

ECLI:NL:RBROT:2024:143

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	12-01-2024
Datum publicatie	16-01-2024
Zaaknummer	ROT 22/2302
Rechtsgebieden	Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete opgelegd aan varkensbedrijf voor niet tijdig aan- en afmelden van varkens in I&R-systeem. Overtreding terecht vastgesteld en boete van 1.500 terecht opgelegd, maar de boete wordt wel gematigd vanwege overschrijding van de redelijke termijn.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 22/2302

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 12 januari 2024 in de zaak tussen

[eiseres] , te [plaats] , eiseres,

(gemachtigde: mr. F.J.M. Kobossen),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

(gemachtigde: mr. R.R. Berkhout),

en

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

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de boete van 1.500,- voor een overtreding van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Met het besluit van 16 oktober 2020 heeft verweerder eiseres de boete opgelegd.

1.1. Met het bestreden besluit van 7 april 2022 op het bezwaar van eiseres heeft verweerder de boete gehandhaafd.

1.2. Verweerder heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Eiseres heeft ook schriftelijk gereageerd.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 18 december 2023 op zitting behandeld. Hieraan heeft de gemachtigde van verweerder deelgenomen. Namens eiseres is met voorafgaande kennisgeving niemand verschenen.

Totstandkoming van het besluit

2. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op het rapport van bevindingen dat op 26 juni 2020 is opgemaakt door een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder schrijft in het rapport onder meer het volgende.

Ik, toezichthouder [naam] , ontving op 03 juni 2020 een selectie, gemaakt door de NVWA, uit een analyse uit het I&R systeem over de periode tussen 1 juli 2019 en 31 maart 2020, aangeleverd door RVO, inzake varkensbedrijven die meldingen van aan- en afvoeren van varkens aan hun bedrijf respectievelijk van hun bedrijf niet binnen de daarvoor gestelde termijn gedaan hadden.

Deze selectie bestond uit een totaaloverzicht per UBN van de te late meldingen en een overzicht van de individuele te late meldingen per UBN. Ik, toezichthouder [naam] , heb voornoemde totaaloverzicht, met betrekking tot UBN [nummer] , als bijlage 1 aan dit rapport toegevoegd.

Ik, toezichthouder [naam] , zag in het overzicht van de individuele te late meldingen dat het varkensbedrijf met het UBN [nummer] van [A] , gevestigd aan [adres] , meldingen van de aan- en afvoer van varkens op, onderscheidenlijk van zijn bedrijf en de afvoer van dode varkens van zijn bedrijf niet tijdig gedaan had. []

Ik, toezichthouder [naam] , zag in voornoemde totaaloverzicht, met betrekking tot UBN [nummer] en stelde door telling vast dat er door voornoemd varkensbedrijf 23 meldingen van aan- en afvoer niet tijdig gedaan waren. Hiervan waren 14 meldingen, meer dan 7 dagen te laat.[]

Op maandag 22 juni 2020 omstreeks 10.00 uur heb ik, toezichthouder [naam] , nadat ik mij bekend gemaakt had in mijn functie als toezichthouder, [A] , hierna te noemen overtreder [A] , telefonisch op telefoonnummer [nummer] op de hoogte gesteld van mijn bevindingen en ik heb hem medegedeeld dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding hiervan een bestuurlijke boete kan opleggen. Ik, toezichthouder [naam] , heb overtreder medegedeeld dat ik een rapport van bevindingen ging opmaken en dat hij, ingevolge het bepaalde in artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht, niet verplicht was te antwoorden op mijn vragen.

Overtreder [A] deelde mij hierop mede:

Ik doe niets aan de varkens. Mijn zoon [B] regelt alles wat betreft de varkens. Zijn telefoonnummer is [nummer] .

Opmerking toezichthouder [naam] :

Uit de beschikbare administratie en informatiebronnen is de heer [B] niet naar voren gekomen als zijnde betrokkene / verantwoordelijke.

Op maandag 22 juni 2020 omstreeks 10.30 uur heb ik, toezichthouder [naam] , via telefoonnummer [nummer] contact opgenomen met [B] , degene naar wie ik ben verwezen door [A] . Nadat ik mij bekend had gemaakt in mijn functie als toezichthouder van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit heb ik [B] , op de hoogte gesteld van mijn bevindingen, namelijk het niet binnen 2 werkdagen aan- en afmelden van de aan- en afvoeren van varkens aan het I&R systeem en het niet melden van de gestorven varkens aan het I&R systeem. Ik heb [B] medegedeeld dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar aanleiding van bovenstaande bevindingen een bestuurlijke boete kan opleggen. Ik, toezichthouder [naam] , heb [B] medegedeeld dat ik een rapport van bevindingen ging opmaken en dat hij, mede sprekend namens [A] , ingevolge het bepaalde in artikel 5:10a van de Algemene wet bestuursrecht, niet verplicht was te antwoorden op mijn vragen. Hierop antwoordde hij mij op mijn gestelde vragen als volgt:

Ik houd varkens bij mijn vader [A] . Ik heb daar geen overeenkomst van. Ik was dus in de praktijk verantwoordelijk voor het melden van aan- en afvoer aan het I&R systeem. Ik wist niet dat het melden binnen 2 werkdagen moest gebeuren. Ik meld nu meestal enkele aan - en afvoeren tegelijk als ik er dan tijd voor heb. Ik wacht vaak af tot ik een terugmelding van de slachterij ontvang, anders gaat het meestal fout met de opgegeven data. Ik heb de Rendac niet gemachtigd voor het afmelden van dode dieren. Ik heb een varkenshandel en transport bedrijf [eiseres] , [adres] .

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

De houder meldt de aan- en afvoer van varkens op, onderscheidenlijk van zijn bedrijf en de afvoer van dode varkens van zijn bedrijf niet binnen twee werkdagen, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop de gebeurtenis heeft plaatsgevonden, aan de minister.

In het primaire besluit heeft verweerder vastgesteld dat eiseres hiermee een overtreding heeft begaan van artikel 96 van de Gwvd, gelezen in samenhang met artikel 3 van het Besluit identificatie en registratie van dieren en met artikel 39 en artikel 32, eerste lid, van de Regeling identificatie en registratie van dieren. Verweerder heeft eiseres daarvoor een boete opgelegd van 1.500,-.

Beoordeling door de rechtbank

4. 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.

5. De rechtbank komt tot het oordeel dat verweerder de boete terecht heeft opgelegd maar dat het beroep gegrond is omdat de redelijke termijn is overschreden. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen en welke gevolgen dit oordeel heeft.

6. Eiseres voert aan dat het rapport van bevindingen en de besluitvorming innerlijk tegenstrijdig zijn. Bovendien kan uit het rapport en de bijlagen geen overtreding worden gedestilleerd; de opgemaakte staatjes zijn onleesbaar en onbegrijpelijk. Ook is ongewis op welke data sprake zou zijn van een overtreding; er wordt gesproken over een periode van 1 juli 2019 tot 31 maart 2020, van enige concretisering is geen sprake. Bovendien is in het rapport van bevindingen als overtreder [A] genoemd terwijl de boete is opgelegd aan eiseres, waarvan [A] geen vennoot is. Daarnaast is het dossier incompleet. Verder heeft verweerder eerder aan eiseres aangegeven dat er nog een advies zal volgen over de door eiseres overgelegde financiële stukken; eiseres stelt vast dat dit advies nog niet is gekomen. Voorts voert eiseres aan dat verweerder de wettelijke termijnen negeert. De termijn van 13 weken is

geschonden en dit had moeten leiden tot een matiging van de boete. Eiseres wijst daarbij ook op een uitspraak van deze rechtbank¹ waaruit volgt dat verweerder de interne werkinstructie hanteert dat de boete wordt gematigd als er meer dan zeven maanden zijn verstreken tussen het moment van de overtreding en het aanzeggen van de boete. Ook is volgens eiseres de wettelijke beslistermijn in bezwaar overschreden. Daarnaast is sprake van een overschrijding van de redelijke termijn, aldus eiseres.

