

ECLI:NL:RBROT:2023:5029

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	19-06-2023
Datum publicatie	05-07-2023
Zaaknummer	ROT 22/2340
Rechtsgebieden	Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Wet dieren. Vorming van condens niet voorkomen. Basisboete verhoogd i.v.m. recidive. Geen reden voor halvering boete, want geen gering risico. Geen bijzondere feiten en omstandigheden i.d.z.v. art. 5:46 lid 3 Awb aangevoerd. Boete van 7.500,- evenredig.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JW 2023/56

Uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 22/2340

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 19 juni 2023 in de zaak tussen

[naam eiseres] , uit [plaats] , eiseres

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

en

[verweerder]

(gemachtigde: mr. L. Harteveld).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de door [verweerder] aan haar opgelegde bestuurlijke boete van 7.500,- vanwege overtreding van bij of krachtens de Wet dieren gestelde voorschriften. Hiertoe heeft [verweerder] op 12 november 2021 besloten.

- 1.1. Met het bestreden besluit van 6 april 2022 op het bezwaar van eiseres is [verweerder] bij dat besluit gebleven.
- 1.2. [verweerder] heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.
- 1.3. De rechtbank heeft het beroep op 11 mei 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 24 juni 2021 is opgemaakt door een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder schrijft in het rapport onder meer het volgende:

() Tijdens mijn inspectie bevond ik mij in de karkassen snelkoeltunnel. Ik zag in deze snelkoeltunnel varkenskarkassen, bestemd voor humane consumptie, hangen. Daar zag ik veel grote condensdruppels hangen aan het plafond (zie foto's 1 en 2) en aan de tandwielen (zie foto's 3 en 4). Onder deze condensdruppels aan het plafond en onder de tandwielen met condensdruppels hingen op dat moment varkenskarkassen met een goedkeuringsmerk, waaruit bleek dat deze bestemd waren voor humane consumptie. Eén van de halchefs was op dat moment in de schone slachthal en ik ging naar hem toe om te informeren over de aanwezigheid van de condensdruppels. Hij heeft direct instructies aan medewerkers van het bedrijf gegeven om het plafond en de tandwielen droog te moppen en de varkenskarkassen goed te flamberen. Condens vanaf een oppervlak kan karkassen verontreinigen. Condens kan potentieel *Listeria* spp. of andere ziekteverwekkers bevatten. Ik zag dat de vorming van condens op oppervlakken niet werd voorkomen. ()

- 2.1. Op grond van het rapport van bevindingen heeft [verweerder] vastgesteld dat eiseres het volgende beboetbare feit heeft gepleegd: de vorming van condens op oppervlakken werd niet voorkomen. Volgens [verweerder] heeft eiseres daarmee een overtreding begaan van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren gelezen in samenhang met artikel 2.4, eerste lid, onder c, van de Regeling dierlijke producten en gelezen in samenhang met artikel 4, tweede lid, en Bijlage II, hoofdstuk I, onder 2b, van de Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne. [verweerder] heeft eiseres daarvoor in het primaire besluit een boete opgelegd van 7.500,-. Dit is een verhoging van het standaardboetebedrag omdat volgens [verweerder] sprake is van recidive.
- 2.2. Aan het bestreden besluit liggen - samengevat - de volgende overwegingen ten grondslag. Vast staat dat de toezichthouder in de karkassenkoelcel veel grote condensdruppels heeft aangetroffen op het plafond en aan de tandwielen. De mate daarvan rechtvaardigt de veronderstelling dat daaraan gebreken in de constructie ten grondslag lagen. Dat dit wellicht tijdelijk was, omdat eiseres aan het verbouwen was, doet aan de constatering dat eiseres de vorming van condens op oppervlakken niet heeft voorkomen op zichzelf niets af. Bij de vaststelling van de boetehoogte is gekeken naar de ernst van de overtreding en de effectiviteit van de boete. [verweerder] ziet geen aanleiding om tot halvering van het boetebedrag over te gaan, omdat er geen gering risico of gevolg voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu is. [verweerder] ziet geen reden om eiseres als verminderd verwijtbaar aan te merken. Ook in omstandigheden als een verbouwing is het aan eiseres om ervoor te zorgen dat condensvorming wordt voorkomen. Eiseres heeft niet aannemelijk gemaakt dat er omstandigheden zijn op grond waarvan [verweerder] de boete zou moeten matigen. Omdat sprake is van recidive is het basisboetebedrag terecht verhoogd. De wetgever heeft er nadrukkelijk voor

gekozen om herhaling van een overtreding zwaarder te beboeten door het op te leggen bedrag te verhogen. De verhoging is ook evenredig, omdat eiseres een professionele partij is die dagelijks werkt met vleesproducten en het niet naleven van de voorschriften levert een risico op voor de volksgezondheid.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de rechtmatigheid en evenredigheid van de aan eiseres opgelegde bestuurlijke boete. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

