

ECLI:NL:CBB:2024:114

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	20-02-2024
Datum publicatie	20-02-2024
Zaaknummer	21/693
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBROT:2021:4431, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bestuurlijke boete. Verordening 853/2004. Verontreiniging. De boete mocht worden opgelegd, omdat de minister op basis van het rapport van bevindingen terecht heeft vastgesteld dat een karkas zichtbaar verontreinigd was met uitwerpselen en de slachterij deze zichtbare verontreiniging niet onmiddellijk heeft verwijderd door bijsnijden of een andere behandeling met een gelijkwaardig effect. Geen matiging boete wegens overschrijding beslistermijn als bedoeld in artikel 5:51 Algemene wet bestuursrecht. Geen halvering boete op grond van artikel 2.3 Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, omdat de risico's voor de volksgezondheid gering zouden zijn. Matiging boete in verband met overschrijding redelijke termijn.
Wetsverwijzingen	Wet dieren
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

Zaaknummer: 21/693

uitspraak van de meervoudige kamer van 20 februari 2024 op het hoger beroep van:

[naam 1] B.V., te [plaats] (de slachterij)

(gemachtigde: [naam 2])

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 21 mei 2021, kenmerk 19/5327, in het geding tussen

de slachterij

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(gemachtigde: mr. M. Kool)

Procesverloop in hoger beroep

De slachterij heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam (rechtbank) van 21 mei 2021 (ECLI:NL:RBROT:2021:4431) (aangevallen uitspraak).

De minister heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

De zitting was op 5 december 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen: namens de slachterij haar gemachtigde en namens de minister zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam 3] .

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 Op 24 augustus 2018 heeft een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) bij de slachterij een inspectie uitgevoerd. De bevindingen van deze inspectie zijn neergelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt rapport van bevindingen van 13 september 2018 (rapport van bevindingen). Dit rapport vermeldt, voor zover hier van belang, het volgende.

Datum en tijdstip van de bevinding: 24 augustus 2018, omstreeks 15:00 uur.

[]

Tijdens mijn inspectie op fecale bezoedeling voor de postmortemkeuring van schapen bevond ik mij rechts van de KDS medewerker en daarmee direct voor de keurpositie met blik op de volgende posities: onthuiden, uithalen van de maagdarmpakketten en de drie opknappers.

Ik zag dat tijdens het uithalen van het maagdarmpakket bij een karkas groenbruine vloeistof over naakt vlees liep. Ik zag bij nadere inspectie dat deze vloeistof over bijna de hele binnenkant van de borstkast, grote delen van de buitenkant van de borstkast en grote delen van de voorpoten verdeeld was. Ik herkende deze vloeistof als inhoud van het maagdarmpakket en daarmee fecale bezoedeling.

Ik zag dat de eerste opknapper de bezoedeling op de voorpoten eraf sneed. Ik zag dat de tweede opknapper met water de binnenkant van de borst ruim uitspoelde. Ik zag vervolgens dat licht groenbruine vloeistof door het gat bij de nek van het karkas eruit liep. Ik herkende deze vloeistof als fecale bezoedeling gemengd met water.

Ik zag dat de binnenkant van het karkas nat was maar er was geen fecale bezoedeling meer te zien. Ik concludeer dat de tweede opknapper de fecale bezoedeling aan de binnenkant van de borst met water afgespoeld heeft. Na het afspoelen was het adequaat verwijderen van de fecale bezoedeling onmogelijk omdat de bezoedeling niet meer te zien was. Ik heb de helft van het karkas die in eerste instantie bezoedeld was als ongeschikt voor humane consumptie gekeurd.

Ik zag dat het karkas zichtbaar was verontreinigd met uitwerpselen. Zichtbare verontreinigingen werden niet onmiddellijk verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met een gelijkwaardig effect.

