

ECLI:NL:CBB:2003:AN1235

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	16-09-2003
Datum publicatie	30-10-2003
Zaaknummer	AWB 02/1310
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Eerste en enige aanleg
Inhoudsindicatie	Op 27 juni 2002 heeft het College van appellanten een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen het besluit van 11 juni 2002 strekkende tot niet-ontvankelijkverklaring van hun bezwaar tegen de brief d.d. 13 maart 2002 waarbij hun is bericht dat de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwd) niet voorziet in verlening van een algemene vergunning, als door appellanten gevraagd en appellanten voor de uitvoer van één of meer specifieke paarden een schriftelijke aanvraag kunnen indienen bij RVV-kringkantoor Zuidwest te Rotterdam.
Wetsverwijzingen	Algemene wet bestuursrecht 1:3 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie 234
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

College van Beroep voor het bedrijfsleven

No. AWB 02/1310 16 september 2003

40000 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie

Uitspraak in de zaak van:

A, te X en B, te Y, appellanten,

gemachtigde: mr. J.G.G. Wilgers, advocaat te Yerseke,

tegen

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder,

gemachtigde: mr. T.C. Topp, werkzaam op verweerdere ministerie.

1. De procedure

Op 27 juni 2002 heeft het College van appellanten een beroepschrift ontvangen, waarbij beroep wordt ingesteld tegen het besluit van 11 juni 2002 strekkende tot niet-ontvankelijkverklaring van hun bezwaar tegen de brief d.d. 13 maart 2002 waarbij hun is bericht dat de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwd) niet voorziet in verlening van een algemene vergunning, als door appellanten gevraagd en appellanten voor de uitvoer van één of meer specifieke paarden een schriftelijke aanvraag kunnen indienen bij RVV-kringkantoor Zuidwest te Rotterdam.

Op 16 april 2002 is bij het College (door tussenkomst van de arrondissementsrechtbank Middelburg) een verzoekschrift ontvangen van 4 april 2002 tot het treffen van voorlopige voorziening hangende het hiervoor bedoelde bezwaar van appellanten.

Bij uitspraak van 13 juli 2002, no. Awb 02/623 heeft de voorzieningenrechter dit verzoek afgewezen.

Bij brief d.d. 8 augustus 2002 hebben appellanten de gronden van hun beroep aangevuld.

Bij brief d.d. 12 september 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend, waarin is verwezen naar het verweer dat hij naar aanleiding van het verzoek om voorlopige voorzieningen had ingediend.

Desverzocht door het College bij brief d.d. 21 oktober 2002, heeft verweerder zijn verweer in het licht van de uitspraak van het College d.d. 26 juni 2002 (Awb 02/116 en 02/117, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl onder LJN: AE4672) bij brief d.d. 11 november 2002 aangevuld.

Appellanten hebben hierop gereageerd bij brief d.d. 18 november 2002.

Bij brief d.d. 5 juni 2003 hebben appellanten een aantal nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 24 juni 2003 alwaar partijen door hun gemachtigden werden vertegenwoordigd.

2. De grondslag van het geschil

2.1 In de Gwd is onder meer het volgende bepaald:

"Artikel 10

1. Onze Minister kan het brengen in Nederland van dieren, produkten van dierlijke oorsprong, alsmede van andere produkten en voorwerpen die dragers van smetstof kunnen zijn, verbieden dan wel verbieden, indien niet wordt voldaan aan door hem te stellen regelen.

()

Artikel 40

1. Het is verboden een of meer lichamelijke ingrepen bij een dier te verrichten, waarbij een deel of delen van het lichaam wordt of worden verwijderd.

()

Artikel 41

1. Het is verboden deel te nemen aan tentoonstellingen, keuringen of wedstrijden met dieren waarbij een bij artikel 40 verboden ingreep is verricht.

2. Het is verboden dieren waarbij een bij artikel 40 verboden ingreep is verricht, tot een tentoonstelling, keuring of wedstrijd toe te laten.

3. Het ten verkoop in voorraad hebben, ten verkoop aanbieden, verkopen en kopen van dieren waarbij een bij artikel 40 verboden ingreep is verricht, is verboden.

