

ECLI:NL:CBB:2001:AB2990

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	17-07-2001
Datum publicatie	01-08-2001
Zaaknummer	AWB 98/1282
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 6:4 Algemene wet bestuursrecht 7:10 Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten 8 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 21 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 22 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 86 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 109 Grondwet 46
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 98/1282 17 juli 2001
11231

Uitspraak in de zaak van:

A, handelend onder de naam P, te X, appellant,
gemachtigde: mr H.E. Davelaar, advocaat te Assen,
tegen
de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te Den Haag, verweerder,
gemachtigden: mr G. de Goede en mr J.J.H.M. Hanssen, werkzaam op verweerders ministerie.

1. De procedure

Op 10 december 1998 heeft het College van appellant een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 28 oktober 1998. Het beroepschrift is op 9 december 1998 ter post bezorgd.

Bij brief van 16 februari 1999 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 12 juni 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, alwaar appellant in persoon en verweerder bij monde van zijn gemachtigden hun standpunt nader hebben toegelicht.

2. De grondslag van het geschil

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.

- Op het bedrijf van appellant op de locatie Q te Y is klassieke varkenspest vastgesteld. De totale waarde van de varkensstapel alsmede bepaalde producten en voorwerpen is op 2 mei 1997 getaxeerd op fl. 185.942,--, waarna de varkens zijn gedood.

- Bij besluit van 30 mei 1997 heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij appellant een tegemoetkoming in de schade ten bedrage van fl. 120.862,30 toegekend. Appellant is een korting van 35% van de taxatiewaarde opgelegd, omdat hij blijkens een rapport van 2 mei 1997 van de Algemene Inspectiedienst de aanvoer van varkens vijf keer te laat heeft gemeld bij het Identificatie- en Registratiebureau Varkens te Deventer.

- Bij brief van 10 juli 1997 heeft appellant bezwaar gemaakt tegen het besluit van 30 mei 1997. Nadat appellant op 9 maart 1998 was gehoord omtrent zijn bezwaren, heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt - samengevat - het volgende in.

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 strikt 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. Voorts is in aanmerking genomen dat deze meldingsplicht niet onevenredig bezwarend is voor varkenshouders.

Wetshistorische interpretatie van artikel 86, tweede lid, van de Wet leidt tot de slotsom dat een korting op de tegemoetkoming in de schade niet slechts betrekking kan hebben op producten en voorwerpen, maar ook op verdachte of zieke dieren.

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 appellant

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

Gelet op artikel 6:4 juncto 7:10 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dient het bestuursorgaan dat het besluit in primo heeft genomen ook te beslissen op bezwaar. Verweerder is derhalve niet bevoegd tot het nemen van het bestreden besluit.

Grammaticale interpretatie van artikel 86, tweede lid, van de Wet leidt tot de slotsom dat korting op de tegemoetkoming in de schade slechts betrekking kan hebben op producten en voorwerpen en niet op verdachte of zieke dieren. Voorts is het in het Besluit neergelegde kortingspercentage niet, althans onvoldoende, afhankelijk van de mate waarin de ter zake geldende voorschriften niet in acht zijn genomen, hetgeen eveneens in strijd is met genoemd artikel 86, tweede lid.

De opgelegde korting is evenzeer onrechtmatig, nu de meldplicht niet kan worden aangemerkt als maatregel om de gezondheid van de dieren op het bedrijf te waarborgen als bedoeld in genoemd artikel 86, tweede lid.

Het automatisch opleggen van in algemeen verbindende voorschriften neergelegde kortingspercentages is in strijd met de Wet, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Het gaat niet aan de korting niet mede te laten hangen van de individuele belangen van de overtreder en de aard en ernst van de geconstateerde overtredingen. Bestrafing van het niet onverkort naleven van de meldingsplicht met het opleggen van een korting van 35% is onevenredig.

Het opleggen van een korting is in strijd met het verbod van détournement de pouvoir. Doel van het in het leven roepen van deze korting is volgens verweerder varkenshouders te bewegen de meldingsplicht na te leven in het belang van de gezondheid van de dieren op hun bedrijf. Dit standpunt is onhoudbaar, enerzijds nu de meldingsplicht als zodanig niet van overheidswege wordt gehandhaafd, anderzijds nu deze verplichting niet kan worden aangemerkt als maatregel om de gezondheid van de dieren op het bedrijf te waarborgen.

Het is in strijd met het gelijkheidsbeginsel besmette 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.

