

ECLI:NL:CBB:2026:335

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	21-07-2026
Datum publicatie	21-07-2026
Zaaknummer	25/285, 25/497, 25/498, 25/499, 25/501, 25/503, 25/504, 25/505 en 25/506
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Het College heeft in een eerdere uitspraak (ECLI:NL:CBB:2024:370) geoordeeld dat de eerdere handhavingsbesluiten gebrekkig waren en dat de staatssecretaris nieuwe besluiten moest nemen. Dat heeft de staatssecretaris nu gedaan. In deze nieuwe besluiten zijn opnieuw lasten onder dwangsom opgelegd aan de bedrijven. De bedrijven kunnen zich hieraan houden door pluimvee niet aan de poten op te tillen, tenzij wordt voldaan aan een uitzonderingsvoorwaarde. Het College oordeelt dat de staatssecretaris de uitzonderingsvoorwaarde niet in lasten onder dwangsom had mogen opnemen, omdat hij het verbod in de Transportverordening onverkort moet handhaven en de handhaving van dit verbod, dat voor de hele Europese Unie geldt, effectief en afschrikkend moet zijn. Ook had de staatssecretaris geen geldigheidsduur in de lasten onder dwangsom mogen opnemen en had hij de maximale dwangsommen op een hoger bedrag moeten vaststellen. Er zijn onvoldoende aanwijzingen dat andere lidstaten van de EU het optilverbod van pluimvee niet handhaven of dat het voor de bedrijven praktisch onmogelijk is om aan het verbod te voldoen. Handhaving is daarom niet onevenredig. Het College voorziet zelf en bepaalt dat de in de lasten onder dwangsom opgenomen uitzonderingsvoorwaarde en geldigheidsduur komen te vervallen en dat de maximale hoogte van de dwangsommen worden vastgesteld op 60.000,-. Daarnaast bepaalt het College dat de bedrijven tot 1 januari 2027 de tijd krijgen om hun bedrijfsvoering hierop aan te passen.
Wetsverwijzingen	Wet dieren
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummers: 25/285, 25/497, 25/498, 25/499, 25/501, 25/503, 25/504, 25/505 en 25/506

uitspraak van de meervoudige kamer van 21 juli 2026

in de zaken (zaaknummers 25/497-499 en 25/501) tussen

[naam 1] B.V., te [woonplaats 1]

[naam 2] B.V., te [woonplaats 2]

[naam 3] B.V., te [woonplaats 3]

[naam 4] B.V., te [woonplaats 4]

gezamenlijk: bedrijven

(gemachtigde: mr. E. Dans)

en

de staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen: de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur)

(gemachtigden: mr. M.L. Batting en mr. C.G. Top)

met als derde-partij:

Stichting Wakker Dier, te Amsterdam (Wakker Dier)

(gemachtigde: mr. J. Sinnige)

en

in de zaken (zaaknummers 25/285 en 25/503-506) tussen

Wakker Dier

en

de staatssecretaris

met als derde partijen in de zaken 25/503-506:

de bedrijven

Procesverloop

Naar aanleiding van handhavingsverzoeken van Wakker Dier die gaan over de werkwijze van de bedrijven bij het vangen van kippen, heeft de staatssecretaris meerdere besluiten genomen en hebben de rechtbank Rotterdam en het College meerdere uitspraken gedaan. In de uitspraak van 4 juni 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:370) heeft het College, onder meer, de door de staatssecretaris aan de bedrijven opgelegde lasten onder dwangsom vernietigd en de staatssecretaris opgedragen nieuwe besluiten te nemen voor 15 augustus 2024.

Wakker Dier heeft op 7 april 2025 beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van nieuwe besluiten (zaaknummer 25/285).

Met de besluiten van 14 mei 2025 (bestreden besluiten) heeft de staatssecretaris de bezwaren van de bedrijven deels gegrond verklaard en aan de bedrijven wederom lasten onder dwangsom opgelegd.

Zowel de bedrijven als Wakker Dier hebben beroep ingesteld tegen de bestreden besluiten en zij hebben op elkaars beroepschriften gereageerd.

De staatssecretaris heeft verweerschriften ingediend.

De bedrijven hebben gereageerd op de verweerschriften van de staatssecretaris en de reactie van Wakker Dier. Wakker Dier heeft gereageerd op het verweerschrift van de staatssecretaris.

De zitting was op 10 april 2026. Aan de zitting hebben deelgenomen namens de bedrijven hun gemachtigde en [naam 5], [naam 6] en [naam 7], namens Wakker Dier haar gemachtigde en [naam 8], [naam 9] en [naam 10], en namens de staatssecretaris zijn gemachtigden en [naam 11] en [naam 12].

Inleiding

- 1.1 [naam 3], [naam 2] en [naam 1] zijn pluimveeservicebedrijven. Eén van de diensten die zij aanbieden is het vangen van pluimvee in de stallen van pluimveehouders voor het transport naar de slachterij. Zij doen dit vangen (onder meer) door het pluimvee aan hun poten op te tillen, waarna het pluimvee ondersteboven naar kratten wordt gedragen. [naam 4] is een pluimveebedrijf en maakt gebruik van de diensten van [naam 1].
- 1.2 Volgens Wakker Dier is bij dit vangen sprake van overtreding van het optilverbod van pluimvee in de Transportverordening (de verbodsbepaling). Voor de precieze tekst van de verbodsbepaling en voor andere relevante wet- en regelgeving verwijst het College naar de bijlage bij deze uitspraak.
- 1.3 Naar aanleiding van de verzoeken van Wakker Dier om handhaving heeft de staatssecretaris verschillende besluiten genomen waartegen zowel Wakker Dier als de bedrijven rechtsmiddelen

hebben aangewend. De procedures hebben geleid tot een uitspraak van het College van 4 juni 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:370). In die uitspraak heeft het College, onder meer, de beroepen van de bedrijven tegen de besluiten van 14 maart 2023 over aan de bedrijven opgelegde lasten onder dwangsom gegrond verklaard en deze besluiten vernietigd. Verder heeft het College de staatssecretaris opgedragen om vóór 15 augustus 2024 nieuwe besluiten te nemen met inachtneming van de aanwijzingen in die uitspraak.