()

Artikel 77

1. Het anders dan in uitvoer brengen van vee of pluimvee buiten Nederland is verboden.

2. Het in het eerste lid vermelde verbod geldt niet indien de dieren overeenkomstig door Onze Minister gestelde regelen zijn voorzien van een of meer merken en vergezeld gaan 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 deze uitvoer door hem gestelde eisen met betrekking tot:

a. de identificatie der dieren;

b. de gezondheidstoestand der dieren

()

Artikel 107

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

()"

Op basis van onder meer de artikelen 10 en 77 Gwd is vastgesteld de Regeling handel levende dieren en levende producten. Uit hetgeen is bepaald in Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 5 van deze regeling vloeit voort dat het buiten Nederland respectievelijk het in Nederland brengen van dieren en producten uit lidstaten niet is toegestaan, tenzij de dieren zijn voorzien van bepaalde bewijsstukken. De Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees is belast met de afgifte van deze bewijsstukken.

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 brief van 30 december 2001 hebben appellanten de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij verzocht in het bezit te worden gesteld van een vergunning tot invoer uit, respectievelijk uitvoer naar, de overige lidstaten van de Europese Unie, met name Frankrijk, zulks uitdrukkelijk voor zover rechtens vereist, voor een groot aantal trekpaarden, althans ieder voor zich op zijn minst één exemplaar. Tevens zijn deze vergunningen gevraagd voor de in- respectievelijk uitvoer uit en naar derde landen.

Appellanten hebben vermeld dat de betreffende trekpaarden een ingreep hebben ondergaan als bedoeld in artikel 40 en artikel 41 Gwd.

- Nadat appellanten op 8 maart 2002 een bezwaarschrift hadden ingediend tegen de fictieve weigering op dit verzoek een besluit te nemen heeft verweerder bij brief d.d. 13 maart 2002 als volgt op het verzoek gereageerd:

"U verzoekt () om een vergunning tot in- en uitvoer uit, respectievelijk naar, de overige lidstaten van de Europese Unie en derde landen. De huidige wettelijke systematiek, zoals neergelegd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de Regeling handel levende dieren en levende producten, kent dergelijke 'algemene' in- en uitvoervergunningen niet.

Wel kunt u voor de invoer van één of meer specifieke paarden een schriftelijke aanvraag indienen bij het betreffende RVV-kringkantoor. ()"

- Bij brief d.d. 19 maart 2002 hebben appellanten aan verweerder te kennen gegeven dat ingevolge het bepaalde in artikel 6:20 Awb het bezwaarschrift zich richt tegen het besluit van 13 maart 2002 nu dit besluit niet aan het bezwaar tegemoet komt.

- Vervolgens heeft verweerder het bestreden besluit genomen.

3. Het bestreden besluit

Het bestreden besluit houdt onder meer het volgende in:

"U heeft verzocht om een vergunning voor de in- en uitvoer van paarden binnen de EG dan wel van en naar derde landen. Zoals aangegeven in de brief van 13 maart 2002, kennen de huidige wettelijke regelingen dergelijke vergunningen niet. Er zijn weliswaar wettelijke regels ten aanzien van het verkeer van paardachtigen maar die voorzien niet in afgifte van algemene in- en uitvoervergunningen.

Het wettelijk kader ten aanzien van verkeer van paardachtigen wordt beheerst door:

*onder meer de richtlijn van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van veterinairerechtelijke voorschriften voor het verkeer van paardachtigen en de invoer van paardachtigen uit derde landen, 90/426/EEG (gepubliceerd in PB nr. L 224, d.d. 18-08-1990) en Richtlijn van de Raad van 26 juni 1990 tot vaststelling van zootechnische en genealogische voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in paardachtigen, 90/427/EEG (gepubliceerd in EG 1990, L 224, blz. 55)

*artikel 10, 77 en 79 Gwwd

*Regeling handel levende dieren en levende producten van 30 november 1994, strcrt. 250, zoals laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 11 december 2001, strcrt. 241, met name hoofdstuk 2 en hoofdstuk 5.

Uit dit wettelijk stelsel is af te leiden dat het in principe verboden is paarden buiten Nederland te brengen dan wel in Nederland te brengen, zowel van of naar lidstaten als van of naar derde landen, tenzij de dieren vergezeld gaan van bepaalde bewijsstukken, niet zijnde vergunningen. Indien iemand paarden wil in- of uitvoeren kan een verzoek bij de RVV worden ingediend ter verkrijging van deze bewijsstukken.

