

ECLI:NL:RBROT:2023:2856

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	24-03-2023
Datum publicatie	04-04-2023
Zaaknummer	ROT 21/3019
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete voor vangletsel
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 21/3019

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 24 maart 2023 in de zaak tussen

[eiseres], te [plaats], eiseres,
(gemachtigde: mr. F.Th.M. Peters),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,
(gemachtigde: mr. M.M. de Vries).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de boete van 3.000,- voor een overtreding van de Wet dieren. Met het besluit van 1 november 2019 heeft verweerder eiseres de boete opgelegd.

1.1. Met het bestreden besluit van 29 april 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 21 februari 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eiseres en de gemachtigde van verweerder.

Totstandkoming van het besluit

2. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op het rapport van bevindingen dat op 25 juni 2019 is opgemaakt door een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder schrijft in het rapport onder meer het volgende.

Datum en tijdstip van de bevinding: maandag 24-06-2019, omstreeks 12.15 uur.

Tijdens mijn inspectie bevond ik mij omstreeks 12.15 uur in de panklaarafdeling van [slachterij]. Ik bevond mij bij het voorkeurbordes voor de PM-screening van de kuikens afkomstig uit stal 4 van pluimveehouder [eiseres]. Bij controle van de slachtlijst betreffende de koppelwisseltijden, bleek dat de kuikens die op dat moment werden geslacht, daadwerkelijk van dit koppel afkomstig waren. Ik zag veel dieren met letsel, waarop ik besloot om een vangletselcontrole uit te voeren. Ik heb geteld volgens de instructie van de NVWA; Bijlage 7 bij K-PL-WLZWV01.

Ik zag op een derde van de koppel, tijdens mijn eerste vangletselcontrole van 2 minuten bij bovengenoemd koppel, genomen volgens de instructie van de NVWA; Bijlage 7 bij K-PL-WLZ-WV01, 21 karkassen met donkerrode bloedingen van groter dan 3 cm en breuken aan de vleugels, een open of gesloten luxatie van het ellebooggewricht in combinatie met een donker rode bloeding rondom het geluxeerde ellebooggewricht van groter dan 3 cm.

Bij een bandsnelheid van 13.700 kuikens per uur zag ik 457 kuikens voorbij komen en is er dus sprake van 4.60% vangletsel. Bloedingen van deze aard zijn in de laatste 12 uur voorafgaande aan het doden van de dieren ontstaan door het ruw vangen en hanteren van de dieren op stal.

Ik zag op twee derde van de koppel, tijdens mijn tweede vangletselcontrole van 2 minuten bij bovengenoemd koppel, genomen volgens de instructie van de NVWA; Bijlage 7 bij K-PL-WLZ-WV01, 33 karkassen met een open of gesloten luxatie van het ellebooggewricht in combinatie met een donkerrode bloeding van groter dan 3 cm rondom het geluxeerde ellebooggewricht, en breuken en donkerrode bloedingen aan de vleugels van groter dan 3 cm.

Bij een bandsnelheid van 13.700 kuikens per uur zag ik 457 kuikens voorbij komen en is er dus sprake van 7.22% vangletsel. Bloedingen van deze aard zijn in de laatste 12 uur voorafgaande aan het doden van de dieren ontstaan door het ruw vangen en hanteren van de dieren op stal.

In totaal heb ik van bovengenoemd koppel 2 tellingscontroles naar vangletsel uitgevoerd volgens de instructie van de NVWA; Bijlage 7 bij K-PL-WLZ-WV01. Uit deze 2 tellingen kwam een gemiddelde score van 5.91% vangletsels bestaande uit ernstige tot zeer ernstige bloedingen aan voornamelijk de vleugels, sommigen vergezeld met luxaties.

In de fotobijlage enkele foto's van vangletsels gelijkend op gezien en geteld in 2 minuten bij het koppel van pluimveehouder [eiseres] uit stal 4.

Uit niets is gebleken dat er tijdens het transport en het onderbrengen in het slachthuis een calamiteit is geweest wat letsels van deze aard heeft kunnen doen ontstaan.

Naar mijn deskundige mening als dierenarts is het welzijn van de kuikens ernstig geschaad tijdens het vangen van de dieren en plaatsen in de vervoerscontainers wat aanleiding heeft gegeven tot erge pijngevoelens en stress bij de kuikens tijdens transport en in de tijd daarna tot aan het bedwelmen.

