

ECLI:NL:CBB:2001:AB5288

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	16-08-2001
Datum publicatie	16-08-2001
Zaaknummer	AWB 99/574
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 99/574 3 augustus 2001
11240

Uitspraak in de zaak van:

A, te X, appellante,
gemachtigden: mr Th.J.H.M. Linssen en mr J.J.J. de Rooy, advocaten te Tilburg,
tegen
de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te 's-Gravenhage, verweerder,
gemachtigden: mr A.Th. Meijer, advocaat te 's-Gravenhage en mr G. de Goede en
mr P.W. Verheijen, beiden werkzaam bij verweerder.

1. De procedure

Bij brief van 2 juli 1999, ingekomen ter griffie van het College op 5 juli 1999, heeft appellante beroep ingesteld tegen een besluit van 26 mei 1999 van verweerder, waarbij deze de afwijzende beslissing van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: de minister) op zowel een verzoek van appellante om ontheffing op grond van artikel 107 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Wet) als haar verzoek om schadevergoeding in bezwaar heeft gehandhaafd.

Bij brief van 25 augustus 1999, ingekomen ter griffie van het College op 26 augustus 1999, heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 13 april 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, alwaar partijen hun standpunt bij monde van hun gemachtigden hebben toegelicht.

Op 23 mei 2001 heeft het College het onderzoek heropend.

Bij brief van 12 juni 2001 heeft verweerder een nadere toelichting toegestuurd.

Op 22 juni 2001 is het onderzoek ter zitting voortgezet. Voor appellante is aldaar verschenen haar gemachtigde, mr J.J.J. de Rooy. Voor verweerder zijn verschenen mr A.Th. Meijer en mr G. de Goede.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Toepasselijke wet- en regelgeving

In de Wet wordt - voor zover hier van belang - het volgende bepaald:

" Artikel 17

1. Onze Minister kan hetzij voor geheel Nederland, hetzij voor bepaalde gedeelten daarvan, bevelen dat dieren die door een besmettelijke dierziekte kunnen worden aangetast, daartegen op een door hem te bepalen wijze voorbehoedend worden behandeld, worden gemerkt, worden opgesloten of aangeliind, dan wel voor die dieren andere maatregelen bevelen ter voorkoming van overbrenging van besmetting.

()

Artikel 107

1. Onze Minister kan, voor zover het belang van de gezondheid of het welzijn van dieren zich daartegen niet verzet, van het bij of krachtens deze wet bepaalde vrijstelling of ontheffing verlenen.

()

Artikel 109

Tegen een op grond van deze wet genomen besluit kan een belanghebbende beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven."

In de Regeling fokverbod varkens II 1997 (hierna: de Regeling), vastgesteld door de minister, wordt - voor zover hier van belang - het volgende bepaald:

" () Gelet op artikel 17 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren;

Gelet op artikel 10, eerste lid, van Richtlijn nr. 90/425/EEG ()

Artikel 1

1. Het is verboden varkens te insemineren of te laten bevruchten.

2. Het is verboden varkens op zodanige wijze te houden dat bevruchting van varkens kan plaatsvinden.

()

Artikel 5

De in de artikelen 1 tot en met 4 bedoelde verboden gelden in de uitbreiding van het in artikel 5 van de Regeling fokverbod varkens 1997 bedoelde gebied, dat als volgt wordt begrensd: ()."

Op 12 november 1997 is de Regeling ingetrokken.

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.

- Appellante drijft een varkenshouderij, die is gelegen in het door de Regeling bestreken gebied.

- Bij schrijven van 9 oktober 1997 heeft appellante verzocht om ontheffing van het fokverbod en om volledige vergoeding van de schade die zij door dit verbod lijdt. Bij besluit van 27 oktober 1997 heeft de minister deze verzoeken afgewezen.
- Bij schrijven van 4 december 1997 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen het besluit van 27 oktober 1997. Nadat appellante op 16 maart 1998 was gehoord omtrent haar bezwaren, heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit en het standpunt van verweerder

Het bestreden besluit houdt samengevat het volgende in.

Het fokverbod is gebaseerd op zowel artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 90/425/EEG als artikel 17, eerste lid, van de Wet en kan worden aangemerkt als "andere maatregel" in de zin van beide genoemde bepalingen.

Het fokverbod leidt op termijn tot verdunning van de veestapel, waardoor de infectiedruk afneemt. Voorts is door het verbod na verloop van tijd geen afvoer van dode biggen meer noodzakelijk, wat van belang is omdat diertransport een groot risico van verspreiding van het virus oplevert. Gelet hierop vormt een fokverbod een maatregel ter bestrijding van de klassieke varkenspest. Artikel 10, eerste lid, van Richtlijn 90/425/EEG noch artikel 17 van de Wet bevat een limitatieve opsomming van te nemen maatregelen. Dat het fokverbod niet in strijd is met Europese regelgeving blijkt ook uit het feit dat de Europese Commissie in het kader van de vrijwaringprocedure, voorzien in artikel 10 van Richtlijn 90/425/EEG, geen bezwaren naar voren heeft gebracht.

Bovendien is de Subsidieregeling fokverbod varkens 1997 (hierna: de Subsidieregeling) als steunmaatregel aangemeld bij en goedgekeurd door de Commissie.

