

# ECLI:NL:CBB:2024:431

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	02-07-2024
Datum publicatie	02-07-2024
Zaaknummer	21/832
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling Schadevergoedingsuitspraak
Inhoudsindicatie	<p>Verordening 1099/2009. Pluimveeslachterij. Kantelen van onbedwelmd pluimvee uit containers op een lopende band. Lasten onder dwangsom en invorderingsbesluiten. Stapelen van kuikens is een overtreding van artikel 3, eerste lid, van Vo 1099/2009. Overige waarnemingen vleugels fladderen, worstelen om overeind te blijven, toename van vocalisatie, van 50/60 cm hoogte op de dumpband vallen en herkantelen leveren geen overtreding op. De minister was (alleen) bevoegd om wegens het stapelen een last onder dwangsom op te leggen.</p> <p>Strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Onvoldoende duidelijkheid over de te nemen maatregelen, terwijl de minister tegelijk verwachtte dat het slachthuis deze maatregelen binnen zeven dagen zou treffen.</p> <p>Het College volgt de minister niet dat hij de bevoegdheid had om een mondelinge last onder dwangsom op te leggen. De omstandigheid dat het bestuursorgaan ingevolge artikel 5:32 van de Awb in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen, maakt niet dat de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op een last onder bestuursdwang ook onverkort gelden voor een last onder dwangsom.</p> <p>De minister en de Staat der Nederlanden worden veroordeeld tot betaling van schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, zoals bedoeld in artikel 6 EVRM.</p>
Wetsverwijzingen	Wet dieren
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2024/1576 AB 2024/302 met annotatie van C.M.M. van Mil

## Uitspraak

uitspraak

---

### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 21/832

**uitspraak van de meervoudige kamer van 2 juli 2024 in de zaak tussen**

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

**(gemachtigde: mr. E. Dans)**

en

**de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

(gemachtigde: mr. H.D. Strookman)

en

**de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid)**

**Procesverloop**

Met het besluit van 2 mei 2017 heeft de minister aan [naam 1] een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de Wet dieren.

Met het besluit van 1 juni 2017 heeft de minister aan [naam 1] meegedeeld dat zij niet heeft voldaan aan de last van 2 mei 2017 en dat hij daarom verbeurde dwangsommen van in totaal 10.000,- invordert. Ook heeft de minister in dat besluit meegedeeld dat aan [naam 1] een nieuwe last onder dwangsom is opgelegd wegens overtreding van de Wet dieren.

Met het besluit van 15 juni 2017 heeft de minister aan [naam 1] meegedeeld dat zij niet heeft voldaan aan de in het besluit van 1 juni 2017 vermelde last en dat hij daarom verbeurde dwangsommen van in totaal 25.000,- invordert.

Met het besluit van 28 juni 2021 (bestreden besluit) heeft de minister de bezwaren tegen de besluiten van 2 mei 2017, 1 juni 2017 en 15 juni 2017 ongegrond verklaard.

[naam 1] heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift en nadere stukken ingediend.

De zitting was op 9 april 2024. Aan de zitting hebben de gemachtigden van partijen deelgenomen. Tevens zijn verschenen [naam 2] en [naam 3], namens [naam 1].

**Overwegingen**

## Inleiding

1.1 Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.2 [naam 1] exploiteert een pluimveeslachterij. Onderdeel van het slachtproces is het kantelen van onbedwelmd pluimvee (kuikens) uit containers met een kantelaar. Hierdoor komt het pluimvee op een lopende band terecht, die leidt naar een carrousel van waaruit het pluimvee in de slachtlijn wordt geplaatst.

1.3 De minister heeft handhavend opgetreden bij [naam 1]. Dit houdt verband met een in 2016 gestart project over het zogenoemde ruw kantelen van onbedwelmd pluimvee. In dat kader heeft de minister het Handhavingsprotocol kantelen onbedwelmd pluimvee (Handhavingsprotocol) opgesteld. In het Handhavingsprotocol wordt het handhavingstraject na het constateren van ruw kantelen beschreven. Ruw kantelen wordt in dit protocol als volgt gedefinieerd:

“Onbedwelmd pluimvee dat in een slachthuis tijdens het kantelen al dan niet van grote hoogte uit transportcontainers valt, op en tegen elkaar valt en reacties vertoont die tekenen zijn van vermijdbare pijn, spanning of lijden, zoals maar niet uitsluitend: fladderen, worstelen om overeind te blijven of om op te staan en een toename van vocalisatie. Ook nakantelen valt onder ruw kantelen.”

Onder het kopje Handhavingstraject na constateren van ruw kantelen is het volgende weergegeven over het handhavingstraject (waarbij BB staat voor Bedrijvenbeheer, STDA voor senior toezichthoudend dierenarts, SH voor slachthuis en RvB voor Rapport van bevindingen):

