

# ECLI:NL:CBB:2002:AF3252

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	19-12-2002
Datum publicatie	23-01-2003
Zaaknummer	AWB 02/62
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	-
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

## Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 02/62 19 december 2002

7701 Regelgeving overig

Tweekleppige weekdieren

Uitspraak in de zaak van:

A B.V., te Bruinisse, appellante,

gemachtigde: mr. H. van Pijkeren, advocaat te Zierikzee,

tegen

het Productschap Vis, zetelend te Rijswijk, verweerder,

gemachtigde: mr. drs. H. van den Heuvel, werkzaam bij verweerder.

### 1. De procedure

Op 3 januari 2002 heeft het College van appellante een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen een besluit van verweerder van 23 november 2001.

Bij dit besluit heeft verweerder het bezwaar dat appellante had gemaakt tegen zijn Besluit II tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering productiegebied (nr. 2) van 11 juli 2002 niet-ontvankelijk verklaard.

Verweerder heeft op 7 februari 2002 een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 31 oktober 2002, alwaar partijen bij monde van hun gemachtigden hun standpunt nader hebben toegelicht.

## 2. De grondslag van het geschil

### 2.1 Regelgeving.

In de Richtlijn 91/492/EEG van de Raad van 15 juli 1991 (Pb, L 268/1) verder ook: de Richtlijn, zijn - onder meer - gezondheidsvoorschriften vastgesteld voor de productie en het in de handel brengen van levende tweekleppige weekdieren, die zijn bestemd voor rechtstreekse menselijke consumptie of voor consumptie na verwerking.

De omzetting van deze Richtlijn heeft plaatsgevonden door middel van enerzijds de Warenwetregeling Visserijproducten, tweekleppige weekdieren, slakken en kikkerbillen (Stcrt. 1995, 29) en anderzijds door middel van verordeningen van het Productschap Vis. Blijkens de toelichting in de Warenwetregeling zijn de gezondheids- en hygiëneregelingen geïmplementeerd in de Warenwetregeling en de voorschriften inzake productie- en heruitzettingsgebieden in de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren, verder ook: de Verordening. In deze verordening (Vb. Bo: 30-12-1997, afl. 74, VIS 17), die op 11 december 1997 is vastgesteld ter vervanging van de gelijknamige verordening uit 1992 (Vo. Bo. 31-12-1992, afl. 56, VVp. 15), is het volgende bepaald:

#### " HOOFDSTUK 1

##### ALGEMENE BEPALINGEN

###### Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder :

(...)

"Produktiegebied: een gebied in zee, in een lagune of in een estuarium waarin zich hetzij natuurlijke gronden voor tweekleppige weekdieren, hetzij gebieden die worden gebruikt voor de kweek van tweekleppige weekdieren bevinden en waar levende tweekleppige weekdieren worden verzameld;

#### HOOFDSTUK II

##### PRODUKTIEGEBIEDEN

###### Artikel 4

1. De ligging, de grenzen en de categorie van produktiegebieden worden door de voorzitter, in overeenstemming met de RW, vastgesteld.

2. De produktiegebieden worden ingedeeld in drie categorieën, te weten:

- Produktiegebied A: gebied waarin levende tweekleppige weekdieren voor rechtstreekse menselijke consumptie mogen worden verzameld;

- Produktiegebied B: gebied waarin levende tweekleppige weekdieren mogen worden verzameld, met dien verstande dat zij pas voor menselijke consumptie in de handel mogen worden gebracht na behandeling in een zuiveringscentrum of na heruitzetting;

- Produktiegebied C: gebied waarin levende tweekleppige weekdieren mogen worden verzameld, met dien verstande dat zij pas in de handel mogen worden gebracht na heruitzetting gedurende ruime tijd (minimaal 2 maanden) al dan niet gecombineerd met zuivering.

