 1.3.5**)
12. In paragraaf 1.3 van deze dagvaarding worden onder andere deze verordeningen – met in het bijzonder de bepalingen die zien op separatorvlees en van belang zijn voor deze procedure – eerst uiteengezet.

#### **1.3.1. Verordening (EG) 178/2002 – de Algemene Voedselveiligheidsverordening**

13. Na de BSE-epidemie is de (Europese) politiek in actie gekomen, met als grootste ontwikkeling de vaststelling van de Algemene Voedselveiligheidsverordening (Verordening (EG) 178/2002), die algemene beginselen en voorschriften van levensmiddelenwetgeving bevat, procedures voor aangelegenheden van voedselveiligheid schept en een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid opricht. Verordening (EG) 178/2002 is preventief georiënteerd en schrijft ondubbelzinnig de bescherming van de consument tegen onveilig voedsel en misleiding voor, waarbij preventie nadrukkelijk beter is verklaard dan genezing.
14. Deze focus op preventie, die is vervat in het voorzorgsbeginsel, is van cruciaal belang, juist bij levensmiddelenrecht, omdat in een open Europese markt

producten die niet in lijn zijn met de geldende technische voorschriften, consumenten door de hele Europese Unie gezondheidsschade kunnen berokkenen.

15. De Algemene Voedselveiligheidsverordening is een kaderverordening voor al het Europese voedselveiligheidsrecht. De hoofdregels inzake de inhoud, het toepassingsgebied en de normadressaat van de voedselveiligheidsregelgeving worden bij deze verordening bepaald en gelden voor alle (uitvoerings)verordeningen die daaronder hangen. Ook de belangrijkste uitgangspunten van voedselveiligheid en de meld- en zorgplichten zijn in deze verordening geregeld.<sup>3</sup>
16. Artikel 17 lid 2 Verordening (EG) 178/2002 wordt het algemene verplichtingskader voor de lidstaten geschetst. In artikel 17 lid 2 Verordening (EG) 178/2002 worden lidstaten verplicht om de levensmiddelenwetgeving te handhaven en na te gaan of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in alle stadia van de productie, verwerken en distributie naleven:

*De lidstaten handhaven de levensmiddelenwetgeving en gaan na of de exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in alle stadia van de productie, verwerking en distributie naleven.*

*Daartoe onderhouden zij een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten, met inbegrip van de communicatie met het publiek over de veiligheid en de risico's van levensmiddelen en diervoeders, bewaking van de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders alsmede andere controleactiviteiten betreffende alle stadia van de productie, verwerking en distributie.*

*Voorts stellen de lidstaten de regels vast inzake maatregelen en sancties in geval van overtredingen van de wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeder. De maatregelen en sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.*

### **1.3.2. Verordening (EU) 2017/625 – Nieuwe Controleverordening**

17. Op 14 december 2019 is de nieuwe Controleverordening van de Europese Unie van toepassing geworden, ter vervanging van de oude Controleverordening (EG) 882/2004.<sup>4</sup> In Verordening (EU) 2017/625 wordt het kader geschetst waarbinnen de Nederlandse Staat controles moet uitvoeren.
18. In artikel 9 zijn de algemene regels voor officiële controles opgenomen:

*1. De bevoegde autoriteiten verrichten regelmatig met passende frequentie risico gebaseerde officiële controles met betrekking tot alle exploitanten, en houden daarbij rekening met:*

*a) vastgestelde risico's in verband met:*

- i) dieren en goederen;*
- ii) de activiteiten waarover exploitanten zeggenschap hebben;*
- iii) de locatie van de activiteiten of werkzaamheden van exploitanten;*

<sup>3</sup> Mr. S.A. Gawronski, *Toezicht en handhaving van Europees voedselveiligheidsrecht door de NVWA; de Nieuwe Controleverordening (EU) 2017/625*, NtEr 2019, nr. 9/10.

<sup>4</sup> Er wordt in de rapportages die als Producties zijn bijgevoegd vaak verwezen naar deze oude controleverordening.

*iv) het gebruik van producten of van processen, materialen en stoffen die van invloed kunnen zijn op de veiligheid, integriteit en heilzaamheid van voedsel, of de diervoerbaarheid, de diergezondheid of het dierenwelzijn, de plantgezondheid, dan wel, wat ggo's en gewasbeschermingsmiddelen betreft, ook schadelijk kunnen zijn voor het milieu;*

*b) informatie die erop wijst dat consumenten waarschijnlijk worden misleid, met name wat betreft de aard, identiteit, eigenschappen, samenstelling, hoeveelheid, duurzaamheid, land van oorsprong of plaats van herkomst, fabricage- of productiemethode van het voedingsmiddel;*

*c) de resultaten van eerdere officiële controles betreffende exploitanten en de mate waarin de exploitant de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels naleeft;*

*d) de betrouwbaarheid en de resultaten van eigen controles die door de exploitanten of op hun verzoek door een derde zijn verricht, ook, waar passend, die van particuliere kwaliteitsborgingssystemen, om na te gaan of de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels worden nageleefd, en*

*e) informatie die erop kan wijzen dat de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels niet worden nageleefd.*

*2. De bevoegde autoriteiten verrichten regelmatig officiële controles met passende risico gebaseerde frequentie om mogelijke opzettelijke schendingen door frauduleuze of bedrieglijke praktijken van de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels op te sporen, waarbij zij rekening houden met informatie over dergelijke schendingen die via de in de artikelen 102 tot en met 108 beschreven mechanismen voor administratieve bijstand wordt gedeeld, alsook met elke andere informatie die op de mogelijkheid van dergelijke schendingen wijst.*

*3. Officiële controles die voorafgaand aan het in de handel brengen of het transport van bepaalde dieren en goederen worden uitgevoerd met het oog op de afgifte van officiële certificaten of officiële verklaringen die de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels voorschrijft als voorwaarde voor het in de handel brengen of het vervoer van die dieren en goederen, worden verricht overeenkomstig:*

*a) de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels, en*

*b) de toepasselijke gedelegeerde en uitvoeringshandelingen die de Commissie overeenkomstig de artikelen 18 tot en met 27 vaststelt.*

*4. Officiële controles worden zonder voorafgaande kennisgeving uitgevoerd, behalve wanneer die kennisgeving noodzakelijk en naar behoren gerechtvaardigd is om de officiële controle te kunnen uitvoeren. Wat officiële controles op verzoek van de exploitant betreft, kan de bevoegde autoriteit beslissen of de officiële controles met of zonder voorafgaande kennisgeving moeten worden uitgevoerd. Het uitvoeren van officiële controles met voorafgaande kennisgeving betekent niet dat er geen officiële controles zonder voorafgaande kennisgeving kunnen worden uitgevoerd.*

*5. De officiële controles worden zo veel mogelijk zodanig uitgevoerd dat de administratieve lasten en de verstoring van het werk van de exploitanten tot het noodzakelijke minimum worden beperkt, zonder dat dit de doeltreffendheid van die controles nadelig beïnvloedt.*

*6. De bevoegde autoriteiten verrichten alle officiële controles op dezelfde wijze, rekening houdend met de noodzaak om de controles aan te passen aan de specifieke situatie, ongeacht of de betrokken dieren of goederen:*

- a) op de markt van de Unie beschikbaar zijn en afkomstig zijn uit de lidstaat waar de officiële controles worden verricht of uit een andere lidstaat;
- b) uit de Unie zullen worden uitgevoerd, of
- c) de Unie binnenkomen.

7. Voor zover dit strikt noodzakelijk is voor de organisatie van de officiële controles, kunnen de lidstaten van bestemming exploitanten die dieren of goederen uit een andere lidstaat laten leveren, verplichten de aankomst van die dieren of goederen te melden.

19. In artikel 12 van Verordening (EU) 2017/625 is opgenomen dat die controles en de procedures dienaangaande door de bevoegde autoriteit gedocumenteerd moeten worden, hetgeen als volgt is omschreven:

1. De bevoegde autoriteiten verrichten de officiële controles volgens gedocumenteerde procedures.

*Die procedures bestrijken de in bijlage II, hoofdstuk II, beschreven onderwerpen voor controleprocedures en omvatten instructies voor de personeelsleden die de officiële controles verrichten.*

2. De bevoegde autoriteiten beschikken over verificatieprocedures voor controles.

3. De bevoegde autoriteiten:

a) nemen corrigerende maatregelen in alle gevallen waarin de in lid 2 bedoelde procedures op tekortkomingen wijzen, en

b) passen de in lid 1 bedoelde gedocumenteerde procedures zo nodig aan.

4. Leden 1, 2 en 3 zijn ook van toepassing op gemachtigde instanties en controleautoriteiten voor biologische producten.

20. Voorts is in artikel 14 van Verordening (EU) 2017/625 voorgeschreven hoe de methoden en technieken voor officiële controles door de lidstaten dienen te worden uitgevoerd:

Officiële controlemethoden en -technieken omvatten, indien van toepassing, het volgende:

a) een onderzoek van de controles die exploitanten hebben ingesteld en van de verkregen resultaten;

b) een inspectie van:

i) uitrusting, vervoersmiddelen, gebouwen en andere plaatsen die onder hun gezag staan en de omgeving ervan;

ii) dieren en goederen, met inbegrip van halffabricaten grondstoffen, ingrediënten, technische hulpstoffen en andere producten die bij de bereiding en productie van goederen of voor het voederen of behandelen van dieren worden gebruikt;

iii) schoonmaak- en onderhoudsproducten en -processen;

iv) traceerbaarheid, etikettering, presentatie, reclame en verpakkingsmateriaal ter zake, alsook van materialen die bestemd zijn om met voedingsmiddelen in contact te komen:

c) controles betreffende de hygiënetoestand in de gebouwen van de exploitanten;



d) een evaluatie van de procedures inzake goede fabricagepraktijken, goede hygiënepraktijken, goede landbouwpraktijken en van de procedures die gebaseerd zijn op de beginselen van de gevarenanalyse van kritische controlepunten (hazard analysis critical control points — HACCP);

e) een onderzoek van documenten, traceerbaarheidsgegevens en andere gegevens die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de naleving van de in artikel 1, lid 2, bedoelde regels, met inbegrip van, in voorkomend geval, documenten die levensmiddelen, diervoeders en elke stof of materiaal die het bedrijf binnenkomen of verlaten, vergezellen;

f) gesprekken met exploitanten en hun personeelsleden;

g) de verificatie van door de exploitant verrichte metingen en van andere testresultaten;

h) bemonstering, analyses, diagnoses en tests;

i) audits van exploitanten;

j) elke andere activiteit die nodig is om gevallen van niet-naleving te constateren.

21. Foodwatch merkt daarbij op dat 'exploitanten' een breed begrip is. Daaronder valt ingevolge de Controleverordening elke natuurlijke of rechtspersoon die onderworpen is aan een of meer verplichtingen die zijn vervat in artikel 1 lid 2. Dat zijn alle exploitanten in alle stadia van productie, verwerking en distributie.
22. De overkoepelende wetgeving waarin de verplichtingen voor de Staat zijn opgenomen, zijn aldus artikel 17 lid 2 Verordening (EG) 178/2002 jo. artikel 9 jo. artikel 12 jo. artikel 14 Verordening (EU) 2017/625. Meer specifiek zijn er drie onderwerpen waar de Staat op dient toe te zien, welke onderwerpen hieronder verder zullen worden uitgewerkt:
- Traceerbaarheid (artikel 18 Verordening (EG) 178/2002)
  - Uitbenen, bewaren, vervoeren (Verordening (EU) 853/2004, Bijlage III)
  - Etikettering (artikel 9 lid 1 Verordening 1169/2011 en Verordening (EU) 853/2004)

### **1.3.3. Traceerbaarheid (Verordening (EG) 178/2002)**

23. Cruciale onderdelen van een preventiegericht levensmiddelenrecht zijn traceerbaarheidsverplichtingen, zoals de verplichtingen voor levensmiddelenbedrijven om rapportages over productie te delen met autoriteiten en de verplichting voor levensmiddelenbedrijven om het voor de consument mogelijk te maken om, aan de hand van de informatie op (de verpakking van) een levensmiddel, de keten van distributeurs en producenten terug te voeren, uiteindelijk tot bijvoorbeeld de boer of plantage waar de grondstoffen van het levensmiddel gemaakt zijn.
24. Deze traceerbaarheidsverplichtingen zijn in het bijzonder onderwerp van de aandacht van Foodwatch Nederland, omdat deze verplichtingen dé waarborg zijn die de lidstaten in staat stelt om in te grijpen als een voedingsschandaal zich voordoet.
25. Artikel 18 Verordening (EG) 178/2002 luidt als volgt:
- 1. Levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren en alle andere stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel of diervoeder te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt, zijn in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar.*

2. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven moeten kunnen nagaan wie hun levensmiddelen, diervoeders, voedselproducerende dieren of andere stoffen die bestemd zijn om in levensmiddelen of diervoeders te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt, heeft geleverd. Hiertoe moeten deze exploitanten beschikken over systemen en procedures met behulp waarvan deze informatie op verzoek aan de bevoegde autoriteiten kan worden verstrekt.

3. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven en diervoederbedrijven moeten beschikken over systemen en procedures waarmee kan worden vastgesteld aan welke bedrijven zij hun producten hebben geleverd. Deze informatie wordt op verzoek aan de bevoegde autoriteiten verstrekt.

4. Levensmiddelen of diervoeders die in de Gemeenschap op de markt worden of vermoedelijk zullen worden gebracht, worden met het oog op hun traceerbaarheid adequaat geëtiketteerd of gekenmerkt door middel van relevante documentatie of informatie overeenkomstig de desbetreffende voorschriften van meer specifieke bepalingen.

5. Bepalingen voor de toepassing van de leden 1 tot en met 4 met betrekking tot bepaalde sectoren kunnen volgens de procedure van artikel 58, lid 2, worden vastgesteld.

26. Artikel 18 schrijft verplichtingen aan de exploitanten van levensmiddelen voor, waarop de Staat op grond van artikel 17 lid 2 Verordening 178/2002 en artikel 9 jo. 14 Verordening 2017/625 verplicht toezicht moet houden.
27. Foodwatch zal in deze dagvaarding aantonen dat de Staat geen of onvoldoende toezicht houdt en geen of onvoldoende zicht heeft specifiek op de productie van separatorvlees in Nederland waardoor de traceerbaarheid van separatorvlees(producten) niet gewaarborgd is.

#### **1.3.4. Uitbenen, bewaren, vervoeren (Verordening (EU) 853/2004, Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk III)**

28. In Verordening (EU) 853/2004 zijn in Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk III specifieke productievoorschriften met betrekking tot separatorvlees opgenomen. Dit omwille van het feit dat separatorvlees – indien 'fout' geproduceerd – significante gezondheidsschade teweeg kan brengen.
29. Ten aanzien van separatorvlees is specifiek bepaald:

3. De volgende voorwaarden zijn van toepassing op de productie en het gebruik van separatorvlees dat geproduceerd is met technieken die de structuur van de voor de productie van het separatorvlees gebruikte beenderen niet wijzigen en waarvan het calciumgehalte niet aanzienlijk hoger is dan dat van gehakt vlees.

a) Grondstoffen die voor uitbening bestemd zijn en afkomstig zijn van een ter plaatste gevestigd slachthuis, mogen niet ouder zijn dan zeven dagen; andere voor uitbening bestemde grondstoffen mogen niet ouder zijn dan vijf dagen. Pluimveekarkassen mogen echter niet ouder zijn dan 3 dagen.

b) Het separatorvlees moet onmiddellijk na het uitbenen zijn verkregen.

c) Wanneer separatorvlees niet onmiddellijk na de productie gebruikt wordt, moet het van een onmiddellijke verpakking of een verpakking voorzien worden en vervolgens gekoeld worden tot een temperatuur van

ten hoogste 2 °C of bevroren worden tot een inwendige temperatuur van ten hoogste -18 °C. Deze voorschriften betreffende de temperatuur moeten ook tijdens de opslag en het vervoer nageleefd worden.

d) Wanneer de exploitant van een levensmiddelenbedrijf analyses heeft uitgevoerd waaruit blijkt dat het separatorvlees voldoet aan de microbiologische criteria voor gehakt vlees van Verordening (EG) nr. .../2004 \*, mag het gebruikt worden in vleesbereidingen die duidelijk niet bestemd zijn om te worden geconsumeerd zonder eerst een hittebehandeling te hebben ondergaan, en in vleesproducten.

e) Separatorvlees waarvoor niet is aangetoond dat het aan de in punt d) bedoelde criteria voldoet, mag alleen gebruikt worden voor de productie van hitte behandelde vleesproducten in inrichtingen die overeenkomstig deze verordening erkend zijn.