Nu sprake is van een rechtmatige overheidsdaad, dient de schade van appellant volledig te worden vergoed. Gelet op de omvang van de door appellant geleden schade, die meer dan een miljoen gulden belooft, kan van een normaal bedrijfsrisico niet (meer) worden gesproken.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het College volgt appellant niet in zijn betoog dat verweerder niet bevoegd is tot het nemen van het bestreden besluit. Verweerder heeft in het verweerschrift gewezen op de in de Staatscourant gepubliceerde beschikking van 6 augustus 1998 van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, waarbij verweerder in het bijzonder is belast met onder meer veterinaire aangelegenheden. Naar het oordeel van het College vormt deze beschikking, mede gelet op het bepaalde bij artikel 46, tweede lid, van de Grondwet, een afdoende grondslag voor verweerders bevoegdheid tot het nemen van het bestreden besluit.

Evenmin kan met vrucht worden betoogd dat de artikelen 6:4, eerste lid, en 7:10, eerste lid, Awb, in onderlinge samenhang gezien, nopen tot het oordeel dat het bestuursorgaan dat het besluit in primo neemt te allen tijde ook het besluit op bezwaar neemt. Op grond van artikel 6:4, eerste lid, Awb dient bezwaar te worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen. Dit doet er evenwel niet aan af dat het besluit op bezwaar dient te worden genomen door het bestuursorgaan dat daartoe ten tijde van het nemen van dat besluit bevoegd is. In de regel zal dat het bestuursorgaan zijn dat ook het primaire besluit heeft genomen. In het onderhavige geval heeft de minister evenwel, hangende het bezwaar, voormelde beschikking van 6 augustus 1998 genomen, welke beschikking zoals gezegd een afdoende grondslag vormt voor verweerders bevoegdheid tot het nemen van het bestreden besluit. Dat zijdens verweerder ter zitting van het College is opgemerkt dat de minister te allen tijde bevoegd blijft zelf

op het bezwaar te beslissen, doet, wat hiervan ook zij, aan verweerders bevoegdheid niet af.

5.2 De grieven van algemene aard, die appellant heeft aangevoerd inzake de verbindendheid van artikel 8, eerste lid, van het Besluit, worden onder verwijzing naar de uitspraken van het College van 29 februari 2000 (AWB 98/140; AB 2000, 206) en 8 februari 2001

(AWB 98/227; te raadplegen op www.rechtspraak.nl) verworpen.

De stelling van appellant dat, gelet op de redactie van artikel 86, tweede lid, van de Wet, niet kan worden gekort op een tegemoetkoming in de schade voor verdachte of zieke dieren, wordt niet gevolgd. Blijkens datzelfde artikellid verschillen de percentages waarmee de tegemoetkoming kan worden verlaagd naar gelang aan de gestelde eisen ter zake van de inrichting van het bedrijf is voldaan en door de eigenaar maatregelen zijn genomen om de gezondheid van de dieren op het bedrijf te waarborgen. Gelet op de ratio van de mogelijkheid tot verlaging van deze tegemoetkoming, het onvoldoende nemen van eigen verantwoordelijkheid van de veehouder voor maatregelen ter voorkoming en bestrijding van een besmettelijke dierziekte, kan niet worden aanvaard dat slechts zou kunnen worden gekort op de tegemoetkoming voor één van de in artikel 86, tweede lid, van de Wet genoemde categorieën, de c-categorie producten en voorwerpen, en niet op de andere categorieën, verdachte en zieke dieren. Steun voor een dergelijk standpunt is evenmin in de wetsgeschiedenis te vinden.

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. In dit verband wordt verwezen naar voornoemde uitspraken van het College.

Het betoog van appellant 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 appellant desgevraagd duidelijkheid heeft kunnen verschaffen over de herkomst van de niet tijdig door hem 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. Appellant heeft vijf 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 appellant verbonden aan onverkorte toepassing van het kortingenstelsel, onevenredig zijn aan de met dit stelsel te dienen doelen.

De verklaring van appellant dat hij geen terugmeldingen heeft ontvangen, doet er niet aan af dat hij de meldingsplicht niet onverkort heeft nageleefd. De verklaring van appellant dat niet hijzelf maar een medewerker was belast met het melden, neemt niet weg dat appellant als eigenaar van het bedrijf verantwoordelijk is voor de gang van zaken op het bedrijf.

