

ECLI:NL:RBROT:2023:2106

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	17-03-2023
Datum publicatie	23-03-2023
Zaaknummer	ROT 21/3017
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete opgelegd aan veehouder voor het laten vervoeren van een rund dat niet geschikt was voor transport. Voor de rechtbank bestaat zodanige twijfel over de vraag of het rund al voorafgaande aan het transport niet geschikt was om te worden vervoerd, dat moet worden geconcludeerd dat niet kan worden vastgesteld dat eiser de overtreding heeft begaan. Boete ten onrechte opgelegd. Ook een vergoeding voor overschrijding van de redelijke termijn.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 21/3017

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

[eiser] h.o.d.n. [eiser], te [plaats], eiser,

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

(gemachtigde: mr. J.S. Geurtjens),

en

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

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen de boete van 1.500,- voor een overtreding van de Wet dieren. Met het besluit van 17 juli 2020 heeft verweerder eiser de boete opgelegd.

1.1. Met het bestreden besluit van 28 april 2021 op het bezwaar van eiser 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: eiser, de gemachtigde van verweerder en [naam], toezichthouder bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

Totstandkoming van het besluit

2. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op het rapport van bevindingen dat op 13 februari 2020 is opgemaakt door een toezichthouder van de NVWA. De toezichthouder schrijft in het rapport onder meer het volgende.

Datum en tijdstip van de bevinding: 24 januari 2020 omstreeks 06:00 uur.

Op mijn ronde, tijdens de levende keuring 06.00 uur (AM keuring) op bovenstaand slachthuis, zag ik dat er een vrouwelijke rund lag in het onthoudershok van de stal met oormerk [nummer] (foto 1) dat in de vroege ochtend was aangevoerd door transporteur [transportbedrijf]. De transporteur was niet meer aanwezig. De gegevens van de transporteur heb ik van het vervoersdocument.

Ik zag dat het rund op de koude natte vloer lag. Dit soort gedrag is geen normaal gedrag voor een rund. Ik liep met de stalbaas het onthoudershok in. De stalbaas tikte het rund aan met zijn stok. Het rund probeerde door met kracht op zijn voorpoten zetten overeind te komen. Zijn achterpoten konden het lichaam niet ondersteunen. De poging is niet gelukt en het rund lag weer op de vloer. Daarna tikte de stalbaas het rund weer aan en ondersteunde meteen zijn billen. Hij tilde de achter kant van het rund op en tegelijkertijd probeerde het rund zichzelf opnieuw overeind te komen. Toen is het met moeite gelukt. Ik zag dat het rund mager en zwak was. Ik categoriseerde zijn lichamelijke conditie (Body Condition Score) als 1-1,5. Deze schaal varieert tussen 1-5 (1=vermagerd, 5=zwaarlijvig). Ik zag dat zijn pens zeer weinig pensvulling had. Het rund heeft enkele dagen minder (ruw)voeding tot zich genomen. Een gezond rund heeft normaal een volle pens. Ik zag dat alle gewrichten (heup, knie, hak, kogel) in het linker achterbeen van het rund gebogen waren en dat alleen de teen van de klauw de grond raakte. Als dierenarts herken ik dit beeld als "overkoot" staan (foto 2). Ik zag dat de achterzijde van de linkerhak verdikt was. Dit duidt op een ontsteking. Aan de buiten-achterzijde van de linker hak bevond zich een oude circelvormige verwonding waarbij de huid beschadigd was en wondkorst had. Ik zag dat het dier met een opgebolde rug stond. Ik zag dat het rund de linker achterpoot naar voren plaatste om zichzelf in evenwicht te houden (foto 3). Ik zag dat wanneer het rund stilstond de linker achterpoot wiebelde waardoor het dier wankel stond (filmpje 1). Ik zag dat het rund zich zeer moeizaam en wankel voortbewoog (filmpjes 2,4). Deze houding is geen normale houding voor een rund. Ik zag dat het dier liever niet wilde lopen bij licht aandringen (filmpje 3).