- 1.4 Vervolgens heeft de staatssecretaris de bestreden besluiten genomen. Hij heeft opnieuw lasten onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van de verbodsbepaling, maar daarin een uitzonderingsvoorwaarde opgenomen. Ten eerste heeft de staatssecretaris daarin vermeld dat de bedrijven zich aan de lasten kunnen houden door pluimvee niet aan de poten op te (laten) tillen, tenzij wordt voldaan aan de uitgangspunten zoals op dit moment genoemd in het voorstel van de Europese Commissie van 7 december 2023 tot herziening van de Transportverordening. Die uitgangspunten zijn als uitzonderingsvoorwaarde opgenomen in de lasten onder dwangsom en deze uitzonderingsvoorwaarde luidt als volgt:

“Er zal geen dwangsom worden verbeurd indien voldaan wordt aan de uitgangspunten van de nieuwe transportverordening. Hiermee is het toegestaan om te immobiliseren en op te tillen aan 2 poten, met maximaal 3 gedragen dieren in één hand, waarbij glijplankjes in kooien of het been van de exploitant worden gebruikt om de borst van de vogels te ondersteunen en de dieren geen onnodig lijden wordt berokkend. Bij het laden en lossen moeten tevens voorzieningen worden getroffen om de periode dat de vogels ondersteboven worden gehouden te verkorten.”

Verder heeft hij de lasten nog op enkele andere punten aangepast. Als de bedrijven niet aan de lasten onder dwangsom voldoen, verbeuren zij een dwangsom van 50,- per overtreding, dat wil zeggen per elk stuk pluimvee dat (onrechtmatig) aan de poten wordt opgetild. De maximale dwangsom die de bedrijven kunnen verbeuren is 15.000,-. De lasten onder dwangsom zijn geldig voor de duur van één jaar na verloop van de begunstigingstermijn die zes maanden bedraagt.

Leeswijzer en samenvatting

- 2.1 De uitspraak is als volgt opgebouwd. Het College beoordeelt eerst onder 3 het beroep van Wakker Dier tegen het niet tijdig beslissen in de zaak met zaaknummer 25/285. Het College verklaart dit beroep niet-ontvankelijk, omdat Wakker Dier geen belang meer heeft bij een uitspraak op haar beroep.
- 2.2 Daarna worden achtereenvolgens onder 4, 5 en 6 de standpunten van de bedrijven, Wakker Dier en de staatssecretaris samengevat weergegeven.
- 2.3 Vervolgens beoordeelt het College onder 7 eerst de beroepsgrond van de bedrijven over de verbodsbepaling. Het College komt, net als in de uitspraak van 4 juni 2024, tot het oordeel dat het vangen van pluimvee door het aan de poten op te tillen verboden is op grond van die verbodsbepaling.
- 2.4 Daarna komt onder 8 de beroepsgrond van Wakker Dier aan orde, waarin zij betoogt dat de staatssecretaris de bedrijven naast de lasten onder dwangsom ook boetes had moeten opleggen. Het College oordeelt dat de staatssecretaris in dit geval heeft mogen volstaan met de lasten onder dwangsom.
- 2.5 Als laatste behandelt het College onder 9 en 10 de beroepsgronden van Wakker Dier en de bedrijven tegen de inhoud van de lasten onder dwangsom. Het College komt tot het oordeel dat de bestreden besluiten moeten worden vernietigd, voor zover die de uitzonderingsvoorwaarde, het aan de te verbeuren dwangsommen verbonden maximum en de geldigheidsduur betreffen. Het College ziet aanleiding om, zelf in de zaak voorziend, te bepalen dat de uitzonderingsvoorwaarde en de

geldigheidsduur komen te vervallen. Ook ziet het College aanleiding om, zelf in de zaak voorzien, de maximumhoogte van de dwangsom vast te stellen op 60.000,- en de begunstigingstermijn gewijzigd vast te stellen, en wel zodanig dat die op 1 januari 2027 eindigt.

Beoordeling van de beroepen

Beoordeling van het beroep van Wakker Dier tegen het niet tijdig nemen van een besluit

3 Het beroep van Wakker Dier in zaaknummer 25/285 is gericht tegen het niet tijdig nemen van nieuwe besluiten. Met de bestreden besluiten heeft de staatssecretaris alsnog opnieuw beslist. Wakker Dier heeft daarom geen belang meer bij een uitspraak op haar beroep. Het College zal dit beroep niet-ontvankelijk verklaren. Op het moment dat Wakker Dier het beroep tegen het niet tijdig beslissen instelde, had zij wel een belang. Daarom moet de staatssecretaris de proceskosten van Wakker Dier voor het instellen van dit beroep en het griffierecht in zaaknummer 25/285 vergoeden.

