

ECLI:NL:RBROT:2024:7475

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	15-08-2024
Datum publicatie	20-08-2024
Zaaknummer	ROT 23/4498
Rechtsgebieden	Bestuursstrafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Boete opgelegd aan slachterij vanwege niet volgen eigen procedures (levend kuiken in bak DOA's). Slachterij betwist overtreding niet. Rechtbank vindt het interventiebeleid van de NVWA niet onduidelijk of onredelijk. De definitie van 'herhaalde overtreding' is ook niet onevenredig. Dat verweerder nu andere definitie hanteert in nieuw interventiebeleid maakt het oude op zichzelf ook niet onredelijk. Verweerder heeft nog wel getoetst aan het nieuwe interventiebeleid en terecht geconcludeerd dat op grond van zowel het oude als het nieuwe interventiebeleid een boete mocht worden opgelegd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 23/4498

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 15 augustus 2024 in de zaak tussen

[eiseres], te [plaats], eiseres,

(gemachtigde: mr. J. Nagtegaal),

en

de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, voorheen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

(gemachtigde: mr. M. Kool).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen een boete van 2.500,- die haar is opgelegd voor een overtreding van de Wet dieren. Met het besluit van 13 januari 2023 heeft verweerder

de boete opgelegd.

- 1.1. Met het bestreden besluit van 17 mei 2023 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 24 juli 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eiseres, bijgestaan door [naam], en de gemachtigde van verweerder.

Totstandkoming van het besluit

2. Verweerder heeft zijn besluit gebaseerd op een rapport van bevindingen dat op 24 november 2022 is opgemaakt door een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). De toezichthouder schrijft over zijn bevinding op 8 april 2022 in het rapport onder meer het volgende.

Tijdens mijn inspectie bevond ik mij in de aanvoerhal van [eiseres], waar ik op dat ogenblik de ante-mortem keuring uitvoerde. Als vast onderdeel van mijn inspectie, kijk ik in de categorie 2 bak waarin de DOAs worden verzameld, welke zich bevindt vlakbij de ophangers.

Bovenop de stapel dode kuikens lag een levend kuiken. Welke daar in is gedaan door een medewerker van [eiseres] als zijnde dood (DOA). Dat het dier niet dood was, was te zien aan zijn ademhaling, zie bijlage video interventie 172288 deel 1. Het kuiken was in staat zijn kop op te tillen, had de ogen open en was in staat zijn evenwicht te hervatten nadat ik hem aanraakte, zie bijlage video interventie 172288 deel 2. Dit betekent dat er geen twijfel mogelijk was over de status van het bewustzijn van dit dier.

De controle of een dier dood is, vindt plaats voordat het dier in de categorie 2 bak wordt geplaatst. Er staat geen medewerker bij deze bak voor controle. Dode kuikens worden bovenop de andere gelegd/gegoid totdat de bak vol is. Dit kuiken lag reeds omgeven door andere kuikens en zou indien niet opgemerkt als zijnde levend, bedolven zijn onder andere dode dieren en levend geplet en/of levend worden afgevoerd naar Rendac.

Vervolgens heb ik dit dier aangewezen aan een medewerker, terwijl ik opzoek ging naar een leidinggevende.

Onverdoofde kuikens behoren volgens het werkvoorschrift procedure PR-390.01 van [eiseres] 13-10-2020 te worden verzameld in een blauwe ton en opnieuw in de gasverdover te worden ingevoerd. Indien het mini kuikens betreft moeten deze worden geëuthanaseerd, zie bijlage procedure PR-390.01 [eiseres]. 13-10-2020.

In dit geval behoorde het dier dus opnieuw te worden ingevoerd in de gasverdover. Echter, ik stelde vast dat niet is gebeurd. Wel is het dier in een categorie 2 bak gelegd/gegoid, waarbij het voor onbekende tijd heeft zitten wachten, terwijl er telkens dode dieren bijgegoid werden. Door het niet opvolgen van de standaardwerkwijze (SWW), namelijk procedure PR-390.01, welke voorschrijft dat het dier in een blauwe ton had moeten worden verzameld om daarna opnieuw in de gasverdover ingevoerd te worden, is er een risico ontstaan op pijn, spanning en lijden. Het dier zou bedolven kunnen raken onder andere dieren in de categorie 2 bak en levend afgevoerd kunnen worden naar Rendac..

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

De bedrijfsexploitant heeft het doden van dieren niet uitgevoerd overeenkomstig de standaardwerkweisen om te waarborgen dat het doden en de daarmee verband houdende activiteiten overeenkomstig artikel 3,

eerste lid, van Verordening 1099/20091 plaatsvinden.