- 1.3 Naar aanleiding van de bevindingen heeft de minister met het besluit van 15 maart 2019 (boetebesluit) de slachterij een boete opgelegd van 5.000,- omdat een karkas zichtbaar verontreinigd was met uitwerpselen en deze zichtbare verontreiniging niet onmiddellijk werd verwijderd door bijsnijden of een andere behandeling met een gelijkwaardig effect. Volgens de minister heeft de slachterij hiermee artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren in verbinding met artikel 2.4, eerste lid, onder d, van de Regeling dierlijke producten en artikel 3, eerste lid, in samenhang gelezen met bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 10, van Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften van dierlijke oorsprong (Verordening 853/2004) overtreden.
- 1.4 De minister heeft het standaardboetebedrag van 2.500,- op grond van artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren (Besluit handhaving) met 2.500,- verhoogd, omdat de slachterij eerder, op 27 maart 2015, is beboet voor eenzelfde overtreding en er nog geen vijf jaar verlopen zijn sinds die eerdere boete onherroepelijk is geworden. De boete is gelijk aan de som van de voor de overtreding op te leggen boete en de voor die eerdere overtreding opgelegde boete.
- 1.5 Met het besluit van 4 september 2019 (bestreden besluit), waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft de minister het bezwaar van de slachterij tegen het boetebesluit ongegrond verklaard en

het boetebesluit gehandhaafd.

Uitspraak van de rechtbank

2 De rechtbank heeft het beroep van de slachterij ongegrond verklaard. De rechtbank heeft, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen, waarbij voor eiseres en verweerder respectievelijk de slachterij en de minister moet worden gelezen:

2.5. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt in voldoende mate uit het rapport van bevindingen van 13 september 2018 wat eiseres wordt verweten. De toezichthouder heeft geconstateerd dat het betreffende karkas fecaal bezoedeld was. Eiseres wordt verweten dat zij zichtbare verontreinigingen niet onmiddellijk heeft verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met een gelijkwaardig effect. Dat de toezichthouder de kleur en textuur van de fecale bezoedeling niet nader heeft benoemd, maakt de constatering van de toezichthouder dat er sprake (was: toevoeging College) van verontreiniging van het karkas - anders dan eiseres heeft gesteld - niet onjuist. Daarbij heeft verweerder terecht betrokken dat de betreffende toezichthoudende dierenarts het werk al langere tijd doet waardoor zij inmiddels veel ervaring heeft in het herkennen van fecale bezoedelingen. Uit niets blijkt dat de kleur en textuur in het rapport dienen te worden vermeld.

Verweerder heeft op basis van de inhoud van het rapport van bevindingen terecht geconcludeerd dat eiseres punt 10 van bijlage III, sectie I en hoofdstuk IV van Verordening 853/2004 heeft overtreden, nu het uitsluitend afspoelen van de fecale bezoedeling geen adequate behandeling met een gelijkwaardig effect is. Verweerder heeft in het bestreden besluit toegelicht dat door het alleen afspoelen ongewenste micro-organismen over het karkas worden verspreid en dat de plek van de fecale bezoedeling hierdoor mogelijk onzichtbaar wordt waardoor het in een latere processtap ook niet meer alsnog weggesneden kan worden. Dit levert een risico voor de volksgezondheid op. Verder heeft verweerder toegelicht dat ook het verwijderen van het borstvlies onvoldoende is, omdat het borstvlies zich slechts op de ribben bevindt. Het nekgebied heeft echter geen borstvlies. Het bacterierijke water heeft in dit geval het nekgebied bezoedeld. Bovendien zat de bezoedeling ook aan de buitenkant van het karkas. Gelet hierop heeft verweerder deugdelijk gemotiveerd waarom hier geen sprake is van een behandeling met een gelijkwaardig effect als bedoeld in punt 10 van bijlage III, sectie 1 en hoofdstuk IV van Verordening 853/2004. Het beroep van eiseres op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 12 september 2019 kan reeds niet slagen omdat dat arrest betrekking heeft op pluimvee, zoals verweerder in het verweerschrift heeft aangevoerd.

[]

4.1 De rechtbank overweegt dat de wetgever reeds een afweging heeft gemaakt welke boete bij een bepaalde overtreding evenredig moet worden geacht. Het met de van toepassing zijnde regelgeving gediende doel - het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid - staat voorop. De hoogte van de boete als hier aan de orde acht de rechtbank als zodanig niet onredelijk. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de door eiseres begane overtreding en de risico's die daarmee gepaard gingen, heeft verweerder in hetgeen door eiseres is aangevoerd geen reden hoeven zien om de boete te matigen dan wel af te zien van de oplegging van de boete. Evenmin is er grond voor een halvering van het boetebedrag als bedoeld in artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, nu gezien de constatering in het rapport van bevindingen niet kan worden geconcludeerd dat het risico voor de volksgezondheid gering was of ontbrak.