Beoordeling van de overige beroepen

Standpunt van de bedrijven

4.1 De bedrijven hebben zich in de eerste plaats opnieuw op het standpunt gesteld dat voor pluimvee geen verbod geldt voor het tillen aan de poten. Het voorstel tot herziening van de Transportverordening bevestigt volgens hen dat de Uniewetgever in de huidige Transportverordening geen verbod heeft beoogd. Dit verbod zou dan ook niet mogen worden gehandhaafd. Het voorstel tot herziening van de Transportverordening beoogt weliswaar een aanscherping van de regels over dierenwelzijn, onder meer bij het vangen van pluimvee. Toch wordt het tillen van pluimvee aan twee poten hierin toegestaan, wat volgens de bedrijven niet anders kan worden uitgelegd als een correctie van de omissie in de huidige Transportverordening. Een aanwijzing daarvoor vormt de omstandigheid dat het Verenigd Koninkrijk inmiddels een wetswijziging heeft doorgevoerd op grond waarvan het verbod op tillen aan de poten niet geldt voor pluimvee. Uit de documenten bij deze wetswijziging blijkt dat beoogd is een onbedoelde ontwerpfout in de Transportverordening te herstellen. Dit blijkt ook uit de amendementen van het Europees Parlement (EP) op het voorstel tot herziening. Daarmee doet het EP voorstellen voor een correctie van de omissie, aangevuld met voorwaarden op basis van actuele inzichten. Dit is een nieuwe omstandigheid waarmee tijdens de uitspraak van het College geen rekening kon worden gehouden. Ook blijkt volgens de bedrijven uit het onderzoek van de staatssecretaris naar het gelijke speelveld in de Europese Unie (EU) dat in andere EU-lidstaten het tillen aan de poten niet alleen een gangbare praktijk is, maar ook als in overeenstemming met de Transportverordening wordt gezien. Het tillen van pluimvee bij de poten vormt op basis van deze nieuwe informatie dan ook geen overtreding van de Transportverordening. Volgens de bedrijven is er daardoor twijfel over de uitleg van de verbodsbepaling en moet daarover een prejudiciële vraag worden gesteld.

4.2 De bedrijven voeren vervolgens aan dat de staatssecretaris ten onrechte handhavend optreedt. In de lasten onder dwangsom is weliswaar een uitzonderingsmogelijkheid opgenomen, maar dat is onvoldoende. Volgens hen zijn de lasten onzorgvuldig tot stand gekomen en onevenredig. Ze voldoen niet aan de eisen van noodzakelijkheid en evenwichtigheid, omdat handhaving leidt tot een ongelijk

speelveld.

- 4.3 Daarnaast zijn de bedrijven het niet eens met de conclusie van de staatssecretaris dat de lasten praktisch uitvoerbaar zijn. De bedrijven wijzen erop dat er nog onvoldoende onderzoek is gedaan naar het vangen van grote aantallen kippen en naar het vangen van leghennen. De resultaten van dit onderzoek moeten worden afgewacht. Ook is er onvoldoende vangcapaciteit en komen de financiële consequenties voor rekening van de pluimveehouders in Nederland, terwijl pluimveehouders elders in de EU dit nadeel niet hebben. Dat klemmt te meer omdat rechttop vangen ook duidelijke nadelen heeft.
- 4.4 Tot slot is volgens de bedrijven de begunstigingstermijn van zes maanden te kort. Er moet eerst duidelijkheid komen over de definitieve tekst van de nieuwe Transportverordening, voordat de bedrijven hun bedrijfsvoering - na de nodige investeringen - kunnen aanpassen aan de nieuwe eisen. Ten onrechte wordt hen geen overgangsperiode van twee jaar vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Transportverordening gegund, zoals elders in de EU wel wordt gedaan.

Standpunt van Wakker Dier

- 5.1 Wakker Dier voert aan dat het standpunt van de staatssecretaris dat naast de lasten geen boete opgelegd zou kunnen worden, onjuist en onzorgvuldig is. Het specifieke interventiebeleid van de staatssecretaris geeft geen mogelijkheid om in dit geval af te zien van een boeteoplegging. In het beleid is juist vermeld dat bij herhaalde overtredingen gebruik moet worden gemaakt van de boetebevoegdheid en een corrigerende interventie. Dat de staatssecretaris niet eerder handhavend heeft opgetreden, is geen bijzondere omstandigheid om van boeteoplegging af te zien. Daarbij komt dat de opgelegde lasten onder dwangsom in dit geval niet een voldoende afschrikkend effect hebben.
- 5.2 Wakker Dier voert vervolgens aan dat vanuit het onderzoek dat de staatssecretaris heeft uitgevoerd bij het toetsen van de evenredigheid, twee onderwerpen invloed hebben gehad op de vaststelling van de lasten onder dwangsom. Het eerste is het voorstel tot herziening van de nieuwe Transportverordening en het tweede is het gelijke speelveld. Het aspect dierenwelzijn is volstrekt onderbelicht in de afweging over de evenredigheid. De staatssecretaris heeft in de bestreden besluiten alleen de economische belangen van de bedrijven meegewogen. De bedrijven hebben niet onderbouwd dat zij economisch nadeel zullen lijden, dat zij dit nadeel niet kunnen doorberekenen aan de consument en zelf niet kunnen dragen. De staatssecretaris heeft dit in de bestreden besluiten ook niet onderbouwd.
- 5.3 Wakker Dier benadrukt dat de huidige Transportverordening een volledig verbod bevat op het tillen van kippen aan de poten tijdens het vangproces. Er is geen enkel zicht op of, en zo ja wanneer, de nieuwe Transportverordening wordt vastgesteld. Daarom kan niet met een uitzondering in de lasten onder dwangsom worden verwezen naar de tekst van het voorstel tot herziening van de nieuwe Transportverordening en mag niet van handhaving van de huidige Transportverordening worden afgezien.
- 5.4 Ook om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid binnen de EU zouden juist de geldende regels moeten gelden, zoals opgenomen in de Transportverordening. Dit is van belang omdat er in Nederland en andere EU-lidstaten bedrijven zijn die wel in overeenstemming met de Transportverordening vangen. Deze bedrijven wordt een concurrentienadeel aangedaan als tillen aan de poten niet aan banden wordt gelegd. De evenredigheidstoets kan er in dit geval niet toe leiden dat een andere norm dan de norm uit de Transportverordening wordt gehandhaafd. Volgens Wakker Dier kan de staatssecretaris hooguit afwegen welk type sanctie wordt ingezet en hoe die wordt toegepast.
- 5.5 Wakker Dier voert ten slotte aan dat de dwangsommen en het daaraan verbonden maximum niet hoog genoeg zijn om te voorkomen dat de overtredingen worden herhaald, dat de begunstigingstermijn te lang is en dat de geldigheidsduur van de lasten afwijkt van de wettelijke systematiek. Lasten onder dwangsom met een langere looptijd waarborgen beter de continuïteit van de handhaving.