De omstandigheid dat appellant ter zitting van het College heeft verklaard dat de leverancier de betreffende transporten heeft gemeld, leidt niet tot een ander oordeel, reeds nu appellant deze stelling niet met enig stuk heeft gestaafd. Bovendien doet deze stelling niet af aan de door appellant niet betwiste overtreding van de meldingsplicht. Voor het functioneren van het meldingssysteem was ten tijde hier van belang cruciaal dat de aanvoer van varkens steeds werd gemeld. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de verplichting tot het melden van de afvoer van varkens ten tijde hier van belang in zoverre was versoepeld dat de minister na overleg met het landbouwbedrijfsleven had besloten dat aan het niet nakomen van deze verplichting vooralsnog geen consequenties voor de betreffende varkenshouders zouden worden verbonden. Bij het raadplegen van het centrale computersysteem diende verweerder dan ook uit te (kunnen) gaan van de betrouwbaarheid en volledigheid van de meldingen van de aanvoer. Ook indien de afvoer van een partij varkens werd gemeld, was bij raadpleging van het centrale computersysteem niet zeker dat de varkens de gestelde plaats van bestemming hadden bereikt, zolang

een melding van de aanvoer ontbrak. Een dergelijke onzekere situatie, die zich volgens de verklaringen van appelland ook hier heeft voorgedaan, kan de bestrijding van een zeer besmettelijke dierziekte als klassieke varkenspest nadelig beïnvloeden. Naar het oordeel van het College is het opleggen van een korting in een dergelijke situatie niet onevenredig te achten.

Het College ziet geen grond voor het oordeel dat verweerder, door met vaste percentages te korten op de tegemoetkoming in de schade, relatief grote bedrijven onevenredig zwaar treft in verhouding tot relatief kleine bedrijven. Schade als gevolg van maatregelen ter bestrijding van een besmettelijke dierziekte dient in beginsel tot het normale bedrijfsrisico te worden gerekend, aangezien het houden van vee het risico van ziekte van dat vee insluit. Naarmate het bedrijf van een veehouder groter is, zullen bij een uitbraak van een besmettelijke dierziekte op het bedrijf meer dieren moeten worden gedood en lijdt de veehouder meer schade, hetgeen eveneens als een normaal bedrijfsrisico dient te worden aangemerkt. In de in de Wet genoemde gevallen wordt de veehouder, onverminderd het vorenstaande, een tegemoetkoming in de schade toegekend. In de Wet is voorzien in de mogelijkheid te korten op de tegemoetkoming indien de betreffende veehouder zijn eigen verantwoordelijkheid ter zake van het naleven van voorschriften ter bestrijding van besmettelijke dierziekten onvoldoende heeft genomen: in dat geval schuift het risico met een in het Besluit genoemd percentage terug naar de veehouder. Het College ziet geen grond voor het oordeel dat het op deze gedachtegang gestoelde bestreden besluit appelland onevenredig zwaar treft, nu het bezit van een relatief groot bedrijf nu eenmaal het risico van een relatief hoog schadebedrag in geval van uitbraak van een besmettelijke dierziekte met zich brengt. Gelet hierop wordt appelland evenmin gevolgd in zijn betoog dat de schade die hij heeft geleden, gelet op de omvang daarvan, niet (meer) als normaal bedrijfsrisico kan worden aangemerkt.

Ook de grief dat verweerder heeft miskend dat alle schade als gevolg van een rechtmatige overheidsdaad behoort te worden vergoed, faalt, reeds omdat de schade van appelland primair het gevolg is van de besmetting met klassieke varkenspest en dus niet van ingrijpen van de overheid.

5.4 Naar het oordeel van het College kan niet met vrucht worden betoogd dat de opgelegde korting in strijd is met het verbod van détournement de pouvoir. Onder verwijzing naar rubriek 5.3 van deze uitspraak wordt overwogen dat naleving van de meldingsplicht van belang is voor een effectieve ziektebestrijding en daarmee ook voor de gezondheid van de varkens op het bedrijf van appelland. De stelling van appelland dat de meldingsplicht van overheidswege niet wordt gehandhaafd, kan, wat van deze stelling ook zij, niet leiden tot het oordeel dat sprake is van détournement de pouvoir, nu appelland zelf verantwoordelijk is voor het onverkort naleven van de meldingsplicht.

5.5 Met betrekking tot het beroep van appelland op het gelijkheidsbeginsel in verband met het feit dat verweerder bij de toepassing van de kortingsbevoegdheid een onderscheid heeft gemaakt tussen preventief en besmet geruimde bedrijven, verwijst het College eveneens naar zijn twee bovengenoemde uitspraken, waarin dit beroep is verworpen.

De stelling van appelland dat de varkens op zijn bedrijf preventief hadden behoren te worden geruimd, wordt niet gevolgd, reeds nu appelland geen concrete feiten of omstandigheden heeft aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat verweerder in redelijkheid niet had kunnen afzien van verdachtverklaring en vervolgens preventieve ruiming van de dieren op het bedrijf van appelland.

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 17 juli 2001.

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