Uit het feit dat een regeling is getroffen die voorziet in een financiële tegemoetkoming in de schade van de betrokken varkenshouders blijkt dat de bevoegdheid een fokverbod in te stellen niet op grond van financiële overwegingen is gehanteerd.

De Regeling is niet onzorgvuldig tot stand gekomen. De Tweede Kamer heeft sterk aangedrongen op het uitvaardigen van een fokverbod. Tot het instellen daarvan is vanwege de ingrijpendheid pas besloten toen dit onvermijdelijk was. Het uitvaardigen van het fokverbod was niet onevenredig. Over de wenselijkheid en de gevolgen van een fokverbod heeft de minister zich van diverse zijden laten voorlichten. Dat het verbod op 12 november 1997 kon worden opgeheven, was ten tijde van de uitvaardiging ervan niet te voorzien en doet aan het vorenstaande dan ook niet af. Door wiens toedoen de feitelijke dierziektesituatie is ontstaan, is niet van belang voor de rechtmatigheid van het verbod.

Nu het risico van besmetting met klassieke varkenspest toeneemt met zowel een toename van de dichtheid van de varkensstapel op een bedrijf als het aantal vervoersbewegingen, verzet het belang van de gezondheid en het welzijn van dieren zich tegen het verlenen van ontheffing. In dit verband is niet alleen de gezondheid en het welzijn van de dieren op het bedrijf van appellante van belang, maar ook de gezondheid en het welzijn van de veestapel als geheel. Nu het bedrijf van appellante zich niet onderscheidt van andere 'gesloten' bedrijven, zou het verlenen van ontheffing tot gevolg hebben dat veel andere bedrijven eenzelfde ontheffing zou dienen te worden verleend. Gezien het onomkeerbare gevolg hiervan en het ten tijde van de uitvaardiging van het verbod onzekere verdere verloop van de ziekte lag het verlenen van de gevraagde ontheffing niet in de rede. Van bijzondere omstandigheden die tot een ander oordeel behoren te leiden, is niet gebleken. Evenmin zijn de belangen van appellante onevenredig geschaad in verhouding tot het met het besluit te dienen doel. Bij het afwegen van het financiële belang bij het weer kunnen produceren van biggen en het meer algemene belang van het zo goed mogelijk bestrijden van klassieke varkenspest heeft het laatstgenoemde belang de doorslag gegeven. Daarbij is in aanmerking genomen dat de mogelijkheid gebruik te maken van de Subsidieregeling het financiële belang aanmerkelijk vermindert.

De bezwaren tegen de weigering de beweerdelijk door appellante geleden schade te vergoeden, worden niet-ontvankelijk verklaard, nu de Regeling algemeen verbindende voorschriften bevat, waartegen gelet op artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen bezwaar en beroep openstaat. Daarbij heeft verweerder overwogen dat de door appellante beweerdelijk geleden schade

voortvloeit uit het besluit een fokverbod in te stellen.

Voor zover appellante betoogt dat de schade die zij heeft geleden door de weigering van de ontheffing dient te worden vergoed, wordt opgemerkt dat de belangen die de Regeling beoogt te dienen zeer zwaarwegend zijn. In de periode waarvoor ontheffing van het fokverbod is gevraagd, bestond de mogelijkheid gebruik te maken van de Subsidieregeling. Aangezien op goede gronden geen ontheffing is verleend, is geen schade geleden die niet voor eigen rekening behoort te blijven. Mede gelet op de uitspraken van 8 december 1988 en 30 maart 1995 van de Afdeling (bestuurs)rechtspraak van de Raad van State dient schade die is ontstaan door maatregelen ter bestrijding van een besmettelijke dierziekte ten algemene gerekend te worden tot het normale bedrijfsrisico van een veehouder, wat te meer geldt voor varkenshouders die hun bedrijf uitoefenen in een gebied met een hoge concentratie varkenshouders. Een beroep op het arrest van 18 januari 1991 van de Hoge Raad kan appellante niet baten, nu in dat geval sprake was van een onmiddellijke en onverkorte uitvoering van een regeling strekkende tot volledige en blijvende herstructurering van een bepaalde categorie varkenshouderijen. In casu gaat het daarentegen om een tijdelijke maatregel.

Samenvattend is verweerder van oordeel dat de Regeling niet onverbindend, in strijd met hogere regelgeving of algemene rechtsbeginselen is, dat de gevraagde ontheffing terecht is geweigerd en dat appellante geen schade heeft geleden die niet voor haar rekening behoort te blijven.

In zijn nadere toelichting van 12 juni 2001 heeft verweerder, in antwoord op vragen van het College inzake de bevoegdheid van de minister op basis van artikel 17 van de Wet de Regeling vast te stellen, een aantal argumenten genoemd dat zijns inziens tot de conclusie leidt dat de Regeling ook in dat opzicht niet onverbindend is. Het College zal in rubriek 5 deze argumenten weergeven en bespreken.

