

ECLI:NL:CBB:2001:AB9886

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	24-07-2001
Datum publicatie	23-08-2001
Zaaknummer	AWB 01/420
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Voorlopige voorziening
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

De president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 01/420 24 juli 2001

11200

Uitspraak op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak van:

A, te B, verzoeker,

gemachtigde: C,

tegen

de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, te 's-Gravenhage, verweerder,

gemachtigden: mr. M. Piras en mr G. de Goede, beiden werkzaam bij verweerders ministerie.

1. De procedure

Bij brief van 18 maart 2001 heeft verzoeker verweerder verzocht de beweerdelijk ten gevolge van sluiting van de Nederlandse veemarkten door hem geleden schade te vergoeden.

Bij brief van 4 mei 2001, ingekomen ter griffie op 9 mei 2001, heeft verzoeker tegen het uitblijven van een reactie op voormeld verzoek beroep in gesteld bij de rechtbank te Leeuwarden.

Dit beroep is met toepassing van artikel 6:15 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: de Awb) door de rechtbank te Leeuwarden doorgezonden aan het College.

Bij brief van 22 mei 2001 heeft verzoeker aan de president van de rechtbank te Leeuwarden gevraagd ter zake een voorlopige voorziening te treffen. Dit verzoek is bij brief van 28 mei 2001 ter behandeling overgedragen aan de president van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Bij brief van 31 mei 2001 heeft het College het beroepschrift van verzoeker met toepassing van artikel 6:15 van de Awb doorgezonden aan verweerder ter afhandeling als bezwaarschrift.

Bij brief van 11 juni 2001 heeft verweerder verzoeker medegedeeld dat en waarom diens verzoek tot schadevergoeding wordt afgewezen.

Bij brief van 15 juni 2001 heeft verzoeker bezwaar gemaakt tegen verweerders beslissing van 11 juni 2001. Zijn verzoek om voorlopige voorziening heeft hij gehandhaafd.

Bij fax van 19 juni 2001 heeft verweerder een schriftelijke reactie gegeven op het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening.

Bij brief van 4 juli 2001, ingekomen ter griffie van het College op 5 juli 2001, heeft verweerder zijn beslissing van 11 juni 2001 aan verzoeker nader toegelicht.

De president heeft het verzoek om voorlopige voorziening behandeld ter zitting van 17 juli 2001, waar partijen, verzoeker in persoon en bij monde van zijn gemachtigde en verweerder bij monde van zijn gemachtigden, hun standpunten nader hebben toegelicht.

2. De regelgeving

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Wet) luidt voor zover van belang als volgt:

"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 aangeliend, dan wel voor die dieren andere maatregelen bevelen ter voorkoming van overbrenging van besmetting.

2. Indien de besmettelijke dierziekte is aangewezen in overeenstemming met Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur geeft Onze Minister de in het eerste lid bedoelde bevelen in overeenstemming met Onze Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Artikel 18

1. Onze Minister kan, hetzij voor Nederland, hetzij voor bepaalde gedeelten daarvan:

a. schorsing van markten waarop dieren van door hem aangewezen soorten of categorieën van dieren worden verhandeld en sluiting van diergaarden en daarmee vergelijkbare inrichtingen bevelen, dan wel markten, diergaarden of vergelijkbare inrichtingen verbieden indien niet wordt voldaan aan door hem te stellen regelen;

b. het op een plaats bijeenbrengen van dieren van door hem aangewezen soorten of categorieën van dieren afkomstig van verschillende plaatsen verbieden of daaromtrent regelen stellen.

2. De regelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen onder meer betrekking hebben op de aanvoer van dieren naar en de afvoer van dieren van markten en andere plaatsen waarop dieren afkomstig van verschillende plaatsen bijeen worden gebracht alsmede op de controle daarop, daaronder begrepen de verzegeling van vervoermiddelen en de afgifte van bewijsstukken.

3. Indien een bevel of verbod, als bedoeld in het eerste lid, van kracht is, is het verboden dieren ten aanzien waarvan het bevel of verbod geldt, op de aldaar genoemde plaatsen aanwezig te hebben onderscheidenlijk aldaar aanwezig te hebben in strijd met de regelen bedoeld in het eerste lid.