3. Een gebied wordt aangewezen als produktiegebied A indien de levende tweekleppige weekdieren ten aanzien waarvan het gebied wordt aangewezen en die afkomstig zijn uit dit gebied, voldoen aan de in de Warenwetregeling Visserijproducten gestelde eisen en de overige op basis van de Warenwet ter uitvoering van de Richtlijn tweekleppige weekdieren terzake vastgestelde voorschriften.

4. Een gebied wordt aangewezen als produktiegebied B indien bij de levende tweekleppige weekdieren ten aanzien waarvan het gebied wordt aangewezen en die afkomstig zijn uit dit gebied in een MPN-test met vijf proefbuisjes en drie verdunningen (proef uitgevoerd volgens de techniek van het meest waarschijnlijke aantal) niet meer dan 6000 faecale coliformen per 100 g vlees of 4.600 E. coli per 100 g vlees worden gevonden bij 90 % van de monsters.

5. ()

6. ()

7. ()

8. De voorzitter stelt een lijst op van de productiegebieden met gegevens over de ligging, de grenzen en met vermelding van de categorie.

9. De lijst wordt meegedeeld aan de producenten van tweekleppige weekdieren en de ondernemers van zuiveringscentra en verzendingscentra.

10. Elke wijziging in de grenzen van de productiegebieden en elke tijdelijke of definitieve sluiting ervan moet door de voorzitter onmiddellijk worden gemeld aan de ondernemers genoemd in het achtste (lees: negende) lid.

()

#### Artikel 30

Krachtens de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren vastgestelde regels en andere besluiten blijven van kracht.

#### Artikel 31

De Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren wordt 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.

- Bij besluit van 31 juli 1995, gepubliceerd in het Verordeningenblad Bedrijfs-organisatie van 4 augustus 1995, afl. 53, VVp. 11, p 14-20, heeft verweerders voorzitter een aantal gebieden in Nederland, waaronder het productiegebied Oosterschelde waarin het bedrijf van appellante is gelegen, aangewezen als productiegebied A.

- Bij faxbericht van het Nederlands Instituut voor Visserij Onderzoek (hierna: RIVO) van 11 juli 2001 is aan verweerder het volgende meegedeeld:

" Bij de herbemonstering op 9 juli van mosselen in de Oosterschelde, compartiment H (Mastgat 5 e.o.) zijn overschrijdingen geconstateerd van de norm van fecale coliformen.

Deze monsternamen vindt plaats in het kader van het sanitair schelpdieronderzoek.

Uitslagen (aantal fecale coliformen per 100 ml schelpdiervlees en -vocht);

Compartiment H: 0, 330, 30, 360 en 10.000.

()

Herbemonstering in desbetreffende gebied vindt plaats op 16 juli 2001."

- Op 11 juli 2001 heeft verweerders voorzitter het Besluit II tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering productiegebied vastgesteld. Dit Besluit luidt als volgt:

" De voorzitter van het Productschap Vis heeft, gelet op artikel 4 van de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren (Vb. Bo: 30-12-1997, afl. 74, VIS 17) en gelet op de Richtlijn 91/492/EEG

(PB nr. L 268) in overeenstemming met de directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, op 11 juli 2001 het volgende besluit vastgesteld.

## Artikel 1

Het volgende compartiment in de Oosterschelde met de genoemde grenzen en deel uitmakend van het productiegebied Oosterschelde, Keeten, Mastgat, Zijpe, Krammer en Krabbenbeek, zoals aangewezen als productie gebied A in het Besluit aanwijzing produktiegebieden 1995, wordt van 12 juli 2001 om 00.00 uur tot en met 18 juli 2001 om 24.00 uur gedeclasseerd naar een productie-gebied B.

Compartiment grenzen percelen

H (Noordelijke tak) (7) Stavenisse Mastgat 27TP, 32TP, 34ZL,

51.36,000NB/4.01,857OL 35ZL

(8) Viane 51.37,

290NB/4.01,1290L 1 t/m 19 en 22 t/m 33 en Slaak

Overige grens: dijken

Schouwen Duiveland, 1 t/m 10

Tholen en St. Filipsland.