4. Het standpunt van appellante

Appellante heeft ter ondersteuning van het beroep onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

De Regeling is onverbindend, omdat het fokverbod niet kan worden gezien als maatregel die strekt tot voorkoming van verspreiding van de varkenspestepidemie, zodat de Regeling niet kan worden gegrond op artikel 17 van de Wet. Hierbij is van belang dat verdunning van de veestapel op bedrijfsniveau niet leidt tot vermindering van de infectiedruk. In het verlengde hiervan is het argument dat een fokverbod het aantal vervoersbewegingen zou verminderen, niet valide. Het vorenstaande geldt a fortiori gedurende de eerste vier maanden waarin de Regeling van kracht is, omdat de draagtijd van zeugen ongeveer vier maanden bedraagt. Na geboorte worden de biggen gedurende drie maanden opgefokt, waarna zij op 'gesloten' bedrijven als dat van appellante nog gedurende vier maanden worden afgemest. Het gestelde nuttig effect van een fokverbod treedt dan ook eerst na zeven of elf maanden in werking, terwijl alleszins voorzienbaar was dat de epidemie binnen dit tijdsbestek onder controle zou zijn gebracht. Het argument dat door het instellen van een fokverbod geen jonge biggen behoeven te worden gedood, kan gelet op de strekking van artikel 17 van de Wet geen grond vormen voor instelling van een fokverbod. Door de afwezigheid van jonge biggen wordt het juist moeilijker een eventuele besmetting in een vroeg stadium te onderkennen.

Het fokverbod is eveneens in strijd met het gemeenschapsrecht, nu de maatregelen die de lidstaten mogen treffen bij een uitbraak van klassieke varkenspest limitatief zijn opgesomd in Richtlijnen 80/217/EEG en 90/425/EEG, die het fokverbod als maatregel niet kennen.

Artikel 10 van Richtlijn 90/425/EEG kan te minder een basis bieden voor het fokverbod, aangezien deze Richtlijn ziet op maatregelen ter bescherming van het intracommunautaire handelsverkeer en niet op veterinaire maatregelen.

Gelet op het vorenstaande kan de Regeling niet zijn uitgevaardigd ter bestrijding van het varkenspestvirus. Oogmerk van de Regeling is onmiskenbaar het op verkapte wijze intrekken van de opkoopregeling voor jonge biggen, een financieel motief, alsmede de beperking van de - eveneens financiële - consequenties van het doden van varkens. In dit verband is van belang dat de kosten van de Subsidieregeling grotendeels zijn gedragen door de Europese Unie. Mitsdien is sprake van détournement de pouvoir en heeft verweerder voorts gehandeld in strijd met de artikelen 3:13 en 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

Voorts is de Regeling in strijd met het zorgvuldigheids-, specialiteits- en evenredigheidsbeginsel. De minister heeft zich eenzijdig en slechts marginaal laten voorlichten en heeft de belangen van de varkenshouders onvoldoende meegewogen. Zo is onvoldoende onderzoek verricht naar de gevolgen van het fokverbod voor de vruchtbaarheid van zeugen en de leegstand van stallen. Bovendien is het fokverbod uitgevaardigd toen het instrument van preventieve ruiming juist vruchten begon af te werpen. Dit geldt zeker voor het door de Regeling bestreken gebied, dat aantoonbaar veterinair stabiel was.

De minister heeft de varkenspestepidemie op onjuiste wijze bestreden, ten gevolge waarvan hij op enig moment heeft gemeend de Regeling te moeten uitvaardigen. Zo is te laat begonnen met preventief ruimen. Door de minister is niet voorzien in een rampenplan, hoewel dat volgens het gemeenschapsrecht verplicht is. De minister heeft derhalve gehandeld in strijd met artikel 14 ter van Richtlijn 80/217/EEG en met Beschikking 91/42/EEG van de Commissie van 8 januari 1991 houdende vaststelling, overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 90/425/EEG van de Raad, van de criteria die moeten worden toegepast bij het opstellen van rampenplannen voor de bestrijding van mond- en klauwzeer. De verschillende ad hoc-regelingen hebben meer schade toegebracht dan voorkomen.

Het falen van het beleid van de minister blijkt ook uit een rapport van de Europese Unie (rapport Belloli). Op grond van de Wet dient de minister maatregelen te treffen ter bestrijding van besmettelijke dierziekten. Dit heeft hij echter niet, althans onvoldoende, gedaan: de getroffen maatregelen hebben verspreiding van de klassieke varkenspest juist bevorderd. Adviezen van veterinaire deskundigen zijn tegen beter weten in niet in overweging genomen. Eerst toen de ziekte al wijd verspreid was, heeft de minister zijn aanpak gewijzigd.

Ook gelet op het voorgaande moet worden geoordeeld dat het fokverbod ten onrechte is uitgevaardigd. Zelfs indien dit anders zou zijn, kan slechts worden geoordeeld dat de minister heeft gehandeld op een wijze die niet kan en mag worden beschouwd als normaal bedrijfsrisico. Het eindoordeel dient in het onderhavige geval dan ook hetzelfde te zijn als dat van de Hoge Raad in de zaak Leffers/Staat, namelijk dat de Staat is gehouden de geleden schade te vergoeden.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 De Regeling fokverbod varkens is gebaseerd op artikel 17 van de Wet.

Zoals in zijn uitspraak van 23 januari 2001 (AWB 99/516, te raadplegen op www.rechtspraak.nl) is overwogen, blijkt naar het oordeel van het College uit de wetsgeschiedenis dat artikel 17 van de Wet de volgende strekking heeft: het bevelen van maatregelen die een actieve handeling ten aanzien van individuele dieren inhouden ter voorkoming van verspreiding van besmetting, waaronder inenting, opsluiting, aanlijning, enzovoorts. Blijkens die uitspraak moeten de in artikel 17 genoemde "andere maatregelen" in dit licht worden beschouwd.

