ECLI:NL:RBROT:2014:6106

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	10-04-2014
Datum publicatie	21-07-2014
Zaaknummer	ROT 13/3633
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Wegens herhaaldelijk overtreden van de hygiënevoorschriften heeft de minister eiser bij drie besluiten bestuurlijke boetes opgelegd tot een bedrag van 3.150 (in totaal 9.450). De rechtbank stelt voorop dat in analogie op artikel 344 lid 2 Sv beboetbare feiten behoudens tegenbewijs kunnen worden aangenomen op basis van op een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal van een bijzondere opsporingsambtenaar (vgl. ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1671 en CBb 13 maart 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA1577). De rechtbank stelt vast dat de door eiser overgelegde verklaring van een voormalig milieu-inspecteur niets inhoudt over het al dan niet naleven van de hygiënevoorschriften in de inspectielocatie, maar ingaat op de wijze waarop eiser is bejegend door controleambtenaren van NVWA en politieambtenaren. Eiser betoogt tevergeefs dat het disproportionele optreden van controleambtenaren van NVWA en politieambtenaren en het door laatstgenoemden gebruikte geweld jegens eiser zodanig willekeurig zijn, dat daarmee de bevoegdheid tot het opleggen van een of meer boetes is komen te vervallen. Uit artikel 3 lid 3 Warenwetbesluit bestuurlijke boeten blijkt tekstueel niet of voor het einde van de daarin genoemde termijn van twee jaar aansluiting moet worden gezocht bij de constatering van een nieuwe overtreding of het daarop volgende primaire boetebesluit. Een redelijke uitleg en toepassing brengt naar het oordeel van de rechtbank met zich dat aansluiting wordt gezocht bij de constatering van de herhaalde overtreding, dat wil zeggen de inspectiedatum van in dit geval 14 juni 2012 (zie ook CBb 29 juni 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AZ3839). De strekking van een recidivebepaling als deze is dat de betrokken ondernemer tussen het onherroepelijk worden van een eerdere boete en een volgende inspectie zijn zaak op orde kan brengen door de geldende hygiënevoorschriften na te leven. Blijkbaar hebben de boetes en waarschuwingen er niet toe geleid dat eiser de hygiënevoorschriften is gaan naleven. Een verdergaande mate van afschrikking acht de rechtbank dan ook geboden. Gelet hierop acht de rechtbank de verdubbeling van de vaste boetebedragen wegens recidive welke niet gefixeerde verhoging moet worden beoordeeld aan de hand van artikel 5:46 lid 2 Awb passend en geboden. Daarbij betrekt de rechtbank dat de afzonderlijke boetes ruimschoots blijven onder het wettelijke boetemaximum van 4.500 per overtreding en dat, gelet op de overwaarde van de eigen woning, geen sprake is van financiële hardheid.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JW 2014/11

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 1

zaaknummer: ROT 13/3633

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 10 april 2014 in de zaak tussen

[naam] handelend onder de naam [naam], te Haarlem, eiser,

gemachtigde: mr. G.G. Kranendonk,

en

de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verweerder,

gemachtigde: mr. I.C.M. Nijland.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2013 (het bestreden besluit) heeft de minister de bezwaren van eiser tegen twee besluiten van 26 oktober 2012 en een besluit 23 november 2012 die strekken tot oplegging van telkens bestuurlijke boetes aan eiser tot een bedrag van 3.150,- (in totaal 9.450,-) ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 maart 2014. Partijen hebben zich door hun gemachtigde laten vertegenwoordigen. Ter zitting is het onderzoek geschorst.

Partijen hebben nadien toestemming verleend voor het doen van uitspraak zonder nadere zitting.

Overwegingen

1.1. In artikel 4, tweede lid, van Verordening (EG) 852/2004 is onder meer bepaald dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven die zich bezighouden met enigerlei stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen dat volgt op de stadia waarop lid 1 van toepassing is, zich houden aan de algemene hygiënevoorschriften van bijlage II.