Volgens verweerder heeft eiseres daarmee een overtreding begaan van artikel 6.2, eerste lid, van de Wet dieren, gelezen in samenhang met artikel 5.8 van de Regeling houders van dieren, en met artikel 6, eerste en tweede lid, van Verordening 1099/2009.

Verweerder heeft eiseres daarvoor een boete opgelegd van 2.500,-.

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 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 de boete ten onrechte is opgelegd. Eiseres betwist in dat kader allereerst de bevoegdheid van verweerder tot het opleggen van de boete. In het toepasselijk specifiek interventiebeleid staat namelijk dat voor deze overtreding eerst een waarschuwing wordt gegeven en niet direct een boete. Dat eiseres eerder een waarschuwing voor eenzelfde overtreding is gegeven is niet gebleken, laat staan dat daarna een herinspectie is geweest waarbij de onderhavige overtreding zou zijn geconstateerd. Verweerder had dus moeten volstaan met een waarschuwing². Verweerder wijst op eerder opgelegde boetes maar dat zijn geen waarschuwingen. Bovendien zien die boetes op andere overtredingen dan hier aan de orde. Het is onjuist dat er niet meer gewaarschuwd hoeft te worden als er eenmaal een boete is opgelegd; dit volgt niet uit het interventiebeleid van verweerder. Bovendien is in dit interventiebeleid onduidelijk hoe het begrip herhaalde overtreding zich verhoudt tot het systeem van eerst twee maal waarschuwen. Dat is niet duidelijk beschreven en dat is rechtsonzeker en kan willekeurig in de hand werken. Voor zover de uitleg van verweerder aangaande het interventiebeleid klopt, vindt eiseres dit beleid onevenredig. Het zou namelijk betekenen dat als er binnen drie jaar één overtreding is begaan in hetzelfde toezichtdomein er direct een boete wordt opgelegd en ook nog eens een verhoogde boete vanwege recidive, terwijl er niet eerder is gewaarschuwd of een herinspectie is gepland. Daarbij is van belang dat eiseres permanent toezicht heeft en dus is de kans dat er drie jaar lang geen enkele overtreding binnen het grote toezichtdomein van dierenwelzijn wordt geconstateerd nihil.

Kennelijk meent verweerder ook dat het oude interventiebeleid onredelijk uitpakt voor bedrijven met permanent toezicht aangezien verweerder zowel het algemene als het specifieke interventiebeleid ten aanzien van het begrip herhaalde overtreding inmiddels ingrijpend heeft aangepast met een drastische vermindering van de periode waarbinnen wordt teruggekeken naar eerdere overtredingen. Voorts voert eiseres aan dat verweerder ten onrechte ook aan het nieuwe interventiebeleid heeft getoetst; het beleid dat gold ten tijde van het besluit moet worden toegepast. Daarbij is de bijlage bij het nieuwe beleid niet gepubliceerd, althans niet op internet te vinden, en kan eiseres dus niet toetsen hoe deze overtreding thans wordt ingeschaald, aldus eiseres.

6.1. De rechtbank stelt vast dat eiseres niet betwist dat zij de overtreding heeft begaan. Op grond van artikel 8.7 van de Wet dieren³ kan verweerder daarvoor dan een boete opleggen. Verweerder heeft in interventiebeleid geregeld op welke wijze met deze boetebevoegdheid wordt omgegaan. Uit het ten tijde van de overtreding geldende Algemeen interventiebeleid⁴ en Specifiek interventiebeleid doden van gehouden dieren⁵ volgt dat voor deze overtreding de eerste keer een schriftelijke waarschuwing wordt gegeven en bij een herhaalde overtreding een boete volgt; als sprake is van frequent toezicht (zoals bij eiseres) volgt bij een eerste herhaalde overtreding ook nog een waarschuwing en wordt bij een tweede herhaalde overtreding een boete opgelegd. Op grond van genoemd specifiek

interventiebeleid⁶ is van een herhaalde overtreding sprake als tijdens een (her)inspectie opnieuw een overtreding van de wetgeving wordt vastgesteld die ziet op de bescherming van het dierenwelzijn bij het doden en daarmee verband houdende activiteiten, waarvoor tegen de overtreder in de daaraan voorafgaande periode van drie jaar reeds een interventie werd toegepast. Voorts blijkt uit Bijlage B van het Algemeen interventiebeleid dat onder meer een waarschuwing en een bestuurlijke boete een interventie zijn.

