

ECLI:NL:CBB:2001:AB3205

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	24-07-2001
Datum publicatie	08-08-2001
Zaaknummer	AWB 98/389
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 98/389 24 juli 2001
11231

Uitspraak in de zaak van:

1. A,
2. B,
3. C, en
4. D, allen te X, handelend in maatschapsverband, appellanten,
gemachtigde: mr G.A.F. Brizzi, werkzaam bij ABAB, vestiging Bladel,
tegen
de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te Den Haag, verweerder,
gemachtigden: mr G. de Goede, mr J.J.H.M. Hanssen, mr J.C.M. Oudshoorn en mr L.P. de Wit, allen
werkzaam op verweerders ministerie.

1. De procedure

Op 15 mei 1998 heeft het College van appellanten een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen het besluit van verweerder van 3 april 1998.

Bij ongedateerde brief, door het College ontvangen op 1 september 1998, heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 26 juni 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, alwaar partijen hun standpunt bij monde van hun gemachtigden nader hebben toegelicht. Van de zijde van verweerder waren ter zitting tevens aanwezig drs P.L. Eblé en drs E.P. de Kluijver, beiden werkzaam bij ID-DLO Lelystad, alsmede drs S.N.

Wiessenhahn, werkzaam op verweerders ministerie.

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 appellanten is klassieke varkenspest vastgesteld. De totale waarde van de varkensstapel alsmede bepaalde producten en voorwerpen is op 2 april 1997 getaxeerd op fl. 923.067,--, waarna de varkens zijn gedood.
- Bij besluit van 6 mei 1997 heeft verweerder appellanten een tegemoetkoming in de schade ten bedrage van fl. 276.920,10 toegekend. Appellanten is een korting van 70% van de taxatiewaarde opgelegd, omdat zij blijkens een rapport van 14 april 1997 van de Algemene Inspectiedienst de aanvoer van varkens twee keer te laat hebben gemeld bij het Identificatie- en Registratiebureau Varkens te Deventer, terwijl varkens op het bedrijf waren voorzien van een ander UBN dan het eigen bedrijf waar ze geboren zijn.
- Bij besluit van 18 juli 1997 heeft verweerder zijn besluit van 6 mei 1997 ingetrokken en eenzelfde besluit genomen, met dien verstande dat het kortingspercentage is verlaagd tot 35 en appellanten een verdere tegemoetkoming in de schade ten bedrage van fl. 323.073,45 is toegekend.
- Bij brief van 5 augustus 1997 hebben appellanten bezwaar gemaakt tegen verweerders besluit van 18 juli 1997. Nadat appellanten op 1 oktober 1997 waren gehoord omtrent hun 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).

Gelet op het gesloten systeem van tegemoetkomingen in de schade en in aanmerking genomen dat besmetting met klassieke varkenspest tot het normale bedrijfsrisico van een varkenshouder dient te worden gerekend, bestaat geen aanleiding appellanten een verdergaande tegemoetkoming in de schade toe te kennen dan aan hen reeds is toegekend op basis van artikel 86 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Wet).

De kortingsregeling die is opgenomen in het op artikel 86, tweede lid, van 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 klassieke varkenspest, 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.

Dat bij repressieve ruiming wel kortingen op de tegemoetkoming in de 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 appellanten

Appellanten hebben ter ondersteuning van het beroep - samengevat - in het beroepschrift het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Appellanten hebben de waardevaststelling uitdrukkelijk ondertekend op voorwaarde dat geen kortingsregeling zou worden toegepast, hetgeen de overheid voorafgaand aan het doden van de dieren bekend was.

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 appellanten niet in acht genomen.

Het automatisch opleggen van in algemeen verbindende voorschriften neergelegde kortingspercentages is in strijd met het evenredigheidsbeginsel, althans het motiveringsbeginsel, nu verweerder ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Bestrafing van het niet onverkort naleven van de meldingsplicht met het opleggen van een korting van 35% is in casu onevenredig.

Nu de Verordening in strijd met Richtlijn 83/189/EEG niet is aangemeld, is zij gelet op het Securitel-arrest niet toepasbaar.

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 verweerder, anders dan bij besmet geruimde bedrijven, in geval van preventieve ruiming een, niet op enige regeling gegronde, aanvullende tegemoetkoming in de schade toekent, hetgeen niet valt te rijmen met het naar gesteld gesloten wettelijk systeem van tegemoetkomingen in de schade.

Ter zitting van het College hebben appellanten - samengevat - nader het volgende naar voren gebracht.

De van overheidswege getroffen maatregelen ter bestrijding van de klassieke varkenspest vormen een inbreuk op het eigendomsrecht van appellanten. Op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM dienen appellanten schadeloos te worden gesteld.

