

ECLI:NL:CBB:2002:AE0420

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	28-02-2002
Datum publicatie	20-03-2002
Zaaknummer	AWB 98/1110
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	-
Wetsverwijzingen	Besluit uitvoer dieren en produkten van dierlijke oorsprong 2 Gezondheids- en welzijnswet voor dieren 78 Regeling handel levende dieren en levende producten
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl AB 2002, 139 met annotatie van J.H. van der Veen

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 98/1110 28 februari 2002
11220

Uitspraak in de zaak van:

A, gevestigd te B, appellante,
gemachtigde: J.M.A. Klaus, verbonden aan Jurdisch adviesbureau Klaus, te Nederweert,
tegen
de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, verweerder,
gemachtigde: mr G. de Goede, werkzaam bij verweerder.

1. De procedure

Op 2 september 1998 is bij de griffie van de rechtbank Assen een beroepschrift binnengekomen, waarbij appellante beroep instelt tegen de weigering van verweerder een besluit te nemen op een d.d. 30 oktober 1997 ingediend bezwaarschrift, gericht tegen een besluit van 23 oktober 1997.

Bij brief van 20 oktober 1998 heeft de voorzitter van de sector bestuursrecht van de rechtbank Assen de zaak doorgestuurd naar het College met het verzoek de behandeling over te nemen.

Bij besluit van 8 december 1998 heeft verweerder het bezwaar tegen het besluit van 23 oktober 1997 ongegrond verklaard.

Bij brief van 17 december 1998 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Op 16 januari 2001 heeft het onderzoek ter zitting plaatsgevonden, waarbij partijen hun standpunt nader hebben toegelicht. Het College heeft het onderzoek ter zitting geschorst teneinde verweerder in de gelegenheid te stellen enkele stukken in het geding te brengen, zoals nader gepreciseerd in een brief van 25 januari 2001 van de griffier van het College.

Bij brieven van 6 februari 2001 en 19 april 2001 heeft verweerder stukken in het geding gebracht. Appellante heeft hierop bij brief van 10 mei 2001 gereageerd. Vervolgens heeft het College het onderzoek gesloten.

2. De grondslag van het geschil

2.1 Ten tijde van belang luidden de in deze zaak toepasselijke wettelijke bepalingen aldus:

a. Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: de Wet):

" Artikel 1

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

pluimvee: dieren zijnde hoenderachtigen, eenden of ganzen;

(...)

Artikel 78

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan het anders dan in doorvoer buiten Nederland brengen van andere dan in artikel 77, eerste lid, bedoelde dieren van bij die maatregel aangewezen soorten of categorieën van dieren en bij die maatregel aangewezen producten van dierlijke oorsprong worden verboden, tenzij de zending overeenkomstig daartoe gestelde regelen voorzien is van een of meer merken en vergezeld gaat van een of meer bewijsstukken aangebracht onderscheidenlijk afgegeven op grond van een van Rijksweg ingesteld onderzoek, ten bewijze dat voldaan is aan de met het oog op de uitvoer bij of krachtens die maatregel gestelde eisen."

b. Besluit uitvoer dieren en producten van dierlijke oorsprong (Stb. 1994, 163; hierna: het Besluit):

" Artikel 2

Onze Minister kan het anders dan in doorvoer buiten Nederland brengen van:

a. dieren van soorten en categorieën behorende tot:

(...)

2°. de klasse vogels, genoemd in artikel 2, eerste lid, van richtlijn 90/539/EEG, niet zijnde pluimvee, genoemd in artikel 1, eerste lid, van de wet;

(...)

verbieden, tenzij de zending overeenkomstig daartoe door Onze Minister gestelde regels voorzien is van een of meer merken en vergezeld gaat van een of meer bewijsstukken aangebracht onderscheidenlijk afgegeven op grond van een van Rijksweg ingesteld onderzoek, ten bewijze dat voldaan is aan door Onze Minister met het oog op de uitvoer gestelde eisen."

c. Regeling handel levende dieren en levende producten (hierna: de Regeling)

" Artikel 1.1

1. In deze regeling wordt verstaan onder:

(...)

pluimvee: kippen, kalkoenen, parelhoenders, eenden, ganzen, kwartels, fazanten, patrijzen, loopvogels (Ratites) en duiven, die in gevangenschap worden opgefokt of gehouden voor de fokkerij, voor de produktie van vlees of van voor consumptie bestemde eieren of om in het wild te worden uitgezet;
(...)