## Artikel 2

Dit besluit treedt in werking met ingang van 12 juli 2001 om 00.00 uur en vervalt op 18 juli 2001 om 24.00 uur.

## TOELICHTING

Bij de periodieke sanitaire controle is in mosselen afkomstig uit het bovengenoemde compartiment, welke deel uitmaakt van een productiegebied A, een zodanige overschrijding van de wettelijke norm voor faecale coliformen geconstateerd, dat niet langer wordt voldaan aan de norm voor indeling in een productiegebied A op grond van de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren en de Warenwetregeling Visserijproducten en tweekleppige weekdieren. Het betreft een preventieve maatregel waarbij het bovengenoemde compartiment tijdelijk worden gedeclasseerd tot een productiegebied B gedurende de periode 12 juli 2001 vanaf 00.00 uur tot en met 18 juli 2001 om 24.00 uur."

- Bij faxbericht van 18 juli 2001 heeft verweerder de herbemonsteringsuitslagen van het RIVO ontvangen. Dit bericht luidt als volgt:

" Herbemonstering op 16 juli, naar aanleiding van de overschrijding van de norm van fecale coliformen in mosselen in het compartiment H (Mastgat 5 e.o.) op 9 juli, leverde geen overschrijding.

Uitslagen (aantal fecale coliformen per 100 ml. schelpdiervlees- en vocht): Compartiment H: 0,0,0, 840 en 240.

Acceptabel:  $1/5 \geq 300$  F.C.

$1/5 \leq 3000$  F.C."

- Bij brief gedateerd 19 oktober 2001 heeft appellante bezwaar gemaakt tegen voormeld Besluit II.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

### 3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit luidt - voor zover hier van belang - als volgt:

" Naar aanleiding van uw bezwaarschrift, namens uw cliënt A B.V. te Zierikzee, gedateerd op 19 oktober 2001, deel ik u het volgende mee.

Het bezwaarschrift is gericht tegen het Besluit II tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering productiegebied (nr. 2) van 11 juli 2001.

Sanitaire besluiten, zoals het Besluit II tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering productiegebied (nr. 2) van 11 juli 2001, hebben als rechtsbasis artikel 4 van de Verordening gezondheidsvoorschriften levende tweekleppige weekdieren van het Productschap Vis. Deze verordening en de Warenwetregeling visserijproducten, tweekleppige weekdieren, slakken en kikkerbillen hebben tezamen Richtlijn 91/492/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1991 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de produktie en het in de handel brengen van levende tweekleppige weekdieren geïmplementeerd.

Sanitaire besluiten als het Besluit II tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering productiegebied (nr. 2) van 11 juli 2001 moeten worden gekwalificeerd als algemeen verbindende voorschriften en niet als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Ingevolge artikel 8:2 Awb kan geen beroep worden ingesteld tegen algemeen verbindende voorschriften, zodat op grond van artikel 7:1, eerste lid, Awb ook geen bezwaarschrift kan worden ingediend.

Gezien het bovenstaande verklaren wij uw bezwaar dan ook niet-ontvankelijk."

In het verweerschrift en ter zitting heeft verweerder nader betoogd dat artikel 4 van de Verordening de Voorzitter van het Productschap een op een wet in formele zin gebaseerde verordenende bevoegdheid geeft. Deze is, aldus verweerder, gebaseerd op de Wet op de bedrijfsorganisatie die weer een grondslag biedt aan de Instellingsverordening Productschap Vis. Het Besluit is voorts gericht tot een in beginsel onbeperkte groep natuurlijke- en rechtspersonen en toepasbaar op een open groep gevallen en bevat een zelfstandige normstelling. Telkens als de voorschriften ten aanzien van het verzamelen, verhandelen, verpakken, be- of verwerken van levende tweekleppige weekdieren die afkomstig zijn uit productiegebied B worden gewijzigd, treedt een bepaald rechtsgevolg in. Mitsdien wordt voldaan aan alle kenmerken van een algemeen verbindend voorschrift.

