

2018

Last onder bestuursdwang

Een onderzoek naar de rechtmatigheid van de last onder bestuursdwang



Opdrachtgever:
(bedrijf)

RE441C
Onderzoeksbegeleider:
mr. N. Sangen
Onderzoeksdocent:
mr. N. Sangen

s1090364

2018

Samenvatting

Onder een last onder bestuursdwang wordt volgens art 5:21 Awb een herstelsanctie verstaan, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. De last onder bestuursdwang is dus een herstelsanctie en is gericht op herstel van de overtreding. Indien de last niet tijdig wordt uitgevoerd, heeft de (bedrijf) de bevoegdheid om zelf de overtreding te beëindigen en de kosten daarvan op de overtreder te verhalen.

Op het eerste gezicht lijkt de last onder bestuursdwang niet tot veel problemen te leiden: de (bedrijf) schrijft bij een geconstateerde overtreding de overtreder –die gedurende een bepaalde periode de kans krijgt om de begane overtreding te beëindigen– aan, waarna zij bij het uitblijvend handelen door de overtreder de overtreding beëdigt door tot feitelijke toepassing van bestuursdwang over te gaan en de gemaakte kosten op de overtreder verhaalt. Uit de praktijk is echter gebleken dat in sommige gevallen toepassing van bestuursdwang in rechte geen standhoudt, waardoor ook de aan bestuursdwang verbonden kosten voor rekening van de (bedrijf) komen te staan. Dat de kosten van de bestuursdwang uiteindelijk voor rekening van de (bedrijf) komen te staan kan twee oorzaken hebben:

1. De last onder bestuursdwang is onrechtmatig opgelegd;
2. De kosten die gemaakt zijn met de last onder bestuursdwang kunnen redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de overtreder komen.

In dit onderzoek wordt de eerste oorzaak onderzocht en wordt antwoord gegeven op de centrale vraag: *"Welk advies kan op basis van wetsanalyse, jurisprudentie- en literatuuronderzoek worden gegeven aan (bedrijf) inzake het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang met betrekking tot art. 2.2 lid 8 Wet dieren omtrent het onthouden van de nodige verzorgen van gehouden dieren?"*

Dit antwoord zal worden gegeven door middel van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. In het eerste hoofdstuk wordt de aanleiding en het probleem beschreven. In hoofdstuk twee en drie zal uiteengezet worden wat de last onder bestuursdwang inhoudt, wat de vereisten zijn bij het opleggen van een last onder bestuursdwang en wat onder nodige verzorging van het gehouden dier wordt verstaan.

Uit de analyse van het jurisprudentieonderzoek is geen heldere lijn ontdekt waaruit blijkt welke feiten en omstandigheden de rechter meeneemt in zijn overweging dat een last onder bestuursdwang rechtmatig is opgelegd. Wel is er naar voren gekomen dat ten aanzien van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel de (bedrijf) in een aantal zaken niet een gezondheidstoestand per dier vermeld. Ook is gebleken dat niet altijd een conditiescore van de dieren wordt vastgesteld, terwijl het College veel rekening houdt met deze score. Daarnaast blijkt in een aantal zaken dat de last onzorgvuldig is geformuleerd. Naar aanleiding van deze bevindingen is voor de (bedrijf) een stappenplan opgesteld en een advies gegeven.

Afkortingen

Abbb		Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS		Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb		Algemene wet bestuursrecht
CBb		College van Beroep voor het bedrijfsleven
Bhd	Bhd	Besluit houders van dieren
Gwwd		Gezondheids- en welzijnswet voor dieren
LID		Landelijke inspectiedienst dierenbescherming
MvT		Memorie van Toelichting

Inhoudsopgave

• Voorblad	1
• Samenvatting	2
• Afkortingenlijst	3
• Inhoudsopgave	4
• 1. Inleiding	
○ 1.1 Probleemanalyse	4-7
○ 1.2 Doelstelling, Centrale vraag, Deelvragen	8-9
○ 1.4 Onderzoeksmethode	9-11
• 2. Last onder bestuursdwang	
○ 2.1 Inleiding	12
○ 2.2 Karakter van de last onder bestuursdwang	12
○ 2.3 Begripsomschrijving	12-14
○ 2.4 Voorbereiding en inhoud	14
○ 2.5 Bekendmaking	17
○ 2.6 Belangenafweging	18
○ 2.7 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	19
• 3. Nodige verzorging gehouden dier	
○ 3.1 Inleiding	21
○ 3.2 Gehouden dier	21
○ 3.3 Algemene huisvesting- en verzorgingsnormen	21-22
○ 3.4 Bewegingsvrijheid	22
○ 3.5 Huisvesting	23
○ 3.6 Hygiëne	26
○ 3.7 Voeder en drinkwater	26-27
• 4. Jurisprudentieonderzoek	
○ 4.1 Inleiding	28
○ 4.2 Onrechtmatig	28-30
○ 4.3 Rechtmatig	30-32
• 5. Conclusie en aanbeveling	33 t/m 35
• Literatuurlijst	36 t/m 37
• Bijlage 1	38
• Bijlage 2	39
• Bijlage 3	40
• Bijlage 4 – Matrix	41-55

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Voordat er wordt ingegaan op de probleemanalyse, zal er een voorbeeld worden gegeven van een situatie waarin een last onder bestuursdwang kan worden toegepast. Dit voorbeeld zal voor verduidelijking meerdere keren in dit hoofdstuk naar voren komen.

Een toezichthouder van de (bedrijf) gaat voor een controle langs bij een boer, die twintig koeien houdt. De toezichthouder ziet dat de koeien op een weiland worden gehouden die geheel vertrap is, waardoor er geen gras aanwezig is. De toezichthouder constateert dat de koeien geen water en voer tot hun beschikking hebben. Daarnaast ziet hij dat de koeien niet over een schone en droge ligplaats beschikken. De toezichthouder ziet verder dat de koeien op het weiland wegzakken in de modder. In het toezichtrapport stelt hij dat de gezondheid en/of het welzijn van de dieren is benadeeld, omdat er in casu sprake is van slechte hygiëne. De toezichthouder komt tot de conclusie dat de boer de Wet dieren heeft overtreden en acht het noodzakelijk dat er een last onder bestuursdwang wordt opgelegd. Per brief laat de toezichthouder van de (bedrijf) aan de boer weten dat hij voornemens is een last onder bestuursdwang op te gaan leggen. Door middel van een zienswijze heeft de boer de mogelijkheid om binnen twee weken te laten weten wij hij van de beoordeling van de toezichthouder vindt. Indien de (bedrijf) van mening is dat de zienswijze van de boer niet overtuigend genoeg is, volgt de definitieve beschikking.

1.2 Probleemanalyse

De (bedrijf) bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en verder handhaaft de (bedrijf) de natuurwetgeving. Een van de taken die de (bedrijf) heeft, is toezichthouden op dierenwelzijn. Het welzijn van dieren kan op uiteenlopende plaatsen in het geding zijn: bij de veehouder, de hobbydierhouder, de proefdierinstelling, bij transport en bij het slachten.

Op 1 januari 2013 is de Wet dieren gedeeltelijk in werking getreden. De wet vervangt de regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen die voorheen waren geregeld in zeven verschillende wetten: de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd), de Dierengeneesmiddelenwet, de Wet op de dierenbescherming, de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990, de Kaderwet diervoeder, de Landbouwkwaliteitswet en de Landbouwwet.³ Doordat de zojuist genoemde wetten allen verschillende regels bevatten over het gehouden dier, was de aanleiding voor de nieuwe wet om hierin meer samenhang te brengen. Hierdoor bevat de Wet dieren een verzameling van een groot aantal regels gericht op dierenwelzijn en diergezondheid.⁴

Ingevolge art. 5:4 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bestaat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie, waaronder ook toepassing van de bestuursdwang, slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. De (bedrijf) beschikt over bevoegdheid⁵ om een last onder bestuursdwang op te leggen, omdat zij deze middels mandaat heeft verkregen⁶. Dit betekent dat de (bedrijf) door de minister is gemachtigd om binnen bepaalde kaders besluiten in haar naam te nemen.⁷

³ Staatsblad, 2012, nr. 603, p. 6.

⁴ Kamerstukken I, 2009-2010, 31389, nr. C, p. 1.

⁵ Het is niet helemaal juist om te zeggen dat de (bedrijf) deze bevoegdheid heeft gekregen. De minister heeft

deze bevoegdheid overgedragen aan de inspecteur-generaal.

⁶ Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2017.

⁷ Art. 10:1 Awb.

De minister blijft echter het bevoegde orgaan; het besluit wordt namens haar genomen en zij blijft hiervoor volledig verantwoordelijk. De bevoegdheid tot het opleggen van de last onder bestuursdwang wordt dus door ambtenaren, die werkzaam zijn bij de (bedrijf), in mandaat namens de minister uitgeoefend.⁸ Doordat de (bedrijf) bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, is zij gebonden aan de regels van het bestuursrecht. Deze regels zijn voor een groot deel vastgelegd in de Awb.⁹ Zo kan de (bedrijf), indien de wet wordt overtreden, bestuursrechtelijke sancties opleggen. Er zijn twee soorten bestuursrechtelijke sancties te onderscheiden:

1. De herstelsanctie: de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, en schorsing of intrekking van vergunningen;¹⁰
2. De bestraffende sanctie: de bestuurlijke boete.

De last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom zijn herstelsancties. Een andere benaming voor herstelsanctie is reparatoire sanctie. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie en wordt ook wel punitieve sanctie genoemd.¹¹

Indien de Wet dieren wordt overtreden is de (bedrijf) bevoegd om een last onder bestuursdwang op te leggen. Onder een last onder bestuursdwang wordt volgens art. 5:21 Awb verstaan: 'de herstelsanctie inhoudende:

- a. Een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. De bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'

Bij normale gang van zaken betekent dit dat er een last wordt opgelegd. Deze last is de (schriftelijke) opdracht om binnen een bepaalde termijn een onrechtmatige situatie op te heffen.¹² In geval van het eerdergenoemde voorbeeld betekent dit dat de (bedrijf) de boer aanschrijft om maatregelen te nemen binnen een bepaalde periode, zodat de overtreding wordt beëindigd of de gevolgen daarvan. Dat kan bijvoorbeeld zijn: "Zorg dat u uw runderen die in het weiland verblijven van een toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer voorziet, dan wel dat u het voer op een voor het dier toegankelijke wijze aanbiedt."¹³ Indien de boer na het verstrijken van de in de last gegeven termijn, geen gevolg geeft aan de last (dus de toestand niet rechtmatig herstelt), kan de (bedrijf) zelf feitelijk optreden door bijvoorbeeld de koeien mee te voeren en elders op te slaan.

Met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, de diergezondheid of het milieu kan het nodig zijn dat de overtreding snel wordt beëindigd (of de gevolgen daarvan). De bevoegdheid van de (bedrijf) om een last onder bestuursdwang op te leggen vloeit voort uit art. 8.5 van de Wet dieren. Dit artikel luidt: '*Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.*' Neemt de overtreder de in de last onder bestuursdwang omschreven herstelmaatregelen niet, dan kan de (bedrijf) zelf de nodige feitelijke handelingen verrichten –in spoedeisende gevallen zelfs per omgaande zonder voorafgaande last tot bestuursdwang.¹⁴ Dit wordt ook wel spoedbestuursdwang genoemd. In geval van voornoemd voorbeeld kan de toezichthouder het noodzakelijk achten dat in het belang van de gezondheid en/of welzijn van de dieren terstond bestuursdwang wordt toegepast. Dat betekent dat de dieren direct worden meegevoerd en opgeslagen. Anders dan de normale gang van zaken hoeft er voorafgaand aan spoedbestuursdwang geen besluit op schrift te worden gesteld en wordt er geen termijn gegeven. Pas naderhand dient de beslissing alsnog zo spoedig mogelijk op schrift te worden gesteld en bekend te worden gemaakt.

⁸ Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2017.

⁹ Visscher 2013, p. 151.

¹⁰ Kamerstukken II, 2007-2008, 31389, nr. 3, p. 76.

¹¹ Elfrink & De Ruiter 2015, p. 137.

¹² Albers 2013, p. 397.

¹³ ECLI:NL:CBB:2018:20.

¹⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 31389, nr. 3, p. 31

Hierdoor heeft de last onder bestuursdwang een direct karakter en onderscheidt het zich van andere bestuurlijke sancties. Daar tegenover staat de indirecte aanpak van de last onder dwangsom, waarbij de overheid niet zelf de feitelijke rechtsorde mag herstellen.¹⁵

Toepassing van bestuursdwang geschiedt ingevolge art. 5:25 Awb op kosten van de overtreder, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. Een uitzondering is bijvoorbeeld wanneer aan de overtreder geen verwijt van de overtreding valt te maken.¹⁶ Het kostenverhaal is van groot belang voor de praktische betekenis van bestuursdwang. Indien de kosten niet op de overtreder verhaald kunnen worden, dan zou de last onder bestuursdwang in een aantal gevallen van weinig dreiging uitgaan.¹⁷ Als een persoon bijvoorbeeld aangeschreven is om afval te verwijderen dan zou hij het rustig op bestuursdwang kunnen laten aankomen. De 'pijn' zit hem immers voor de overtreder niet in de verwijdering, maar in de met verwijdering en eventueel opslag verband houdende kosten.¹⁸ Ten tweede zou de (bedrijf) zonder de mogelijkheid van het kostenverhaal, vermoedelijk in veel gevallen niet tot bestuursdwang overgaan vanwege de –soms grote– negatieve financiële consequenties. Bestuursdwang en het kostenverhaal horen dus (in beginsel) bij elkaar.¹⁹

Op het eerste gezicht lijkt de last onder bestuursdwang niet tot veel problemen te leiden: de (bedrijf) schrijft bij een geconstateerde overtreding de overtreder – die gedurende een bepaalde periode de kans krijgt om de begane overtreding te beëindigen – aan, waarna zij bij het uitblijvend handelen door de overtreder de overtreding beëdigt door tot feitelijke toepassing van bestuursdwang over te gaan en de gemaakte kosten op de overtreder verhaalt. Uit de praktijk is echter gebleken dat in sommige gevallen toepassing van bestuursdwang in rechte geen standhoudt, waardoor ook de aan bestuursdwang verbonden kosten voor rekening van de (bedrijf) komen te staan. Dat de kosten van de bestuursdwang uiteindelijk voor rekening van de (bedrijf) komen te staan kan twee oorzaken hebben:

3. De last onder bestuursdwang is onrechtmatig opgelegd;
4. De kosten die gemaakt zijn met de last onder bestuursdwang kunnen redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de overtreder komen.

Dat de last onder bestuursdwang in de eerste plaats onrechtmatig is opgelegd, heeft meerdere oorzaken. In dit onderzoek zal echter alleen gekeken worden naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en dan met name naar het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Als blijkt dat de last onder bestuursdwang onrechtmatig door de (bedrijf) is opgelegd, is het vanzelfsprekend dat ook de kosten die daarmee gemoeid zijn voor rekening van de (bedrijf) komen te staan. Daarbij komt dat wanneer een overtreder bezwaar en beroep tegen een besluit aantekent, dit geen opschortende werking heeft (art. 6:16 Awb). Dit betekent dat het besluit, ongeacht de inhoud, van kracht blijft gedurende deze procedures.²⁰ En een procedure kan over het algemeen lang duren. Daardoor kunnen de kosten van bijvoorbeeld het opslaan van koeien hoog oplopen. Als uiteindelijk blijkt dat bestuursdwang onrechtmatig is opgelegd, zijn alle kosten, ook die tijdens de procedure voor het opslaan van koeien zijn gemaakt, voor rekening van de (bedrijf).

Het tweede punt is dat de kosten die gemaakt zijn met de last onder bestuursdwang redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de overtreder kunnen komen. Het gaat hier om het kostenverhaal en tegen een kostenverhaalsbeschikking staat ook een bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure open.

¹⁵ Buuren e.a. 2014, p. 1.

¹⁶ Albers 2013, p. 407.

¹⁷ Van Buuren e.a. 2014, p. 197.

¹⁸ Van Buuren e.a. 2014, p. 197.

¹⁹ Van Buuren e.a. 2014, p. 197.

²⁰ Prins, NJB 2018/04, afl. 8, p. 539.

Dient een overtreder bezwaar en beroep in tegen de kostenverhaalbeschikking, dan speelt in die procedure eigenlijk alleen de vraag of het gevorderde bedrag invorderbaar is.²¹ Aangezien dit onderzoek zich alleen richt op het (on)rechtmatig opleggen van een last onder bestuursdwang, zal hier verder niet dieper op het kostenverhaal worden in gegaan.

De (bedrijf) ziet met name dat bij overtredingen op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren zij met de kosten blijft zitten. Lid 8 van art. 2.2 Wet dieren omschrijft het verbod om aan dieren de nodige verzorging te onthouden. Het gebod van dit artikel is nader uitgewerkt in de bepalingen van de artikelen 1.6, 1.7 en 1.8 van het Besluit houders van dieren (hierna: Bhd).²² In artikel 1.6 Bhd is opgenomen dat een dier bewegingsvrijheid nodig heeft voor zijn fysiologische en ethologische behoeften. Voorts zijn in artikel 1.7 Bhd nadere bepalingen opgenomen ten aanzien van het verzorgen van dieren. Onder andere is in dit artikel bepaald dat een ziek of gewond dier op passende wijze wordt verzorgd en een toerekende behuizing heeft onder voldoende hygiënische omstandigheden. Als laatste wordt in artikel 1.8 Bhd omschreven hoe de gebouwen, stallen of uitrusting van een dieren moeten worden ingericht. Zo is in dit artikel opgenomen dat een ruimte waarin een dier wordt gehouden voldoende moet zijn verlicht en dat een dier geen letsel of pijn kan krijgen door scherpe randen van een gebouw.

Doordat de (bedrijf) vaak ziet dat zij voor de kosten, die zijn gemaakt met de last onder bestuursdwang, moet opdraaien, vraagt zij zich af wat de reden hiervoor is. Is dat omdat zij het besluit niet genoeg heeft gemotiveerd? Of heeft zij de belangenafweging niet correct uitgevoerd? Heeft zij niet zorgvuldig onderzoek verricht? In dit onderzoek zal daarom onderzocht worden wat precies de feiten en omstandigheden zijn dat een last onder bestuursdwang bij overtredingen op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren (on)rechtmatig wordt opgelegd. Hierbij zal vooral de focus liggen op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het concrete probleem in dit onderzoek is dan ook dat er veel onduidelijkheid en onzekerheid bestaat wanneer rechtmatig een last onder bestuursdwang kan worden opgelegd bij overtredingen op grond van artikel 2.2 lid 8 Wet dieren.

1.2 Doelstelling, centrale vraag en deelvragen

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is de (bedrijf) via jurisprudentie- en literatuuronderzoek te adviseren wanneer een last onder bestuursdwang rechtmatig kan worden opgelegd, indien artikel 2.2 lid 8 Wet dieren wordt overtreden.

Op basis van de uitkomsten van voorliggend onderzoek hoopt de (bedrijf) in de toekomst de oplegging van de last onder bestuursdwang te kunnen optimaliseren, zodat minder zaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb) doorlopen moeten worden. Door optimalisatie van het opleggen van de last onder bestuursdwang kunnen ook de financiële risico's en consequenties worden ingeperkt. Het onrechtmatig opleggen van bestuursdwang leidt immers tot negatieve financiële consequenties.

²¹ Albers 2013, p. 407.

²² Staatsblad 2014, nr. 210, p. 63; volgt ook uit ECLI:NL:CBB:2018:18.

Centrale vraag

Om de doelstelling te kunnen bereiken is een centrale vraag geformuleerd. De centrale vraag luidt als volgt:

"Welk advies kan op basis van wetsanalyse, jurisprudentie- en literatuuronderzoek worden gegeven aan de (bedrijf) inzake het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang met betrekking tot art. 2.2 lid 8 Wet dieren omtrent het onthouden van de nodige verzorgen van gehouden dieren?"

Deelvragen

Theoretisch- juridische deelvragen

1. Wat houdt een last onder bestuursdwang in volgens wetsanalyse en literatuuronderzoek?
2. Welke voorwaarden zijn op grond van wet- en regelgeving verbonden aan het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang?
3. Wat wordt op grond van wet- en regelgeving verstaan onder nodige verzorging van gehouden dieren?

Praktische deelvragen

4. Onder welke feiten en omstandigheden is volgens jurisprudentie van het CBb sprake van rechtmatig opgelegde last onder bestuursdwang op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren?
5. Onder welke feiten en omstandigheden is volgens jurisprudentie van het CBb sprake van onrechtmatig opgelegde last onder bestuursdwang op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren?