“De BB en STDA stellen de slachthuisexploitant mondeling in een eerste gesprek op de hoogte dat er tijdens de inspectie een overtreding is geconstateerd op het gebied van het kantelen en dat hiervoor een RvB opgemaakt zal worden. De BB en STDA delen in dit gesprek de slachthuisexploitant mede dat hij op basis van het RvB een schriftelijke waarschuwing zal ontvangen. Tevens delen de BB en de STDA in dit gesprek mede dat van de exploitant van het slachthuis verwacht wordt dat hij zijn apparatuur en werkwijze met betrekking tot kantelen aanpast, dit om het voortduren en/of herhalen van de overtreding tegen te gaan. De exploitant van het SH dient hiervoor een plan van aanpak te schrijven waarin wordt beschreven welke aanpassingen worden uitgevoerd om het voortduren/ herhalen van ruw kantelen te voorkomen. Hierin vermeldt de exploitant welke termijn er nodig is om de aanpassing te realiseren. Deze termijn dient zo kort mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na een tweede gesprek te worden gesteld. De gevraagde termijn dient onderbouwd te zijn, indien geen duidelijke onderbouwing is vermeld, kan het zijn dat de aangevraagde termijn niet wordt gehonoreerd. De BB en STDA maken een afspraak voor een tweede gesprek met de exploitant van het SH. Tijdens deze bespreking dient de exploitant van het slachthuis uit te leggen, middels het opgestelde plan van aanpak, hoe het kantelproces wordt aangepast, zodanig dat de tekortkoming wordt opgeheven en herhaling ervan zal worden voorkomen. Hierbij wordt tevens schriftelijk vastgelegd binnen welke termijn dit gerealiseerd zal zijn. De vast te stellen termijn dient redelijk te zijn, zo kort mogelijk doch met een maximum van 3 maanden, dit wordt door de BB en STDA samen beoordeeld. Van groot belang is een onderbouwing van de aangevraagde termijn, zoals bijvoorbeeld het kunnen aantonen van aangevraagde vergunningen, overleggen met de producent enz. Er wordt niet beoordeeld of de aanpassingen die het SH wil doen aan de apparatuur en/of werkwijze de tekortkoming zullen opheffen.”

1.4 Bij brief van 26 januari 2017 heeft de waarnemend Hoofinspecteur divisie veterinaire en Import van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) [naam 1] als volgt geïnformeerd:

“Bij brief van 15 september 2016 bent u geïnformeerd over het doel en de werkwijze van de NVWA in het verbetertraject kantelen onbedwelmd pluimvee. In het zogeheten Handhavingsprotocol kantelen onbedwelmd pluimvee (hierna: het Handhavingsprotocol), gepubliceerd op de website van de NVWA, is

het handhavingstraject nader beschreven mochten er tekortkomingen ten aanzien van ruw kantelen worden geconstateerd.

Op 3 oktober 2016 hebben inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in uw bedrijf het zogeheten ruw kantelen van onbedwelmd levend pluimvee geconstateerd. []

Op 14 oktober en 8 december 2016 heeft u aan de NVWA concepten van een plan van aanpak overgelegd. U bent door de NVWA meerdere malen geweest op enkele omissies in de concepten, waaronder de projectplanning tot januari 2018 dat de in het Handhavingsprotocol voorgeschreven hersteltermijn van ten hoogste drie maanden overschrijdt. Dit is met u besproken in het wekelijkse overleg van uw bedrijf met de NVWA op 12 december 2016. In het wekelijkse overleg van uw bedrijf met de NVWA op 19 december 2016 bent u erop geweest dat u uiterlijk 23 december 2016 een definitief plan van aanpak moest indienen. Op 23 december 2016 heeft u een concept versie 2 van uw plan van aanpak overgelegd aan de

NVWA.

Sinds de eerste constatering van ruw kantelen op 3 oktober 2016 heeft u ruimschoots de tijd [] gekregen om een definitief plan van aanpak op te stellen. U bent daar blijkbaar tot nu toe, ondanks herhaaldelijk aandringen van de NVWA, niet in geslaagd. Omwille van de voortgang van het verbetertraject merkt de NVWA uw concept van 23 december 2016 aan als uw definitieve plan van aanpak."

1.5 Op 7 april 2017 hebben toezichthouders van de NVWA het kantelen van pluimvee op het bedrijf van [naam 1] gecontroleerd. Zij hebben hun bevindingen bij deze controle neergelegd in het rapport van bevindingen van 10 april 2017:

"Tijdens de inspectie bevond ik mij in de aanvoerhal bij de kantelaar van bovengenoemd slachthuis, waar containers met levende, onbedwelmdde kuikens worden gelost. Uit containers gelost levend pluimvee werd bij het verplaatsen niet beschermd tegen elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden. Ik zag namelijk dat het onbedwelmdde pluimvee tijdens het kantelen van vier opeenvolgende containers:

- op zodanige wijze op de lege dumpband gekanteld werden dat de kuikens uit één container op sommige plaatsen twee tot drie lagen dik op elkaar gestapeld werden. Ik zag dat het geruime tijd duurde voordat de kuikens een eigen plek op de dumpband hadden gevonden;
- reacties vertoonden die tekenen zijn van pijn, spanning of lijden, namelijk: vleugel fladderen, worstelen om overeind te blijven of om op te staan en een toename van vocalisatie in vergelijking met de situatie van rust voorafgaande aan het kantelen;
- van grote hoogte op de dumpband vielen (circa 50-60 cm);
- sprake was van 3 maal herkantelen van de container.

Uit mijn deskundigheid als dierenarts concludeer ik dat de kuikens in deze situatie, door het op en/of tegen elkaar vallen van kuikens, en de fysieke uitingen van de kuikens daarbij, niet elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden is bespaard."

1.6 Met het besluit van 2 mei 2017 heeft de minister aan [naam 1] een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 3, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder a, b, d en f, van Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden (Verordening 1099/2009). De minister heeft de last daarbij als volgt omschreven:

"Ik geef u, vanaf de datum waarop deze beschikking aan u is verzonden, zeven (kalender-) dagen de tijd om maatregelen te nemen die moeten voorkomen dat bij het kantelen van pluimvee de Verordening opnieuw wordt overtreden."