30. Indien het separatorvlees is verkregen met andere dan in punt 3 genoemde technieken, geldt de volgende regelgeving:

4. De volgende voorschriften zijn van toepassing op de productie en het gebruik van separatorvlees dat geproduceerd is met andere dan de in punt 3 genoemde technieken.

a) Grondstoffen die voor uitbening bestemd zijn en afkomstig zijn van een ter plaatste gevestigd slachthuis, mogen niet ouder zijn dan zeven dagen; andere voor uitbening bestemde grondstoffen mogen niet ouder zijn dan vijf dagen. Pluimveekarkassen mogen echter niet ouder zijn dan 3 dagen.

b) Wanneer het separatorvlees niet onmiddellijk na het uitbenen wordt verkregen, moeten de beenderen met het restvlees opgeslagen en vervoerd worden bij een temperatuur van ten hoogste 2 °C of indien bevroren, bij een temperatuur van ten hoogste -18 °C.

c) Beenderen met restvlees die van bevroren karkassen afkomstig zijn, mogen niet opnieuw worden ingevroren.

d) Als het separatorvlees niet binnen één uur nadat het is verkregen wordt gebruikt, moet het onmiddellijk worden gekoeld tot een temperatuur van ten hoogste 2 °C.

e) Indien het separatorvlees na koeling niet binnen 24 uur gebruikt wordt, moet het binnen 12 uur na de productie worden bevroren en binnen zes uur een inwendige temperatuur van ten hoogste -18 °C bereiken.

f) Ingevroren separatorvlees moet vóór opslag of vervoer van een onmiddellijke verpakking of een verpakking worden voorzien, mag niet langer dan drie maanden worden opgeslagen en moet tijdens de opslag en het vervoer op een temperatuur van ten hoogste -18 °C worden gehouden.

g) Separatorvlees mag alleen worden gebruikt voor de productie van hittebehandelde vleesproducten in inrichtingen die overeenkomstig deze verordening erkend zijn.

5. Gehakt vlees, vleesbereidingen en separatorvlees mogen na ontdooien niet opnieuw worden ingevroren.

31. Separatorvlees mag alleen van bepaalde lichaamsdelen van dieren gemaakt worden. Artikel 3a van het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten bepaalt immers dat separatorvlees van kopbeenderen en poten onder het kniegewricht of onder het spronggewricht van andere slachtdieren dan runderen, schapen en geiten, maar ook separatorvlees van runderen, schapen, geiten en varkensstaarten niet mag worden bereid, verhandeld of verwerkt in eet- of drinkwaren. Blijkens de nota van toelichting bij dit warenwetbesluit (Staatsblad

2001, 264), zijn dit noodzakelijke beperkingen van de bereiding van separatorvlees die gesteld worden omwille van de hygiëne van levensmiddelen die met separatorvlees worden gemaakt.<sup>5</sup>

32. Voorts mag separatorvlees niet direct aan consumenten verkocht worden. Separatorvlees mag alleen gebruikt worden voor de verdere productie van vleesbereidingen die eerst een speciale hittebehandeling ondergaan voordat ze geconsumeerd zouden worden, aldus Bijlage III, Sectie V, Hoofdstuk III, artikel 3, onder d en e, Verordening (EU) 853/2004, welk productievoorschrift geldend is gelet op artikelen 2, lid 2, Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen, in samenhang bezien met artikel 3, lid 1, Verordening (EU) 853/2004.
33. Ook moet separatorvlees altijd *onmiddellijk* na het uitbenen van het karkas verkregen worden (en dus niet enkele uren of zelfs dagen later). Dit volgt uit Bijlage III, Sectie V, Hoofdstuk III, artikel 3, onder b, Verordening (EU) 853/2004, welk productievoorschrift geldend is gelet op artikelen 2, lid 2, Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen, in samenhang bezien met artikel 3, lid 1, Verordening (EU) 853/2004.
34. In deze dagvaarding zal worden aangetoond dat de Staat geen of onvoldoende toezicht houdt op de naleving van bovengenoemde productievoorschriften, hetgeen de volksgezondheid ernstig in gevaar kan brengen.

#### **1.3.5. Etikettering (Verordening (EG) 178/2002, Verordening (EU) 1169/2011 en (EU) 853/2004, Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk IV)**

35. De kern van de verplichtingen over etikettering is als volgt neerlegt in artikel 16 van Verordening (EG) Nr. 178/2002:

*Onverminderd specifieke bepalingen van de levensmiddelenwetgeving mogen de etikettering van, de reclame voor en de aanbiedingsvorm van levensmiddelen en diervoeders, met inbegrip van de vorm, het uiterlijk en de verpakking ervan, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de wijze waarop zij worden gepresenteerd, de omgeving waarin zij zijn uitgesteld, alsmede de informatie die erover wordt verstrekt via ongeacht welke kanalen, de consument niet misleiden.*

36. Voorts is in artikel 18 lid 4 Verordening (EG) 178/2002 bepaald:

*'Levensmiddelen of diervoeders die in de Gemeenschap op de markt worden of vermoedelijk zullen worden gebracht, met het oog op hun traceerbaarheid adequaat geëtiketteerd of gekenmerkt door middel van relevante documentatie of informatie overeenkomstig de desbetreffende voorschriften van meer specifieke bepalingen.'*

37. In Verordening (EU) 853/2004, artikel 2, van hoofdstuk IV, Sectie V, Bijlage III wordt vervolgens bepaald:

*1. Naast de voorschriften van Richtlijn 2000/13/EG 1 moeten exploitanten van levensmiddelenbedrijven ervoor zorgen dat zij voldoen aan het voorschrift van punt twee, indien en voorzover de nationale regels van de lidstaat op het grondgebied waarvan het product in de handel wordt gebracht dit voorschrijven.*

---

<sup>5</sup> Zie de nota van toelichting, bladzijde 3.

*2. Pakketten die bestemd zijn voor de eindgebruiker en die gehakt vlees bevatten van gevogelte of eenhoevigen, of vleesbereidingen die separatorvlees bevatten, moeten een opschrift dragen waarop staat dat dergelijke producten vóór consumptie gekookt moeten worden.*

38. Ingevolge artikel 9 van Verordening (EU) 1169/2011 moet het etiket vervolgens de volgende kenmerken hebben: *de benaming van het levensmiddel, de lijst van ingrediënten, elke stof of technische hulpstof die wordt genoemd in bijlage II of die is afgeleid van een in bijlage II genoemd(e) stof of product welk(e) allergieën of intoleranties veroorzaakt, en die bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig is, zelfs in een veranderde vorm, de hoeveelheid van bepaalde ingrediënten of categorieën ingrediënten, de nettohoeveelheid van het levensmiddel, de datum van minimale houdbaarheid of de uiterste consumptiedatum, bijzondere bewaarvoorschriften en/of gebruiksvoorwaarden, de naam of handelsnaam en het adres van de in artikel 8, lid 1, bedoelde exploitant van een levensmiddelenbedrijf, het land van oorsprong of de plaats van herkomst overeenkomstig artikel 26, een gebruiksaanwijzing, als het levensmiddel moeilijk te gebruiken is zonder gebruiksaanwijzing, voor dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 %: het effectieve alcoholvolumegehalte, een voedingswaardevermelding.*
39. Bovendien noemt Bijlage VII, deel B van Verordening (EU) 1169/2011 dat alle soorten producten die aan de definitie van „separatorvlees” beantwoorden, ook op het etiket vermeldt moeten worden en dat daarvoor geldt dat die ook kunnen worden aangeduid als „separatorvlees”, voorafgegaan door de naam/namen van de diersoort(en) waarvan het afkomstig is. Dit is onverminderd artikel 21 van de Verordening, waarin eisen zijn opgenomen over allergieën, welke te allen tijde duidelijk op het etiket moeten worden vermeld.

## **2. Ontvankelijkheid**

### **2.1. Inleiding**

40. In artikel 3:303 BW is bepaald, dat een (rechts)persoon uitsluitend een eis kan instellen bij de rechter, als de rechtspersoon voldoende eigen en persoonlijk, belang heeft bij die eis. Op de hoofdregel van artikel 3:303 BW wordt in artikel 3:305a BW een uitzondering gemaakt. Op grond van dat artikel mag een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid ook een eis instellen die strekt tot de bescherming van algemene belangen of de collectieve belangen van andere personen, voor zover die stichting of vereniging op grond van haar statutaire doelstelling de bescherming van die algemene of collectieve belangen behartigt.<sup>6</sup> Foodwatch Nederland behartigt in de procedure zowel haar eigen belangen als ook een allesomvattend collectief belang van andere personen.

### **2.2. Collectief belang, artikel 3:305a BW jo. artikel 1018c Rv**

#### **Artikel 3:305a BW**

41. In de onderhavige kwestie behartigt Foodwatch Nederland zowel haar eigen (statutaire) belang als ook het belang van de levensmiddelenconsument, dus van iedereen. Op grond van artikel 3:305a lid 1 BW kan Foodwatch Nederland een vordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt.

<sup>6</sup> Rechtbank Den Haag, 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145, r.o. 4.4.

Daarnaast moet het belang waar het in de procedure om gaat ook feitelijk worden behartigd door Foodwatch Nederland.

42. Foodwatch Nederland voldoet aan deze vereisten. Dit blijkt onmiskenbaar uit haar statuten, maar ook uit haar hierna beschreven activiteiten. Foodwatch Nederland komt zonder meer op voor de collectieve belangen van andere personen, namelijk consumenten, die immers individueel slecht in staat zijn om collectieve problemen aan te kaarten.
43. Foodwatch Nederland heeft zich bovendien meermaals publiekelijk in het openbaar debat gemengd, zich gepresenteerd als voorvechter van de belangen van consumenten, heeft zich hard gemaakt zodat er Kamervragen werden gesteld aan de Minister en heeft informatieverzoeken ingediend bij zowel de NVWA als het Europese Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (hierna: "DG Sante").

#### **Eigen (statutair) belang**

44. Blijkens artikel 2.1 van de statuten van Foodwatch Nederland, heeft zij als doel:

*"het bevorderen en versterken van de rechten van consumenten op het gebied van de voedsel- en levensmiddelenvoorziening en hun recht om te kunnen kiezen voor veilig en gezond voedsel; het beschermen van consumenten tegen fraude en gezondheidsrisico's door de voedsel- en levensmiddelenindustrie; het bevorderen van een transparante, veilige voedselvoorziening met inbegrip van het recht van consumenten om adequaat te worden geïnformeerd over de herkomst en samenstelling van voedselwaren en de toevoegingen daaraan; een en ander zowel op Nederlands als op Europees niveau en in samenwerking met de nationale foodwatch-organisaties die in andere EU-lidstaten zijn gevestigd" en "het verrichten van alle verdere handelingen, die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn".*

#### **Productie 2          Statuten Foodwatch Nederland**

45. Blijkens artikel 2.2 van de statuten van Foodwatch Nederland tracht zij dat doel te verwezenlijken door:

*"het oprichten, faciliteren, ondersteunen en onderhouden van en samenwerken met een netwerk van onafhankelijke nationale foodwatch-organisaties in andere EU-lidstaten met eenzelfde of vergelijkbare ideële not-for-profit doelstelling als de stichting, en de eigen plannen, campagnes, en activiteiten van de stichting zoveel mogelijk te coördineren en te verbinden met die van het netwerk en daaraan (financieel of anderszins) steun te verlenen, een en ander op de wijze zoals nader tussen partijen zal worden overeengekomen op basis van de 'International Cooperation Agreement' van de stichting met deze foodwatch-organisatie", "het doen van onafhankelijk onderzoek", "het benoemen en ter kennis van het algemeen publiek brengen van problemen die worden gevormd door voeding en voedsel of door de voedings- en levensmiddelenindustrie en het inzichtelijk maken daarvan" en "het voeren van gerechtelijke procedures".*

46. Foodwatch Nederland is dan ook continu bezig met het opsporen van (aanstaande) voedselschandalen, misstanden in de sector of structurele fouten van de markt of de wetgevende, handhavende en toezichthoudende autoriteiten.<sup>7</sup> Zij doet dit met

<sup>7</sup> Zie bijv.: <https://www.foodwatch.org/nl/over-foodwatch/dit-is-foodwatch/>.

name via publiciteitscampagnes en lobbywerk, zoals de jaarlijkse Gouden Windeiverkiezingen<sup>8</sup> en, recentelijk, een campagne rondom de aanwezigheid van giftige minerale oliën in levensmiddelen, door heel Europa.<sup>9</sup>

47. Voorts is Foodwatch Nederland actief via het aanspannen van juridische procedures en het (publiek of niet-publiek) aanspreken van bevoegde autoriteiten op hun (gebrek aan) aanpak van een dreigend voedingsschandaal, zoals, recentelijk, de jarenlang door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteiten (hierna: “de **NVWA**”) genegeerde aanwezigheid van de giftige stof Ethyleenoxide in producten met Johannesbroodpitmeel (E410) en Guar gom (E412).<sup>10</sup>
48. Kortom: volgens de statuten van Foodwatch Nederland behartigt zij de belangen van een ieder in Nederland door te waken voor de voedselveiligheid. Zij heeft onder andere als doel de rechten van consumenten op het gebied van de voedsel- en levensmiddelenvoorziening en hun recht om te kunnen kiezen voor veilig en gezond voedsel te bevorderen en versterken. Voorts bevordert Foodwatch Nederland een transparante, veilige voedselvoorziening met inbegrip van het recht van consumenten om adequaat te worden geïnformeerd over de herkomst en samenstelling van voedselwaren en de toevoegingen daaraan.
49. De hierboven genoemde belangen zijn voldoende gewaarborgd in de zin van artikel 3:305a BW. Overigens is dit niet vereist in het kader van de ontvankelijkheid, Foodwatch Nederland vordert immers in de onderhavige procedure geen schadevergoeding. De rechtsvorderingen in casu worden ingesteld met het ideële doel om de rechten en belangen van consumenten te beschermen. Foodwatch Nederland heeft derhalve geen financieel belang en de vordering strekt dan ook niet tot een schadevergoeding in ‘geld’. Om die reden hoeft formeel dan ook niet te worden voldaan aan de vereisten van artikel 3:305a BW leden 2 en 5. Foodwatch Nederland verwijst hiervoor nog ten overvloede naar artikel 3:305a lid 6 BW.
50. Desalniettemin voldoet Foodwatch Nederland ook aan de overige vereisten uit artikel 3:305a BW. Ondanks dat artikel 3:305a BW lid 2 BW niet direct van toepassing is in het kader van de ontvankelijkheid, voldoet de Foodwatch wel aan de vereisten. De belangen van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt zijn ingevolge artikel 3:305a lid 2 voldoende gewaarborgd, wanneer de rechtspersoon voldoende representatief is, gelet op de achterban en de omvang van de vertegenwoordigde vorderingen en beschikt over:
  - Een toezichthoudend orgaan;
  - Passende en doeltreffende mechanismen voor de deelname of vertegenwoordiging bij de besluitvorming van personen tot bescherming wier belangen de rechtsvordering strekt;
  - Voldoende middelen om de kosten voor het instellen van de rechtsvordering te dragen, waarbij de zeggenschap over de rechtsvordering in voldoende mate bij de rechtspersoon ligt;
  - Een algemeen toegankelijke internetpagina met informatie als genoemd in artikel 3:305a sub d.
51. Foodwatch Nederland beschikt over een toezichthoudend orgaan, zo blijkt ook uit haar jaarverslag. Foodwatch Nederland is een ANBI-instelling met CBF-keurmerk

<sup>8</sup> Zie bijv.: <https://www.foodwatch.org/nl/onze-campagne-themas/onze-campagnes/misleiding-en-fraude/het-gouden-windei/?cookieLevel=not-set>.

<sup>9</sup> Zie: <https://www.foodwatch.org/nl/current-nieuws/2021/minerale-olie-in-voedsel-ga/>, <https://www.foodwatch.org/nl/current-nieuws/2021/giftige-minerale-olien-aangetroffen-in-voedingsproducten-in-verschillende-europese-landen/> en <https://www.foodwatch.org/nl/current-nieuws/2021/het-gevaar-van-minerale-olien/>.