Ik vroeg aan de stalbaas aan om het rund in een apart hok te zetten om het later beter te kunnen bekijken en foto's/filmpjes te maken. Toen ik weer naar het hok ging, omstreeks 09.00 uur, zag ik dat het rund weer op de vloer lag. Met het ondersteunen aan de achter kant van de stalbaas kwam het rund weer

met moeite overeind. Ik zag hetzelfde beeld als eerder.

Op basis van mijn kennis als dierenarts stel ik het volgende: Bovengenoemd rund was zeer zwak. Het rund was mager, had weinig pensvulling en stond overkoot. Zowel in stilstand als tijdens lopen stond het rund wankel op zijn benen. Tijdens mijn toezicht heb ik het rund tweemaal op de grond zien liggen, waarbij het niet meer zelfstandig in de benen kon komen. Het rund was verzwakt en had niet vervoerd mogen worden. Als dierenarts weet ik dat een dier dat niet alle vierde poten kan belasten tijdens het transport een groot risico loopt om te vallen tijdens het transport. Hieruit concludeer ik dat het transport bijzonder veel extra lijden heeft veroorzaakt. Als dierenarts besluit ik dat het rund zich reeds langere tijd voorafgaand aan het transport in deze toestand bevond.

De houder op de plaats van vertrek liet een dier vervoeren dat niet geschikt was voor het voorgenomen transport omdat het dier ernstig verzwakt was. Het dier had daarom niet vervoerd mogen worden.

3. Op grond van het rapport van bevindingen heeft verweerder vastgesteld dat eiser het volgende beboetbare feit heeft gepleegd:

De houder op de plaats van vertrek liet een rund vervoeren dat niet geschikt was voor het voorgenomen transport, omdat het rund zwak was.

Volgens verweerder heeft eiser daarmee een overtreding begaan van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 4.8, van de Regeling houders van dieren, en gelezen in samenhang met artikel 3, aanhef en onder b, artikel 8, eerste lid, en Bijlage I, Hoofdstuk I, paragraaf 1 en paragraaf 2, onder aanhef, van Verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG (de Transportverordening)

Verweerder heeft eiser daarvoor een boete opgelegd van 1.500,-. Dat is het standaardboetebedrag dat daarvoor geldt op grond van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren.

Beoordeling door de rechtbank

4. De rechtbank beoordeelt of verweerder terecht heeft vastgesteld dat eiser het beboetbare feit heeft gepleegd en of verweerder eiser daarvoor terecht een boete heeft gegeven. De rechtbank doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiser.

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

6. Eiser betoogt dat het rund niet in de door de toezichthouder beschreven conditie het bedrijf heeft verlaten. Het dier was niet zwak of gewond en was transportwaardig. Het was een melktypische koe, mager maar sterk. Eiser wijst op het exterieurrapport. Er is geconstateerd dat het dier op het slachthuis op een koude natte vloer lag maar dat kan eiser niet worden verweten. Waarschijnlijk is het rund besprongen of uitgegleden op een natte vloer. Eiser vindt het pijnlijk dat het dier in deze staat 8 uur later is aangetroffen. Zo gaat eiser niet met dieren om; als een dier niet geschikt is, laat eiser het niet vervoeren. Ook de veehandelaar en vervoerder zijn kritisch en zullen bij twijfel een rund niet meenemen.

6.1. Volgens vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB), onder meer herhaald in ECLI:NL:CBB:2022:734, mag een bestuursorgaan 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. Een toezichthouder wordt geacht te beschikken over de benodigde expertise om het wettelijk geregelde toezicht te houden. Aan de bevindingen van een toezichthouder van de NVWA kan daarom niet lichtvaardig voorbij worden gegaan. Indien de bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. Daarbij zal doorgaans van belang zijn de wijze

waarop de bedoelde waarnemingen in het rapport zijn weergegeven en onderbouwd, alsmede de aard van de waarneming en daarbij in het bijzonder in welke mate die waarneming waarderende elementen kent.

