

ECLI:NL:CBB:2001:AB2511

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	03-07-2001
Datum publicatie	06-07-2001
Zaaknummer	AWB 98/313
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 98/313 3 juli 2001
11231

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellante,
gemachtigde: drs H.P.W. Havens, verbonden aan de Stichting Rechtsbijstand, vestiging Tilburg,
tegen
de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te Den Haag, verweerder.

1. De procedure

Op 17 april 1998 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen het besluit van verweerder van 19 maart 1998.

Bij brief van 14 mei 1998 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Nadat appellante bij brief van 11 april 2001 en verweerder bij brief van 28 februari 2001 daarvoor toestemming hadden verleend, heeft het College op grond van artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) besloten dat het onderzoek ter zitting achterwege blijft.

2. De grondslag van het geschil

Op grond van de stukken zijn in deze zaak de volgende feiten en omstandigheden voor het College komen vast te staan.

- Op het bedrijf van appellante is klassieke varkenspest vastgesteld. De totale waarde van de varkensstapel alsmede bepaalde producten en voorwerpen is op 5 maart 1997 getaxeerd op fl. 316.400,73, waarna de varkens zijn gedood.
- Bij besluit van 13 maart 1997 heeft verweerder appellante een tegemoetkoming in de schade ten bedrage van fl. 205.660,47 toegekend. Appellante is een korting van 35% van de taxatiewaarde opgelegd, omdat zij blijkens een rapport van 5 maart 1997 van de Algemene Inspectiedienst de aanvoer van varkens drie keer te laat heeft gemeld bij het Identificatie- en Registratiebureau Varkens te Deventer en omdat op een aantal getoonde vervoersdocumenten relevante gegevens ontbraken.
- Bij brief van 9 april 1997 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen verweerders besluit van 13 maart 1997. Nadat appellante op 25 augustus 1997 was gehoord omtrent haar bezwaren, heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt - samengevat - het volgende in.

De korting op een tegemoetkoming in de schade is niet aan te merken als het opleggen van een sanctie, zodat geen sprake is van een "criminal charge" als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

De kortingsregeling die is opgenomen in het op artikel 86, tweede lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Wet) gebaseerde Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten (hierna: het Besluit) dient zonder belangenafweging in het individuele geval te worden toegepast.

Gelet op de intensieve wijze waarop de varkenshouderij in Nederland wordt uitgeoefend, de belangen van deze sector en de hoge mate van besmettelijkheid van het varkenspestvirus, is een snelle en effectieve tracerings van dit virus van groot belang. Gelet hierop dienen varkenshouders de in de Verordening van het Landbouwschap inzake de identificatie en registratie van varkens 1995, zoals gewijzigd (hierna: de Verordening), neergelegde verplichtingen stipt na te leven. Bezien in het licht van het vorenstaande is het in artikel 8 van het Besluit neergelegde kortingspercentage van 35 ingeval van het niet naleven van door een bedrijfslichaam - in casu het Landbouwschap - opgestelde regelen, in het onderhavige geval de uit de Verordening voortvloeiende verplichting alle mutaties in de varkensstapel binnen twee dagen te melden aan het Identificatie- en Registratiebureau, ten algemene niet onevenredig.

Het opleggen van de korting getuigt in casu niet van een onevenredige hardheid, gelet op enerzijds voormelde algemene belangen en anderzijds het aantal overtredingen van de meldingsplicht: appellante heeft drie keer een transport te laat gemeld. Voorts is in aanmerking genomen dat deze meldingsplicht niet onevenredig bezwarend is voor varkenshouders.

De bevoegdheid van het Landbouwschap tot het opstellen van de Verordening is gegeven in de artikelen 93 en 95 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie juncto de artikelen 7, 10, 11 en 12 van het Instellingsbesluit Landbouwschap.

De Verordening is opgesteld ter implementatie van Richtlijn 92/102/EEG en behoeft gelet op artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 83/189/EEG geen notificatie.

