

ECLI:NL:CBB:2001:AB3216

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	24-07-2001
Datum publicatie	09-08-2001
Zaaknummer	AWB 99/87
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 99/87 24 juli 2001
11231

Uitspraak in de zaak van:

1. A,
 2. B, en
 3. C, allen te X, appellanten,
gemachtigde: mr G.A.F. Brizzi, werkzaam bij ABAB, vestiging Bladel,
tegen
1. de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te Den Haag, en
 2. de inspecteur-districtshoofd van de Veterinaire Dienst, hierna individueel en gezamenlijk aan te duiden als 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 27 januari 1999 heeft het College van appellanten een beroepschrift ontvangen, verzonden op 26 januari 1999, waarbij beroep wordt ingesteld tegen het besluit van verweerder van 15 december 1998.

Bij brief van 31 maart 1999 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.

- Bij besluiten van 2 april 1997 heeft verweerder sub 2 de varkens op het bedrijf van appellanten verdacht verklaard van klassieke varkenspest en heeft hij maatregelen gelast dan wel aangezegd in verband met deze verdenking.
- Bij besluiten van 4 april 1997 heeft verweerder sub 2 het bedrijf van appellanten besmet verklaard met klassieke varkenspest en heeft hij maatregelen gelast dan wel aangezegd in verband met deze besmetverklaring, waaronder het doden van alle varkens op het bedrijf van appellanten.
- De totale waarde van de varkensstapel alsmede bepaalde producten en voorwerpen is op 4 april 1997 getaxeerd op fl. 492.888,--, waarna de varkens zijn gedood.
- Bij besluit van 20 april 1997 heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: de minister) appellanten een tegemoetkoming in de schade ten bedrage van fl. 320.377,20 toegekend. Appellanten is een korting van 35% van de taxatiewaarde opgelegd, omdat zij blijkens een rapport van 10 april 1997 van de Algemene Inspectiedienst de aanvoer van varkens vijf keer niet hebben gemeld bij het Identificatie- en Registratiebureau Varkens te Deventer.
- Bij brieven van 12 mei 1997 hebben appellanten bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 2 en 4 april 1997. Bij brief van 30 mei 1997 hebben appellanten bezwaar gemaakt tegen het besluit van 20 april 1997. Nadat appellanten op 26 januari 1998 waren gehoord omtrent hun bezwaren en de gronden van deze bezwaren bij brief van 3 juni 1998 nader hadden aangevuld, heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt - samengevat - het volgende in.

Gelet op de door de dierenarts vastgestelde klinische verschijnselen van klassieke varkenspest bij varkens op het bedrijf van appellanten, daarbij in aanmerking genomen het zeer besmettelijke karakter van de klassieke varkenspest, waardoor de ziekte zich binnen een bedrijf zeer snel kan verspreiden, bestond voldoende aanleiding over te gaan tot verdachtverklaring van alle varkens op het bedrijf van appellanten.

Het besluit tot besmetverklaring is niet in strijd met Richtlijn 80/217/EEG (hierna: de Richtlijn). In de Richtlijn wordt onder meer bepaald dat zowel op grond van klinische verschijnselen als op grond van een positieve uitslag van laboratoriumtests kan worden geconcludeerd dat een varken is besmet met klassieke varkenspest. In casu is zowel sprake van klinische verschijnselen van deze ziekte als van een positieve uitslag van de immunoperoxidase-test (hierna: IPT), wat impliceert dat het virus in het onderzochte monster aanwezig is. Nu de aanwezigheid van klassieke varkenspest bij varkens op het bedrijf van appellanten is vastgesteld, verplicht de Richtlijn tot het doden van alle dieren op dat bedrijf.

ID-DLO beschikte over monsters van de tonsillen en de milt, zoals voorgeschreven in de Richtlijn, alsmede over monsters van de nier en het ileum. Doorgaans wordt alleen het monster van de tonsillen onderzocht, aangezien het klassieke varkenspestvirus zich daar in de beginfase het duidelijkst manifesteert.

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 - het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

De verdachtverklaring van de varkens op het bedrijf van appellanten is onrechtmatig, nu het niet mogelijk is dat een varken drager van het varkenspestvirus is zonder dat dit kan worden aangetoond.

Volgens de brief van 30 oktober 1997 van de minister kan uit het bedrijfsinformatierapport worden afgeleid welke monsters zijn genomen. Nu uit het met betrekking tot het bedrijf van appellanten opgestelde rapport niet blijkt dat monsters van de tonsillen, de milt, de nier en het ileum zijn genomen, kan het bestreden besluit, voor zover daarin is overwogen dat genoemde monsters zijn genomen, niet op waarheid berusten.