Artikel 2.1

1. Het anders dan in doorvoer buiten Nederland brengen van:

- duiven en loopvogels, bestemd voor een lid-staat, bestemd om via het grondgebied van een lid-staat naar een derde land te worden gebracht dan wel bestemd voor een staat niet zijnde een lid-staat die partij is bij het EER-Verdrag;

(...) is verboden.

Artikel 2.4

De verboden, bedoeld in artikel 77, eerste lid, van de wet, en in artikel 2.1, eerste lid, eerste en tweede gedachtenstreepje, voor zover deze betrekking hebben op het anders dan in doorvoer buiten Nederland brengen van dieren of produkten, bestemd voor een lid-staat, gelden niet, indien:

a. de dieren en produkten vergezeld gaan van het bewijsstuk genoemd in:

(...)

- artikel 6.2 van afdeling 2 van hoofdstuk 6, indien het pluimvee en broedeieren betreft;

(...)

Artikel 2.5

Het bewijsstuk, bedoeld in artikel 2.4, onderdeel a, wordt slechts afgegeven indien op grond van een van Rijksweg ingesteld onderzoek is gebleken dat voldaan wordt aan, voor zover van toepassing, de artikelen 2.6 tot en met 2.15, en aan:

(...)

d. voor zover van toepassing de artikelen 6.3, 6.4 of 6.5 van afdeling 2 van hoofdstuk 6, indien het pluimvee of broedeieren betreft;

(...)

Artikel 6.2

Als bewijsstuk, bedoeld in artikel 2.4, onderdeel a, wordt met het oog op het anders dan in doorvoer buiten Nederland brengen van pluimvee, bestemd voor een lid-staat, vastgesteld het gezondheidscertificaat dat op grond van artikel 17 van richtlijn 90/539/EEG voor de desbetreffende soort pluimvee is voorgeschreven.

Artikel 6.3

(...)

2. Onverminderd het eerste lid, is op grond van het onderzoek, bedoeld in artikel 2.5 gebleken dat, indien het pluimvee bestemd is voor Finland of Zweden, voldaan wordt aan de in de artikelen 9bis en 9ter bedoelde algemene of beperkte aanvullende garanties en dat slachtpluimvee, wat salmonella betreft en voor serotypen waar pluimvee vatbaar voor is, in de inrichting van oorsprong is onderworpen aan een steekproefsgewijze microbiologische test volgens de voorschriften, bedoeld in artikel 10ter, eerste lid, van

richtlijn 90/539/EEG en met inachtneming van het derde lid van voornoemd artikel.

Artikel 6.5

Op grond van het onderzoek, bedoeld in artikel 2.5, is gebleken dat, indien het een partij van minder dan 20 stuks betreft voldaan wordt aan artikel 6.3, eerste lid, onderdelen h en i en tweede lid en aan artikel 11, tweede lid, van richtlijn 90/539/EEG."

d. Richtlijn 90/539/EEG van de Raad van 15 oktober 1990 tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren (Pb. 1990, L 303 blz. 6) zoals gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Oostenrijk, Finland en Zweden bevat onder meer de volgende bepaling:

" Artikel 9 bis

1. Wat salmonella betreft, kunnen Finland en Zweden aan de Commissie een operationeel programma voorleggen betreffende koppels fokpluimvee en koppels eendagskuikens die bestemd zijn deel te gaan uitmaken van koppels fokpluimvee of koppels gebruikspluimvee.
2. De Commissie onderzoekt de operationele programma's. Na dit onderzoek stelt de Commissie, indien daartoe aanleiding bestaat, volgens de procedure van artikel 32 de algemene of beperkte aanvullende garanties vast die kunnen worden geëist voor verzendingen naar Finland en Zweden. Deze garanties mogen gelijkwaardig zijn aan die welke Finland en Zweden onderscheidenlijk in nationaal verband toepassen. De passende besluiten worden vóór de datum van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag genomen."

e. Beschikking 95/160/EG van de Commissie van 21 april 1995 tot vaststelling van aanvullende garanties ten aanzien van Salmonellae voor de verzending naar Finland en Zweden van vermeerderingspluimvee en van voor vermeerderings- of voor gebruikskoppels bestemde eendagskuikens (Pb. 1995, L 105, blz. 40):

" Artikel 1

Bij voor Finland en Zweden bestemd vermeerderingspluimvee moet in de koppel van herkomst steekproefsgewijs een microbiologische test worden verricht.

Artikel 2

De in artikel 1 bedoelde microbiologische test moet overeenkomstig het bepaalde in bijlage I worden verricht.

Artikel 3

1. Voor Finland en Zweden bestemd vermeerderingspluimvee moet van de in bijlage II vastgestelde verklaring vergezeld gaan.
2. De in lid 1 bedoelde verklaring kan:
 - ofwel bij het certificaat volgens model 3 van bijlage IV bij Richtlijn 90/539/EEG worden gevoegd
 - ofwel in het in het eerste streepje bedoelde certificaat worden opgenomen."

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.

- Op 2 december 1996 heeft de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) aan appellante een gezondheidscertificaat afgegeven ten behoeve van de export van een partij van 19 levende struisvogels naar een bedrijf in Zweden.
- Het gezondheidscertificaat is afgegeven zonder dat alle daarvoor wettelijk voorgeschreven onderzoeken waren uitgevoerd.
- Het vervoer van de partij struisvogels naar Zweden heeft op 3 december 1996 plaatsgevonden.
- De Zweedse autoriteiten hebben bij keuring van de partij in ten minste twee gevallen een besmetting met salmonella enteritidis aangetroffen, waarna de gehele partij is afgekeurd.
- Na toestemming van de Zweedse autoriteiten en de RVV heeft appellante de partij op 31 januari 1997 teruggehaald naar Nederland.
- Vervolgens heeft appellante een nieuwe partij struisvogels naar Zweden geëxporteerd met een gezondheidscertificaat dat is afgegeven nadat alle benodigde tests waren uitgevoerd. Deze partij is door de Zweedse autoriteiten goedgekeurd.
- Bij brief van 21 mei 1997 heeft appellante bij verweerder het volgende verzoek tot schadevergoeding ingediend:
 - derving opbrengst fl. 37.500,00
 - transport naar Zweden fl. 6.500,00
 - tweede zending export klaar maken fl. 11.450,00
 - claim van Zweedse klant fl. 54.134,86
 - totaal fl. 109.584,86
- Bij besluit van 23 oktober 1997 heeft verweerder aan appellante een schadevergoeding van fl. 3.250,00, zijnde de helft van de transportkosten, toegekend.
- Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 30 oktober 1997 bezwaar gemaakt.
- Op 8 april 1998 is appellante omtrent haar bezwaren gehoord.
- Vervolgens heeft verweerder het besluit van 8 december 1998 genomen.

3. Het besluit van 8 december 1998

Het besluit van 8 december 1998 houdt onder meer het volgende in.

De geschonden norm - de afgifte van het gezondheidscertificaat zonder dat alle voorgeschreven tests waren uitgevoerd - strekt niet tot bescherming van het belang van appellante maar tot bescherming van de belangen van Zweden. Er is derhalve jegens appellante geen plicht tot schadevergoeding ontstaan wegens het onrechtmatig certificeren van de struisvogels.