<sup>10</sup> Zie bijv.: <https://www.foodwatch.org/nl/current-nieuws/2021/terugroepacties-voedsel-met-giftig-ethyleenoxide/>.

en heeft een toezichhoudend bestuur van deskundigen. Dit bestuur is eindverantwoordelijk voor Foodwatch Nederland en adviseert op strategisch niveau. Daarnaast spant Foodwatch Nederland zich bij uitstek in om de personen tot bescherming wier belangen de rechtsvordering strekt bij besluitvorming te betrekken. Zo heeft Foodwatch Nederland in deze zaak een audit laten doen onder de Nederlandse bevolking om te bezien of Nederlanders er belang aan hechten te weten waar separatorvlees vandaan komt, hoe het bereid wordt en in welke producten het terecht komt. Foodwatch Nederland verwijst daarbij tevens naar de enquête over separatorvlees die is uitgevaardigd door onafhankelijk bureau Multiscope.

**Productie 3:** Jaarverslag 2020 Foodwatch Nederland

**Productie 4:** Tabellenrapportage Foodwatch Nederland compleet

52. Voorts heeft Foodwatch Nederland voldoende middelen om de kosten van deze procedure te dragen. Foodwatch Nederland is 100% onafhankelijk van bedrijven en overheid en neemt dan ook enkel particuliere giften aan of werkt samen met andere stichtingen. Foodwatch Nederland heeft daarnaast een eigen webpagina, die openbaar toegankelijk is (<https://www.foodwatch.org/nl/foodwatchnl-devoedselwaakhond/>). Op deze pagina is alle informatie te vinden zoals bedoeld in artikel 3:305a lid 2 sub d BW. Op de website van Foodwatch is daarnaast informatie beschikbaar over de organisatiestructuur, het beleid, de doelstellingen en werkwijze van Foodwatch Nederland.<sup>11</sup> Foodwatch Nederland heeft daarnaast een ervaren bestuur waarin veel ervaring en deskundigheid omtrent de rechtsvordering is terug te vinden. Ten aanzien van de juridische 'kant' van de onderhavige rechtsvordering, heeft Foodwatch Nederland voldoende expertise aangetrokken via haar advocaten. Ten overvloede merkt Foodwatch Nederland op dat ten aanzien van sub d punt 7 dat dit de enige lopende procedure is en punt 8 en 9 niet van toepassing zijn.
53. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 BW wordt ook voldaan. Het bestuur (en de afzonderlijke bestuurders) hebben geen rechtstreeks of middellijk winst oogmerk bij deze rechtsvordering. De rechtsvordering(en) hebben een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer. Foodwatch Nederland is statutair gevestigd in Nederland (te Amsterdam) en houdt ook kantoor in Amsterdam. Ten overvloede geldt dat de onrechtmatigheid waarop de rechtsvordering in casu ziet plaatsvindt in Nederland.

**Productie 5:** KvK-uitreksel Foodwatch Nederland

54. Het instellen van een collectieve vordering is in dit geval efficiënter en effectiever dan het instellen van individuele vorderingen, omdat voor iedereen in Nederland hetzelfde feitelijke kader en dezelfde juridische vragen van toepassing zijn.
55. Tenslotte geldt dat Foodwatch te allen tijde bereid was (en is) het gesprek aan te gaan en overleg te voeren met de betreffende Ministeries en vertegenwoordigers van de Staat. Foodwatch heeft de Staat verzocht te reageren op de vorderingen uit deze dagvaarding alvorens de dagvaarding uit te brengen. De Staat heeft een termijn van (minimaal) veertien dagen gekregen om, onder overlegging van behoorlijk bewijs, te bevestigen dat de traceerbaarheidsverplichtingen en handhavingsverplichtingen gedegen worden nageleefd. De NVWA heeft Foodwatch Nederland op 20 april 2022 uitgenodigd voor een gesprek, maar een inhoudelijke reactie op de vorderingen is uitgebleven. Nogmaals, Foodwatch

<sup>11</sup> zie <https://www.foodwatch.org/nl/over-foodwatch/statuten/>, <https://www.foodwatch.org/nl/over-foodwatch/beleid-en-financien/>, <https://www.foodwatch.org/nl/over-foodwatch/foodwatch-en-geld/> en <https://www.foodwatch.org/nl/over-foodwatch/dit-is-foodwatch/>.



Nederland stond en staat niet onwelwillend tegenover een gesprek, maar dat gesprek kan enkel doorgang vinden indien Foodwatch Nederland een gedegen antwoord op haar vragen krijgt. Hoe langer dat antwoord uitblijft, hoe groter het potentiële gevaar voor de voedselveiligheid wordt. Daarom heeft Foodwatch Nederland de Staat nogmaals verzocht inhoudelijk op de sommatie te reageren, ditmaal binnen 48 uur. Een dergelijke reactie is uitgebleven.

- Productie 6:** Brief Foodwatch Nederland aan de Staat d.d. 12 april 2022  
**Productie 7:** Brief NVWA aan Foodwatch Nederland d.d. 20 april 2022  
**Productie 8:** Brief Foodwatch Nederland aan NVWA d.d. 26 april 2022

### **Artikel 1018c Rv**

56. Op basis van artikel 1018b, lid 1, Rv, is titel 14A Rv niet van toepassing in kort geding (artikel 254 Rv), met uitzondering van artikel 1018c, lid 1, Rv. De wachtermijn van drie maanden is opgenomen in artikel 1018c lid 3 Rv en om die reden niet van toepassing in geval van een kort geding. Foodwatch is van mening dat, gelet op het spoedeisend karakter van de onderhavige vorderingen, er in een kort geding geen wachtermijn van 3 maanden heeft te gelden, zoals ook uit de Memorie van Toelichting volgt.<sup>12</sup> Aan de vereisten van artikel 1018c, lid 1, Rv, is voldaan. Op grond van artikel 1018c lid 1 Rv wordt vermelding vereist van:
- a) De gebeurtenis of de gebeurtenissen waarop de collectieve vordering betrekking heeft. Dit wordt (met name, doch niet uitsluitend) toegelicht in de randnummers 45 tot en met 152 van deze dagvaarding;
  - b) De personen tot bescherming van wier belangen de collectieve vordering strekt. Dit wordt (met name, doch niet uitsluitend) toegelicht in paragraaf 2 en de randnummers 53 en 117 – 145 van deze dagvaarding;
  - c) De mate waarin de te beantwoorden feiten en rechtsvragen gemeenschappelijk zijn. Dit wordt (met name, doch niet uitsluitend) toegelicht bij de randnummers in paragraaf 2 en de randnummers 53 en 117 – 145 van deze dagvaarding;
  - d) De wijze waarop is voldaan aan de vereisten van artikel 3:305a BW en de gronden waarop het bij dat artikel horende lid 6 van toepassing is. Dit is toegelicht in paragraaf 2 van deze dagvaarding;
  - e) De gegevens die de rechter in staat stellen om voor deze collectieve vordering een Exclusieve Belangenbehartiger aan te wijzen, voor het geval andere collectieve vorderingen voor dezelfde gebeurtenis overeenkomstig artikel 1018d worden ingesteld is ingevolge artikel 1018b lid 1 Rv niet van toepassing in kort geding;
  - f) Foodwatch Nederland zal binnen twee dagen na dagvaarding aantekening daarvan laten maken in het centraal register voor collectieve vorderingen conform artikel 1018c, lid 2, Rv. Foodwatch Nederland zal gelijktijdig met het indienen daarvan bij de rechtbank zorg dragen voor verzending van deze dagvaarding aan het daartoe bestemde emailadres van de Raad voor de Rechtspraak met het verzoek deze in het register aan te tekenen.
57. Foodwatch Nederland verzoekt Uwe Edelachtbare om haar ontvankelijk te verklaren in deze procedure.
- 2.3. De Staat**
58. Foodwatch Nederland komt op tegen het niet naleven door de Staat van haar verplichtingen uit artikel 17 lid 2 Verordening (EG) 178/2002 jo. artikel 9 jo. artikel

---

<sup>12</sup> MvT, 2016-2017, 34608, nr. 3, p. 34.

14 Verordening 2017/625, alsmede het uitblijven van een voldoende waarborging van de traceerbaarheid van separatorvlees(producten) in Nederland en het stelselmatig niet-handhaven van Europese productievoorschriften voor separatorvlees (Verordening 853/2004) en het niet handhaven van de etiketteringsverplichtingen ten aanzien van separatorvlees als bedoeld in artikel 9 Verordening (EU) 1169/2011, welke als onderdeel van het Unierecht gelden voor Nederland op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie (*Tractatenblad* 2003, 151).

### **3. Relevante feiten en omstandigheden**

#### **3.1. Inleiding**

59. Zoals gezegd, is separatorvlees de amorphe roze of grijze restvleesmassa die al dan niet wordt vermengd met 'echte' vleesproducten ten behoeve van het verkrijgen van een eindproduct. Dit separatorvlees, dat wordt verkregen door onder waterdruk de vleesresten van dierlijke karkassen weg te snijden/spuiten en deze vervolgens samen te persen, wordt in Nederland geproduceerd en verwerkt in levensmiddelen en in diervoeder.
60. De Staat houdt geen specifiek toezicht op de productie, verwerking en distributie van separatorvlees. Dit ondanks het feit dat de Staat ingevolge artikel 17 lid 2 Verordening (EG) 178/2002 jo. artikel 9 jo. artikel 14 Verordening (EU) 2017/625 toezicht dient te houden op de onder andere de (productie)voorschriften specifiek voor separatorvlees (zie Bijlage III, Sectie V, Hoofdstuk III van Verordening (EU) 853/2004). Dit omwille van het feit dat separatorvlees – indien 'fout' geproduceerd – significante gezondheidsschade teweeg kan brengen.

#### **3.2. Risico's van onvoldoende toezicht, HUS, paardenvleeschandaal en fipronilcrisis**

61. De gevolgen van onvoldoende toezicht door de bevoegde organen kunnen groot zijn. Zo maakte het Duitse Robert Koch Instituut eind mei 2011 melding van een groot aantal patiënten met bloederige diarree en hemolytisch-uremisch syndroom (HUS), veroorzaakt door enterohemorragische *Escherichia coli* (EHEC).<sup>13</sup> Eind juli blijken in totaal 3.842 mensen geïnfecteerd met de uitbraakstam, waarvan er 855 zijn gediagnosticeerd met HUS. Het kostte de autoriteiten een maand om de (mogelijke) bron op te sporen, terwijl 53 mensen stierven.
62. In april 2013 roept de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit maar liefst 50 miljoen kilo rundvlees terug, omdat het vermengd kon zijn met paardenvlees en de NVWA het - voor mensen gevaarlijke - diergeneesmiddel fenylbutazon aantrof.<sup>14</sup> Vleesverwerker Selten had het vlees in heel Europa verkocht aan restaurants en voedselproducenten.<sup>15</sup> Het schandaal is enorm: miljoenen voedselproducten die al lang thuis bij consumenten liggen of zijn opgegeten, kunnen paardenvlees bevatten. Ook de voedselveiligheid blijkt in het geding, omdat de herkomst van het gemengde paardenvlees onbekend is.

<sup>13</sup> 'Art. - De EHEC-crisis: wat was er aan de hand?', SDU 1 oktober 2011, te raadplegen via: <https://www.sdu.nl/content/art-de-ehhec-crisis-wat-was-er-aan-de-hand>

Robert Koch instituut, 'EHEC O104:H4 Outbreak in Germany, 2011', 5 juli 2012, te raadplegen via: [https://www.rki.de/EN/Content/infections/epidemiology/outbreaks/EHEC\\_O104/ehhec\\_O104\\_inhalt\\_en.html](https://www.rki.de/EN/Content/infections/epidemiology/outbreaks/EHEC_O104/ehhec_O104_inhalt_en.html)

<sup>14</sup> NOS Nieuws, 'NVWA roept 50 miljoen kilo rundvlees terug', 10 april 2013, te raadplegen via: <https://nos.nl/video/494171-nvwa-roept-50-miljoen-kilo-rundvlees-terug>  
Onderzoeksraad voor de veiligheid, 'Risico's in de vleesketen', maart 2014, te raadplegen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-309244.pdf>

<sup>15</sup> NOS Nieuws, 'NVWA: vlees Selten onveilig'. 12 december 2013, te raadplegen via: <https://nos.nl/artikel/585843-nvwa-vlees-selten-onveilig>

63. De fipronilcrisis is een voedselschandaal dat aan het licht kwam in 2017.<sup>16</sup> Kippeneieren en afgeleide producten in 45 landen bleken het voor de mens schadelijke insecticide fipronil te (kunnen) bevatten. Het feit dat deze voor mensen toxische stof niet systematisch door de Belgische en Nederlandse controleorganen werd opgespoord maar pas na een eigen interne controle door een Belgisch pluimveebedrijf werd ontdekt, lokte grote publiekelijke verontwaardiging uit. Door de gebrekkige en tegenstrijdige communicatie en het niet tijdig traceren door de NVWA is de consument waarschijnlijk maandenlang aan illegale gehalten fipronil blootgesteld, miljoenen kippen zijn geruimd en het vertrouwen in de veiligheid van voedsel werd ernstig aangetast.

### **3.3. De gevolgen van ontoereikend toezicht op separatorvlees en de mogelijke gezondheidsrisico's**

64. Terug naar het belang van toereikend toezicht op separatorvlees. De European Food Safety Agency (EFSA) Panel on Biological Hazards (BIOHAZ), heeft een wetenschappelijk advies opgesteld over de risico's voor de volksgezondheid van separatorvlees (MSM) van pluimvee en varkens.<sup>17</sup> De microbiële gevaren die in separatorvlees aanwezig kunnen zijn, zijn afhankelijk van de hygiëne bij de verwerking, de niveaus en de soorten verontreiniging in de grondstoffen en hun opslaggeschiedenis, zodat microbiële gevaren in separatorvlees van varkens en pluimvee naar verwachting vergelijkbaar zijn met die in vers vlees, gehakt vlees en vleesbereidingen.<sup>18</sup>

65. Het risico van microbiële groei neemt echter toe met de mate van afbraak van spiervezels en het daarmee gepaard gaande vrijkomen van nutriënten en een meer uniforme verspreiding van de besmetting.<sup>19</sup> Door de destructie van de spiervezels komen intracellulaire vloeistoffen vrij die rijk zijn aan voedingsstoffen en een lage zuurgraad hebben, wat de groei van bacteriën ondersteunt.<sup>20</sup> Hogedrukseparatorvlees vormt dus een gunstiger substraat voor bacteriële groei dan lagedrukseparatorvlees. Het risico van microbiële groei neemt toe met de mate van afbraak van spiervezels, en dus met de scheidingsdruk.

66. Separatorvlees is gewoonlijk zwaar verontreinigd met micro-organismen, die afkomstig zijn van de grondstof van het karkas, de opslaggeschiedenis en de verwerkingsomgeving.<sup>21</sup> De verontreiniging is hoofdzakelijk het gevolg van slechte hygiënische maatregelen (omgeving, behandelaars en apparatuur).<sup>22</sup> Onjuiste bewaartemperaturen tijdens de productie- en opslagfasen maken groei en vermenigvuldiging van de besmetting mogelijk.<sup>23</sup> Hoewel separatorvleesproducten bevroren kunnen worden opgeslagen en/of een warmtebehandeling kunnen ondergaan, kunnen verscheidene aspecten van het mechanische herstelproces de bacteriële groei bevorderen, met name de kleine deeltjesgrootte en het grote

<sup>16</sup> Overzichtspagina van de NVWA over fipronil in eieren, te raadplegen via: <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/biociden/fipronil-in-eieren>

<sup>17</sup> BIOHAZ, 'Scientific Opinion on the public health risks related to mechanically separated meat (MSM) derived from poultry and swine', EFSA Journal 2013, te raadplegen via: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3137>

<sup>18</sup> Idem, pagina 2.

<sup>19</sup> Idem, pagina 18.

<sup>20</sup> G.W. Froning GW, 'Mechanical deboning of poultry and fish', uit: C.O. Chichester, E.M. Mrak, G.F. Stewart, 'Advances in Food Research', Academic Press London 1981, pagina's 109-147.

<sup>21</sup> BIOHAZ, 'Scientific Opinion on the public health risks related to mechanically separated meat (MSM) derived from poultry and swine', EFSA Journal 2013, te raadplegen via: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3137>, pagina 16.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> J. Yuste, R. Pla, M. Capellas en M. Mor-Mur, 'Application of high-pressure processing and nisin to mechanically recovered poultry meat for microbial decontamination'. Food Control, 13, 2002, pagina's 451-455.

oppervlak, het vrijkomen van nutriëntenrijke cellulaire vloeistoffen als gevolg van weefselmaceratie, de warmte die mogelijk wordt gegenereerd tijdens het mechanisch uitbenen, uitgebreide hantering, kruisbesmetting en herverdeling van besmetting.<sup>24</sup>

67. Het minimaliseren van de microbiële risico's in verband met separatorvlees is daarom afhankelijk van de toepassing van doeltreffend toezicht, voldoende traceerbaarheid, een doeltreffend HACCP-plan en een ondersteunend randvoorwaardenprogramma (GMP/GHP): in het slachthuis en de uitbeenruimte, in de efficiënte koeling van lagedrukseparatorvlees en de diepvriesopslag van hogedrukseparatorvlees.<sup>25</sup> Zoals vereist door Verordening 853/2004 moet hogedrukseparatorvlees ook uitsluitend voor gekookte producten worden gebruikt.

