

# ECLI:NL:RBROT:2021:4414

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	21-05-2021
Datum publicatie	01-06-2021
Zaaknummer	ROT 19/2104
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:CBB:2024:291, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	BC; Wet dieren; slachtafval niet goed afgedekt; overschrijding redelijke termijn, geheel aan rechtbank te wijten; matiging boete.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

### Rechtbank Rotterdam

Zittingsplaats Dordrecht

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 20/2104

### uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 mei 2021 in de zaak tussen

[naam eiseres] te [vestigingsplaats eiseres], eiseres,  
gemachtigde: mr. F.A.M. Wouters,

en

**de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**, verweerder,  
gemachtigde: mr. ing. H.D. Strookman.

### Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 19 oktober 2018 (de primaire besluiten) heeft verweerder aan eiseres twee boetes van elk 2.500,- opgelegd voor overtreding van bij of krachtens de Wet dieren gestelde voorschriften.

Bij besluit van 12 april 2019 (het bestreden besluit), dat betrekking heeft op de twee boetezaken, heeft verweerder het bezwaar van eiseres tegen de primaire besluiten ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 9 december 2020. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde, bijgestaan door [naam 1]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voorts is namens verweerder verschenen [naam 2], toezichthoudend dierenarts bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

## Overwegingen

1. De wettelijke bepalingen die in deze zaak van belang zijn, zijn opgenomen in een bijlage bij deze uitspraak.

### Boetezaak 201802256

2.1. In het op ambtsbelofte opgemaakte rapport van bevindingen van 1 maart 2018 heeft een toezichthoudende dierenarts van de NVWA gerapporteerd dat hij zich op 1 maart 2018, omstreeks 14.30 uur, in het bedrijf van eiseres bevond om een inspectie uit te voeren. De toezichthouder zag buiten op het terrein een volle dolav (bak) met het opschrift cat 1 en met een duidelijk zichtbare en herkenbare inhoud, zijnde dierlijke bijproducten staan. Hij zag dat de dolav met inhoud niet afgedekt was.

Omstreeks 15.15 uur zag de toezichthouder dat een of dezelfde dolav onafgedekt en vol met dierlijke bijproducten op dezelfde locatie stond. Hij zag dat een aantal meeuwen in en op de bak zat en hij zag dat de meeuwen pikten in de dierlijke bijproducten en het op aten.

De toezichthouder zag dat tijdens het verzamelen/de opslag geen gebruik werd gemaakt van afgesloten recipiënten of voertuigen voor het verzamelen/de opslag van dierlijke bijproducten of afgeleide producten, ter voorkoming van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

Bij dit rapport zijn drie fotos als bijlagen opgenomen.

2.2. Op basis van de bevindingen uit het hiervoor genoemde boeterapport van 1 maart 2018 heeft verweerder in het primaire besluit aan eiseres een boete opgelegd van 2.500,- wegens het plegen van het volgende feit:

Eiseres heeft er als exploitant niet op toegezien dat dierlijke bijproducten en/of afgeleide producten voldeden aan de eisen inzake verzameling. Een volle dolav met categorie 1 materiaal met hierin dierlijke producten stond onafgedekt buiten. Dit is volgens verweerder in strijd met artikel 17, eerste lid en bijlage VIII, hoofdstuk 1, afdeling 1, onder punt 1, van Verordening 142/2011.

Volgens verweerder is er in dit geval sprake van een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren, in samenhang gelezen met artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling dierlijke producten.

2.3. In het bestreden besluit heeft verweerder deze boete gehandhaafd.

3. Eiseres betwist de in het rapport genoemde feiten en omstandigheden niet en evenmin betwist zij dat sprake is van een overtreding en, daarmee samenhangend, dat verweerder bevoegd is in verband daarmee een boete op te leggen.

4. Eiseres stelt dat verweerder ten onrechte geen aanleiding heeft gezien om van de boete af te zien, dan wel de boete te matigen. Eiseres voert in dit kader aan dat er sprake was van een storing van de container van [naam bedrijf], waarbij meteen een extern bedrijf is ingeschakeld om het probleem op te lossen. Zij heeft aldus gedaan wat in haar macht ligt om de door verweerder gestelde overtreding te voorkomen. De storing van de grote verzamelcontainer is te wijten aan een fout van [naam bedrijf] en

niet aan haar. Bovendien heeft verweerder ten onrechte niet onderkend dat er geen sprake is van gezondheidsrisicos. Het materiaal in de dolavs was vers slachtafval dat niet in de voedselketen terecht zou komen, maar naar de verbrandingsoven zou gaan. Eiseres verwijst in dit verband naar artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren.