6.2. Ter toetsing ligt voor of in voldoende mate vaststaat dat eiser een rund heeft laten vervoeren dat niet geschikt was voor het voorgenomen transport omdat het zwak was. Aangezien de constatering van de toezichthouder pas na het transport zijn gedaan (zoals gebruikelijk is), dient de toezichthouder in het rapport te motiveren dat het dier al voorafgaand aan het transport daarvoor niet geschikt was.

6.3. De rechtbank ziet in beginsel geen aanleiding om te twijfelen aan de beschreven waarnemingen van de toezichthoudend dierenarts in het rapport van bevindingen. De dierenarts beschrijft dat het rund mager was en weinig pensvulling had en dat het overkoot stond en zich moeizaam voortbewoog. Wat betreft de vermagering heeft eiser aangevoerd dat het dier altijd gezond maar mager is geweest. Ter onderbouwing daarvan heeft hij een exterieurrapport overgelegd. In het verweerschrift staat dat het exterieurrapport bewijst dat het rund al op jonge leeftijd schraal was. Verweerder betwist dus niet de stelling van eiser dat het dier op zichzelf al een mager type was. Op de zitting heeft verweerder desgevraagd aangegeven dat de omstandigheid dat het rund schraal was geen toegevoegde waarde heeft voor de transportwaardigheid en dat de vermagering geen rol speelt bij de vastgestelde overtreding. Dat betekent dat tegenwerping dat het rund niet transportwaardig was gerelateerd is aan het overkoot staan en moeizaam voortbewegen van dit rund. Eiser betwist niet dat ten tijde van de controle door de toezichthouder het dier overkoot stond en kreupel liep. Dit is ook te zien op de bij het rapport van bevindingen gevoegde fotos en filmpjes. Voor het vaststellen van een overtreding moet evenwel voldoende vaststaan dat het rund al in deze toestand was voorafgaande aan het transport. In het rapport van bevindingen staat dat de toezichthouder besluit dat het rund zich reeds langere tijd voorafgaand aan het transport in deze toestand bevond, maar een duidelijke motivering waarom de toezichthouder hiertoe besluit vindt de rechtbank in het rapport niet terug. In het verweerschrift staat dat volgens de toezichthouder overkoot staan veelal een gevolg is van een zware afkalving en dat het zeer waarschijnlijk is dat de schade bij dit rund is ontstaan bij het afkalven op 1 oktober 2019. Op de zitting heeft eiser gesteld dat hij uit eigen ervaring weet dat overkoot staan ook kan worden veroorzaakt doordat een rund valt of wordt besprongen en dat dit op de slachterij zou kunnen zijn gebeurd. De toezichthouder heeft op de zitting erkend dat overkoot staan ook door andere oorzaken kan komen en dat het ook zou kunnen ontstaan door vallen of besprongen worden. In het rapport van bevindingen is dus niet duidelijk gemotiveerd dat het rund al overkoot moet hebben gestaan voorafgaand aan het transport, terwijl eiser ook andere oorzaken voor overkoot staan heeft aangevoerd die door verweerder niet worden bestreden en die ook na aanvang van het transport hebben kunnen plaatsvinden. Dit maakt dat voor de rechtbank zodanige twijfel bestaat over de vraag of dit rund al voorafgaande aan het transport niet geschikt was om te worden vervoerd, dat moet worden geconcludeerd dat niet kan worden vastgesteld dat eiser de overtreding heeft begaan.

6.4. Verweerder heeft dus ten onrechte vastgesteld dat eiser de overtreding heeft begaan en ten onrechte eiser daarvoor een boete opgelegd. De boete moet dus vervallen.

7. Eiser voert verder aan dat de NVWA zich niet aan de gestelde termijnen houdt. Eiser ontvangt pas laat het voornemen en ook op het bezwaarschrift wordt niet tijdig beslist. Op de zitting heeft eiser aangegeven dat ook de beroepsprocedure lang duurt.

