

ECLI:NL:CBB:2001:AB0532

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	07-03-2001
Datum publicatie	04-07-2001
Zaaknummer	AWB 99/530
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 99/530 7 maart 2001
7710

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellante,
gemachtigde: mr E.A. Buys, advocaat te Voorthuizen,
tegen
Hoofdproductschap Akkerbouw, te 's-Gravenhage, verweerder,
gemachtigden: mr E.R. Kleijwegt en mr G.P. Jansen, beiden werkzaam bij verweerder.

1. De procedure

Op 11 juni 1999 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een

besluit van verweerder van 3 mei 1999.

Bij dit besluit heeft verweerder beslist op de bezwaren van appellante tegen diverse brieven en circulaires van verweerder van

november en december 1997 en januari en juli 1998.

Bij schrijven van 7 oktober 1999 heeft appellante de gronden van het beroep aangevuld.

Verweerder heeft op 29 november 1999 een verweerschrift ingediend.

Op 13 december 2000 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, waarbij partijen hun standpunten bij monde van hun

gemachtigden nader hebben toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Bij Verordening (EEG) nr. 1725/79, zoals nadien gewijzigd, heeft de Commissie de uitvoeringsbepalingen vastgesteld inzake

de toekenning van steun voor tot mengvoeder verwerkte ondermelk en voor magere-melkpoeder bestemd voor kalvervoeding.

Ingevolge artikel 2, vijfde lid, van de Beschikking denaturatie- en verwerkingssteun magere melkpoeder 1980 (hierna: de

Beschikking), zoals nadien gewijzigd, wordt de steun ter zake van de verwerking van mager melkpoeder of ondermelk

verleend door verweerder. In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat de steun wordt verleend naar de onderscheidingen en

maatstaven en onder de beperkingen en voorwaarden, die in Verordening (EEG) nr. 804/68, de ter uitvoering daarvan

vastgestelde of vast te stellen verordeningen dan wel bij of krachtens deze beschikking zijn gesteld.

De artikelen 11 tot en met 15 van de Beschikking bevatten nadere regels met betrekking tot de steunverlening voor de

verwerking van magere melkpoeder en ondermelk tot melkpoeder.

In het kader van de toepassing van voormelde regelgeving heeft verweerder de Steunregeling voor de verwerking van magere

melkpoeder en ondermelk in mengvoeder (Verordening (EEG) nr. 1725/79) opgesteld (hierna: de steunregeling), die, evenals

de wijzigingen daarop, bij wege van circulaire aan de ingevolge artikel 8 van Verordening (EEG) nr. 1725/79 in Nederland

erkende bedrijven wordt toegezonden.

2.2 Op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College

komen vast te staan.

- Bij brief van 24 november 1997 heeft verweerder aan appellante interpretaties toegezonden met betrekking tot de

steunregeling. Hierbij heeft verweerder meegedeeld dat deze interpretaties op korte termijn per circulaire aan de sector

worden meegedeeld.

- Bij circulaire nr. 8502 van 27 november 1997 heeft verweerder belanghebbenden op de hoogte gesteld van aanpassingen

en verduidelijkingen van de steunregeling, die betrekking hebben op de volgende onderdelen:

- de procedure bij geconstateerde leibweibesmetting (en andere afwijkingen);

- de herverwerking van kunstmelkvoeder;

- de vermelding van het percentage magere melkpoeder op verpakkingen van kunstmelkvoeder;

- het gehalte magere melkpoeder in mengsels;

- meer- en minderverwerking.

- Bij circulaire nr. 8513 van 12 december 1997 heeft verweerder meegedeeld dat de ingangsdatum van het bepaalde in

circulaire nr. 8502 nader wordt bepaald op

1 januari 1998.