4. Het beroep is ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

4.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Was [verweerder] bevoegd om aan eiseres een bestuurlijke boete op te leggen?

5. Eiseres betoogt dat de mate van condensvorming niet zodanig was dat de veronderstelling dat daaraan een constructief gebrek ten grondslag ligt gerechtvaardigd is. Er wordt krachtens een "mopprotocol" regelmatig gemopt met als doel dat de condens tijdig wordt weggenomen voordat er valgevaar van de condens is. Daarmee wordt het gevaar voor de volksgezondheid tot een minimum beperkt. Bij twijfel wordt er aanvullend geflambeerd wat de risico's voor de volksgezondheid, indien al aanwezig, volledig wegneemt.

5.1. Deze beroepsgrond slaagt niet.

5.1.1. Het is vaste rechtspraak dat in een geval waarin een boete is opgelegd, gelet op het vermoeden van onschuld, de bewijslast dat sprake is van een overtreding rust op het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd.¹ [verweerder] moet daarom het bewijs leveren dat eiseres de hiervóór genoemde bepalingen heeft overtreden en daartoe de feiten deugdelijk vaststellen.

5.1.2. [verweerder] heeft, door aan het boetebesluit het rapport van bevindingen ten grondslag te leggen, het bewijs geleverd dat eiseres de hiervóór genoemde bepalingen heeft overtreden. Eiseres heeft de in het rapport van bevindingen opgenomen waarnemingen van de toezichthouder ook niet betwist. [verweerder] verwijt eiseres daarom terecht dat zij de condensvorming niet heeft voorkomen. Weliswaar is denkbaar dat met preventieve maatregelen condens in een slachterij niet helemaal is te voorkomen, maar dan mag van een slachterij wel worden verwacht dat zij afdoende corrigerende maatregelen neemt. [verweerder] stelt terecht dat eiseres het door haar genoemde mopprotocol niet heeft overgelegd, maar dat dit bovendien ook niets afdoet aan de constatering dat zij condensvorming niet heeft *voorkomen*. Met [verweerder] is de rechtbank van oordeel dat de omstandigheid, dat in Bijlage II, hoofdstuk I, onder punt 2b onder meer de constructie (van ruimtes voor levensmiddelen) wordt genoemd, niet betekent dat [verweerder] moet bewijzen dat sprake is van een gebrek aan die constructie of moet onderzoeken of daarvan sprake is.² Het gaat om een resultaatsverplichting voor eiseres om condensvorming te voorkomen.

5.1.3. In deze zaak staat voor de rechtbank voldoende vast dat eiseres niet tijdig heeft ingegrepen om condens te voorkomen. De toezichthouder heeft namelijk geconstateerd dat de condensdruppels veel te groot waren, wat een indicatie is dat de condensvorming al enige tijd aan de gang was, en heeft één van de halchefs op de druppels moeten attenderen. Eiseres had dit zelf dus kennelijk nog niet opgemerkt, althans was niet bezig de condens te verwijderen. Dat er volgens eiseres bij twijfel aanvullend wordt geflambeerd om eventuele risico's voor de volksgezondheid

volledig weg te nemen, maakt niet dat de overtreding niet heeft plaatsgevonden.

5.1.4. [verweerder] was dus in principe bevoegd de boete aan eiseres op te leggen.