Deelvraag twee en drie zal samen in één hoofdstuk worden uiteengezet. Ook voor deelvraag vier en vijf geldt dat deze in één hoofdstuk uiteen gezet zal worden.

1.3 Methoden van onderzoek

Om een antwoord te formuleren op de centrale vraag dienen de deelvragen eerst beantwoord te worden. Per deelvraag kan de onderzoeksmethode verschillen. Daarom wordt per deelvraag weergegeven welke methode van onderzoek gebruikt is en worden de gemaakte keuzes verantwoord.

1. *Deelvraag 1: Wat houdt een last onder bestuursdwang in volgens wetsanalyse en literatuuronderzoek?*

Deze deelvraag is gericht op het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte. Om de deelvraag te beantwoorden, is de Awb in kaart gebracht en geanalyseerd. Daarbij is vooral ingegaan op de definitie van de last onder bestuursdwang. Ook is er ingegaan op de historie van de last onder bestuursdwang. Hiervoor zijn parlementaire stukken geraadpleegd om te achterhalen wat de bedoeling van de wetgever is geweest met betrekking tot de last onder bestuursdwang. Hierbij is gebruik gemaakt van de Memorie van Toelichting van de Awb (Kamerstukken II, 2003-04, 29702, nr. 3).

Daarnaast is voor beantwoording van deze deelvraag ingegaan op het besluitkarakter van de last onder bestuursdwang en is spoedbestuursdwang in kaart gebracht. Voor beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van literatuur. Hiervoor zijn boeken gebruikt van onder andere Y.M. Visscher, C.L.G.F.H. Albers en P.J.J. van Buuren.

2. *Deelvraag 2: Welke voorwaarden zijn op grond van wet- en regelgeving verbonden aan het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang?*

Deze deelvraag is tevens gericht op het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte. Ook bij deze deelvraag is de Awb geanalyseerd en in kaart gebracht. Hierbij lag de focus vooral op de eisen van de vorm en inhoud van de last onder bestuursdwang. Daarbij is verder gekeken naar het begrip overtreder en zijn de grenzen aan de last onder bestuursdwang in kaart gebracht. Hiernaast is er een uitleg gegeven over kostenverhaal, begunstigingstermijn, bekendmaking, inwerkingtreding en belangenafweging. Verder is er voor beantwoording van deze deelvraag gekeken naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van de Memorie van Toelichting van de Awb (Kamerstukken II, 2003-04, 29702, nr. 3). Voorts is er gebruik gemaakt van literatuur. Hiervoor zijn boeken gebruikt van onder andere P.J.J. van Buuren en C.L.G.F.H. Albers.

3. Deelvraag 3: Wat wordt op grond van wet- en regelgeving verstaan onder nodige verzorging van gehouden dieren?

Ook deze deelvraag is gericht op het theoretisch-juridisch onderzoeksgedeelte. Hierbij is door middel van een analyse van zowel de Wet dieren, alsmede de Memorie van Toelichting hiervan, een uiteenzetting gegeven over wat onder verzorging van gehouden dieren wordt verstaan. Voor beantwoording van deze deelvraag is tevens gebruik gemaakt van de Memorie van Antwoord van de Wet dieren (Kamerstukken I, 2009-2010, 31389, nr. C) en is het Besluit houders van dieren en bijbehorende Nota van Toelichting (Staatsblad 2014, 2010) geanalyseerd. Daarnaast is er gebruik gemaakt van de Beleidsnota Nota dierenwelzijn en Nationale Agenda Diergezondheid 2007-2015. Tevens zijn de Europese richtlijnen in geanalyseerd en in kaart gebracht. Voor beantwoording van deze deelvraag is specifiek gekeken naar de verzorging van kalveren, varkens, legkippen en vleeskippen. Er is hiervoor gekozen omdat alleen ten aanzien van deze dieren een specifieke richtlijn door de Europese Unie is opgesteld. Voor alle overige dieren geldt de richtlijn 98/58/EG.

4. Deelvraag 4: Onder welke feiten en omstandigheden beoordeelt de rechter van het CBb dat de last onder bestuursdwang op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren onrechtmatig is opgelegd?

5. Deelvraag 5: Onder welke feiten en omstandigheden beoordeelt de rechter van het CBb dat de last onder bestuursdwang op grond van art. 2.2 lid 8 Wet dieren rechtmatig is opgelegd?

Voor beantwoording van deze deelvraag is gekozen om 30 uitspraken te analyseren en wordt er gefocust op artikel 2.2 lid 8 Wet dieren. Hierbij wordt alleen gekeken naar uitspraken van het CBb. Het CBb is de hoogste bestuursrechter voor specifieke onderwerpen, waaronder de Wet dieren. Tevens is er voor het onderzoek niet alleen gekeken naar art. 2.2 lid 8 van de Wet dieren. Ook zijn uitspraken op grond van art. 37 Gwwd meegenomen in het onderzoek. Reden hiervoor is dat na de inwerkingtreding van de Wet dieren art. 37 Gwwd is komen te vervallen en art. 2.2 Wet dieren daarvoor in de plaats is gekomen. Ook uit jurisprudentie is gebleken dat art. 37 Gwwd is komen te vervallen en dat art. 2.2 Wet dieren daarvoor in de plaats is gekomen.²³ Art. 37 Gwwd luidt: "Het is de houder van een dier verboden aan een dier de nodige verzorging te onthouden." Kortom, de wettekst van artikel 37 Gwwd is nu opgenomen in artikel 2.2 lid 8 Wet dieren.

De 30 uitspraken komen voornamelijk voort uit een onderzoek op www.rechtspraak.nl, waarbij er onder andere is gekeken naar de termen 'last onder bestuursdwang' in combinatie met 'art. 2.2 lid 8 Wet dieren' of 'art. 37 Gwwd'. Tevens is er ook gezocht in de Kluwer Navigator en Legal Intelligence met dezelfde zoektermen.

²³ ECLI:NL:CBB:2016:135; ECLI:NL:CBB:2016:309.

Voorts is gekozen om alleen uitspraken ten aanzien van bedrijfsmatig gehouden dieren te onderzoeken. Hierbij zijn paarden ook meegenomen in het onderzoek, omdat hiervan niet duidelijk is in welke categorie zij vallen. Onder bedrijfsmatig gehouden dieren worden voornamelijk de landbouwhuisdieren bedoeld. Echter is er één uitspraak die betrekking heeft op vissen.

Voor het praktijkonderzoek is enerzijds gekeken naar het onrechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang met betrekking tot het verbod om de nodige verzorging van dieren te onthouden en anderzijds naar het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang. Hiervoor is gekozen omdat op die manier een concreet beeld ontstaat van de gedachtegang van de Nederlandse rechter van het CBb met betrekking tot het rechtmatig opleggen van de bestuursdwang indien art. 2.2 lid 8 van de Wet dieren wordt overtreden. Hierbij is er uiteraard aandachtig gekeken naar de motivering die hieraan ten grondslag ligt en zijn de uitspraken aan de hand van topics geanalyseerd.

2. De last onder bestuursdwang

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst algemeen uiteen worden gezet wat de last onder bestuursdwang is, waarna vervolgens wordt ingegaan op de vereisten en inhoud van de last onder bestuursdwang. De last onder bestuursdwang moet aan de in de Awb genoemde eisen voldoen. Daarbij gaat het vooral om de eisen neergelegd in de artikelen 5:9, 5:24 en 5:25 Awb.

2.2 Karakter van de last onder bestuursdwang

De last onder bestuursdwang wordt gedefinieerd in artikel 5:21 Awb en 5:24 Awb. In artikel 5:21 Awb wordt de definitie gegeven en in art. 5:24 wordt de omschrijving van de te nemen maatregelen, vermelding van de termijn en de bekendmaking vermeld.

De last onder bestuursdwang is een herstelsanctie. Een herstelsanctie is gericht op herstel van de overtreding. Wanneer de last niet tijdig wordt uitgevoerd, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om zelf de overtreding te beëindigen. (art. 5:21 Awb). De bestaande, illegale situatie kan door het optreden van het bestuursorgaan in overeenstemming gebracht worden met de wettelijk geldende normen.²⁴ Bestuursdwang veronderstelt de regeling dat het bevoegde bestuursorgaan op een gegeven moment – na zorgvuldig onderzoek – besluit tot daadwerkelijk ingrijpen van overheidswege. De enige manier, afgezien van de mogelijkheid tot intrekking, om daadwerkelijk uitvoering van bestuursdwang te voorkomen, is dat belanghebbenden zelf, binnen door het bestuursorgaan gegund termijn, de vereiste maatregelen neemt om op die manier een einde te maken aan de overtreding(en). Hierdoor heeft de last onder bestuursdwang voor zover een 'voorwaardelijk karakter'.²⁵ Indien de last niet door de betrokkene wordt uitgevoerd en het bestuursorgaan ook niet tot optreden overgaat, dan geeft artikel 5:31a Awb derden de mogelijkheid om een aanvraag tot (feitelijke) toepassing in te dienen. In figuur 1.1 is de last onder bestuursdwang overzichtelijk in drie stappen weergegeven.

Uit het besluitkarakter van de last onder bestuursdwang volgt dat deze op schrift wordt gesteld. Alleen in spoedeisende gevallen kan de last achterwege worden gelaten, omdat voor het stellen van een termijn geen tijd is. Wel moet er dan een besluit worden genomen. In zeer spoedeisende gevallen is er geen tijd om een besluit op schrift te stellen. In dat geval wordt zo spoedig mogelijk, nadat bestuursdwang is toegepast, nadien alsnog een besluit bekendgemaakt (art. 5:31 Awb). In het belang van de rechtszekerheid en de toetsbaarheid van een beslissing dient een besluit altijd op schrift te worden gesteld.²⁶

2.3 Begripsomschrijving

De wettelijke definitie van een last onder bestuursdwang is te vinden in art 5:21 Awb. Onder last onder bestuursdwang wordt volgens art. 5:21 Awb verstaan: 'de herstelsanctie inhoudende:

- a. Een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
- b. De bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.'

De last onder bestuursdwang strekt er alleen toe de situatie weer rechtmatig te maken en gaat niet verder dan dat. Uiteraard moet er worden gekeken of de gevolgen van de sanctietoepassing in een redelijke verhouding staan tot de te dienen belangen (art. 3:4 Awb). Simpel gezegd gaat het bij de last onder bestuursdwang er dus om dat bij constatering van een overtreding de burger wordt aangeschreven, waarbij aan hem een laatste kans wordt geboden om de rechtsorde te herstellen.

²⁴ Elfrink & De Ruiters 2015, p. 137.

²⁵ Van Buuren e.a. 2014, p. 54.

²⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 55.

Indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd dan heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de last zelf door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen.²⁷

Bij lezing van artikel 5:21 Awb valt op dat de sanctie van bestuursdwang verdeeld kan worden in twee fases. De eerste fase bestaat uit het opleggen van de last. Deze last is niets meer en niets minder dan de (schriftelijke) opdracht om binnen een bepaalde termijn een onrechtmatige situatie op te heffen.²⁸ De tweede fase betreft het feitelijk optreden door het bestuursorgaan tegen de overtreding als er geen gevolg wordt gegeven aan de last (binnen de in de last daarvoor gegeven termijn).²⁹

In de in art. 5:21 Awb opgenomen definitie ontbreekt echter dat het gaat om een bevoegdheid van de overheid om door (zelf) feitelijk op te treden de overtreding te beëindigen. Van een last aan de overtreder of een andere belanghebbende is in feite geen sprake, anders dan de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) stelt.³⁰ Dit is ook uitdrukkelijk naar voren gekomen in een zaak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 mei 2002: *'Anders dan bij een dwangsomaanschrijving, is er bij een bestuursdwangaanschrijving geen sprake van een opgelegde verplichting, die men moet kunnen nakomen, maar van een geboden gelegenheid om –ter voorkoming van het overtreden van het bestuursorgaan zelf- maatregelen te treffen om de illegale situatie te beëindigen.'*³¹

Het is dus met het wezen van bestuursdwang niet in overeenstemming om in alle gevallen te spreken van een last aan betrokkene. Hierbij valt te denken aan gevallen waarin er geen overtreder of andere rechthebbende bekend is. Echter zal ook in gevallen waarin er niet zo iemand is wel bestuursdwang moeten (kunnen) worden toegepast.³²

Daarnaast wordt er in artikel 5:21 Awb gesproken over 'herstel van de overtreding'. Deze woorden zijn niet helemaal juist, omdat niet de overtreding wordt hersteld, maar de rechtsorde. Daarbij komt dat de MvT geen duidelijke uitleg geeft van het begrip herstelsanctie. Alleen bij de bespreking van art. 5:2 Awb wordt aangegeven dat *'herstelsancties zijn gericht op het beëindigen of ongedaan maken van de overtreding of de gevolgen daarvan, dan wel het voorkomen van herhaling.'*³³ Echter is het hier ook onduidelijk wat er nu precies wordt 'hersteld'. Het is dus niet juist om te spreken van het 'ongedaan maken van de overtreding', nu een overtreding nooit ongedaan kan worden gemaakt. Wel kunnen (soms) gevolgen ongedaan worden gemaakt, maar dat wordt al afzonderlijk vermeld.³⁴³⁵

Gezien het feit dat de definitiebepaling van de last onder bestuursdwang in de Awb niet aanvangt met de woorden 'in deze wet', mag men afleiden dat een begripsomschrijving wordt gegeven die voor het hele bestuursrecht van belang is. Dat betekent dat overall waar in de bestuurswetgeving de term (last onder) bestuursdwang voorkomt, die term de betekenis heeft die daaraan in art. 5:21 Awb is toegekend.³⁶ Dus ook dan is er sprake van bestuursdwang en zijn de regels van afdeling 5.3 Awb op de uitoefening van die bevoegdheid van toepassing.

Tevens is in de afdeling 5.3.1, die gaat over de last onder bestuursdwang, ook de spoedshalve bestuursdwang, opgenomen. Dit is opgenomen in art. 5:31 Awb en luidt:

²⁷ Verheugt 2013, p. 170.

²⁸ Albers 2013, p. 397.

²⁹ Albers 2013, p. 397.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr. 3, p. 100-101.

³¹ ECL:NL:RVS:2002:AE2807.

³² Van Buuren e.a. 2014, p. 9.

³³ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr. 3, p. 83.

³⁴ Van Buuren e.a. 2014, p. 9.

³⁵ *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr. 3, p. 88.

³⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 11.

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in spoedseinde gevallen besluiten dat bestuursdwang zal worden toegepast zonder voorgaande last. Artikel 5:24, eerste lid en derde lid, is op dit besluit van overeenkomstige toepassing.
2. Indien de situatie zo spoedeisend is, dat een besluit niet kan worden afgewacht, kan terstond bestuursdwang worden toegepast, maar wordt zo spoedig mogelijk nadien alsnog een besluit als bedoel in het eerste lid bekendgemaakt.

Waar art. 5:21 Awb suggereert dat de last een onmisbaar onderdeel van de sanctie uitmaakt, door dit onderdeel in de definitie op te nemen, blijkt in art. 5:31 Awb dus dat dit onderdeel ook kan worden gemist.³⁷

Aan het begin van dit hoofdstuk is al aangegeven dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding (de 'aanschrijving') en de feitelijke toepassing van bestuursdwang. Wordt er door het bestuursorgaan overgegaan tot feitelijke toepassing van bestuursdwang, omdat niet op tijd gevolg wordt gegeven aan de 'aanschrijving', dan komt er nog een derde fase bij.³⁸ Deze derde fase bestaat uit het verhaal van de kosten die het bestuursorgaan heeft moeten maken om de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken.³⁹ In de volgende paragrafen zal verder worden ingegaan op de voorbereiding en inhoud van de last onder bestuursdwang.

2.4 Voorbereiding en inhoud

Alvorens wordt beslist om tot bestuursdwang over te gaan, zal eerst nagegaan moeten worden hoe de relevante feiten precies liggen en welke belangen bij het al dan niet nemen van een handhavingsbeslissing betrokken zijn.⁴⁰ Dit betreft het zogenoemde zorgvuldigheidsbeginsel dat is neergelegd in art. 3:2 Awb. Het zorgvuldigheidsbeginsel speelt zowel een rol in de fase van de primaire besluitvorming als bij een eventuele herovering naar aanleiding van een bezwaarschrift.⁴¹ Bij het zorgvuldigheidsbeginsel gaat het zowel om een onderzoek naar de belangen die worden gediend met de eventuele handhaving (bestuur belangen, voorkomen van precedentwerking, belangen van derden) als om belangen die tegen handhaving pleiten (belangen van de overtreder). Het bestuursorgaan moet zich steeds afvragen hoe een eventuele handhavingsbeslissing past in het algemeen beleid.⁴² Het is van groot belang om zo goed mogelijk vast te stellen welke wettelijke verplichtingen precies geschonden zijn. Een goed antwoord op de vraag welke bij of krachtens de wet gestelde verplichting is geschonden is uiteraard van betekenis om te kunnen vaststellen of er wel een bevoegdheid tot handhaving bestaat. Voorts is het bepalen van de overtreding van belang om te kunnen beslissen met welke maatregelen zal mogen worden opgetreden.

2.4.1 Bewijs

Het is belangrijk te realiseren dat indien er getwist wordt of er sprake is van een overtreding, het bestuursorgaan de overtreding zal moeten kunnen bewijzen. Hoe en welke bewijsstukken verzameld moeten worden hangt af van de aard van de overtreding en de omstandigheden van het geval. Politierapporten of rapporten van toezichthoudende ambtenaren (inspecteurs) zijn een belangrijk bewijsmiddel. Een dergelijk bewijsmiddel moet echter wel aangeven door wie, waar en op welk wijze de bevindingen zijn verkregen en het rapport moet zijn voorzien van een dagtekening en een handtekening. Daarnaast kunnen foto's ook een belangrijke en soms doorslaggevend bewijsmiddel vormen.

³⁷ Van Buuren e.a. 2014, p. 9.

³⁸ Albers 2013, p. 399.

³⁹ Albers 2013, p. 400.

⁴⁰ Van Buuren e.a. 2014, p. 39.

⁴¹ Van Buuren e.a. 2014, p. 39.

⁴² Van Buuren e.a. 2014, p. 39.

Het kan voorkomen dat in sommige situaties bewijs van de overtreding zelf niet voldoende is, maar dat ook bewijs moet worden verzameld van de nadelige effecten van een overtreding. Dit is vooral van belang wanneer die effecten in de motivering van de handhavingsbeslissing een rol spelen.

2.4.2 Vermelding van de overtreding

Art. 5:9 Awb bevat een belangrijk vereiste voor de inhoud van een bestuurlijke sanctiebeschikking: 'De beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie vermeldt:

- a. De overtreding alsmede het overtreeden voorschrijft;
- b. Zo nodig een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.'

Het wettelijk vereiste van vermelding van het overtreeden voorschrijft is een onderdeel van de noodzakelijke motivering van de beslissing om handhavend op te treden.⁴³ De burger heeft immers het recht om te weten waarom het bestuursorgaan meent dat hij de wettelijke voorschriften niet naleeft. Daarnaast heeft deze bepaling ook een nuttige functie, omdat het het bestuursorgaan dwingt zich te realiseren welke rechtsinbreuk precies is of wordt gemaakt.⁴⁴ Het is daarom belangrijk om te bepalen welke maatregelen, zoals bedoeld in art. 5:24 lid 1 Awb, het bestuursorgaan dient te omschrijven.