5.2 Gelet op hetgeen over en weer door partijen is aangevoerd over het karakter van de maatregel, de gevolgen ervan voor de bedrijfsvoering en de mate van geschiktheid van de maatregel ter voorkoming van overbrenging van besmetting, ziet het College zich, in het licht van de onder 5.1 genoemde uitspraak, allereerst gesteld voor de vraag of de minister binnen de grenzen van de hem in genoemd artikel toegekende bevoegdheid is gebleven door maatregelen als neergelegd in de Regeling vast te stellen. De wijze waarop de bevoegdheden van de minister zijn geformuleerd in artikel 17, te weten als bevoegdheid maatregelen te bevelen, wijzen immers in beginsel op een andersoortige bevoegdheid dan het vaststellen van verbodsbepalingen, zoals in de Regeling is gedaan. Ook de aard van de maatregel - met name het verbod varkens te insemineren - komt op het eerste gezicht niet overeen met de aard van de maatregelen zoals het College deze heeft omschreven in zijn uitspraak in genoemde zaak AWB 99/516, te weten een actieve handeling ten aanzien van dieren. De in de Regeling neergelegde maatregelen zijn voorts niet uitdrukkelijk voorzien in tekst of toelichting van artikel 17 van de Wet, maar steunen op de zinsnede "dan wel () andere maatregelen bevelen". Bij een dergelijke algemene restbevoegdheid hoort in beginsel een type maatregel dat met name wat betreft aard, effectiviteit en ingrijpendheid op één lijn is te stellen met de maatregelen die wél uitdrukkelijk zijn voorzien in artikel 17. De maatregel van een fokverbod is evenwel beduidend ingrijpender in de bedrijfsvoering dan het opleggen van bijvoorbeeld een vaccinatie bij de betrokken dieren. Uit een oogpunt van voorkoming van verspreiding van besmetting is voorts het effect

van het fokverbod, zeker in de tijd gezien, bepaald minder rechtstreeks dan van bijvoorbeeld de in het artikel genoemde maatregel van inenting.

5.3 In verband met het vorenstaande heeft het College, na heropening van het onderzoek in de zaak, de vraag of artikel 17 van de Wet voldoende grondslag biedt om de onderhavige Regeling vast te stellen uitdrukkelijk aan verweerder voorgelegd, met het verzoek daarop nader te reageren. Verweerder heeft daarop een nadere memorie ingediend. Ter zitting van 22 juni 2001 is door partijen vervolgens op vragen op dit punt van het College ingegaan.

Door verweerder zijn ter beantwoording van deze vraag argumenten aangevoerd, die zijns inziens tot de conclusie leiden dat bedoelde vraag bevestigend kan worden beantwoord. Het College overweegt dienaangaande het volgende.

5.3.1 Artikel 17, eerste lid, van de Wet spreekt over het "bevelen" van maatregelen. De maatregelen die daarbij met zoveel woorden zijn genoemd, zijn het voorbehoedend behandelen van dieren, het merken, het opsluiten en het aanlijnen van dieren. Het artikellid sluit af met een onbenoemde categorie maatregelen: "dan wel voor die dieren andere maatregelen bevelen ter voorkoming van overbrenging van besmetting".

In de oorspronkelijke tekst, zoals opgenomen in het wetsontwerp, voorgelegd aan de Raad van State, luidde artikel 17, eerste lid (toen nog artikel 24, eerste lid) als volgt:

" Onze Minister kan hetzij voor geheel Nederland, hetzij voor bepaalde gedeelten daarvan, bevelen dat vee of pluimvee, dat wordt gehouden en dat door een besmettelijke dierziekte kan worden aangetast, op een door hem te bepalen wijze voorbehoedend wordt behandeld en gemerkt of één van beide."

De memorie van toelichting (TK 1980-1981, 16.447) vermeldt op pagina 12 met betrekking tot artikel 24:

" Voor dit artikel heeft artikel 9 van de Veewet als voorbeeld gediend, op grond waarvan onder meer de jaarlijkse enting van rundvee tegen mond- en klauwzeer en in geval van varkenspest, ringenting tegen deze ziekte worden uitgevoerd."

Artikel 9 van de Veewet luidde, voor zover hier van belang, ten tijde van het opstellen van deze memorie van toelichting als volgt:

" Door Onzen met de zaken van den landbouw belasten Minister kan hetzij voor het geheele Rijk, hetzij voor bepaalde gedeelten daarvan, worden bevolen, dat het vee, dat door een bepaalde besmettelijke veeziekte kan worden aangetast, op de door hem te bepalen wijze voorbehoedend wordt behandeld en gemerkt of één van beide.

Een ieder, wien zulks aangaat, is verplicht aan de uitvoering van een bevel, als bedoeld in het vorige lid, zijn medewerking te verlenen. ()."

Uit de tekst van deze bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, volgt dat de formulering van het oorspronkelijk voorgestelde artikel 24 een zekere beperking behelst van het type maatregel dat voorwerp van het bevel kan zijn en dat deze beperking inhoudt dat, zoals het College in zijn uitspraak in de zaak AWB 99/516 heeft overwogen, datgene wat wordt bevolen slechts kan bestaan uit een actieve handeling ten aanzien van individuele dieren.

