

ECLI:NL:RBROT:2023:2100

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	17-03-2023
Datum publicatie	23-03-2023
Zaaknummer	ROT 21/3614
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete voor overschijding bezettingsgraad in pluimveestallen. Voldoende vast staat dat de methode die de NVWA hanteert voor de berekening van de bezettingsdichtheid een correctie uitkomst geeft, ook in het geval van eiseres. Boete is terecht opgelegd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JM 2023/57 met annotatie van S. Pieters

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 21/3614

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 17 maart 2023 in de zaak tussen

[eiseres], te De [plaats], eiseres,

(gemachtigde: mr. F.Th.M. Peters),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

(gemachtigde: mr. F.J.P.A. Duijnstee).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de boete van 9.000,- voor overtredingen van de Wet dieren. Met het besluit van 20 december 2019 heeft verweerder eiseres de boete opgelegd.

- 1.1. Met het bestreden besluit van 20 mei 2021 op het bezwaar van eiseres heeft verweerder de boete gehandhaafd.
- 1.2. Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
- 1.3. De rechtbank heeft het beroep op 9 februari 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eiseres, bijgestaan door [naam], en de gemachtigde van verweerder, bijgestaan door mr. J.S. Geurtjens.

Totstandkoming van het besluit

2. Het gaat in dit beroep om de bezettingsdichtheid in een pluimveestal. Daarvoor geldt, naar gelang de voorwaarden waaraan wordt voldaan, een bepaald maximum; in dit geval 42 kg/m². Een kuikenhoudster begint in een lege stal met een aantal kuikens (de opzetdatum); die groeien daar op en aan het einde van de mestronde (na een aantal weken) gaan de kuikens naar de slachterij. Veel kuikenhouders kiezen ervoor om bij het opzetten met meer kuikens te starten dan het geldend maximum voor de bezettingsdichtheid aan het einde van de mestronde toelaat. Om dat maximum aan het einde toch niet te overschrijden wordt tussentijds een deel van de kuikens al naar de slachterij afgevoerd; dit heet uitladen. De achtergebleven kuikens gaan op een later moment ook naar het slachthuis; dit heet wegladen (de stal is daarna leeg). De bezettingsdichtheid van een stal wordt door de NVWA berekend op basis van het gewicht van de kuikens die bij het slachthuis worden aangevoerd. Die berekeningsmethode speelde ook een rol in een ander beroep waarin door de meervoudige kamer van de rechtbank de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) is aangewezen als deskundige die aan de rechtbank een advies heeft uitgebracht. Op 8 maart 2022 heeft de rechtbank in die zaak uitspraak gedaan onder kenmerk ECLI:NL:RBROT:2022:1614.

3. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op het rapport van bevindingen dat op 10 september 2019 is opgemaakt door een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder schrijft in het rapport onder meer dat hij op 10 september 2019 een administratieve inspectie heeft uitgevoerd en in de bedrijfsgegevens die staan geregistreerd in Avined zag dat in de stallen 1, 2, 3, 5, 6 en 7 van eiseres de bezettingsgraad op 7 mei 2019 hoger was dan de maximaal toegestane bezetting van 42 kg/m². In Bijlage 1 bij het rapport staan de gegevens van de stallen in Avined opgesomd met de daarbij berekende bezetting op 7 mei 2019 en in Bijlage 2 is een uitleg gegeven van de gemaakte berekening. Ook is bij het rapport een print screen van het afleverings- en meldingsformulier in Avined gevoegd. De toezichthouder heeft de volgende bezetting in de stallen op 7 mei 2019 berekend:

Stal 1: 45,34 kg/m²

Stal 2: 43,92 kg/m²

Stal 3: 42,57 kg/m²

Stal 5: 45,11 kg/m²

Stal 6: 44,17 kg/m²

Stal 7: 43,04 kg/m²

4. Op grond van het rapport van bevindingen heeft verweerder vastgesteld dat eiseres zes feiten heeft gepleegd, namelijk dat de maximaal toegestane bezettingsdichtheid van 42 kg/m² was overschreden in stal 1, 2, 3, 5, 6 en 7.