1.7

Op tien verschillende dagen in de periode van 12 mei 2017 tot en met 26 mei 2017 hebben toezichthouders van de NVWA het bedrijf van [naam 1] bezocht om te controleren of [naam 1] heeft voldaan aan de last van 2 mei 2017. Zij hebben hun bevindingen bij deze controle neergelegd in tien rapporten van bevindingen. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de minister geconcludeerd dat [naam 1] niet heeft voldaan aan de op 2 mei 2017 opgelegde last en dat daarom van rechtswege een dwangsom van 10.000,- is verbeurd. Met het besluit van 1 juni 2017 heeft de minister dit bedrag ingevorderd bij [naam 1] .

#### 1.8 In het besluit van 1 juni 2017 staat het volgende:

“Opleggen nieuwe last onder dwangsom

De aan u opgelegde last onder dwangsom heeft er niet voor gezorgd dat u bij het kantelen van pluimvee niet langer de Verordening overtreedt. Immers, u hebt niet voldaan aan de last en daardoor het maximale dwangsombedrag verbeurd dat aan deze last was verbonden.

Daarom is aan u, op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, door een officiële dierenarts van de NVWA op 30 mei 2017 een nieuwe last onder dwangsom opgelegd om bij het kantelen van pluimvee niet nogmaals de Verordening te overtreden. Deze last onder dwangsom is op 31 mei 2017 in werking getreden. De mondeling aan u opgelegde last onder dwangsom, een officiële dierenarts van de NVWA heeft de heer [naam 4] op 30 mei 2017 telefonisch gesproken waarna dit gesprek diezelfde dag in een e-mailbericht is vastgelegd, wordt met deze

beschikking schriftelijk bevestigd.

Vanaf 31 mei 2017 zal de NVWA tien achtereenvolgende slachtdagen het kantelen

van pluimvee inspecteren. Elke dag dat u bij dit kantelen de Verordening overtreedt, verbeurt u van rechtswege een dwangsom. De eerste vijf slachtdagen zal dat een dwangsom van vijfduizend euro ( 5.000) per slachtdag zijn. De laatste vijf slachtdagen zal dit een dwangsom van tienduizend euro ( 10.000) per slachtdag zijn. Dit betekent dat aan deze last onder dwangsom een maximum periode van tien achtereenvolgende slachtdagen en het maximale

dwangsombedrag van in totaal 75.000 is verbonden. Als u dit maximale dwangsombedrag van 75.000 hebt verbeurd, heb ik het voornemen u een verbod op te leggen om op uw slachthuis pluimvee te kantelen. []

Opleggen last onder dwangsom

Het maximale dwangsombedrag van 10.000 is niet afdoende gebleken om ervoor te zorgen dat u niet langer de Verordening overtreedt bij het kantelen van pluimvee. Door u een nieuwe last op te leggen waaraan een hoger dwangsombedrag is verbonden, hoop ik dat u er alsnog voor zorgt dat bij het kantelen van pluimvee de Verordening niet langer wordt overtreden.

Voordat de last onder dwangsom aan u is opgelegd, hebt u geen begunstigingstermijn gekregen. De afgelopen maanden hebt u voldoende gelegenheid gehad om ervoor te zorgen dat bij het kantelen van pluimvee de Verordening niet langer wordt overtreden. Daarom krijgt u niet opnieuw een hersteltermijn om de maatregelen te treffen die voor het opheffen van deze overtredingen noodzakelijk zijn.”

#### 1.9 Op 31 mei, 1 juni, 2 juni, 3 juni en 6 juni 2017 hebben toezichthouders van de NVWA het bedrijf van [naam 1] bezocht om te controleren of [naam 1] heeft voldaan aan de last die in het besluit van 1 juni 2017 is weergegeven. Zij hebben hun bevindingen bij deze controles neergelegd in vijf rapporten van bevindingen. Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de minister geconcludeerd dat [naam 1] op de betreffende data niet aan deze last heeft voldaan en dat daarom van rechtswege een dwangsom van 25.000,- is verbeurd. Met het besluit van 15 juni 2017 heeft de minister deze dwangsom ingevorderd bij [naam 1] . In dit besluit is tevens bevestigd dat op 7 juni 2017 is voldaan aan de last en dat deze is opgeheven.

2 Met het bestreden besluit heeft de minister de bezwaren tegen de besluiten van 2 mei 2017, 1 juni 2017 en 15 juni 2017 ongegrond verklaard.