De vraag welke bepaling precies wordt overtreden is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden, maar wel van groot belang. Daarbij komt dat het gebruik van subsidiaire bepalingen, zoals in het strafprocesrecht, niet mogelijk is omdat dat in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook het opnemen van meerdere wettelijke voorschriften – in de hoop dat de overtreder ten minste wel aan één heeft voldaan – is niet altijd zinvol. Indien voor de rechter namelijk blijkt dat de overtreder niet aan alle wettelijke voorschriften heeft voldaan, is de last in strijd met het motiveringsbeginsel genomen.⁴⁵

2.4.3 Aan wie kan het worden opgelegd?

Bij toepassing van bestuursdwang is het belangrijk tot wie een bij of krachtens de wet gestelde norm zich richt. Diegene (de normadressaat) is immers de overtreder en de handhaving zal primair op hem betrekking hebben.⁴⁶ Op grond van art. 5:1 lid 2 Awb wordt als overtreder aangemerkt degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Ook rechtspersonen kunnen overtreder zijn. Dit blijkt uit art. 5:1 lid 3 Awb, waarin wordt bepaald dat het overtrederbegrip zowel natuurlijke personen als rechtspersonen omvat.⁴⁷ Bij natuurlijke personen wordt veelal gesproken van een feitelijke overtreder, omdat de natuurlijke persoon de overtreding fysiek zelf heeft begaan. Rechtspersonen zijn daarentegen geen feitelijke overtreder, omdat van fysiek plegen geen sprake kan zijn. De overtreding kan via de leer van het functioneel daderschap wel aan de rechtspersoon worden toegerekend.⁴⁸ Ingeval een rechtspersoon de overtreder of de rechthebbende op het gebruik van de zaak is, is het mogelijk naast of in de plaats van de rechtspersoon één of meer bestuurders als overtreder aan te schrijven.⁴⁹

2.4.4 Begunstigingstermijn

Uit artikel 5:24 lid 2 Awb volgt dat in de last onder bestuursdwang (in de meeste gevallen) een termijn wordt vermeld waarbinnen de last moet worden uitgevoerd.

⁴³ Van Buuren e.a. 2014, p. 43.

⁴⁴ Van Buuren e.a. 2014, p. 44.

⁴⁵ Van Buuren e.a. 2014, p. 45.

⁴⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 71.

⁴⁷ Klein Lendrink, SDU 2015/3, p. 4.

⁴⁸ Klein Lendrink, SDU 2015/3, p. 4.

⁴⁹ Van Buuren e.a. 2014, p. 77.

Er wordt dus aan belanghebbenden een termijn geboden waarbinnen zij de omschreven maatregelen kunnen uitvoeren en daarmee kunnen voorkomen dat het bestuursorgaan tot uitvoering van zijn beslissing overgaat.⁵⁰ Deze termijn staat daarom ook wel bekend als de 'begunstigstermijn'.

De begunstigstermijn vangt aan op het moment dat de sanctiebeschikking in werking treedt. Alleen in spoedeisende gevallen waarin bestuursdwang wordt toegepast, hoeft geen last te worden gegeven en dus geen begunstigingstermijn.⁵¹ Art. 5:24 lid 2 Awb zegt echter niet hoe lang de termijn moet zijn. Uit jurisprudentie volgt dat de gekozen termijn redelijk moet zijn, in ieder geval voldoende lang om de aangeschrevene ook daadwerkelijk in staat te stellen de last uit te voeren. De termijn moet echter niet langer zijn dan nodig: *"De Afdeling stelt voorop dat bij die termijn als uitgangspunt geldt dat deze niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunne opheffen"*.⁵² Doordat in de Awb geen algemene regels wordt gegeven over de lengte van de begunstigingstermijn, zal het bestuursorgaan per situatie moeten beoordelen welke termijn redelijk is.⁵³

Wanneer uitvoering tijdelijk niet kan plaatsvinden zonder in strijd te zijn met wettelijke voorschriften, of wanneer eerst een toestemming dient te worden verkregen van een ander orgaan dan het orgaan dat de last oplegt, dan dient daarmee wel bij de bepaling van de lengte van de termijn rekening te worden gehouden.⁵⁴ Daarnaast mag bij het bepalen van een redelijke termijn tot op zekere hoogte ook meewegen of voor betrokkene duidelijk was dat een last onder bestuursdwang in het zicht was. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn, wanneer een betrokkene al eerder sanctiebesluiten heeft ontvangen of een andere vooraankondiging was gedaan.⁵⁵ Overigens mag het orgaan om die reden de termijn niet korter maken dan redelijkerwijs nodig is.

Uit artikel 5:24 Awb volgt dus dat, voordat een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, aan betrokkene gelegenheid wordt geboden om zelf een einde te maken aan de onrechtmatige situatie, de overtreding of aan de gevolgen daarvan.⁵⁶ Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel dient het bestuursorgaan zo nauwkeurig mogelijk de omschrijving van de te nemen maatregelen op te nemen, zodat duidelijk is welke regels overtreden zijn en hoe de betrokkene de overtreding ongedaan kan maken.⁵⁷

2.4.5 Kostenverhaal

Op grond van artikel 5:25 lid 1 Awb geschiedt toepassing van bestuursdwang op kosten van de overtreder, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. In lid 2 van art. 5:25 Awb staat letterlijk dat de kosten van bestuursdwang op de overtreder plaatsvindt: *"De last vermeldt in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht."* In spoedeisende gevallen is dit niet van toepassing, immers hoeft geen last te worden gegeven, maar wordt er wel vooraf of achteraf, een besluit genomen. Uit lid 2 valt op dat deze ruim moet worden uitgelegd en dat aankondiging van het kostenverhaal hetzij in de last, hetzij in spoedeisende gevallen, in het 'bestuursdwangbesluit zonder last' moet worden vermeld.⁵⁸ Aanzegging van het volledige kostenverhaal betekent dat is nagelaten van de uitzonderingsmogelijkheid van art. 5:25 lid 1 Awb gebruik te maken. Indien de overtreder het daarmee niet eens is, bestaat voor hem de mogelijkheid om op dit punt bezwaarschrift in te dienen en vervolgens beroep in te stellen.⁵⁹

⁵⁰ Albers 2013, p. 402.

⁵¹ Van Buuren e.a. 2014, p. 48.

⁵² ECLI:NL:RVS:2005:AT8769.

⁵³ Van Buuren e.a. 2014, p. 48.

⁵⁴ Van Buuren e.a. 2014, p. 50.

⁵⁵ ECLI:NL:RVS:2011:BP7166, ro. 2.5.2.

⁵⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 56.

⁵⁷ Van Buuren e.a. 2014, p. 57.

⁵⁸ Van Buuren e.a. 2014, p. 59.

⁵⁹ Van Buuren e.a. 2014, p. 60.

Als de overtreder niet gebruik maakt van deze rechtsmiddelen, dan krijgt de beslissing om geen uitzondering te maken (lid 1 van ar. 5:25 Awb) op de regel van kostenverhaal formele rechtskracht.⁶⁰ Dit betekent, zo blijkt uit wetsgeschiedenis, dat de overtreder bij beroep tegen de kostenverhaalsbeschikking zich niet meer kan verzetten met de stelling dat een uitzondering had behoren te worden gemaakt.⁶¹

Spoedeisende gevallen bij kostenverhaal

In artikel 5:31 Awb zijn voor twee oplossingen opgenomen, indien de normale regels omtrent het geven van een termijn aan belanghebbenden, niet kunnen worden toegepast omdat er sprake is van spoed. Allereerst geeft lid 1 de mogelijkheid in een spoedeisend geval af te zien van de last. Hierdoor hoeft er ook geen termijn worden gegeven, zoals bedoeld in artikel 5:24 lid 2 Awb. In dat geval wordt wel een besluit genomen, op schrift gesteld en bekend gemaakt, maar wordt het besluit onmiddellijk door of vanwege het bestuursorgaan uitgevoerd. Lid 2 geeft de mogelijkheid om in zeer spoedeisende gevallen, waarin tijd ontbreekt om voorafgaand aan bestuursdwang een besluit op schrift te stellen, de beslissing onmiddellijk te laten uitvoeren.⁶²



Figuur 1.1. Bestuursdwang in drie stappen.⁶³

2.5 Bekendmaking van de last onder bestuursdwang

2.5.1 Wijze

Ingevolge art. 5:24 lid 3 Awb wordt de last onder bestuursdwang bekendgemaakt aan de overtreder, de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en de aanvrager. Dit betekent dat de last ook kan worden opgelegd aan rechthebbenden die niet zelf overtreder zijn. Onder rechthebbenden worden bijvoorbeeld verstaan: de eigenaar, de (erf)pachter, de huurder en de vruchtgebruiker.⁶⁴

Bekendmaking van een last onder bestuursdwang geschiedt door toezending of uitreiking, zoals neergelegd in art. 3:41 lid 1 Awb. Uiteraard is het van belang het besluit aan de overtreder en de genoemde rechthebbenden aangetekend te verzenden of het besluit te doen uitreiken.

⁶⁰ Van Buuren e.a. 2014, p. 60.

⁶¹ *Kamerstukken II*, 1993/1994, 23700, nr 3, p. 157.

⁶² Van Buuren e.a. 2014, p. 61.

⁶³ Albers 2013, p. 409.

⁶⁴ Van Buuren e.a. 2014, p. 86.

2.5.2 Onbekende overtreder

Soms is bekendmaking door toezending of uitreiking aan de overtreder en de rechthebbenden⁶⁵ niet goed mogelijk. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de identiteit van betrokkenen niet bekend is of wanneer de betrokkene niet ingeschreven staat op een bruikbaar adres. Artikel 3:41 lid 2 Awb geeft in een dergelijk geval een oplossing: *"Indien de bekendmaking van het besluit niet kan geschieden op de wijze als voorzien in het eerste lid, geschiedt zij op een andere geschikte wijze."* Een andere geschikte wijze van bekendmaking kan bijvoorbeeld een publicatie in een dag- of nieuwsblad of aanplakking ter plekke zijn.⁶⁶

2.5.3 Bekendmaking aan rechtspersonen

Ten aanzien van rechtspersonen geldt dat bekendmaking in beginsel hetzelfde geschiedt als voor natuurlijke personen. Doordat in sommige situaties ingewikkelde juridische constructies van meerdere rechtspersonen met elkaar in verband staan, kan het soms lastig zijn te bepalen aan welke rechtspersoon het bestuursdwangbesluit moet worden bekendgemaakt.⁶⁸ De rechter kijkt daarbij vooral naar hetgeen achter die constructies zit: wat die rechtspersonen doen, of ze economisch verweven zijn, of hun bestuurders personele unies vormen, enzovoort.⁶⁹

Zo overwoog de Afdeling in de zaak van 19 februari 2014 (Chemie-Pack) dat de holdingmaatschappij verantwoordelijk kon worden gehouden voor de overtreding van Chemie-Pack Nederland B.V., nu zij over dat bedrijf de zeggenschap uitoefende en in het bedrijf ook de feitelijke leiding had.⁷⁰

2.5.4 Inwerkingtreding

Met, of een in het besluit aangegeven periode na, de bekendmaking treedt het besluit in werking. Indien het besluit wel aan de overtreder, maar niet aan de rechthebbenden bekend is gemaakt⁷¹, is het besluit ook in werking getreden.⁷² Als het bestuursorgaan het risico op aansprakelijkheid wil uitsluiten, kan zij kiezen om het besluit vertraagd in werking te doen treden.

Dit kan bijvoorbeeld door te bepalen dat het besluit in werking treedt zes weken na verzending van het besluit, tenzij voor die tijd bezwaar is gemaakt en een voorlopige voorziening is gevraagd.⁷³

2.6 Belangenafweging

2.6.1 Algemeen

De handhavingsbevoegdheid om een last onder bestuursdwang toe te passen is zo geformuleerd dat er sprake is van een zogenoemde 'discretionaire bevoegdheid'. Dit betekent dat het een bevoegdheid is met beleidsvrijheid. Op grond van artikel 3:4 lid 1 Awb moet het bestuursorgaan de belangen die vóór en tegen handhaving pleiten tegen elkaar afwegen.⁷⁴

⁶⁵ Art. 5:24 lid 3 Awb.

⁶⁶ Van Buuren e.a. 2014, p. 87.

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2011:BU9436, waarin de Afdeling stelde dat een ander geschikte wijze ook kan door middel van een sticker waarop stond vermeld dat de woonboot binnen twee weken moest zijn verwijderd en dat hij anders zou worden verwijderd door middel van een last onder bestuursdwang.

⁶⁸ Van Buuren e.a. 2014, p. 88.

⁶⁹ Van Buuren e.a. 2014, p. 88.

⁷⁰ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:515, m.nt. C.N.J. Kortmann.

⁷¹ Zoals bedoeld in art. 5:24 lid 3 Awb.

⁷² In de ABRvS 26 november 2003, m.nt. J.M.H.F. Teunissen oordeelde de afdeling dat wat er ook zij van gestelde gebreken door toezending van het besluit, aan appellante (overtreder) dit besluit bekend is gemaakt en in werking is getreden, waarna de bezwaartermijn is aangevangen. De te late bekendmaking aan een van de betrokken personen kan voor die persoon wel het gevolg hebben van verschoonbaarheid van een eventuele termijnoverschrijding bij het indienen van het bezwaarschrift.

⁷³ Van Buuren e.a. 2014, p. 90.

⁷⁴ Van Buuren e.a. 2014, p. 91.

Op basis van genoemde belangenafweging kan het bestuursorgaan tot verschillende 'rechtens juiste' besluiten komen. Zo kan in een situatie zowel het besluit om niet handhavend op te treden als het besluit tot oplegging van een last onder bestuursdwang rechtmatig zijn, afhankelijk van de betrokken belangen en het gewicht dat door het bestuursorgaan aan de verschillende belangen wordt toegekend.⁷⁵ De afgelopen jaren heeft de bestuursrechter de vrijheid van bestuursorganen om al dan niet over te gaan tot toepassing van bestuursdwang beperkt, door aan te geven dat handhaving uitgangspunt is.⁷⁶ Een bestuursorgaan is in beginsel dus verplicht om over te gaan tot handhaving van regelgeving met de uitvoering waarvan het belast is, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.⁷⁷ Wel moet er voorafgaand aan toepassing van bestuursdwang nog altijd een belangenafweging plaatsvinden.⁷⁸ Verder moet het bestuursorgaan rekening houden met de belangen van derden, bijvoorbeeld omwonenden, concurrenten en milieuorganisaties.

2.6.2 Belangenafweging dieren

Bij de belangenafweging speelt ook de rol van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier een rol.⁷⁹ Niet alleen gaat het om het belang van het dierenwelzijn en dat van de diergezondheid. Het gaat ook om belangen van volksgezondheid, en voedselproductie, wat gezien de samenleving ook voor de mens een economische belang is.⁸⁰ Overwegingen ten aanzien van de aard van een activiteit en proportionaliteit spelen een rol bij de belangenafweging tussen handhaving en dier.⁸¹ Hoewel de overheid er in beginsel naar dient te streven het belang van het dier te bevorderen, kan bescherming van een ander belang een inbreuk op de intrinsieke waarde van het dier rechtvaardigen. In die gevallen vindt een belangafweging plaats onder de erkenning van de intrinsieke waarde.^{82,83}

2.7 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Naast de wet zijn de zogenoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing. Dit zijn beginselen die in de loop van de afgelopen honderd jaar in de rechtspraak zijn ontwikkeld om besluiten op hun rechtmatigheid te toetsen. Een deel daarvan is vastgelegd in de Awb en de overige beginselen worden ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd.⁸⁴ Een aantal van deze beginselen zijn al in dit hoofdstuk genoemd: het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, plicht tot belangafweging en het rechtszekerheidsbeginsel. Bij de algemene beginselen van bestuur is onderscheid gemaakt tussen materiële beginselen van behoorlijk bestuur en formele beginselen van behoorlijk bestuur. De materiële beginselen zeggen iets over de inhoud van een besluit, terwijl de formele beginselen iets zeggen over de wijze waarop een besluit tot stand moet worden gebracht (de besluitvormingsprocedure) of over de formele eisen waaraan een besluit moet voldoen.⁸⁵ Indien een materieel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden, dan deugt de inhoud van het besluit niet. Bij schending van een formeel beginsel van behoorlijk bestuur is er procedureel iets misgegaan in de besluitvormingsprocedure. Hierbij betekent het dus niet gelijk dat het besluit inhoudelijk ook onjuist is.⁸⁶ In figuur 1.2 is een schematisch overzicht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur opgenomen.

⁷⁵ Albers, Gst. 2004/68, p. 1-3.

⁷⁶ Albers, Gst. 2004/68, p. 1-3.

⁷⁷ Albers, Gst. 2004/68, p. 1-3.

⁷⁸ Van Buuren e.a. 2014, p. 92.

⁷⁹ Volgt uit art. 1.3 Wet Dieren.

⁸⁰ *Kamersukken II*, 2008/2009, 31389, nr. 9, p. 21.

⁸¹ *Kamersukken II*, 2008/2009, 31389, nr. 9, p. 21.

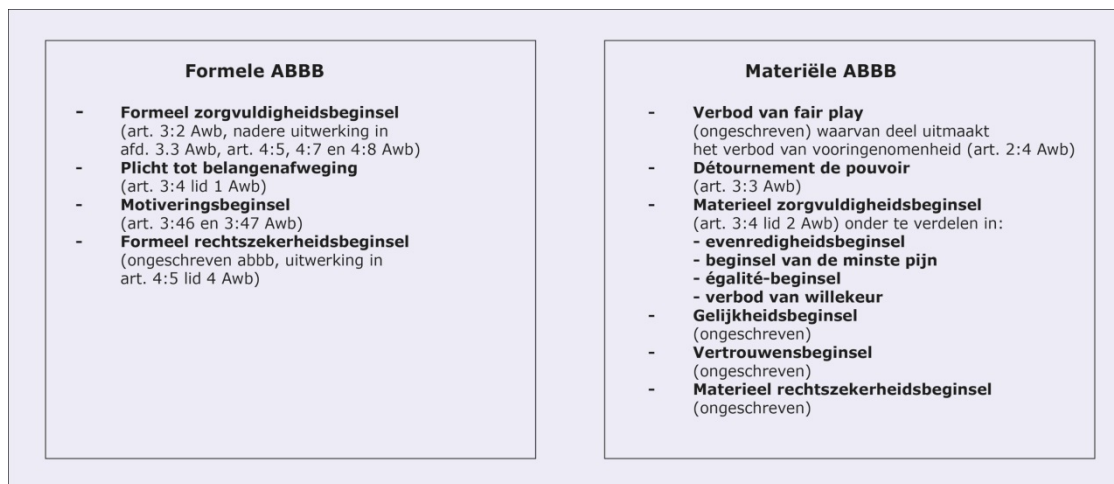
⁸² *Kamersukken II*, 2008/2009, 31389, nr. 9, p. 23-24.

⁸³ Zie ECLI:NL:CBB:2016:29.

⁸⁴ Verheugt 2013, p. 159.

⁸⁵ Albers 2013, p. 257.

⁸⁶ Albers 2013, p. 257.



Figuur 1.2. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁸⁷

⁸⁷ Albers 2013, p. 261.

3. Nodige verzorging gehouden dier

3.1 Inleiding

Artikel 2.2 lid 8 Wet dieren luidt: "Het is houders van dieren verboden aan deze dieren de nodige verzorging te onthouden." Alvorens in dit hoofdstuk wordt ingegaan onder wat onder nodige verzorging van dieren wordt verstaan, zal eerst kort worden uiteengezet wat precies onder het 'gehouden dier' wordt bedoeld. Hierna wordt de bewegingsvrijheid, de hygiëne en voeder drinkwater per dier nader toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op kalveren, varkens, legkippen en vleeskuikens.