Het vangen van de dieren werd niet op zodanige wijze uitgevoerd dat de dieren letsel en lijden bespaard bleef en dat hun veiligheid was gegarandeerd, want ik stelde tijdens mijn inspectie op het pluimveeslachthuis bij de postmortem-keuring vast dat veel karkassen van dit koppel ernstig tot zeer ernstig letsel vertoonden, welke naar mijn deskundige mening als dierenarts ontstaan zijn tijdens het

vangen van de dieren. Deze letsels, ontstaan door het ruw omgaan met de levende kuikens, wijzen op een ernstige welzijnsaantasting en uit de bovenstaande feiten blijkt dat hier sprake is van ernstig dierenleed.

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

De houder op de plaats van vertrek zorgde er niet voor dat de voorschriften met betrekking tot de behandeling van dieren nageleefd werden. Door het vangen is onnodig pijn en letsel veroorzaakt bij de dieren.

Volgens verweerder heeft eiseres daarmee een overtreding begaan van artikel 2.5 en 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 e, artikel 8, eerste lid, en Bijlage I, hoofdstuk III, paragraaf 1.8, onder d, van de Transportverordening¹.

Verweerder heeft eiseres daarvoor een boete opgelegd van 3.000,-. Dit is een verhoging van het standaardboetebedrag omdat volgens verweerder sprake is van recidive.

Beoordeling door de rechtbank

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

5. 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.

6. Eiseres voert aan dat verweerder uitgaat van de aannahme in het WUR-rapport² dat bloedingen aan de vleugels worden veroorzaakt bij het vangen, hoewel niet wordt uitgesloten dat ze ook nadien (bij het transport) kunnen zijn ontstaan. Er moet echter onomstotelijk vast staan dat de overtreding is begaan. Deze aannemelijkheidsredenering van verweerder verdraagt zich niet met de onschuldpresumptie. Nu het voor eiseres onmogelijk is tegenbewijs te leveren over eventuele calamiteiten bij het transport, moet het uitsluiten daarvan door de toezichthouder zorgvuldig en controleerbaar zijn. Voorts merkt eiseres op dat de fotos die bij het rapport van bevindingen zijn gevoegd van zodanig slechte kwaliteit zijn dat daarop geen (vang)letsel waarneembaar is. Ook is het onzorgvuldig dat uit het rapport van bevindingen niet valt af te leiden dat de kuikens met een vangmachine zijn gevangen. Bovendien zijn er bijna vijf maanden verstreken tussen het opstellen van het rapport van bevindingen en het uitbrengen van het voornemen en dat is in strijd met artikel 5:51 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aldus eiseres.

6.1. In een geval als het onderhavige waarin een boete is opgelegd rust de bewijslast dat sprake is van een overtreding, gelet op het vermoeden van onschuld, op het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. Volgens vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB)³ mag een bestuursorgaan in beginsel uitgaan van het 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.

6.2.

De rechtbank ziet geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van het rapport van bevindingen. In het rapport is duidelijk beschreven wat de toezichthouder aan letsel heeft gezien: het soort letsel en de kleur en grootte van de geconstateerde bloedingen is beschreven. Ook staat in het rapport dat er volgens de werkinstructie K-PL-WLZ-WV01 bijlage 7 is geteld. In die werkinstructie staat dat alleen bloedingen worden geteld die minimaal drie centimeter groot en donkerrood tot paars van kleur zijn. Het CbB heeft meermaals geoordeeld dat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat deze methode van het vaststellen van vangletsel aan de slachtlijn niet deugdelijk is, waarbij ook het WUR-rapport is betrokken⁴. Bij het rapport van bevindingen zijn 3 fotos gevoegd, die (in het dossier van de rechtbank) niet in kleur zijn. Op die fotos zijn wel donkere plekken te zien die lijken op bloedingen, maar de kleur ervan is onbekend. Dat de fotos niet duidelijk zijn, leidt in dit geval echter niet tot twijfel aan de constatering van de toezichthouder, nu die voldoende duidelijk zijn omschreven in het rapport van bevindingen. Bovendien dienen deze fotos alleen ter illustratie van het letsel dat de toezichthouder bij de dieren heeft gezien en zijn het geen fotos van de getelde letsels, zoals volgt uit het rapport van bevindingen en het verweerschrift. In het rapport van bevindingen is inderdaad niet beschreven op welke wijze de kuikens bij eiseres zijn gevangen (handmatig of met een vangmachine), maar de rechtbank vindt dat niet noodzakelijk voor het vaststellen van de overtreding. Bovendien heeft verweerder op de zitting toegelicht dat ook bij het gebruik van een vangmachine letsel kan ontstaan, en dit blijkt ook uit de jurisprudentie. Eiseres heeft ook niet nader onderbouwd dat de geconstateerde letsels niet zouden kunnen ontstaan bij de wijze waarop eiseres haar kuikens vangt.

