

ECLI:NL:CBB:2001:AD2828

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	21-08-2001
Datum publicatie	30-08-2001
Zaaknummer	AWB 99/527
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven
(vijfde enkelvoudige kamer)

No. AWB 99/527 21 augustus 2001
11230

Uitspraak in de zaak van:

A, te B, appellante,
gemachtigde: mr P.J.G. Goumans, advocaat te Roermond,
tegen

1. de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; en
 2. de Inspecteur-Districtshoofd van de Veterinaire Dienst, beiden zetelend te 's-Gravenhage en hierna individueel en gezamenlijk aan te duiden als verweerder,
- gemachtigden: mr J.C.M. Oudshoorn en mr L.P. de Wit, beiden werkzaam op verweerders ministerie.

1. De procedure

Op 15 juni 1999 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 10 mei 1999.

Bij dat besluit heeft verweerder beslist op de bezwaren van appellante tegen besluiten van 17 september 1997, onderscheidenlijk inhoudende de verklaring dat de op het bedrijf van appellante aanwezige varkens worden verdacht van besmetting met klassieke varkenspest en strekkende tot maatregelen in verband daarmee, alsmede tegen een besluit van

23 december 1997, waarbij aan appellante een tegemoetkoming in door haar geleden schade is toegekend.

Verweerder heeft op 27 september 1999 een verweerschrift ingediend.

Op 10 juli 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, bij welke gelegenheid partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunten nader hebben toegelicht. Van de zijde van verweerder waren ter zitting tevens aanwezig drs W. Pons, keuringsdierenarts bij de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en drs S.N. Wiessenhahn, werkzaam op verweerders ministerie.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Voor een overzicht van het toepasselijke wettelijk kader en de door verweerder gehanteerde beleidsregels, verwijst het College naar hetgeen daaromtrent is opgenomen in rubriek 2.1 van de uitspraken van het College van 16 november 1999 (Nrs.AWB 98/162, 98/163 en 98/164) en 5 september 2000 (No.AWB 99/214). Deze uitspraken zijn via internet te raadplegen op website <http://www.rechtspraak.nl>.

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 exploiteert een zeugenbedrijf met een zogenaamd eigen aanfokstelsel.
- Nadat een eerdere verdachtverklaring van de varkens op het bedrijf van appellante was geëindigd en een tegemoetkoming in de schade was toegekend, zijn alle varkens op het bedrijf van appellante bij besluit van 17 september 1997 op grond van artikel 2, onderdeel c, van het Besluit verdachte dieren (Stb. 1994, 731) verdacht verklaard van besmetting met klassieke varkenspest.
- Bij besluit van 17 september 1997 is appellante op grond van artikel 22, eerste lid, van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Gwd) een aantal bestrijdingsmaatregelen aangekondigd, waaronder het doden van de verdachte dieren en het vernietigen van producten en voorwerpen die ervan worden verdacht gevaar op te leveren voor het verspreiden van smetstof.
- Op 18 september 1997 zijn de varkens op het bedrijf van appellante (waaronder zeugen) getaxeerd en is de totale waarde vastgesteld op fl. 970.994,00. Vervolgens is het bedrijf van appellante preventief geruimd.
- Appellante heeft bij brief van 21 oktober 1997 bezwaar gemaakt tegen de besluiten van 17 september 1997.
- Bij besluit van 23 december 1997 is, op grond van gegevens van de Gezondheidsdienst voor Dieren (hierna: de GD), het bedrijf van appellante aangemerkt als vermeerderingsbedrijf en is appellante op basis daarvan een tegemoetkoming in de schade in verband met de ruiming van haar bedrijf toegekend ten bedrage van fl. 1.128.966,16. Bij de vaststelling van deze tegemoetkoming zijn voor geruimde zeugen normbedragen toegekend.
- Appellante heeft bij brief van 20 januari 1998 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 23 december 1997 inzake de tegemoetkoming in de schade.
- Op 8 maart 1999 is appellante door de Commissie voor de bezwaarschriften van verweerder gehoord.
- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen, strekkende tot ongegrondverklaring van de bezwaren.

3. Het standpunt van appellante

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

3.1 Ten aanzien van de handhaving van de besluiten tot verdachtverklaring en tot het treffen van maatregelen in verband met de verdachtverklaring:

Niet verweerder, maar de burgemeester was in casu bevoegd tot het treffen van de in de artikelen 21 en 22 van de Gwd genoemde bestrijdingsmaatregelen, aangezien geen sprake is geweest van een zodanige spoedeisendheid dat de besluitvorming niet aan de burgemeester kon worden overgelaten. Er was immers geen sprake van een besmetting met klassieke varkenspest. Derhalve heeft verweerder zonder daartoe

bevoegd te zijn de bestrijdingsmaatregelen getroffen, hetgeen in strijd is met de Gwd.