- Bij brief van 29 december 1997 heeft appellante tegen de brief van 24 november 1997 en beide voormelde circulaires bezwaar gemaakt bij verweerder.
- Bij brief van 30 januari 1998 heeft verweerder aan appellante onder meer meegedeeld dat nader overleg met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: het ministerie) ertoe heeft geleid dat onder in deze brief vermelde voorwaarden herverwerking van mengvoeder in geval van misproducties is toegestaan, alsmede dat het ministerie bereid is over de toelaatbaarheid van overige varianten van herverwerking interpretatievragen te stellen aan de Europese Commissie.
- In aansluiting op circulaire 8502 heeft verweerder bij circulaire 8705 van 15 juli 1998 aan belanghebbenden, onder verwijzing naar het feit dat in Verordening 1725/79 is bepaald dat het onder de steunregeling geproduceerde kunstmelkvoeder vóór het stadium van de eindverwerker niet mag worden verwerkt of gemengd, meegedeeld onder welke voorwaarden herverwerking mag plaatsvinden.
- Bij brief van 27 juli 1998 heeft verweerder appellante er op gewezen dat circulaire 8705 een wijziging inhoudt van de eerder bij brief van 24 november 1997 en circulaire 8502 gedane mededeling over steunwaardige herverwerking en dat, voor zover deze mededeling kan worden beschouwd als een besluit, het bezwaar van appellante ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geacht wordt mede gericht te zijn tegen de wijziging.

- Bij circulaire 8721 van 28 juli 1998 heeft verweerder aan belanghebbenden een nieuwe versie van de steunregeling toegezonden. Hierin zijn de wijzigingen, waarover de belanghebbenden eerder bij separate circulaires zijn genformeerd, opgenomen.
- Appellante heeft bij brief van 30 november 1998 de gronden van het bezwaar van 29 december 1997, dat naar haar opvatting op grond van de artikelen 6:18 en 6:19 van de Awb mede betrekking heeft op de - hiervoor weergegeven - nadien door verweerder verzonden brieven en circulaires, aangevuld.
- Op 27 januari 1999 is appellante naar aanleiding van haar bezwaar gehoord.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt onder meer het volgende in:

" Ten aanzien van de ontvankelijkheid van uw bezwaren merkt het hoofdproductschap het volgende op.

Voor zover de brieven en circulaires van het hoofdproductschap waartegen u bezwaar heeft gemaakt al kunnen worden aangemerkt als (zelfstandige) besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), gaat het hierbij, gelet op de aard en inhoud, om beleidsregels zoals gedefinieerd in artikel 1:3 lid 4 Awb, waartegen volgens artikel 8:2 Awb geen beroep kan worden ingesteld. Dit geldt in ieder geval ten aanzien van de onderdelen cq. onderwerpen waartegen uw inhoudelijke bezwaren zijn gericht. Het betreft hier immers algemene regels omtrent de vaststelling van feiten (beoordeling van analyseresultaten) en de uitleg van wettelijke voorschriften (herverwerking/versnijding en meer-/minderverwerking) bij het gebruik van de bevoegdheid van het hoofdproductschap tot verlening van steun.

Hieraan doet niet af dat - zoals u stelt - de circulaires zijn gericht aan een concreet en eenduidig afgebakende groep adressanten. Deze omstandigheid heeft als zodanig geen invloed op het karakter van de besluiten als beleidsregels. Of sprake is van beleidsregels wordt bepaald door de inhoud van het besluit, niet door de vorm of de wijze van bekendmaking. Daarenboven is het hoofdproductschap van mening, dat de besluiten naar hun aard en inhoud niet uitsluitend zijn gericht tot een concreet en eenduidig afgebakende groep adressanten. Zij gelden immers iedere belanghebbende, ook de toekomstige. De wijze van bekendmaking is wšl bepalend voor de inwerkingtreding van de besluiten, in casu beleidsregels. Het hoofdproductschap is evenwel van mening dat de beleidsregels bij circulaires deugdelijk bekend zijn gemaakt in overeenstemming met de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht. De circulaires zijn naar de mening van het hoofdproductschap te beschouwen als een "andere geschikte wijze" van bekendmaking in de zin van artikel 3:42 lid 1 Awb.