3.2 Gehouden dier

Wat onder een gehouden dier moet worden verstaan, wordt op grond van artikel 3:107 van het Burgerlijk Wetboek aan de hand van verkeersopvattingen bepaald. Volgens jurisprudentie is hiervan in ieder geval sprake indien een dier zich in de beschikkingsmacht van de mens bevindt, hetgeen met zich brengt dat de mens verantwoordelijkheid voor deze dieren draagt.⁸⁸ Ook uit artikel 1 van de Wet dieren volgt dat de houder de eigenaar of de hoeder is. Onder gehouden dieren wordt een onderscheid gemaakt tussen landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren en hobbydieren. Onder landbouwhuisdieren (ook wel: commercieel gehouden dieren) worden de bedrijfsmatig gehouden dieren verstaan, zoals runderen, varkens, schapen, geiten en pluimvee. De belangrijkste reden om landbouwhuisdieren te houden is omdat de dieren een bron van inkomen verwerven. Verder zijn er nog een aantal kleine sectoren (bijv. konijnen of nertsen) en sectoren waarbij de grens tussen commercie en hobby onduidelijk is (zoals paarden).⁸⁹ Gezelschapsdieren zijn daarentegen dieren die in de eerste plaats om hun gezelschap worden gehouden. Dit zijn vaak honden, katten, konijnen, parkieten, enzovoort. Het zijn dieren die vaak een sociale functie vervullen, maar ze worden ook gehouden als tijdverdrijf, jachthulp, bewaker of als statussymbool.⁹⁰ Als laatste is er de categorie hobbydieren. Onder hobbydieren worden landbouwhuisdieren verstaan, die niet bedrijfsmatig en voor commerciële doeleinden worden gehouden. Dit zijn bijvoorbeeld hobbygeiten, hobbykippen of hobbyschapen.⁹¹

3.3 Algemene huisvesting- en verzorgingsnormen

Op grond van artikel 2.2 lid 8 Wet dieren is het de houder van dieren verboden om aan de dieren de nodige verzorging te onthouden. Gedachte achter deze bepaling is dat degene die een dier houdt, ook verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn, de gezondheid en de integriteit van die dieren.⁹² Omdat in artikel 2.2 lid 8 Wet dieren verder niet wordt omschreven wat onder nodige verzorging wordt verstaan, zijn in het Bhd een aantal bepalingen opgenomen. Het gaat hier om de artikelen 1.6 tot en met 1.8 (opgenomen in bijlage 1) van het Bhd. Deze bepalingen geven mede invulling aan de verplichting uit artikel 2.2 lid 8 Wet dieren en gelden voor alle soorten gehouden dieren. De normen van art. 1.6 tot en met 1.8 Bhd vloeien voort uit de richtlijn 98/58/EG.⁹³ In deze richtlijn zijn de minimumeisen voor bedrijven waar landbouwhuisdieren worden gehouden opgenomen, zoals de bewegingsvrijheid, huisvesting, voeding, enzovoort. De richtlijn 98/58/EG is niet alleen opgenomen in de artikelen 1.6 tot en met 1.8 Bhd, maar ook in de artikelen 2.2 tot en met 2.5 Bhd. In de artikelen 2.2 tot en met 2.5 Bhd zijn de huisvesting- en verzorgingsnormen van dieren voor landbouwdoeleinden opgenomen. Deze artikelen zijn specifiek gericht op de categorie landbouwhuisdieren en gelden dus niet voor alle soorten gehouden dieren.⁹⁴ Omdat de bepalingen van de richtlijn 98/58/EG belangrijke uitgangspunten vormen voor de verzorging en welzijn van alle soorten gehouden dieren, zijn in de bijlage 2 de belangrijkste bepalingen hiervan opgenomen.

⁸⁸ Staatsblad 2014, nr. 210, p. 54.

⁸⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2007, p. 57.

⁹⁰ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2007, p. 58.

⁹¹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2007, p. 58.

⁹² Staatsblad 2014, nr. 210, p. 63.

⁹³ Staatsblad 2014, nr. 210, p. 63.

⁹⁴ Staatsblad 2014, nr. 210, p. 108.

Zoals in hoofdstuk 1 is besproken, wordt in dit hoofdstuk alleen de verzorging en het welzijn van landbouwhuisdieren uiteengezet. Ten aanzien van het welzijn van landbouwhuisdieren bevatten de richtlijnen 2008/120/EG, 2008/119/EG, 2007/43/EG en 1999/74/EG minimumnormen. De minimumnormen hebben betrekking op het houden, huisvesten en verzorgen van gehouden dieren van respectievelijk: varkens, kalveren, vleeskippen en legkippen. Ook de zojuist genoemde richtlijnen zijn opgenomen in het Bhd. Zo zijn bepalingen voor varkens opgenomen in paragraaf 4, voor kalveren in paragraaf 5, vleeskippen in paragraaf 6.1 en legkippen in paragraaf 6.2 van hoofdstuk 2 van het Bhd.

3.4 Bewegingsvrijheid

Uit de richtlijn 98/58/EG volgt dat de bewegingsvrijheid van het dier, met inachtneming van de soort en overeenkomstig bestaande ervaring en de wetenschappelijke kennis, niet op zodanige wijze worden beperkt dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht.⁹⁵ Uit het rapport van de Raad Voor Dierenaangelgenheden volgt dat voor alle diercategorieën geldt dat de dieren voldoende ruimte moeten hebben om zich normaal te kunnen voortbewegen, te keren, te gaan staan of te liggen.⁹⁶ Beweging is noodzakelijk voor het stimuleren van de bloedsomloop en voor een normale skelet- en spierontwikkeling. Gebrek aan ruimte en bewegingsmogelijkheden zijn daarom belangrijke oorzaken van welzijnsproblemen in de veehouderij. Daarnaast is van belang dat de ruimte waarin de dieren worden gehouden zo is ingericht dat dieren zich aan elkaar kunnen onttrekken (kunnen vluchten).⁹⁷

3.4.1 Varkens

Varkens moeten, zo blijkt uit de richtlijn 2008/120/EG, beschikken over een omgeving die beantwoordt aan hun behoeften omtrent lichaamsbeweging en exploratief gedrag. Doordat varkens strikt worden beperkt in hun bewegingsvrijheid, lijkt het welzijn hierdoor nadelig te worden beïnvloed.⁹⁸ Vooral zeugen worden nadelig beïnvloed in hun welzijn, indien zij niet vrij kunnen bewegen en geen afwisselende leefomgeving hebben, omdat zij veel sociaal contact willen hebben met andere varkens. Het is daarom verboden om zeugen in een kleine ruimte op te sluiten.⁹⁹

3.4.2 Kalveren

Uit de richtlijn 2008/119/EG volgt dat kalveren, vanuit wetenschappelijk oogpunt, moeten worden gehouden onder omstandigheden die in overeenstemming zijn met de behoeften van de soort, die bestaat uit kuddedieren. Zij moeten dus in een groep worden gehouden. Daarnaast moeten zij over voldoende bewegingsruimte beschikken, moeten zij contact kunnen hebben met soortgenoten en moeten ze voldoende ruimte hebben om te staan en te liggen.¹⁰⁰

3.4.3 Vleeskuikens

Voor vleeskippen geldt dat indien zij dicht op elkaar zitten, zij worden belemmerd in hun gedrag en zo kunnen ze hun voortbewegingsorganen niet gebruiken. Zij moeten dus nodige beweging krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van rondscharrelen.

3.4.4 Legkippen

In de richtlijn 1999/74/EG is geen bepaling opgenomen ten aanzien van beweging van legkippen. Uit het rapport van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad blijkt wel dat legkippen 's nachts graag op een hoger geplaatste stok willen zitten en dat zij nodige beweging moeten krijgen. Deze beweging moet in de vorm zijn van rondscharrelen of stofbaden.

⁹⁵ PB L 221 van 8.8.1996, p. 26; Volgt ook uit artikel 1.6 lid 1 Bhd.

⁹⁶ RDA 1997, p. 4.

⁹⁷ RDA 1997, p. 4.

⁹⁸ PB L 47 van 18.2.2009, p. 5.

⁹⁹ Volgt uit art. 2.13 Bhd.

¹⁰⁰ PB L 10 van 15.1.2009, p. 7.

Indien dergelijke prioritaire gedragingen ontzegd worden, kan dit leiden tot ernstige frustratie, ontbering of verwondingen, wat de gezondheid en het welzijn van de legkippen schaadt.

3.5 Huisvesting

In de richtlijn 98/58/EG is opgenomen dat materialen die worden gebruikt voor de bouw van een hok of uitrusting niet schadelijk mogen zijn voor dieren. Daarbij moet een behuizing zorgen voor beschutting en mogen er geen scherpe randen of uitsteeksels zijn, waaraan de dieren zich kunnen verwonden. Door de ethologische en fysiologische behoeften van dieren moet er in een hok of uitrusting voldoende licht aanwezig zijn. Daarom mogen gehouden dieren niet voortdurend in het duister worden gehouden, of in kunstlicht verblijven, zonder dat dit voor een passende periode wordt uitgeschakeld. Ten aanzien van huisvesting van landbouwdieren moet als laatste rekening worden gehouden met de luchtcirculatie, stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de luchtvochtigheid en de gasconcentraties.

3.5.1 Varkens

Varkensstallen moeten zodanig gebouwd zijn dat de varkens toegang hebben tot een schone ligruimte met een comfortabele afwerking en temperatuur, waar alle dieren tegelijk kunnen liggen. Daarbij moeten de stallen zijn afgewerkt met een adequate waterafvoer. Uit de richtlijn 2008/120/EG vloeit verder voort dat de stallen zo zijn gebouwd dat varkens kunnen rusten en normaal kunnen opstaan, en moeten varkens andere varkens kunnen zien.¹⁰¹ De varkens worden dus in groepen gehouden.¹⁰² Verder moet in het gebouw, waar varkens worden gehouden, continu een geluidsniveau van 85 dBA of hoger worden vermeden. Ook moet zo veel mogelijk constant of plotseling lawaai worden voorkomen.¹⁰³ In de stallen waar varkens worden gehouden moet de lichtintensiteit ten minste ten minste 50 lux bedragen gedurende ten minste acht uur per dag.

Uit de richtlijn blijkt dat varkens, gezien hun lichaamsbeweging en exploratief gedrag, moeten beschikken over voldoende materiaal om te kunnen onderzoek of om ermee te kunnen spelen. Dit is bijvoorbeeld stro, hooi, hout, zaagsel, compost van champignons, turf of een mengsel daarvan.¹⁰⁴

*Gelten en zeugen*¹⁰⁵

Voor stallen waarin gelten en zeugen worden gehouden zijn de zijden van de stal langer dan 2,8 meter.¹⁰⁶ Indien minder dan zes gelten of zeugen in een groep worden gehouden, zijn de zijden van de stal langer dan 2,4 meter.¹⁰⁷ Daarnaast is een stal, die bestemd is voor een gelt of zeug, zodanig ingericht dat achter de gelt of zeug voldoende vrije ruimte beschikbaar is voor het werpen.¹⁰⁸ Ook moet een stal, waarin een zeug zich vrij kan bewegen en kan omdraaien, voorzien zijn van bescherming van de biggen. Indien een stal waarin een zogende zeug¹⁰⁹ met biggen zich niet vrij kan bewegen of omdraaien, volgt uit lid 6 van art. 2.19 Bhd dat de biggen over voldoende ruimte moeten beschikken.

¹⁰¹ PB L 47 van 18.2.2009, p. 10.

¹⁰² Art. 2.13 Bhd, uitzondering in art. 2.15 Bhd.

¹⁰³ PB L 47 van 18.2.2009, p. 7; volgt ook uit artikel 2.23 Bhd.

¹⁰⁴ Dit is ook opgenomen in artikel 2.22 lid 1 jo. art. 2.14 Bhd.

¹⁰⁵ Een gelt is een geslachtsrijp varken van het vrouwelijk geslacht dat nog niet heeft geworpen en een zeug is een moedervarken.

¹⁰⁶ Art. 2.19 lid 2 Bhd.

¹⁰⁷ PB L 47 van 18.2.2009, p. 7; Art. 2.19 lid 2 Bhd.

¹⁰⁸ Art. 2.19 lid 3 Bhd.

¹⁰⁹ Een zogende zeug is een zeug tot aan het spenen van de biggen.

3.5.2 Kalveren

Ondanks dat niet nader in de richtlijn 2008/119/EG wordt uitgelegd wat onder 'voldoende bewegingsvrijheid van kalveren' moet worden verstaan, volgt uit de richtlijn wel hoe kalveren moeten worden gehuisvest. Zo blijkt allereerst dat kalveren van meer dan acht weken niet in een individueel hok mogen worden opgesloten.¹¹⁰ Daarnaast blijkt uit sub b van artikel 3 van de richtlijn 2008/119/EG dat in groepen gehouden kalveren elk over een vrije ruimte moeten beschikken die tenminste gelijk is aan 1,5 m² voor kalveren met een gewicht minder dan 150 kg, 1,7 m² voor kalveren met een gewicht van 150 kg of meer en 1,8 m² voor kalveren met een gewicht van 220 kg of meer.¹¹¹ Verder is in de richtlijn opgenomen dat een stal zodanig moet zijn ingericht dat een kalf zonder problemen kan liggen, rusten, opstaan en kan likken. De ligruimte moet comfortabel en zindelijk zijn, over een behoorlijke afvoer beschikken en niet schadelijk zijn voor kalveren.¹¹² Voorts moeten de vloeren stroef zijn, zonder scherpe uitsteeksels, zodat de kalveren zich niet kunnen verwonden. Ook moeten de vloeren zo zijn ontworpen dat indien kalveren erop gaan liggen of staan, zij daardoor geen verwondingen of pijn krijgen. De vloeren moeten zijn aangepast aan het gewicht en de grootte van de kalveren, en de vloer moet vlak en stabiel zijn.¹¹³ Als laatste is in de richtlijn 2008/119/EG opgenomen dat kalveren niet permanent in het duister mogen worden gehouden, in verband met hun fysiologische en met hun gedrag samenhangende behoeften.¹¹⁴ Daarom moet er worden gezorgd voor passend dag- of kunstlicht dat, wanneer het kunstlicht betreft, ten minste gelijkwaardig moet zijn aan de duur van het daglicht dat normaal tussen 9:00 en 17:00 uur beschikbaar is.¹¹⁵

3.5.3 Vleeskuikens

Vleeskuikens mogen worden gehouden, indien de bezettingsdichtheid niet hoger is dan 33 kg/m² en er wordt voldaan aan de artikelen 2.55 tot en met 2.58 Bhd.¹¹⁶ In deze artikelen is opgenomen dat de houder van vleeskuikens een registratieverplichting heeft, een plan van aanpak moet opstellen, een opleiding moet volgen, zich houdt aan de bezettingsdichtheid, gegevens van productiesystemen moet bijhouden en documentatie van de kippen moet bijhouden.

Daarnaast moet de eigenaar of houder garanderen dat elke stal waarin vleeskuikens worden gehouden, is uitgerust met een ventilatiesysteem. En indien nodig moet de stal zijn uitgerust zijn met koel- en verwarmingssystemen. In de richtlijn is geen bepaling opgenomen waarin concreet staat vermeld waaraan de huisvesting voor vleeskuikens dient te voldoen. Wel is opgenomen dat het geluidsniveau in de stallen zo laag mogelijk gehouden dient te worden. En dat daarom ventilators, voeder machines en andere uitrusting zo moeten worden gebouwd, geplaatst, gebruikt en onderhouden dat zij zo weinig mogelijk lawaai produceren. Voor het licht in de stallen waarin vleeskuikens worden gehouden geldt dat de lichtintensiteit tijdens de lichtperiode ten minste 80% van de bruikbare oppervlakte minimaal 20 lux moet bedragen. Als laatste moeten alle vleeskuikens permanent toegang hebben tot droog en los strooisel op de vloer.¹¹⁷

3.5.4 Legkippen

Uit de richtlijn 1999/74/EG blijkt dat legkippen ten minste moeten beschikken over 1.111 cm² bruikbare oppervlakte per legkip.¹¹⁸ Daarnaast moeten legkippen beschikken over ten minste één nest per 7 legkippen dan wel een gemeenschappelijk nest van 1 m² per 120 legkippen.¹¹⁹ Voor huisvesting van de kippen is belangrijk dat zij beschikken over geschikte zitstokken, zonder scherpe randen, met tenminste 15 cm zitruimte per kip.¹²⁰

¹¹⁰ Art. 2.32 lid 1 Bhd.

¹¹¹ PB L 10 van 15.1.2009, p. 8; Art. 2.32 lid 3 Bhd jo. Art. 2.33 Bhd.

¹¹² PB L 10 van 15.1.2009, p. 10; Volgt ook uit art. 2.36 lid 1 Bhd.

¹¹³ PB L 10 van 15.1.2009, p. 10; Volgt ook uit art. 2.35 Bhd.

¹¹⁴ PB L 10 van 15.1.2009, p. 10.

¹¹⁵ PB L 10 van 15.1.2009, p. 10; Volgt uit artikel 2.37 Bhd.

¹¹⁶ Volgt uit artikel 2.50 lid 2 sub a en b Bhd.

¹¹⁷ PB L 182 van 12.7.2007, P. 24.

¹¹⁸ Artikel 2.70 lid 1 sub a Bhd.

¹¹⁹ PB L 203 van 3.8.1999, p. 54; Volgt ook uit art. 2.70 lid 1 sub b Bhd.

¹²⁰ PB L 203 van 3.8.1999, p. 54; Volgt ook uit art. 2.70 lid 1 sub d Bhd.

Daarnaast is het belangrijk dat kippen beschikken over strooisel. In de richtlijn is opgenomen dat legkippen ten minste moeten beschikken over een met strooisel bedekte oppervlakte van 250 cm² per kip waarbij in ieder geval een derde van het grondoppervlakte met strooisel is bedekt.¹²¹

Een houder van legkippen kan er ook voor kiezen om niveaus in zijn stal te bouwen. Indien een houderij een stal heeft met niveaus, dan volgt uit de richtlijn dat het aantal niveaus beperkt is tot vier. Hierbij is het belangrijk dat de niveaus zo geïnstalleerd zijn dat de uitwerpselen niet op de daaronder gelegen niveau terecht kunnen komen.¹²²

Wanneer legkippen toegang hebben tot een ruimte naar buiten, dan moet het gebouw waarin zij worden gehuisvest over de gehele lengte rechtstreekste toegang tot die ruimte bieden. Daarbij is de toegang ten minste 35 cm hoog en 40 cm breed en hebben de toegangen een gezamenlijke breedte van ten minste 2 m² per 1.000 legkippen. De ruimte waar de kippen naar buiten toe kunnen gaan moet afgestemd zijn op de bezettingsgraad en het bodemtype, om op die manier verontreiniging te voorkomen. Wanneer het slecht weer is moeten er voorzieningen zijn dat kippen beschutting kunnen zoeken en moeten ze worden beschermd tegen roofdieren.¹²³

Het geluidsniveau in de stallen waarin legkippen worden gehouden dient zo laag mogelijk te zijn en aanhoudend of plotseling lawaai moet worden vermeden. Als laatste moet een stal waarin legkippen worden gehouden, zodanig zijn verlicht dat legkippen elkaar duidelijk kunnen zien, zij hun omgeving visueel kunnen verkennen en dat zij hun gebruikelijke activiteiten kunnen ontplooiën. Er moet per 24 uur minimaal een ononderbroken (half)duisternisperiode van 8 uur zijn, zodat de legkippen kunnen rusten.¹²⁴

3.5.4.1. Kooien

Sinds 2012 is het verboden legkippen te houden in niet aangepaste kooien¹²⁵ en is de aangepaste kooi de enige kooivorm die in Nederland is toegestaan. De aangepaste kooi kan worden onderverdeeld in twee soorten kooien: koloniehuisvesting of verrijkte kooien.¹²⁶

Koloniehuisvesting

Als legkippen in een koloniehuisvesting worden gehouden, hebben legkippen ten minste beschikking over een bruikbare oppervlakte van 800 cm² per legkip met een gewicht van hoogstens twee kilogram, en 900 m² voor legkip met een gewicht van meer dan twee kilogram. Kippen die in een koloniehuisvesting worden gehouden moeten daarnaast beschikken over een nest, een met strooisel bedekte ruimte, zodat ze kunnen scharrelen en bodemprikken en een zitstok van ten minste 15 cm per legkip.¹²⁷

Verrijkte kooien

Legkippen die worden gehouden in een verrijkte kooi dienen ten minste beschikken over 600 m² bruikbare oppervlakte per legkip, een nest, een met strooisel bedekte ruimte en een zitstok van 15 cm.¹²⁸

¹²¹ PB L 203 van 3.8.1999, p. 54; Volgt ook uit art. 2.70 lid 1 sub c Bhd.

¹²² PB L 203 van 3.8.1999, p. 54; Volgt ook uit art. 2.70 lid 2 Bhd.

¹²³ PB L 203 van 3.8.1999, p. 54; Volgt ook uit art. 2.70 lid 3 Bhd.

¹²⁴ PB L 203 van 3.8.1999, p. 57; Volgt ook uit art. 2.73 jo. 2.75 Bhd

¹²⁵ Kooien waarin legbatterijen werden gehouden.

¹²⁶ COM(2008)865.

¹²⁷ Uitgewerkt in art. 2.71 Bhd.

¹²⁸ Uitgewerkt in art. 2.72 lid 1 sub d Bhd.