5.3.2 Door verweerder is allereerst aangevoerd dat zijns inziens artikel 17 van de Wet zich niet beperkt tot maatregelen die een actieve handeling inhouden ten aanzien van dieren. Naar zijn oordeel heeft de wetgever geen principieel onderscheid willen maken tussen maatregelen die bestaan uit een actief handelen en maatregelen die bestaan uit een nalaten. Aan de gebruikte formulering, "bevelen" van maatregelen, komt zijns inziens geen zelfstandige betekenis toe.

Het College volgt verweerder niet in dit betoog en overweegt daartoe het volgende. Naar het oordeel van het College is in artikel 17 welbewust door de wetgever een formulering gekozen ("bevelen" van maatregelen) die de hiervoor bedoelde beperking met zich brengt.

Anders dan verweerder ter zitting heeft betoogd, is "bevelen" van maatregelen in deze context niet op te vatten als een verouderde, enigszins plechtstatige wijze van uitdrukken, welke evengoed zou kunnen worden vervangen door bijvoorbeeld "het treffen van maatregelen", waaronder zou kunnen worden begrepen "het stellen van regelen".

In dit verband wijst het College op de formulering van onder meer artikel 18 van de Wet, waarin de wetgever in één en hetzelfde artikel een bevelsbevoegdheid (tot het schorsen en sluiten van markten en diergaarden) onderscheidt van een bevoegdheid tot het verbieden van bepaalde gedragingen. In het derde lid van artikel 18 wordt, in het kader van een steun-bepaling, dit onderscheid nog eens herhaald. Ook deze bepaling vindt een corresponderende bepaling in de Veewet (artikel 10).

Ook uit het bepaalde bij, onder meer, artikel 102 van de Wet, waarin de mogelijkheid wordt voorzien voor in het wild levende dieren regelen te stellen ter voorkoming van verspreiding van smetstof, volgt dat, wanneer ruimere, ook op verbodsbepalingen ziende, bevoegdheden in het leven worden geroepen, de wetgever zich in deze Wet van de daarvoor gangbare formulering bedient (te weten: "regelen stellen").

Ook dit vormt een duidelijke aanwijzing dat, anders dan verweerder heeft betoogd, de in artikel 17 gekozen formulering niet zonder betekenis is.

5.3.3 Het wetshistorische argument van verweerder dat artikel 17 van de Wet zijn oorsprong niet alleen vindt in artikel 9, maar ook in de artikelen 64 bis en 64 ter van de Veewet, leidt evenmin tot de door hem beoogde conclusie. Verweerders stelling dat op basis van genoemde artikelen 64 bis en ter in het verleden eveneens maatregelen werden opgelegd die evenmin bestonden uit een actief handelen jegens individuele dieren, heeft hij met enkele voorbeelden toegelicht.

Echter, genoemde bepalingen bieden, anders dan artikel 17, blijkens hun formulering - die inhoudt dat de minister bevoegd is "andere maatregelen dan in de vorige artikelen voorzien te treffen" (artikel 64 bis) en dat bij algemene maatregel van bestuur regelen en nadere regelen kunnen worden gesteld (artikel 64 ter) - nu juist wel de ruimere bevoegdheid tot onder meer het vaststellen van verbodsbepalingen. Aan deze bepalingen van de Veewet kan derhalve geen argument voor de juistheid van het standpunt van verweerder worden ontleend.

Het gehele complex van bepalingen over de hondsdoelheidbestrijding, neergelegd in de artikelen 50 tot en met 65 van de Veewet, is uiteindelijk geïntegreerd in hoofdstuk II van de Wet. Bij nota van wijziging (TK 1984-1985, 16.447, nr 7) is de tekst van artikel 24 van het wetsontwerp (thans 17) aangepast en is deze komen te luiden zoals artikel 17 thans luidt.

In de toelichting op de nota van wijziging is daarover, onder de letter X, het volgende opgemerkt:

" De integratie van de diverse dierziektebestrijdingsbepalingen in één hoofdstuk maakt het nodig dat de formulering van artikel 24 wordt uitgebreid. Voor deze uitbreiding is gebruik gemaakt van de tekst van het oorspronkelijke artikel 60, dat ziet op de bestrijding van rabiës. De bestrijding van deze ziekte vindt op basis van het nieuwe hoofdstuk II plaats."

Bedoelde integratie is onderdeel geweest van een zeer uitgebreide aanpassing van het oorspronkelijk ontwerp, waarbij in de memorie van antwoord (TK 1984-1985, 16.447, nr 6) onder paragraaf 2 de nieuwe opzet in kort bestek is toegelicht. Opgemerkt is daarin onder meer dat in het nieuw opgezette hoofdstuk II de hoofdstukken III, V, en VI van het voorstel, zoals dit bij de Tweede Kamer was ingediend, geïntegreerd worden.

Laatstbedoeld hoofdstuk VI regelde in afdeling 1 de bestrijding van rabiës bij andere dieren dan vee en pluimvee. Deze vrij uitgebreide regeling was neergelegd in de artikelen 51 tot en met 61 van het oorspronkelijk ontwerp. Zij vertoont sterke overeenkomst met de - nog uitgebreidere - regeling dienaangaande in de artikelen 50 tot en met 65 van de Veewet, welke tezamen de titel IV vormden, "Van de wering en bestrijding van hondsdelheid van honden en katten".