Volgens verweerder heeft eiseres daarmee overtredingen begaan van artikel 2.2, tiende lid, van de Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 2.50, eerste lid en vierde lid, onder a, van het Besluit houders

van dieren.

Voor de overschrijding van de bezettingsgraad in stal 3 geeft verweerder een schriftelijke waarschuwing omdat die overtreding vanwege de geringe overschrijding niet ernstig is.

Voor de overschrijding van de bezettingsgraad in stal 1, 2 en 5 legt verweerder een boete op van 3.000,- per feit (dus per stal) en dat is een verhoging van het standaardboetebedrag omdat volgens verweerder sprake is van recidive.

Voor de overschrijding van de bezettingsgraad in stal 6 en 7 legt verweerder geen boete op omdat conform interne richtlijnen maximaal drie stallen per overtredingsdatum worden beboet.

De totaal opgelegde boete is dus 9.000,-.

Beoordeling door de rechtbank

5. De rechtbank beoordeelt of verweerder terecht heeft vastgesteld dat eiseres het beboetbare feit heeft gepleegd en of verweerder daarvoor terecht een boete heeft gegeven. De rechtbank doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres. De schriftelijke waarschuwing voor stal 3 wordt niet beoordeeld, omdat dit geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en daar ook niet mee gelijk moet worden gesteld (zie ECLI:NL:CBB:2020:69).

6. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep ongegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en welke gevolgen dit oordeel heeft.

7. Eiseres betoogt dat de aannahme van verweerder dat alle kippen gemiddeld hetzelfde gewicht hebben op het moment van uitladen onjuist is. Daarnaast gaat verweerder er ten onrechte van uit dat er 9.000 kippen op het bedrijf aanwezig waren. De opgezette aantallen worden overgenomen van de afleverbonnen van de broederij, maar niet geleverde broedeieren verhogen ten onrechte het gemiddeld gewicht van de achterblijvende kippen na uitladen. De NVWA heeft meegedeeld dat de nooit geleverde kippen (die wel op de aanvoerbon staan) opgenomen moeten worden in de mortaliteit: dat wordt miskend maar vormt wel de verklaring van de afwijkende mortaliteit, aldus eiseres.

7.1. De rechtbank overweegt dat op het bestuursorgaan de bewijslast rust dat een beboetbare overtreding is begaan, terwijl de belanghebbende gelet op de in artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) neergelegde onschuldpresumptie het voordeel van de twijfel geniet indien niet buiten twijfel is dat de beboetbare overtreding is begaan. De onschuldpresumptie staat er evenwel niet aan in de weg dat een overtreding op basis van bewijsvermoedens wordt vastgesteld. Daarbij is in het kader van de bewijslast van belang (zoals de rechtbank ook heeft overwogen in genoemde uitspraak van 8 maart 2022) dat uitgangspunt is dat het verboden is om vleeskuikens te houden; dit volgt uit artikel 2.50 van het Besluit houders van dieren. Een uitzondering op dit verbod is mogelijk als een bepaalde bezettingsdichtheid niet wordt overschreden en aan andere voorwaarden wordt voldaan. In dat kader schrijven artikel 2.52 van het Besluit houders van dieren en artikel 7b.8 van de Regeling houders van dieren voor dat de pluimveehouder bepaalde gegevens moet registreren en aan verweerder moet verstrekken ten behoeve van het bepalen van de bezettingsdichtheid. Verweerder stelt de overtredingen dus vast aan de hand van gegevens die eiseres zelf (via Avined) heeft verstrekt. Dat eiseres zich daarbij baseert op de getallen die zij van de broederij krijgt, betekent niet dat zij niet verantwoordelijk is voor het verstrekken van de juiste gegevens aan verweerder. Als verweerder een overtreding vaststelt en de daarvoor gebruikte gegevens waren volgens eiseres niet correct dan ligt het op de weg van eiseres om dit met stukken aannemelijk te maken. Juist nu op eiseres een wettelijke verantwoordelijkheid rust om de (juiste) gegevens aan verweerder te verstrekken, is het ook aan haar om bewijs te leveren dat die eerder verstrekte gegevens niet correct zijn. Eiseres stelt dat zij structureel minder kuikens in de stallen heeft dan het aantal dat volgens de broederij is geleverd, maar heeft dit helemaal niet