Standpunt van de staatssecretaris

- 6.1 De staatssecretaris heeft zich op het standpunt gesteld dat hij op juiste gronden gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om af te wijken van het specifieke interventiebeleid en corrigerende interventies heeft opgelegd in de vorm van lasten onder dwangsom, om herhaling te voorkomen. Op grond van artikel 5.7, eerste lid, van het algemene interventiebeleid kan de staatssecretaris indien sprake is van een bijzondere situatie, rekening houden met bijzondere verzachtende of verzwarende omstandigheden, wat kan leiden tot het opleggen van een of meer lichtere of zwaardere interventies. Dat heeft de staatssecretaris in dit geval gedaan.
- 6.2 Naar aanleiding van de uitspraak van het College van 4 juni 2024 heeft de staatssecretaris onderzoek gedaan naar het Europese speelveld (level playing field) waarin de bedrijven zich bevinden. Uit dit onderzoek kan de staatssecretaris niet concluderen dat Nederland binnen de EU een uitzonderingspositie inneemt door te handhaven op deze overtreding.
- 6.3 Wat de tekst van het concept van de nieuwe Transportverordening betreft, merkt de staatssecretaris op dat het niet zo is dat de huidige gangbare wijze van vangen (lees: tillen) met deze wijziging is gelijk te stellen en daarmee wordt gecodificeerd of gelegaliseerd. Dit is dan ook geen reden om aan te nemen dat handhavend optreden niet evenredig zou zijn. Er zijn ook andere vangmethoden die praktisch uitvoerbaar zijn en die niet tot overtreding van de verbodsbepaling leiden. Hierdoor zullen de bedrijven meer personeel moeten inzetten en eventueel moeten investeren in scholing van dat personeel of in vangmachines. Deze gevolgen die de lasten onder dwangsom voor de bedrijven hebben, wegen volgens de staatssecretaris niet op tegen de belangen van handhaving. Toch vindt de staatssecretaris het op dit moment niet evenredig om het optillen van pluimvee aan de poten geheel te sanctioneren, gelet op het gelijke speelveld, de tilmogelijkheid zoals opgenomen in het concept van de nieuwe Transportverordening en het advies van de European Food Safety Authority.
- 6.4 Met inachtneming van de uitspraak van het College heeft de staatssecretaris de lasten onder dwangsom zodanig vormgegeven dat de bedrijven een dwangsom verbeuren per stuk pluimvee dat (onrechtmatig) aan de poten wordt opgetild. Een hogere dwangsom per stuk zou niet evenredig zijn. De stelling van Wakker Dier dat de dwangsommen hoger moeten worden vastgesteld, omdat de kans bestaat dat alleen tijdens een inspectie in overeenstemming met de lasten wordt gehandeld en de overtreding moeilijk te constateren is, kan de staatssecretaris niet volgen. Dit zijn geen omstandigheden die voor het risico van de bedrijven (horen te) komen. Daarbij kunnen de inspecteurs van de NVWA het op ontoelaatbare wijze van optillen aan de poten wel vaststellen. De maximale dwangsom is vastgesteld op 15.000,-, zodat de bedrijven bij het aan de poten tillen van 300 kippen de maximale dwangsom verbeuren. Gemiddeld bevat een volgeladen container 300 kippen. Dat betekent dat de inspecteurs van de NVWA aan de hand van een telling van het volladen van één container kunnen vaststellen in hoeverre in lijn met de lasten wordt gehandeld en, als dat niet het geval is, wordt de maximale dwangsom na gemiddeld één container verbeurd.
- 6.5 De staatssecretaris heeft de begunstigingstermijn vastgesteld op zes maanden. Dat is overeenkomstig de uitspraak van 4 juni 2024 van het College en daarmee wordt vooropgesteld dat het belang van dierenwelzijn is gediend met een snelle handhaving van de verbodsbepaling. De bedrijven zullen investeringen moeten doen om een andere vangmethode te implementeren. De staatssecretaris heeft het daarom redelijkerwijs nodig geacht om de bedrijven een termijn te gunnen om hun bedrijfsvoering aan te passen. Een kortere termijn is voor de bedrijven niet realistisch en zou het doel van de corrigerende interventie onvoldoende dienen.
- 6.6 De staatssecretaris heeft zich ten slotte op het standpunt gesteld dat er geen wettelijke bepaling is die in de weg staat aan het verbinden van een geldigheidsduur aan de last onder dwangsom. De staatssecretaris verwijst naar uitspraken van het College van 4 februari 2025 (ECLI:NL:CBB:2025:50) en 10 september 2024 (ECLI:NL:CBB:2024:626). Daarnaast is de staatssecretaris bevoegd om overtredingen van de Transportverordening en de Wet dieren te handhaven, ook zonder geldige of

lopende last onder dwangsom. De vraag of een last onder dwangsom doeltreffend is, hangt niet af van de geldigheidsduur van die last maar of deze binnen de termijn wordt nageleefd.