Verweerder heeft het boetebedrag terecht verdubbeld met toepassing van artikel 2.5, eerste lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, omdat aan eiseres eerder, op 27 maart 2015 [], een boete is opgelegd, die inmiddels onherroepelijk is geworden en er sinds die eerdere overtreding nog geen vijf jaar zijn verstreken. De boetebeschikking van 27 maart 2015 maakt onderdeel uit van

het procesdossier. In het kader van de heropening van het onderzoek heeft verweerder op 21 december 2020 nog nadere stukken met betrekking tot voormeld boetebesluit overgelegd. Weliswaar blijkt uit deze stukken dat het om een andere situatie gaat dan in de onderhavige zaak, maar het betreft hier wel een overtreding van dezelfde norm: Karkassen waren zichtbaar verontreinigd. Deze zichtbare verontreinigingen werden niet onmiddellijk verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met een gelijkwaardig effect. Het gaat, evenals in de onderhavige zaak, om een overtreding van artikel 3, eerste lid, en bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 10 van Verordening 853/2004.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3 Het van belang zijnde wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, die onderdeel is van deze uitspraak.

Is sprake van een overtreding?

4 De slachterij heeft zich in hoger beroep primair gericht tegen het oordeel van de rechtbank dat de minister terecht een overtreding heeft vastgesteld van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren in verbinding met artikel 2.4, eerste lid, onder d, van de Regeling dierlijke producten en artikel 3, eerste lid, in verbinding met bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 10 van Verordening 853/2004. De slachterij voert hiertoe aan dat de rechtbank ten onrechte is voorbijgegaan aan haar betoog dat niet is aangetoond dat er sprake was van fecale bezoedeling en dat er adequaat is gehandeld volgens de goedgekeurde protocollen van de slachterij. De dierenarts van de NVWA heeft namelijk wisselend verklaard over de bezoedeling. Eerst heeft hij verklaard dat niet geconstateerd kan worden of er sprake is van fecale bezoedeling, maar later dat er zichtbare verontreiniging was van uitwerpselen. De Chef slachtlijn heeft echter verklaard dat de bezoedeling ook afkomstig kan zijn van gal. Bij bezoedeling door gal, is afspoelen voldoende. De slachterij heeft gewerkt volgens haar standaardwerkwijze, die door de NVWA is goedgekeurd.

5.1 Deze hogerberoepsgrond houdt in dat de minister volgens de slachterij met het rapport van bevindingen niet het bewijs heeft geleverd dat zij vorengenoemde overtreding heeft gepleegd. Het College volgt de slachterij hierin niet en overweegt daarover als volgt.

5.2 In een geval als dit, waarin een boete is opgelegd, rust de bewijslast dat sprake is van een overtreding, gelet op het vermoeden van onschuld, op het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. De minister moet daarom het bewijs leveren dat de slachterij de overtreding heeft begaan en daartoe de feiten deugdelijk vaststellen. Voor het bewijs dat de slachterij de hiervoor genoemde bepaling heeft overtreden steunt de minister op de in het rapport van bevindingen beschreven waarnemingen van de toezichthouder.

5.3 Het College stelt vast dat het rapport van bevindingen volgens de ondertekening is opgemaakt op ambtsbelofte. Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het bewijs, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een door een toezichthouder op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend rapport voor zover deze eigen waarnemingen van de opsteller van het rapport weergeven. Als die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd.

5.4 De toezichthouder heeft geconstateerd dat er tijdens het uithalen van het maagdarmpakket bij een karkas, groenbruine vloeistof, die hij herkende als de inhoud van het maagdarmpakket, over naakt vlees liep en dat deze vloeistof over bijna de hele binnenkant van de borstkas, grote delen van de