onderbouwd. Zo heeft zij geen stukken overgelegd (zoals bonnen van de broederij en de slachterij) waaruit over een bepaalde periode blijkt dat er daadwerkelijk een structureel verschil zit tussen de aantallen kuikens die volgens de broederij zijn geleverd en de aantallen die zijn geslacht. Verder heeft eiseres op de zitting gesteld creditfacturen te sturen naar de broederij voor het aantal niet geleverde kuikens, maar ook die stukken heeft zij niet overgelegd. Bij gebreke van enige onderbouwing dat de door eiseres in Avined geregistreerde gegevens onjuist zijn, is verweerder terecht van die gegevens uitgegaan bij de berekening van de bezettingsdichtheid.

7.2. In de uitspraak van 8 maart 2022 is de inhoud beschreven van het deskundigenadvies dat de StAB heeft gegeven over de berekeningsmethode van de NVWA.

De StAB geeft aan dat in het algemeen, bij de gangbare bedrijfsvoering van Nederlandse vleeskuikenbedrijven, de wijze waarop de NVWA de bezettingsdichtheid op het uitlaadmoment berekent, voldoet. Weliswaar zijn er binnen een (in de praktijk gangbaar) gemengd koppel verschillen in grootte en gewicht tussen hanen en hennen, maar de verdeling binnen een koppel over beide geslachten is min of meer gelijk zodat een willekeurige groep kuikens uit het koppel doorgaans een representatief gemiddeld gewicht heeft. Daarnaast wordt bij het uitladen een willekeurige greep uit de aanwezige kuikens genomen, doorgaans 20 tot 30 procent van het totale koppel, en dat kan volgens de StAB als een representatieve steekproef worden beschouwd. Ook in die zaak was door de pluimveehouder aangevoerd dat de zwaardere kuikens eerst worden uitgeladen. De StAB heeft een groot aantal berekeningen gemaakt op basis van de gegevens van de uitgeladen en weggeladen kuikens voor alle mest rondes over een periode van 2 jaar van die betreffende pluimveehouder. Uit die berekeningen concludeert de StAB dat niet aannemelijk is dat de achterblijvers substantieel lichter waren dan de uitgeladen kuikens van die pluimveehouder. Daarnaast heeft de StAB aangegeven dat onder pluimveedeskundigen geen praktijkvoorbeelden bekend zijn van methoden of bedrijfsvoeringen die tot doel hebben het vangen en scheiden van dieren zodanig te beïnvloeden dat voornamelijk de zwaardere dieren gevangen worden en de significant lichtere dieren achterblijven. De rechtbank concludeert in de uitspraak van 8 maart 2022 dat voldoende vaststaat dat de methode die de NVWA hanteert voor de berekening van de bezettingsdichtheid bij zowel het wegladen als het uitladen een correcte uitkomst geeft.

7.3. Zoals het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) heeft overwogen in ECLI:NL:CBB:2019:155 is het aan eiseres om aannemelijk te maken dat de meetmethode van de NVWA in haar geval daadwerkelijk tot een onjuist resultaat heeft geleid. Hierin is eiseres niet geslaagd. Volgens eiseres is het gewicht van de tussentijds uitgeladen kuikens niet representatief voor alle kuikens in de stal, maar zij heeft dit niet onderbouwd. Ter zitting heeft eiseres gesteld dat haar voersysteem ertoe kan leiden dat de zwaardere kuikens vooraan in de stal zitten en dus eerst worden uitgeladen, maar zij heeft volstaan met deze enkele stelling, zonder dit met stukken te onderbouwen. De rechtbank acht het overigens op zichzelf ook niet aannemelijk dat de uitgeladen kuikens van eiseres niet representatief zijn voor het gehele koppel, gelet op voornoemde uitspraak van 8 maart 2022.