Beoordeling door het College

Opmerking vooraf

- 7.1 Bij de beoordeling heeft het College in aanmerking genomen dat het geschil tussen partijen over de reikwijdte van de verbodsbepaling en de wijze waarop de staatssecretaris het optilverbod moet handhaven al lang voortduurt. De eerste besluiten op de handhavingsverzoeken van Wakker Dier dateren van 5 februari 2021. Vanwege de aan de bestuursrechter in artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) opgedragen taak het geschil zoveel mogelijk definitief te beslechten en omdat partijen ook op de zitting hebben verklaard dat zij graag definitief duidelijkheid krijgen over de geschilpunten die hen verdeeld houden, heeft het College het geschil waar nodig definitief beslecht door zelf in de zaak te voorzien.

Overtreding van de verbodsbepaling

- 7.2 Met hun standpunt dat de verbodsbepaling niet zo moet worden gelezen dat zij het optillen aan de poten van pluimvee verbiedt, richten de bedrijven zich tegen een uitdrukkelijk en zonder voorbehoud gegeven oordeel van het College in een door hem eerder in de procedure gewezen uitspraak. Het College heeft onder 8.2 van zijn uitspraak van 4 juni 2024 al geoordeeld dat de bewoordingen van de verbodsbepaling duidelijk zijn en niet voor meerdere uitleg vatbaar, omdat daarin in zeer concrete bewoordingen is bepaald dat het verboden is de dieren bij de poten op te tillen en voor pluimvee geen uitzondering is gemaakt. Omdat het College deze uitleg evident acht (zie zaak 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, onder 21), ziet het College geen aanleiding om terug te komen op zijn beslissing om hierover geen prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie).
- 7.3 De rechtszekerheid verzet zich er verder in beginsel tegen dat de juistheid van dit oordeel, waartegen geen hogere voorziening mogelijk is, in het kader van de beroepen tegen deze nieuwe besluiten opnieuw aan de orde kan worden gesteld. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van dit beginsel zou moeten worden afgeweken, waarbij zou kunnen worden gedacht aan feiten of omstandigheden die aanleiding zouden kunnen geven tot herziening van een uitspraak, is het College niet gebleken. De omstandigheden die de bedrijven noemen, zoals vermeld onder 4.3, zijn niet dergelijke bijzondere omstandigheden. Zoals het College onder meer onder 8.5 van de uitspraak van 4 juni 2024 heeft geoordeeld, kan uit het voorstel voor herziening van de Transportverordening en de in dat kader opgestelde stukken, niet worden afgeleid dat de nu geldende verbodsbepaling zich niet zou uitstrekken tot pluimvee. De diverse amendementen die zijn voorgesteld en het betoog van de bedrijven dat in andere EU-lidstaten het optillen aan de poten niet alleen gangbare praktijk is, maar ook wordt gezien als in overeenstemming met de Transportverordening, maakt dit niet anders. Dit betekent namelijk niet dat de verbodsbepaling ten onrechte in de huidige Transportverordening is opgenomen of niet meer zou gelden. Het betoog van de bedrijven slaagt dus niet.

Boete

- 8.1 Wakker Dier heeft aangevoerd dat de staatssecretaris de bedrijven wegens overtreding van de verbodsbepaling naast de lasten onder dwangsom ook boetes had moeten opleggen.
- 8.2 Volgens artikel 5.6 van het algemene interventiebeleid wordt zowel een herstelsanctie als een bestraffende sanctie opgelegd als het enkel opleggen van een van deze sancties niet of onvoldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend is. De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om alleen lasten onder dwangsom op te leggen, omdat hij het in dit geval niet evenredig vindt om naast de lasten onder dwangsom ook boetes op te leggen. Het College kan de staatssecretaris hierin volgen. Het

opleggen van een last onder dwangsom heeft als doel om de gevolgen van de overtreding op te heffen en/of een nieuwe overtreding te voorkomen en daarmee de risico's voor aantasting van het algemeen belang weg te nemen. Onder 10.7 van de uitspraak van 4 juni 2024 heeft het College al geoordeeld dat een last onder dwangsom op zichzelf een geschikt middel is om de verbodsbepaling te handhaven. Het opleggen van een last onder dwangsom is in dit geval ook voldoende doeltreffend om ervoor te zorgen dat de verbodsbepaling wordt nageleefd en dus om een afschrikkend effect te hebben. Het niet opleggen van een bestraffende sanctie in de vorm van een boete is, anders dan Wakker Dier heeft gesteld, in dit geval dan ook niet in strijd met artikel 5.6 van het algemene interventiebeleid. Wat betreft de doeltreffendheid, afschrikkendheid en evenredigheid van de lasten verwijst het College verder naar wat het hierna overweegt en beslist over de aan de lasten verbonden voorwaarde, het aan de dwangsommen verbonden maximum en de geldigheidsduur van de lasten.