6.3. Weliswaar kan ook bij het transport naar het slachthuis bij de kuikens letsel (of schade) ontstaan, maar verweerder heeft in het bestreden besluit en het verweerschrift voldoende gemotiveerd dat de bloedingen die de toezichthouder telt niet tijdens het transport of op het slachthuis kunnen zijn ontstaan. De rechtbank verwijst daarbij naar de uitspraken ECLI:NL:CBB:2021:470 en ECLI:NL:CBB:2022:169 waarin ook het WUR-rapport is betrokken en is verwezen naar een stuk van een van de opstellers van het WUR-rapport die daarin verklaart dat uit het onderzoek dat aan het WUR-rapport ten grondslag lag, bleek dat er nagenoeg geen letsel bij de dieren ontstaat tijdens het transport, tenzij er een duidelijk incident of ongeval is geweest. In het rapport van bevindingen staat dat uit niets is gebleken dat er tijdens het transport en het onderbrengen in het slachthuis een calamiteit is geweest. Of de toezichthouder ook actief navraag hiernaar heeft gedaan bij de chauffeur of het slachthuis blijkt daar niet uit. In die zin is niet volledig uitgesloten dat zich een calamiteit heeft voorgedaan bij het transport. Echter, zoals verweerder heeft toegelicht in deze zaak en de zaken van genoemde uitspraken van het CbB, gaat het bij letsel dat bij het transport zou kunnen ontstaan voornamelijk om andersoortig letsel en zal bij een incident of ongeval tijdens transport een aanzienlijk groter deel van de kuikens (30-40%) daardoor letsel oplopen dan de hier vastgestelde percentage. Daarmee is voor de rechtbank voldoende uitgesloten dat het door de toezichthouder getelde letsel bij het transport kan zijn ontstaan.

6.4. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder terecht vastgesteld dat bij de kuikens van eiseres sprake was van vangletsel.

6.5. Wel stelt eiseres terecht dat verweerder zich niet heeft gehouden aan artikel 5:51 van de Awb door niet binnen dertien weken na het opstellen van het rapport van bevindingen te beslissen dat eiseres een boete wordt opgelegd. Deze termijn is echter een termijn van orde 5 en overschrijding ervan leidt als zodanig niet tot verval van de boetebevoegdheid. De rechtbank is ook niet gebleken dat eiseres door de overschrijding van deze termijn met bijna drie weken in haar belangen of bewijspositie is geschaad. Overigens is eiseres wel kort na de constatering door verweerder al met een brief ingelicht dat een hoog percentage vangletsel bij haar kuikens was geconstateerd en dat een voornemen tot het opleggen van een boete zal volgen.

7. Eiseres voert verder aan dat zij het door verweerder genoemde voorschrift van Bijlage I, hoofdstuk III, paragraaf 1.8, onder d, van de Transportverordening niet heeft overtreden. De kuikens zijn gevangen met een vangmachine en zijn dus niet bij kop of poten opgetild. Ook kan niet worden geconcludeerd dat de dieren onnodige pijn of onnodig lijden is berokkend. De vangploeg heeft een

proeve van bekwaamheid afgelegd, is gecertificeerd en heeft de werkzaamheden uitgevoerd zonder gebruikmaking van geweld. De vangploeg heeft voldaan aan artikel 3, aanhef en onder e, van de Transportverordening.

7.1. In Bijlage I, hoofdstuk III, paragraaf 1.8, onder d, van de Transportverordening staat dat het verboden is de dieren bij kop, oren, horens, poten, staart of vacht op te tillen of voort te trekken, of ze zodanig te behandelen dat het hun onnodige pijn of onnodig lijden berokkent. Ook als de kuikens van eiseres niet bij de kop of poten zijn getild kan dus nog wel sprake zijn van een overtreding van dit voorschrift, namelijk als de kuikens zodanig zijn behandeld dat het hun onnodige pijn of onnodig lijden berokkent. Uit wat hiervoor is overwogen volgt dat verweerder terecht heeft vastgesteld dat bij de kuikens van eiseres letsel is ontstaan bij het vangen. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat sprake was van bloedingen, breuken aan de vleugels en luxatie van het ellebooggewricht bij meerdere kuikens van eiseres. Voor de rechtbank staat dan ook voldoende vast dat de kuikens van eiseres bij het vangen onnodige pijn of onnodig lijden is berokkend en dat eiseres dus genoemd voorschrift heeft overtreden. Dat de vangploeg gecertificeerd is doet niet af aan de vastgestelde letsels waarvan gelet op het voorgaande voldoende vast staat dat die bij het vangen zijn veroorzaakt.