7.4. De rechtbank concludeert dat voldoende vast staat dat de methode die de NVWA hanteert voor de berekening van de bezettingsdichtheid een correcte uitkomst geeft, ook in het geval van eiseres. Verweerder heeft dus terecht vastgesteld dat eiseres het beboetbare feit heeft begaan en was bevoegd eiseres daarvoor een boete op te leggen.

8. Eiseres voert aan dat toepassing van de recidiveregeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Het klakkeloos toepassen van de recidiveregeling leidt tot onredelijke disproportionele boetes. De geringe ernst van de overtreding zou moeten leiden tot het afzien van toepassing van de recidiveregeling en vervolgens tot matiging van het standaard boetebedrag. Eiseres wijst daarbij ook op de recidiveregeling in het strafrecht.

8.1. De rechtbank stelt vast dat in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, in samenhang gelezen met artikel 1.2 en de bijbehorende bijlage van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren, een standaardboete van 1.500,- is vastgesteld voor

deze overtreding. De wetgever heeft dus reeds een afweging gemaakt welke boete bij deze overtreding evenredig moet worden geacht. In dit geval heeft verweerder de boete verhoogd naar 3.000,- per stal omdat eiseres anderhalf jaar eerder ook al voor eenzelfde overtreding is beboet. Deze verhoging is conform artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. De wetgever heeft er nadrukkelijk voor gekozen om herhaling van een overtreding zwaarder te beboeten door het op te leggen bedrag te verhogen. Het doel van de boete is immers ook het afdoende voorkomen van herhaling in het specifieke geval.

8.2. Op grond van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) legt het bestuursorgaan niettemin een lagere boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Zoals het CBb heeft overwogen in onder meer ECLI:NL:CBB:2022:200, vormt artikel 5:46, derde lid, van de Awb bij wettelijk voorschrift vastgestelde boetebedragen het kader waarin de op artikel 6 van het EVRM gestoelde evenredigheidstoets wordt voltrokken. Binnen dit kader kan en behoort te worden beoordeeld of de voorgeschreven boete in het concrete geval evenredig is aan met name de aard en ernst van de geconstateerde overtreding, de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten en, zo nodig, de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. De rechtbank vindt de opgelegde boete van in totaal 9.000,- in dit geval niet onevenredig. Het gaat om een herhaalde overtreding en de vastgestelde overschrijdingen van de bezettingsgraad zijn fors. Het gaat om overschrijdingen van bijna 2 tot meer dan 3 kilogram per m² in vijf verschillende stallen. Het met de overtreden voorschriften gediende doel, het waarborgen van dierenwelzijn, staat hier voorop. Door de te hoge bezettingsdichtheid is het welzijn van de kuikens in meerdere stallen aangetast. Daarbij acht de rechtbank ook van belang dat eiseres zelf heeft gekozen voor deze wijze van het vullen van de stallen met in het begin te veel kuikens waarvan later een deel wordt uitgeladen. Dit is weliswaar geen ongebruikelijke methode, maar van eiseres mag wel worden verwacht dat zij in de uitvoering ervoor zorgt dat de bezettingsgraad nimmer wordt overschreden. Verder heeft eiseres geen bijzondere omstandigheden gesteld op grond waarvan verweerder de boete had moeten matigen en ook de rechtbank is daar niet van gebleken.

Conclusie en gevolgen

9. Het beroep is dus ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.M. Dielemans-Goossens, rechter, in aanwezigheid van mr. A.L. van der Duijn Schouten, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2023.

griffier rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Als partijen het niet eens zijn met deze uitspraak, kunnen zij een hogerberoepschrift sturen naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven waarin zij uitleggen waarom zij het niet eens zijn met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kunnen zij de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kunnen zij de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.