Maar ook als aangenomen wordt dat geen sprake is van een algemeen verbindend voorschrift is verweerder van mening dat het bezwaar niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard, wegens niet-verschoonbare termijnoverschrijding.

### 4. Het standpunt van appellante

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

Het sanitair besluit II van 11 juli 2001 is geen algemeen verbindend voorschrift, aangezien dit besluit het karakter van een zelfstandige normstelling ontbeert. De norm zelf is vervat in de Verordening en op basis van die norm is besloten tot tijdelijke en gedeeltelijke declassering van het betreffende productiegebied.

Het besluit richt zich bovendien tot een bepaalde afgebakende groep ondernemers in een afgebakend gebied. Dat blijkt ook uit de wijze van bekendmaking van het besluit overeenkomstig de in de Verordening gestelde eisen, namelijk door toezending aan alle betreffende ondernemers. Deze ondernemers worden door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belang getroffen.

Voorts heeft het besluit betrekking op een zaak waarvan specifieke eigenschappen bepalend zijn voor de inhoud van het besluit. Het omschrijft in welke gebieden het van toepassing is en strekt tot wijziging van de rechtstoestand van dat gebied.

Tenslotte is er geen sprake van een zodanige samenhang met enig algemeen verbindend voorschrift dat het daarvan niet los te koppelen zou zijn.

Appellante is voorts van mening dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bezwaar ook wegens overschrijding van de voor de indiening daarvan geldende termijn niet-ontvankelijk zou zijn, nu onder het Besluit II geen bezwaarclausule was opgenomen. Zij heeft op de laatste dag van de periode dat het gebied gedeclasseerd was mosselen aangevoerd in de veronderstelling dat het declassament toen al weer was opgeheven. Op 8 oktober 2001 werd zij tijdens een controlebezoek van de Keuringsdienst van Waren geconfronteerd met een boete en om die reden heeft zij in overleg met haar raadsman besloten een bezwaarschrift in te dienen tegen het Besluit. In verband daarmee heeft zij ook middels haar raadsman verzocht om aanhouding van de betreffende boete.

Appellante heeft tenslotte nog aangevoerd dat in de Verordening geen specifieke aan het sanitaire monitoringsprogramma te stellen eisen te vinden zijn. Zij heeft er bezwaar tegen dat er slechts één meetpunt is, nabij Ouwerkerk, en op basis van bemonstering op dat punt een beslissing wordt genomen met betrekking tot het gehele compartiment. De werkelijke situatie nabij Bruinisse wordt in zo'n bemonstering niet meegenomen. Het in primo bestreden besluit is onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

## 5. De beoordeling van het geschil

Partijen verschillen allereerst van mening over de vraag of het sanitair besluit van 11 juli 2001 is aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift dan wel als een besluit dat niet op grond van artikel 8:2, aanhef en sub a Awb, juncto artikel 7:1 Awb is uitgezonderd van de mogelijkheid tot het instellen van bezwaar en beroep. Het College overweegt dienaangaande het volgende.