### 3.4. Rapportages inzake separatorvlees

68. Foodwatch heeft uitgebreid onderzoek gedaan naar (de traceerbaarheid van) separatorvlees en gepoogd te controleren of de Staat voldoende toezicht houdt zoals artikel 17 lid 2 Verordening 178/2002 en artikel 9 jo. 14 Verordening 2017/625 haar verplicht. Het onderzoek liep echter al snel vast; de Staat lijkt niet te weten wie, wat, waar en wanneer produceert, verwerkt of verpakt. Dit terwijl de Verordening 178/2002 duidelijk is: de Staat dient toezicht te houden op alle stadia van productie, verwerking en distributie.

69. Er zijn verschillende officiële rapportages waaruit blijkt dat de Staat niet aan haar verplichtingen omtrent separatorvlees voldoet. In dit hoofdstuk zullen deze rapportages worden overlegd en besproken. Het overzicht van de te behandelen rapporten, in chronologische volgorde, luidt als volgt:

- Rapportage door DG Sante n.a.v. audit NVWA op naleving, toezicht en handhaving m.b.t. voorschriften separatorvlees, uitgebracht op 2 juli 2013 (**Productie 9**);
- Onderzoeksrapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, risico's in de vleesketen, maart 2014 (**Productie 10**);
- Rapportage door DG Sante n.a.v. audit NVWA op naleving, toezicht en handhaving (2015) (**Productie 11**);
- Onderzoeksrapport Deloitte, 20 maart 2020 (**Productie 12**);
- Kamervragen ██████████, 13 november 2020 (**Productie 13**);
- Vragen Foodwatch NVWA, 17 december 2020 (**Productie 14**);
- Vragen aan DG Sante door Foodwatch, 8 december 2020 (**Productie 15**);
- Onderzoeksrapport Profundo, 18 januari 2021 (**Productie 16**).

#### 3.4.1. Rapportage DG Sante 2013

70. De Staat handelt niet naar de in het begin van dit hoofdstuk benoemde door de Europese Unie erkende bijzondere positie van separatorvlees. In 2012 heeft DG Sante (de Europese toezichthouder, toen nog: DG Sanco) de NVWA geaudit op onder meer het toezicht op en de handhaving van (de omgang met) separatorvlees. In haar samenvatting stelt het rapport:

“[...]”

<sup>24</sup> M. Viuda-Martos, J. Fernández-López en J.A. Pérez-Álvarez, 'Mechanical deboning' uit: Y. Hui, 'Handbook of Meat and Meat Processing', CRC Press 2012, tweede uitgave, pagina's 457-468.

<sup>25</sup> BIOHAZ, 'Scientific Opinion on the public health risks related to mechanically separated meat (MSM) derived from poultry and swine', EFSA Journal 2013, te raadplegen via: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2013.3137>, pagina 16.

Moreover, because of the incorrect interpretation of the term ‘immediately’ contained in point 3(b), Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004, the MSM produced in such instances does not meet the requirements for the type of MSM referred to in point 3, Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004.

The system for approval of establishments is in line with the relevant EU requirements. However, the Dutch CA failed to address a recommendation in previous FVO reports concerning the implementation of adequate measures when approval conditions are not met (Article 31 of Regulation (EC) No 882/2004). Moreover, the listing of approved establishments was not fully up-to-date, contrary to the provisions of Article 31(2) of Regulation (EC) No 882/2004.”

71. Ten aanzien van de specifieke controle concludeert DG Sante als volgt:

*The audit team noticed during the visits certain deficiencies which had been repeated in the reports of official controls or which had not been identified, for example (not all deficiencies were present in all establishments):*

- The presence of condensation above exposed products.
- Plastic containers with raw material coming from another member State or from establishments within the Netherlands, already accepted by the FBO, were *insufficiently clean* and with wrapping material which had been partially damaged during transport. In some cases poultry carcasses were on top of the wrapping foils. This issue with the plastic containers was already highlighted in report DG(SANCO)/2011-6008 and the CCA indicated that a letter had been sent to the Member State concerned. However, no reply had been received.
- Inadequate hygiene practice when unwrapping or handling exposed raw material or wrapping pallets with MSM.
- Insufficient state of cleanliness in certain areas, e.g. on overhead fixtures, machines, around a conveyor belt for exposed frozen blocks of MSM.
- Inadequate storage of wrapping material.
- Insufficient frequency of cleaning of equipment in two establishments, where the production of MSM was a continuous process for 24 hours for 5 days and cleaning was performed once a week. The results of microbiological analysis performed on MSM in one of these 2 establishments demonstrated that the microbiological contamination was higher at the beginning of the week.
- The use of dirty wooden pallets in producing areas; stacks of pallets of frozen MSM *insufficiently protected from wood splinters.*

The above deficiencies are not in compliance with several provisions of Regulation (EC) No 852/2004.<sup>26</sup> In addition, in one establishment, animal by-products category 3 material was incorrectly labelled as material for re-working. All establishments visited had HACCP based procedures in place and the relevant records were kept. Although the HACCP based procedures assessed by the audit team were generally in compliance with the provisions of Article 5 of Regulation (EC) No 852/2004, these procedures were in some instances incomplete:

- In **no** establishment were the FBOs’ procedures for accepting *flesh/bearing bones or poultry carcasses requested to verify the delay*

<sup>26</sup> De voorloper van Verordening (EU) 2017/625.

*between slaughter and deboning (points 3(a) and 4(a) of Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004), but only to verify that the delay between slaughter date and reception date is no more than three or five days. In most cases only the slaughter date was indicated on the label or on the commercial documents. In some cases the information was indirectly acknowledged, i.e. the slaughter was only one or two days before reception of the flesh bearing bones / carcasses. However, in some cases (for poultry) more than three days had passed from slaughter to the reception of the carcasses in the MSM establishment and thus no evidence was available that poultry carcasses were no more than three days old when deboned. Both FBOs and CAs informed the audit team that deboning of poultry always takes place on the day of slaughter or on the following day, thus indirectly ensuring that the material received for MSM production comply with the EU requirements on age.*

- *In all establishments own checks were performed on the temperature of the flesh bearing bones / carcasses at their reception (Section V, Chapter III(1)(a) of Annex III to Regulation (EC) No 853/2004). However, there were no procedures in place to check the temperature of transport of the flesh bearing bones / carcasses, i.e. the temperature of the truck at delivery (point 4(b), Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004).*
- *The HACCP based procedures were incomplete in one establishment, as there was no procedure in place to ensure the maintenance of the cold chain during production (see also the next part of this section). The above issues had not been identified during official controls.*

72. Uit het onderzoek van DG Sante blijkt derhalve dat het toezicht niet afdoende is om (ernstige) overtredingen van de Europese regelgeving adequaat op te sporen en te voorkomen, met alle gevolgen voor de voedselveiligheid van dien.

73. Voorts geeft het rapport van DG Sante aan dat de Staat niet aan haar uitvoeringsverplichting rondom etikettering voldoet:

*'However, the position taken by the Dutch Ministry of Health, Welfare and Sport not to declare on the label of products for final consumers the presence of MSM is in breach of the provisions of Directive 2000/13/EC (nu vervangen door: Regulation (EU) No 1169/2011) concerning labelling and of Article 16 of Regulation (EC) No 178/2002, stating that labelling shall not mislead consumers.'*

#### **3.4.2. Onderzoeksrapport Onderzoeksraad voor Veiligheid**

74. Eenzelfde verontrustend beeld schetst ook het rapport 'Risico's in de vleesketen' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: "de OvV"), van maart 2014, welke op verzoek van de staatssecretaris van Economische Zaken een onderzoek heeft ingesteld naar de risico's in de vleesketen naar aanleiding van het paardenvleesschandaal in 2013, waarbij fraude met vlees aan het licht kwam toen bij controles in Groot-Brittannië en Duitsland bleek dat er paardenvlees in verschillende diepvriesmaaltijden zat, terwijl de etiketten slechts spraken van rundvlees.

75. De OvV geeft in haar samenvatting aan dat fraude in de vleesketen met de naleving van voorschriften relatief lucratief is, omdat de volumes en marges groot zijn, terwijl de pakkans klein is. De focus ligt bovendien niet op voedselveiligheid, terwijl die veiligheid volgens de OvV wel in het geding is.

76. Voorts stelt de OvV dat de NVWA te weinig kennis en informatie heeft om fraude met vleesproducten effectief te bestrijden, omdat fraude lange tijd werd gezien als een zaak voor opsporingsdiensten en niet voor toezichthouders.<sup>27</sup> Eén van de redenen die de OvV noemt waarom frauderisico's tekortschieten is dat de NVWA van "kwetsbare ketenschakels (zoals koel- en vrieshuizen en de tussenhandel) en productiestromen (bijvoorbeeld dierlijke bijproducten) een onvolledig beeld [heeft]".<sup>28</sup> Dit terwijl de Staat op grond van artikel 17 lid 2 Verordening 178/2002 toezicht moet houden op alle stadia van productie, verwerking en distributie.
77. De oorzaak van het door de OvV geschetste, verontrustende beeld van het Nederlandse toezicht op de vleesindustrie en separatorvlees wordt door de OvV verklaard doordat de NVWA "de afgelopen jaren voortdurend onderhevig is geweest aan reorganisaties, fusies en bezuinigingen", waarbij niet verbetering van het toezicht voorop stond, maar de wens om de lasten voor overheid en het bedrijfsleven te verminderen. De OvV stelt vervolgens:
- "De vele veranderingen hebben het toezicht uitgehold, doordat veel kennis en capaciteit verloren is gegaan."*
- en
- "Binnen de beperkte ruimte die is overgebleven laat de NVWA zelf kansen liggen om de taken effectief uit te voeren. Keuring en toezicht worden routinematig uitgevoerd, waardoor belangrijke risico's worden gemist. Binnen de NVWA zijn er verschillen in handhavingcultuur. Dit leidt tot spanningen tussen NVWA-toezichthouders onderling en zorgt voor onduidelijkheid en irritatie bij de bedrijven die onder toezicht staan."*<sup>29</sup>
78. Uit het voorgaande blijkt dat de Staat dan wel de NVWA geen enkel overzicht heeft van de separatorvleesindustrie. Zij weet niet hoeveel separatorvlees, waar en door wie wordt geproduceerd en kan in geval van nood of onveilige situatie dus ook niet ingrijpen en producten terugroepen. Het rapport van de OvV toont aan dat dit onder meer samenhangt met te ingrijpende bezuinigingen bij de NVWA.
79. Voorts schiet volgens de OvV ook het toezicht en de controle op etikettering te kort. De NVWA is niet in staat om etiketten en administratie te controleren.<sup>30</sup> Het toezicht is nauwelijks ingericht op de mogelijkheid van risico's voor voedselveiligheid door fraude.<sup>31</sup>

### **3.4.3. Rapportage DG Sante 2015**

80. Ten aanzien van separatorvlees concludeert DG Sante in haar rapport van 2015 dat de Staat dan wel de NVWA niet alle productievoorschriften uit Verordening 853/2004 met betrekking tot separatorvlees handhaaft. Separatorvlees moet altijd onmiddellijk na het uitbenen van het karkas verkregen worden (en dus niet enkele uren of zelfs dagen later). Dit volgt uit Bijlage III, Sectie V, Hoofdstuk III, artikel 3, onder b, Verordening (EU) 853/2004, welk productievoorschrift geldend is gelet op artikelen 2, lid 2, Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen, in samenhang bezien met artikel 3, lid 1, Verordening (EU) 853/2004.

<sup>27</sup> OvV rapport van maart 2014, bladzijde 10.

<sup>28</sup> OvV rapport van maart 2014, bladzijdes 10 en 11.

<sup>29</sup> OvV rapport van maart 2014, bladzijde 11.

<sup>30</sup> OvV rapport van maart 2014, bladzijde 53.

<sup>31</sup> OvV rapport van maart 2014, bladzijde 78.

81. Dit laatste productievoorschrift wordt door Nederland niet gehandhaafd, ondanks dat bovengenoemde Europese verordening dit beveelt. Dit wordt bevestigd in het Eindverslag van Audit van DG Sante in 2015:

*46. De Nederlandse BA [Bevoegde autoriteit, NVWA] is van mening dat er voor de productie van SV [Separatorvlees] ("type 4"), gezien punt 4, hoofdstuk III, Sectie IV van bijlage II<sup>32</sup> bij Verordening (EG) nr. 853/2004, geen uiterste termijn bestaat tussen het uitbenen en de productie van SV. De bezochte ELB [Exploitant van een levensmiddelenbedrijf] die SV produceert, beperkt het gebruik van de pluimveekarkassen tot vijf dagen na de slacht, omdat hij enkel "type 4" produceert, maar heeft geen aanwijzingen of de drie dagen tussen de slacht en het uitsnijden is in alle gevallen gerespecteerd. Bovendien werd de uiterste gebruiksdatum (drie dagen) van de uitgebeende pluimveekarkassen die door een Duitse leverancier was vastgesteld, door deze ELB genegeerd en was deze verlopen. De BA heeft zich ertoe verbonden een follow-up van deze kwestie te verrichten.*

*47. Zoals aangegeven in punt 19 hiervoor, zijn er etiketteringsvoorschriften uitgevaardigd voor vleesproducten waarin SV is verwerkt en deze zijn sinds 17 maart 2015 van kracht. De verificatie van de toepassing van deze voorschriften gaat pas van start na 31 december 2015.*

*Conclusie over separatorvlees*

*48. In de enige bezochte inrichting die SV produceert en gebruikt, waren de controles niet doeltreffend om de naleving van de wettelijke voorschriften te waarborgen.*<sup>33</sup>

82. Oftewel: de controles zijn niet voldoende om de naleving van de wettelijke voorschriften te waarborgen. Het toezicht van de Staat is ontoereikend.
83. In 2013 werd de Task Force Voedselvertrouwen opgezet. De Taskforce Voedselvertrouwen heeft een aantal ontwikkelingen in gang gezet om het vertrouwen van de consument in voedsel te vergroten. De Taskforce is in april 2015 alweer opgeheven, terwijl van concrete verbeteringen van de handhaving van voedselveiligheid niet is gebleken. In de eindrapportage van de Taskforce Voedselvertrouwen (Kamerstuk 26 991, nr. 471) staan de resultaten en nog lopende acties beschreven, maar Foodwatch kan niet verifiëren of de NVWA de actiepunten ook daadwerkelijk heeft nageleefd. Daarnaast acht Foodwatch Nederland het zeer opvallend dat een orgaan – dat nota bene wordt opgericht omdat de handhaving onder de maat is – wordt opgeheven zonder verifieerbare resultaten én dat er vervolgens sinds 2015 geen controlerend orgaan meer is opgezet. Het OvV Rapport zegt daar het volgende over:

*Bedrijven hebben het voornemen om, binnen de in 2013 opgerichte Taskforce Voedselvertrouwen van overheid en bedrijfsleven, de private handhaving en de onderlinge verbondenheid in de vleessector te versterken. De Raad stelt vast dat de maatregelen zich vooral richten op voedselintegriteit, en niet op andere aspecten die met voedselveiligheid hebben te maken, zoals een hygiënische bedrijfsvoering.*

*Tijdens het onderzoek is de Raad meerdere keren geconfronteerd met de opvatting van vleesbedrijven en toezichthouders dat vlees dat in Nederland wordt geproduceerd of geïmporteerd veilig is. Daarbij wordt gewezen op het relatief lage aantal mensen dat door het eten van vlees in een ziekenhuis wordt*

<sup>32</sup> Hier wordt bedoeld: Hoofdstuk III, Sectie V van Bijlage III.

<sup>33</sup> Zie het Eindverslag van de audit door DG Sante in 2015, bladzijde 17.