De door u aangehaalde uitspraken van (de Voorzitter van) het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de President van de rechtbank te 's-Gravenhage, betreffende het karakter van circulaires van het hoofdproductschap als appellabele besluiten, doen naar de mening van het hoofdproductschap niet af aan het feit dat de onderhavige besluiten niet voor beroep vatbaar zijn. Wat er ook zij van de mogelijke overeenkomsten en verschillen van de betreffende gedingen met de onderhavige zaak, feit is dat, zoals hierboven uiteengezet, de onderhavige besluiten beleidsregels betreffen waartegen geen beroep kan worden ingesteld. Gewezen wordt in dit verband op het feit dat

de wetgever de appellabiliteit van algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels, waarin oorspronkelijk bij de inwerkingtreding van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht zou worden voorzien, tot nader order heeft uitgesteld. Zulks ter voorkoming van een verdere juridisering van het openbaar bestuur. Vanuit deze optiek kan ook uw argument dat de appellabiliteit vanuit een oogpunt van rechtszekerheid zou zijn vereist, niet worden aanvaard. Zo dit argument zou worden aanvaard, dan zou dit immers opgaan voor het merendeel van de door bestuursorganen vastgestelde beleidsregels en dus, alsnog, leiden tot appellabiliteit van beleidsregels, hetgeen in strijd zou zijn met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever.

Gelet op het voorgaande acht het hoofdproductschap uw bezwaren niet-ontvankelijk, zodat de overige (inhoudelijke) aspecten van uw bezwaar geen bespreking behoeven. Dit laat evenwel onverlet dat de door u aangedragen inhoudelijke argumenten terdege zullen worden beoordeeld en mogelijk zullen leiden tot aanpassing van de betrokken beleidsregel(s)."

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft ter ondersteuning van het beroep - samengevat - het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Anders dan verweerder stelt kunnen de primaire besluiten niet als beleidsregels worden aangemerkt.

Ten eerste zijn de primaire besluiten niet op in de artikelen 3:40 en 3:42, eerste lid, van de Awb voor besluiten van algemene

strekking voorgeschreven wijze bekend gemaakt. Dit formele gebrek heeft tot gevolg dat geen sprake is van een besluit van

algemene strekking, waartoe appellante verwijst naar een vonnis van de president van de rechtbank te 's-Gravenhage, dat heeft geleid tot een uitspraak van de Voorzitter van het College van

12 februari 1988 waarin het beroep van appellante tegen een circulaire van verweerder ontvankelijk is geacht. Ook in de in

vervolg daarop gegeven uitspraak van de Voorzitter van het College van 23 augustus 1988 is uitgegaan van een ontvankelijk

beroep

(zaaknr. 87/3125/01/013). Deze uitspraken van de Voorzitter zijn geheel in lijn met een uitspraak van het College van 10 maart

1978 (zaaknr. 10/01/129), waarin eveneens sprake was van een ontvankelijk beroep tegen een circulaire van verweerder.

Nu de Awb geen beperking, doch veeleer een verruiming van de mogelijkheid van beroep tegen besluiten beoogt, is dit onder

vigour van deze wet niet anders.

Bovendien miskent verweerder dat in de primaire besluiten voorwaarden aan de justitiabelen worden gesteld, die niet uit de

toepasselijke regelgeving - in casu Verordening (EEG) nr. 1725/79 - voortvloeien. Gelet op artikel 1:3, vierde lid, van de Awb

kunnen beleidsregels slechts betrekking hebben op wetsinterpretatie, belangenafweging en de vaststelling van feiten en dus niet

op het stellen van nieuwe voorwaarden.

Ten derde zijn de primaire besluiten niet aan te merken als algemene regel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, van de Awb, nu

deze besluiten zijn gericht tot een "gesloten groep", namelijk de Nederlandse kunstmelkvoederfabrikanten die door verweerder

overeenkomstig artikel 8, eerste en tweede lid, van Verordening (EEG) nr. 1725/79 zijn erkend. Dit komt ook tot uiting in de

wijze van bekendmaking van de circulaires aan "belanghebbenden".