De resultaten van de risico-analyse op grond waarvan de varkens op het bedrijf van appellant verdacht zijn verklaard, zijn appellante niet bekend.

Voorts is het bestreden besluit onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Verweerder heeft nimmer op een met wetenschappelijke argumenten onderbouwde wijze uitgelegd waarom alle bedrijven binnen een straal van één kilometer rond een besmettingshaard preventief geruimd dienen te worden ongeacht de overige relevante epidemiologische en plaatselijke omstandigheden.

Het beleid van verweerder inzake de verdachtverklaring en het preventief ruimen is bovendien niet consistent. Zo is verweerder in het ene geval, zonder nadere motivering, overgegaan tot verdachtverklaring en preventieve ruiming van een bedrijf binnen een straal van één kilometer rond een besmettingshaard, terwijl dat in een ander geval, ondanks een uitdrukkelijk verzoek daartoe door de eigenaar van het desbetreffende bedrijf, achterwege is gebleven. Dit klemmt te meer nu verweerder ten aanzien van appellante had kunnen volstaan met het verdachtverklaren van de varkens op haar bedrijf om vervolgens aan de hand van bloedonderzoek te bepalen of het virus daadwerkelijk op het bedrijf van appellante aanwezig was. Door echter onverwijld tot preventieve ruiming van het bedrijf van appellante over te gaan, heeft verweerder op onzorgvuldige wijze gebruik gemaakt van de hem in de artikelen 21 en 22 van de Gwd toegekende beleidsvrijheid en aldus in strijd gehandeld met het bepaalde bij de artikelen 3:2 en 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Betwist wordt de stelling van verweerder dat de maatregel van preventief ruimen in casu onontkoombaar was in verband met Europese verplichtingen en grote sectorale (export)belangen. Het algemeen belang van de varkenssector rechtvaardigt immers niet iedere overheidsmaatregel ter bestrijding van de varkenspestepidemie, ongeacht de gevolgen daarvan. Bovendien is inmiddels gebleken dat het preventieve ruimingsbeleid van verweerder verre van succesvol is geweest.

3.2 Ten aanzien van de handhaving van het besluit inzake de tegemoetkoming in de schade:

Naar het oordeel van appellante dient verweerder over te gaan tot de toekenning van een volledige schadevergoeding. Hiervoor is redengevend dat van verweerder verwacht had mogen worden dat steeds een afweging zou zijn gemaakt van de rechtstreeks bij de besluiten inzake de bestrijding van de varkenspest betrokken belangen en dat ervoor gewaakt zou worden dat de gevolgen van bedoeld besluit niet onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen. In casu is dit echter niet geschied, terwijl verweerder had kunnen volstaan met minder ingrijpende maatregelen. Voorts is uit onderzoek ten aanzien van appellante nimmer gebleken dat haar varkens besmet waren met klassieke varkenspest. Door niet te voorzien in een alomvattende schadeloosstelling handelt verweerder in strijd met artikel 3:4 van de Awb. Appellante verwijst in dit verband naar het arrest Leffers/Staat van de Hoge Raad van 18 januari 1991 (NJ 1992, 638), welk arrest op de onderhavige zaak van toepassing is omdat geen sprake is van een tijdelijke maatregel. Zowel de financiële als de bedrijfstechnische gevolgen zijn voor appellante van langdurige aard.

Betwist wordt de stelling van verweerder dat schade die is ontstaan door maatregelen ter bestrijding van de varkenspest, met uitzondering van de vergoeding op grond van de artikelen 86 tot en met 90 van de Gwd, wordt gezien als normaal bedrijfsrisico. Een dergelijke opvatting is immers in tegenspraak met het beleid van verweerder dat aan preventief geruimde varkensfokbedrijven wel, buitenwettelijk, aanvullend schade wordt vergoed.

Verweerder heeft in het bestreden besluit voorts niet aangegeven hoe de hoogte van de aanvullende schadeloosstelling tot stand is gekomen.

Door bij de vaststelling van de aanvullende schadeloosstelling geen onderscheid te maken tussen gewone vermeerderingsbedrijven en bedrijven met een eigen aanfokstelsel handelt verweerder voorts in strijd met het formele en materiële zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Appellante dient meer kosten te maken dan een gewoon vermeerderingsbedrijf om weer op het oude niveau te kunnen produceren.