3.6 Hygiëne

3.6.1 Varkens

In de richtlijn zijn geen specifieke bepalingen opgenomen ten aanzien van hygiëne. Wel is in de richtlijn opgenomen dat voorzieningen waar biggen zijn gehouden volledig moeten worden leeggemaakt en gronden moeten worden gereinigd en ontsmet, indien de biggen worden gescheiden van de moeder en een nieuwe groep biggen wordt binnengebracht. Dit is om overdracht van ziekten op biggen zoveel mogelijk te beperken.¹²⁹

3.6.2 Kalveren

In de richtlijn 2008/119/EG wordt vermeld dat de lokalen, hokken, uitrusting en gereedschap voor kalveren op passende wijze gereinigd moeten worden, zodat kruiscontaminatie¹³⁰ en ziekteverwekkers worden voorkomen.¹³¹ Daarnaast moeten uitwerpselen, urine en niet opgegeten of gemorst voeder zo vaak mogelijk worden verwijderd, om de reuk gering mogelijk te houden en geen vliegen en knaagdieren aan te trekken.¹³² Ook moeten installaties die door kalveren worden gebruikt, zoals voer- en drinkinstallaties, worden onderhouden, zodat er geen gevaar voor verontreiniging van bijvoorbeeld het drinkwater ontstaat.¹³³

3.6.3 Vleeskuikens

Uit de richtlijn 2007/43/EG volgt dat na elke definitieve ontruiming of wanneer nieuwe vleeskuikens de stal in worden gebracht, de gebouwen, uitrusting of gereedschap die met vleeskuikens in contact komen, grondig moeten worden gereinigd en worden ontsmet. Ook moet het stro worden verwijderd en moet er vers strooisels worden aangebracht.¹³⁴

3.6.4 Legkippen

Uit de richtlijn 1999/47/EG volgt dat lokalen, uitrusting en gereedschap waarmee kippen in aanraking komen, regelmatig grondig moeten worden gereinigd en ontsmet. Dit moet in elk geval gebeuren indien de kooien om sanitaire reden worden leeggemaakt of wanneer een nieuwe partij kippen wordt binnengebracht. Ook wanneer de stal of kooien bezet zijn, moeten alle oppervlakten en alle installaties goed schoon worden gehouden. Daarnaast moeten de uitwerpselen van legkippen en dode legkippen regelmatig worden verwijderd.¹³⁵

3.7 Voeder en drinkwater

3.7.1 Varkens

Uit de richtlijn 2008/120/EG volgt dat varkens ouder dan twee weken permanent moeten beschikken over voldoende water en dat ze ten minste eenmaal per dag gevoerd moeten worden.¹³⁶ Wanneer varkens in een groep worden gehouden en niet ab libitum¹³⁷ of via een automatisch individueel voedersysteem kunnen eten, moeten zij allemaal tegelijk kunnen eten. In een dergelijk geval moeten de varkens gevoerd worden door middel van een trog.¹³⁸ De lengte van een rechte trog moet zodanig zijn dat alle varkens tegelijkertijd kunnen eten. Uit artikel 2.25 Bhd volgt dat de minimale lengte van de trog ten minste 0,30 m per geslachtsrijp varken bedraagt.¹³⁹

¹²⁹ PB L 47 van 18.2.2009, p. 11.

¹³⁰ Kruiscontaminatie is het besmetten van een product met ingrediënten die er niet in horen, maar die in eenzelfde fabriek verwerkt worden.

¹³¹ PB L 10 van 15.1.2009, p. 10; Volgt ook uit art. 2.44 lid 1 Bhd.

¹³² PB L 10 van 15.1.2009, p. 10; Volgt uit artikel 2.44 lid 2 Bhd.

¹³³ Volgt uit artikel 2.39 Bhd.

¹³⁴ PB L 182 van 12.7.2007, P. 24.

¹³⁵ Artikel 2.76 Bhd.

¹³⁶ PB L 47 van 18.2.2009, p. 10; Volgt ook uit art. 2.16 Bhd.

¹³⁷ Ab Libitum is een Latijnse term dat letterlijk betekend: naar believen. De term wordt gebruikt om aan te geven dat een bepaald dier zo veel mag eten of drinken als het wil.

¹³⁸ Trog is een langgerekte voederbak.

¹³⁹ PB L 47 van 18.2.2009, p. 10.

3.7.2 Kalveren

Kalveren moet beschikken over voeder dat is afgestemd op hun leeftijd en gewicht. Om een goede gezondheid en het welzijn te bevorderen dienen zij over voer te beschikken dat samenhangt met hun fysiologische behoeften. Daartoe moet het voer van kalveren voldoende ijzer bevatten om een gemiddeld hemoglobinegehalte van ten minste 4,5 mmol/l te bereiken.¹⁴⁰ Kalveren die ouder dan twee weken zijn moeten dagelijks een hoeveelheid vezelhoudend voer krijgen, welke hoeveelheid voor kalveren van 8 tot 20 weken oud wordt verhoogd van 50 gram tot 250 gram per dag.¹⁴¹ Daarnaast moeten kalveren ten minste tweemaal per dag worden gevoerd en moeten zij over voldoende vers water¹⁴² van passende kwaliteit beschikken. Voor zieke kalveren en bij warm weer moet permanent vers drinkwater beschikbaar zijn.¹⁴³

3.7.3 Vleeskuikens

In de richtlijn 2007/43/EG is opgenomen dat vleeskuikens permanent over voer moeten beschikken of op vastgesteld tijdstip voer aangeboden moeten krijgen. Daarnaast moeten vleeskippen over voldoende water beschikken en moeten drinkvoorzieningen zo zijn geplaatst dat morsen tot een minimum wordt beperkt.¹⁴⁴

3.7.4 Legkippen

In de richtlijn 1999/74/EG en in het Bhd is niet opgenomen hoe vaak en hoeveel voer de legkippen moeten beschikken. In het Bhd is wel opgenomen dat legkippen dienen te beschikken over een continue werkende drinkgoot.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Volgt uit artikel 2.42 lid 3 Bhd.

¹⁴¹ PB L 10 van 15.1.2009, p. 11.

¹⁴² Aan een kalf van ouder dan twee weken kunnen ook andere vloeistoffen dan water worden verstrekt om in zijn behoefte aan drinken te voorzien, zie art. 2.42 lid 1 Bhd.

¹⁴³ PB L 10 van 15.1.2009, p. 11; Volgt uit art. 1.7 sub f jo. art. 2.42 Bhd.

¹⁴⁴ PB L 182 van 12.7.2007, P. 24.

¹⁴⁵ Art. 2.70 lid 1 sub g jo. Art. 2.71 lid 1 sub g jo. Art. 2.72 lid 1 sub g Bhd.

4. Jurisprudentieonderzoek

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een analyse gemaakt worden van 30 uitspraken van het Cbb. Hierbij zal worden gekeken naar het onrechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang en het rechtmatig opleggen. Voor dit onderzoek is er gekeken naar het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. Deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn gedefinieerd in de artikelen 3:2, 3:46, 3:47 en 7:12 van de Awb. Ook is er kort in gegaan op recidive.

4.2 Onrechtmatig oplegde last onder bestuursdwang

4.2.1 Motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel

Allereerst valt op dat, indien het besluit onvoldoende is gemotiveerd, in vijf uitspraken¹⁴⁶ een omschrijving van de gezondheidstoestand per dier ontbreekt. Om een overtreding voldoende te motiveren is het van belang dat per dier wordt aangegeven wat de gezondheidstoestand is. Indien dat niet wordt gedaan, kan de rechter tot de conclusie komen dat de dieren niet (of niet volledig) zijn onderzocht. Zo overwoog het College in de zaak 1 dat *"uit het toezichtrapport en de bijbehorende foto's naar voren komt dat verscheidende paarden uit de kudde van appellant eveneens lange, afgebrokkelde en gespleten hoeven hadden. Hoewel dit een aanwijzing vormt dat er binnen de kudde sprake was van onvoldoende hoefverzorging, rechtvaardigt dat gegeven alleen naar oordeel van het College niet de conclusie dat de hoeven van alle paarden onvoldoende werden verzorgd en moesten worden bekapt. Uit het toezichtrapport kan niet worden afgeleid dat de toezichthouders van de (bedrijf) alle paarden hebben onderzocht. Blijkens het toezichtrapport en de bijbehorende foto's hebben de toezichthouders hun bevindingen met betrekking tot de toestand van de hoeven van de paarden in de kudde gebaseerd op waarnemingen die zij van buiten de weide hebben gedaan."* In twee zaken¹⁴⁷ waarin geen individueel onderzoek per dier was opgenomen stelde het College dat *"bijvoorbeeld aan de hand van I&R-nummers¹⁴⁸ of uiterlijke kenmerken, een overzicht kan worden gegeven van de conditiescore¹⁴⁹ per dier."* Het zojuist genoemde motiveringsgebrek hangt sterk samen met het zorgvuldigheidsbeginsel. Doordat er niet zorgvuldig onderzoek is verricht en geen conditiescore is opgenomen, kan een overtreding onvoldoende zijn gemotiveerd. Echter, wanneer wel onderzoek is verricht, en in het toezichtrapport een verklaring is opgenomen dat de (voedings)conditie van de koeien 'gemiddeld matig zijn' stelde het College dat dit een ongemotiveerde en algemene constatering is. Hierdoor kon er niet worden geconcludeerd dat de conditie van de runderen zodanig tekortschoot dat de dieren krachtvoer nodig hadden.¹⁵⁰ Dat het College in haar oordeel in zekere zin rekening houdt met de conditiescore blijkt ook uit twee andere zaken.¹⁵¹ Zo blijkt uit zaak 7 dat een conditiescore van meer dan 2 geen situatie vormt dat onmiddellijk moet worden ingegrepen. En in zaak 13 stelde het College dat, zo blijkt uit de waarnemingen van de toezichthoudend dierenarts, een conditiescore van 2,5 aanvaardbaar is. Ook in zaak 10 waarin de conditie van de dieren door de dierenarts als matig/goed zijn beoordeeld, duit niet op een noodzaak tot onmiddellijk ingrijpen.¹⁵²

¹⁴⁶ ECLI:NL:CBB:2017:230; ECLI:NL:CBB:2017:473; ECLI:NL:CBB:2017:429; ECLI:NL:CBB:2017:73; ECLI:NL:CBB:2016:173.

¹⁴⁷ ECLI:NL:CBB:2017:230; ECLI:NL:CBB:2017:429.

¹⁴⁸ Afkorting voor identificatie en registratie.

¹⁴⁹ Een conditiescore (ook wel BCS) is een score die wordt gemeten op een bepaald moment, waardoor een weerspiegeling van de gezondheid van een dier kan worden gegeven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een scoresysteem met punten van 1 tot en met 5 (1 is zeer slecht en 5 in beginsel goed).

¹⁵⁰ ECLI:NL:CBB:2017:473.

¹⁵¹ ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:2016:324.

¹⁵² ECLI:NL:CBB:2017:429.

Voorts wordt er ten aanzien van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel gekeken of de situatie van de overtreding duidelijk in het toezichtrapport beeld is gebracht.¹⁵³ In zaak 7 komt dit duidelijk naar voren: *"Uit het toezichtrapport wordt weliswaar vermeld dat de dieren geen beschutting hadden, maar uit het toezichtrapport kan niet worden opgemaakt op welke wijze de betrokken percelen zijn ingericht en of bijvoorbeeld elders op applants bedrijf schuilplekken voor de runderen aanwezig zijn."*¹⁵⁴ Of de situatie duidelijk in beeld is gebracht, weegt ook mee bij de belangenafweging.

Uit de analyse komt verder naar voren dat, in samenhang met het beginsel van rechtszekerheid, de last nauwkeurig moet vermelden welke overtredingen zijn begaan en hoe de overtredingen –of de gevolgen daarvan– beëindigd kunnen worden. In acht¹⁵⁵ zaken blijkt dat de last niet voldoende duidelijk is. Ten eerste volgt uit zaak 3 en zaak 10 dat de last onvoldoende vermeldt welke maatregelen getroffen moeten worden om de overtreding(en) te beëindigen. Ten tweede volgt uit zaak 7 en 8 dat in de last de grondslag per overtreding ontbreekt. Uit zaak 4 blijkt ten derde dat de last te ruim is geformuleerd en in zaak 15 juist te beperkend. Voorts blijkt dat in zaak 11 onduidelijk is wat de strekking van de last is. Als laatste is opvallend is dat in zaak 14 de last wel duidelijk genoeg is, ondanks dat de woordkeuze niet goed aansluit bij de beschrijving van de bevindingen.

Daarnaast blijkt dat in vijf zaken geen of onvoldoende onderzoek is verricht.¹⁵⁶ Hierbij is zaak 14 een opmerkelijke zaak.¹⁵⁷ In deze zaak werd, zonder daadwerkelijk onderzoek, ervan uit gegaan dat appellant de dieren naar een hoger perceel kon verplaatsen. Echter, het verplaatsen naar een hoger perceel zou de overtreding niet beëindigen; op die manier werd er nog steeds geen stal of beschutting voor de runderen gecreëerd. Daarbij komt dat het verplaatsen van de runderen niet mogelijk was, omdat jongeren koeien gedekt zouden kunnen worden. Ook gold er bij appellant een transportverbod –waar verweerder van op de hoogte had moeten zijn– waardoor het verplaatsen van de koeien überhaupt geen mogelijkheid was. Bovendien blijkt dat in drie zaken¹⁵⁸ geen veterinaire verklaring is opgenomen en in twee zaken onvoldoende foto's zijn gemaakt.¹⁵⁹ Expliciet komt in zaak 3 naar voren dat de (bedrijf) geen bewijs heeft aangeleverd. In deze zaak stelde de (bedrijf) dat de houder onvoldoende ruimte aan zijn dieren beschikbaar heeft gesteld, en verwees daarbij naar een artikel uit het vakblad Veehouder en Veearts inzake het aantal benodigde ligplaatsen per rund. Het College achtte deze verwijzing onvoldoende om te stellen dat elke rund een ligplaats nodig heeft.¹⁶⁰

Als laatste is één besluit in strijd met artikel 5:6 Awb genomen. Ten tijde van het opleggen van de last onder bestuursdwang was een andere last met een geldigheidsduur van één jaar nog van toepassing.

4.2.2 Af te wegen belangen

In het onderzoek is naast het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel ook gekeken naar de belangafweging. In vijf zaken is de last onevenredig nadelig in verhouding tot het belang van handhaving en het belang van de overtreder.¹⁶¹ In drie van de vijf zaken is spoedbestuursdwang toegepast. Uit deze drie zaken blijkt dat uit de overweging van het College volgt dat het onvoldoende aannemelijk is geworden dat het voor de overtreder

¹⁵³ ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:CBB:2012:BV8500.

¹⁵⁴ ECLI:NL:CBB:2017:118.

¹⁵⁵ ECLI:NL:CBB:2015:290; ECLI:NL:CBB:2018:18; ECLI:NL:CBB:2017:486; ECLI:NL:CBB:2017: 118. ECLI:NL:CBB:2017:473; ECLI:NL:2017:73; ECLI:NL:CBB:2012:BV8500.

¹⁵⁶ ECLI:NL:CBB:2015:290; ECLI:NL:CBB:2017:14; ECLI:NL:CBB:2017:73 ECLI:NL:CBB:2016:173; ECLI:NL:CBB:2012:BV8500.

¹⁵⁷ ECLI:NL:CBB:2016:408.

¹⁵⁸ ECLI:NL:CBB:2017:14, ECLI:NL:CBB:2017:429; ECLI:NL:CBB:2016:357.

¹⁵⁹ ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:CBB:2016:357.

¹⁶⁰ ECLI:NL:CBB:2018:18.

¹⁶¹ ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:CBB:2017:14; ECLI:NL:CBB:2017:73; ECLI:NL:CBB:2016:408; ECLI:NL:CBB:2015:127.

niet mogelijk was om zelf binnen een korte termijn de situatie te verbeteren.¹⁶² De motivering die het College hiervoor geeft is dat *'verweerder geen gegevens heeft aangereikt waaruit volgt dat de toezichthouder op (...) niet de tijd kon nemen om aan appellant aanwijzingen te geven voor de noodzakelijke zorg aan haar dieren, en daartoe een last op te leggen onder bestuursdwang met een passende, zo nodig korte, begunstigingstermijn. Ingeval bij een hercontrole na ommekomst van de begunstigingstermijn was gebleken van gehele of gedeeltelijke niet-naleving daarvan had verweerder dan tot effectuering over kunnen gaan.'*¹⁶³ Bij de overige twee zaken is geen spoedbestuursdwang toegepast en blijkt dat de maatregel in verband met het te dienen doel niet redelijk is.¹⁶⁴ In zaak 2 oordeelde het College onder andere dat de maatregel tot het aanleggen van een afrastering langs de sloot, om verdrinkingrisico van schapen te voorkomen, te beperkend is. Er had namelijk ook volstaan kunnen worden met andere maatregelen, zoals het zodanig van de schapen dat ze niet door het ijs kunnen zakken. Hierdoor is de last onevenredig nadelig.¹⁶⁵

4.2.3 Recidive

Als laatste is er in het onderzoek gekeken naar recidive. Van de vijftien uitspraken blijkt dat er in vier uitspraken sprake is geweest van recidive.¹⁶⁶ Van deze vier zaken wordt echter maar in twee zaken hier dieper op ingegaan. In zaak 7 werd er door het College gesteld dat er geen sprake was van recidive, doordat er geen vergelijking kon worden gemaakt. En in zaak 13 was ook geen sprake van recidive, omdat de maatregel niet hetzelfde was.

4.3 Rechtmatig opgelegde last onder bestuursdwang

4.3.1 Motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel

Van de vijftien onderzochte zaken blijkt dat in veertien zaken voldaan is aan het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. In één zaak is gedeeltelijk voldaan aan deze beginselen.¹⁶⁷

Bij beoordeling of de last onder bestuursdwang rechtmatig is opgelegd, wordt er door het College gekeken of de waarnemingen van de toezichthouders gedetailleerd in het toezichtrapport zijn beschreven en of de waarnemingen zijn onderbouwd door veterinaire verklaring(en) en foto's. Uit de analyse komt naar voren dat het College hierbij bijna altijd dezelfde overweging aanhoudt, te weten: *"Het College is van oordeel dat verweerder op grond van de bevindingen in het toezichtrapport en de veterinaire verklaring terecht heeft vastgesteld dat appellant de wettelijke voorschriften heeft overtreden. In hetgeen appellant heeft aangevoerd bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder niet mocht uitgaan van de juistheid van deze bevindingen. De in het toezichtrapport gedetailleerd beschreven waarnemingen van de toezichthouders worden ondersteund door de bij het toezichtrapport gevoegde foto's en de veterinaire verklaring."*¹⁶⁸

Voorts is naar voren gekomen dat van de vijftien uitspraken, in zes uitspraken de gezondheidstoestand per dier wordt benoemd.¹⁶⁹ Hierbij springt zaak 1 in het oog, nu in deze zaak geen individueel onderzoek van de dieren heeft plaatsgevonden. Het College oordeelde in deze zaak dat *"uit het toezichtrapport en de verklaring ter zitting van toezichthouder (...) volgt dat de stallen overvol waren, waardoor het niet mogelijk was om tussen de runderen te lopen en de runderen individueel te beoordelen."*

¹⁶² ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:CBB:2017:14; ECLI:NL:CBB:2017:73.

¹⁶³ ECLI:NL:CBB:2017:73.

¹⁶⁴ ECLI:NL:CBB:2016:408; ECLI:NL:CBB:2015:127.

¹⁶⁵ ECLI:NL:CBB:2015:127.

¹⁶⁶ ECLI:NL:CBB:2017:486; ECLI:NL:CBB:2017:118; ECLI:NL:CBB:2016:324; ECLI:NL:CBB:2015:127.

¹⁶⁷ ECLI:NL:2015:128.

¹⁶⁸ Zo blijkt bijvoorbeeld uit ECLI:NL:CBB:2017:472.

¹⁶⁹ ECLI:NL:CBB:2018:20; ECLI:NL:CBB:2015:434; ECLI:NL:CBB:2015:409; ECLI:NL:CBB:2015:128; ECLI:NL:CBB:2015:355.