Lasten onder dwangsom

De in de lasten opgenomen uitzonderingsvoorwaarde

- 9.1 Het College heeft in de uitspraak van 4 juni 2024, voor zover hier van belang, geoordeeld dat de staatssecretaris wat betreft de noodzaak en de evenwichtigheid van de toen voorliggende lasten onder dwangsom onvoldoende (kenbaar) onderzoek heeft gedaan naar alle relevante feiten en omstandigheden, terwijl een scherp inzicht daarin is vereist voor een afgewogen en deugdelijk gemotiveerd oordeel over de vraag welke gevolgen voor de bedrijven (nog) wel of juist niet (meer) evenredig zijn.
- 9.2 Het College noemt in die uitspraak vervolgens in het kader van de belangenafweging de volgende omstandigheden die de bedrijven hebben aangevoerd:
- in andere landen van de EU wordt niet handhavend opgetreden tegen het verbod (gelijk speelveld/level playing field);
 - andere vangmethoden leiden tot aanzienlijke kosten en uitvoeringsproblemen vanwege een tekort aan personeel en machines;
 - andere vangmethoden zijn in sommige gevallen praktisch onuitvoerbaar;
 - het is de vraag of het verbod in de nieuwe Transportverordening ongewijzigd zal blijven, waardoor de bedrijven mogelijk investeren in wijzigingen die straks niet meer vereist zijn. Ook dat doet afbreuk aan de concurrentiepositie ten opzichte van andere bedrijven in andere landen van de EU.
- 9.3 Zoals het College hiervoor onder 7.2 en 7.3 heeft overwogen, is sprake van een overtreding van de Transportverordening door pluimvee bij het vangen aan de poten op te tillen. De bedrijven betogen dat de staatssecretaris ten onrechte handhavend optreedt. De uitzonderingsmogelijkheid is volgens hen niet voldoende. De lasten zijn volgens hen onzorgvuldig tot stand gekomen en zijn onevenredig, omdat niet wordt voldaan aan de eis van noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Wakker Dier vindt juist dat de staatssecretaris geen uitzondering op het onverkort en in de gehele Europese Unie geldende verbod in de lasten had mogen opnemen.
- 9.4 Uit de overwegingen van het arrest van het Hof van Justitie van 21 september 1989, Commissie/Griekenland, Griekse maïs (ECLI:EU:C:1989:339, met name onder 23), volgt dat de lidstaten verplicht zijn alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daarbij zijn de lidstaten vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Deze rechtspraak is gebaseerd op artikel 5 van het voormalige EEG-verdrag, nu artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
- 9.5 Naar het oordeel van het College volgt uit de hierboven genoemde uitgangspunten dat de minister het verbod onverkort moet handhaven. De door de minister aan de lasten verbonden uitzonderingsvoorwaarde is met die uitgangspunten in strijd. Hierdoor wordt immers, zonder dat

daarvoor een grondslag bestaat, toegestaan dat wordt afgeweken van de verbodsbepaling in de Transportverordening, waardoor het doel van de verbodsbepaling, namelijk dat voorkomen wordt dat pluimvee aan de poten wordt opgetild, niet voldoende wordt bereikt. Verder verlangt het vereiste van afschrikkendheid dat de opgelegde sancties een partij ervan zullen weerhouden de Unieregel te schenden. Met toepassing van de uitzonderingsvoorwaarde is dat onvoldoende verzekerd. Bovendien tolereert de minister op die manier een afwijking van Unierechtelijke verplichtingen, waarmee hij in strijd handelt met het Unierecht (vergelijk het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, Commissie/Nederland, C-232/08 (ECLI:EU:C:2009:629)).

9.6 De uitkomsten van de onderzoeken van de staatssecretaris naar de onder 9.2 genoemde omstandigheden, de conclusies die de staatssecretaris daaruit heeft getrokken en de reacties van partijen daarop, rechtvaardigen naar het oordeel van het College, gelet op de vereiste doeltreffendheid en afschrikkendheid ook niet dat in dit geval aan de lasten een uitzonderingsvoorwaarde is verbonden. Het College volgt de staatssecretaris in zijn conclusie dat de overgang naar een meer diervriendelijke tilmethode gerechtvaardigd is in het licht van de antwoorden die zijn ontvangen van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten in het kader van het onderzoek naar het gelijke speelveld. Ook vanuit het oogpunt van dierenwelzijn is het noodzakelijk om de lasten onder dwangsom op te leggen. Verder volgt het College de conclusie van de staatssecretaris dat het verbod op tillen van pluimvee aan de poten niet zal leiden tot onoplosbare tekorten in de vangcapaciteit of tot onredelijke verhoging van de eierprijs en kiloprijs vlees. Daarnaast is niet gebleken dat andere vangmethoden praktisch onuitvoerbaar zijn. Dat de Transportverordening mogelijk in de toekomst wordt gewijzigd, maakt ook niet dat thans uitzonderingen op het verbod moeten worden toegestaan. Er is op dit moment nog geen zicht op een definitieve tekst en concrete ingangsdatum van de nieuwe Transportverordening. Hierop kan dan ook nog niet worden geanticipeerd. Het betoog van de bedrijven dat onverkorte handhaving onevenredig is, slaagt gelet op het voorgaande niet. Verder kan het nationale evenredigheidsbeginsel het Unierecht niet opzij zetten.

9.7 Het voorgaande brengt met zich dat de staatssecretaris het verbod in de Transportverordening onverkort moest handhaven en van dat verbod niet mocht afwijken door een uitzonderingsvoorwaarde in de lasten onder dwangsom op te nemen. De beroepsgrond van Wakker Dier slaagt. Omdat de staatssecretaris de uitzonderingsvoorwaarde niet had mogen opnemen, behoeven de beroepsgronden van Wakker Dier die zien op de onduidelijkheid hiervan, geen bespreking meer.

Het betoog van de bedrijven dat handhaving van de verbodsbepaling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel slaagt gelet het voorgaande niet.