- 6.1. De rechtbank merkt allereerst op dat de voorschriften die verweerder eiseres verwijt te hebben overtreden op 21 april 2021 zijn vervallen vanwege de komst van Verordening 2016/4292. Op grond van artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gelezen in samenhang met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, wordt bij verandering in de wetgeving de voor de verdachte gunstigste bepaling toegepast. De rechtbank heeft daarom beoordeeld of thans sprake is van gunstigere regelgeving. Dat is niet het geval. Ook in de huidige Europese regelgeving geldt de verplichting om varkens te identificeren en registreren³ en een verplaatsing, geboorte of dood van een varken moet binnen een door lidstaten vast te stellen termijn van niet meer dan zeven dagen worden geregistreerd⁴. Nederland heeft die termijn, in artikel 5b.61 van de Regeling houders van dieren, vastgesteld op twee werkdagen. Net als in de oude regelgeving⁵ geldt dus ook nu in de huidige regelgeving, dat de varkenshouder de aan- en afvoer van (levende of dode) varkens binnen twee werkdagen na de betreffende gebeurtenis moet melden.
- 6.2. Volgens vaste jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb)⁶ 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. Naar het oordeel van de rechtbank is het rapport van bevindingen duidelijk. De toezichthouder heeft beschreven dat hij uit een analyse van gegevens uit het I&R-systeem over de periode van 1 juli 2019 tot 31 maart 2020 zag dat door het betreffende varkensbedrijf 23 meldingen van aan- en afvoer niet tijdig gedaan waren. Hiervan waren 14 meldingen meer dan 7 dagen te laat. Dit is een concreet beschreven bevinding en de rechtbank ziet geen reden aan de juistheid ervan te twijfelen. Bij het rapport van bevindingen is een overzicht gevoegd waarop alle 23 te late meldingen staan weergegeven met daarbij vermeld de datum van de betreffende gebeurtenis (aan- of afvoer), de datum van de registratie in het systeem en het aantal en soort dieren dat het betrof. Anders dan eiseres stelt is dus duidelijk op welke data de overtreding is begaan en de bij het rapport gevoegde bijlagen vindt de rechtbank helder. Eiseres heeft ook geen aanknopingspunten naar voren gebracht op grond waarvan aan deze informatie in het rapport van bevindingen moet worden getwijfeld. Weliswaar is in het begin van het rapport van bevindingen [A] benoemd als overtreder, maar uit het vervolg van het rapport blijkt dat de toezichthouder gaande zijn onderzoek constateerde dat [B] verantwoordelijk was voor de varkens en de I&R-registraties en dat zijn varkensbedrijf [eiseres] is. Vervolgens heeft verweerder de boete opgelegd aan [eiseres], waar [B] vennoot van is. De rechtbank ziet hierin geen tegenstrijdigheid; het rapport van bevindingen bevatte voldoende grond om in dit geval eiseres als overtreder aan te merken. Overigens is ook niet betwist dat eiseres de houder was van de varkens en verantwoordelijk was voor de registraties in het I&R-systeem.
- 6.3. Eiseres heeft volstaan met de stelling dat het dossier incompleet is, zonder aan te geven welke stukken volgens haar ontbreken. Op grond van artikel 7:4 van de Awb moet verweerder de op de zaak betrekking hebbende stukken ter inzage leggen dan wel overleggen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder daaraan voldaan, nu verweerder het rapport van bevindingen, voornemen, primaire besluit en bestreden besluit aan eiseres heeft toegestuurd. Dat een advies van de afdeling Financiën van de NVWA ontbreekt is juist. Zoals is toegelicht door verweerder in het door eiseres overgelegde e-mailbericht van 23 juli 2021, kon deze afdeling op basis van eerder door eiseres

overgelegde financiële stukken geen goede uitspraak doen over de vraag of de boete wellicht te hoog is en is eiseres gevraagd aanvullende financiële stukken op te sturen waarna spoedig een advies zou volgen. Ondanks herhaald rappelleren door verweerder heeft eiseres deze aanvullende stukken niet overgelegd en kon er dus ook geen advies door de afdeling Financiën worden uitgebracht.

6.4. Nu verweerder terecht heeft vastgesteld dat eiseres de overtreding heeft begaan, was verweerder bevoegd eiseres daarvoor een boete op te leggen van 1.500,-. De rechtbank stelt vast dat eiseres geen gronden heeft gericht tegen de hoogte van dit boetebedrag in het licht van de overtreding. Wel vindt eiseres dat de boete vanwege termijnoverschrijdingen moet worden gematigd. De rechtbank stelt vast dat verweerder bij het nemen van het boetebesluit de termijn van artikel 5:51 van de Awb met twee weken heeft overschreden. Overschrijding van die termijn leidt evenwel niet tot het vervallen van de bevoegdheid om een boete op te leggen.⁷ Ook ziet de rechtbank in de enkele overschrijding met twee weken geen aanleiding om de boete te matigen. Het is de rechtbank niet gebleken dat eiseres door het tijdsverloop in haar verdedigingsmogelijkheden is geschaad. Eiseres heeft haar standpunt op dit punt niet toegelicht. Uit het dossier blijkt bovendien dat de toezichthouder kort na zijn constateringen [B], zijnde een vennoot van eiseres, op 22 juni 2020 op de hoogte heeft gesteld van zijn bevindingen en heeft medegedeeld dat hij een rapport van bevindingen ging opmaken en dat eiseres een boete kon worden opgelegd. Het beroep van eiseres op de interne werkwijze van verweerder, op grond waarvan de boete wordt gematigd als er meer dan zeven maanden zijn verstreken tussen het moment van de constatering van de overtreding en het aanzeggen van de boete, slaagt dan ook evenmin. Voor zover eiseres meent dat ook de beslistermijn in bezwaar is overschreden, merkt de rechtbank op dat dit geen grond biedt voor matiging van de boete, nu eiseres daartegen had kunnen opkomen door verweerder in gebreke te stellen en zo nodig beroep in te stellen tegen het niet tijdig beslissen.