Een aanvullende schadeloosstelling per zeug afhankelijk van de aard van de zeug op grond van het taxatierapport had meer recht gedaan aan de individuele omstandigheden van het bedrijf.

Tenslotte bestaat bij appellante sterk het vermoeden dat verweerder zijn bevoegdheid ingevolge artikel 91 van de Gwd in casu heeft gehanteerd om het bedrijfsleven "mee te krijgen" in zijn preventieve ruimingsbeleid en niet voor het doel waarvoor deze bevoegdheid in de Gwd is opgenomen, namelijk het toekennen van extra schadevergoeding indien bijzondere omstandigheden van het bedrijf daarom vragen. Ten opzichte van appellante heeft verweerder in dat geval gehandeld in strijd met het verbod van détournement de pouvoir.

4. Het standpunt van verweerder

Verweerder heeft zijn standpunt in het bestreden besluit en het verweerschrift - samengevat weergegeven - als volgt verwoord.

4.1 Ten aanzien van de beroepsgronden gericht tegen de handhaving van de besluiten tot verdachtverklaring en daarmee verband houdende maatregelen:

Verweerder was bevoegd tot het nemen van de in artikel 21 van de Gwd bedoelde maatregelen. De klassieke varkenspest is zeer virulent en uiterst besmettelijk. Gelet hierop diende op de kortst mogelijke termijn te worden gehandeld. Derhalve was sprake van een spoedeisend geval, waarin de bevoegdheid ingevolge artikel 21, derde lid, in samenhang met artikel 22 van de Gwd ligt bij de aangewezen ambtenaar en niet bij de burgemeester.

Het bedrijf van appellante is gelegen op ongeveer 800 meter van de besmettingshaard. De verdachtverklaring van de varkens van appellante en de op grond daarvan getroffen maatregelen zijn genomen op basis van een risico-analyse aan de hand van door onderzoek en ervaring geselecteerde bedrijven die in relatie tot de deels bekende, deels onbekende oorzaken van overdracht van het klassieke varkenspestvirus als risicovol zijn aangemerkt. Het dragerschap van het virus is niet altijd direct aantoonbaar en ook het in acht nemen van alle hygiënemaatregelen biedt geen volledige garantie tegen de besmetting met de varkenspest.

Uit onderzoek van het verloop van de ziekte en van de effectiviteit van de getroffen maatregelen is gebleken dat teneinde verdere verspreiding van het virus zoveel mogelijk te voorkomen aan preventief ruimen van bedrijven, gelegen binnen een straal van ongeveer één kilometer van de besmettingshaarden, niet valt te ontkomen. De gehanteerde grens van één kilometer rond een besmettingshaard is niet willekeurig gekozen, maar is gebaseerd op voormeld onderzoek. Het hermetisch afsluiten van een varkensbedrijf is niet afdoende en het in quarantaine houden van dieren dicht bij de besmettingshaard tot het moment waarop de uitslag van het bloedonderzoek is verkregen, is niet mogelijk gelet op het gegeven dat elk moment, voor, tijdens en na het bloedonderzoek een nieuwe besmetting kan ontstaan en het virus zich in de tussentijd door - soms onbekende - overdrachtsoorzaken verder verspreid kan hebben. Dit risico kan, gelet op de zwaarwichtige belangen bij het bestrijden van de varkenspest, niet worden gelopen. De ten aanzien van appellante getroffen maatregelen zijn noodzakelijk en onontkoombaar geweest ter bestrijding van de klassieke varkenspest. In beginsel dient bij afweging van de betrokken belangen, het individuele belang bij het ongemoeid laten van de bedrijfsvoering te wijken voor de algemene belangen die worden gediend bij het voorkomen van verdere verspreiding van de ziekte.

Gelet op het grote aantal te ruimen bedrijven en de beperkte capaciteit om daadwerkelijk te ruimen, is het voorgekomen dat niet alle bedrijven rond een besmettingshaard gelijkelijk preventief zijn geruimd. Verweerder heeft in dat verband een prioritering aangebracht, waarbij bedrijven al dan niet met voorrang preventief zijn geruimd afhankelijk van de ernst van het risico voor verdere verspreiding van het virus. De conclusie van appellante dat in haar geval ten onrechte preventief is geruimd, is onterecht. Slechts zou kunnen worden geconcludeerd dat de vermeende vergelijkbare gevallen achteraf gezien ten onrechte niet altijd preventief zijn geruimd.