Anders dan verweerder meent houdt het sanitair besluit geen zelfstandige normstelling in. De normen voor de indeling van de verschillende productiegebieden worden gegeven in de Verordening, die strekt tot implementatie van hetgeen dienaangaande in de Richtlijn 91/492 van de Raad is bepaald. Deze regelingen bevatten de normen waarop het besluit van 11 juli 2001 is gebaseerd en regelen de gevolgen daarvan. De Voorzitter van het Productschap ontleent zijn bevoegdheid tot vaststelling van de ligging, de grenzen en de categorie van productiegebieden aan artikel 4 van de Verordening, welke regeling, naar verweerder terecht heeft gesteld, een rechtsbasis heeft in een wet in formele zin, en waaraan ook overigens het karakter van algemeen verbindend voorschrift niet kan worden ontzegd. Een op grond van artikel 4 van de Verordening genomen besluit deelt echter niet in het rechtskarakter van het betreffende artikel. Door de (tijdelijke) aanwijzing van het compartiment H als Productiegebied B, treedt immers tot nader order een wettelijk regime in werking dat ter implementatie van de Richtlijn 91/492 EEG is neergelegd in de Warenwetregeling Visserijproducten, tweekleppige weekdieren, slakken en kikkerbillen en in de Verordening. Dat regime kan weer wijziging ondergaan, afhankelijk van de uitslagen van nader in de Verordening genoemde testresultaten op grond waarvan de Voorzitter in voorkomend geval op basis van dezelfde Verordening tot een andere classificatie van een bepaald productiegebied dient te besluiten, hetgeen hier ook is gebeurd. Een beslissing als hier aan de orde is weliswaar gebonden op grond van de in de regeling omschreven criteria en laat het bestuursorgaan geen beleidsvrijheid, maar dat brengt niet mee dat een beroep tegen het sanitair besluit zou neerkomen op een beroep tegen de regeling zelf. Nu het besluit is gericht tot alle producenten en ondernemers die in het betreffende productie-gebied actief zijn (een op zichzelf voor uitbreiding vatbare groep) moet het sanitair besluit van 11 juli 2001 worden gekwalificeerd als een besluit van algemene strekking. Tegen een dergelijk besluit staat ingevolge de Awb bezwaar en beroep open.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift in verband met het bepaalde bij artikel 6:7 Awb, overweegt het College voorts het volgende.

De communautaire regeling en, in het verlengde daarvan, de Verordening, leggen aan het bevoegde bestuursorgaan de verplichting op een besluit als het onderhavige bekend te maken aan de producenten en ondernemers van zuiverings- en verzendingscentra. Het sanitair besluit is op de dag dat het werd genomen op de voorgeschreven wijze per fax bekend gemaakt aan de betrokkenen in de branche, waaronder appellante. Het College acht deze wijze van bekendmaking, gezien in het licht van het bepaalde in artikel 3:42, eerste lid, Awb, afdoende. Appellante heeft daartegen pas op 19 oktober 2001 en derhalve ruim drie maanden nadat het besluit aan haar bekend was gemaakt, bezwaar gemaakt. Dit bezwaar is ruim buiten de daarvoor geldende termijn van zes weken ingediend. De door appellante opgegeven reden voor de termijnoverschrijding, namelijk dat het sanitair besluit geen bezwaarclausule bevat en dat zij, kort nadat zij bij een controle van haar bedrijf op

8 oktober 2001 geconfronteerd werd met een boete wegens de aanvoer van mosselen op de laatste dag van de declassering bezwaar heeft gemaakt, oordeelt het College onvoldoende om de termijnoverschrijding met toepassing van artikel 6:11 Awb verschoonbaar te achten.

Gelet op vorenstaande overwegingen moet de conclusie zijn dat verweerder het bezwaarschrift van appellante terecht niet-ontvankelijk heeft verklaard, zij het op onjuiste gronden. Het beroep moet in verband hiermee ongegrond worden verklaard.

In de omstandigheden van dit geval ziet het College aanleiding verweerder te veroordelen in de proceskosten van appellante en te bepalen dat aan appellante het betaalde griffierecht wordt vergoed.

## 6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep ongegrond;

- bepaalt dat het door appellante betaalde griffierecht ten bedrage van 218,-- (zegge: tweehonderden achttien euro) door verweerder aan haar wordt vergoed;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten gevallen aan de zijde van appellante, welke worden vastgesteld op 644,-- (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), eveneens te vergoeden door verweerder.

Aldus gewezen door mr. J.C. Hagen, mr. J.L.W. Aerts en mr. F.H.M. Possen, in tegenwoordigheid van mr. A. Bruining, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 19 december 2002.

w.g. J.A. Hagen w.g. A. Bruining