*Bovendien worden in de veterinaire verklaring de werknummers van een aantal runderen met achterstallig klauwonderhoud genoemd. In zoverre is dus wel sprake geweest van individueel onderzoek van klauwproblemen.”*¹⁷⁰

Indien uit het toezichtrapport, de veterinaire verklaring en de gevoegde foto's blijkt dat er in de stal en/of uitrusting scherpe uitstekende delen aanwezig zijn, is het niet relevant of de dieren feitelijk door dit uitstekende deel verwondingen hebben opgelopen. Het gaat er om dat de houder van een dier een zorgplicht heeft en dat hij dient te voorkomen dat de dieren zich aan de uitstekende en of scherpe delen kunnen verwonden.¹⁷¹

Als laatste is in één zaak uitdrukkelijk aan de hand van stukken gemotiveerd dat er sprake is van een overtreding.¹⁷² Ten aanzien van de ligplaatsen per rund, gaf de (bedrijf) aan dat zij niet de norm hanteert van één ligplaats per rund. Wel stelde de (bedrijf) dat overbezetting leidt tot negatieve invloed op het welzijn van runderen, omdat runderen dienen te beschikken over een ruime gelegenheid om naar eigen behoefte te gaan liggen. Daarbij is gedragssynchroniciteit, in bijzonder het gezamenlijk kunnen liggen, belangrijk voor het natuurlijk gedrag van het rund. Deze stelling is door de (bedrijf) aan de hand van het rapport van de Raad voor Dieraangelegenheden met daarin wetenschappelijke literatuur vermeld, onderbouwd.¹⁷³

Van de vijftien zaken wordt in vijf zaken ingegaan of de last voldoende duidelijk is.¹⁷⁴ Zo wordt in zaak 6 en 9 duidelijk genoeg omschreven wat de geconstateerde overtredingen zijn en wat van de overtreder wordt verwacht. Echter, in zaak 10 blijkt dat niet uit de last kan worden opgemaakt welke overtreding er hebben plaatsgevonden en welke voorschriften er zijn overtreden.¹⁷⁵ Ook in zaak 12 is de overtreding niet specifiek in de last opgenomen.¹⁷⁶

4.3.2 Af te wegen belangen

Naar voren komt dat van de vijftien geanalyseerde zaken, negen zaken ingaan op de belangenafweging. Blijkens de analyse zijn er vier zaken waarbij in redelijkheid gebruik kon worden gemaakt van de bevoegdheid om spoedbestuursdwang toe te passen.¹⁷⁷ Hierbij wordt door het College in acht genomen welk voorschrift is overtreden en of die overtreding vereist dat er terstond bestuursdwang wordt toegepast. Zo volgt uit zaak 2 dat het ontbreken van voorzieningen in de eerste levensbehoefte, waaronder water en voer, kan leiden tot het terstond toepassen van bestuursdwang. Bij beoordeling of in redelijkheid gebruik kon worden gemaakt om terstond bestuursdwang toe te passen, wordt voorts door het College bijna altijd dezelfde motivering gebruikt. Deze motivering luidt als volgt: *"Niets wijst erop dat appalant zelf, op zijn eigen bedrijf, in staat was om hieraan op korte termijn uitvoering te geven of kon regelen dat de betrokken runderen elders in een stal met de vereiste voorzieningen werden ondergebracht."*¹⁷⁸

Verder blijkt in vier zaken het belang van de overtreder in verhouding met handhaving niet werd geschaad. Zo blijkt uit zaak 5 dat appalant niet in zijn belangen werd geschaad, nu in het toezichtrapport de overtredingen uitgebreider staan beschreven dan het primaire besluit. Uit het primaire besluit blijkt voldoende duidelijk welke bepalingen appellant heeft overtreden en welke maatregelen hij concreet diende te nemen.¹⁷⁹

¹⁷⁰ ECLI:NL:CBB:2018:20.

¹⁷¹ ECLI:NL:CBB:2017:156; ECLI:NL:CBB:2017:491; ECLI:NL:CBB:2015:355.

¹⁷² ECLI:NL:CBB:2018:20.

¹⁷³ ECLI:NL:CBB:2018:20.

¹⁷⁴ ECLI:NL:CBB:2017:138; ECLI:NL:CBB:2017:421; ECLI:NL:CBB:2017:491; ECLI:NL:CBB:2017:387; ECLI:NL:CBB:2015.

¹⁷⁵ ECLI:NL:CBB:2017:387.

¹⁷⁶ ECLI:NL:CBB:2015:128.

¹⁷⁷ ECLI:NL:CBB:2017:472; ECLI:NL:CBB:2015:434; ECLI:NL:CBB:2016:236; ECLI:NL:CBB:2015:409.

¹⁷⁸ ECLI:NL:CBB:2017:472.

¹⁷⁹ ECLI:NL:CBB:2017:138

Ook wanneer voorafgaand aan de last onder bestuursdwang een waarschuwing is gegeven, is het belang van appellant niet geschonden. Immers heeft hij de mogelijkheid gekregen om de overtreding te beëindigen.¹⁸⁰ Indien blijkt dat in de last niet de overtredingen zijn opgenomen (strijd met art. 5:9 Awb), maar uit het toegezonden toezichtrapport en veterinaire wel voldoende blijkt welke overtredingen zijn begaan, zijn de belangen ook niet geschonden.

4.3.3 Recidive

Ook bij het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang is er als laatste gekeken naar recidive. Van de vijftien uitspraken blijkt dat er in zes uitspraken sprake is geweest van recidive.¹⁸¹ In vijf van de zes uitspraken heeft het College meegewogen dat er sprake was van recidive.¹⁸² In twee van deze zaken¹⁸³ is er een last opgelegd tot voorkoming van herhaling. Hierbij overwoog het College dat *"een dergelijke last kan worden opgelegd, indien een overtreding heeft plaatsgevonden en gevaar voor herhaling voor de hand ligt. Voorts heeft het College overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een last strekt tot voorkoming van herhaling van eerdere overtredingen verschillende omstandigheden op zichzelf en in onderlinge samenhang bezien een rol spelen. Het gaat hier om omstandigheden die een beeld geven van de mate van continuïteit in de aan orde zijnde overtredingen, zoals de aard van de overtreding, de mate van overeenkomst - bijvoorbeeld wat betreft de plaats ervan - met de eerdere geconstateerde overtredingen en het tijdsverloop sinds die overtreding. Voor de aard van de overtreding is onder meer van belang dat het gaat om overtredingen van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking, wil gesproken kunnen worden van een herhaling. Om tot de conclusie te komen dat de last strekt ter voorkoming van een herhaling, is vereist dat de omstandigheden ten tijde van het opleggen van de last op één lijn kunnen worden gesteld met de omstandigheden ten tijde van de eerdere overtreding."*¹⁸⁴

¹⁸⁰ ECLI:NL:CBB:2017:156; ECLI:NL:CBB:2015:355.

¹⁸¹ ECLI:NL:CBB:2015:434; ECLI:NL:CBB:2017:491; ECLI:NL:CBB:2016:236; ECLI:NL:CBB:2015:128; ECLI:NL:CBB:2015:409; ECLI:NL:CBB:2015:354.

¹⁸² ECLI:NL:CBB:2015:434; ECLI:NL:CBB:2017:491; ECLI:NL:CBB:2016:236; ECLI:NL:CBB:2015:409; ECLI:NL:CBB:2015:354.

¹⁸³ ECLI:NL:CBB:2015:354; ECLI:NL:CBB:2017:491.

¹⁸⁴ ECLI:NL:CBB:2017:491.

5. Conclusie en aanbeveling

In dit hoofdstuk is getracht om door middel van de beantwoording van meerdere deelvragen, uiteindelijk een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, die luidt:

"Welk advies kan op basis van wetsanalyse, jurisprudentie- en literatuuronderzoek worden gegeven aan de (bedrijf) inzake het rechtmatig opleggen van de last onder bestuursdwang met betrekking tot art. 2.2 lid 8 Wet dieren omtrent het onthouden van de nodige verzorgen van gehouden dieren?"

5.1 Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 is getracht door middel van een analyse van zowel de Awb als haar wetsgeschiedenis antwoord te geven op de deelvraag, die ziet op de algemene uitleg van de last onder bestuursdwang.

Onder een last onder bestuursdwang wordt volgens art 5:21 Awb een herstelsanctie verstaan, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. De last onder bestuursdwang is dus een herstelsanctie en is gericht op herstel van de overtreding. Indien de last niet tijdig wordt uitgevoerd, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om zelf de overtreding te beëindigen. De enige manier, afgezien van de mogelijkheid tot intrekking, om daadwerkelijke uitvoering van bestuursorgaan te voorkomen, is dat de belanghebbenden zelf, binnen door het bestuursorgaan gegund termijn, de vereiste maatregelen neemt om op die manier een einde te maken aan de overtreding(en).

Ook is in dit hoofdstuk getracht om door middel van wets- en literatuuranalyse antwoord te geven op de tweede deelvraag. Deze deelvraag ziet op de algemene vereisten voor het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Bij de voorbereiding en inhoud van een last onder bestuursdwang dient allereerst te worden nagegaan hoe de relevante feiten liggen en welke belangen betrokken zijn. Indien er sprake is van een overtreding dan dient het bestuursorgaan bewijs te verzamelen. Vervolgens dient in de sanctiebeschikking de overtreding alsmede het overtreden voorschrift te worden vermeld en omschrijft de last de te nemen maatregelen. Voor de vraag aan wie de last onder bestuursdwang kan worden opgelegd, is het van belang om te weten wie de normadressaat is, of er meerder overtreders zijn, aan wie de feitelijke overtreding kan worden toegerekend (functioneel daderschap) en of de sanctie ook aan anderen dan de overtreders kan worden opgelegd. Voorts vermeldt de beschikking de termijn waarbinnen de last moeten worden uitgevoerd. Deze termijn vangt aan op het moment dat de sanctiebeschikking in werking treedt. Indien het bestuursorgaan overgaat tot de daadwerkelijke uitvoering van de last onder bestuursdwang geschiedt toepassing daarvan op kosten van de overtreder, tenzij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen. Verder wordt de last bekendgemaakt aan de overtreder, de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en de aanvrager. Bekendmaking geschiedt door toezending of uitreiking. Wanneer niet bekend is wie de overtreder is, geschiedt bekendmaking op een andere geschikte wijze. Het besluit treedt met of een in het besluit aangegeven periode na, bekendmaking in werking. Daarnaast moet het bestuursorgaan de belangen die vóór en tegen handhaving pleiten tegen elkaar afwegen. Als laatste moet het bestuursorgaan, naast de wet, ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.

5.2 Hoofdstuk 3

In hoofdstuk drie is er getracht om door middel van Europese richtlijnen en kamerstukken antwoord te geven op de deelvraag die ziet op de nodige verzorging van het gehouden dier.

In dit hoofdstuk is aangegeven dat er onderscheidt wordt gemaakt tussen gehouden dieren, namelijk: landbouwhuisdieren, gezelschapsdieren en hobbydieren. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de richtlijn 98/58/EG een belangrijk uitgangspunt vormt voor de welzijn en verzorging van alle categorie gehouden dieren. Uit de richtlijn volgt dat de bewegingsvrijheid van dieren niet op zodanige wijze mag worden beperkt, dat het dier daardoor aan het dier onnodig lijden of letsel wordt toegebracht. Ook blijkt uit het rapport van de Raad voor Dieraangelegenheden dat voor alle diercategorieën geldt dat de dieren voldoende ruimte moeten hebben om zich normaal voort te kunnen bewegen, te keren, te gaan staan of te liggen. Voor de huisvesting van dieren blijkt dat de materialen die worden gebruikt voor een hok of uitrusting niet schadelijk mogen zijn. Daarnaast moet, gelet op de ethologische en fysiologische behoeften van dieren, in een hok of uitrusting voldoende licht aanwezig zijn. Ook dient er rekening te worden gehouden met luchtcirculatie, stofgehalte van de lucht, temperatuur, de luchtvochtigheid en gasconcentraties. Ten aanzien van hygiëne blijkt uit verschillende richtlijnen voor landbouwhuisdieren dat lokalen, hokken, uitrusting en gereedschap op passende wijze gereinigd moeten worden, zodat ziektes worden voorkomen. Ook moeten stallen of uitrustingen worden schoongemaakt, zodat geen vliegen en knaagdieren worden aangetrokken. En dienen stallen, indien een nieuwe groep dieren binnenkomt, te worden gereinigd. Voor voeder en drinkwater blijkt dat de landbouwhuisdieren te allen tijde moeten beschikken over voldoende water en moet het voer per dier afgestemd zijn op de fysiologische behoeften.

5.3. Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 5 is er getracht om door middel van een analyse van 30 uitspraken van het CBb antwoord te geven op twee deelvragen. Deze twee deelvragen zien op de beoordeling van de rechter onder welke feiten en omstandigheden een last onder bestuursdwang (on)rechtmatig is opgelegd.

Uit de analyse is geen heldere lijn ontdekt waaruit blijkt onder welke feiten en omstandigheden de rechter beoordeelt dat een last onder bestuursdwang rechtmatig is opgelegd. Dit komt omdat de eisen die door de rechter aan een motivering wordt gesteld, afhangen van de omstandigheden per geval. Wel zijn een aantal punten naar voren gekomen, afhankelijk van de omstandigheden per geval, waarmee de (bedrijf) in de toekomst rekening kan houden. Zo is uit het jurisprudentieonderzoek gebleken dat ten aanzien van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel in een aantal uitspraken de gezondheidstoestand per dier ontbreekt. Uit de motivering van het College blijkt dat het voldoende is om aan de hand van I&R-nummers of uiterlijke kenmerken te bewijzen dat er sprake is van een 'individueel onderzoek'. Ook volgt uit meerdere zaken dat er geen conditiescore van de dieren is vastgesteld, terwijl het college hier in zekere zin veel rekening mee houdt. De conditiescores zijn namelijk een goede indicator om weer te geven hoe het met de gezondheid en welzijn van de dieren gaat. Voorts is in een aantal uitspraken naar voren gekomen dat de last onnauwkeurig is. Bijvoorbeeld omdat de last niet omschrijft welke maatregelen getroffen moeten worden. Deze onnauwkeurigheid speelt ook een rol bij de belangenafweging, omdat de overtreder op de hoogte moet zijn van de maatregelen die hij dient te treffen. Bij de belangenafweging wordt door het College ook gekeken of er voor de minst bezwaarlijke oplossing is gekozen. Daarnaast blijkt dat het College in een aantal uitspraken stelt dat er onvoldoende onderzoek of geen onderzoek is verricht. Echter blijkt uit de motivering van het College niet altijd waarom er onvoldoende onderzoek is verricht, waardoor ook niet duidelijk wordt onder welke feiten en omstandigheden de last onder bestuursdwang onrechtmatig is opgelegd.

Tevens blijkt dat wanneer spoedbestuursdwang onrechtmatig is opgelegd vrijwel altijd door het College wordt gemotiveerd dat er of geen sprake was van spoed of dat er onvoldoende is gemotiveerd dat een passende, zo nodige korte, begunstigingstermijn had kunnen worden gegeven. Wanneer het College van oordeel is dat het besluit voldoende is gemotiveerd, wordt daartoe in de motivering alleen opgenomen dat dat aan de hand van de waarnemingen uit het toezichtrapport, de veterinaire verklaring en foto's is. Uit deze overweging blijkt echter niet onder welke omstandigheden of feiten, die in het rapport zijn opgenomen, dat de last rechtmatig is opgelegd. Uit de analyse blijkt als laatste dat indien in de stal en of uitrusting scherpe en uitstekende delen aanwezig zijn, het niet relevant is of de dieren feitelijk door dit uitstekende deel verwondingen hebben opgelopen. Hierbij gaat er om dat de houder van een dier een zorgplicht heeft en dat hij dient te voorkomen dat de dieren zich aan de uitstekende en of scherpe delen kunnen verwonden.

5.2 Aanbevelingen

Omdat uit dit onderzoek geen duidelijke lijn naar voren is gekomen, waaruit blijkt onder welke feiten en omstandigheden de rechter beoordeelt dat een last onder bestuursdwang rechtmatig is opgelegd, is mijn advies om een onderzoek uit te voeren naar het kostenverhaal van de last onder bestuursdwang. Tegen een kostenverhaalsbeschikking staat namelijk ook een bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsprocedure open. Daarnaast volgt uit artikel 5:31C Awb dat bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang mede betrekking heeft op de kostenverhaalsbeschikking. Dat betekent dat indien het College overweegt dat de last onder bestuursdwang rechtmatig is opgelegd, in de procedure ook wordt gekeken of de kosten redelijkerwijze voor de overtreder behoorde te komen. De oorzaak dat de (bedrijf) vaak gemoeid blijft met de kosten, kan dus ook liggen aan het kostenverhaal. Indien er onderzoek wordt gedaan naar het kostenverhaal, adviseer ik om alleen de zaken te onderzoeken waarbij de kosten redelijkerwijze niet of niet geheel voor de overtreder behoorde te komen. Op die manier kan er namelijk naar voren komen of de (bedrijf) 'proportioneel' heeft gehandeld.

Gezien uit dit onderzoek wel naar voren is gekomen dat sommige besluiten niet voldoende zijn gemotiveerd, dan wel niet zorgvuldig zijn genomen, heb ik om die reden een stappenplan gemaakt. Dit stappenplan is gemaakt voor de toezichthouders en kan gebruikt worden als geheugensteuntje. Het stappenplan is opgenomen in bijlage 3.

Literatuurlijst

Boeken

- C.L.G.F.H. Albers, *Bestuursrecht begrepen*, Den Haag, Boom, 2013.
- P.J.J. van Buuren e.a., *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer, Kluwer, 2014.
- W.M.B. Elfrink, G.W. de Ruiter, *Bestuursrecht*, Den Haag, Boom, 2015
- J.W.P. Verheugt, *Inleiding in het Nederlandse recht*, Den Haag, Boom, 2013.
- Y.M. Visscher, *Praktisch Staatsrecht*, Groningen/Houten, Noordhoff Uitgevers, 2013.

Kamerstukken

- Memorie van Antwoord, *Kamerstukken I*, 2009-2010, 31389, nr. C
- Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2007-2008, 31389, nr. 3
- Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29702, nr. 3
- Besluit van Minister van Economische Zaken en Klimaat van 13 november 2017, WJZ/17166843
- Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II*, 1993/1994, 23700, nr 3
- Nota van Toelichting, Staatsblad, 2012, nr. 603

Rapporten

- Ministerie van Landbouw, *Natuur en Voedselkwaliteit, Nationale Agenda Diergezondheid Voorkomen is beter dan genezen*, 2007-2015, p. 57-58
- Raad voor de Dieraangelegenheden, *Rapport inachtneming van dierenwelzijn in huisvestingonderzoek in de veehouderij*, februari 1997, p. 4

Richtlijnen

- Commissiedocument 865 van 2009
- Richtlijn 98/58/EG van de Raad van 20 juli 1998 inzake de bescherming van voor landbouwdoeleinden gehouden dieren.
- Richtlijn 2008/120/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens.
- Richtlijn 2008/119/EG van de Raad van 18 december 2008 tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van kalveren.

Richtlijn 1999/74/EG van de Raad van 19 juli 1999 tot vaststelling van minimumnormen voor de bescherming van legkippen.

Tijdschriftartikelen

C.L.G.F.H. Albers, *De 'beginselfplicht' tot handhaving. Een stoelendans tussen de rechter en bestuur?*, Gst 2004/68, p. 1-3

Corien Prins, *Bestuursrecht & digitalisering*, NJB 2018/05, afl. 8, p. 539

D.A.B. Klein Lendrink, *Functioneel ouderschap van rechtspersonen onder de Algemene wet bestuursrecht*, SDU 2015/3, p. 4

Uitspraken

College van Beroep voor het bedrijfsleven:

ECLI:NL:CBB:2015:290
ECLI:NL:CBB:2015:127
ECLI:NL:CBB:2018:18
ECLI:NL:CBB:2017:486
ECLI:NL:CBB:2017:14
ECLI:NL:CBB:2017:230
ECLI:NL:CBB:2017:118
ECLI:NL:CBB:2017:473
ECLI:NL:CBB:2017:429
ECLI:NL:CBB:2017:73
ECLI:NL:CBB:2016:173
ECLI:NL:CBB:2016:357
ECLI:NL:CBB:2016:324
ECLI:NL:CBB:2016:408
ECLI:NL:CBB:2012:BV8500
ECLI:NL:CBB:2018:20
ECLI:NL:CBB:2017:472
ECLI:NL:CBB:2015:148
ECLI:NL:CBB:2015:434
ECLI:NL:CBB:2017:138
ECLI:NL:CBB:2017:421
ECLI:NL:CBB:2017:156
ECLI:NL:CBB:2017:329
ECLI:NL:CBB:2017:491
ECLI:NL:CBB:2017:387
ECLI:NL:CBB:2016:236
ECLI:NL:CBB:2015:128
ECLI:NL:CBB:2015:409
ECLI:NL:CBB:2015:355
ECLI:NL:CBB:2015:354
ECLI:NL:CBB:2016:135
ECLI:NL:CBB:2016:309

Raad van State:

ECL:NL:RVS:2002:AE2807
ECLI:NL:RVS:2005:AT8769.
ECLI:NL:RVS:2011:BP7166
ECLI:NL:RVS:2014:515
ECLI:NL:RVS:2011:BU9436

Bijlage 1

Artikel 1.6. Houden van dieren

- 1** De bewegingsvrijheid van een dier wordt niet op zodanige wijze beperkt dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht.
- 2** Een dier wordt voldoende ruimte gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften.
- 3** Een dier wordt, indien het niet in een gebouw wordt gehouden, bescherming geboden tegen slechte weersomstandigheden, gezondheidsrisico's en zo nodig roofdieren.
- 4** De houder van een dier dat in een gebouw of kooi wordt gehouden, draagt er zorg voor dat het dier daaruit niet kan ontsnappen.