Als de geschonden norm wel tot bescherming van appellante zou strekken bestaat er geen reden tot schadevergoeding aangezien een causaal verband ontbreekt tussen de geleden schade en de onjuiste verstrekking van het gezondheidscertificaat.

De omstandigheid dat niet wordt ingegaan op de hoogte van de door appellante gestelde schade betekent niet dat verweerder deze hoogte niet betwist.

4. Het standpunt van appellant

Appellant heeft ter ondersteuning van het beroep - samengevat - het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

De door verweerder geschonden norm strekte wel tot bescherming van de belangen van appellante, aangezien uit een aan haar verstrekt gezondheidscertificaat voor haar het rechtsgevolg voortvloeit dat zij gerechtigd is vogels buiten Nederland te brengen waarmee ontheffing is verleend van de verbodsbepaling ex artikel 2.1 van de Regeling.

Er is wel sprake van causaal verband tussen de geschonden norm en de door appellante gestelde schade.

5. De beoordeling van het geschil

Op grond van het bepaalde in artikel 6:20, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt het beroep, dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 8 december 1998, nu dat besluit aan het bezwaar niet tegemoet is gekomen. Niet gebleken is dat appellante nog een afzonderlijk belang heeft bij beoordeling van het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van het besluit. Dat beroep moet derhalve wegens het ontvallen van procesbelang niet-ontvankelijk worden verklaard.

Partijen zijn er terecht van uitgegaan dat de beslissing van verweerder van 23 oktober 1997 op het verzoek van appellante een zogenaamd schadebesluit is. Omdat de gestelde oorzaak van de beweerdelijk geleden schade, te weten de afgifte van een gezondheidscertificaat, een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is, is bezwaar tegen het schadebesluit mogelijk. Aangezien het College op grond van artikel 109 van de Wet bevoegd is kennis te nemen van een beroep op bezwaar tegen een gezondheidscertificaat, is het College eveneens bevoegd kennis te nemen van het onderhavige beroep.

De norm dat gezondheidscertificaten eerst worden afgegeven nadat alle daartoe benodigde tests zijn gedaan strekt naar het oordeel van het College mede tot bescherming van de belangen van de aanvrager. Het College overweegt daartoe dat de Europese voorschriften mede zijn gegeven ter bevordering van het intracommunautaire handelsverkeer. Exporteurs als appellante hebben een rechtens relevant te achten belang bij een correcte naleving van deze voorschriften door de RW.

Een aanvrager van een gezondheidscertificaat mag er dan ook in beginsel op vertrouwen dat de overheidsinstantie die dit certificaat afgeeft alle wettelijk vereiste tests heeft uitgevoerd. Als achteraf blijkt dat dit niet is gebeurd, kan de aanvrager zijn schade in beginsel op de overheid verhalen.

In dit geding staat vast dat het gezondheidscertificaat is afgegeven zonder dat alle wettelijke vereiste tests waren uitgevoerd.

Ter beantwoording van de vraag welke schade voor vergoeding in aanmerking komt moet, zoals partijen zelf ook hebben aangegeven, allereerst worden vastgesteld of er een oorzakelijk verband bestaat tussen de fouten die bij het afgeven van het gezondheidscertificaat zijn gemaakt en de schade die is geleden.

Het College overweegt in dit verband dat de schade die is geleden doordat de partij struisvogels in Zweden besmet bleek te zijn met salmonella enteritidis niet het gevolg is van een fout bij de afgifte van het gezondheidscertificaat. Gesteld noch gebleken is immers dat de RVV ook maar enigszins heeft bijgedragen aan het ontstaan of het verergeren van de besmetting. Het feit dat de partij op enig moment besmet is geraakt, behoort in beginsel tot het normale bedrijfsrisico van appellante. Dat geldt derhalve ook voor de daaruit voortvloeiende waardevermindering van de struisvogels, en eveneens voor het export klaar maken van een tweede zending naar Zweden. Deze schade zou immers ook zijn ontstaan als de RVV geen fouten had gemaakt.