6.5.1. Wel stelt eiseres terecht dat de redelijke termijn is overschreden. Volgens vaste jurisprudentie⁸ 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 eiseres de verwachting kon ontlenen 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,-.

6.5.2. De rechtbank ziet in het door verweerder geschetste verloop van de bezwaarfase, zoals beschreven in het bestreden besluit en verweerschrift en toegelicht ter zitting, bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om de redelijke termijn van twee jaar te verlengen met zes maanden. Deze bijzondere omstandigheden zijn gelegen in de aan eiseres toe te rekenen vertraging die is ontstaan bij het overleggen van financiële stukken en het plannen van een hoorzitting. Zo heeft verweerder eiseres op 23 juli 2021 gevraagd om nadere financiële stukken te overleggen maar ondanks herhaaldelijk rappelleren heeft eiseres die stukken niet overgelegd. Vervolgens heeft verweerder eiseres op 7 december 2021 uitgenodigd voor een hoorzitting op 20 december 2021, maar de vennoot van eiseres bleek verhinderd. Weliswaar is een eerste uitstel van de hoorzitting geen bijzondere omstandigheid, maar eiseres heeft nadien diverse uitnodigingen van verweerder voor een hoorzitting in januari en februari 2022 ook niet geaccepteerd. Eerst op 30 maart 2022 heeft de hoorzitting plaatsgevonden, waarna verweerder binnen acht dagen de beslissing op bezwaar heeft genomen. In dit geval is de redelijke termijn aangevangen met het uitbrengen van het voornemen op 24 september 2020. Uitgaande van een redelijke termijn van twee jaar en zes maanden is op het moment van deze uitspraak sprake van een overschrijding van ruim negen maanden. De rechtbank ziet in deze overschrijding aanleiding om de boete van 1.500,- te matigen met 10 % tot een bedrag van 1.350,-.

Conclusie en gevolgen

7. Uit al het voorgaande volgt dus dat verweerder terecht de boete heeft opgelegd, maar dat het boetebedrag wordt verlaagd omdat de redelijke termijn is overschreden. Omdat de rechtbank het boetebedrag verlaagt, wordt het bestreden besluit in zoverre vernietigd en het primaire besluit in zoverre herroepen. Het beroep is dus gegrond.

8. Omdat het beroep gegrond wordt verklaard ziet de rechtbank aanleiding te bepalen dat het door eiseres betaalde griffierecht en een deel van de proceskosten van eiseres wordt vergoed. Voor de toerekening hiervan 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. Zoals hiervoor is overwogen wordt de redelijke termijn met zes maanden verlengd en die verlenging ziet op de duur van de bestuurlijke fase. Dat betekent dat in dit geval de overschrijding van de redelijke termijn vrijwel volledig aan de rechtbank is toe te rekenen. De rechtbank zal dan ook de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) opdragen deze bedragen te vergoeden.

9. Het door eiseres betaalde griffierecht bedraagt 365,-. De Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) dient dit bedrag aan eiseres te vergoeden.

10. Daarnaast vindt een veroordeling plaats in de door eiseres gemaakte proceskosten voor de behandeling van haar verzoek om schadevergoeding 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 437,50 (1 punt voor het indienen van het verzoek met een waarde per punt van 875,- en wegingsfactor 0,59). Ook deze kosten dienen door de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) te worden vergoed.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 7 april 2022, voor zover dat ziet op de hoogte van de boete;
- herroept het primaire besluit, voor zover dat ziet op de hoogte van de boete;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit;
- stelt de boete vast op 1.350,-
- bepaalt dat de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) het griffierecht van 365,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) tot betaling van 437,50 aan proceskosten van eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.M.J. Adriaansen, rechter, in aanwezigheid van mr. A.L. van der Duijn Schouten, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 12 januari 2024.

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 ECLI:NL:RBROT:2023:9460

² Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende overdraagbare dierziekten en tot wijziging en intrekking van bepaalde handelingen op het gebied van diergezondheid (diergezondheidswetgeving)

³ Artikel 115 van Verordening 2016/429

⁴ Artikel 3 van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/520 van de Commissie van 24 maart 2021 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2016/429 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de traceerbaarheid van bepaalde gehouden landdieren

⁵ Artikel 32, eerste lid, Regeling identificatie en registratie dieren

⁶ onder meer herhaald in ECLI:NL:CBB:2022:168

⁷ Zie bijv. ECLI:NL:CBB:2019:177 en ECLI:NL:CBB:2023:194

⁸ Bijv. ECLI:NL:HR:2016:252, ECLI:NL:RVS:2016:1261 en ECLI:NL:CBB:2017:32

⁹ Zoals volgt uit ECLI:NL:CBB:2017:32