*opgenomen of overlijdt. Dit cijfer geeft een onvolledig beeld van het werkelijke aantal mensen dat ziek wordt door het eten van vlees. Maar zelfs als het aantal slachtoffers laag is, is niet duidelijk of dit zo is dankzij de genomen veiligheidsmaatregelen, of bijvoorbeeld doordat consumenten hun vlees goed verhitten. Zolang er geen betrouwbare cijfers zijn over het aantal ziektegevallen, dan kan niet goed worden nagegaan hoe veilig vlees is dat bij consumenten terecht komt. Daardoor ontbreekt ook een belangrijke terugkoppeling om de veiligheid van vlees te verbeteren. Zonder inzicht in de gevolgen van hun handelen zullen bedrijven minder snel geneigd zijn dat handelen zelf te veranderen.*

84. Ten aanzien van de etikettering wordt ook wederom een verontrustend beeld geschetst:

*De resultaten van de traceerbaarheidstests door het auditteam in het kader van deze audit tonen echter aan dat de controles niet streng genoeg zijn om bepaalde belangrijke tekortkomingen op te sporen, met name in verband met de verantwoording van al het gebruikte vlees en alle gebruikte ingrediënten en de informatie op commerciële documenten en etiketten.*

*Het aanzienlijke aantal niet-nalevingen in één inrichting doet twijfels rijzen over de doeltreffendheid van de officiële controles in dit bijzondere geval. Wat de talrijke niet-nalevingen in verband met de inkomende goederen betreft en hoewel geen enkele ervan kan worden aangemerkt als kritisch, wijzen hun omvang en regelmaat erop dat, ondanks het bestaande officiële systeem, de controles oppervlakkig zijn en geen stelselmatige niet-nalevingen op het gebied van traceerbaarheid (met name ten aanzien van hoeveelheden) en etikettering kunnen opsporen. Een belangrijke factor daarbij is de ontoereikende tijd die wordt uitgetrokken voor controles op de traceerbaarheid tijdens officiële controles. Er worden geen stelselmatige officiële controles uitgevoerd op het gebruik van additieven door de ELB's. De afwezigheid van officiële controles op de stroom van producten door inrichtingen ondermijnt de doeltreffendheid van het hele traceerbaarheidssysteem.*

85. De laatste paragraaf van dit citaat laat voorts zien dat artikel 12 van Verordening (EU) 2017/625 niet wordt nageleefd. De bevoegde autoriteiten dienen de officiële controles via gedocumenteerde procedures uit te voeren. Deze procedures schieten tekort, zo blijkt ook uit de aanbevelingen van DG Sante:

*Het systeem van officiële controles op de traceerbaarheid, etikettering en het gebruik van additieven verder ontwikkelen om te voldoen aan artikel 3, lid 1, (regelmaat van controles op basis van een risicobeoordeling), artikel 8, lid 1, (schriftelijk vastgelegde procedures en instructies) en artikel 10 (controlemethoden) van Verordening (EG) nr. 882/2004. De naleving van artikel 18, lid 1, van Verordening (EG) nr. 187/2002 monitoren en verifiëren.*

#### **3.4.4. Onderzoeksrapport Deloitte 2020**

86. Het rapport van Deloitte is opgesteld in opdracht van de Minister van LNV. De onderzoeksvraag was: "Is de beschikbare capaciteit van de NVWA toereikend voor het takenpakket van de NVWA?"
87. Het onderzoek laat een schrikbarend beeld zien van de stand van zaken bij de NVWA, mede op het terrein van voedselveiligheid in de vleesindustrie. De Staat schiet tekort in haar verplichtingen, zoals hierna nog aan de hand van concrete bepalingen zal worden toegelicht.

88. In de managementsamenvatting van het onderzoeksrapport van Deloitte worden de volgende conclusies getrokken:

*“Het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek is dat de NVWA geen toereikende capaciteit heeft voor het uitvoeren van haar takenpakket”,<sup>34</sup> “Hierbij wordt opgemerkt dat er grote verschillen zitten in de ontoereikendheid van capaciteit. Bij sommige taken worden de inspecties goed uitgevoerd, maar ontbreekt de capaciteit voor de ontwikkeling van instrumenten (evaluatie van toezicht). Bij andere taken ontbreekt de capaciteit voor het uitvoeren van inspecties waardoor niet kan worden voldaan aan gesloten toezichtnormen of afspraken in relatie tot open toezichtnormen. Binnen verschillende domeinen worden taken verdrongen door andere taken die prioriteit krijgen omdat deze taken een gesloten toezichtnorm hebben of omdat deze taken vraag gestuurd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het afhandelen van erkenningsaanvragen door het bedrijfsleven en andere retribueerbare taken, of het afhandelen van meldingen, incidenten en vragen.”<sup>35</sup>*

89. Meer specifiek over de taken van de NVWA met betrekking tot de vleesindustrie stelt Deloitte dat de NVWA voor **100 van de 152 taken ontoereikende capaciteit heeft** om haar taken uit te voeren en ervoor kiest om in te zetten op het uitvoeren van taken met gesloten normen.<sup>36</sup> Dit ondanks dat, zelfs in de definitie van Deloitte, toezicht op de vleesindustrie noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat vlees volgens de wettelijke regels voor voedselveiligheid wordt geproduceerd en om te voorkomen dat vlees, dat ongekeurd of niet geschikt is voor menselijke consumptie, verhandeld wordt.<sup>37</sup>
90. In een artikel van 3 november 2020 luidde ook het Financieel Dagblad (hierna: “**het FD**”) nog de noodklok.

**Productie 17** ‘Veiligheid in gevaar door tekorten bij toezichthouder NVWA’, FD, van 3 november 2020

91. Het FD, dat zich onder meer baseert op het onderzoeksrapport van Deloitte en de reacties van bewindslieden op dit rapport, stelt in dit artikel onder meer dat de NVWA met een dermate groot personeelstekort zit, dat de voedselveiligheid in gevaar komt, waarbij zij ook verwijst naar de 100 taken (vrijwel 66% van de totale hoeveelheid geïdentificeerde taken) die de NVWA ontoereikend weet te vervullen.
92. Kort en wel concludeert ook het FD dat de NVWA te veel moet doen met te weinig middelen en personeel, waardoor cruciale taken erbij inschieten of onvoldoende worden vervuld, met gevaar voor de voedselveiligheid tot gevolg.
93. Ten aanzien van de etikettering wordt ook hier wederom geconstateerd dat het toezicht onvoldoende is om de regelgeving te handhaven:

*Door onvoldoende capaciteit voor toezicht op erkende en geregistreerde bedrijven, toezicht op producten (bijvoorbeeld op juistheid van etikettering) en doordat niet alle bedrijven in beeld zijn is het zicht op waar zich risico’s voor de voedselveiligheid in de markt gaan voordoen beperkt.*

### 3.4.5. Kamervragen [REDACTED]

<sup>34</sup> Rapport van Deloitte van 20 maart 2020, bladzijde 5.

<sup>35</sup> Rapport van Deloitte van 20 maart 2020, bladzijde 5.

<sup>36</sup> Rapport van Deloitte van 20 maart 2020, bladzijde 16.

<sup>37</sup> Rapport van Deloitte van 20 maart 2020, bladzijde 22.

94. Dat de Staat geen specifiek toezicht houdt op separatorvlees blijkt onder meer ook uit de beantwoording van de Kamervragen van 13 november 2020 door de Minister van VWS, gesteld door kamerlid ██████████ (SP), waarover in deze paragraaf meer.
95. ██████████ stelde enkele concrete, directe vragen aan de Minister van VWS over de productie, verwerking en distributie van separatorvlees, op zo'n manier dat indien de Staat enig inzicht heeft in de separatorvleesindustrie, zij antwoorden op deze vragen zou moeten hebben.
96. Zo stelde ██████████ de volgende vragen:
- *“Wat is de totale jaarlijkse hoeveelheid separatorvlees die in Nederland jaarlijks wordt geproduceerd?”*
  - *“Wat zijn de belangrijkste producenten en wie zijn de belangrijkste afnemers van separatorvlees?”*
  - *“Wat zijn de belangrijkste producten die separatorvlees bevatten?”*<sup>38</sup>
97. Allemaal vragen waarop de Minister van VWS **niet** heeft geantwoord. De Minister van VWS kon slechts een lijst verstrekken met daarin de namen van bedrijven die over een erkenning beschikken die is vereist voor de productie en verwerking van vleesproducten, visproducten en melkproducten in het algemeen (niet specifiek vlees of separatorvlees). De Minister van VWS geeft zelfs met zoveel woorden aan dat er geen overzicht bestaat van bedrijven die separatorvlees verwerken en dat er geen overzicht bestaat van de productiegetallen, afnemers en verwerkingen van separatorvlees:
- “De NVWA houdt toezicht op vleesbedrijven en bedrijven die separatorvlees verwerken, maar houdt geen centrale bestanden bij van productiehoeveelheden en afnemers.”*<sup>39</sup>
98. Voorts stelde ██████████ de vraag:
- “Welke voorschriften zijn van kracht om de traceerbaarheid van separatorvlees in Nederland te waarborgen én welke verplichtingen hebben producenten onder deze regelgeving.”*
99. Wat opvalt is dat de Minister van VWS in diens antwoord alleen ingaat op enkele algemene verplichtingen die gelden voor levensmiddelenbedrijven en **niet** stilstaat bij de verplichtingen van de Staat om toezicht te houden op de vraag of de toepasselijke voorschriften van de levensmiddelenwetgeving in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de algehele productieketen wordt nageleefd en meer in het bijzonder de traceerbaarheid van separatorvlees in Nederland te waarborgen, e.e.a. verwoord in artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002, artikel 9 jo. 14 Verordening (EU) 2017/625, Verordening (EU) 853/2004 en artikel 9 Verordening (EU) 1169/2011, welke controles allemaal via gedocumenteerde controleprocedures moeten plaatsvinden ex artikel 12 Verordening 2017/625.
100. Bovendien is de beantwoording door de Minister van VWS niet coherent, omdat op de vraag *“Kunt u aangeven op welke wijze de Nederlandse Voedsel- en*

<sup>38</sup> Allen uit de beantwoording van Kamervragen door de Minister van VWS van 13 november 2020, bladzijde 2.

<sup>39</sup> Zie de beantwoording van Kamervragen door de Minister van VWS van 13 november 2020, bladzijde 2.

Warenautoriteit (NVWA) handhaaft op gebruik van separatorvlees conform de wettelijke voorschriften?” de Minister van VWS antwoordt met:

*“Bij de producenten van separatorvlees en bij de bedrijven die separatorvlees verwerken worden jaarlijks één of meerdere inspecties uitgevoerd. Daarnaast worden periodiek projecten uitgevoerd waarbij specifieke aspecten bij deze bedrijven onder de loep worden genomen. Mocht blijken dat er hierbij overtredingen worden geconstateerd, dan wordt het hiervoor geldende interventiebeleid toegepast (...)<sup>40</sup>.*

101. Dit antwoord van de Minister van VWS kan, in het licht van diens eerdere antwoord waarin werd aangegeven dat er geen overzicht bestaat van separatorvleesproducenten en verwerkers, niet goed worden begrepen. Het is uiteraard niet mogelijk om norm-conformiteit van de separatorvleesindustrie te bewerkstelligen, als deze industrie niet inzichtelijk is voor de beleidsvormende, toezichthoudende en handhavende machten.

#### **3.4.6. Vragen NVWA inzake separatorvlees**

102. De vragen die ██████ stelde aan de Minister van VWS, zijn ook gesteld aan de NVWA, ditmaal door Foodwatch Nederland via [info@nvwa.nl](mailto:info@nvwa.nl). De vragen zijn op 21 oktober 2020 voor het eerst gesteld.
103. In de beantwoording van die vragen door de verantwoordelijk toezichthouder NVWA is dezelfde houding (en zijn soms zelfs woordelijk dezelfde antwoorden) van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport terug te zien.
104. Zo is ook de NVWA de overzichtsraag gesteld *“Hoeveel ton separatorvlees wordt er jaarlijks geproduceerd in Nederland?”<sup>41</sup>*. Daarbij zijn ook de volgende overzichtsragen toegevoegd: *“Hoe is de verdeling [van productie] naar vleessoort (kippenvlees, varkensvlees, etc.)?”<sup>42</sup>* en *“Hoeveel ton wordt daarvan geconsumeerd in eigen land, hoeveel wordt geëxporteerd?”<sup>43</sup>*.
105. De NVWA beantwoordt deze vragen op precies dezelfde manier als de Minister van VWS:

*“De NVWA houdt toezicht op vleesbedrijven en bedrijven die separatorvlees verwerken, maar houdt geen centrale bestanden bij van productiehoeveelheden en consumptiehoeveelheden.”<sup>44</sup>*

106. Dat is uiteraard geen antwoord op de concrete vragen van Foodwatch Nederland. De NVWA geeft aan wel te weten hoeveel separatorvlees uit Nederland wordt geëxporteerd, te zien in het volgende door de NVWA gedeelde overzicht. Gezien de aantallen in het overzicht verlaten zeer significante hoeveelheden separatorvlees Nederland en is niet uit te sluiten dat ook zeer significante hoeveelheden separatorvlees in Nederland worden geproduceerd:

<sup>40</sup> Beide uit de beantwoording van Kamervragen door de Minister van VWS van 13 november 2020, bladzijde 3.

<sup>41</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, pagina 1.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Idem.*

<sup>44</sup> *Idem.*

	TOTAAL	EENHEID	SECTOR_CODE	LAND	LANDCODE	PRODUCT	JAAR
1	89621911,25	kg	CVV	Filipijnen	PH	pluimveeseparatorvlees	2020
2	88653005,5	kg	CVV	Filipijnen	PH	pluimveeseparatorvlees	2019
3	5795260,5	kg	CVV	Zambia	ZM	pluimveeseparatorvlees	2019
4	5304370,5	kg	CVV	Zambia	ZM	pluimveeseparatorvlees	2020
5	1675298,9	kg	CVV	Georgië	GE	pluimveeseparatorvlees	2019
6	861008	kg	CVV	Georgië	GE	pluimveeseparatorvlees	2020
7	83345	kg	CVV	Kosovo	XK	pluimveeseparatorvlees	2019
8	75720,5	kg	CVV	Noord-Macedonië	MK	pluimveeseparatorvlees	2019
9	41638,5	kg	CVV	Albanië	AL	pluimveeseparatorvlees	2019
10	24945	kg	CVV	Armenië	AM	pluimveeseparatorvlees	2020
11	12569,5	kg	CVV	Noord-Macedonië	MK	pluimveeseparatorvlees	2020

45

107. Dit ziet echter enkel op kippenseparatorvlees. De NVWA zegt: *“Er is in 2019 en 2020 alleen kippenseparatorvlees geëxporteerd”* en *“In onze informatiesystemen zijn er in 2019 en 2020 geen zendingen separatorvlees gevonden bij import via Nederlandse grenscontroleposten.”* Zonder nadere onderbouwing komt dat Foodwatch Nederland bijzonder ongeloofwaardig voor.
108. Ook de vragen die erop zien of de NVWA kan identificeren welke bedrijven separatorvlees verwerken, kon de NVWA niet anders beantwoorden dan met een algemene verwijzing naar de voor vleesbereiders en verwerkers van vlees, rauwe vis, rauwe melk of producten daarvan op grond van Verordening (EU) 853/2004 verplichte erkenningen. Indien een partij zich dus niet meldt bij de NVWA voor een zogenoemde erkenning, dan blijft dit bedrijf buiten het zicht van de NVWA. Dan kan de NVWA onmogelijk de stelling innemen dat zij adequaat toezicht houdt en handhaaft.
109. Tegelijk geeft de NVWA hetzelfde inconsistente beeld af als de Minister van VWS, doordat ook de NVWA stelt:

*“Bij de producenten van separatorvlees en bij de bedrijven die separatorvlees verwerken worden jaarlijks één of meerdere inspecties uitgevoerd. Separatorvlees kan zowel onderwerp van onaangekondigde inspecties zijn als een specifiek onderdeel van de (aangekondigde) audits van de vlees bedrijven en van de bedrijven die separatorvlees verwerken. Bij fysieke controles zullen in de regel alle productieapparatuur worden gezien.”<sup>46</sup>*

Maar ook:

*Er bestaat geen overzicht van bedrijven die separatorvlees verwerken.*

*De NVWA houdt toezicht op vleesbedrijven en bedrijven die separatorvlees verwerken, maar houdt geen centrale bestanden bij van productiehoeveelheden en afnemers.*

110. Samenvattend: de NVWA zegt niet te weten niet welke bedrijven separatorvlees verwerken, maar tegelijkertijd wel toezicht te houden op deze bedrijven. Dit is echter vanzelfsprekend niet mogelijk als de NVWA niet kan aanwijzen wie, waar, hoeveel separatorvlees produceert, verwerkt en distribueert. Of, zoals de NVWA in de beantwoording van de vragen stelt:

*“In veel vlees producerende en vlees verwerkende bedrijven vinden verschillende activiteiten plaats; een onderscheid tussen bedrijven die wel of niet separatorvlees produceren of verwerken wordt niet gemaakt.”<sup>47</sup>*

<sup>45</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, pagina 2.