Appellante heeft aangevoerd dat, als de RVV in december 1996 de juiste tests had uitgevoerd, daaruit van de besmetting zou zijn gebleken, zodat appellante meteen maatregelen had kunnen nemen en in ieder geval niet tot export naar Zweden, met de daaraan verbonden kosten, zou zijn overgegaan en overigens ook niet had mogen overgegaan.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat het heel wel mogelijk is dat de besmetting met salmonella enteritidis pas na 2 december 1996 is ontstaan zodat die besmetting ook bij het juist uitvoeren van de benodigde tests niet had kunnen worden ontdekt. Ook zou de besmetting latent aanwezig kunnen zijn geweest en daardoor bij een test ook niet kunnen zijn ontdekt.

Het College stelt voorop dat een gezondheidscertificaat geen zekerheid biedt dat de autoriteiten van het land van invoer de betreffende partij zullen goedkeuren, reeds omdat tussen het moment van de exportkeuring in Nederland en de importkeuring in het derde land, enige tijd kan liggen en een ziekte in die tussenliggende tijd kan opkomen. Het College overweegt echter voorts dat verweerder, door niet alle benodigde tests uit te voeren, het risico in het leven heeft geroepen dat, als later wordt geconstateerd dat een besmetting is opgetreden, het niet meer mogelijk is vast te stellen of de besmetting al aanwezig was op het moment dat verweerder de test had moeten uitvoeren en evenmin of in dat geval de besmetting

zou zijn ontdekt. Onder deze omstandigheden moeten de gevolgen van dit risico, nu dat zich heeft verwezenlijkt, voor rekening van verweerder komen. Dit betreft in beginsel de schade die appellante tussen 2 december 1996 en

31 januari 1997 heeft geleden op grond van het vertrouwen dat hij mocht stellen in de juiste uitvoering van de wettelijk voorgeschreven tests ter zake van de afgifte van het gezondheidscertificaat, een en ander in verband met de export van de betreffende partij struisvogels en het terugbrengen van die partij naar Nederland. In dit geding gaat het om de vervoerskosten naar Zweden en die terug naar Nederland, alsmede de schadeclaim (geheel of gedeeltelijk) die de Zweedse afnemer van appellante bij haar heeft ingediend.

Uit het voorgaande volgt dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit moet worden vernietigd. Het College ziet aanleiding om de zaak, ter finale beslechting van het geschil, zelf af te doen. Aangezien verweerder in het bestreden besluit nog niet is ingegaan op de hoogte van de door appellante gevorderde schadecomponenten zodat hij alsnog in de gelegenheid moet worden gesteld deze desgewenst te betwisten, zal het College het onderzoek heropenen en de zaak verwijzen naar een comparitie van partijen, te houden voor een door het College nader aan te wijzen raadsheer-commissaris, ten einde van partijen nadere inlichtingen over de (hoogte van de) gevorderde schadecomponenten, voor zover nog in geschil, te verkrijgen. De comparitie zal mede kunnen worden gebruikt om een schikking tussen partijen te beproeven.

Partijen wordt overigens in overweging gegeven het geschil thans op basis van hetgeen in deze uitspraak is overwogen samen op te lossen.

Derhalve wordt beslist als volgt.

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep niet-ontvankelijk, voor zover ingesteld tegen het niet nemen van een besluit door verweerder;

en, alvorens verder te beslissen:

- heropent het onderzoek;

- draagt partijen op het College binnen drie maanden na heden te berichten of zij een schikking hebben bereikt;

- verwijst de zaak, voor het geval bedoelde schikking niet wordt bereikt, naar een comparitie van partijen, te houden op een

nader te bepalen datum en voor een nader aan te wijzen raadsheer-commissaris;

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus gewezen door mr B. Verwayen, mr J.A. Hagen en mr M.A. Fierstra, in tegenwoordigheid van mr I.K. Rapmund, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2002.

w.g. B. Verwayen w.g. I.K. Rapmund