- 4.1. De aan eiseres opgelegde bestuurlijke boete is aan te merken als punitieve sanctie. Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) brengt mee dat de rechter dient te toetsen of de hoogte van de opgelegde boete in redelijke verhouding staat tot de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. Zoals het CBB heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 3 november 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:355) vormt voor bij wettelijk voorschrift vastgestelde boetebedragen de bepaling van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) het kader waarin de op artikel 6 van het EVRM gestoelde evenredigheidstoets wordt voltrokken. Binnen dat kader kan en behoort te worden beoordeeld of - in deze zaak - de ingevolge de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren voorgeschreven boete in het concrete geval evenredig is aan met name de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen, de mate waarin deze aan de overtreder kunnen worden verweten en, zo nodig, de omstandigheden waaronder de overtredingen zijn begaan.
- 4.2. De wetgever heeft reeds een afweging gemaakt welke boete bij een bepaalde overtreding evenredig moet worden geacht. Het met de overtreden voorschriften gediende doel - bescherming van de volksgezondheid en diergezondheid - staat voorop. De hoogte van de boete als hier aan de orde acht de rechtbank als zodanig niet onredelijk. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken dat verweerder met betrekking tot de in geding zijnde boete een onjuiste toepassing heeft gegeven aan hetgeen in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren en in de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren is bepaald over de hoogte van de boete.
- 4.3. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Awb niettemin een lagere boete op, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.
- 4.4. In hetgeen eiseres heeft aangevoerd, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank terecht geen bijzondere omstandigheden gezien die aanleiding geven om de opgelegde boete te matigen of te schrappen. De rechtbank volgt eiseres niet in haar standpunt dat verwijtbaarheid aan haar kant ontbreekt of dat sprake is van verminderde verwijtbaarheid, op grond waarvan zou moeten worden geoordeeld dat sprake is van bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om de boete te matigen. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt in voldoende mate uit het rapport van bevindingen dat eiseres als ondernemer verantwoordelijk was voor het afdekken van het slachtafval in de kleine containers. Verweerder heeft er ter zitting terecht op gewezen dat eiseres niet wordt verweten dat er een storing heeft plaatsgevonden van de grote verzamelcontainer, maar dat haar wel kan worden verweten dat het slachtafval onafgedekt in de kleine containers lag. Eiseres had de overtreding kunnen voorkomen, bijvoorbeeld door de kleine containers zorgvuldig af te dekken waardoor zou worden voorkomen dat het plastic, dat dient om de bak met afval af te dekken, wegwaait.
- 4.5. Uit het rapport van bevindingen van 1 maart 2018 blijkt dat meeuwen van het slachtafval aten. Anders dan eiseres is de rechtbank van oordeel dat verweerder terecht heeft gesteld dat geen sprake is van een situatie waarbij de risicos of de gevolgen van deze overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu gering waren of zelfs ontbraken. De meeuwen kunnen het materiaal verspreiden en zij kunnen dierziekten verspreiden. Dat het hier om vers slachtafval ging, dat niet in de voedselketen terecht zou komen, betekent dus niet dat er geen risico voor de volksgezondheid en diergezondheid is geweest. Gelet op het voorgaande heeft verweerder op goede gronden aan eiseres een boete van 2.500,- opgelegd.

## **Boetezaak 201802592**

5.1. In het op ambtsbelofte opgemaakte rapport van bevindingen van 16 maart 2018 heeft een toezichthouder van de NVWA gerapporteerd dat hij zich op 16 maart 2018, omstreeks 7.00 uur, in het bedrijf van eiseres bevond om een inspectie uit te voeren.

De toezichthouder zag daar één grote plastic bak met als inhoud categorie 3-materiaal, zijnde dierlijke bijproducten, te weten uiers, onafgedekt buiten staan. Hij zag dat een dolav (onvolledig) verpakt was met ondoorzichtig blauw plastic. Hij zag dat op dit plastic een stickers was geplakt met onder andere de tekst categorie 3.

De toezichthouder zag dat tijdens het verzamelen/de opslag geen gebruik werd gemaakt van afgesloten recipiënten voor de opslag/het verzamelen van dierlijke bijproducten of afgeleide producten, ter voorkoming van risico's voor de volksgezondheid en de diergezondheid.

Bij dit rapport zijn twee fotos als bijlagen opgenomen.