6.2. Anders dan eiseres vindt de rechtbank genoemd interventiebeleid niet onduidelijk of onredelijk. In het beleid is helder weergegeven welke interventie bij welke (eerste of herhaalde) overtreding wordt toegepast en is duidelijk gedefinieerd wanneer van een herhaalde overtreding sprake is; daarmee wordt rechtszekerheid geboden. De definitie die verweerder aan het begrip herhaalde overtreding geeft vindt de rechtbank ook niet onredelijk noch onevenredig, zoals eiseres meent. Dat voor een herhaalde overtreding geen sprake hoeft te zijn van een overtreding van dezelfde norm maar van een overtreding van wetgeving die ziet op de bescherming van het dierenwelzijn bij het doden en daarmee verband houdende activiteiten is redelijk en evenredig in verhouding tot het met genoemd specifiek interventiebeleid te dienen doel, bescherming van het dierenwelzijn. Daarvoor is niet noodzakelijk dat verweerder nog een nader onderscheid maakt tussen verschillende soorten overtredingen binnen het domein van dierenwelzijn, zoals eiseres voorstelt. Dergelijke overtredingen zien immers op vergelijkbare gedragingen die allemaal hun oorsprong vinden in hetzelfde gedrag. Daarbij merkt de rechtbank op dat een slachthuis ook moet voldoen aan wetgeving binnen andere toezichtdomeinen dan dierenwelzijn, zoals het domein van dierlijke bijproducten of voedselveiligheid. Bovendien is de rechtbank niet gebleken dat het voor een slachthuis onmogelijk zou zijn om in een periode van drie jaar geen overtredingen op het gebied van dierenwelzijn te begaan die door een toezichthouder worden vastgesteld. Dit geldt evenzeer als sprake is van frequent toezicht. Overigens betekent frequent of permanent toezicht niet dat ook alle handelingen die een slachthuis met dieren verricht permanent worden gecontroleerd. Bovendien is in het interventiebeleid van verweerder voor bedrijven met permanent of frequent toezicht een verbijzondering opgenomen die rekening houdt met een vergrote kans op het aantreffen van een overtreding, en wordt een extra keer gewaarschuwd. Dat verweerder in het thans geldende interventiebeleid een andere definitie hanteert van een herhaalde overtreding, met daarbij een kortere terugkijkperiode, maakt het destijds geldende interventiebeleid op zichzelf ook niet onredelijk. Daarbij zijn de definities in het oude en het nieuwe interventiebeleid ook niet volstrekt vergelijkbaar; in het nieuwe interventiebeleid⁷ wordt namelijk bij de vraag of sprake is van een herhaalde overtreding rekening gehouden met de omstandigheid dat bedrijven permanent of frequent toezicht hebben, terwijl dit in het oude beleid niet gebeurde en de verbijzondering voor die categorie bedrijven terugkwam in de voorgeschreven interventie.

6.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder het destijds geldende interventiebeleid in deze zaak ook correct toegepast door voor de overtreding een boete op te leggen. Verweerder heeft in dit verband verwezen naar drie eerdere boetebesluiten die bij het bestreden besluit zijn overgelegd. Bij besluiten van 22 januari 2021 en 3 september 2021 heeft verweerder een boete aan eiseres opgelegd omdat de beoordeling van de welzijnsomstandigheden niet heeft geleid tot maatregelen om de dieren in hun specifieke welzijnsbehoeften te voorzien. In het besluit van 30 juli 2021 heeft verweerder een boete aan eiseres opgelegd omdat slachtactiviteiten niet werden verricht door een persoon met een getuigschrift van vakbekwaamheid. Of bij eerdere overtredingen juiste interventies zijn toegepast ligt in dit beroep niet ter beoordeling voor. Alleen het nadien gegeven boetebesluit van 13 januari 2023 wordt in deze uitspraak beoordeeld en in dat kader moet de vraag worden beantwoord of de overtreding waarvoor deze boete is gegeven, aangemerkt kan worden als een tweede herhaalde overtreding. Naar het oordeel van de rechtbank is dat het geval. Voor zover eiseres ter zitting heeft betoogd dat de eerdere boete voor het ontbreken van een getuigschrift van een heel andere orde is en niet op dierenwelzijn ziet, treft dit geen doel reeds nu de andere twee eerdere boetebesluiten voldoende zijn om voor de onderhavige overtreding op grond van het destijds geldende interventiebeleid een boete te mogen opleggen. Met die besluiten is in de voorafgaande drie jaar aan eiseres een boete opgelegd voor eveneens, gelijk dit geval, een overtreding van wetgeving die ziet op de bescherming van het dierenwelzijn bij het doden en daarmee verband houdende activiteiten. Zoals

hiervoor is overwogen is in het interventiebeleid beschreven dat een interventie zowel een waarschuwing als een boete kan omvatten. Dat betekent dat de onderhavige overtreding dus een herhaalde overtreding is⁸. Of er daarnaast ook eerder is gewaarschuwd, is voor de toetsing van de interventie van deze (derde) herhaalde overtreding niet relevant.