buitenkant van de borstkas en grote delen van de voorpoten verdeeld was. Daarmee was er volgens de toezichthouder sprake van fecale bezoedeling. Wat de slachterij daartegen heeft aangevoerd geeft het College geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van deze bevindingen. Tegenover de duidelijke vaststelling in het rapport dat sprake was van een fecale bezoedeling heeft de slachterij haar stelling dat de toezichthouder wisselend over de aard van de geconstateerde bezoedeling heeft verklaard en -zo begrijpt het College deze stelling - daarom zelf twijfels had over de aard van de bezoedeling - niet onderbouwd. Uit de verklaring van de Chef slachtploeg van 9 april 2019 blijkt niet dat deze medewerker heeft verklaard dat er sprake kon zijn van een bezoedeling met gal. Die verklaring is juist gebaseerd op de aanname dat sprake was van een beschadiging aan het darmpakket van het schaap. Het rapport van bevindingen vermeldt duidelijk en gedetailleerd dat er sprake was van een groenbruine vloeistof en dat de toezichthouder deze herkende als de inhoud van het maagdarmpakket. Er is geen reden om aan te nemen dat de toezichthouder niet in staat was om deze bezoedeling te onderscheiden van een bezoedeling die zou zijn veroorzaakt door gal. Hierbij is van belang dat de minister ter zitting onweersproken heeft verklaard dat bij een bezoedeling met gal sprake is van een gele vloeistof. De minister heeft terecht gesteld dat het afspoelen van fecale bezoedeling met water geen behandeling is met een gelijkwaardig effect, zoals bedoeld in bijlage III, sectie I en hoofdstuk IV, punt 10, van Verordening 853/2004. Het College acht aannemelijk dat, zoals de minister uiteen heeft gezet, ongewenste micro-organismen door het afspoelen met water over het karkas worden verspreid en de plek van de fecale bezoedeling hierdoor onzichtbaar wordt, zodat deze in een latere processtap niet meer alsnog kan worden weggesneden. Deze effecten doen zich niet voor bij het onmiddellijk bijsnijden zonder voorafgaande spoeling met water.

5.5 Wat betreft de stelling van de slachterij dat de minister haar werkwijze heeft goedgekeurd heeft zij hiermee naar het College begrijpt uit wat zij daarover ter zitting heeft gezegd - willen betogen dat de toezichthouder voortijdig heeft geconcludeerd dat de slachterij de zichtbare bezoedeling niet meer tijdig effectief kon verwijderen, omdat punt 17 Opknappen en ontvetten uit het schema in onderdeel 2 van het door de NVWA goedgekeurde Kwaliteitshandboek van de slachterij nog voorziet in de mogelijkheid om de bezoedeling te verwijderen voordat het karkas de koelcel ingaat. Het College volgt de slachterij niet in deze stelling. Zoals het College heeft overwogen in de uitspraak van 19 oktober 2017 (ECLI:NL:CBB:426) ziet bijlage III, sectie I en hoofdstuk IV, punt 10, van Verordening 853/2004 op de uitslactfase en betekent dit dat vóór de post-mortemkeuring (pm-keuring), die het einde van deze fase van het slachten markeert, aan het bepaalde in dit punt moet zijn voldaan. Uit genoemd schema blijkt dat de in punt 17 bedoelde activiteit plaatsvindt na afronding van punt 14 Beoordelen door KDS. Met die beoordeling wordt de pm-keuring bedoeld. De in punt 17 bedoelde opknapmogelijkheid neemt dus niet weg dat vóór de pm-keuring moet zijn voldaan aan voormeld punt 10. Hierbij kan in het midden blijven of het Kwaliteitshandboek is goedgekeurd door de NVWA.

5.6 Het College is daarom van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister terecht heeft vastgesteld dat de slachterij artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren in verbinding met artikel 2.4, eerste lid, onder d, van de Regeling dierlijke producten en artikel 3, eerste lid, in verbinding met bijlage III, sectie I, hoofdstuk IV, punt 10, van Verordening 853/2004 heeft overtreden. De minister was dus bevoegd om een boete wegens deze overtreding op te leggen. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Had de minister eerst moeten waarschuwen?

6.1 De slachterij voert verder aan dat de minister eerst een waarschuwing had moeten geven en niet meteen tot boeteplegging mocht overgaan. Dit volgt uit het handhavingsbeleid van de minister.