Artikel 31

Indien in het belang van de bestrijding van besmettelijke dierziekten naar het oordeel van Onze Minister een onverwijlde voorziening noodzakelijk is, kan hij bepalen dat door hem krachtens dit hoofdstuk vastgestelde regelingen onmiddellijk na hun bekendmaking in werking treden. In dat geval kan hij zodanige regeling, in afwijking van het bepaalde in artikel 4, eerste

lid, van de Bekendmakingswet (Stb. 1988, 18), op andere dan de daar genoemde wijze bekend maken.

Artikel 91

Schade veroorzaakt door de toepassing van maatregelen, als bedoeld in artikel 17 of 21, kan voor zover deze niet uit hoofde van de artikelen 86 of 90 voor vergoeding in aanmerking komt, in door Onze Minister te bepalen bijzondere gevallen geheel of gedeeltelijk uit het Diergezondheidsfonds worden vergoed."

Bij de Regeling verzamelverbod schapen mond- en klauwzeer 2001 van 21 februari 2001 (Stcrt 22 februari 2001, 38), heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, onder meer onder verwijzing naar de artikelen 18, eerste lid en 31 van de Wet, onder meer het volgende bepaald:

" Artikel 1

De markten, verkopen en veilingen waarop schapen worden verhandeld, worden geschorst."

De schorsing van de Nederlandse veemarkten is nadien bij verschillende Regelingen meermalen uitgebreid en verlengd. Inmiddels is het regiem voor het houden van veemarkten versoepeld.

De hiervoor genoemde Regelingen zullen hierna gezamenlijk worden aangeduid met "de Regeling".

3. Het bestreden besluit en het standpunt van verweerder

Bij besluit van 11 juni 2001 heeft verweerder het verzoek om schadevergoeding afgewezen. Daartoe heeft hij onder meer het volgende overwogen:

" Met betrekking tot de mogelijkheden tot schadevergoeding voor gedupeerde bedrijven merk ik op dat de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: GWWD) een gesloten systeem van schadevergoeding kent, waarbij slechts een beperkt aantal vormen van schade voor vergoeding in aanmerking komen. Deze zijn in de artikelen 86 en 90 van de GWWD omschreven. Ten aanzien van andere vormen van schade heeft de wetgever de bedoeling gehad dat deze niet worden vergoed. Die vormen moeten dan ook tot het eigen bedrijfsrisico worden gerekend. Slechts in bijzondere gevallen zou aanleiding kunnen bestaan tot het vergoeden van schade die niet reeds uit hoofde van de artikelen 86 of 90 van de GWWD voor vergoeding in aanmerking komt. Op die situaties ziet artikel 91 van de GWWD. De vraag of zich een dergelijk bijzonder geval voordoet, staat mij blijkens de tekst van artikel 91 ter beoordeling, waarbij het overigens moet gaan om schade veroorzaakt door de toepassing van maatregelen als bedoeld in artikel 17 of 21 van de wet. U stelt dat u omzetverlies heeft geleden als gevolg van de maatregelen die zijn getroffen ten aanzien van mond- en klauwzeer. Dit omzetverlies is niet aan te merken als schade in de zin van artikel 86 en 90 GWWD. Evenmin komt u in aanmerking voor vergoeding op basis van artikel 91. De schade die u lijdt is het gevolg van het sluiten van veemarkten, wat een maatregel is die is gebaseerd op artikel 18 van de GWWD en niet op artikel 17 of 21 van die wet. Reeds om die reden is toepassing van artikel 91 niet aan de orde.

Hoewel ik begrip heb voor de situatie waarin u zich bevindt beschouw ik de schade die u heeft geleden als behorend tot het normale bedrijfsrisico en wijs ik uw verzoek om vergoeding ervan dus af."