6.4. Uit artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gelezen in samenhang met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, volgt dat bij verandering in de wetgeving na het tijdstip waarop de overtreding begaan is, de voor de overtreder gunstigste bepalingen worden toegepast. Verweerder heeft in dit kader terecht onderzocht of eiseres ook onder het nieuwe interventiebeleid voor deze overtreding een boete kon worden opgelegd. Bij het verweerschrift heeft verweerder het nieuwe Algemeen interventiebeleid NVWA 2024 en versie 6 van het Specifiek interventiebeleid doden van gehouden dieren overgelegd. Verweerder heeft ter zitting toegelicht dat in de (niet door verweerder overgelegde) bijlage bij dit specifiek interventiebeleid de overtreding hetzelfde is geclassificeerd als voorheen. De rechtbank ziet geen reden daaraan te twijfelen. Wel is de terminologie in het nieuwe interventiebeleid gewijzigd; een categorie C overtreding wordt nu als een middelzware overtreding aangeduid. Op grond van het nieuwe interventiebeleid zou eiseres reeds bij een eerste herhaalde overtreding een boete mogen worden opgelegd en is bij bedrijven met permanent toezicht sprake van een herhaalde overtreding als opnieuw een overtreding wordt vastgesteld van de wetgeving die ziet op de bescherming van het dierenwelzijn bij het doden en daarmee verband houdende activiteiten, die bij de overtreder binnen de daaraan voorafgaande periode van 3 maanden eerder is geconstateerd. Verweerder heeft bij het verweerschrift drie boetebesluiten overgelegd waarin is geconstateerd dat eiseres op 10 januari 2022, 8 februari 2022 en 17 maart 2022 een overtreding heeft begaan van wetgeving die ziet op de bescherming van het dierenwelzijn. Ook onder het huidige interventiebeleid zou dus sprake zijn geweest van een herhaalde overtreding waarvoor verweerder een boete mocht opleggen. Verweerder stelt dus terecht dat van gunstiger beleid in de zin van artikel 5:46, vierde lid, van de Awb geen sprake is.

6.5. Gelet op al het voorgaande heeft verweerder in dit geval terecht gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om een boete aan eiseres op te leggen. In de Bijlage bij de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren⁹ is voor deze overtreding van artikel 5.8 van de Regeling houders van dieren een boete vastgesteld van 2.500,-. De wetgever heeft dus reeds een afweging gemaakt welke boete bij een bepaalde overtreding evenredig moet worden geacht. Het met Verordening 1099/2009 gediende doel - bescherming van het dierenwelzijn - staat voorop. De hoogte van de boete als hier aan de orde vindt de rechtbank als zodanig niet onredelijk. Eiseres heeft voorts ook geen bijzondere omstandigheden gesteld op grond waarvan verweerder het boetebedrag had dienen te matigen. De rechtbank vindt de opgelegde boete van 2.500,- in dit geval passend en geboden.

Conclusie en gevolgen

7. Het beroep is dus ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

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 15 augustus 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 Verordening (EG) nr. 1099/2009 van de Raad van 24 september 2009 inzake de bescherming van dieren bij het doden
 - 2 Eiseres wijst daarbij ook op ECLI:NL:RBROT:2020:7169
 - 3 Gelezen in samenhang met artikel 8.6, eerste lid, en artikel 6.2, eerste lid van de Wet dieren en met artikel 5.8 van de Regeling houders van dieren
 - 4 NVWA-IB02, versie 02, paragraaf 5.1
 - 5 IB02-SPEC72, versie 05, regel 15 in de Bijlage
 - 6 Zie paragraaf 3.3 van IB02-SPEC72, versie 05 (en ook paragraaf 2.3 van NVWA-IB02, versie 02)
 - 7 Specifiek interventiebeleid doden van gehouden dieren IB03-Spec 72, versie 06, onder 3.3
 - 8 Vergelijk ECLI:NL:CBB:2024:291, r.o. 14.4.3
 - 9 Gelezen in samenhang met artikel 2.2 van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren
-