6.2 Het College stelt vast dat in deze zaak het Algemeen Interventiebeleid NVWA (NVWA-IB02) en het Specifiek Interventiebeleid Vlees (IB01-SPEC25) van toepassing zijn. In de Bijlage van het Specifiek Interventiebeleid Vlees is deze overtreding aangemerkt als een klasse B-overtreding. Uit het Algemeen Interventiebeleid NVWA volgt dat er direct een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als er sprake is van een herhaalde overtreding. Van een herhaalde overtreding is sprake als het gaat om een

overtreding van wetgeving binnen hetzelfde toezichtdomein waarvoor in de afgelopen drie jaar een interventie is toegepast. Er hoeft dus geen sprake te zijn van overtreding van hetzelfde voorschrift. De minister heeft verwezen naar besluiten van 6 juli 2018 en 16 maart 2018 waaruit blijkt dat de slachterij meerdere interventies heeft gehad vanwege overtredingen binnen hetzelfde toezichtdomein. Omdat er tussen deze interventies en de boete van 15 maart 2019 minder dan drie jaren zijn verstreken, ging het hier om een herhaalde overtreding en hoefde de minister niet eerst te waarschuwen voordat hij een boete mocht opleggen. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Moet de boete worden gematigd vanwege late toezending van het rapport van bevindingen?

- 7.1 De slachterij betoogt dat zij in haar verdedigingsbelang is geschaad omdat zij het rapport van bevindingen laat heeft ontvangen. Het rapport van bevindingen dateert van 13 september 2018, maar is haar pas toegestuurd bij het voornemen tot boeteoplegging van 19 februari 2019. Op dat moment is het volgens de slachterij lastig om terug te halen wat er tijdens de inspectie precies is gebeurd. De medewerkers van de slachterij die op de dag van een inspectie door de toezichthouder op de hoogte worden gebracht van de bevindingen en een rapport over een overtreding aangezegd krijgen, geven dat vaak pas aan het einde van de dag door aan de verantwoordelijke medewerker.
- 7.2 Het College begrijpt het betoog van de slachterij zo dat zij daarmee een beroep doet op overschrijding van de termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In dat artikel is bepaald dat het bestuursorgaan binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport beslist over het opleggen van de boete.
- 7.3 Het College stelt vast dat het rapport van bevindingen is gedagtekend op 13 september 2018, met het boetevoornemen van 21 februari 2019 aan de slachterij is toegezonden en het boetebesluit op 15 maart 2019 is genomen. Dat betekent dat de beslistermijn van dertien weken als bedoeld in artikel 5:51, eerste lid, van de Awb met bijna 10 weken is overschreden. Volgens de rechtspraak van het College volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van dit artikel (Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 3, p. 150) dat een overschrijding van deze termijn geen gevolgen heeft voor de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, maar dat de rechter de overschrijding van de beslistermijn wel kan verdisconteren in de hoogte van de bestuurlijke boete (zie de uitspraak van het College van 27 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:794). In het feit dat de minister voormelde beslistermijn heeft overschreden, ziet het College onvoldoende aanleiding om de boete te matigen. De slachterij heeft weliswaar betoogd dat zij door deze overschrijding in haar verdedigingsbelang is geschaad, maar zij heeft met haar algemene stelling over de gang van zaken rond de aanzegging van een overtreding na een inspectie niet aannemelijk gemaakt dat hiervan in dit concrete geval sprake is geweest. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat de toezichthouder [naam 4], als procesmanager en aanspreekpunt van de slachterij voor de NVWA, op de dag van de inspectie op de hoogte heeft gebracht van zijn bevindingen en een rapport van bevindingen heeft aangezegd. De slachterij heeft toen dus de gelegenheid gehad om zich te verweren tegen de bevindingen van de toezichthouder. Voor zover de slachterij met het betoog heeft willen aanvoeren dat de boete in verband met de late toezending van het rapport gematigd moet worden, ziet het College daarvoor in de overschrijding van de termijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Awb, geen reden. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Zijn er andere redenen voor matiging van de boete?

- 8.1 De slachterij voert verder aan dat de boete moet worden gematigd omdat de risico's voor de volksgezondheid door de overtreding gering waren, er geen sprake is van recidive en haar financiële draagkracht onvoldoende is om de boete te kunnen betalen.

Gevolgen voor de volksgezondheid

- 8.2 De slachterij betoogt dat de boete had moeten worden gehalveerd op grond van artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving, omdat aannemelijk is dat risico's voor de volksgezondheid gering

waren.