Het College voorziet daarom zelf in de zaak door te bepalen dat de uitzonderingsvoorwaarde komt te vervallen.

De hoogte van de dwangsommen, het daaraan verbonden maximum, de begunstigingstermijn en de geldigheidsduur van de lasten

10.1 Hierna bespreekt het College de beroepsgronden van de bedrijven en Wakker Dier over de overige aspecten van de lasten onder dwangsom, waaronder de hoogte van de dwangsommen, de maximaal te verbeuren dwangsom, de begunstigingstermijn en de geldigheidsduur van de lasten onder dwangsom en licht het College toe waarom de beroepsgronden van Wakker Dier op enkele punten slagen en de beroepsgronden van de bedrijven niet slagen.

Hoogte van de dwangsommen en de maximaal te verbeuren dwangsom

10.2 Van de hoogte van de dwangsommen moet een voldoende prikkel uitgaan om de overtredingen ongedaan te maken. De staatssecretaris heeft een dwangsom van 50,- per overtreding, dat wil zeggen per elk stuk pluimvee dat (onrechtmatig) aan de poten wordt opgetild, redelijk geacht, met een maximum van 15.000,-. Volgens de staatssecretaris is deze dwangsom hoog genoeg om ervoor te zorgen dat de bedrijven de overtredingen niet herhalen om bedrijfseconomische redenen en om het welzijn van de dieren te beschermen. Een hoger bedrag heeft de staatssecretaris niet evenredig

gevonden. De staatssecretaris heeft hierbij de uitspraak van het College van 4 juni 2024 betrokken en bij het bepalen van de hoogte ermee rekening gehouden dat het bij het vangen van pluimvee om grote aantallen gaat en dat het onbedoeld kan voorkomen dat een dier toch bij de poten wordt opgetild. Het College is van oordeel dat de hoogte van de dwangsommen in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsommen. Het College ziet geen aanleiding de staatssecretaris hierin niet te volgen. De kans dat alleen tijdens een inspectie in overeenstemming met de lasten onder dwangsom wordt gevangen, zoals Wakker Dier betoogt, is ongeacht de hoogte van de dwangsommen altijd aanwezig, maar maakt het voorgaande niet anders. Wel is het College met Wakker Dier van oordeel dat het maximum van 15.000, met het oog op de vereiste doeltreffendheid en afschrikkendheid, te laag is omdat dit maximum al is bereikt als voor 300 kippen het verbod wordt overtreden. Het College ziet op dit punt aanleiding zelf te voorzien en het maximum van 60.000,- uit de oorspronkelijke lasten opnieuw in de lasten op te nemen.

Begunstigingstermijn

- 10.3 De staatssecretaris heeft een begunstigingstermijn vastgesteld van zes maanden. Omdat hij de bestreden besluiten op 14 mei 2025 heeft genomen, is deze termijn inmiddels verstreken. Met het oog op enerzijds afschrikkende en doeltreffende en anderzijds evenredige handhaving ziet het College aanleiding om de bedrijven, zelf in de zaak voorzien, opnieuw een termijn te gunnen om de overtreding te beëindigen en om te voldoen aan de lasten onder dwangsom. Het College neemt hierbij in aanmerking dat de lasten door deze uitspraak worden gewijzigd, zoals hieronder vermeld. Daardoor hebben de bedrijven meer tijd nodig voor de aanpassing van hun bedrijfsvoering. Gelet hierop en met inachtneming van het belang van het dierenwelzijn dat is gediend met strikte en snelle handhaving van de verbodsbepaling, krijgen de bedrijven hiervoor tot 1 januari 2027 de tijd. Dit betekent dat de bedrijven voor die datum moeten voldoen aan de bij deze uitspraak gewijzigde lasten onder dwangsom.

Geldigheidsduur van de lasten

- 10.4 Zoals het College onder 9.4 heeft overwogen, moeten de lasten onder dwangsom voldoende doeltreffend, afschrikkend en evenredig zijn. Daarbij is uitgangspunt dat niet meer mag worden gehandeld in strijd met de verbodsbepaling. De staatssecretaris heeft aan de lasten een geldigheidsduur verbonden van één jaar na verloop van de begunstigingstermijn van zes maanden. Vast staat dat een last onder dwangsom geen wettelijk vastgestelde geldigheidsduur heeft. Hoewel het mogelijk is om aan een last onder dwangsom een geldigheidsduur te verbinden, vindt het College dat in dit geval met het oog op de vereiste doeltreffendheid van de lasten niet passend. Het College betreft hierbij dat de overtreding van de verbodsbepaling ook na één jaar daadwerkelijk moet worden gehandhaafd. Het College volgt Wakker Dier dus in haar betoog dat de lasten onder dwangsom zonder geldigheidsduur de continuïteit en daarmee de doeltreffendheid en de afschrikkendheid van de handhaving in dit geval beter waarborgen. Verder is van belang dat de bedrijven altijd de mogelijkheid hebben om de staatssecretaris te vragen om opheffing van de lasten onder dwangsom als er na één jaar geen dwangsommen zijn verbeurd, als bedoeld in artikel 5:34, tweede lid, van de Awb. Daarom acht het College het schrappen van de geldigheidsduur niet onevenredig. Dit betekent dat de beroepsgrond van Wakker Dier over de geldigheidsduur slaagt. Het College bepaalt, zelf in de zaak voorzien, dat de aan de lasten verbonden geldigheidsduur vervalt.