Artikel 1.7. Verzorgen van dieren

Degene die een dier houdt, draagt er zorg voor dat een dier:

- a.** wordt verzorgd door een persoon die beschikt over de voor die verzorging nodige kennis en vaardigheden;
- b.** slechts onder de hoede wordt gesteld van een persoon die kennelijk tot de verzorging in staat is;
- c.** dat ziek of gewond lijkt onmiddellijk op passende wijze wordt verzorgd;
- d.** een toereikende behuizing heeft onder voldoende hygiënische omstandigheden;
- e.** een voor dat dier toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer krijgt toegediend op een wijze die past bij het ontwikkelingsstadium van het dier;
- f.** toegang heeft tot een toereikende hoeveelheid water van passende kwaliteit of op een andere wijze aan zijn behoefte aan water kan voldoen;
- g.** voldoende verse lucht of zuurstof krijgt.

Artikel 1.8. Behuizing

- 1** Een ruimte waarin een dier wordt gehouden, wordt voldoende verlicht en verduisterd om aan de ethologische en fysiologische behoeften van het dier te voldoen.
- 2** Behuizingen, waaronder begrepen de vloer, waarin een dier verblijft en inrichtingen voor de beschutting voor een dier zijn op zodanige wijze ontworpen, gebouwd en onderhouden dat bij de dieren geen letsel of pijn wordt veroorzaakt en bevatten geen scherpe randen of uitsteeksels waaraan het dier zich kan verwonden.
- 3** In de ruimte waarin een dier wordt gehouden, worden geen materialen en, in voorkomend geval, bodemdekking gebruikt die ongeschikt of schadelijk zijn voor het dier.
- 4** De materialen, bedoeld in het derde lid, kunnen eenvoudig worden gereinigd en ontsmet.

Bijlage 2

Personeel

1. De dieren moeten worden verzorgd door een voldoende aantal personen die over de nodige vaardigheden, kennis en vakbekwaamheid beschikken.

Controles

2. Alle dieren die worden gehouden in veehouderijsystemen waar hun welzijn afhangt van frequente verzorging door de mens, moeten ten minste eenmaal per dag worden gecontroleerd. Dieren die in andere systemen worden gehouden, moeten zo vaak worden gecontroleerd dat lijden wordt voorkomen.
3. Er moet voldoende (vaste of draagbare) verlichting zijn voor een grondige controle van de dieren op elk willekeurig tijdstip.
4. Dieren die ziek of gewond lijken, moeten onmiddellijk op passende wijze worden verzorgd, en wanneer die zorg geen verbetering in de toestand van het dier brengt, moet zo spoedig mogelijk een dierenarts worden geraadpleegd. Zieke of gewonde dieren moeten zo nodig worden afgezonderd in een passend onderkomen met, in voorkomend geval, gerieflijk, droog ligstro.

Bijhouden van een register

5. De eigenaar of houder van de dieren moet een register bijhouden van de verstrekte medische zorg en het bij iedere controle geconstateerde aantal sterfgevallen.

Indien gelijkwaardige gegevens voor andere doeleinden moeten worden bijgehouden, kan daarmee ook voor de doeleinden van deze richtlijn worden volstaan.

6. Het register moet ten minste drie jaar worden bewaard en desgevraagd, alsmede bij de controles, aan de bevoegde autoriteiten worden voorgelegd.

Bewegingsvrijheid

7. De bewegingsvrijheid die past bij het dier, met inachtneming van de soort en overeenkomstig de bestaande ervaring en de wetenschappelijke kennis, mag niet op zodanige wijze worden beperkt dat het dier daardoor onnodig lijden of letsel wordt toegebracht.

Wanneer een dier permanent of geregeld wordt aangebonden, vastgeketend of geïmmobiliseerd, moet het voldoende ruimte worden gelaten voor zijn fysiologische en ethologische behoeften, overeenkomstig de bestaande ervaring en de wetenschappelijke kennis.

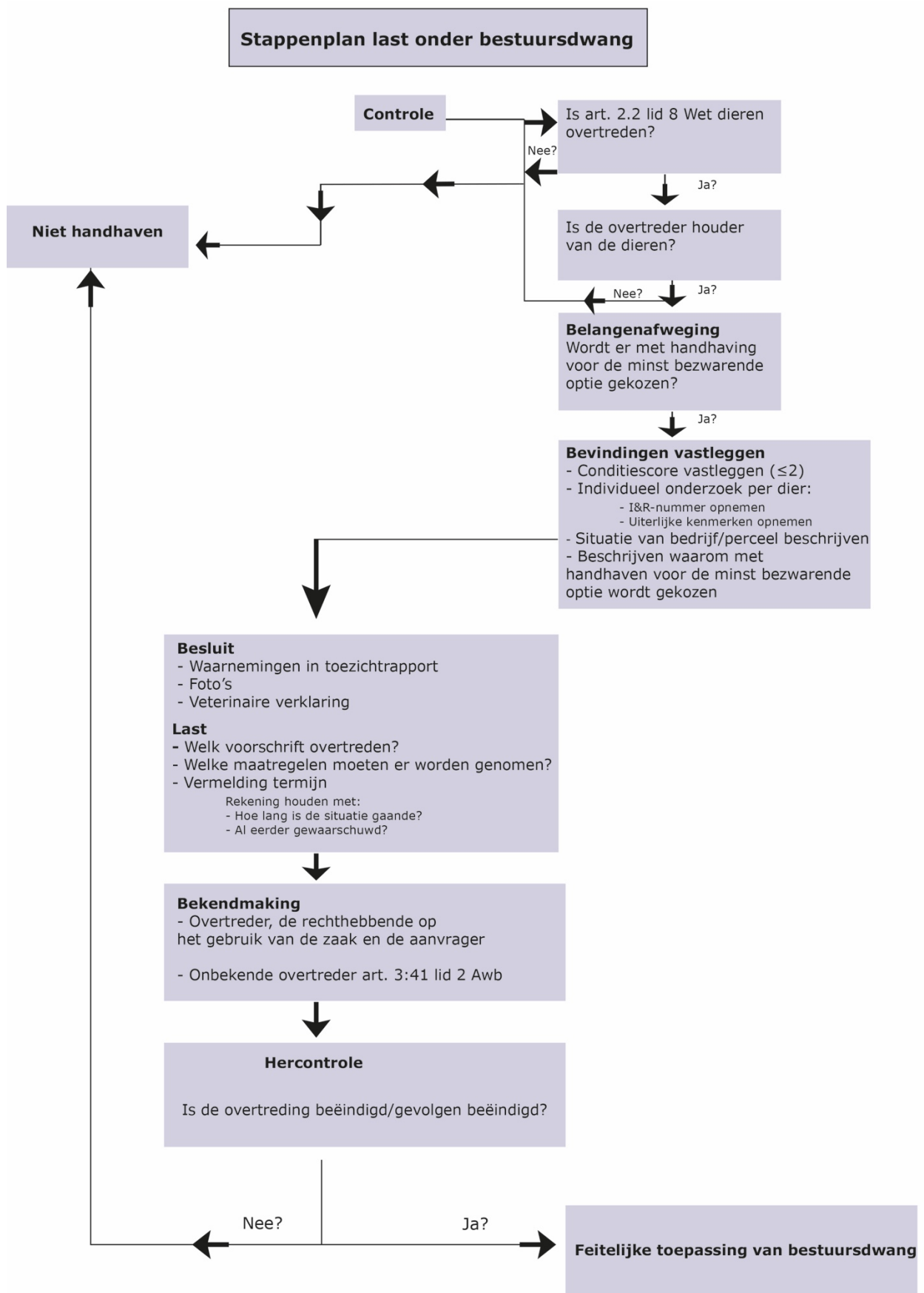
Gebouwen en behuizing

8. De materialen die worden gebruikt voor de behuizing, met name de bouw van de hokken en de uitrusting waarmee de dieren in aanraking kunnen komen, mogen niet schadelijk zijn voor de dieren en moeten grondig gereinigd en ontsmet kunnen worden.
9. Behuizing en inrichtingen voor de beschutting van dieren moeten zodanig geconstrueerd zijn en in een zodanige staat van onderhoud verkeren dat er geen scherpe randen of uitsteeksels zijn die de dieren kunnen verwonden.
10. De luchtcirculatie, het stofgehalte van de lucht, de temperatuur, de relatieve luchtvochtigheid en de gasconcentraties moeten binnen zodanige grenzen worden gehouden dat zij niet schadelijk zijn voor de dieren.
11. In gebouwen gehouden dieren mogen niet voortdurend in het duister worden gehouden of in kunstlicht verblijven zonder dat dit voor een passende periode wordt uitgeschakeld. Indien het beschikbare natuurlijke licht niet voldoende is voor de ethologische en fysiologische behoeften van de dieren, moet geschikt kunstlicht aanwezig zijn.

Niet in gebouwen gehouden dieren

12. Dieren die niet in gebouwen gehouden worden, moeten zo nodig voorzover mogelijk beschermd worden tegen slechte weersomstandigheden, roofdieren en gezondheidsrisico's.

Bijlage 3



Bijlage 4

Pics/Uitspraken	Zaak 1 ¹⁸⁵	Zaak 2 ¹⁸⁶	Zaak 3 ¹⁸⁷	Zaak 4 ¹⁸⁸	Zaak 5 ¹⁸⁹
rechtmatig gelegd?	JA	JA	JA	JA	JA
terecht vastgesteld t artikel 2.2 lid 8 et dieren is ertreden? (art. 37 Gwwd)	NEE	JA	NEE/ gedeeltelijk (1.6)	NEE	NEE
oedbestuurs- ang toegepast?	NEE	NEE	NEE	NEE	JA
as de situatie oedeisend?	NVT	NVT	NVT	NVT	NEE
arom wel/niet?	NVT	NVT	NVT	NVT	Goede conditie, niet hulpbehoevend. Stroom was niet afgesloten en de zuurstofpompen draaiden naar behoren. Pas na het afsluiten van de stroom zouden de vissen binnen enkele uren ziek worden en sterven.
ake van recidive?	NEE	JA	NEE	JA	NEE
het besluit rgvuldig genomen gemotiveerd? (46 jo. 3:47 jo. 7:12 yb)	-Constateringen in het toezicht zijn onvoldoende om te stellen dat de nodige zorg wordt onthouden. -Er valt niet uit te sluiten dat paard tijdens de controle medicatie kreeg (geen onderzoek naar gedaan). -Communicatie niet mogelijk doet hier niet aan af – verweerder moet bewijzen. -Dierenarts verklaard dat paard geen zieke indruk maakt -In het toezichtrapport staan alleen constateringen vermeld, waaronder dat het paard hoefbevangen is, het paard erg mager is en	-Last is onnodig beperkend met betrekking tot de keuze voor de te nemen maatregelen om de overtreding te beëindigen. -Niet gebleken dat schapen hele jaar door verdrinkingsrisico lopen.	-Onvoldoende onderbouwd dat natuurlijk gedrag van runderen vereist dat voor elk rund één ligplaats moet zijn. -Geen bewijs aangeleverd in de vorm van algemeen aanvaarde resultaten van (empirisch) wetenschappelijk bewijs, door brancheorganisaties of andere organisaties. -Verwijzing naar het artikel uit het vakblad "Veehouder en Veearts" onvoldoende. - Onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe de overtreding ongedaan kan worden gemaakt. 18 februari 2016	-Onzorgvuldig genomen; andere last met een geldigheidsduur van één jaar was nog van toepassing. Hierdoor is de last in strijd met art. 5:6 Awb.	-Geen preventief herstelsanctiebesluit (5:7 Awb). -Aangevoerde feiten onvoldoende basis dat er ten tijde van controle sprake was dat de vissen pijn of letsel zouden krijgen. -Onvoldoende gemotiveerd sprake van spoed. -Geen veterinaire verklaring opgesteld (ter onderbouwing).

¹⁸⁵ ECLI:NL:CBB:2015:290

¹⁸⁶ ECLI:NL:CBB:2015:127

¹⁸⁷ ECLI:NL:CBB:2018:18

¹⁸⁸ ECLI:NL:CBB:2017:486

¹⁸⁹ ECLI:NL:CBB:2017:14

	dunne ontlasting en diarree heeft. Deze constatering zijn onvoldoende om te concluderen dat aan het paard de nodige zorg is onthouden.				
onderzoek gedaan naar de situatie?	Geen nader onderzoek naar verzorging of gezondheid verricht. Nadere onderzoek naar de verzorging of gezondheid van de paarden heeft verweerder niet verricht. Daarom valt niet uit te sluiten, zoals appalant stelt, dat het paard ten tijde van de controle medicatie kreeg en dat deze medicatie nog niet het gewenste effect had.		NVT	NVT	Onvoldoende gegeven aangereikt dat welzijn van vissen aangetast zou worden indien de stroom wordt afgesloten.
de last voldoende duidelijk?		-De last is te ruim geformuleerd en de last is onnodige beperkend m.b.t. de te nemen maatregelen. Er is niet gebleken dat de schapen het hele jaar door verdrinkingsrisico lopen. -Maatregel om afrastering te bouwen is te beperkend. -Last dienen te beperken om ten tijde van vorst en dooi maatregelen te treffen.	Onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe de overtreding ongedaan kan worden gemaakt.	De last is te ruim geformuleerd.	NVT

lang van overtreding		-De last is daarom onevenredig nadelig voor appellant in verhouding tot het met bestreden besluit te dienen belangen (er had namelijk ook volstaan kunnen worden met andere maatregelen, zoals het zodanig huisvesten van de schapen dat ze niet verdrinken).			-Optreden niet gerechtvaardigd, want tijdens de controle wa- geen sprake van een overtreding. -Medewerkers hadden verzorging over kunnen nemen (appellant gedetineerd). -Onvoldoende gemotiveerd dat niet een passende, zo nodige korte, begunstigingstermijn, had kunnen worden gegeven.
-------------------------	--	---	--	--	---

Topics/Uitspraken	Zaak 6 ¹⁹⁰	Zaak 7 ¹⁹¹	Zaak 8 ¹⁹²	Zaak 9 ¹⁹³	Zaak 10 ¹⁹⁴
rechtmatig gelegd?	GEDEELTELIJK (12 paarden niet)	JA	JA	JA (1 fries paard rechtmatig)	JA
terecht gesteld dat artikel 2.2 lid 8 Wet eren is overtreden? (f art. 37 Gwvd)	GEDEELTELIJK	GEDEELTELIJK	GEDEELTELIJK	GEDEELTELIJK	NEE
oedbestuurs- vang toegepast?	NEE	JA	NEE	NEE	JA
as de situatie oedeisend?	NVT	NEE	NVT	NVT	NEE
aarom wel/niet?	NVT	De conditiescore van deze dieren duidt niet op een noodzaak tot het onmiddellijk ingrijpen. Twee dagen gewacht alvorens over te gaan tot terstond toepassen van bestuursdwang.	NVT	NVT	De onhygiënische situatie ter plaatse was onvoldoende grondslag voor het toepassen van spoedbestuursdwan
prake van recidive?	NEE	Het College stelt dat er geen vergelijking kan worden gemaakt met de gezondheids- toestand die eerder is waargenomen (recidive), omdat de conditiescores en de I&R-nummers van de runderen ontbreken	NEE	NEE	NEE

¹⁹⁰ ECLI:NL:CBB:2017:230

¹⁹¹ ECLI:NL:CBB:2017:118

¹⁹² ECLI:NL:CBB:2017:473

¹⁹³ ECLI:NL:CBB:2017:429

¹⁹⁴ ECLI:NL:CBB:2017:73

44

de last voldoende videlijk? rechtszekerheids- ginsel)		In het besluit staat niet specifiek per overtreding welke wettelijke bepalingen zijn overtreden.	-T.a.v. onvoldoende voer: grondslag overtreding niet opgenomen in maatregel. -Overtreding t.a.v. voer niet in toezichtrapport vermeld. -Onvoldoende om overtreden artikel in bijlage op te nemen.		Het toezichtrapport vermeld niet welke maatregelen moete worden getroffen or de overtredingen te beëindigen.
elang van overtreding		-T.a.v. schone droge liplekken ziet college niet in waarom geen termijn kon worden geboden -Kennelijk geen sprake van spoed, omdat twee dagen heeft gewacht tot uitvoering van de last			-Onvoldoende gemotiveerd dat nie een passende, zo nodige korte, begunstigingstermijn had kunnen worden gegeven.

Topics/Uitspraken	Zaak 11 ¹⁹⁵	Zaak 12 ¹⁹⁶	Zaak 13 ¹⁹⁷	Zaak 14 ¹⁹⁸	Zaak 15 ¹⁹⁹
rechtmatig gelegd?	JA	GEDEELTELIJK (t.a.v. 2 maatregelen)	JA	JA	JA
terecht stgesteld dat tikel 2.2 lid 8 Wet eren is overtreden? (f art. 37 Gwwd)	NEE	NEE	JA	JA	NEE
oedbestuurs- vang toegepast?	NEE	NEE	JA	NEE	NEE
as de situatie oedeisend?	NVT	NVT	NEE	NEE	NVT
aarom wel/niet?	NVT	NVT	-De conditiescore van de dieren, is in vergelijking met een dag eerder, niet achteruit gegaan. -Toezichthoudend dierenarts verklaard dat conditiescore van 2,5 bij een paard aanvaardbaar is.	NVT	NVT

¹⁹⁵ ECLI:NL:CBB:2016:173

¹⁹⁶ ECLI:NL:CBB:2016:357

¹⁹⁷ ECLI:NL:CBB:2016:324

¹⁹⁸ ECLI:NL:CBB:2016:408

¹⁹⁹ ECLI:NL:CBB:2012:BV8500

sprake van recidive?	JA	NEE	NEE: Bij de controle was de kwaliteit van het voer niet de reden om een last op te leggen, maar alleen de omstandigheid dat de dieren niet over voldoende voer konden beschikken. De last die eerder was opgelegd had betrekking op het feit dat de paarden ruwvoer van onvoldoende kwaliteit kregen.	NEE	JA
het besluit onvoldoende gemotiveerd? :46 jo. 3:47 jo. 12 Awb)	-Geen bevoegdheid last onder bestuursdwang op te leggen. Besluit 2: -Waarnemingen dierenarts onvoldoende. -Conclusie dierenarts dat dieren schraal zijn strookt niet met conclusie van andere dierenarts. T.a.v. besluit 2, voer: -Onvoldoende vast te stellen dat sprake is van overtreding indien het hooi van slechte kwaliteit is (te ruig) en dat het dier in gewicht moet aankomen en geschikt voer moet hebben.	-T.a.v. defecte waterleiding (drinkvoorziening): voldoende gemotiveerd d.m.v. waarnemingen in het toezichtrapport. -T.a.v. scherpe randen/uitsteeksel: voldoende gemotiveerd d.m.v. waarnemingen in het toezichtrapport en gevoegde foto's. -Niet van belang is of geconstateerd is dat dieren verwond zijn – reële mogelijkheid dat dieren zich konden verwonden. T.a.v. bewegingsvrijheid: -Twee runderen aan schoft gewond, kennelijk als gevolg van gebruik van te kleine beugels, maar onduidelijk is waaruit die geconstateerde verwonding bestaat. -Foto's tonen slechts een kale plek op de huid. -Enkel aanwezigheid van kale plek is onvoldoende om te spreken van lijden of letsel. T.a.v. ingegroeide hoorns: geen foto's overgelegd dat er sprake is van huidbeschadiging.	-Voldoende gemotiveerd d.m.v. veterinaire verklaring en waarnemingen in het toezichtrapport dat de paarden niet beschikten over toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer -Geen sprake van spoed -Onzorgvuldig m.b.t. recidive: van herhaalde overtreding is geen sprake. -Uit de vergelijking van de conditiescores kan niet worden opgemaakt dat de conditie van de paarden achteruit is gegaan.	T.a.v. schone en droge ligplaatsen: -Foto's tonen voldoende aan dat de dieren niet beschikten over schone en droge ligplaats. T.a.v. scherpe uitsteeksels: voldoende gemotiveerd en niet van belang of de dieren daadwerkelijk gewond zijn. -T.a.v. huisvesting: onvoldoende onderzoek naar huisvesten van stieren gedaan. -Aanbrengen van tentzeil en bermhooi ontoereikend om droge schone ligplekken te creëren en geen beschutting tegen weersomstandigheden. -Niet mogelijk verplaatsen omdat jonge koeien gedekt zouden kunnen worden. -Transportverbod.	-Niet aannemelijk gemaakt dat de gezondheid van de dieren in het gedrang is -Dat de dieren buiten verblijven, onder huidige weeromstandigheden, is niet doorslaggevend. -Dierenarts heeft verklaard dat indien rundvee in goede conditie is, daar tegen eibstand is -Niet is gebleken dat de dieren die buiten verblijven verzwakt zijn of anderszins niet in teen sneeuw kunnen. -Op foto's zijn geen vermagerde of vervuilde dieren te zien.