Uit niets blijkt dat de positieve uitslag van de IPT verweerder sub 2 reeds bekend was ten tijde van het besluit tot besmetverklaring.

Gelet hierop is het besluit tot besmetverklaring en daarmee het doden van de varkens op het bedrijf van appellanten onrechtmatig. De door hen geleden schade dient dan ook volledig te worden vergoed, met inbegrip van de gevolgschade.

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.

5. Het nadere standpunt van verweerder

In het verweerschrift en ter zitting van het College heeft verweerder - samengevat - nader het volgende naar voren gebracht.

Op het inzendformulier diagnostisch onderzoek komt de afkorting "voll." voor, wat staat voor "volledig". Hiermee wordt aangeduid dat monsters van de tonsillen, de milt, de nier en het ileum zijn genomen en toegezonden aan ID-DLO Lelystad.

Op grond van de Richtlijn kan op basis van vastgestelde klinische symptomen van klassieke varkenspest worden besloten tot besmetverklaring van het betreffende bedrijf en daarmee tot doding van alle varkens op dat bedrijf. Aangezien de symptomen van klassieke varkenspest dezelfde zijn als die van griep en andere ziekten, wordt, indien klinische verschijnselen van klassieke varkenspest zijn vastgesteld door een dierenarts van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (hierna: RVV), zekerheidshalve laboratoriumonderzoek verricht.

ID-DLO heeft de positieve uitslag van de IPT bij faxbericht van 4 april 1997 bekendgemaakt. Verweerder sub 2 beschikte ten tijde van het nemen van het besluit tot besmetverklaring derhalve over deze uitslag.

Het standpunt dat verweerder bij het opleggen van een korting niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt, wordt niet langer gehandhaafd. Dit laat onverlet dat in het bestreden besluit is geoordeeld dat het opleggen van een korting in het onderhavige geval niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

6. Het nadere standpunt van appellanten

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.

7. De beoordeling van het geschil

7.1 Naar het oordeel van het College is de in het bestreden besluit opgenomen motivering voor het verdacht verklaren van alle varkens op het bedrijf van appellanten voldoende draagkrachtig. Overigens is niet gebleken van enig belang van appellanten bij hun grief tegen dit onderdeel van het bestreden besluit, waarbij in aanmerking dient te worden genomen dat verweerder de betreffende besluiten van 2 april 1997 met ingang van 4 april 1997 heeft ingetrokken, terwijl appellanten niet duidelijk hebben gemaakt wat zij thans nog willen bereiken met hun grieven tegen deze besluiten.

7.2 Vervolgens zal het College beoordelen of verweerder heeft kunnen besluiten tot besmetverklaring van het bedrijf van appellanten.

Nu een dierenarts van de RVV bij een aantal varkens op het bedrijf van appellanten klinische symptomen van klassieke varkenspest officieel heeft bevestigd, hetgeen blijkt uit het inzendformulier diagnostisch onderzoek, is het besluit tot besmetverklaring van dat bedrijf niet in strijd met de Richtlijn, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/685/EEG. Een officiële bevestiging van klinische symptomen van klassieke varkenspest bestempelt een varken op grond van artikel 2, aanhef en onder h, van de Richtlijn als met deze ziekte besmet. Voorts is de aanwezigheid van het virus met behulp van laboratoriumonderzoek aangetoond, wat op grond van dezelfde bepaling uit de Richtlijn eveneens geldt als bewijs voor besmetting met klassieke

varkenspest.

Blijkens de ter zitting zijdens verweerder gegeven nadere toelichting op het bedrijfsinformatierapport zijn, anders dan in het beroepsschrift gesteld, monsters van de tonsillen, de milt, de nier en het ileum genomen en aan ID-DLO Lelystad gezonden. Dat ID-DLO Lelystad alleen de monsters van de tonsillen heeft onderzocht omdat het klassieke varkenspestvirus zich in de beginfase op die plaats het duidelijkst manifesteert, acht het College niet onredelijk en evenmin in strijd met de Richtlijn.

Nu de in het bestreden besluit gehandhaafde besmetverklaring van het bedrijf van appellanten de rechterlijke toets kan doorstaan, ziet het College geen grond voor het oordeel dat verweerder niet heeft kunnen besluiten tot het treffen van maatregelen in verband met deze besmetverklaring, waaronder het doden van alle varkens op het bedrijf van appellanten.

7.3 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.

7.4 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.

7.5 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 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 melden. Waar het om gaat, is dat door niet 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 vijf keer een transport niet 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 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.

7.6 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.

7.7 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 komt voor verdergaande tegemoetkoming in de schade dan hun is toegekend op basis van artikel 86 van de Wet.

7.8 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 van de Algemene wet bestuursrecht.

8. 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