In hoofdstuk I.1 van Bijlage II wordt vermeld dat bedrijfsruimten voor levensmiddelen schoon moeten zijn en goed moeten worden onderhouden.

In hoofdstuk V.1a van Bijlage II wordt vermeld dat alle artikelen, uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen afdoende moeten worden schoongemaakt en zo nodig ontsmet. Het schoonmaken en ontsmetten moeten zo frequent plaatsvinden dat elk gevaar van verontreiniging wordt vermeden.

1.2. Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen is het verboden te handelen in strijd met onder meer artikel 4, tweede lid, van Verordening (EG) 852/2004.

1.3. In artikel 32a, tweede lid, van de Warenwet is bepaald dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage, met dien verstande dat de wegens een afzonderlijke overtreding te betalen geldsom ten hoogste 4.500,- bedraagt. Gelet op artikel 32b, eerste lid, van de Warenwet in verbinding met de bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten wordt overtreding van artikel 4, tweede lid, van Verordening (EG) 852/2004 in verbinding met hoofdstuk I.1 of IX.4, eerste volzin,

van Bijlage II beboet met een bedrag van 1.050,- en worden de overige overtredingen van artikel 2, eerste lid, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen beboet met een bedrag van 525,-, dit voor zover bij de natuurlijke of rechtspersoon op de dag van de overtreding minder dan 50 werknemers in dienst waren.

Artikel 3, derde lid, van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten luidt:

Het in kolommen I en II opgenomen bedrag van de boete kan worden verhoogd indien de natuurlijke of rechtspersoon aan die de overtreding kan worden toegerekend, voor een soortgelijke overtreding eerder is beboet en er nog geen twee jaar zijn verlopen sinds die eerdere boete onherroepelijk is geworden en de ernst van de overtreding, de mate waarin de natuurlijke of rechtspersoon de overtreding kan worden verweten of de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden, daartoe aanleiding geven.

2.1. Blijkens een door een controleambtenaar van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), tevens bijzonder opsporingsambtenaar, op ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal is door deze controleambtenaar tijdens een inspectie op 3 mei 2012 van [naam] op het adres [adres] te Haarlem (hierna ook: de inspectielocatie) vastgesteld dat de bedrijfsruimten voor levensmiddelen niet schoon waren, omdat: de vloer onder de werkbank bezet was met veel los opgedroogd en aangekoekt bruinkleurig vuil; de vloer naast de wasbak in de keuken bezet was met aangekoekt zwartkleurig vuil; de wand achter de werkbank bezet was met aangekoekt bruinkleurig vuil; de binnenkant van de afzuigkap aanhangend was bezet met bruinkleurige op vet gelijkende druppels; de roosters van de afzuigkap aangekoekt was met zwartkleurig vuil en vet; alle hoeken van de vloer aangekoekt waren met bruin en zwartkleurig vuil. Voorts is vastgesteld dat uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen niet afdoende waren schoongemaakt, omdat: de koeling onder de werkbank: de binnenkant van deze koeling bezet was met zwartkleurig op schimmel gelijkend vuil; de rubbers van de deuren waren bezet met zwartkleurig op schimmel gelijkend vuil en bruinkleurig aangekoekt vuil; de staande met etenswaren gevulde koelkast op diverse plaatsen bezet was met zwart en grijskleurige op schimmel gelijkend vuil; en de poten van het onderstel van de oven aangekoekt waren met zwartkleurig vuil.