### Standpunten van partijen

#### *Standpunt van [naam 1]*

- 3.1 Volgens [naam 1] kan het bestreden besluit niet in stand blijven, omdat geen sprake is van een overtreding. Dat [naam 1] gebruik maakt van een geoorloofde methode staat niet ter discussie. De minister heeft in het geheel niet gemotiveerd dat er ten tijde van de oplegging van de dwangsombesluiten verdere optimalisaties mogelijk én beschikbaar waren die [naam 1] niet had doorgevoerd. In de besluiten noch in de rapporten van bevindingen wordt nader gemotiveerd waarom elk van de aspecten die in de rapporten van bevindingen worden genoemd een overtreding van Verordening 1099/2009 zou vormen. [naam 1] heeft nimmer een onderbouwing gekregen waarom sprake is geweest van vermijdbare pijn, spanning of lijden. Alleen de beschrijving dat kuikens fladderden, worstelen om overeind te blijven of vocaliseerden, is te relateren aan het gedrag van kuikens, maar [naam 1] betwist dat daarmee sprake is van pijn, angst of spanning door de wijze waarop zij kantelt. Ook heeft de minister niet aangetoond dat nakantelen leidt tot pijn, spanning of lijden. De optimalisaties die [naam 1] heeft doorgevoerd om nakantelen te verminderen en te voorkomen, waren tot aan het door de minister gestarte handhavingstraject niet gangbaar en beschikbaar op de markt. Deze optimalisaties zijn door [naam 1] zelf in samenspraak met leveranciers ontwikkeld.
- 3.2 Een andere reden waarom het bestreden besluit niet in stand kan blijven is dat de opgelegde dwangsombesluiten onvoldoende duidelijk zijn. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De criteria die de minister hanteert bij het vaststellen van ruw kantelen zijn vaag en niet objectief. Voor [naam 1] was daarnaast ook onduidelijk welke herstelmaatregelen zij moest nemen. De aan [naam 1] opgelegde dwangsombesluiten bevatten in het geheel geen beschrijving van de herstelmaatregelen waarmee [naam 1] het verbeuren van dwangsommen had kunnen voorkomen.
- 3.3 De minister heeft [naam 1] om de hierna te noemen redenen ten onrechte te weinig tijd gegeven om het opleggen van de lasten dan wel het verbeuren van dwangsommen te voorkomen.
- 3.4 De minister heeft het einde van de aan het (concept)plan van aanpak verbonden hersteltermijn gesteld op 1 november 2016. De minister had in ieder geval een hersteltermijn van drie maanden moeten geven. Door dit niet te doen heeft de minister gehandeld in strijd met het Handhavingsprotocol. Gerekend vanaf 26 januari 2017 zou de hersteltermijn pas op 26 april 2017 zijn geëindigd en had pas daarna een herinspectie plaats kunnen vinden.  
De minister heeft het door [naam 1] in april 2017 opgestelde integrale plan van aanpak dierenwelzijn 2017, waarin ook het kantelsysteem wordt beschreven, akkoord bevonden, zonder dat opmerkingen zijn gemaakt over het kantelen. Daarmee heeft de minister het vertrouwen gewekt dat [naam 1] haar planning kon blijven volgen. Door niettemin achtereenvolgens drie handhavingsbesluiten op te leggen, heeft de minister in strijd met het vertrouwensbeginsel gehandeld.
- 3.5 De minister heeft ook in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel omdat hij [naam 1] aanzienlijk minder tijd heeft gegund dan aan andere slachterijen voor het verbeteren van het kantelsysteem. Tussen de reactie op het (concept)plan van aanpak van 27 januari 2017 en de datum van de eerstvolgende inspectie van het kantelsysteem op 6 februari 2017 zitten twee weken. Dat staat in schril contrast met de termijnen, tot 34 weken, tussen de datum van goedkeuring van het plan van aanpak tot realisatie daarvan, die andere slachterijen hebben gekregen.
- 3.6 De met de last onder dwangsom van 2 mei 2017 gestelde begunstigingstermijn van één week was volstrekt onvoldoende. Dat de minister de oplegging van een last onder dwangsom had aangekondigd, maakt dat niet anders. De minister verlangde van [naam 1] dat zij maatregelen zou doorvoeren die tot dat moment nog niet waren bedacht en ontwikkeld. Dat is uiteindelijk een project van vele maanden

gebleken, waarbij voortschrijdend inzicht steeds tot de ontdekking van nieuwe mogelijkheden tot verbetering leidde. De lengte van de begunstigingstermijn mag verder niet mede afhankelijk zijn van het voortraject, waarin nota bene nog ter discussie stond of er sprake was van een overtreding. De minister heeft in redelijkheid niet van [naam 1] mogen verlangen dat zij die maatregelen al op 1 mei 2017 en 1 juni 2017 volledig had doorgevoerd. De minister wist dat [naam 1] aan de gestelde termijn niet had kunnen voldoen.

3.7 De minister heeft in strijd met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op 30 mei 2017 een mondelinge last opgelegd. Eerst met het besluit van 1 juni 2017 is de last schriftelijk vastgelegd. Dat brengt met zich, dat niet eerder dwangsommen kunnen zijn verbeurd. De last onder dwangsom van 1 juni 2017 is pas op 6 juni 2017 ter post bezorgd bij [naam 1], getuige de datumstempel die door de postadministratie van [naam 1] op de beschikking is aangebracht. Dat betekent dat niet eerder dan na dat moment dwangsommen kunnen zijn verbeurd. Ten tijde van de bevindingen die tot het besluit van 15 juni 2017 hebben geleid, had [naam 1] de last nog niet met de post ontvangen. Met het besluit van 15 juni 2017 is dus ten onrechte besloten tot invordering van 25.000,- aan dwangsommen.

3.8 [naam 1] verzoekt om een vergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

#### *Standpunt van de minister*

4.1 De minister stelt zich op het standpunt dat hij gelet op de jurisprudentie van het College terecht tot de conclusie is gekomen dat er bij ruw kantelen sprake is van een overtreding van artikel 3 van Verordening 1099/2009.