Bij brief van 4 juli 2001 heeft verweerder daar onder meer nog het volgende aan toegevoegd:

" Met betrekking tot het sluiten van de Nederlandse veemarkten is nog het volgende van belang. Er is bij het sluiten van de Nederlandse veemarkten geen sprake van een individueel besluit. De sluiting vloeit voort uit algemeen verbindende voorschriften. Artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt in de aanhef en onder a. dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel.

Het is mitsdien niet mogelijk bezwaar te maken tegen het sluiten van de Nederlandse veemarkten.

Gelet op de vaste bestuursrechtelijke jurisprudentie (zie o.a. AB 1997/229) is daarmee tevens gegeven dat geen beroep mogelijk is tegen een beslissing omtrent de door u als gevolg van deze regelingen gestelde schade."

4. Het standpunt van verzoeker

Verzoeker, die veehandelaar, is heeft - samengevat - het volgende aangevoerd.

Verzoeker heeft als veehandelaar schade geleden vanwege de door verweerder ter bestrijding van mond- en klauwzeer genomen maatregel tot tijdelijke sluiting van de Nederlandse veemarkten. Verzoeker is tengevolge van de gewraakte maatregelen gedwongen geweest in te teren op zijn kapitaal. Het moge zo zijn, dat hij tengevolge van inspanningen in het verleden nu over enig eigen vermogen beschikt waardoor hij in samenwerking met de bank het hoofd boven water kan houden, maar het gaat niet aan dat hij als gevolg van deze maatregelen nu aldus met zijn financiële positie moet omgaan. Er is, naar verzoeker ter zitting heeft gesteld, derhalve wel degelijk sprake van een financiële noodsituatie.

Verzoeker acht het onjuist dat veehouders van wie het bedrijf geruimd is, een schadeloosstelling ontvangen, maar dat anderen, waaronder verzoeker, wiens schade evenzeer het gevolg is van de ministeriële maatregelen, niet in aanmerking komen voor financiële nadeelcompensatie.

Verzoeker concludeert dat, nu het op grond van de EG-richtlijn 85/511 verboden is om mond- en klauwzeervaccins in Nederland te gebruiken, het plotseling opgelegde, drastische verbod als in de onderhavige Regeling vervat, niet behoort tot de normale bedrijfsrisico's die voor rekening van de ondernemer behoren te blijven.

Verzoeker is een ondernemer die behoort tot een nauwkeurig te omlijnen groep ondernemers, die onevenredige schade lijdt ten gevolge van overheidshandelen dat voor die groep niet voorzienbaar was.

Verzoeker is van mening dat verweerder, nu de schade onevenredig is en deze niet wordt vergoed, in strijd handelt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat verweerder met name op grond van het aan artikel 3:4, tweede lid van de Awb ten grondslag liggende algemene rechtsbeginsel van de "égalité devant les charges publiques", is gehouden tot compensatie van de door verzoeker ondervonden schade.

In de besluiten tot tijdelijke sluiting van de Nederlandse veemarkten is niet voorzien in een financiële schadeloosstelling voor de direct gedupeerden, zodat niet is voldaan aan alle eisen van een evenredige belangenafweging. Het uitvoeren en voortzetten van deze maatregel, zonder dat voorzien is in een schadevergoeding is onrechtmatig jegens verzoeker. Verweerder heeft het besluit tot sluiting van de Nederlandse veemarkten genomen met miskenning van onder meer het bepaalde in artikel 91 van de Wet, door zijn schade die rechtstreeks door dit besluit is veroorzaakt, uit te sluiten van de in die artikelen geboden schadevergoedingsmogelijkheid.

Ter zitting heeft verzoeker nog naar voren gebracht dat de gewraakte maatregelen weliswaar in naam gebaseerd zijn op artikel 18 van de Wet, maar naar hun aard bezien zijn het maatregelen die vallen onder artikel 17 van de Wet. Artikel 18 van de Wet is daarbij niet meer dan een uitwerking van het daaraan voorafgaande artikel 17. Aldus bezien bestaat er voor verweerder wel degelijk de mogelijkheid om met toepassing van artikel 91 van de Wet het verzoek om schadevergoeding te honoreren.