Appellanten hebben voldaan aan alle eisen betreffende dierenwelzijn en hygiëne, zodat het opleggen van een substantiële korting vanwege een beperkt aantal overtredingen van de meldingsplicht onevenredig is. Appellanten ervaren de opgelegde korting als een bestraffing.

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). In eerstgenoemde uitspraak is ook overwogen dat bij een sanctie de zwaarte primair wordt bepaald door de ernst van een bepaalde overtreding. Bij het opleggen van een korting wordt een gedeelte van de tegemoetkoming - uit 's Rijks kas - in een schade, die niet door de overheid is toegebracht, maar is ontstaan door het uitbreken van de varkenspest - en dus schade is die in principe voor rekening en risico van de betrokken veehouder komt -, niet toegekend maar voor dat gedeelte bij de veehouder gelaten. Hoewel het begrijpelijk is dat appellanten het toepassen van de kortingsregeling ervaren als een boete op overtreding van voorschriften, is het in wezen dus geen boete. Het systeem is zo dat alleen degene die aan alle gestelde eisen ter zake van de inrichting van zijn bedrijf heeft voldaan en alle vereiste maatregelen heeft getroffen, aanspraak kan maken op een vergoeding van 100% van de getaxeerde waarde van dieren, producten en voorwerpen, en dat degene die dat niet heeft gedaan, aanspraak heeft op een vergoeding van 65% (of in sommige gevallen nog minder) van die waarde.

5.2 De grief die appellanten, mede op grond van het Securitel-arrest, hebben aangevoerd inzake de verbindendheid van artikel 8, eerste lid, van het Besluit en van de voorschriften waarnaar in die bepaling wordt verwezen, is in voormelde uitspraken aan de orde geweest en is 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.

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 besmettelijke dierziekten als klassieke varkenspest. Het centrale meldingssysteem strekt ertoe dat verweerder bij uitbraak van een besmettelijke dierziekte onmiddellijk de mogelijke herkomst van de ziekte kan traceren met het oog op te treffen bestrijdingsmaatregelen. Dat appellanten desgevraagd duidelijkheid hebben kunnen verschaffen over de herkomst van de niet tijdig door hen 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. Appellanten hebben twee keer een transport te laat gemeld, terwijl varkens op het bedrijf waren voorzien van een ander UBN dan het eigen bedrijf waar ze geboren zijn, 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 appellanten verbonden aan onverkorte toepassing van het kortingenstelsel, onevenredig zijn aan de met dit stelsel te dienen doelen.

Dat de bedrijfsvoering van appellanten, gelet op het rapport van de Algemene Inspectiedienst, ten tijde hier van belang op veel andere onderdelen goed op orde was, kan er niet aan afdoen dat ook de meldingsplicht onverkort dient te worden nageleefd. Dat appellanten zich aan veel andere voorschriften hebben gehouden, leidt het College, mede in aanmerking genomen het belang van de meldingsplicht, dan ook niet tot het oordeel dat de opgelegde korting onevenredig is.

5.4 Met betrekking tot het beroep van appellanten op het gelijkheidsbeginsel in verband met het feit dat verweerder zowel bij de toepassing van de kortingsbevoegdheid als 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, waarin dit beroep is verworpen.

5.5 Hetgeen appellanten hebben aangevoerd in verband met de taxatie van de dieren op hun bedrijf kan niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden. Bij de taxatie noch - voor zover nog relevant - op enig later moment hebben appellanten gesteld dat de waardevaststelling onjuist zou zijn. Het door appellanten gemaakte voorbehoud maakt dit niet anders, zodat, mede in aanmerking genomen dat de opgelegde korting naar het oordeel van het College in stand kan worden gelaten, niet valt in te zien hoe dit voorbehoud de rechtmatigheid van het bestreden besluit regardeert.

5.6 Het beroep van appellanten op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM stuit af op de omstandigheid dat de varkens op hun bedrijf zijn gedood ter voorkoming van verdere verspreiding van klassieke varkenspest en derhalve in het algemeen belang, dat de maatregelen zijn getroffen onder de voorwaarden voorzien in de Wet en dat het op basis van artikel 86 van de Wet gecreëerde stelsel van risicotoedeling naar het oordeel van het College een 'fair balance' bevat tussen het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van appellanten.

Gelet op al het vorenoverwogene en in aanmerking genomen dat schade door besmetting met klassieke varkenspest tot het normale bedrijfsrisico van een varkenshouder dient te worden gerekend, nu het houden van vee het risico van ziekte van dat vee insluit, heeft verweerder zich naar het oordeel van het College op het standpunt kunnen stellen dat appellanten niet in aanmerking komen voor verdergaande tegemoetkoming in de schade dan hun is toegekend op basis van artikel 86 van de Wet.

5.7 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 24 juli 2001.

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