Het beleid inzake preventieve maatregelen is onder meer neergelegd in een brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 april 1997, vergaderjaar 1996-1997, 25229, nr. 4. De Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft met het nemen van preventieve maatregelen ter bestrijding van de varkenspest ingestemd.

4.2 Ten aanzien van de beroepsgronden gericht tegen de handhaving van het besluit inzake de tegemoetkoming in de schade:

Naar het oordeel van verweerder komt appellante niet in aanmerking voor een volledige schadeloosstelling, reeds aangezien de Gwd slechts in een tegemoetkoming van de schade voorziet. Bovendien zijn de besluiten tot verdachtverklaring van de varkens van appellante en de daarmee verband houdende maatregelen rechtmatig. Het beroep van appellante op het arrest Leffers/Staat van de Hoge Raad, inhoudende het door verweerder niet voorzien in een alomvattende schadeloosstelling, een onrechtmatige overheidsdaad oplevert, volgt verweerder niet. In tegenstelling tot in genoemd arrest van de Hoge Raad gaat het in casu om een tijdelijke maatregel, waarbij verwezen wordt naar de uitspraak van 30 maart 1995 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AB 1995, 375). Weliswaar zijn de getroffen maatregelen ten aanzien van de varkens van appellante definitief, doch wat betreft de bedrijfsvoering ten algemene, beperkt in plaats en tijd.

Het in de Gwd opgenomen stelsel van schadevergoeding is een gesloten stelsel. Bij de vaststelling van de hoogte van aan appellante te verstrekken tegemoetkoming in de schade is toepassing gegeven aan het ter zake gevoerde beleid en heeft uitbetaling van normbedragen voor geruimde zeugen plaatsgevonden. Het deel van de geleden schade van de bestrijdingsmaatregelen, waarvoor de Gwd niet in een vergoeding voorziet, moet worden gerekend tot het normale bedrijfsrisico. In het geval van appellante is niet gebleken dat sprake is geweest van dermate uitzonderlijke omstandigheden, dat zou moeten worden afgeweken van het ter zake gevoerde beleid.

Op grond van de beschikbare stukken en door appellante overgelegde gegevens is gebleken dat de registratie van haar bedrijf bij de GD als vermeerderingsbedrijf juist is. Het bedrijf van appellante verkeert uitdrukkelijk niet in dezelfde positie als een subfok- of basisfokbedrijf. Derhalve is appellante terecht niet - ook niet deels - als subfok- of basisfokbedrijf behandeld.

5. De beoordeling van het geschil

5.1 Het College zal allereerst beoordelen of verweerder terecht is overgegaan tot het nemen van de besluiten tot verdachtverklaring van de varkens van appellante en de daarmee verband houdende maatregelen.

Het College ziet geen grond voor het oordeel dat verweerder niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot het vaststellen van de criteria op grond waarvan een bedrijf als verdacht wordt aangemerkt. In het bestreden besluit, het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder een toereikende motivering gegeven met betrekking tot de wetenschappelijke onderbouwing van die criteria.

Niet gebleken is dat evenbedoelde criteria bij de verdachtverklaring en preventieve ruiming van het bedrijf van appellante onjuist zijn toegepast.

Nu de in het bestreden besluit gehandhaafde verdachtverklaring van de varkens op het bedrijf van appellante de rechterlijke toetsing kan doorstaan, ziet het College geen grond voor het oordeel dat verweerder ten onrechte heeft besloten tot het treffen van de maatregelen verband houdende met de verdachtverklaring van de varkens op het bedrijf van appellante.

Voorts treft het betoog van appellante dat in casu geen sprake is geweest van een spoedeisend geval als bedoeld in artikel 21 van de Gwd en dat derhalve niet verweerder, doch de burgemeester bevoegd was tot het nemen van bedoelde maatregelen, geen doel. Gelet op hetgeen door verweerder omtrent de mogelijkheden tot effectieve bestrijding van een klassieke varkenspestepidemie is aangevoerd, acht het College genoegzaam aannemelijk gemaakt dat de omstandigheden van dit geval noopten tot onverwijld ingrijpen.

5.2 Vervolgens zal het College zich buigen over de grieven van appellante tegen het besluit inzake de tegemoetkoming in de door haar geleden schade.