		-Verklaring is dat hoorns richting kop groeien, maar geen sprake is van ingroei.			
Onderzoek gedaan naar de situatie?	-T.a.v. besluit 1: Geen onderzoek verricht of verzoekster houder was van de dieren. -Geen conditiescore vastgesteld. -Vastgesteld dat voor één pony voer ontbrak, hetgeen niet zegt over de situatie van de andere dieren en de beschikbaarheid van het voer.	Niet nader onderbouwd met verklaring van dierenarts.	NVT	NVT	-Geen nader onderzoek naar de actuele situatie verricht. -Afstand van het bedrijf waarnemingen gedaan.
Is de last voldoende duidelijk? (rechtszekerheids-ginsel)	-Onduidelijk wat de strekking van het besluit is: last tot ongedaan maken of beëindigen van overtreding of last ter voorkoming van overtreding. -Besluit niet consistent geformuleerd.	T.a.v. ingegroeide hoorns: -Niet aannemelijk gemaakt dat ingegroeide hoorns of een acute dreiging van ingegroeide hoorns sprake was.	NVT	Woordkeuze sluit niet aan bij beschrijving van de bevindingen; leidt niet tot conclusie dat overtreding onvoldoende is aangetoond.	NVT
Belang van overtreding	NVT	NVT	NVT	Feitelijk niet in staat om binnen de gestelde begunstigingstermijn uitvoering te geven aan dit onderdeel van de last. Doordat de voedingsconditie van de dieren goed was en er niet sprake was van een situatie die tot onmiddellijk ingrijpen noodzaakte, acht het college de begunstigingstermijn, gelet op het te dienen doel, te kort -Rekening gehouden met het ras koeien, maar door appellant niet met stukken onderbouwd dat voor specifieke ras (Belted Galloways) minder eisen gelden.	NVT

Topics/Uitspraken	Zaak 1 ²⁰⁰	Zaak 2 ²⁰¹	Zaak 3 ²⁰²	Zaak 4 ²⁰³	Zaak 5 ²⁰⁴
Rechtmatig gelegd?	JA	JA	JA	JA	JA
Terecht vastgesteld dat artikel 2.2 lid 8 Wet eren is vertreden? (f art. 37 Gwwd)	JA	JA	JA	JA	JA
Mer spoedbestuurs- vang toegepast?	NEE	JA	NEE	JA	NEE
Was de situatie oedeisend?	NVT	JA	NVT	NVT	NVT
Waarom wel/niet?	NVT	Runderen hadden geen toegang tot essentiële levensbehoeften, waaronder vers water en geschikt voer.	NVT	Paarden in zeer slechte conditie. Geen beschikking hadden voer voldoende voer, water	NVT
Sprake van recidive?	NEE	NEE	NEE	JA	NEE
Is het besluit argvuldig genomen gemotiveerd? (:46 jo. 3:47 jo. 12 Awb)	T.a.v. schone droge ligplekken: -Uit het besluit volgt niet dat verweerder de norm hanteert van één ligplaats per rund. -Stelling ondersteund d.m.v. het rapport van de Raad voor Dieraangelgenheden, met de daarin vermelde wetenschappelijke literatuur, het toezichtrapport en de bijbehorende veterinaire verklaring. T.a.v. bewegingsvrijheid: -Huidbeschadiging aan de nek volgt voldoende uit toezichtrapport(doordat enkele stallen te laag waren voor de grote runderen). -Constatering is ook door dierenarts opgenomen in veterinaire verklaring. -T.a.v. verzorgen en bekappen van de klauwen: -Terecht vastgesteld dat sprake is van overtreding, gelet op het toezichtrapport en de bijbehorende foto's en veterinaire verklaring. -Dieren niet individueel onderzocht, omdat stal overvol was -Runderen worden wel met	-T.a.v. welzijn: toezichtrapport is gedetailleerd beschreven en de waarnemingen worden ondersteund door bijgevoegde foto's en de veterinaire verklaring. -T.a.v. waterpompen: volgens toezichtrapport en de veterinaire verklaring is gedetailleerd beschreven dat en waarom vijf aanwezige pompen niet functioneerden.	-Constateringen zijn niet vaag en algemeen. De aangetroffen situatie in de verschillende stallen is gedetailleerd en uitgebreid beschreven in het toezichtrapport -Drinkinstallaties is niet zo ontworpen, gebouwd en geplaatst dat mogelijke schadelijke gevolgen van rivaliteit tussen dieren worden beperkt. -Bevindingen ondersteund door diergeneeskundige verklaring en foto's. -T.a.v. voer: Toezichtrapport en diergeneeskundige verklaring blijkt voldoende dat het voer dat werd aangeboden niet van goede kwaliteit was (mais verstrekt met natuurhooi),	-In het toezichtrapport en de diergeneeskundige verklaring is aan de hand van concrete waarnemingen en foto's van de paarden beschreven dat en waarom de paarden in een zeer slechte conditie verkeerden en dat ze niet de beschikking hadden over voldoende voer, water en een droge en schone ligplaats, dat appellant heeft nagelaten de paarden goed te huisvesten en dat appellant heeft nagelaten de paarden (veterinair/medische) zorg te verlenen. -Helft van de paarden conditiescore van 1.	-Uit toezichtrapport blijkt dat meerdere kreupelen dieren zijn aangetroffen, schapen jeuk en wrachtige aandoeningen hadden. Deze bevindingen worden ondersteund door veterinaire verklaring van de toezichthoudend dierenarts. -Precieze aandoening van de huid hoefde op dat moment niet te worden vastgesteld -T.a.v. voer: Uit toezichtrapport en de veterinaire verklaring volgt dat de percelen waar o schapen zich bevonden kaal gevreten waren, d dieren niet werden bijgevoerd en de dieren in de stal beschikten over voldoende adequa voer. -Uit toezichtrapport blijkt dat merende

²⁰⁰ ECLI:NL:CBB:2018:20

²⁰¹ ECLI:NL:CBB:2017:472

²⁰² ECLI:NL:CBB:2015:148

²⁰³ ECLI:NL:CBB:2015:434

²⁰⁴ ECLI:NL:CBB:2017:138

	werknummers genoemd (in zoverre dus wel sprake geweest van een individueel onderzoek). -T.a.v. passende wijze verzorgen van zieke of gewonde dieren: gedetailleerde beschrijving, waardoor College uitgaat van deze beschrijvingen (kalf in hok gevonden die was gestorven). -T.a.v. schone en hygiënische huisvesting: Uit foto's, het toezichtrapport en de veterinaire verklaring komt duidelijk naar voren dat de gezondheid van dieren wordt benadeeld door achterstallig klauwonderhoud, onvoldoende hygiëne, onvoldoende voederhygiëne en overbezetting van de huisvesting.		niet goed gemend en vervuild was. -Voer niet gelijkmatig verspreidt(rivaliteit).		van de dieren mager was, in slechte conditie verkeerde en bij een deel van de dieren de rug scherp zichtbaar was.
Onderzoek gedaan naar de situatie?	Uit onderzoek tijdens controle is gebleken dat op het bedrijf de infectieziekte Mortellaro heerst.	Dierenarts heeft de pompen onderzocht en in veterinaire verklaring opgenomen dat twee pompen permanent onbruikbaar en kapot waren en dat de andere drie minimaal 24 uur buiten gebruik waren.	NVT	NVT	Toezichthoudend dierenarts heeft bij beoordeling van de conditie van de dieren rekening gehouden met het specifieke schapenras.
Is de last voldoende duidelijk? (rechtszekerheidsbeginsel)	NVT	NVT	NVT	NVT	Toezichtrapport beschrijft de geconstateerde overtredingen uitbereider dan het primaire besluit.
Is het belang overtreding	NVT	-Redelijkheid gebruik kunnen maken van bevoegdheid om terstond bestuursdwang toe te passen, gezien 16 runderen niet konden beschikken over voer, water en schone en droge ligplaatsen. Vers water en voer van essentieel belang voor de gezondheid van de runderen (belangspoedeisend).	NVT	-Gelet op voorgeschiedenis niet aan te nemen dat appellant de te nemen maatregelen zelf kon nemen. -Geen verbetering van de situatie. -Gezondheids- en welzijnssituatie van de paarden vergde dat de paarden uit huisvestingsituatie en beheer moesten worden gehaald.	Wordt niet in zijn belangen geschaad dat het toezichtrapport de overtredingen uitgebreider beschrijft dan het primaire besluit. Uit het primaire besluit volgt voldoende duidelijk welke bepalingen appellant heeft overtreden en welke maatregelen hij concreet diende te nemen.

		-Niet wijst erop dat appalant zelf in staat was om aan overtreding op korte termijn uitvoering te geven (huisvesten op eigen bedrijf en elders niet mogelijk).			
--	--	--	--	--	--

Topics/Uitspraken	Zaak 6 ²⁰⁵	Zaak 7 ²⁰⁶	Zaak 8 ²⁰⁷	Zaak 9 ²⁰⁸	Zaak 10 ²⁰⁹
Rechtmatig opgelegd?	JA	JA	JA	JA	JA
Is terecht vastgesteld dat artikel 2.2 lid 8 Wet dieren is overtreden? (of art. 37 Gwvd)	JA	JA	JA	JA	JA
Is er spoedbestuursdwang toegepast?	NEE	NEE	NEE	NEE	NEE
Was die situatie spoedeisend?	NVT	NVT	NVT	NEE	NVT
Waarom wel/niet?	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT
Sprake van recidive?	NEE	NEE	NEE	Herhaaldelijk overtredingen geconstateerd van dezelfde aard/de mate van overeenkomst.	NEE
Is het besluit zorgvuldig genomen en gemotiveerd? (3:46 jo. 3:47 jo. 7:12 Awb)	-Toezichtrapport en de daarbij behorende veterinaire verklaring geven een gedetailleerde beschrijving van de tekortkomingen in de verzorging van de runderen. -Na instrooien beschikten de dieren nog steeds niet over schone en droge ligplaats. -Aantasting welzijn doordat ligplaatsen niet comfortabel en schoon was. T.a.v. scherpe uitstekende delen: bijgevoegde foto's ondersteunen de beschrijving in het toezichtrapport. Niet van belang is of de dieren feitelijk door dit uitstekende deel verwondingen hebben opgelopen. -Voldoende BCS	-Waarnemingen zijn gedetailleerd in het rapport beschreven. -Waarnemingen bevestigd door dierenarts (die geraadpleegd is door appalant).	-Gedetailleerd beschreven waarnemingen worden ondersteund door bij het toezichtrapport gevoegde foto's en veterinaire verklaring (blijkt dat de pony's pijn hadden en de hoeven waren vergroeid). -Dit is bevestigd door het onderzoek dat de dierenarts die dag ter plaatse heeft uitgevoerd.	-Bevindingen t.a.v. scherpe uitstekende delen, het niet beschikken over toereikende hoeveelheid voer en schoon water, niet beschikken over hygiënische huisvesting en niet op passende wijze verzorgen van zieke dieren wordt gedetailleerd beschreven in het toezichtrapport en ondersteund door de veterinaire verklaring. -Structurele patroon is duidelijk omschreven in de last.	-Rapport en behorende veterinaire verklaring bevatten een gedetailleerde beschrijving van de geconstateerde tekortkomingen in de verzorging van de runderen. -Ook gemotiveerd d.m.v. foto's. -Structureel/chronisch probleem gelet op het hoge sterftecijfer -Pas na begunstigingstermijn is appalant in bezit gekomen van relevante stukken.

²⁰⁵ ECLI:NL:CBB:2017:421

²⁰⁶ ECLI:NL:CBB:2017:156

²⁰⁷ ECLI:NL:CBB:2017:329

²⁰⁸ ECLI:NL:CBB:2017:491

²⁰⁹ ECLI:NL:CBB:2016:387

	maakt nog niet dat de welzijn niet aangetast kan worden.				
Onderzoek gedaan naar de situatie?	Inschatting gemaakt door dierenarts (vervuiling van strooisel en betonvloer sinds enkele dagen ontstaan en mestvervuiling op de vacht in de loop van enkele weken) Geen sprake van momentopname.	NVT	Uit het onderzoek van de dierenarts werd chronisch hoevenbevangenheid met klinisch vermoeden van activatie geconstateerd.	NVT	Volgens veterinaire verklaring gebrek nodige verzorging t.a.v. voeding (slecht kwaliteit, de huisvesting (scherpe delen, slechte hygiëne) en de medische zorg (onder andere hoog sterftecijfer, huidaandoeningen).
Is de last voldoende duidelijk? (Rechtszekerheidsbeginsel)	In het besluit wordt voor de geconstateerde overtredingen uitdrukkelijk naar het toezichtrapport verwezen.	NVT		Last is duidelijk genoeg omschreven en gelet op het structurele patroon aan geconstateerde overtredingen (alle betrekking op basale levensbehoeften) kan uit het primaire besluit duidelijk kan worden afgeleid dat de last is opgelegd voor alle dieren te voorkomen van verdere herhaling.	Uit de last blijkt niet welke overtredingen er zijn plaatsgevonden en welke voorschriften zijn overtreden (in strijd met art. 5:9). Echter uit toegezonden toezichtrapport en veterinaire verklaring blijkt voldoende concreet welke overtredingen door de toezichthouders zijn geconstateerd en welke wetten zijn overtreden.
Belang overtreding	-Geen sprake van meerdere herstelsancties. Wel zijn er voor de last meerdere maatregelen opgenomen (5:24 Awb).	Niet in belang geschaad, nu (bedrijf) appalant in de gelegenheid heeft gesteld om te zorgen dat overtreding wordt beëindigd (waarschuwing) en dat anders een bestuursrechtelijk traject kan volgen.		Grote mate van continuïteit aan overtredingen van dezelfde aard en inhoud, waardoor gevaar voor herhaling bestaat.	Dat verzoeker pas na de begunstigingstermijn in bezit is gekomen van de relevante stukken, is onzorgvuldig. Echter zijn hierdoor niet de belangen geschaad. (Niet in strijd 6:22 Awb).

Topics/Uitspraken	Zaak 11 ²¹⁰	Zaak 12 ²¹¹	Zaak 13 ²¹²	Zaak 14 ²¹³	Zaak 15 ²¹⁴
Rechtmatig gelegd?	JA	NEE	JA	JA	JA
Terecht vastgesteld dat artikel 2.2 lid 8 Wet is overtreden? (f art. 37 Gwwd)	JA	GEDEELTELIJK	JA	JA	JA
Er spoedbestuurs- dwang toegepast?	JA	NVT	JA	NEE	NEE
Was die situatie doelzinnig?	JA	NVT	JA	NVT	NVT
Waarom wel/niet?	-Verzorging van de dieren, zou zonder spoedbestuursdwang, onder de minimumnormen zakken. -Ten aanzien van het gedode kalf, is naar het oordeel van het College terecht geoordeeld dat er sprake was van een acute noodsituatie, waarin dit dier terstond uit zijn lijden moest worden verlost.	NVT	-Conditie paarden matig (BSC 1,5 of lager). -Verklaring dierenarts blijkt dat twee meegevoerde paarden zijn geëuthanaseerd i.v.m hevige koliek.	NVT	NVT
Er sprake van recidive?	JA	JA	JA	NEE	JA
Is het besluit grondig gemotiveerd? (art. 46 jo. 3:47 jo. 12 Awb)	-De in het toezichtrapport gedetailleerd beschreven waarnemingen van de toezichthouders worden ondersteund door de bij het toezichtrapport gevoegde foto's en de veterinaire verklaring. -Sprake van noodsituatie t.a.v. gedode kalf en minimumnormen van de dieren.	Besluit gericht tegen appalante: -Appellante alleen voor paarden als houder/eigenaar kan worden aangemerkt -Uit toezichtrapport en foto's blijkt onvoldoende om t.a.v. paarden enige overtreding aannemelijk te achten. (Beroep gegrond zover ingesteld namens appellante). -T.a.v. van appalant is gelet op de bevindingen vermeld in toezichtrapportages en de veterinaire verklaring voldoende aangetoond dat de dieren niet beschikten over schone en droge ligplaatsen, scherpe uitstekende delen en materialen zijn	-Waarnemingen voldoende gemotiveerd in het toezichtrapport en de veterinaire verklaring en aan de hand van foto's. -Overzicht gegeven van gezondheidstoestand aan de hand van een bodyscore.	-T.a.v. huisvesting: in de diergeneeskundige verklaring en het toezichtrapport is uiteengezet dat paarden, schapen, geiten en runderen geen voorziening hebben om te schuilen tegen slechte weeromstandigheden. -T.a.v. zieke en gewonde dieren: in de diergeneeskundige verklaring en het toezichtrapport is vastgesteld dat zieke, kreupele geiten en schapen niet op passende wijze werden verzorgd. -T.a.v. voer: uit toezichtrapport en diergeneeskundige verklaring is vastgesteld dat in weilanden met geiten hooi wordt gevoerd op de grond. Dit hooi is vervuild met mest	-Zeer gedetailleerde verklaringen in het toezichtrapport opgenomen, de verklaringen van de toezichthoudende dierenarts en de verklaringen van de lokale dierenarts. -Overtredingen van hetzelfde voorschrift met dezelfde strekking als eerder geconstateerd. -Opnieuw sprake van onthouden van passende zorg en soortgelijke overtredingen in periode van minde drie manden.

²¹⁰ ECLI:NL:CBB:2016:236

²¹¹ ECLI:NL:CBB:2015:128

²¹² ECLI:NL:CBB:2015:409

²¹³ ECLI:NL:CBB:2015:355

²¹⁴ ECLI:NL:CBB:2015:354

		geconstateerd, dieren geen toegang hadden tot schoon voer en drinkwater en op een locatie onvoldoende licht was. -Conditie van de runderen meeste zeer matig.		en urine. -Gemaakte ruiven voor het aantal dieren niet toereikend is. -Ruiven gemaakt van diverse afvalmaterialen (betongaas en oude bedspiralen). Hierdoor gevaarlijk; spitse uitstekende delen. -Niet gezorgd voor goede en veilige voedervoorziening. -Toezichtrapport en diergeneeskundige verklaring met bijbehorende foto's voldoende duidelijk vastgesteld dat de weilanden waar geiten verbleven kapotte afscheidingen, roosters en palen met prikkeldraad aanwezig zijn waaraan de dieren zich kunnen verwonden.	
Onderzoek gedaan naar de situatie?	NVT	Geen onderzoek naar houder	Onderzoek verricht door dierenarts t.a.v. magere dieren en slechte verzorging van de vacht.	-Conditie van veel geiten slecht is; ondervoed door te weinig adequate voeding -Geiten en runderen onvoldoende voedervoorziening aanwezig waren.	NVT
Is de last voldoende duidelijk? (rechtszekerheidsbeginsel)	NVT	T.a.v. appellante: -Last staat niet specifiek iets opgenomen over maatregelen voor de paarden. -Last ziet niet op houden van runderen/en of schapen.	NVT	NVT	NVT
Belang overtreding	-Terecht gewezen op controlehistorie van appellant ter zake dezelfde soort overtredingen. -Daarnaast was appellant niet in staat om op korte termijn de noodzakelijke verbeteringen aan te brengen in de	NVT	-Belang van de welzijn en de gezondheid van de dieren, gerechtvaardigd om terstond bestuursdwang toe te passen. -Gelet op voorgeschiedenis van bedrijf mogen	-Maatregelen die zijn genomen onvoldoende om nodige veranderingen op bedrijf te realiseren -Al eerder een waarschuwing gegeven.	-Last strekt tot voorkoming van de herhaling, sprake van klaarblijkelijk gevaar.

	huisvesting en verzorging van de dieren.		aannemen dat appalant niet zelf de herstelmatregelen op korte termijn zou nemen. -In veterinaire verklaring opgenomen dat appellant niet in staat was dieren op juiste wijze te verzorgen.		
--	--	--	--	--	--