5.2. Op basis van de bevindingen uit het hiervoor genoemde boeterapport van 16 maart 2018 heeft verweerder in het primaire besluit aan eiseres een boete opgelegd van 2.500,- wegens het plegen van het volgende feit:

Eiseres heeft er als exploitant niet op toegezien dat dierlijke bijproducten en/of afgeleide producten voldeden aan de eisen inzake verzameling. Een grote plastic bak met als inhoud categorie 3-materiaal, zijnde uiers, stond onafgedekt buiten. Dit is volgens verweerder in strijd met artikel 17, eerste lid en bijlage VIII, hoofdstuk 1, afdeling 1, onder punt 1, van Verordening 142/2011.

Volgens verweerder is er in dit geval sprake van een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren, in samenhang gelezen met artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling dierlijke producten.

5.3. In het bestreden besluit heeft verweerder deze boete gehandhaafd.

6. De rechtbank stelt vast dat eiseres de in het rapport van bevindingen van 16 maart 2018 weergegeven feiten en omstandigheden niet heeft bestreden. Verweerder heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van de hiervoor genoemde overtreding.

7. Eiseres voert aan dat het verpakkingsmateriaal iets is opgewaaid en de toezichthoudend dierenarts er ten onrechte een halszaak van heeft gemaakt. Volgens eiseres was een waarschuwing of een opmerking - in plaats van een boete - meer op zijn plaats geweest. Dit geldt te meer omdat niet valt in te zien dat er gezondheidsrisico's waren verbonden aan de handelswijze van eiseres. Eiseres doet in dit verband een beroep op artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. Zij wijst erop dat het om categorie 3-materiaal ging dat bestemd was om diervoeder van te maken dat bij veehouders ook in de open lucht ligt.

7.1. Verweerder heeft in deze zaak het Specifiek Interventiebeleid Vlees SPEC-25 gehanteerd. Op grond van dit interventiebeleid (regel A17) wordt deze overtreding als een ernstige overtreding gezien en wordt meteen een boeterapport opgesteld. Er is geen grond voor het oordeel dat sprake is van onredelijke handhaving, nu verweerder in overeenstemming met zijn eigen interventiebeleid meteen een boete aan eiseres heeft opgelegd.

7.2. Ten aanzien van eiseres beroep op artikel 2.3, aanhef en onder a, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren verwijst de rechtbank naar hetgeen hierboven in rechtsoverweging 4.2 is weergegeven. Verweerder stelt terecht dat geen sprake is van een situatie waarbij de risico's of de

gevolgen van deze overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu gering waren of zelfs ontbraken. Gelet op het voorgaande heeft verweerder op goede gronden aan eiseres een boete van 2.500,- opgelegd.

## **Beide boetezaken**

8. Eiseres voert aan dat vooral de toezichthoudende dierenarts (met toezichthoudernummer [nummer]), die in beide boetezaken de inspectie heeft verricht, boeterapporten tegen eiseres uitschrijft en dat er door eiseres en andere bedrijven al vele klachten tegen deze dierenarts zijn ingediend. Met deze klachten is door verweerder nooit adequaat omgegaan. Deze dierenarts is op persoonlijke titel fel gekant tegen de rituele slacht, terwijl dit de expertise van eiseres is.

8.1. Wat eiseres naar voren heeft gebracht ten aanzien van de betrokken toezichthoudende dierenarts, die op 1 maart 2018 en op 16 maart 2018 de inspectie heeft verricht, levert naar het oordeel van de rechtbank geen objectieve aanwijzing op dat sprake is geweest van vooringenomenheid bij deze dierenarts. Daarbij heeft de rechtbank mede in aanmerking genomen dat verweerder in dit verband heeft toegelicht dat er vaker rapporten van bevindingen worden geschreven over het bedrijf van eiseres door dezelfde dierenarts, omdat deze dierenarts regelmatig op het bedrijf aanwezig is. Verweerder heeft er daarbij op gewezen dat ook andere toezichthoudende dierenartsen van de NVWA boeterapporten hebben opgemaakt ten aanzien van het bedrijf van eiseres, waarover ook procedures bij de rechtbank aanhangig zijn.

9. Partijen hebben ter zitting aan de orde gesteld dat de redelijke termijn is overschreden en dat de boete om die reden dient te worden gematigd.