<sup>46</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, pagina 3.

<sup>47</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, pagina 4.

111. Uit deze beantwoording van vragen door de NVWA volgt hetzelfde beeld als hierboven al besproken: de Staat heeft simpelweg geen idee wie, waar, hoeveel separatorvlees produceert, verwerkt en distribueert en hoeveel separatorvlees in Nederland aanwezig is en wordt geconsumeerd. Foodwatch Nederland heeft de NVWA dan ook specifiek vragen gesteld over hoe de NVWA aan de op grond van onder meer artikelen 17 lid 2 jo. 18 Verordening (EG) 178/2002 verplichte toezicht op traceerbaarheidsverplichtingen meent te voldoen.
112. Zo stelde Foodwatch Nederland precies dezelfde vraag aan de NVWA als de vragen die gesteld waren aan de Minister van VWS over welke voorschriften van kracht zijn om de traceerbaarheid van separatorvlees in Nederland te waarborgen, in de beantwoording waarvan ook de NVWA de verplichtingen voor de Staat in artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002, vergeet op te nemen, wat tekenend is voor de aanpak van separatorvlees door de Staat. Ter aanvulling vindt de NVWA het zelfs niet nodig om dit soort informatie te registeren, ondanks haar Europeesrechtelijke verplichtingen:

*Centrale beschikbaarheid van dit soort gegevens is niet nodig voor het uitoefenen van toezicht door de NVWA.<sup>48</sup>*

113. De NVWA stelt – kort samengevat – dat haar toezicht als volgt werkt:

*De productie van separatorvlees<sup>49</sup> is gebonden aan Europese hygiëneregels. De productie mag alleen plaatsvinden in bedrijven die beschikken over een erkenning als bedrijf met productie van separatorvlees en/of gehakt vlees en/of vleesbereidingen. Op de website van de NVWA ([www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl)) zijn overzichten van erkende bedrijven opgenomen. In de praktijk maken niet alle bedrijven gebruik van hun erkenning. Er bestaat geen overzicht van bedrijven die separatorvlees verwerken.<sup>50</sup> Bij de producenten van separatorvlees en bij de bedrijven die separatorvlees verwerken worden jaarlijks één of meerdere inspecties uitgevoerd.<sup>51</sup> Het werken aan voedselvertrouwen en voedselveiligheid vraagt een continue inspanning van het bedrijfsleven en de overheid.<sup>52</sup>*

114. Hieruit blijkt dat de NVWA haar toezicht niet zorgvuldig kan uitvoeren. Bij het ontbreken van een duidelijk overzicht van de bedrijven die betrokken zijn bij de productie en verwerking van separatorvlees is het immers niet goed mogelijk om te stellen dat bij deze bedrijven langs wordt gegaan. Bovendien is een verwijzing naar erkende bedrijven niet afdoende, aangezien er ook bedrijven zijn die zich niet gemeld hebben bij de NVWA.
115. Ook erkent de NVWA niet dat, om aan haar verplichtingen uit art. 17 (2) Verordening (EU) 178/2002 (en artikel 9 jo. 12 jo. 14 Verordening (EUR) 2017/265) te kunnen voldoen, het nodig is om een traceerbaarheidsketting op te stellen (voor iedere stap in het productieproces moet traceerbaar zijn waar het product vandaan komt). De NVWA schuift de verantwoordelijkheid te makkelijk op de producenten:

*'Voor de traceerbaarheid van separatorvlees (én alle andere levensmiddelen) zijn de eisen van artikel 18, lid 1 t/m 3 van de Algemene Levensmiddelen*

<sup>48</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, pagina 1.

<sup>49</sup> Separatorvlees: het product dat wordt verkregen door vlees dat na het uitbenen nog aan de beenderen vastzit of vlees van de pluimveekarkassen daarvan mechanisch te scheiden, waardoor de spierweefselstructuur verloren gaat of verandert.

<sup>50</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, antwoord 5, pagina 2.

<sup>51</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, antwoord 6, pagina 3.

<sup>52</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, antwoord 18, pagina 7.

*Verordening 178/2002 van toepassing. Deze bepalingen houden niet in dat de producten in elke stap van het productieproces gelabeld moeten zijn, maar producenten hebben op basis van deze Europese wetgeving de verplichting om ervoor te zorgen dat de producten in alle stadia van de productie, verwerking en traceerbaar zijn.<sup>53</sup>*

116. Naast dat de NVWA hiermee bevestigt niet aan haar controleverplichtingen zoals uit artikel 12 Verordening (EU) 2017/625 te voldoen, geeft zij toe dat de producten niet traceerbaar zijn. Immers, als een product niet wordt gelabeld in elke schakel van de productie en verwerking, kan niet worden gegarandeerd dat de producten in alle stadia traceerbaar zijn. Het gevolg daarvan is dat tevens niet gecontroleerd kan worden of aan de etiketteringsvereisten wordt voldaan, omdat etikettering van het eindproduct vereist dat ook in eerdere stadia kenbaar is dat separatorvlees is verwerkt. Kortom: indien 'fout' separatorvlees in producten verwerkt is, kunnen onmogelijk alle producten worden teruggeroepen omdat het separatorvlees niet getraceerd kan worden. Dit met alle gevolgen voor de voedselveiligheid van dien.
117. Ook uit antwoord 11 wordt dit punt eveneens duidelijk. De NVWA verwijst naar artikel 18, lid 1 t/m 3 van de Verordening 178/2002 uitvoeringsverordening (EU) Nr. 931/2011 en stelt:

*'Als aan deze eisen wordt voldaan, is volledige traceerbaarheid gewaarborgd.'*

118. Hieruit blijkt dat de NVWA zich niet voldoende bewust is van haar eigen verplichtingen om deze Verordeningen effectief te handhaven (en dus niet op de hoogte is van de volledige strekking van alle van toepassing zijnde Verordeningen).
119. Het is gelet op het bovenstaande onmogelijk om bewaking van de veiligheid van separatorvlees te garanderen en andere controle activiteiten betreffende alle stadia van de productie, verwerking en distributie van separatorvlees uit te voeren als er geen inzicht bestaat in de feitelijke situatie aan de hand van overzichtelijke gegevens, althans niet valt te controleren dat deze taak goed is uitgevoerd zonder deze gegevens.
120. Foodwatch Nederland sluit deze paragraaf af met de vraag of de NVWA kan aangeven of zij met de beschikbare middelen in staat is om de voedselveiligheid in de keten te garanderen. Dat het antwoord op deze vraag ontkennend beantwoord moet worden, is inmiddels gebleken.

#### **3.4.7. Antwoorden DG Sante**

121. Op 8 december 2020 heeft Foodwatch Nederland aan DG Sante vragen gesteld over de taakvervulling door de NVWA met betrekking tot (voorschriften die betrekking hebben op) separatorvlees.
122. Foodwatch Nederland stelde DG Sante de vraag:

*"There is a difference of opinion about the interpretation of the term 'immediately' in the rule "mechanical separation must take place immediately after deboning". The Dutch CA [NVWA] states that the term also applies when meat is separated from carcasses when this happens in the same plant, or in other establishments within the Netherlands. How does the EFSA [European*

---

<sup>53</sup> Separatorvlees – Vragen aan de NVWA d.d. 17 december 2020, antwoord 11, pagina 4. Zie ook antwoord 9 op pagina 4.

Food Safety Agency] see this issue? What action has the Dutch CA taken in consequence?"<sup>54</sup>

123. DG Sante benadrukt in haar reactie het belang van onmiddellijke productie en het onmiddellijk invriezen van separatorvlees, vanwege het risico van microbiologische groei van contaminanten door het ontbinden van spiervezels tijdens de productie van separatorvlees:

*"EFSA in its conclusions states: "The risk of microbial growth increases with the degree of muscle fibre degradation and the associated release of nutrients. High pressure MSM may therefore provide a more favourable substrate for bacterial growth compared with low pressure MSM, hence the requirement that high pressure MSM be immediately frozen and only used in cooked products".<sup>55</sup>*

124. In de auditrapportage van DG Sante wijst DG Sante er echter op dat de NVWA een incorrecte uitleg hanteert van het begrip 'onmiddellijk' als hier bedoeld, met als gevolg dat de productievoorschriften voor separatorvlees niet worden nageleefd:

*"Moreover, because of the incorrect interpretation of the term 'immediately' contained in point 3(b), Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004, the MSM produced in such instances does not meet the requirements for the type of MSM referred to in point 3, Chapter III, Section V, Annex III to Regulation (EC) No 853/2004".<sup>56</sup>*

125. In het antwoord van DG Sante op de vraag of de situatie nu veranderd is in Nederland, geeft zij enkel uitleg over de informatie die op het label van het eindproduct moet staan. Er wordt geen antwoord gegeven op de vraag over de huidige stand van zaken ten aanzien van het separatorvlees dat niet volgens de voorwaarden uit Verordening 853/2004 wordt geproduceerd, wat wederom aanleiding geeft om te veronderstellen dat er geen inzicht bestaat in deze producten.

126. Ook blijkt uit de antwoorden van DG Sante dat er onvoldoende her controles bestaan. Zo noemt DG Sante dat de aanbevelingen weliswaar zijn geïmplementeerd, maar dat niet in kaart is gebracht wat de overkoepelende effectiviteit van deze maatregelen is:

*The overall effectiveness of these measures over time will be reviewed in the context of future audits.<sup>57</sup>*

127. Zonder nadere, controleerbare en overzichtelijke onderzoeksgegevens, zoals deze bijvoorbeeld kunnen volgen uit een nieuwe audit, is het onmogelijk om te stellen dat de situatie in Nederland op dit moment adequaat, volledig veilig en in lijn met de Europese Verordeningen is. Foodwatch merkt daarbij op dat de laatste audit alweer bijna 8 (!) jaar geleden heeft plaatsgevonden.

128. Tot slot geeft DG Sante aan in haar antwoord dat zij enkel de bevoegdheid heeft om lidstaten te voorzien van technische training en administratieve hulp:

*"The EU legislation in this area does not provide for a role for the Commission in relation to the way in which MS national authorities organise themselves and/or their departments internally, as this is a matter of subsidiarity. On the*

<sup>54</sup> Beantwoording vragen Foodwatch Nederland door DG Sante, bladzijde 5.

<sup>55</sup> Beantwoording vragen Foodwatch Nederland door DG Sante, bladzijde 5.

<sup>56</sup> Zie de audit rapportage van DG Sante, bladzijde 9.

<sup>57</sup> Beantwoording vragen Foodwatch Nederland door DG Sante, bladzijde 7.



*basis of the OCR, DG SANTE can provide assistance primarily relating to specific technical control areas (e.g. through training), or administrative assistance in particular in the event that MS cannot agree on specific actions to deal with an established non-compliance (Art. 108 of the OCR). It does not provide for the kind of assistance that appears to be suggested here.*<sup>58</sup>

129. Artikel 108 van Verordening (EU) 2017/625 maakt echter dat de Europese Commissie een inspectieteam mag sturen, mag verzoeken dat de lidstaten hun controles ophogen en enige andere gepaste maatregel nemen binnen het bereik van de verordening (zijnde voedselveiligheid). Deze bevoegdheden gaan verder dan technische training en administratieve hulp. Immers, de Europese Commissie kan niet de handhavingsstructuur van een lidstaat aanpassen, maar kan plannen wel afwijzen en maatregelen voorschrijven totdat de handhavingsstructuur volgens de Europese Commissie voldoende is.

#### **3.4.8. Onderzoeksrapport Profundo**

130. Foodwatch Nederland heeft als reactie op deze rapportages en het blijkende gebrek aan inzicht in de separatorvleesindustrie zelf een onderzoek laten verrichten door onderzoeksbureau Profundo, welke op 18 januari 2021 een rapport publiceerde.
131. Profundo heeft in dit kader onderzoek gedaan om de Nederlandse separatorvleesmarkt, als een zeer gevoelige markt voor voedselhygiëne-problematiek, inzichtelijk te maken en de belangrijkste actoren in die markt te identificeren. Dit onderzoeksrapport laat zien dat het vrijwel onmogelijk is om een goed inzicht te krijgen in de separatorvleesindustrie. De enige aanknopingspunten die Profundo heeft kunnen opstellen zijn dezelfde lijst van erkende vleesverwerkers van de NVWA en een door Profundo zelf opgestelde lijst met bedrijven die op hun websites aangaven dat zij separatorvlees produceren (**let op**: produceren; de verwerkers zijn vrijwel onherleidbaar).
132. Gezien de beperkte aantallen van gevonden bedrijven, in samenhang gezien met de hoge aantallen separatorvlees die jaarlijks geëxporteerd worden, is het vrijwel ondenkbaar dat dit alle separatorvleesproducenten zijn, waarbij dit bovendien de kanttekening verdient (1) dat de lijst van de NVWA niet aangeeft dat deze bedrijven ook echt separatorvlees produceren en bovendien alle bedrijven buiten schot laat die – in strijd met wet- en regelgeving – geen erkenning hebben aangevraagd en (2) dat de correctheid van de websites van de procenten niet bevestigd is.
133. Profundo sluit haar onderzoeksrapport af met de conclusie dat het niet doelmatig is om verder bureauonderzoek te verrichten, omdat de separatorvleesindustrie bijzonder non-transparant is. Dit laat zien dat het niet afdoende is om een lijst met erkenningen bij te houden en erop te rekenen dat, wanneer zich een voedsel-schandaal voordoet, de Staat snel kan ingrijpen in de separatorvleesindustrie.
134. Het voorgaande geeft een duidelijk (en: zeer negatief) beeld over de staat van het Nederlandse toezicht op en handhaving van:
- i) de traceerbaarheid van separatorvlees (en soms zelfs de vleesindustrie in het algemeen) en;
  - ii) de algemene voedselveiligheid in de vleesindustrie.

<sup>58</sup> Beantwoording vragen Foodwatch Nederland door DG Sante, bladzijde 8 en 9.

135. Dit is in het bijzonder voor separatorvlees een probleem, omdat vanwege de bijzondere aard van separatorvlees (dat bij foute productie grote gezondheidsrisico's met zich mee kan brengen) een traceerbare voedselketen absoluut essentieel is voor het voorkomen en verhelpen van gevaarlijke situaties.

### 3.5. WOB-verzoeken

136. Dat de Staat geen zicht heeft op de bijzondere positie van separatorvlees gelet op de risico's daarvan, blijkt ook uit de correspondentie tussen NVWA en Foodwatch Nederland (**Productie 18**) en het Wob-verzoek van 12 mei 2021 (**Productie 19**) en het Wob-besluit van 2 februari 2022, waarin het Wob-verzoek werd afgewezen (**Productie 20**).
137. In het WOB-verzoek werd verzocht om:
1. Openbaarmaking van de specifieke interventiebeleidsregel IB01-SPEC19 (Interventiebeleid Industrie), alsmede alle die interventiebeleidsregel vervangende nieuwere beleidsregels, en de specifieke interventiebeleid IB02-SPEC81, alsmede alle die interventiebeleidsregel vervangende nieuwere beleidsregels.  
NB: Hieronder vallen nadrukkelijk ook de bijlages bij deze beleidsregels.
  2. Openbaarmaking van de interventiebeleidsregels die betrekking hebben op de (handhaving van regels ter bescherming van) traceerbaarheid van separatorvlees (ook wel MSM).
138. Het WOB-verzoek werd afgewezen. De NVWA ging totaal niet in op de vraag betreffende de traceerbaarheid van separatorvlees. Voor de inhoudelijke regels van het interventiebeleid met betrekking tot de traceerbaarheid van separatorvlees wordt gemakshalve verwezen naar de website van de NVWA (<https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid>). Hier wordt echter niets gezegd over de traceerbaarheid van separatorvlees.
139. Alleen hieruit blijkt al dat de toezichthoudende entiteit, zijnde de NVWA, geen specifieke beleidsregels ten aanzien van (de traceerbaarheid van) separatorvlees heeft opgesteld. Dit terwijl deze traceerbaarheid juist zo belangrijk is om gezondheidsrisico's te beperken en belangrijker nog, artikel 12 van Verordening (EU) 2017/625 voorschrijft dat officiële controles volgens gedocumenteerde procedures moeten plaatsvinden.