Mocht dit anders zijn, dan volgt verzoeker verweerder niet in diens opvatting dat de gewraakte maatregelen (de Regelingen) algemeen verbindende voorschriften zijn. Het zijn, gelet op de redactie van artikel 18, besluiten van algemene strekking waartegen wel degelijk bezwaar en beroep open staat. Het is dus niet zo dat verweerder, onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb verzoeker in zijn streven deze zaak aan de bestuursrechter voor te leggen, de pas kan afsnijden

5. De beoordeling van het geschil

Ingevolge het bepaalde bij artikel 8:81 van de Awb juncto artikel 19, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie kan, hangende de beslissing op bezwaar en indien van de beslissing daarop beroep bij het College openstaat, de president van het College op verzoek een voorlopige voorziening treffen, indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

Naar voorlopig oordeel van de president kan verzoeker aan enig artikel van de Wet, noch aan enig ander algemeen verbindend voorschrift aanspraak ontlenen op vergoeding van de door hem beweerdelijk geleden schade als gevolg van tijdelijke sluiting van de veemarkten.

De president volgt verweerder niet in diens betoog dat de door hem gewraakte maatregelen in wezen gebaseerd zijn op artikel 17 van de Wet en dat artikel 18 van de Wet niet meer is dan een uitwerking van het voorgaande artikel. Tekst en systematiek van de artikelen 17 en 18, in onderling verband beschouwd, verzetten zich daar, naar voorlopig oordeel van de president, tegen.

Kennelijk heeft verzoeker verweerder verzocht ten aanzien van hem een zogenoemd zelfstandig schadebesluit te nemen. Uit de jurisprudentie van het College (AWB 94/1950 en 95/516 d.d. 19 februari 1997, AB 1997, 144) valt af te leiden dat het College zich op zichzelf bevoegd acht kennis te nemen van beroepen gericht tegen zelfstandige schadebesluiten, indien tegen - handhaving in bezwaar van - het schadeveroorzakende besluit eveneens beroep bij het College openstaat.

Al aangenomen dat de Regeling waarvan verzoeker stelt schade te hebben geleden niet zou moeten worden aangemerkt als een algemeen verbindend voorschrift - waartegen alsdan ingevolge het bepaalde in artikel 8:2, aanhef en onder a van de Awb geen beroep bij het College openstaat en ingevolge de ter zake toepasselijke jurisprudentie mitsdien ook niet kennis zou kunnen worden genomen van een beroep tegen een zelfstandig schadebesluit - maar als een besluit van algemene strekking, dan nog komt het verzoek om voorlopige voorziening niet voor toewijzing in aanmerking.

De president overweegt in dat verband in de eerste plaats dat het door verzoeker aangevoerde belang, dat zijns inziens noopt tot het treffen van de gevraagde voorziening, louter financieel van aard is. Verzoeker heeft niet, althans onvoldoende, aannemelijk gemaakt dat gesproken moet worden van een onherstelbare situatie. Verzoeker heeft omtrent zijn financiële situatie in de stukken geen bedrag genoemd dat volgens hem als schade voortvloeit uit verweerdens besluit tot sluiting van de Nederlandse veemarkten, laat staan dat hij daartoe enige onderbouwing heeft gegeven. Daar komt bij dat verzoeker ter zitting zelf heeft aangegeven dat hij tengevolge van inspanningen in het verleden zoveel vermogen heeft opgebouwd dat hij ten tijde van het indienen van het verzoek om voorlopige voorziening en ook thans nog over voldoende financiële middelen kan beschikken.

Aldus is niet van enig spoedeisend belang gebleken. In dit verband is evenzeer van belang dat het regiem van de veemarkten inmiddels is versoepeld en naar verweerder onweersproken heeft gesteld, de veemarkt in Leeuwarden, waar verzoeker met name op is aangewezen, binnenkort weer zal worden geopend. Mitsdien moet het verzoek worden afgewezen.

De president acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

6. De beslissing

De president wijst het verzoek om een voorlopige voorziening af.

Aldus gewezen door mr R.R. Winter, president, in tegenwoordigheid van mr Th.J. van Gessel, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2001.

w.g. R.R. Winter w.g. Th.J. van Gessel