7.1. De rechtbank stelt vast dat verweerder de termijn van artikel 5:51 van de Algemene wet bestuursrecht (waarin staat dat binnen 13 weken na het rapport van bevindingen moet worden beslist over de boeteoplegging) en de beslistetermijn in bezwaar heeft overschreden. Deze overschrijdingen hebben echter geen gevolgen nu niet is gebleken dat eiser daardoor in zijn belangen is geschaad en bovendien de boete reeds is vervallen.

7.2. De stelling dat de beroepsprocedure lang heeft geduurd, vat de rechtbank op als een beroep op schending van de redelijke termijn in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de

rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. 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, de rechtbank niet binnen twee jaar nadat deze termijn is aangevangen uitspraak doet. De termijn vangt aan op het moment dat het bestuursorgaan een handeling heeft verricht waaraan eiser de verwachting kon ontleenen dat het bestuursorgaan hem een boete zou opleggen; dit is in de regel het moment van het voornemen tot boeteoplegging. Ook in deze zaak is de redelijke termijn aangevangen met het voornemen; dit was op 24 juni 2020. Daarmee is op het moment van deze uitspraak de redelijke termijn met 9 maanden overschreden.

7.3. Normaal gesproken geldt in boetezaken dat overschrijding van de redelijke termijn leidt tot een verlaging van de boete. In dit geval is de boete echter vervallen en dan geschiedt compensatie in de vorm van een schadevergoeding zoals in niet-punitieve zaken gebruikelijk is, namelijk 500,- per half jaar overschrijding (zie ECLI:NL:CBB:2019:209). Eiser heeft dus recht op een schadevergoeding van 1.000,-. Voor de toerekening van de schadevergoeding geldt als uitgangspunt dat de bestuurlijke fase onredelijk lang heeft geduurd voor zover deze de duur van een jaar overschrijdt. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke fase. In dit geval is de overschrijding van de redelijke termijn volledig aan de rechtbank toe te rekenen. De rechtbank zal daarom de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) opdragen het bedrag van 1.000,- te vergoeden.

Conclusie en gevolgen

8. Uit het voorgaande volgt dat verweerder niet bevoegd was de boete op te leggen. Het beroep is dus gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit. De rechtbank voorziet zelf in de zaak en herroept het primaire besluit. Dit betekent dat de boete vervalt.

9. Omdat het beroep gegrond is vanwege het vervallen van de boete moet verweerder het griffierecht aan eiser vergoeden en krijgt eiser ook een vergoeding van zijn proceskosten. Deze vergoeding wordt op basis van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) vastgesteld. Eiser heeft als reiskosten een bedrag van 106,96 opgegeven voor vervoer per auto. Op grond van het Bpb wordt voor de reiskosten echter een bedrag toegekend dat gelijk is aan de reiskosten per openbaar vervoer, tweede klasse. Gelet hierop stelt de rechtbank de te vergoeden reiskosten van eiser vast op 75,36. Als verletkosten heeft eiser een bedrag van 495,- opgegeven, gebaseerd op 9 uur en een uurtarief van 55,- voor het inhuren van een zzp-er. Op grond van het Bpb wordt voor verletkosten uitgegaan van een uurtarief tussen 8,- en 98,- voor de tijd die is gemoeid met het bijwonen van de zitting (inclusief de reis van en naar de rechtbank). Eiser heeft het opgegeven bedrag en uurtarief niet met stukken onderbouwd. De rechtbank vindt een uurtarief van 45,- redelijk en gaat uit van 5 uren voor het bijwonen van de zitting door eiser. De verletkosten stelt de rechtbank dus vast op 225,- en daarmee komen de totaal door verweerder te vergoeden proceskosten op 300,36.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 28 april 2021;
- herroept het primaire besluit;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van 181,- aan eiser moet vergoeden;

- veroordeelt verweerder tot betaling van 300,36 aan proceskosten van eiser;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) tot betaling van een schadevergoeding van 1.000,- aan eiser.

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.