4.2 De overtreden norm is voldoende duidelijk en ook de last onder dwangsom is voldoende duidelijk omschreven. Over de begunstigingstermijn brengt de minister naar voren dat de situatie bij [naam 1] in niets te vergelijken was met de andere slachterijen. De termijnen waaraan [naam 1] refereert zijn termijnen die zijn afgesproken nadat het plan van aanpak van de betreffende slachterijen was goedgekeurd en die noodzakelijk waren voor het aanpassen van de kantelsystemen. De situatie bij [naam 1] was op 26 januari 2017 echter een heel andere; er lag geen voor de minister acceptabel plan van aanpak en [naam 1] toonde ook weinig bereidwilligheid om wel met een realistisch plan te komen. Laat staan om een dergelijk plan te implementeren. De minister bestrijdt echter ook dat met de toenmalige kantelinstallatie ruw kantelen niet zou zijn te voorkomen. De maatregelen die dan genomen zouden moeten worden (de bovenste lade van de transportcontainer leeg houden, minder kippen in de overige laden, langzamer kantelen, langere tussenposen tussen het kantelen etc.) zouden echter wel betekenen dat er aanzienlijk minder kippen per uur geslacht zouden kunnen worden, wat uiteraard funest voor de winstgevendheid van dit bedrijf zou zijn geweest. Toen [naam 1] op 19 juli 2017 tijdens de zitting over een voorlopige voorziening te kennen gaf toch adequate maatregelen te willen nemen, heeft de minister haar ook voldoende tijd gegund om deze op een fatsoenlijke wijze te implementeren. De minister is dan ook van mening dat hij haar niet anders heeft behandeld dan een andere slachterij.

4.3 Over de mondeling opgelegde last stelt de minister dat op grond van artikel 5:31 van de Awb een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen - in spoedeisende gevallen - kan besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorafgaande last. Omdat op grond van artikel 5:32 van de Awb een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen ook bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen, is een bestuursorgaan bevoegd om het instrument van een last onder dwangsom bij spoedeisendheid in te zetten.

#### Wettelijk kader

5 Verordening 1099/2009 luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

### “Artikel 3

Algemene voorschriften voor het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten

1. Bij het doden van dieren en daarmee verband houdende activiteiten wordt ervoor gezorgd dat de dieren elke vermijdbare vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard.
2. Voor de toepassing van lid 1 nemen bedrijfsexploitanten met name de noodzakelijke maatregelen om te waarborgen dat de dieren:
  - a. a) fysiek comfort en fysieke bescherming wordt geboden, met name doordat zij schoon worden gehouden, in een omgeving met adequate thermische omstandigheden die ook bescherming biedt tegen vallen of uitglijden;
  - b) beschermd zijn tegen letsel;
  - ( )
  - d) geen tekenen van vermijdbare pijn, angst of abnormaal gedrag vertonen;
  - ( )
  - f) niet in vermijdbaar contact komen met andere dieren die hun welzijn zouden kunnen schaden.”

### Beoordeling door het College

*Besluit van 2 mei 2017: bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom*

- 6.1 De minister heeft aan de met het besluit van 2 mei 2017 gegeven last onder dwangsom het rapport van bevindingen van 10 april 2017 ten grondslag gelegd. Als, zoals in dit geval, wordt besloten tot een handhavingsbesluit dient daaraan een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen op grond waarvan geconcludeerd kan worden dat sprake is van een overtreding. Daarbij dient de waarneming van feiten en omstandigheden die moeten leiden tot een handhavingsbesluit te zijn gedaan door een ter zake kundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake kundig persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake kundig persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening neemt. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met fotos of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd (zie onder andere de uitspraken van het College van 9 april 2024, ECLI:NL:CBB:2024:263 en 7 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1044). Een bestuursorgaan mag, onverminderd de eigen verantwoordelijkheid voor het bewijs, in beginsel uitgaan van de bevindingen in een rapport van bevindingen, indien de controle is verricht en het rapport is opgemaakt door een hiertoe bevoegde toezichthouder en het rapport zelf geen grond biedt om aan de juistheid van de bevindingen te twijfelen.
- 6.2 Tijdens de controle op 7 april 2017 stond de toezichthoudend dierenarts in de aanvoerhal van [naam 1] bij de kantelaar waar containers met levende, onbedwelmde kuikens werden gelost. De dierenarts heeft een viertal waarnemingen beschreven.
  - (1) De kuikens werden tijdens het kantelen uit één container op sommige plaatsen twee tot drie lagen dik op elkaar gestapeld. Het duurde geruime tijd voordat de kuikens een eigen plek op de dumpband hadden gevonden.
  - (2) De kuikens vertoonden reacties die tekenen zijn van pijn, spanning of lijden, namelijk: vleugel fladderen, worstelen om overeind te blijven of om op te staan en een toename van vocalisatie in vergelijking met de situatie van rust voorafgaande aan het kantelen.
  - (3) De kuikens vielen van grote hoogte op de dumpband (circa 50-60 cm).
  - (4) De container werd drie keer herkanteld.
- 6.3 Het College overweegt dat in het rapport van bevindingen van 10 april 2017 wat betreft de hierboven beschreven eerste waarneming - de twee tot drie lagen dik op elkaar gestapelde kuikens die pas na