In de wetsgeschiedenis ontbreekt elk aanknopingspunt dat de wetgever een breuk met de onmiskenbaar beperkte strekking van artikel 9 van de Veewet (of van artikel 24 van het wetsontwerp) heeft beoogd. In artikel 17 van de Wet is voorts niet de formulering van artikel 64 bis en ter van de Veewet (of van artikel 60 van het wetsontwerp) gebruikt, maar is de formulering ("bevelen") van artikel 9 van de Veewet gehandhaafd. Verweerder heeft ter zitting erkend dat de wetsgeschiedenis geen passages bevat die met zoveel woorden zijn interpretatie ondersteunen. Aan het enkele, hiervoor genoemde, wetshistorische verband dat het huidige artikel 17 heeft met genoemd artikel 64 bis en ter van de Veewet kan dan ook geen betekenis ten gunste van verweerders standpunt worden gegeven.

5.3.4 Verweerder heeft voorts aangevoerd dat uit de kennelijke doelstelling van de Wet en het wettelijk systeem zou volgen dat de wetgever de interpretatie van het College in zijn uitspraak van 23 januari 2001 (AWB 99/516) niet heeft beoogd. De nadere argumenten die verweerder heeft aangedragen leiden het College evenwel geenszins tot een ander oordeel over de uitleg die aan artikel 17 moet worden gegeven, dan die in zijn voornoemde uitspraak is gegeven. Daartoe overweegt het College meer in het bijzonder als volgt.

De stelling van verweerder dat de Wet ertoe strekt aan de minister een instrumentarium in handen te geven dat nodig is voor een effectieve bestrijding van dierziekten is op zichzelf niet onjuist. Dat dit, zoals de gemachtigden van verweerder ter zitting hebben betoogd, vereist dat de minister op grond van artikel 17 "iedere maatregel moet kunnen opleggen die nodig is voor de bestrijding van dierziekten of die daaraan kan bijdragen", valt echter niet in te zien. Deze opvatting miskent dat de Wet op andere plaatsen, specifiek ter bestrijding van dierziekten, ruime bevoegdheden toekent aan onder meer door de minister aangewezen ambtenaren. Deze opvatting miskent voorts dat uit de systematiek van de Wet beperkingen voortvloeien, waarvan moet worden aangenomen dat deze, mede met het oog op de bescherming van belangen van de justitiabelen, door de wetgever zijn beoogd.

Verweerders in dit verband aangedragen argument dat het binnen de systematiek van de Wet niet past dat de door de minister aangewezen ambtenaar in concrete gevallen verder strekkende maatregelen zou kunnen bevelen op grond van artikel 21 van de Wet dan de minister zelf op grond van artikel 17 van de Wet kan bevelen, illustreert de hiervoor bedoelde miskennis. De vergaande maatregelen, waaronder het doden van zieke of verdachte dieren, welke ingevolge artikel 21 juncto 22 van de Wet kunnen worden genomen door hetzij de burgemeester, hetzij de aangewezen ambtenaar, zijn - in de tekst van artikel 21 - maatregelen "tot bestrijding van de ziekte". Deze mogen slechts worden genomen, nadat is vastgesteld dat zich een "geval () heeft voorgedaan". De maatregelen hebben dan ook betrekking op "zieke en verdachte dieren" (artikel 22). Daarbij geldt dat het vaststellen of een dier ziek of verdacht is aan bepaalde wettelijke beperkingen is onderworpen. Dat de bevoegdheid tot het nemen van dergelijke maatregelen is toegekend aan bepaalde aangewezen ambtenaren, laat zich eenvoudig verklaren door de omstandigheid dat het hier om een (veelal spoedeisende) beoordeling van de situatie ter plekke gaat, waarbij veterinaire deskundigheid ter beantwoording van de vraag welke maatregelen noodzakelijk zijn een eerste voorwaarde is. Een argument dat aan de minister zelf dan toch tenminste gelijksoortige bevoegdheden toekomen - en wel op basis van artikel 17 - valt hier dus niet aan te ontleen.

De hiervoor genoemde beperkingen en waarborgen, welke voorwaarden inhouden waaraan voldaan moet zijn, wil bij toepassing van artikel 21 en 22 een vergaande maatregel als bijvoorbeeld het doden van dieren genomen kunnen worden, ontbreken bij artikel 17. Het is dan ook naar het oordeel van het College uitgesloten, dat verweerder - zoals verweerders gemachtigde kennelijk uit de systematiek van de Wet

meent te mogen afleiden - aan artikel 17 de bevoegdheid zou kunnen ontleen te gelasten dat dieren worden gedood. Een dergelijk bevel is inderdaad, evenals de door hem genoemde abortus van geïnsemineerde zeugen, zonder meer aan te merken als het "bevelen van maatregelen die een actieve handeling ten aanzien van individuele dieren inhouden". Het is echter naar zijn aard een (uiterste) maatregel, die naar het oordeel van het College volgens het systeem van de Wet pas ingezet kan worden bij zieke en verdachte dieren en dus als sprake is van de noodzaak tot bestrijding van een bij de betreffende dieren vastgestelde of vermoede dierziekte.