9.1. Volgens vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:HR:2016:252, ECLI:NL:RVS:2016:1261 en ECLI:NL:CBB:2017:32) geldt bij punitieve sancties als uitgangspunt dat de redelijke termijn is overschreden als, behoudens bijzondere omstandigheden, niet binnen twee jaar nadat deze termijn is aangevangen door de rechtbank uitspraak wordt gedaan. Daarbij geldt als uitgangspunt dat de bestuurlijke fase onredelijk lang heeft geduurd voor zover deze de duur van een jaar overschrijdt en hetzelfde geldt voor de rechterlijke fase. De termijn vangt aan op het moment dat het bestuursorgaan een handeling heeft verricht waaraan eiseres de verwachting kon ontleen dat het bestuursorgaan haar een boete zou opleggen; dit is in de regel het moment van het voornemen tot boeteoplegging. Voorts geldt dat de boete wordt verminderd met 5 % per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, met een maximum van in het algemeen 2.500,-.

9.2. In dit geval is de redelijke termijn in boetezaak 201802592 aangevangen op 3 september 2018 en in boetezaak 201802256 op 31 augustus 2018, de data waarop verweerder de voornemens tot boeteoplegging heeft uitgebracht. Op het moment van de uitspraak is de redelijke termijn met ongeveer 13 maanden overschreden, wat geheel in de rechterlijke fase heeft plaatsgevonden. De rechtbank ziet in deze overschrijding aanleiding beide boetes te matigen met 15% tot een bedrag van 2.125,-.

Omdat de boetebedragen wegens overschrijding van de redelijke termijn worden verlaagd, wordt het bestreden besluit in zoverre vernietigd en de primaire besluiten herroepen. Het beroep is dus gegrond. De rechtbank stelt vervolgens zelf het boetebedrag in beide boetezaken vast op 2.125,-.

9.3. Nu het beroep gegrond wordt verklaard ziet de rechtbank aanleiding te bepalen dat het door eiseres betaalde griffierecht wordt vergoed. Omdat in dit geval de overschrijding aan de rechtbank is toe te rekenen zal de vergoeding worden gedragen door de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie

en Veiligheid).

9.4. Daarnaast vindt een veroordeling plaats van de door eiseres gemaakte proceskosten voor de behandeling van haar verzoek om matiging van de boete vanwege overschrijding van de redelijke termijn. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 534,- (1 punt voor het indienen van het verzoek om matiging van de boete en 1 punt voor de zitting met een waarde per punt van 534,- en wegingsfactor 0,5). De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraak van het CBb van 16 januari 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:32). De Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) dient dit bedrag geheel te vergoeden.

### **Beslissing**

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover dat ziet op de hoogte van de twee boetes (boetezaaknummers 201802592 en 201802256);
- herroept de primaire besluiten in beide boetezaken voor zover deze zien op de hoogte van de boete;
- stelt het boetebedrag in beide boetezaken vast op 2.125,-;
- bepaalt dat de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) aan eiseres 345,- aan griffierecht vergoedt;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van 534,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Fransen, rechter, in aanwezigheid van P. Deinum, griffier. De beslissing is in het openbaar gedaan op 21 mei 2021.

griffier rechter

de griffier is buiten staat te tekenen de rechter is verhinderd te tekenen

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.

**Bijlage: wettelijke bepalingen**

Artikel 17, eerste lid aanhef en onder a, van Verordening 142/2011: Exploitanten zien erop toe dat dierlijke bijproducten en afgeleide producten voldoen aan de eisen inzake verzameling, vervoer en identificatie van bijlage VIII, hoofdstukken I en II.

Bijlage VIII, hoofdstuk I, afdeling I, onder punt 1: Vanaf het in artikel 4, lid 1, Verordening 1069/2009 genoemde beginpunt in de productieketen moeten dierlijke bijproducten en afgeleide producten worden verzameld en vervoerd in gesloten nieuwe verpakkingen of in afgedekte lekvrije recipiënten of voertuigen.

Artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren: Het is verboden in 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 van de Wet dieren: Onze Minister kan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen.

Artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Regeling dierlijke producten: Artikel 17 van Verordening 142/2011 is een voorschrift van een EU-verordening als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren.

#### *Hoogte boete*

Artikel 5:46, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht: De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.

Artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht: Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.

Artikel 2.2, eerste lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren: 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.

Artikel 2.3 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren:

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;
- b. ernstig zijn, wordt het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, verdubbeld.

Artikel 1.2 van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren: 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.

Volgens de bijlage van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren valt een overtreding van artikel 17 van Verordening 142/2011 onder categorie 3.