geruime tijd een eigen plek op de dumpband hadden gevonden - niet wordt beschreven waarom deze situatie pijn, spanning of lijden voor de kuikens oplevert. Ook in het besluit van 2 mei 2017 wordt geen nadere duiding hiervan gegeven. Het College vindt het belangrijk om te benadrukken dat de minister er goed aan had gedaan om deze onderbouwing te geven. Maar in deze situatie waarin kuikens tot drie lagen dik op elkaar vielen en dus het gewicht van één of zelfs twee vallende kuikens op zich hebben gekregen is dusdanig aannemelijk dat sprake is van pijn, spanning of lijden, dat ook zonder deze onderbouwing daarvan is uit te gaan. Het College kan de minister ook volgen in zijn standpunt dat deze pijn, spanning of lijden vermijdbaar was. In overweging 2 van de preambule van Verordening 1099/2009 staat dat pijn, spanning of lijden als vermijdbaar beschouwd moeten worden indien bedrijfsexploitanten of bij het doden van dieren betrokken personen weliswaar gebruikmaken van geoorloofde methoden, maar daarbij geen rekening houden met de optimale toepassing ervan met als gevolg dat zij door nalatigheid of bewust pijn, spanning of lijden bij de dieren veroorzaken. Dat [naam 1] het kantelsysteem op 7 april 2017 niet optimaal heeft toegepast, leidt het College af uit het gegeven dat de toezichthoudend dierenarts op 7 juni 2017 geen overtreding heeft geconstateerd tijdens het kantelen en de last daarom is opgeheven. Blijkens het verslag van een dierenarts van de door [naam 1] zelf ingeroepen [naam 5] werd op 7 juni 2017 een deel van de zware kuikens met de hand geladen in andere containers en liep de band sneller, waardoor de dieren zich makkelijker konden verdelen. Tijdens het kantelen vielen er nauwelijks dieren op elkaar en konden de dieren vlot een plekje vinden, aldus de dierenarts. Het College leidt uit het betoog van [naam 1] niet af dat deze maatregelen niet konden worden getroffen op 7 april 2017. Gelet op het voorgaande heeft de minister terecht vastgesteld dat het stapelen van de kuikens een overtreding van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009 oplevert.

6.4 Over de tweede waarneming - het vertonen van reacties die tekenen zijn van pijn, spanning en lijden - overweegt het College als volgt. Op zitting heeft de minister desgevraagd bevestigd dat dit aspect een aparte overtreding van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009 oplevert. Waarom het gedrag bestaande uit fladderen met de vleugels, het worstelen om overeind te blijven of om op te staan en een toename van vocalisatie op zichzelf (vermijdbare) pijn, spanning of lijden oplevert heeft de minister echter niet kunnen uitleggen. Ook in het rapport van bevindingen van 10 april 2017 en in het besluit van 2 mei 2017 wordt die toelichting niet gegeven. Nu een duidelijke motivering ontbreekt waarom dit gedrag pijn, spanning of lijden oplevert, kan op grond van deze tweede waarneming niet worden vastgesteld dat artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009 is overtreden.

6.5 De derde waarneming betreft het van grote hoogte vallen. In het rapport van bevindingen van 10 april 2017 wordt een valhoogte van 50 tot 60 cm genoemd. Op zitting is gebleken dat [naam 1] in het voorjaar van 2017 glijplaten heeft aangebracht waardoor de valhoogte 40 cm is geworden. Volgens de minister is deze hoogte in orde. Het is voor het College niet duidelijk waarom een hoogte van 40 cm niet als grote hoogte wordt aangemerkt en een hoogte van 50 tot 60 cm wel en daarom een overtreding oplevert. Het rapport van bevindingen en het daarop gebaseerde besluit van 1 mei 2017 geven daar geen inzicht in. Het rapport bevat geen feitelijke beschrijving van het vallen in relatie tot het kantelproces en ook anderszins is het onvoldoende concreet om als basis te kunnen dienen voor de vaststelling dat wat betreft de valhoogte sprake is van een overtreding van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009.

6.6 De vierde waarneming gaat over meer dan één keer kantelen van een container, het zogenoemde na- of herkantelen. Uit het Handhavingsprotocol volgt dat nakantelen altijd ruw kantelen is en daardoor, zo begrijpt het College, steeds als overtreding wordt aangemerkt. Onduidelijk is echter waarom nakantelen (steeds) maakt dat dieren niet elke vorm van pijn, spanning of lijden wordt bespaard. Dat wordt in het handhavingsprotocol niet beschreven. Het rapport van bevindingen en het daarop gebaseerde besluit van 1 mei 2017 bevatten hierover ook geen informatie. De enkele constatering dat [naam 1] heeft nagekanteld, zonder dat duidelijk is waarom dit pijn, spanning of lijden oplevert, is onvoldoende voor de vaststelling dat artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009 is overtreden.

6.7

Het voorgaande betekent dat de minister bevoegd was om met het besluit van 2 mei 2017 een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van artikel 3, eerste lid, van Verordening 1099/2009 op grond van de constatering die in dat besluit op pagina twee wordt beschreven achter het eerste gedachtestreepje, te weten het stapelen van de kuikens, maar niet op basis van de overige drie constateringen onder het tweede, derde en vierde gedachtestreepje.

*Besluit van 30 mei/1 juni 2017: bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen*