2.2. Blijkens een door een controleambtenaar van NVWA, tevens bijzonder opsporingsambtenaar, ambtsedig opgemaakt proces-verbaal is door deze controleambtenaar tijdens een inspectie op 14 juni 2012 van de inspectielocatie vastgesteld dat de bedrijfsruimten voor levensmiddelen niet schoon waren, omdat: op de koelkast diverse muizenkeutels lagen; op de tafel onder een werkbank op karton welke als pizzadozen gevouwen worden en daarna als pizzadozen gebruikt kunnen worden en tevens naast een deeg roller diverse muizenkeutels lagen; onder de koelwerkbank diverse muizenkeutels lagen en aangekoekt zwartkleurig vuil; de wand achter en onder de koelwerkbank was aangekoekt met zwartkleurig vuil; de wand achter en onder de werkbank was aangekoekt met zwartkleurig vuil; de wand naast de

afwasmachine was aangekoekt met bruinkleurig vuil; en rondom de koffiemachine in het restaurant tientallen muizenkeutels lagen. Voorts is vastgesteld dat uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen niet afdoende waren schoongemaakt, omdat: in zich een koelwerkbank, waarin levensmiddelen lagen opgeslagen, aan achterzijde schimmel bevond; op de bodem van de deze koelwerkbank gedeeltelijk aangekoekt zwartkleurig vuil zat; de rubbers van een deur van deze koelwerkbank waren gescheurd en in deze scheuren aangekoekte oude bloemresten zaten; en op de lamellen in de ijsblokjesmachine zwartkleurige schimmel aanwezig was.

2.3. Blijkens een door een controleambtenaar van NVWA, tevens bijzonder opsporingsambtenaar, op ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal is door deze controleambtenaar tijdens een inspectie op 31 juli 2012 van de inspectielocatie vastgesteld dat de bedrijfsruimten voor levensmiddelen niet schoon waren, omdat: op de keukenvloer diverse muizenkeutels en oude productresten lagen verspreid, op de werktafel met daarop de kaasrasp en een bakje met zeevruchten diverse muizenkeutels lagen; de randen van de werktafel bij de glazen wandtegels was bezet met bruinkleurig vuil; de wand achter en onder de werkbank was aangekoekt met zwartkleurig vuil; de wand onder de afwasmachine en afwastafel was aangekoekt met bruinkleurig vuil; de koof naar het dakraam in het midden van de keuken was bezet met bruinkleurig vettig vuil en stofragslierten; de roosters van de afzuigkap geheel waren bezet met een laag zwartkleurig vettig vuil; en het rooster en de lekbak van het bargedeelte met een biertapinstallatie in het restaurant was bezet met een laag ingedroogd biervocht. Voorts is vastgesteld dat uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen niet afdoende waren schoongemaakt omdat: de afsluitrubbers van de deuren van de koelwerkbank waren gescheurd en in deze scheuren aangekoekte oude bloemresten zaten; op de lamellen in de ijsblokjesmachine een bruinkleurige slijmlaag aanwezig was en een deel van de wanden bezet was met zwartkleurig schimmel; de magnetron aan de binnenzijde bezet was met ingedroogde productresten; de kaasrasp bezet was met oude resten van kaas; de mengkom in gebruik voor het kneden van pizzadeeg aan de rand was bezet met ingedroogd bruinkleurige deegresten en aan de buitenkant met vuil grijskleurig tape was beplakt; vuile drankglazen op het werkblad van de bar stonden; de bodem van de vuilnisemmer was bezet met een laag groenkleurig schimmel; en de bestekbak gevuld met lepels was bezet met een laagje ingedroogde vuilresten.

2.4. Van de geconstateerde overtredingen zijn achtereenvolgens drie boeterapporten opgemaakt en is de minister overgegaan tot boeteoplegging. De minister heeft bij de boeteopleggingen in aanmerking genomen dat het boetetarief in verband met het niet schoon zijn van de bedrijfsruimten voor levensmiddelen 1.050,- bedraagt en dat het boetetarief in verband met het niet afdoende schoonmaken van uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen 525,-. De minister heeft telkens het boetebedrag verdubbeld, omdat eiser op 6 augustus 2010 en 8 oktober 2010 is beboet voor soortgelijke overtredingen en sinds het onherroepelijk worden van die boeteopleggingen nog geen twee jaar zijn verlopen. Het totale boetebedrag komt daarmee neer op 9.450,-. Omdat eiser in bezwaar heeft aangevoerd de bestuurlijke boete niet te kunnen betalen heeft de minister de draagkracht van eisers getoetst aan de hand de hoogte van het inkomen, solvabiliteit en liquiditeit. De minister heeft vastgesteld dat de ratios voor liquiditeit ruimschoots boven de norm liggen. Daarbij is rekening gehouden dat eind 2012 sprake was van een positief banksaldo en dat de eigen woning een overwaarde had van ruimschoots 200.000,-. De minister heeft daarom geen aanleiding gezien tot matiging van het boetebedrag.