Tenslotte is het financiële belang bij het recht op steun ingevolge Verordening (EEG)

nr. 1725/79 voor de kunstmelkvoederfabrikanten dermate groot dat de rechtszekerheid toetsing van de rechtmatigheid van de

primaire besluiten vereist. Het is voor deze fabrikanten onevenredig bezwarend om het te laten aankomen op het aanwenden

van rechtsmiddelen tegen besluiten, waarbij met toepassing van de circulaires steun wordt geweigerd of teruggevorderd. Dit

klemt temeer nu de primaire besluiten evident in strijd zijn met Verordening (EEG) nr. 1725/79.

Appellante verzoekt het College het bestreden besluit, alsmede de daaraan ten grondslag liggende primaire besluiten te

vernietigen, met veroordeling van verweerder tot betaling van alle door appellante door deze besluiten geleden schade en de

proceskosten.

5. De beoordeling van het geschil

Het geschil spitst zich toe op de vraag of verweerder de bezwaren van appellante tegen de hiervoor in rubriek 2.2. vermelde

brieven en circulaires op goede gronden niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een

algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Onder beleidsregel wordt blijkens artikel 1:3, vierde lid, Awb verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde

een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke

voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Naar het oordeel van het College stelt verweerder zich terecht op het standpunt dat de brief van 24 november 1997, de

circulaire van 27 november 1997 en de circulaire van 12 december 1997 niet meer bevatten dan een weergave van de volgens

verweerder vanaf een bepaald tijdstip te geven uitleg van de in de regelgeving voor steunverlening voor mengvoeder gestelde

voorwaarden en van de wijze waarop verweerder tot vaststelling van de in dit verband relevante feiten komt.

Verweerder heeft deze brief en circulaire in zoverre op goede gronden aangemerkt als beleidsregels, waartegen geen beroep

openstaat en derhalve evenmin ingevolge artikel 7:1 van de Awb een ontvankelijk bezwaarschrift kan worden ingediend.

De stelling van appellante dat de door verweerder gegeven uitleg verder gaat dan de toepasselijke regelgeving kan hieraan -

wat daar overigens van zij - niet afdoen. Deze stelling berust immers op een inhoudelijke beoordeling van de primaire

"besluiten", die pas aan de orde kan komen indien sprake is van een ontvankelijk bezwaar.

Dat de Voorzitter van het College zich in de door appellante vermelde zaken bevoegd achtte, onder de werking van de toen

geldende regels, kennis te nemen van de hem toen voorgelegde besluiten, kan aan het voorgaande evenmin afdoen.

Ook de omstandigheid dat ten tijde van de verzending van de brief en de circulaire sprake is van een duidelijk af te bakenen

groep van belanghebbenden, namelijk de kunstmelkvoederfabrikanten die op dat moment door verweerder op grond van artikel

8 van Verordening (EEG) nr. 1725/79 zijn erkend, doet aan het rechtskarakter daarvan niet af. De samenstelling van deze groep

is immers in beginsel voor wijziging vatbaar, terwijl de uitleg die verweerder aan de toepasselijke regelgeving heeft gegeven

ook geldt voor eventueel in de toekomst erkende fabrikanten van mengvoeders.

De bekendmaking bij wege van circulaire doet evenmin afbreuk aan het rechtskarakter van verweerders mededelingen, doch is

een logisch gevolg van het feit dat ten tijde van verzending ervan de erkende mengvoederfabrikanten bij verweerder bekend

waren.

Tenslotte kan het door appellante gestelde financiële belang geen reden vormen om in afwijking van het bepaalde in artikel

8:1, aanhef en onder a, en artikel 7:1, eerste lid, van de Awb tot ontvankelijkheid van het bezwaar te concluderen.

Op grond van het vorenstaande heeft verweerder de bezwaren van appellante tegen de brief van 24 november 1997 en de

circulaire van 27 november 1997 en 12 december 1997 terecht niet-ontvankelijk verklaard. Hetzelfde geldt voor zover het

bezwaar mede gericht was tegen - hangende de beslissing op bezwaar - aangebrachte wijzigingen in bedoelde brief en

circulaire. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr D. Roemers, mr M.A. van der Ham en mr C.J. Borman, in tegenwoordigheid van mr Th.J. van Gessel, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 7 maart 2001.

w.g. D. Roemers w.g. Th.J. van Gessel