De hoogte en evenredigheid van de opgelegde bestuurlijke boete

- 5.2. Uit het voorgaande volgt reeds dat de overtreding aan eiseres kan worden verweten. Verder is van belang dat Condens potentieel *Listeria* spp. of andere ziekteverwekkers kan bevatten en dat sprake is van een direct gevaar voor de gezondheid van consumenten als condens op vlees zou vallen. Er kan dan ook niet worden gezegd dat het risico voor de volksgezondheid gering is geweest. [verweerder] heeft daarom terecht geen reden gezien om de boete te halveren.³ Er is sprake van een overtreding in klasse C (niet ernstig, niet gering)/categorie 3, waarvoor een basisboete van 2.500,- geldt.
- 5.3. Over de hoogte van het vanwege recidive verhoogde boetebedrag heeft eiseres geen gronden aangevoerd, anders dan de opmerking van de gemachtigde ter zitting dat hij zich afvraagt of wel sprake is van hetzelfde beboetbare feit. Dat daarvan sprake is, volgt echter uit (beboetbaar feit 1 van) het besluit van 29 december 2017, dat als bijlage bij het bestreden besluit is overgelegd. De hoogte van de in die zaak opgelegde boete was 5.000,-. [verweerder] heeft onweersproken gesteld dat dit besluit onherroepelijk is geworden omdat eiseres daar geen bezwaar tegen heeft gemaakt. Het voorgaande betekent dat de boete in deze zaak terecht is vastgesteld op (5.000,- + 2.500,- =) 7.500,-.⁴
- 5.4. Eiseres heeft ook geen andere feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan de hoogte van de boete van 7.500,- onevenredig moet worden geacht, bijvoorbeeld in verband met de financiële situatie van de onderneming. Daarom heeft [verweerder] geen aanleiding hoeven zien om met toepassing van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht af te wijken van het wettelijk stelsel van gefixeerde boetes.

Conclusie en gevolgen

6. Het beroep is ongegrond. Dat betekent dat de bestuurlijke boete in stand blijft. Eiseres krijgt daarom het griffierecht niet terug. Zij krijgt ook geen vergoeding van haar proceskosten.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.M. Dielemans-Goossens, rechter, in aanwezigheid van mr. S.M.J. Bos, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 19 juni 2023.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 5:46, eerste en derde lid

1. De wet bepaalt de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd.
3. 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.

Verordening (EG) nr. 852/2004

Artikel 4, tweede lid

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, houden zich aan de algemene hygiënevoorschriften van bijlage II, alsmede aan alle specifieke voorschriften van Verordening (EG) nr. 853/2004.

Bijlage II, hoofdstuk I, onder punt 2b

2. De indeling, het ontwerp, de constructie, de ligging en de afmetingen van ruimtes voor levensmiddelen moeten zodanig zijn dat:
 - b) de ophoping van vuil, het contact met toxische materialen, het terechtkomen van deeltjes in levensmiddelen en de vorming van condens of ongewenste schimmel op oppervlakken worden voorkomen.

Wet dieren

Artikel 6.2, eerste lid

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

Onze Minister kan een overtreder een bestuurlijke boete opleggen.

Artikel 8.8, eerste lid

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd.

Regeling dierlijke producten

Artikel 2.4, eerste lid, onder c

1. Voorschriften van EU-verordeningen als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de wet zijn:

c. de artikelen () 4, (), tweede () lid, (), van verordening (EG) nr. 852/2004.

Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren

Artikel 2.2, eerste lid, onder c en derde lid

1. De hoogte van de bestuurlijke boete die Onze Minister aan een overtreder voor een overtreding kan opleggen wordt overeenkomstig de volgende boetecategorieën vastgesteld:

c. categorie 3: 2500;

3. Bij ministeriële regeling worden de bepalingen waarvoor in geval van overtreding een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ingedeeld overeenkomstig de daarbij aangewezen boetecategorie.

Artikel 2.3

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 2.5, eerste lid

Indien ten tijde van het begaan van een overtreding nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden, is de bestuurlijke boete gelijk aan de som van de op grond van de artikelen 2.2, 2.3 en 2.4 voor de overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor die eerdere overtreding opgelegde bestuurlijke boete.

Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren

Artikel 1.2

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.

Bijlage als bedoeld in artikel 1.2 van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren

Regeling dierlijke producten categorie

Artikel 2.4, eerste lid, onderdeel c, voor zover dat onderdeel betrekking heeft 3

op de artikelen () 4, eerste tot en met derde lid () van verordening (EG)

nr. 852/2004.

-
- ¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) van 27 september 2022, ECLI:NL:CBB:2022:656.
 - ² Zie de uitspraak van het CBb van 29 maart 2022, ECLI:NL:CBB:2022:145.
 - ³ Als bedoeld in artikel 2.3, onder a, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren.
 - ⁴ Conform artikel 2.5, eerste lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren.
-