3.1. Eiser betoogt dat hem ten onrechte boetes zijn opgelegd, omdat geen sprake is van enige overtreding van Verordening (EG) 852/2004 in verbinding met het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen. In dit verband stelt eiser dat er geen muizenkeutels in zijn zaak aanwezig waren, doch dat de controleambtenaren van NVWA Egyptische zaden hebben aangezien voor muizenkeutels. Eiser stelt zich in dit verband op het standpunt dat er een monster van de muizenkeutels genomen had moeten worden en dat het nalaten daarvan tot gevolg heeft dat eiser in bewijsnood is komen te verkeren. Voorts voert eiser in dit verband aan dat hij volgens een door hem overlegde verklaring van een milieu-inspecteur altijd aan

de regels heeft voldaan.

3.2. De rechtbank stelt voorop dat in analogie op artikel 344, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering beboetbare feiten behoudens tegenbewijs kunnen worden aangenomen op basis van op een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal van een bijzondere opsporingsambtenaar (vgl. ABRvS 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1671 en CBb 13 maart 2007, ECLI:NL:CBB:2007:BA1577). De rechtbank stelt vast dat de door eiser overgelegde verklaring van een voormalig milieu-inspecteur niets inhoudt over het al dan niet naleven van de hygiënevoorschriften in de inspectielocatie, maar ingaat op de wijze waarop eiser is bejegend door controleambtenaren van NVWA en politieambtenaren. Het betoog doet in zoverre niet ter zake. Zelfs indien controleambtenaren van NVWA tijdens een of meer inspecties Egyptische zaden hebben aangezien voor muizenkeutels, dan nog resteert ter zake van de drie inspecties die ten grondslag liggen aan het bestreden besluit, een waslijst aan in de processen-verbaal neergelegde feitelijke constateringen van de controleambtenaren van NVWA ter zake van het niet schoon zijn van de bedrijfsruimten voor levensmiddelen en het niet afdoende schoonmaken van uitrustingsstukken en apparatuur die met voedsel in aanraking komen. Deze feitelijke in op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte processen-verbaal neergelegde vaststellingen zijn niet, althans niet gemotiveerd, weersproken, zodat naar het oordeel van de rechtbank voldoende vast is komen te staan dat eiser de beboetbare overtredingen heeft begaan.

4. Eiser betoogt tevergeefs dat het disproportionele optreden van controleambtenaren van NVWA en politieambtenaren en het door laatstgenoemden gebruikte geweld jegens eiser zodanig willekeurig zijn, dat daarmee de bevoegdheid tot het opleggen van een of meer boetes is komen te vervallen. Gelet op artikel 5:15, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waren de controleambtenaren van NVWA, tevens toezichthouders, bevoegd de bedrijfsruimte te betreden om die te inspecteren en konden zij, gelet op het tweede lid, hiertoe de hulp van de politie inroepen. De verdere rechtmatigheid van het politieoptreden speelt voor de beoordeling van de boeteopleggingen in beginsel geen rol, met dien verstande dat bij volstrekt willekeurig optreden van of bij misbruik van bevoegdheden door de controleambtenaren van NVWA het opleggen van sancties in strijd kan komen met de artikelen 3:3 en 3:4 van de Awb. Dergelijke bijzondere omstandigheden doen zich niet voor. De rechtbank stelt vast dat niet in geschil is dat eiser tijdens een van de inspecties controleambtenaren van NVWA de toegang tot de bedrijfsruimte heeft geweigerd, waarna de controleambtenaren van NVWA de hulp hebben ingeroepen van politieambtenaren, die eiser hebben aangehouden. De gestelde omstandigheid dat er op dat moment veel gasten waren in de eetgelegenheid, maken niet dat de controleambtenaren van NVWA niet in redelijkheid hebben kunnen vorderen dat eiser hen toegang gaf tot de bedrijfsruimte.