Naar mijn oordeel kan de brief van 13 maart 2002 niet aangemerkt worden als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Naar mijn oordeel is genoemde brief namelijk niet gericht op rechtsgevolg. Het doen uitgaan van deze brief roept namelijk geen gevolg in het leven, bijvoorbeeld in de zin dat u belemmerd zou worden om uw paarden in- of uit te voeren. In deze brief wordt uitleg gegeven over het wettelijke stelsel. Evenmin wordt met genoemde brief een rechtssituatie bindend vastgesteld."

Verweerder heeft in zijn nader verweer gepreciseerd dat de invoer van paarden waarbij een op grond van artikel 40 Gwd verboden ingreep heeft plaatsgevonden, niet verboden is. Evenmin is de uitvoer van

dergelijke paarden verboden. In voorkomend geval zou wel aan de orde kunnen komen of het betreffende transport met een Europese bestemming in strijd is met artikel 40, lid 3, Gwd. Of voor de uitvoer een exportcertificaat als bedoeld in artikel 77 Gwd kan worden afgegeven is afhankelijk van de vraag of het betreffende paard voldoet aan de op grond van die bepaling gestelde veterinairerechtelijke voorschriften. Niet relevant is of de paarden al dan niet een ingreep als bedoeld in artikel 40 Gwd hebben ondergaan.

4. Het standpunt van appellanten

Appellanten hebben ter ondersteuning van het beroep onder meer het volgende tegen het bestreden besluit aangevoerd.

Appellanten hebben verzocht in bezit te worden gesteld van een algemene vergunning tot in- en uitvoer van en naar lidstaten van de EU en andere landen voor een aantal trekpaarden die een ingevolge artikel 40 Gwd verboden ingreep hebben ondergaan. De brief d.d. 13 maart 2002 is wel degelijk een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat verweerder meldt dat de wet niet voorziet in de mogelijkheid een algemene in- en uitvoervergunning te verschaffen. De brief heeft rechtsgevolg omdat verweerder weigert een algemene vergunning te verlenen. Hoe dan ook heeft verweerder geen beslissing genomen op het bezwaar d.d. 8 maart 2002 dat zich richtte tegen de fictieve weigering een besluit te nemen.

De Gwd bevat een verbod van in- en uitvoer van paarden. Van appellanten kan niet worden verlangd dat zij een ontheffing aanvragen, omdat de verbodsbepaling een maatregel van gelijke werking is als een verboden kwantitatieve in- of uitvoerbelemmering. Omdat het verbod in strijd is met het gemeenschapsrecht is evenzeer hiermee in strijd te verlangen dat een ontheffing wordt verzocht c.q. te verzoeken dat bepaalde bewijsstukken worden aangeboden. Appellanten doen een beroep op de artikelen 24, 28 en 29 EG, de artikelen 26, 27, 29, 31, 35 en 36 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (Trb. 1997, 169, Trb. 1985, 79) alsmede artikel III GATT 1994 (Trb. 1995, 130). De gronden die een inbreuk op het door het EG-Verdrag gegarandeerde vrij verkeer van goederen zouden kunnen rechtvaardigen zijn niet aan de orde. De gezondheid van de paarden wordt niet benadeeld door de ingreep, zodat het belang van het vrij verkeer van goederen zwaarder dient te wegen. Op artikel 30 EG kan geen beroep worden gedaan door een lidstaat om zijn normen in andere lidstaten af te dwingen. De extraterritoriale werking van het Ingrepenbesluit en het beroep dat verweerder doet op artikel 30 EG is in strijd met de grondslagen van het communautair recht (zie conclusie Advocaat-generaal Léger in zaak C-1/96, *Compassion in World Farming*, Jur. 1998, blz. I-1251). Artikel 30 EG heeft eenzelfde werking als de Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS-verdrag, Trb. 1995, 130). Het Wereldhandelsverdrag werpt weliswaar geen belemmeringen op voor een beleid ter bescherming van het dierenwelzijn hier te lande, maar staat niet toe dergelijke productie en procesmethoden (PPM) aan ingevoerde producten voor te schrijven. De overige lidstaten van de EU kennen geen verbod op de ingrepen als bedoeld in artikel 40 Gwd, noch op het bezit van en de handel in dieren die deze ingrepen hebben ondergaan. Artikel 40 en 41 Gwd noch het Ingrepenbesluit zijn genotificeerd in het kader van de Agreement on Technical Barriers to Trade (Trb. 1995, 130).