Dat bij repressieve ruiming wel kortingen op de tegemoetkoming in de geleden schade zijn toegepast en bij preventieve ruiming niet, is niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel. In geval van besmetting wordt ruiming door het gemeenschapsrecht dwingend voorgeschreven, terwijl verweerder een eigen beoordelingsvrijheid heeft al dan niet tot preventieve ruiming over te gaan.

4. Het standpunt van appellante

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

De toegepaste korting is een administratieve boete, zodat sprake is van een strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM. De in dat artikel neergelegde rechtswaarborgen zijn jegens appellante niet in acht genomen.

Het automatisch opleggen van in algemeen verbindende voorschriften neergelegde kortingspercentages is in strijd met het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het gaat niet aan de korting niet mede te laten afhangen van de individuele belangen van de overtreder en de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen.

De wetgever heeft bij het opstellen van artikel 86, tweede lid, van de Wet beoogd dat het kortingenstelsel wordt neergelegd in een algemene maatregel van bestuur. Het opleggen van een korting wegens het overtreden van de Verordening is hiermee in strijd.

Blijkens de Nota van Toelichting bij het Instellingsbesluit Landbouwschap mag dit schap alleen regels stellen met betrekking tot onderwerpen waarvan hem de (nadere) regeling uitdrukkelijk is overgelaten. Hiervan is in casu geen sprake: de Wet op de Bedrijfsorganisatie noch het Instellingsbesluit kent het Landbouwschap de bevoegdheid toe regelen te stellen met betrekking tot de onderhavige materie.

Het is niet aan verweerder maar aan de Europese Commissie te beoordelen of de Verordening handelsbelemmerend kan uitwerken. Bovendien bevat Richtlijn 92/102/EEG slechts minimumvoorschriften. Deze voorschriften kunnen door de lidstaten niet zonder meer worden overgenomen, maar behoeven nadere uitwerking. Gelet op het Securitel-arrest heeft niet-naleving van de notificatieplicht ter zake van een technisch voorschrift tot gevolg dat het betreffende voorschrift niet toepasbaar is.

Bestrafing van het niet onverkort naleven van de meldingsplicht met het opleggen van een korting van 35% is onevenredig. De varkens van appellante waren te allen tijde eenvoudig te traceren, zodat niet kan worden staande gehouden dat door het niet onverkort naleven van de meldingsplicht het risico van verspreiding van het virus is toegenomen. Verweerder heeft ten onrechte nagelaten dit in de belangenafweging te betrekken.

Het is in strijd met het gelijkheidsbeginsel besmet geruimde bedrijven in voorkomende gevallen te korten op de tegemoetkoming in de schade en dit niet te doen bij preventief geruimde bedrijven, ongeacht of en in hoeverre door toedoen van de betreffende varkenshouders het risico van verspreiding van het virus is vergroot. Met dit beginsel is eveneens onverenigbaar dat de tegemoetkoming voor zieke dieren 50% van de waarde in gezonde toestand bedraagt, terwijl verweerder in geval van preventieve ruiming een, niet op enige regeling gegronde, hogere tegemoetkoming in de schade toekent, hetgeen niet valt te rijmen met het naar gesteld gesloten wettelijk systeem van tegemoetkomingen in de schade. Nu verweerder niettemin een hogere tegemoetkoming toekent in geval van preventieve ruiming, dient hij deze ook toe te kennen in geval van repressieve ruiming, te meer nu appellante geen verwijt kan worden gemaakt van de besmetting van haar bedrijf.

Niet zeker is dat de meerderheid van de personen die betrokken waren bij het horen van appellante in bezwaar, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest. Evenmin is bekend of tijdens de hoorzitting gemachtigden van verweerder aanwezig waren, zodat niet duidelijk is of belanghebbenden in elkaars aanwezigheid zijn gehoord, zoals wordt voorgeschreven in artikel 7:6 Awb.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Naar het oordeel van het College kan de opgelegde korting niet worden beschouwd als een leed toevoegende sanctie, zodat geen sprake is van een "criminal charge" in de zin van artikel 6 EVRM. In dit verband verwijst het College naar zijn uitspraken van 29 februari 2000 (AWB 98/140; AB 2000, 206) en 8 februari 2001 (AWB 98/227; te raadplegen op www.rechtspraak.nl).