5.1. Het betoog van eiser ter zitting dat de minister in het besluit van 23 november 2012 ten onrechte het boetebedrag heeft verdubbeld slaagt evenmin. Na de schorsing van het onderzoek ter zitting heeft de minister meegedeeld dat de eerdere boetebesluiten van 6 augustus 2010 en 8 oktober 2010 niet zijn aangevochten, zodat die zes weken nadien onherroepelijk zijn geworden. Het besluit van 23 november 2012 is eerst genomen en bekendgemaakt na ommekomst van een termijn van twee jaar. De rechtbank is met de minister van oordeel dat de minister niettemin een verhoging wegens recidive heeft mogen toepassen, omdat de overtreding, waarop het besluit van 23 november 2012 ziet, plaatshad en is geconstateerd op 14 juni 2012, dus binnen de termijn van twee jaar die aanving met het onherroepelijk worden van de op 8 oktober 2010 opgelegde boete.

5.2. De rechtbank heeft daarbij het volgende in aanmerking genomen. Uit artikel 3, derde lid, van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten blijkt tekstueel niet of voor het einde van de daarin genoemde termijn van twee jaar aansluiting moet worden gezocht bij de constatering van een nieuwe overtreding of het daarop volgende primaire boetebesluit. Een redelijke uitleg en toepassing brengt naar het oordeel van de rechtbank met zich dat aansluiting wordt gezocht bij

de constatering van de herhaalde overtreding, dat wil zeggen de inspectiedatum van in dit geval 14 juni 2012 (zie ook CBb 29 juni 2006, ECLI:NL:CBB:2006:AZ3839). De strekking van een recidivebepaling als deze is dat de betrokken ondernemer tussen het onherroepelijk worden van een eerdere boete en een volgende inspectie zijn zaak op orde kan brengen door de geldende hygiënevoorschriften na te leven, zodat het in de rede ligt om het einde van de tweejaarstermijn te relateren aan de datum van de tweede inspectie. De lezing van eiser zou bovendien met zich kunnen brengen dat in een geval waarin een inspectie plaatsheeft voor het onherroepelijk worden van een eerder boetebesluit toch een verhoging wegens recidive plaatsheeft, enkel omdat die tweede boeteoplegging plaatsheeft na het onherroepelijk worden van de eerdere boete. Dit kan niet zijn beoogd met artikel 3, derde lid, van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten.

6. De rechtbank deelt niet het standpunt van eiser dat de boetes onevenredig zijn. Eiser heeft voorafgaande aan de onderhavige boeteopleggingen dezelfde hygiënevoorschriften overtreden, waarvoor hij ook is beboet. Blijkbaar hebben de boetes en waarschuwingen er niet toe geleid dat eiser de hygiënevoorschriften is gaan naleven. Een verdergaande mate van afschrikking acht de rechtbank dan ook geboden. Gelet hierop acht de rechtbank de verdubbeling van de vaste boetebedragen wegens recidive welke niet gefixeerde verhoging moet worden beoordeeld aan de hand van artikel 5:46, tweede lid, van de Awb passend en geboden. Daarbij betrekt de rechtbank dat de afzonderlijke boetes ruimschoots blijven onder het wettelijke boetemaximum van 4.500,- per overtreding en dat, gelet op de overwaarde van de eigen woning, geen sprake is van financiële hardheid.

7. Het beroep is ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling ziet de rechtbank geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.H. de Wildt, rechter, in aanwezigheid van mr. dr. R. Stijnen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 10 april 2014.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.