### 3.6. Conclusie

140. Kortom; het komt erop neer de Staat haar verplichtingen als hierboven omschreven niet of onvoldoende kan uitoefenen, althans niet uitoefent, omdat zij:
- a. Separatorvlees niet voldoende traceert en de traceerbaarheid niet handhaaft.
  - b. De productie ten aanzien van het uitbenen, bewaren en vervoeren van separatorvlees niet inzichtelijk heeft, controleert of handhaaft.
  - c. Geen alomvattend inzicht heeft van welke bedrijven in Nederland er separatorvlees produceren, verwerken, vervoeren of bewaren.
  - d. Geen toezicht houdt op etikettering.
  - e. Ten aanzien van al haar controleverplichtingen geen gedocumenteerde procedures heeft.

141. Dit alles zorgt ervoor dat de Staat onmogelijk kan toezien op de kwaliteit en veiligheid van het separatorvlees in Nederland, met alle mogelijke gezondheidsrisico's van dien, hetgeen bevestigd door de uitgevoerde en reeds behandelde (onafhankelijke) onderzoeken. Dit heeft ertoe geleid dat Foodwatch zich – na herhaaldelijke pogingen bevestigd te krijgen dat de Staat er wel degelijk toe in staat is de (Europese) wetgeving hieromtrent in acht te nemen – de vorderingen in te stellen zoals in het navolgende in deze dagvaarding uiteengezet.

#### **4. Juridisch kader**

##### **4.1. Gebod ex artikel 3:296 BW**

142. Op grond van artikel 3:296 BW wordt hij die jegens een ander verplicht is te geven, te doen of na te laten, daartoe, op vordering van de gerechtigde veroordeeld, tenzij uit de wet, uit de aard der verplichting of uit een rechtshandeling anders volgt.
143. De inhoud van het verbod en het bevel behoort in overeenstemming te zijn met de daaraan ten grondslag liggende rechtsplicht (vgl. art. 3:296 BW). Voor wat betreft de inhoud van het bevel geldt dat slechts rechtmatige handelingen kunnen worden bevolen, die gedaagde nalaat c.q. dreigt na te laten.<sup>59</sup>
144. Met de bepaling wordt buiten kijf gesteld dat aangegane verplichtingen (in ruime zin) moeten worden nagekomen en dat afdwinging zo nodig kan geschieden.
145. De Nederlandse Staat leeft de verplichtingen uit artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002 en artikel 9 jo. 12 jo. 14 Verordening (EU) 2017/625 niet na. Daarmee schendt zij haar verplichtingen uit hoofde van Europese Verordeningen, haar zorgplicht en handelt zij onrechtmatig.
146. Met deze vordering streeft Foodwatch Nederland nadrukkelijk geen gebod tot wetgeving na, nu uw rechtbank niet wordt gevraagd om middels een middelvoorschrift op een bepaalde manier eerdergenoemde wetgeving na te leven. De Staat heeft beleidsvrijheid in de manier waarop zij toezicht houdt op de voedselveiligheid en instaat voor de naleving van het levensmiddelenrecht, maar dient dit wel afdoende te waarborgen en ook daadwerkelijk uit te voeren c.q. capaciteiten ter beschikking te stellen.

##### **4.2. Verordening (EG) 178/2002**

147. Verordening (EG) 178/2002, als algemeen wettelijk kader van het levensmiddelenrecht, verplicht de lidstaten onder meer (artikel 17, lid 2) om de levensmiddelenwetgeving te handhaven en na te gaan of levensmiddelenbedrijven deze bepalingen, waaronder alle al genoemde bepalingen van Verordening (EU) 853/2004 en artikelen 17 en 18 van Verordening (EG) 178/2002, in alle stadia van de productie, verwerking en distributie naleven.
148. Op grond van datzelfde artikel dienen lidstaten hiertoe een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten te onderhouden, met inbegrip van de communicatie met het publiek over de veiligheid en risico's van levensmiddelen, bewaking van de veiligheid van levensmiddelen alsmede andere controleactiviteiten betreffende alle controleactiviteiten betreffende alle stadia van de productie, verwerking en distributie.

---

<sup>59</sup> Zie daarover W.Th. Nuninga, Recht, plicht, bevel, verbod, NTBR 2018/21.

149. Artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002 vestigt een zorgplicht op lidstaten om het levensmiddelenrecht te handhaven en na te gaan dat het levensmiddelenrecht wordt nageleefd door levensmiddelenbedrijven. Deze zorgplicht strekt zich uit tot het geheel aan levensmiddelenrecht, waaronder ook traceerbaarheidsverplichtingen en voedselveiligheidsvoorschriften, zoals deels al hierboven besproken. Deze algemene strekking van de zorgplicht is te vinden in het feit dat artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002 spreekt van ‘de levensmiddelenwetgeving’, wat gedefinieerd is in artikel 3, lid 1, Verordening (EG) 178/2002 als: *“de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen met betrekking tot levensmiddelen in het algemeen en de voedselveiligheid in het bijzonder, zowel op het niveau van de Gemeenschap als op nationaal niveau; deze term bestrijkt alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, alsmede van diervoeders die voor voedselproducerende dieren worden geproduceerd of daaraan worden vervoerd”*.
150. Dezelfde aansluiting bij dit algemene begrip is terug te vinden in artikel 17, lid 1, Verordening (EG) 178/2002, met welke bepaling (die op zichzelf dus ook onderdeel is van ‘de levensmiddelenwetgeving’ en dus onderwerp is van voormelde zorgplicht) de levensmiddelenbedrijven worden verplicht om ervoor te zorgen dat de levensmiddelen in alle stadia van de productie, verwerking en distributie in de bedrijven onder hun beheer voldoen aan de voorschriften van de levensmiddelenwetgeving die van toepassing zijn op hun bedrijvigheid en controleren of deze voorschriften metterdaad worden nageleefd.
151. Bovendien is ook de traceerbaarheid van levensmiddelen verplicht gesteld aan levensmiddelenbedrijven, waardoor het onderdeel is van de zorgplicht van de Staat van artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002. De algemene traceerbaarheidsbepaling uit Verordening (EG) 178/2002 betreft artikel 18. Daarin is bepaald – voor zover relevant – dat levensmiddelen en alle andere stoffen die bestemd zijn om in een levensmiddel te worden verwerkt of waarvan kan worden verwacht dat zij daarin worden verwerkt, in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar moeten zijn. De exploitanten van levensmiddelenbedrijven moeten voorts 1) kunnen nagaan wie hun levensmiddelen en andere stoffen heeft geleverd, 2) kunnen nagaan aan wie zij levensmiddelen en andere stoffen hebben geleverd en 3) beschikken over systemen en procedures waarmee kan worden vastgesteld aan welke bedrijven zij hun producten hebben geleverd.
152. Zoals uitgebreid is toegelicht, komt de Staat haar zorgplicht uit artikel 17 lid 2 Verordening (EU) 178/2002 niet na, nu onvoldoende en ontoereikend toezicht houdt op de traceerbaarheid van separatorvlees. Alle schakels van de keten zijn de Staat geheel onbekend. Op grond van artikel 3:296 BW vordert Foodwatch Nederland dan ook dan een gebod tot naleving van de verplichtingen.

#### **4.3. Verordening (EU) 2017/625; naleving Controleverordening**

153. Zoals eerder toegelicht is op 14 december 2019 is de nieuwe Controleverordening van de Europese Unie van toepassing geworden, ter vervanging van de oude Controleverordening (EG) 882/2004. In Verordening (EU) 2017/625 wordt het kader geschetst waarbinnen de Nederlandse Staat controles moet uitvoeren.
154. Deze verordening beoogt de totstandbrenging van een geharmoniseerd Uniekader voor de organisatie van officiële controles, en andere officiële activiteiten dan officiële controles, in de hele agro-voedselketen, rekening houdend met de voorschriften inzake officiële controles van Verordening (EG) nr. 882/2004 en van

de desbetreffende sectorale wetgeving, en met de ervaring die bij de toepassing van die voorschriften is opgedaan.

155. Ingevolge de Verordening 2017/625 dienen de bevoegde autoriteiten regelmatig en met passende frequentie officiële controles met betrekking tot alle exploitanten te verrichten, waarbij onder andere rekening moet worden gehouden met de locatie van de activiteiten of werkzaamheden van de exploitanten en de fraudegevoeligheid van producten (artikel 9).
156. De Staat heeft, zoals zij zelf aangeeft, geen overzicht van alle producenten en geen overzicht van de verwerkers van separatorvlees. Artikel 9 van Verordening 2017/625 kan derhalve niet worden nageleefd; exploitanten kunnen niet worden gelokaliseerd.
157. Voorts dient de bevoegde autoriteit de traceerbaarheid, etikettering e.d. inspecteren tijdens de officiële controle als gedefinieerd in artikel 12 Verordening (EU) 2017/625 (artikel 14 lid a onder iv). De vraag rijst dan hoe de NVWA deze regelgeving kan naleven, als zij geen inzicht heeft in de gehele productie en verwerkingsketen van separatorvlees.
158. Kort en goed: de Staat komt haar verplichten uit de Controleverordening niet na, waardoor zij ook niet aan haar algemene zorgplicht voldoet. Op grond van artikel 3:296 BW vordert Foodwatch Nederland dan ook dan een gebod tot naleving van de verplichtingen.

#### **4.4. Verordening (EU) 853/2004; naleving specifieke hygiënevoorschriften**

159. Voorts is ook verplicht gesteld in Verordening (EG) 178/2002 dat levensmiddelen veilig moeten zijn. Artikel 14, lid 1, Verordening (EG) 178/2002 bepaalt immers dat geen onveilige levensmiddelen in de handel mogen worden gebracht, waarbij lid 2 bepaalt dat levensmiddelen geacht worden onveilig te zijn indien zij a) schadelijk zijn voor de gezondheid of b) ongeschikt zijn voor menselijke consumptie.
160. De specifieke voorschriften uit Verordening (EU) 853/2004, die eerder al zijn genoemd, zijn een specifieke uitwerking van deze algemene voedselveiligheidsnorm. Zij zijn geschreven omdat, in dit geval, niet onmiddellijk na het uitbenen van het karkas verkregen separatorvlees ongeschikt wordt geacht voor menselijke consumptie, omdat dit schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Ook dit specifieke voorschrift, wat voortvloeit uit artikel 14 Verordening (EG) 178/2002, valt onder de zorgplicht uit artikel 17, lid 2, Verordening (EG) 178/2002.
161. Het belang van de naleving van deze bepalingen zal verderop meer worden toegelicht. Kort en wel is traceerbaarheid cruciaal omdat separatorvlees feitelijk gevaarlijk kan zijn, als dit niet op de juiste manier geproduceerd wordt (zie allerlei productievoorschriften (artt. 2 en 3a Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten, art. 2, lid 2, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen, art. 3, lid 1, in samenhang met Bijlage III, Sectie V, Hoofdstuk III, artikel 3, onder b, Verordening (EU) 853/2004)), maar ook omdat de consument in staat moet zijn om een goede keuze te maken over wat ze eet. Het belang van de voedselveiligheid spreekt voor zich.
162. De Staat komt haar zorgplicht niet na, omdat zij, zoals eerder al uitgebreid is betoogd, geen enkel overzicht heeft van de separatorvleesindustrie. Zij kan nu onmogelijk weten of in die industrie de verschillende specifieke productie-, transport-, distributie- en traceerbaarheidsvoorschriften – waaronder het hiervoor genoemde specifieke voorschrift dat separatorvlees onmiddellijk na het uitbenen

van het karkas moet worden verkregen – worden nageleefd, omdat zij niet weet waar, welk levensmiddelenbedrijf, hoeveel separatorvlees produceert, verwerkt en distribueert.

163. Het is niet altijd mogelijk om aan te tonen, of in een eindproduct separatorvlees zit. Dit is afhankelijk van de productiemethode die is gebruikt (middels waterspuiten die met hoge of lage druk het restvlees (separatorvlees) van de botten af snijden), Als gebruik gemaakt wordt van de lage druk spuiten, dan is in het eindproduct niet meer te zien dat er separatorvlees in het product zit. Bij het gebruik van hoge druk spuiten zullen sterk verhoogde calciumgehalten in het eindproduct aanwezig zijn (van de botten), waardoor de aanwezigheid van separatorvlees wel aangetoond kan worden. Doordat de consument echter op geen enkele manier, als gebruik is gemaakt van lage druk spuiten zelfs niet via chemische analyse van een gekocht product (wat niet van een consument verwacht kan worden), kan achterhalen of er separatorvlees in een aangeschaft levensmiddel zit, is het te meer kwalijk dat de Staat op geen enkele manier overzicht en toezicht houdt binnen de separatorvleesindustrie.
164. Dit maakt dat de Staat ook niet kan ingrijpen om het levensmiddelenrecht te handhaven of om na te gaan of het levensmiddelenrecht wel wordt nageleefd. Dit brengt de voedselveiligheid in gevaar, hetgeen een onrechtmatig handelen oplevert.
165. Uit bovenstaande analyse blijkt dat de Staat haar verplichtingen uit Verordening (EG) 178/2002 jo. Verordening (EU) 853/2004 niet naleeft. Daardoor schendt de Staat haar zorgplicht. Op grond van artikel 3:296 BW vordert Foodwatch Nederland dan ook dan een gebod tot naleving van de verplichtingen.

**4.5. Etikettering (Verordening (EG) 178/2002, Verordening (EU) 1169/2011 en (EU) 853/2004, Bijlage III, sectie V, Hoofdstuk IV)**

166. De kern van de verplichtingen over etikettering is als volgt neerlegt in artikel 16 van Verordening (EG) Nr. 178/2002:

*Onverminderd specifieke bepalingen van de levensmiddelenwetgeving mogen de etikettering van, de reclame voor en de aanbiedingsvorm van levensmiddelen en diervoeders, met inbegrip van de vorm, het uiterlijk en de verpakking ervan, het gebruikte verpakkingsmateriaal, de wijze waarop zij worden gepresenteerd, de omgeving waarin zij zijn uitgesteld, alsmede de informatie die erover wordt verstrekt via ongeacht welke kanalen, de consument niet misleiden.*

167. Voorts is in artikel 18 lid 4 Verordening (EG) 178/2002 bepaald:

*‘Levensmiddelen of diervoeders die in de Gemeenschap op de markt worden of vermoedelijk zullen worden gebracht, met het oog op hun traceerbaarheid adequaat geëtiketteerd of gekenmerkt door middel van relevante documentatie of informatie overeenkomstig de desbetreffende voorschriften van meer specifieke bepalingen.’*

168. In Verordening (EU) 853/2004, artikel 2, van hoofdstuk IV, Sectie V, Bijlage III wordt vervolgens bepaald:

*1. Naast de voorschriften van Richtlijn 2000/13/EG 1 moeten exploitanten van levensmiddelenbedrijven ervoor zorgen dat zij voldoen aan het voorschrift van*

*punt twee, indien en voorzover de nationale regels van de lidstaat op het grondgebied waarvan het product in de handel wordt gebracht dit voorschrijven.*

*2. Pakketten die bestemd zijn voor de eindgebruiker en die gehakt vlees bevatten van gevogelte of eenhoevigen, of vleesbereidingen die separatorvlees bevatten, moeten een opschrift dragen waarop staat dat dergelijke producten vóór consumptie gekookt moeten worden.*

169. Ingevolge artikel 9 van Verordening (EU) 1169/2011 moet het etiket de volgende kenmerken hebben: *de benaming van het levensmiddel, de lijst van ingrediënten, elke stof of technische hulpstof die wordt genoemd in bijlage II of die is afgeleid van een in bijlage II genoemd(e) stof of product welk(e) allergieën of intoleranties veroorzaakt, en die bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel wordt gebruikt en nog in het eindproduct aanwezig is, zelfs in een veranderde vorm, de hoeveelheid van bepaalde ingrediënten of categorieën ingrediënten, de nettohoeveelheid van het levensmiddel, de datum van minimale houdbaarheid of de uiterste consumptiedatum, bijzondere bewaarvoorschriften en/of gebruiksvoorwaarden, de naam of handelsnaam en het adres van de in artikel 8, lid 1, bedoelde exploitant van een levensmiddelenbedrijf, het land van oorsprong of de plaats van herkomst overeenkomstig artikel 26, een gebruiksaanwijzing, als het levensmiddel moeilijk te gebruiken is zonder gebruiksaanwijzing, voor dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 1,2 %: het effectieve alcoholvolumegehalte, een voedingswaardevermelding.*
170. Bovendien noemt Bijlage VII, deel B van Verordening (EU) 1169/2011 dat alle soorten producten die aan de definitie van „separatorvlees” beantwoorden, ook op het etiket vermeldt moeten worden en dat daarvoor geldt dat die ook kunnen worden aangeduid als „separatorvlees”, voorafgegaan door de naam/namen van de diersoort(en) waarvan het afkomstig is. Dit is onverminderd artikel 21 van de Verordening, waarin eisen zijn opgenomen over allergieën, welke te allen tijde duidelijk op het etiket moeten worden vermeld.
171. Tot op heden is niet gebleken dat de Staat haar verplichtingen ten aanzien van de etikettering naleeft. Alle beschikbare rapportages stellen dat de Staat niet voldoende toezicht houdt op de etikettering, terwijl zij daar op grond van bovenstaande regelgeving wel toe verplicht is. Daardoor schendt de Staat haar zorgplicht. Op grond van artikel 3:296 BW vordert Foodwatch Nederland dan ook dan een gebod tot naleving van de verplichtingen.