Als verweerders opvatting zou worden gevolgd, zou moeten worden aangenomen dat de wetgever, zonder zelfs daaraan enige toelichting te wijden, zou hebben beoogd ook een dergelijke uiterste maatregel mogelijk te maken als instrument om, zoals artikel 17 bepaalt, de overbrenging van besmetting te voorkomen, waarbij, in deze uitleg, sprake zou zijn van een ongeclausuleerde bevoegdheid van de minister dieren bijvoorbeeld te laten doden, ongeacht of die dieren gezond, verdacht of ziek zijn. Een dergelijke opvatting kan niet worden aanvaard. Voor verweerders stelling dat artikel 17 nu juist beoogt "de minister de bevoegdheid te geven om bij een uitbraak van een dierziekte alle nodige maatregelen te treffen" biedt tekst, noch wetsgeschiedenis enige steun. Verweerders stelling dat de minister bij zijn bestrijding van dierziekten daarin onnodig wordt "beperkt door aan te nemen dat op grond van artikel 17 van de Wet alleen maatregelen kunnen worden genomen die actief handelen inhouden", miskent dat ter bescherming van andere belangen dan die van de dierziektenbestrijding door de wetgever beperkingen noodzakelijk geacht kunnen worden. Zij lijkt bovendien uit te gaan van een opvatting dat de minister, ten behoeve van een effectieve bestrijding, bij de bestrijding van dierziekten eigenlijk door geen enkele wettelijke bepaling beperkt dient te worden. Die opvatting valt in de Wet niet te lezen.

Hieraan kan nog het volgende worden toegevoegd. De wetgever heeft bij het toekennen van bevoegdheden aan bestuursorganen tot het treffen van maatregelen die ingrijpen in de bedrijfsvoering van veehouders, tevens oog gehad voor de financiële belangen van de betrokken veehouders. In hoofdstuk VII van de Wet is een uitgebreid stelsel van financiële bepalingen neergelegd, die de veehouders aanspraak bieden op vergoedingen van door hen te maken kosten van bepaalde handelingen en tegemoetkomingen in de door hen geleden schade als gevolg van bepaalde maatregelen. Voor de "andere maatregelen" als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Wet zijn - behoudens de algemene mogelijkheid tot compensatie in door de minister te bepalen gevallen, neergelegd in artikel 91 van de Wet - evenwel geen compenserende bepalingen opgenomen. Gelet op het stelsel van de Wet zou het verlenen van een algemene ongeclausuleerde bevoegdheid dan ook gepaard moeten zijn gegaan met het opnemen van een financiële bepaling ter zake, of op zijn minst een motivering van de keuze dit niet te doen. Uit de omstandigheid dat niet is voorzien in financiële bepalingen kan worden afgeleid dat de wetgever niet heeft beoogd de minister vergaande bevoegdheden te verlenen.

Gelet op het vorenoverwogene ziet dus - zoals het College ook in zijn eerdere uitspraak heeft overwogen - de passage "andere maatregelen bevelen ter voorkoming van overbrenging van besmetting" in artikel 17, net als het voorbehoedend behandelen en het merken, op actieve handelingen ten aanzien van individuele dieren.

5.4 De vraag is vervolgens: is het geheel van regels, neergelegd in de Regeling, op te vatten als het bevelen van maatregelen die een actieve handeling ten aanzien van individuele dieren inhouden ter voorkoming van verspreiding van besmetting?

5.4.1 Verweerder heeft dienaangaande doen opmerken dat, voor het geval het College mocht vasthouden aan zijn interpretatie van artikel 17, hij van oordeel is dat moet worden gekeken naar de essentie van de maatregel en niet louter naar de formulering daarvan.

Naar zijn mening moet de vraag die moet worden beantwoord luiden: "Wat betekent een fokverbod voor de betrokken bedrijven en de daar gehuisveste dieren?" Immers, doel en effect van het fokverbod kunnen ook worden bereikt door onder meer een gebod sperma en beren gescheiden te houden van de zeugen en alle andere maatregelen op het bedrijf te treffen om bevruchting van zeugen te voorkomen. In dit verband heeft verweerders gemachtigde een uitgebreid betoog gehouden over de gang van zaken in een fokbedrijf en geschetst welke veranderingen in de bedrijfsvoering, bij de dieren en in de stallen naar zijn opvatting optreden als gevolg van het fokverbod. Zijn stelling is dat het uitvoering geven aan het fokverbod meer vereist dan het niet bij elkaar brengen van beer en zeug of het van het erf weren van de inseminator. Het vereist, aldus verweerder, een actieve en fundamentele wijziging van de bedrijfsvoering op een fokbedrijf,

welke wijzigingen door alle op dat bedrijf gehuisveste dieren worden ervaren.

5.4.2 Het College volgt verweerder ook niet in dat betoog en overweegt het volgende.

De Regeling behelst een aantal verbodsbepalingen: het is verboden te insemineren, op het bedrijf sperma van varkens voorhanden te hebben, drachtige zeugen te houden, enzovoorts.

Een bevoegdheid tot het geven van een bevel kan inhouden de bevoegdheid tot het vaststellen van een gebod of een verbod. Echter, het gaat hier niet louter om het geven van een bevel, het gaat om het bevelen van maatregelen als hiervoor omschreven. Het bevelen van een dergelijke maatregel houdt in het gebod een bepaalde maatregel te nemen.