8. Eiseres voert aan dat de boete is gebaseerd op een beleidsregel, het Specifiek Interventiebeleid Diertransport, en dat dus moet worden beoordeeld of sprake is van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 4:84 van de Awb die maken dat het handelen overeenkomstig de beleidsregel onevenredig is. Daarbij geldt ook bij een wettelijk gefixeerd boetestelsel dat de evenredigheid van de boete moet worden getoetst. Er moet worden getoetst of de hoogte van de boete in redelijke verhouding staat tot de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. Dat is hier niet het geval. De overtreding is zeer gering terwijl bij een aanzienlijk hoger vangletselpercentage exact dezelfde boete wordt opgelegd. Daarbij is de overtreding van zeer korte duur geweest, leidt het niet tot bevoordeling maar verlies in financiële zin voor eiseres en is er geen sprake van opzet. Bovendien is toepassing van de recidiveregeling in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aldus eiseres.

8.1. Op grond van artikel 8.7 van de Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 8.6 van de Wet dieren en artikel 4.8 van de Regeling houders van dieren is verweerder bevoegd eiseres voor deze overtreding een boete op te leggen. Uit de Bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 2.2 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, volgt dat voor deze overtreding in beginsel een boete van 1.500,- wordt opgelegd. De wetgever heeft dus al een afweging gemaakt welke boete bij deze overtreding evenredig moet worden geacht. Anders dan eiseres lijkt te stellen, volgt de hoogte van de boete dus niet uit het Specifiek Interventiebeleid Diertransport. Wel is in dit interventiebeleid geregeld op welke wijze wordt gehandhaafd (bijvoorbeeld eerst waarschuwen of direct een boete) en voor deze overtreding is daarin geregeld dat in beginsel direct een boete wordt opgelegd.

8.2. De rechtbank vindt het (direct) opleggen van een boete van 1.500,- bij een eerste overtreding als hieraan de orde als zodanig niet onredelijk. Het met de Transportverordening gediende doel - het waarborgen van dierenwelzijn - staat voorop. Zoals het CBB heeft overwogen in onder meer ECLI:NL:CBB:2023:54, vormt voor bij wettelijk voorschrift vastgestelde boetebedragen de bepaling van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht het kader waarin de evenredigheidstoets wordt voltrokken en wordt binnen dat kader 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. In dat kader vindt de rechtbank van belang (evenals het CBB in laatstgenoemde uitspraak) dat op grond van de Transportverordening aan geen enkel kuiken door het vangen letsel mag worden toegebracht. In dit geval is een vangletselpercentage van 5,91 % vastgesteld; dat is niet gering en bovendien een aanzienlijke overschrijding van de handhavingsnorm van 2 % die verweerder hanteert. Bij het (laten) vangen door eiseres is een groot aantal kuikens letsel, pijn en lijden berokkend. Terecht merkt verweerder dit aan als een ernstige overtreding. In dit geval heeft verweerder de boete verhoogd naar 3.000,- omdat eiseres een keer

eerder een boete heeft gekregen voor eenzelfde overtreding. Deze verhoging naar 3.000,- is in overeenstemming met artikel 2.5 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. Naar het oordeel van de rechtbank leidt toepassing van de recidiveregeling in dit geval niet tot een onevenredig hoge boete. 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. In de door eiseres aangevoerde omstandigheden ziet de rechtbank geen grond voor matiging van de boete. Gelet op de aard en ernst van de overtreding en de omstandigheid dat sprake is van een herhaling van de overtreding vindt de rechtbank de opgelegde boete van 3.000,-evenredig.

Conclusie en gevolgen

9. De rechtbank concludeert dat verweerder terecht heeft vastgesteld dat eiseres de overtreding heeft begaan en eiseres terecht daarvoor de boete heeft opgelegd.

10. Het beroep is dus ongegrond.

11. 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 24 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.

¹ 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

² Letsel en schade bij vleeskuikens als gevolg van vangen, transport en handelingen aan de slachtlijn, Gerritzen e.a. 2019, Wageningen University & Research

³ Onder meer herhaald in ECLI:NL:CBB:2022:168

⁴ Zie bijv. ECLI:NL:CBB:2021:470 en ECLI:NL:CBB:2023:55

⁵ Zie Tweede Kamer 2003-2004, 29701, nr. 3, p.150