- 8.3 Op grond van artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving, wordt het standaardboetebedrag gehalveerd als de risicos of de gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, het dierenwelzijn of milieu, gering zijn of ontbreken.
- 8.4 De slachterij heeft niet onderbouwd waarom de risicos voor de volksgezondheid in dit geval gering waren, terwijl de minister aannemelijk heeft gemaakt dat de risicos niet gering waren of ontbraken. De minister heeft onweersproken toegelicht dat met fecaliën verontreinigd vlees kan leiden tot besmetting met bacteriën, wat een ernstig gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren. Het afspoelen van een fecale bezoedeling met water, zoals in dit geval is gebeurd, zorgt er bovendien voor dat ongewenste micro-organismen worden verspreid over het karkas en dat de plek van de fecale bezoedeling daardoor mogelijk onzichtbaar wordt, waardoor deze in een latere processtap niet meer alsnog kan worden weggesneden.
- 8.5 Gelet op het vorenstaande is het College met de rechtbank van oordeel dat er geen grond is voor een halvering van het boetebedrag op grond van artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Recidive

- 8.6 De slachterij voert verder aan dat de minister de standaardboete ten onrechte heeft verhoogd in verband met recidive. Volgens de slachterij is daar namelijk geen sprake van omdat de overtreding waarvoor op 27 maart 2015 een bestuurlijke boete is opgelegd, op 12 juni 2014 is begaan en er alleen sprake is van recidive als er een boete is opgelegd in de periode van drie jaren voorafgaand aan een nieuwe overtreding.
- 8.7 Op grond van artikel 2.5, eerste lid, van het Besluit handhaving wordt de bestuurlijke boete verdubbeld indien op het moment dat een overtreding wordt begaan nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden. De overtreding waar deze zaak over gaat, is begaan op 24 augustus 2018 en de boetebeschikking die is opgelegd voor eenzelfde overtreding is opgelegd op 27 maart 2015 en daarna onherroepelijk geworden. Dit betekent dat minder dan vijf jaren zijn verstreken sinds het onherroepelijk worden van de bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding, zodat de rechtbank met juistheid heeft geoordeeld dat de minister de boete terecht heeft verdubbeld. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Financiële draagkracht

- 8.8 De slachterij voert tot slot aan dat de boete moet worden gematigd omdat zij onvoldoende financiële draagkracht heeft om de boete te betalen. Volgens de slachterij heeft zij dat bij de rechtbank al aangetoond.
- 8.9 Het College stelt vast dat de slachterij met dit betoog een beroep doet op artikel 5:46, derde lid, van de Awb. Daarin is bepaald dat een lagere boete moet worden opgelegd als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Het College is van oordeel dat de slachterij niet aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 5:46, derde lid, van de Awb op grond waarvan de boete moet worden gematigd. De slachterij heeft geen financiële stukken ingebracht, ook niet bij de rechtbank, waaruit valt op te maken dat zij geen of onvoldoende financiële draagkracht heeft om de boete te betalen. Bovendien heeft de slachterij op de zitting verklaard dat de boete volledig is betaald. Dit betekent dat de slachterij, in ieder geval toen zij tot betaling overging, voldoende draagkracht had om de boete op dat moment te betalen. De hogerberoepsgrond slaagt niet.

Overschrijding redelijke termijn

- 9.1 De slachterij heeft verzocht om matiging van de boete wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het College overweegt hierover het volgende.
- 9.2 In bestraffende zaken geldt het uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in beginsel is overschreden als die procedure in haar geheel langer duurt dan vier jaar. Dit behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven een overschrijding van deze behandelingsduur gerechtvaardigd te achten. De redelijke termijn begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De termijn eindigt op het moment waarop de rechter uitspraak doet in de procedure over het geschil dat de betrokkene en het bestuursorgaan verdeeld houdt.
- 9.3 In deze zaak is de redelijke termijn aangevangen op 21 februari 2019, de dag waarop de minister de slachterij heeft medegedeeld voornemens te zijn om haar een bestuurlijke boete op te leggen. Het College ziet in de omstandigheden van dit geval geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de totale lengte van de procedure meer dan vier jaar zou moeten bedragen. Dit betekent dat op het moment van het doen van deze uitspraak, de redelijke termijn van vier jaar is overschreden met 12 maanden.
- 9.4 Volgens vaste rechtspraak van het College wordt bij een overschrijding van de redelijke termijn in bestraffende zaken de boete gematigd met 10% bij een overschrijding van de redelijke termijn met meer dan zes maanden doch niet meer dan twaalf maanden. Dit betekent dat de boete van 5.000,- met 10% moet worden gematigd, wat neerkomt op een verlaging van 500,-.