## **5. Verweer en weerlegging**

172. De Staat heeft nog geen in rechte te respecteren verweer gevoerd tegen de vordering van Foodwatch Nederland en heeft de vordering van Foodwatch Nederland tot op heden evenmin betwist.
173. Nadat Foodwatch Nederland de sommatiebrief (Productie 6) heeft verzonden, heeft de NWWA Foodwatch Nederland uitgenodigd voor een gesprek. Hoewel Foodwatch Nederland niet onwelwillend tegenover een gesprek stond (en staat), heeft Foodwatch Nederland reeds herhaaldelijk verzocht om op de hoogte te worden gesteld van de werkwijze met betrekking tot het toezicht op separatorvlees van de NWWA. Foodwatch Nederland heeft immers op 21 oktober 2020 vele vragen gesteld, waarop NWWA geantwoord heeft. Het standpunt van Foodwatch Nederland in dezen is echter dat de antwoorden ontoereikend zijn om de voedselveiligheid te waarborgen en de werkwijze derhalve onvoldoende is. De antwoorden daarop hebben nimmer geleid tot inzage in enig concreet en aantoonbaar handhavingsbeleid, handhavingsregister of traceerbaarheidskader.

Van enig concreet bewijs dat de Staat aan haar verplichtingen voldoet is nimmer gebleken.

174. Foodwatch Nederland was (en is) van mening dat een gesprek enkel dan van toegevoegde waarde kan zijn, gelet op hetgeen Foodwatch Nederland vordert, indien inhoudelijk en gedegen op haar brief en conceptdagvaarding was gereageerd. Foodwatch Nederland heeft een duidelijk geformuleerd verzoek c.q. sommatie aan de Staat voorgelegd. Foodwatch Nederland sommeert de Staat immers degelijk onderbouwd te bevestigen dat de Staat aan haar verplichtingen uit Verordening (EG) 178/2002 en Verordening (EU) 853/2004 voldoet dan wel degelijk onderbouwd te bevestigen dat de Staat aan de verplichtingen zal gaan voldoen binnen de termijn van de sommatie. Foodwatch Nederland moet constateren dat een inhoudelijke reactie op de sommatie, laat staan een reactie waaruit blijkt dat aan haar vordering wordt voldaan, tot op heden is uitgebleven.

## **6. Spoedeisend belang**

175. Voor toewijzing van een vordering in kort geding is nodig dat sprake is van een spoedeisend belang bij de ingestelde vordering. De spoedeisendheid volgt uit de aard van de vordering en wat hiervoor is aangevoerd.
176. Het spoedeisend belang is hier al gegeven door het feit dat hier de voedselveiligheid in het geding is, welk belang primair gediend is bij zowel de traceerbaarheid van levensmiddelen als bij de naleving van hygiëne-productie voorschriften van levensmiddelen die gevoelig zijn voor microbiologische contaminatie.
177. Traceerbaarheid is de kernvoorwaarde voor het kunnen voorkomen van een voedingsschandaal en voor het kunnen ingrijpen als blijkt dat sprake is van een dergelijk schandaal. Zonder een traceerbare separatorvleesindustrie en zonder overzicht op de separatorvleesindustrie, is het onmogelijk voor de toezichthoudende en handhavende autoriteiten zowel om voedingsschandalen voor de toekomst te voorkomen als om snel en effectief in te grijpen als een voedingsschandaal zich openbaart.
178. Dit wordt ook treffend weergegeven in het 'Guidance document on the GFL', een toelichting bij Verordening (EG) 178/2002, welke onder het kopje 'rationale', bij de bespreking van de eis van traceerbaarheid uitlegt:

*"Past food incidents have demonstrated that being able to trace food and feed throughout the food chain is of prime importance for the protection of public health and consumers' interests. In particular, traceability records help to:*

- *Facilitate targeted withdrawal and recall of food, thereby avoiding unnecessary disruption of trace;*
- *Enable consumers to be provided with accurate information concerning implicated products, thereby helping to maintain consumer confidence;*
- *Facilitate risk assessment by control authorities*  
*Traceability does not itself make food safe. It is a way of assisting in containing a food safety problem.*  
*The focus of Regulation 178/2002 is on food safety and the removal of unsafe food from the market. However, apart from their food safety role, traceability requirements also help to ensure:*
- *Fair trading amongst operators;*



- *The reliability of information supplied to consumers in terms of substantiating claims made by manufacturers.*<sup>60</sup>

179. Zonder een traceerbare separatorvleesindustrie kunnen bevoegde autoriteiten niet achterhalen waar, door wie, welk schadelijk product in welke hoeveelheden rondgaat, welke schakelingen de productketen tussen productie en verkoop kent en waar 'het mis gaat'.
180. Tal van voedingsschandalen hebben in het verleden plaatsgevonden, maar met het voor separatorvlees geldende gebrek aan traceerbaarheid is het vragen om problemen, in de vorm van een volgende crisis.
181. Als voorbeeld kan gewezen worden op het nog vrij recente Fipronil-schandaal. Door het ontbreken van traceerbaarheid nam dit voedingsschandaal gigantische proporties aan, wat gepaard ging met grote materiële schade en gezondheidsrisico's.
182. Voorts geldt dat het feit dat de Staat thans onvoldoende toezicht houdt op en niet dwingt tot naleving van Europese productievoorschriften evident een spoedeisend belang oplevert. Deze voorschriften zijn immers gesteld omdat de bescherming van de volksgezondheid de specifieke hygiënevoorschriften uit Verordening (EU) 853/2004 vereist.<sup>61</sup>
183. De microbiële gevaren die in separatorvlees aanwezig kunnen zijn, zijn afhankelijk van de hygiëne bij de verwerking, de niveaus en de soorten verontreiniging in de grondstoffen en hun opslaggeschiedenis, zodat microbiële gevaren in separatorvlees van varkens en pluimvee naar verwachting vergelijkbaar zijn met die in vers vlees, gehakt vlees en vleesbereidingen.
184. Het risico van microbiële groei neemt echter toe met de mate van afbraak van spiervezels en het daarmee gepaard gaande vrijkomen van nutriënten en een meer uniforme verspreiding van de besmetting. Door de destructie van de spiervezels komen intracellulaire vloeistoffen vrij die rijk zijn aan voedingsstoffen en een lage zuurgraad hebben, wat de groei van bacteriën ondersteunt. Hogedrukseparatorvlees vormt dus een gunstiger substraat voor bacteriële groei dan lagedrukseparatorvlees. Het risico van microbiële groei neemt toe met de mate van afbraak van spiervezels, en dus met de scheidingsdruk.
185. Hoewel separatorvleesproducten bevroren kunnen worden opgeslagen en/of een warmtebehandeling kunnen ondergaan, kunnen verscheidene aspecten van het mechanische herstelproces de bacteriële groei bevorderen. Met name de kleine deeltjesgrootte en het grote oppervlak, het vrijkomen van nutriëntenrijke cellulaire vloeistoffen als gevolg van weefselmaceratie, de warmte die mogelijk wordt gegenereerd tijdens het mechanisch uitbenen, uitgebreide hantering, kruisbesmetting en herverdeling van besmetting.
186. Het minimaliseren van de microbiële risico's in verband met separatorvlees is daarom afhankelijk van de toepassing van doeltreffend toezicht, voldoende traceerbaarheid, een doeltreffend HACCP-plan en een ondersteunend randvoorwaardenprogramma (GMP/GHP).
187. Foodwatch Nederland benadrukt dat bovenstaande belangen van onmiddellijk, spoedeisend belang zijn. De Staat laat momenteel toe dat onhygiënische

<sup>60</sup> Zie het 'Guidance document on implementation of articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) 178/2002 on General Food Law, bladzijde 16.

<sup>61</sup> Zie preambule overwegingen 2, 3 en 4 van Verordening (EU) 853/2004.

producten op de markt komen, waardoor de gezondheid van de eindgebruiker geschaad kan worden, maar waardoor ook de bedrijfsbelangen van ketenpartijen veronachtzaamd worden, welke immers – net als in de fipronil-crisis – naar elkaar zullen moeten kijken om schade door wanprestaties, stilleggingen en schade-aansprakelijkstellingen vergoed te krijgen.

188. Bovendien geldt dat de Staat thans niet in staat zal zijn om in te grijpen in de separatorvleesindustrie bij een hierdoor te ontstane acute crisis. Het gebrek aan inzicht in deze industrie maakt immers dat, indien op enig moment blijkt dat direct moet worden ingegrepen in de keten van producent naar eindverbruiker (bijvoorbeeld omdat meldingen binnen zijn gekomen dat bepaalde producten met separatorvlees te hoge concentraties van contaminanten bevatten of consumenten er zelfs ziek van zijn geworden), de Staat niet weet waar de toezichthouders en handhavers naartoe moeten om direct 'fout' separatorvlees bij de deur van het levensmiddelenbedrijf te stoppen, laat staan om de boosdoener uit de keten aan te spreken.

## **7. Bewijsmiddelen en bewijsaanbod**

189. Foodwatch Nederland biedt (onder protest van gehoudenheid daartoe en voor zover op haar de bewijslast rust) hierbij aan al haar stellingen te bewijzen, door middel van alle middelen rechtens, speciaal door het doen laten horen van getuigen en/of deskundigen, alsmede in het geding te brengen van (nadere) schriftelijke bewijsstukken.
190. Foodwatch Nederland biedt – doch voor zover op grond van artikel 150 Rv op haar enige bewijslast zou rusten, en naast de reeds gedane bewijsaanbiedingen – met name bewijs aan van haar stellingen dat:
- de groei van bacteriën in separatorvlees vele malen hoger ligt dan bij normale vleesverwerking;
  - de Staat onvoldoende overzicht heeft over de separatorvleesindustrie;
  - de Staat niet dwingt tot naleving van de Europese productievoorschriften voor separatorvlees.
191. Bewijs kan door Foodwatch Nederland onder meer maar niet uitsluitend worden geleverd door het horen van de volgende getuigen:
- ██████████ van de NVWA;
  - ██████████, lid ENVI tot 2013 en vanaf 2019;
  - Voormalig leden van de commissie taskforce voedselvertrouwen:  
██████████  
██████████  
██████████  
██████████

## **8. Bevoegdheid**

192. Civiele zaken tegen de Staat worden in de regel door de rechtbank Den Haag behandeld. De Staat, gedaagde partij in deze kwestie, is in het arrondissement Den Haag gezeteld. Het is daarom dat uw rechtbank bevoegd is van deze kwestie kennis te nemen.

### **MITSDIEN:**

Het de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, locatie Den Haag, sector civiel, moge behagen bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

- I. de Staat te gebieden om uiterlijk binnen 6 weken na datum van het vonnis:
  - a. haar verplichtingen onder artikel 17, lid 2, Verordening (EU) 178/2002 en artikel 9 jo. artikel 12 jo. artikel 14 Verordening (EU) 2017/625 na te komen, voor zover is bepaald:
    - i. dat de Staat het levensmiddelenrecht met betrekking tot separatorvlees zal controleren en op overtredingen tegen overtreders handhavend zal optreden;
    - ii. dat de Staat zal controleren of exploitanten van levensmiddelenbedrijven in overeenstemming handelen met hun traceerbaarheidsverplichtingen van artikel 18 Verordening (EG) 178/2002, tot het niveau dat separatorvlees, in alle fases van productie, verwerking en distributie, traceerbaar moet zijn, in die zin dat:
      1. de Staat in staat moet zijn om inzichtelijk te maken op welke locatie, door welke (rechts)personen, welke hoeveelheden separatorvlees worden geproduceerd, verwerkt en gedistribueerd;
      2. de Staat ervoor instaat dat levensmiddelenbedrijven in staat zijn elke (rechts)persoon te identificeren van wie zij separatorvlees ontvangen hebben en dit bekend kunnen maken aan de toezichthoudende en handhavende autoriteit, op hun verzoek;
      3. de Staat ervoor instaat dat levensmiddelenbedrijven een systeem in werking hebben en procedures hebben om de identiteit van de (rechts)persoon aan wie zij separatorvlees hebben geleverd, bekend te maken aan de toezichthoudende en handhavende autoriteit, op hun verzoek;
    - iii. dat de Staat zal controleren of exploitanten van levensmiddelenbedrijven bij de productie van separatorvlees in overeenstemming handelen met hun verplichtingen uit hoofde van artikel 2, lid 2, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen en artikel 3, lid 1, Verordening (EU) 853/2004, in samenhang bijlage III, sectie V, hoofdstuk III Verordening (EU) 853/2004.
    - iv. dat de Staat, ter uitvoering van het hierboven onder i, ii en iii genoemde, een systeem van met gepaste frequentie, gedocumenteerde officiële controles, toezicht en handhaving zal instellen, als bedoeld in artikel 9, jo. artikel 12, jo. artikel 14, Verordening (EU) 2017/625, betreffende alle stadia van de productie, verwerking en distributie van separatorvlees, en op overtredingen tegen overtreders handhavend zal optreden;
  - b. haar verplichtingen onder artikel 17, lid 2, Verordening (EU) 178/2002 en artikel 9 jo. artikel 12 jo. 14 Verordening (EU) 2017/625 na te komen, voor zover daarbij is bepaald en hier relevant is:
    - i. dat de Staat zal controleren of exploitanten van levensmiddelenbedrijven bij de productie, verwerking en

distributie van separatorvlees ten aanzien van de etikettering in overeenstemming handelen met artikel 16 Verordening (EG) 178/2002, artikel 18, lid 4, Verordening (EG) 178/2002, artikel 2, hoofdstuk IV, sectie V, bijlage III van Verordening (EU) 853/2004 en artikel 9 Verordening (EU) 1169/2011;

- II. de Staat te gebieden om ten aanzien van het onder I a en b gevorderde uiterlijk binnen 6 weken na datum van het vonnis een aantoonbaar handhavingsbeleid te formuleren waarin ten minste de wijze waarop gecontroleerd wordt, de controleonderwerpen, een handhavingsmatrix en een passende frequentie van controles is opgenomen, althans een handhavingsbeleid te formuleren in de vorm van gedocumenteerde procedures als bedoeld in artikel 9 jo. 12 Verordening (EU) 2017/625;
- III. het onder I, a en b, en II gevorderde op straffe van een dwangsom van €1.000.000,- per week of deel van de week waarin hieraan niet is voldaan dan wel een in goede justitie te bepalen bedrag.
- IV. de Staat te gebieden om inzichtelijk te maken voor Foodwatch Nederland op welke manier zij aan gevorderde onder I en II, zal voldoen en heeft voldaan, waaronder via een tweewekelijkse berichtgeving op het e-mailadres [contact@foodwatch.nl](mailto:contact@foodwatch.nl), op straffe van een dwangsom van € 1.000.000,- per week of deel van de week waarin hieraan niet is voldaan dan wel een in goede justitie te bepalen bedrag.

**Subsidiar:**

- V. de Staat te gebieden om zodanige voorziening(en) te treffen als de voorzieningenrechter in goede justitie vermeend te behoren in de lijn en strekking als omschreven in deze dagvaarding;

**In alle gevallen:**

- VI. de Staat te veroordelen tot betaling aan Foodwatch Nederland van de kosten van deze procedure met bepaling dat, als deze kosten niet binnen zeven dagen na de dagtekening van het in dezen te wijzen vonnis worden voldaan, daarover vanaf de achtste dag na dagtekening van het vonnis, wettelijke rente is verschuldigd.

De kosten deze zijn voor mij, deurwaarder, €

Deurwaarder

---

**Wordt behandeld door**  
Blenheim Advocaten  
mr. S.T. Blom  
mr. J. Bosman

**Postadres**  
Postbus 10302  
1001 EH Amsterdam

**Telefoon**  
T +31 (0)20 52 10 100  
F +31 (0)20 52 10 101

**E-mail**  
[teunblom@blenheim.nl](mailto:teunblom@blenheim.nl)  
[jeaninebosman@blenheim.nl](mailto:jeaninebosman@blenheim.nl)