De meeste geboden kunnen worden omgezet in verboden en andersom, zij het soms slechts met behulp van een gekunstelde wijziging van de formulering ervan. Echter, een verbod een bepaalde actieve handeling te verrichten (insemineren) laat zich in beginsel slechts omzetten in een daarmee corresponderend gebod, indien wordt bepaald dat diezelfde actieve handeling moet worden nagelaten. In dat geval is evenwel geen sprake van het "bevelen van een maatregel", in de uitleg van artikel 17 die het College daaraan heeft gegeven. Het is het bevel tot een nalaten oftewel het bevelen van een "niet-maatregel".

De stelling van verweerder dat de verboden die hier aan de orde zijn evengoed zouden kunnen worden geformuleerd als geboden kan dus niet worden gevolgd. De door verweerder genoemde voorbeelden van zodanige gebodsbepalingen vallen niet onder de termen van artikel 17, nu zij in beginsel zien op een nalaten of op maatregelen die niet inhouden actieve handelingen ten aanzien van individuele dieren (bijvoorbeeld het, door verweerder genoemde, weren van de inseminator). De situatie die verweerder wil bereiken, te weten dat na vier maanden op de bedrijven waarop de Regeling betrekking heeft geen biggen worden geboren, laat zich niet op zodanige wijze realiseren door gebodsbepalingen tot het nemen van maatregelen voor dieren, dat, ook uit een oogpunt van controle en effectiviteit, op wetstechnisch zinnige wijze hetzelfde bereikt wordt als bij het eenvoudig formuleren van een verbod om varkens te insemineren. Niet voor niets is de Regeling dan ook opgezet als een verbodsregeling.

Uit het voorgaande volgt naar het oordeel van het College dat, gelet op de tekst van artikel 17, hetgeen is bepaald in de Regeling niet behoort tot de "andere maatregelen" die de minister op basis van artikel 17 van de Wet kan bevelen.

Daarbij komt nog dat, gelet op hetgeen partijen daarover hebben aangevoerd, een maatregel als een fokverbod ook naar zijn effect geenszins op één lijn is te stellen met bijvoorbeeld inenting. Een effect op het voorkomen van verspreiding van ziekten is weliswaar niet afwezig, maar naar zijn aard is het fokverbod naar het oordeel van het College niet direct daarop gericht in een mate, die vergelijkbaar is met bijvoorbeeld een inenting.

Nu de Wet ook elders geen grondslag biedt voor het vaststellen van een regeling als de onderhavige - alleen artikel 73 kent de mogelijkheid een fokverbod voor bepaalde dieren in het leven te roepen, maar deze bepaling, ziet op regels met betrekking tot agressieve dieren en is onmiskenbaar hier niet toepasselijk - gold ten tijde van de beslissing op het verzoek om ontheffing voor appellante geen algemeen verbindende regeling, waarvan de gevraagde ontheffing kon worden verleend.

5.5 De slotsom is, dat de minister ten onrechte op appellantes verzoek om ontheffing inhoudelijk heeft beslist en dat verweerder die beslissing in bezwaar ten onrechte heeft gehandhaafd. Immers, appellante moet geacht worden geen belang te hebben bij een verzoek om ontheffing van een verbod dat niet geldt, omdat het is neergelegd in een regeling waaraan appellante niet gebonden was.

5.6 De overige argumenten van appellante behoeven, gelet op het voorgaande, geen bespreking meer. Voor zover, gelet op het voorgaande, thans nog van belang, heeft verweerder in het bestreden besluit ten aanzien van de door appellante gestelde schade overwogen dat deze voortvloeit uit het besluit een fokverbod in te stellen, en heeft hij appellante, wegens het karakter van de Regeling van algemeen verbindend voorschrift, niet-ontvankelijk verklaard in haar bezwaren ter zake. Uit het hiervoor overwogene volgt dat verweerdens besluit ook in dat opzicht niet in stand kan blijven. Het steunt immers op de - blijkens het voorgaande - onjuist gebleken veronderstelling dat de Regeling jegens appellante verbindende kracht heeft. Verweerder heeft ten onrechte daardoor de door appellante beweerdelijk geleden schade buiten beschouwing gelaten voor zover deze voortvloeit uit de - blijkens het in deze uitspraak overwogene - op een onjuiste rechtsopvatting berustende beslissing van de minister het verzoek om

ontheffing af te wijzen in plaats van niet-ontvankelijk te verklaren. Ook op de bezwaren tegen de weigering om schade te vergoeden zal verweerder derhalve opnieuw moeten beslissen.

5.7 Het beroep is dus gegrond en het bestreden besluit moet worden vernietigd, met bepaling dat het griffierecht wordt vergoed door verweerder en onder veroordeling van verweerder in de proceskosten. Deze worden, met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht, begroot op fl. 2.130,--, waarbij voor de onderhavige zaak, nu deze is behandeld met twee samenhangende zaken van dezelfde gemachtigde, één derde wordt toegekend, zijnde fl. 710,--. Tevens moet worden bepaald dat verweerder opnieuw beslist op bezwaar met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen.

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- gelast dat verweerder, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, opnieuw beslist op het bezwaarschrift van appellante;
- bepaalt dat verweerder aan appellante het griffierecht ad fl. 450,-- (zegge: vierhonderd en vijftig gulden) vergoedt;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten aan de zijde van appellante, welke worden vastgesteld op fl. 710,-- (zegge: zevenhonderd en tien gulden);
- wijst de Staat aan als het lichaam dat genoemde bedragen moet vergoeden.

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

w.g. B. Verwayen w.g. B. van Velzen