Slotsom

- 11.1 Het beroep van Wakker Dier in de zaak met nummer 25/285 is niet-ontvankelijk.
- 11.2 De beroepen van Wakker Dier in de zaken met nummers 25/503 tot en met 25/506 zijn gegrond. De bestreden besluiten zullen worden vernietigd, voor zover die de uitzonderingsvoorwaarde in de lasten, de maximaal te verbeuren dwangsommen en de geldigheidsduur van de lasten betreffen. Het College zal, zelf in de zaken voorzien, bepalen dat de uitzonderingsvoorwaarde en de geldigheidsduur van

één jaar komen te vervallen. Verder zal het College de maximaal te verbeuren dwangsom vaststellen op 60.000,- en de begunstigingstermijn vaststellen op een termijn zodanig dat die eindigt op 1 januari 2027. Het College zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde delen van de bestreden besluiten. Voor het overige blijven de besluiten in stand.

11.3 Dit betekent dat de lasten (voor zover van belang, in aanvulling op de bestreden besluiten, voor zover in stand gebleven) als volgt komen te luiden:

Last onder dwangsom

Ik leg u op grond van artikel 8.5 van de Wet Dieren, in samenhang met artikel 5:32d van de Algemene wet bestuursrecht een last onder dwangsom op. De last strekt ertoe dat u herhaling moet voorkomen van een overtreding van artikel 8, eerste lid, van Verordening (EU) 1/2005 in samenhang met bijlage I, hoofdstuk III, paragraaf 1.8, onder d, van Verordening (EU) 1/2005.

U kunt zich aan de last houden door het pluimvee niet aan de poten op te tillen.

Begunstigingstermijn

Er geldt een begunstigingstermijn, die eindigt op **1 januari 2027**.

Dwangsom

Als u zich na de begunstigingstermijn niet houdt aan de last, dan verbeurt u **per overtreding** van de last een dwangsom van **50 euro**. Dit betekent dat u voor **elk stuk pluimvee** dat u (onrechtmatig) aan de poten optilt een dwangsom verbeurt van 50 euro. De maximale dwangsom die u op grond van deze last kunt verbeuren is **60.000 euro**.

Geldigheidsduur

Aan de last is geen geldigheidsduur verbonden.

11.4 Het College veroordeelt de staatssecretaris in de door de Wakker Dier gemaakte proceskosten in haar beroepen. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 3.269,- (1 punt met wegingsfactor 0,5 voor het indienen van het beroepsschrift tegen het niet tijdig beslissen en 1 punt voor het indienen van de andere beroepsschriften en 1 punt voor het verschijnen op de zitting en een wegingsfactor van 1,5 vanwege de hoeveelheid samenhangende zaken, met een waarde per punt van 934,-). Ook moet de staatssecretaris de door Wakker Dier betaalde griffierechten vergoeden.

11.5 De beroepen van de bedrijven zijn ongegrond. Omdat de bedrijven met de uitspraak niet in het gelijk zijn gesteld, ziet het College geen aanleiding om de staatssecretaris te veroordelen in de door hen gemaakte proceskosten.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep van Wakker Dier tegen het niet tijdig nemen van een besluit met het zaaknummer 25/285 niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen van de bedrijven ongegrond;
- verklaart de beroepen van Wakker Dier met de zaaknummers 25/503 tot en met 25/506 gegrond;
- vernietigt de bestreden besluiten, voor zover die de uitzonderingsvoorwaarde en de geldigheidsduur betreffen;
- bepaalt dat de uitzonderingsvoorwaarde en de geldigheidsduur in de lasten onder dwangsom komen te vervallen, dat de maximale dwangsom die op grond van de lasten kan worden verbeurd 60.000,- bedraagt en dat de begunstigingstermijn in de lasten eindigt op 1 januari 2027;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten voor het overige in stand blijven;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde delen van de bestreden besluiten;
- draagt de staatssecretaris op de door Wakker Dier betaalde griffierechten van in totaal 1.925,- in de zaaknummers 25/285 en 25/503 tot en met 25/506 te vergoeden;
- veroordeelt de staatssecretaris in de proceskosten van Wakker Dier tot een bedrag van 3.269,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D. Brugman, mr. T. Pavićević en mr. M.P. Glerum, in aanwezigheid van mr. F. Willems, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 21 juli 2026.

w.g. D. Brugman w.g. F. Willems

Bijlage

Artikel 8, eerste lid, van de Transportverordening bepaalt dat houders van dieren op de plaats van vertrek, overlading of bestemming ervoor zorgen dat de technische voorschriften van bijlage I, hoofdstuk I, en hoofdstuk III, afdeling 1 met betrekking tot het vervoer van dieren nageleefd worden.

Bijlage I van hoofdstuk III, paragraaf 1.8, onder d, van de Transportverordening bepaalt dat het verboden is de dieren bij kop, oren, horens, poten, staart of vacht op te tillen of voort te trekken, of ze zodanig te behandelen dat het hun onnodige pijn of onnodig lijden berokkent (verbodsbepaling).

Artikel 5.6 van het Algemene interventiebeleid NVWA 2024 (algemene interventiebeleid) bepaalt dat er zowel een herstelsanctie als een bestraffende sanctie wordt opgelegd als het enkel opleggen van een van deze sancties niet of onvoldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend is.

Artikel 5.7, van het algemene interventiebeleid bepaalt dat

1. als een overtreding wordt vastgesteld en er sprake is van een bijzondere situatie, de NVWA rekening kan houden met bijzondere verzachtende of verzwarende omstandigheden, wat kan leiden tot een of meer lichtere of zwaardere interventies.

2. een bijzondere situatie is een situatie die afwijkt van de standaardsituatie waarvan het interventiebeleid uitgaat en waarin toepassing daarvan, na afweging van alle relevante belangen, kan leiden tot onredelijke gevolgen.

[]