Slotsom

10 Vanwege de hiervoor bedoelde overschrijding van de redelijke termijn zal het College de aangevallen uitspraak vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft. Het College zal het beroep daarom gegrond verklaren, het bestreden besluit in zoverre vernietigen, het boetebesluit in zoverre herroepen en de hoogte van de boete vaststellen op 4.500,-. Voor het overige zal het College de aangevallen uitspraak bevestigen.

11 Er zijn geen proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Het College zal de minister opdragen het griffierecht in beroep (345,-) en het griffierecht in hoger beroep (541,-) te vergoeden.

Beslissing

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover het de hoogte van de boete betreft;
- verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover het de hoogte van de boete betreft;
- herroept het boetebesluit voor zover het de hoogte van de boete betreft en stelt de boete vast op 4.500,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
- bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

- draagt de minister op het griffierecht van (in totaal) 886.- aan de slachterij te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C. Stuldreher, mr. T. Pavićević en mr. M.J. Jacobs, in aanwezigheid van mr. N.A. van Opbergen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 20 februari 2024.

w.g. S.C. Stuldreher w.g. N.A. van Opbergen

Bijlage

Verordening 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong

Artikel 3 Algemene verplichtingen

1. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dienen te voldoen aan de toepasselijke bepalingen van de bijlagen II en III.

BIJLAGE III

SPECIFIEKE VOORSCHRIFTEN

SECTIE I: VLEES VAN ALS LANDBOUWHUISDIER GEHOUDEN HOEFDIEREN

HOOFDSTUK IV: HYGIËNE BIJ HET SLACHTEN

[]

Exploitanten van levensmiddelenbedrijven die een slachthuis beheren waar als landbouwhuisdier gehouden hoefdieren worden geslacht, moeten ervoor zorgen dat aan de volgende voorschriften wordt voldaan.

[]

10. Karkassen mogen niet zichtbaar met uitwerpselen verontreinigd zijn. Elke zichtbare verontreiniging moet onmiddellijk worden verwijderd door bijsnijden of door een andere behandeling met een gelijkwaardig effect.

Wet dieren

Artikel 6.2. Strafbaarstelling overtredingen EU-verordeningen

1. Het is verboden is strijd te handelen met bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van EU-verordeningen betreffende onderwerpen waarop deze wet van toepassing is.

Artikel 8.7. Bevoegdheid

Onze minister kan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen.

Regeling dierlijke producten

Artikel 2.4 Verbodsbepalingen EU-verordeningen

1. Voorschriften van EU-verordeningen als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de wet zijn:

[]

d. de artikelen 3 en 4, eerste tot en met vierde lid, 5 en 7, eerste lid, van verordening (EG) nr. 853/2004;

Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren

Artikel 2.2. Boetecategorieën

1. De hoogte van de bestuurlijke boete die Onze Minister aan een overtreder voor een overtreding kan opleggen wordt overeenkomstig de volgende boetecategorieën vastgesteld:

- a. categorie 1: 500;
- b. categorie 2: 1500;
- c. categorie 3: 2500;
- d. categorie 4: 5000;
- e. categorie 5: 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet.

[]

3 Bij ministeriële regeling worden de bepalingen waarvoor in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld overeenkomstig de daarbij aangewezen boetecategorie.

Artikel 2.3. Gevolgen volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn

Indien de risico's of de gevolgen van een overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu:

- a. gering zijn of ontbreken, wordt het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, gehalveerd;

Artikel 2.5. Recidive

1. Indien ten tijde van het begaan van een overtreding nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden, is de bestuurlijke boete gelijk aan de som van de op grond van de artikelen 2.2, 2.3 en 2.4 voor de overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor die eerdere overtreding opgelegde bestuurlijke boete.

Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren

Artikel 1.2. Indeling categorieën bestuurlijke boete

De hoogte van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van het besluit, wordt vastgesteld overeenkomstig de bedragen die horen bij de boetecategorieën die in de bijlage bij deze regeling voor desbetreffende overtredingen zijn vastgelegd.

Bijlage als bedoeld in artikel 1.2 van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren

Regeling dierlijke producten	Categorie
Artikel 2.4, eerste lid, onderdeel d	3