Appellanten voegen hieraan toe dat op grond van artikel 2, lid 2, sub a.iii en artikel 3, lid 5, sub f, van de Agreement on Import Licensing Procedures (Trb. 1995, 130) binnen tien werkdagen, althans dertig dagen een invoervergunning dient te worden verstrekt.

Zij verzoeken voorts op voet van het bepaalde in artikel 234 EG het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen prejudiciële vragen te stellen over de verenigbaarheid van artikel 40 en 41 Gwd met artikel 28 en 29 EG alsmede over de mogelijke schending van genoemde bepalingen van de Agreement on Technical Barriers to Trade.

In hun reactie op het nadere verweer van verweerder betogen appellanten dat het in stricte zin wellicht zo moge zijn dat het in- of uitvoeren van paarden die een door artikel 40 Gwd verboden ingreep hebben ondergaan, wellicht niet verboden is, maar dat de overige verbodsbepalingen strafrechtelijke worden gehandhaafd. Appellanten wijzen in dit verband op artikelen 3 tot en met 5 en op artikel 45 tot en met 46b van het Wetboek van Strafrecht.

5. De beoordeling van het geschil

Bij de beoordeling van het beroep staat centraal de vraag of de brief van verweerder d.d. 13 maart 2002 kan worden aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, Awb. Met name staat ter beoordeling of in voornoemde brief een rechtshandeling is vervat waaronder moet worden verstaan een handeling gericht op enig rechtsgevolg. Het College is van oordeel dat dit niet het geval is. De Gwd noch enige andere wettelijke regeling kent aan verweerder de bevoegdheid toe een algemene vergunning voor de in- en uitvoer van paarden te verlenen. Met de brief d.d. 13 maart 2002 heeft verweerder verzoekers hieromtrent geïnformeerd. Van (gerichtheid op) het vaststellen, wijzigen of opheffen van een rechtsverhouding is geen sprake. De brief behelst slechts een mededeling van informatieve aard zodat daartegen geen bezwaar mogelijk is.

Nu de brief d.d. 13 maart 2002 geen besluit is, kan de brief van appellanten van 30 december 2001 evenmin worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb zodat het achterwege blijven van een reactie hierop ook niet kan worden aangemerkt als het niet tijdig nemen van een besluit waartegen op grond van artikel 6:2 Awb bezwaar kan worden gemaakt.

Op de stellingen van appellanten dat het in- en uitvoerverbod van paarden in strijd is met Europeesrechtelijke en volkenrechtelijke verplichtingen die het Koninkrijk der Nederlanden heeft, hoeft niet te worden beslist, omdat de gegrondheid van deze stellingen slechts zou kunnen leiden tot conclusies met betrekking tot de rechtskracht van het in- en uitvoerverbod, maar zij hoe dan ook niet kunnen leiden tot het verlenen een algemene vergunning tot in- en uitvoer van paarden.

Verweerder heeft het bezwaar van appellanten derhalve terecht niet ontvankelijk verklaard nu geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Het beroep zal ongegrond worden verklaard.

Voor de beslissing op het beroep van appellanten hoeft geen bepaling uit het EG-Verdrag noch een handeling van één van de instellingen van de Europese Gemeenschap te worden toegepast, zodat de beantwoording van de door appellanten opgeworpen vragen met betrekking tot de interpretatie van communautair recht niet noodzakelijk is voor deze beslissing. Het College is derhalve ingevolge artikel 234 EG ook niet bevoegd is tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie zoals door appellanten verzocht.

Het College acht geen termen aanwezig voor een proceskostenveroordeling met toepassing van artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht.

6. De beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. M.A. Fierstra, mr. J.L.W. Aerts en mr. R.J.G.M. Widdershoven, in tegenwoordigheid van mr. M.S. Hoppener, als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 16 september 2003.

w.g. M.A. Fierstra w.g. M.S. Hoppener