- 7.1 De minister heeft zich op het standpunt gesteld dat hij op 30 mei 2017 mondeling een last onder dwangsom heeft opgelegd aan [naam 1] en dat het besluit van 1 juni 2017 een schriftelijke bevestiging hiervan is. Volgens de minister heeft hij de bevoegdheid om een dergelijke mondelinge last op te leggen, overeenkomstig de wettelijke bepalingen die gelden voor de last onder bestuursdwang. Het College volgt de minister hierin niet. De omstandigheid dat het bestuursorgaan ingevolge artikel 5:32 van de Awb in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom kan opleggen, maakt niet dat de wettelijke bepalingen die van toepassing zijn op een last onder bestuursdwang ook onverkort gelden voor een last onder dwangsom (zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3698). Gelet hierop is niet op 30 mei 2017, maar op 1 juni 2017 de last onder dwangsom opgelegd.
- 7.2 Tussen partijen is niet in geschil dat de last onder dwangsom van 1 juni 2017 een last ter voorkoming van herhaling is. Volgens rechtspraak van het College (zie onder meer de uitspraak van 10 december 2019, ECLI:NL:CBB:2019:662) kan een dergelijke last worden opgelegd indien een overtreding heeft plaatsgevonden en gevaar voor herhaling voor de hand ligt.
- 7.3 De last is gebaseerd op rapporten van bevindingen van tien hercontroles. In deze rapporten komen de in 6.2 onder (1), (2) en (4) genoemde constateringen terug. Het gaat dus om (1) het stapelen van kuikens, (2) fladderen, worstelen en meer vocaliseren en (4) het herkantelen van de container. De rapporten van bevindingen beschrijven niet waarom deze constateringen pijn, spanning of lijden voor de kuikens oplevert. Het besluit van 1 juni 2017 bevat ten opzichte van het besluit van 2 mei 2017 geen uitgebreidere toelichting waarom deze drie constateringen een overtreding van artikel 3 van Verordening 1099/2009 opleveren. Nu het College over de constateringen onder (2) en (4) al heeft geoordeeld dat de minister niet terecht heeft vastgesteld dat deze een overtreding van artikel 3 van Verordening 1099/2009 opleveren, heeft dit tot gevolg dat zij ook niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan deze last. Alleen het stapelen van de kuikens blijft over als bevinding waarop de minister zijn vaststelling van de overtreding terecht heeft gebaseerd. Deze bevinding is vastgesteld tijdens negen hercontroles. Slechts één rapport van bevindingen, van een controle waarbij het stapelen niet is geconstateerd, kan niet aan de last van 2 juni 2017 ten grondslag worden gelegd. Dat betekent dat de minister in zoverre niet bevoegd was om een last ter voorkoming van herhaling op te leggen. Omdat tijdens de overige negen controles in de maanden mei en juni 2017 is geconstateerd dat de kuikens gestapeld werden, heeft de minister terecht vastgesteld dat sprake was van een overtreding van artikel 3 van Verordening 1099/2009 en was de minister dus wel bevoegd om op grond daarvan een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling op te leggen.

*Duidelijkheid lasten van 2 mei 2017 en 1 juni 2017 en de begunstigingstermijn*

- 8.1 Ingevolge artikel 5:32a, eerste lid, van de Awb moet voldoende duidelijk zijn welke herstelmaatregelen moeten worden genomen. Artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb bepaalt dat bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn wordt gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Als een last onder dwangsom strekt tot het voorkomen van een herhaling van een overtreding, hoeft aan de last niet persé een begunstigingstermijn te worden verbonden. In bijzondere omstandigheden kan dit anders zijn (zie de uitspraak van het College van 17 januari 2008, ECLI:NL:CBB:2008:BC3552, onder 5.5 en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 maart 2018,

8.2 In het besluit van 2 mei 2017 staat dat [naam 1] zeven dagen de tijd heeft om maatregelen te nemen die moeten voorkomen dat bij het kantelen van pluimvee Verordening 1099/2009 opnieuw wordt overtreden. De minister heeft hiermee niet beschreven welke maatregelen [naam 1] moet nemen om te voldoen aan de last. Een dergelijke beschrijving valt ook niet terug te lezen in het Handhavingsprotocol, waarin staat dat de minister niet zal beoordelen of de aanpassingen zoals voorgesteld in een plan van aanpak de tekortkoming zullen opheffen. Evenmin blijkt uit de gedingstukken dat die duidelijkheid is verschaft in gesprekken tussen de minister en [naam 1]. Wel blijkt uit de brief van de minister van 26 januari 2017 aan [naam 1] dat [naam 1] tot januari 2018 de tijd wilde krijgen om aanpassingen door te voeren en dat de minister dat te lang vond. Uit een besluit op een verzoek op grond van de Wet openbaarheid bestuur blijkt dat twee andere pluimveeslachterijen 34 weken de tijd hebben gekregen om wijzigingen door te voeren, nadat hun plan van aanpak was goedgekeurd. Op de zitting heeft [naam 1] hierover gesteld dat deze bedrijven deze tijd hebben gekregen om - net zoals [naam 1] van plan was - machinale wijzigingen door te voeren. Tegen deze achtergrond begrijpt het College niet waarom de minister [naam 1] geen helderheid heeft gegeven over de maatregelen die zij zou moeten treffen om verbeurte van dwangsommen te voorkomen en daarbij van [naam 1] tegelijk verwachtte dat zij deze maatregelen binnen zeven dagen zou treffen. Naar het oordeel van het College bestaat met het besluit van 2 mei 2017 dan ook onvoldoende duidelijkheid over wat [naam 1] moet doen om verbeurte van een dwangsom te voorkomen. Dit is in strijd met de rechtszekerheid. Bovendien is het geven van een begunstigingstermijn van slechts zeven dagen in dat licht niet evenwichtig.

8.3 Deze gebreken kleven ook aan de last onder dwangsom van 1 juni 2017, omdat deze voortvloeit uit het niet voldoen aan de last van 2 mei 2017, terwijl in de last van 1 juni 2017 niet alsnog is beschreven wat de te nemen maatregelen zijn en geen begunstigingstermijn meer is gegeven.