5.2 De grieven van algemene aard, die appellante heeft aangevoerd inzake de verbindendheid van artikel 8, eerste lid, van het Besluit en van de voorschriften waarnaar in die bepaling wordt verwezen, zijn in

voormelde uitspraken aan de orde geweest en zijn door het College verworpen.

5.3 Voorts kan naar het oordeel van het College niet worden gezegd dat het door verweerder in het leven geroepen kortingenstelsel ten algemene onevenredig is. Ook in dit verband wordt verwezen naar voornoemde uitspraken van het College.

Het betoog van appellante dat het niet onverkort naleven van de meldingsplicht geen risico's met zich heeft gebracht, wordt niet gevolgd. Met verweerder is het College van oordeel dat het naleven van de voorschriften ter zake van identificatie en registratie van groot belang is voor een effectieve bestrijding van het varkenspestvirus. Het centrale meldingssysteem strekt ertoe dat verweerder bij uitbraak van een besmettelijke ziekte onmiddellijk de mogelijke herkomst van de ziekte kan traceren met het oog op te treffen bestrijdingsmaatregelen. Dat appellante desgevraagd duidelijkheid heeft kunnen verschaffen over de herkomst van de niet tijdig door haar gemelde partijen varkens, betekent op zichzelf niet dat het niet naleven van de meldingsplicht geen risico's zou opleveren. Immers, indien eerst bij navraag bij iedere individuele varkenshouder duidelijk zou worden wat de herkomst van diens varkens is, zou kostbare tijd verloren gaan en de kans op verspreiding van de ziekte navenant toenemen. Of een dergelijke vertraging in een concreet geval daadwerkelijk leidt tot verspreiding van de ziekte, is niet doorslaggevend voor de verwijtbaarheid van niet tijdig melden. Waar het om gaat, is dat door niet tijdig melden het risico van verspreiding van de ziekte toeneemt, welk risico ingeval van een zeer besmettelijke ziekte als klassieke varkenspest reëel is te achten. Appellante heeft drie keer een transport te laat gemeld, wat gelet op het vorenstaande een reëel te achten toename van het risico van verspreiding van het virus met zich brengt. Het College ziet dan ook geen grond voor het oordeel dat de nadelige gevolgen, voor appellante verbonden aan onverkorte toepassing van het kortingenstelsel, onevenredig zijn aan de met dit stelsel te dienen doelen.

5.4 Met betrekking tot het beroep van appellante op het gelijkheidsbeginsel in verband met het feit dat verweerder bij het toekennen van tegemoetkomingen in de schade een onderscheid heeft gemaakt tussen preventief en besmet geruimde bedrijven, verwijst het College eveneens naar zijn twee bovengenoemde uitspraken.

5.5 Het College kan appellante niet volgen in haar stelling dat niet zeker is dat de meerderheid van de personen die betrokken waren bij het horen van appellante in bezwaar, niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest, reeds nu appellante deze stelling niet heeft onderbouwd.

Met betrekking tot het beroep van appellante op artikel 7:6 Awb overweegt het College allereerst dat verweerder niet als een belanghebbende als bedoeld in dat artikel kan worden beschouwd. In afdeling 7.2 Awb wordt degene die het besluit heeft genomen waartegen het bezwaar is ingediend, aangeduid als bestuursorgaan. Voorts verwijst het College mutatis mutandis naar hetgeen met betrekking tot artikel 7:13, vijfde lid, Awb is overwogen in meergenoemde uitspraak van 29 februari 2000. Gelet op de uitgebreide schriftelijke gedachtewisseling in rechte, die alle in bezwaar aangevoerde argumenten mede heeft omvat, is het College van oordeel dat appellante door de schending van het vormvoorschrift niet is benadeeld en laat het vernietiging van het bestreden besluit onder toepassing van artikel 6:22 Awb achterwege.

5.6 Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat het beroep ongegrond dient te worden verklaard.

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

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr J.A. Hagen, in tegenwoordigheid van mr drs B. van Velzen, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2001.

w.g. J.A. Hagen w.g. B. van Velzen