Het College volgt appellante niet in hetgeen zij onder verwijzing naar het arrest Leffers/Staat van de Hoge Raad naar voren heeft gebracht omtrent het verkrijgen van een volledige vergoeding van de door haar geleden schade. Daarbij neemt het College in aanmerking dat verweerder zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat schade, welke niet voor vergoeding op grond van de Gwd in aanmerking komt, als normaal bedrijfsrisico moet worden aangemerkt en dat in gevallen als het onderhavige sprake is geweest van maatregelen die - anders dan in de situatie waarop genoemd arrest betrekking had - een beperkte geldigheidsduur hadden.

Met betrekking tot het door verweerder gehanteerde beleid, zoals dat in de in bovenstaande rubriek 2.1 vermelde uitspraak van 5 september 2000 is uiteengezet, overweegt het College in de eerste plaats dat, gezien de motivering die verweerder heeft gegeven voor het maken van een onderscheid tussen vleesvarkensbedrijven en fokvarkensbedrijven, waarbij in geval van preventieve ruiming aan laatstvermelde bedrijven ingevolge het bepaalde bij en krachtens artikel 91 van de Gwd een zogenaamde aanvullende tegemoetkoming wordt verstrekt, niet kan worden staande gehouden dat voor die keuze geen redelijke rechtvaardigingsgrond is aan te wijzen.

Het College ziet, gelet op de door verweerder gegeven uiteenzetting omtrent verschillen in karakter en bedrijfsvoering tussen de door hem onderscheiden categorieën van zeugenbedrijven, evenmin grond voor het oordeel dat verweerder er niet in redelijkheid toe heeft kunnen komen het normbedrag afhankelijk te stellen van de aard van het bedrijf, dan wel dat verweerder de normbedragen voor de onderscheiden ondernemingscategorieën niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen.

Het College acht voorts niet rechtens onaanvaardbaar dat verweerder de bedrijfstypering in eerste instantie heeft gebaseerd op de registratiegegevens van de GD, in aanmerking genomen dat de betrokken varkenshouders de gelegenheid hebben gehad aan de hand van de door henzelf naar voren te brengen administratieve en fiscale gegevens een van de registratie afwijkende typering aannemelijk te maken.

Voorts heeft verweerder bij genoemde typering de economische hoofdactiviteit van de onderneming in redelijkheid beslissend kunnen achten, daarbij uitgaande van de aard van de productie en van de producten die op de markt worden afgezet.

Bij het voorgaande heeft het College mede in overweging genomen dat verweerder in verband met de belasting waaraan het bestuurlijk apparaat in verband met de klassieke varkenspest was blootgesteld, in het kader van de toepassing van artikel 91 van de Gwd heeft gekozen voor een duidelijke en strikt te

hanteren regeling. In verband met de ter zake dienende feiten en omstandigheden is die benadering niet van redelijkheid ontbloot te achten.

Derhalve komt het College tot de conclusie dat verweerder de grenzen van een redelijke beleidsbepaling niet heeft overschreden.

5.3 Het College is, wat onderhavig geval betreft, van oordeel dat verweerder, die is afgegaan op registratiegegevens van de GD, het bedrijf van appellante terecht heeft aangemerkt als een vermeerderingsbedrijf. Op grond van de beschikbare gegevens moet worden geoordeeld dat de economische hoofdactiviteit van appellantes onderneming, gezien de aard van de productie en de producten die werden afgezet op de markt, het fokken en verkopen van mestvarkens betrof. Van de zijde van appellante zijn geen gegevens naar voren gebracht, die aanleiding geven tot het innemen van een andersluidend standpunt.

Zoals uit het vorenoverwogene blijkt, voorziet het toepasselijke beleid van verweerder niet in het, in afwijking van het ingevolge de bedrijfstypering geldende normbedrag, hanteren van een bijzondere c.q. hogere tegemoetkoming in verband met de omstandigheid dat een vermeerderingsbedrijf op beperkte schaal fokzeugen houdt ter voorziening in de eigen behoefte aan vermeerderingszeugen.

Naar het oordeel van het College kan in hetgeen appellante heeft aangevoerd geen grond worden gevonden voor de opvatting dat verweerder aanleiding had behoren te vinden in een voor appellante gunstige zin af te wijken van de toepasselijke beleidsregels.

Evenmin kan worden staande gehouden dat verweerder zijn bevoegdheid ingevolge het bepaalde bij en krachtens artikel 91 van de Gwd voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend, dan wel dat verweerder heeft gehandeld in strijd met de door appellante genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.4 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 Awb.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr H.C. Cusell, in tegenwoordigheid van mr drs M.S. Hoppener, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2001.

w.g. H.C. Cusell w.g. M.S. Hoppener