8.4 Het beroep is gegrond en het bestreden besluit komt wegens strijd met de rechtszekerheid en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. Vanwege het tijdsverloop kunnen deze gebreken in een nieuw besluit op bezwaar niet alsnog worden hersteld. Uit het oogpunt van finale geschillenbeslechting ziet het College aanleiding om het besluit van 2 mei 2017 en het besluit van 1 juni 2017, voor zover dat gaat over de last onder dwangsom, te herroepen.

#### *Gevolgen voor de invorderingen*

9 Omdat het besluit van 2 mei 2017 en het besluit van 1 juni 2017, voor zover dat gaat over de last onder dwangsom, komen te vervallen, betekent dit dat geen sprake kan zijn van verbeurde dwangsommen. Om die reden zal het College ook het besluit van 1 juni 2017, voor zover dat gaat over de invordering van dwangsommen, en het invorderingsbesluit van 15 juni 2017 herroepen.

#### Overschrijding van de redelijke termijn

10.1 [naam 1] heeft verzocht om vergoeding van immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

10.2 In zaken als hier aan de orde geldt als uitgangspunt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan twee jaar. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren. Dit behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten. Uitgangspunt voor vergoeding van immateriële schade is een tarief van 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond.

10.3 In de bezwaarfase zijn de bezwaren tegen de besluiten van 2 mei 2017, 1 juni 2017 en 15 juni 2017 gezamenlijk behandeld. In gevallen als deze wordt per fase van de procedure waarin sprake is geweest van gezamenlijke behandeling, voor die zaken slechts eenmaal het tarief van 500,- per half jaar gehanteerd. Omdat de rechtsmiddelen waarmee de beroepen zijn ingeleid niet tegelijkertijd zijn aangewend (het bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom van 2 mei 2017 is ontvangen op 12 juni 2017, het bezwaarschrift tegen het besluit van 1 juni 2017 is ontvangen op 12 juli 2017 en het bezwaarschrift tegen het besluit van 15 juni 2017 is ontvangen op 17 juli 2017), dient ter bepaling van de mate van overschrijding van de redelijke termijn te worden gerekend vanaf het tijdstip van ontvangst van het eerst aangewende rechtsmiddel, in dit geval dus vanaf 12 juni 2017. Het College verwijst in dit verband naar het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252, onder 3.10.2.

10.4 De redelijke termijn is dus begonnen op 12 juni 2017. Dit betekent dat ten tijde van deze uitspraak de redelijke termijn van twee jaren met vijf jaar en circa een maand is overschreden. Van factoren die aanleiding kunnen geven overschrijding van de behandelingsduur gerechtvaardigd te achten, is geen sprake. Op basis hiervan heeft [naam 1] recht op een schadevergoeding van 5.500,-. Het College stelt vast dat de behandeling van het bezwaar meer dan een half jaar in beslag heeft genomen en dat de behandeling van het beroep meer dan anderhalf jaar heeft geduurd. De overschrijding van de redelijke termijn is dus zowel aan de minister als aan het College toe te rekenen.

10.5 Voor de berekening van het bedrag aan schadevergoeding dat voor rekening komt van de minister en van de Staat volgt het College de methode die is uiteengezet in het genoemde arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016 (zie 10.3) en ook volgt uit de uitspraak van het College van 7 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:1. Van de overschrijding is na afronden een periode van 3 jaar en zeven maanden (43 maanden) toe te rekenen aan de bezwaarfase. Het restant wordt toegerekend aan de beroepsfase. Het College zal daarom op de voet van artikel 8:88 van de Awb de minister veroordelen tot betaling van een bedrag van 3.877,- ( $43/61 \times 5.500,-$ ) aan [naam 1] en de Staat veroordelen tot betaling van een bedrag van 1.623,- ( $18/61 \times 5.500,-$ ) aan [naam 1].

#### Griffierecht en proceskosten

11.1 Omdat het College het beroep tegen het bestreden besluit gegrond zal verklaren, zal het College bepalen dat de minister aan [naam 1] het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

11.2 Het College zal de minister veroordelen in de door [naam 1] in bezwaar en beroep gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op respectievelijk 624,- in bezwaar en 1.750,- in beroep. De kosten in bezwaar, waarbij geldt dat sprake is van samenhangende zaken, zijn als volgt vastgesteld: 1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, met een waarde per punt van 624,- en wegingsfactor 1. De proceskosten in beroep zijn als volgt vastgesteld: 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 1.

11.3 Het College zal [naam 1] een vergoeding toekennen voor de door haar gemaakte kosten voor het indienen van het verzoek tot vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn. Deze kosten stelt het College op grond van het Bpb voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 437,50 (1 punt voor het verzoek, met een waarde per punt van 875,- en een wegingsfactor 0,5). Nu de overschrijding van de redelijke termijn zowel aan de minister als aan de rechter is toe te rekenen, zullen de minister en de Staat ieder voor de helft in deze proceskosten van [naam 1] worden veroordeeld.

## **Beslissing**

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept de besluiten van 2 mei 2017, 1 juni 2017 en 15 juni 2017 en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- veroordeelt de minister tot betaling aan [naam 1] van een schadevergoeding van 3.877,-;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden tot betaling aan [naam 1] van een schadevergoeding van 1.623,-;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van 360,- aan [naam 1] te vergoeden;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van [naam 1] tot een bedrag van in totaal 2.592,75;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden in de proceskosten van [naam 1] tot een bedrag van 218,75.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C. Stuldreher, mr. H. van den Heuvel en mr. C.T. Aalbers, in aanwezigheid van mr. C.D.V. Efstratiades, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 2 juli 2024.

w.g. S.C. Stuldreher w.g. C.D.V. Efstratiades