

ECLI:NL:CBB:2014:425

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	11-11-2014
Datum publicatie	20-11-2014
Zaaknummer	AWB 12/1114
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	randvoorwaardenkorting 30%, opzet, onjuiste registratie in logboek van ontvangst en gebruik van diergeneesmiddelen
Wetsverwijzingen	Diergeneesmiddelenwet 40 Diergeneesmiddelenregeling 91 Regeling GLB-inkomenssteun 2006
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 12/1114

5101

Uitspraak van de meervoudige kamer van 11 november 2014 in de zaak tussen

maatschap [naam 1], [naam 2] en [naam 3], te [plaats 1], appellanten

(gemachtigde: mr. A.A. Westers),

en

de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder

(gemachtigde: S.G.A. Peeters).

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2012 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (de Regeling) een randvoorwaardenkorting van 30 % opgelegd op de aan appellanten voor 2009 te verlenen rechtstreekse betalingen.

Bij besluit van 31 oktober 2012 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellanten ongegrond verklaard.

Appellanten hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld en verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 september 2014. Appellanten en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Voor appellanten is tevens verschenen [naam 2].

Overwegingen

1. In 2011 hebben opsporingsambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (AID) in het kader van een onderzoek vastgesteld dat twee medewerkers van het bedrijf [naam 4], [naam 5] ([naam 5]) en [naam 6] ([naam 6]), de diergeneesmiddelen amoxicilline en Baytril aan appellanten hebben geleverd. Naar aanleiding hiervan hebben de opsporingsambtenaren [naam 7] ([naam 7]) en [naam 8] van de AID op 1 en 24 november 2011 controles uitgevoerd op het bedrijf van appellanten, waarbij [naam 2] ([naam 2]) is verhoord. Volgens het op ambtseed opgestelde proces-verbaal nr. 67364 van dit verhoor (p-v) heeft [naam 2] op 24 november 2011 onder meer het volgende verklaard:

Voor wat betreft de administratie van de slachtkuikens, wil ik het volgende mededelen. Alle administratie lag boven op zolder van het voerlokaal in stal 1.

Mijn vader had de administratie voor mij opgeruimd. Ik weet dat ik de administratie, logboeken en hokkaarten enige jaren moet bewaren. Mijn vader is halverwege 2010 overleden.

Hij had een heleboel goede dingen, maar hij had ook zijn tekortkomingen. Met name het opruimen van de administratie, hierdoor ben ik nu fout.

Het is wel mijn verantwoording, hetgeen ik wel snap.

()

Het p-v vermeldt dat [naam 2] [naam 7] telefonisch op 12 december 2011 heeft meegedeeld dat hij de logboeken en hokkaarten had teruggevonden en dat hij deze administratie zou toezenden. Vervolgens heeft [naam 7] op 19 december 2011 een pakket met administratieve bescheiden uit de administratie van het bedrijf van appellanten ontvangen. Volgens het p-v bestond dit pakket uit de Voedsel Keten Informatie (VKI) formulieren met betrekking tot afgeleverde slachtkuikens over de periode 17 maart 2009 tot en met 13 oktober 2010, de controlekaarten Vleeskuikens over de periode 30 januari 2009 tot en met 27 augustus 2010 en de logboekbonnen van Dierenkliniek [naam 9] met betrekking tot de leveranties van diergeneesmiddelen in de periode 9 april 2009 tot en met 16 december 2009. Voorts vermeldt het p-v dat de logboekbonnen van leveranties van diergeneesmiddelen met betrekking tot 2010 van genoemde dierenkliniek in de administratie van [naam 2] zaten. [naam 7] zag, aldus het p-v, op een aantal controlekaarten Vleeskuikens dat elke koppel vleeskuikens een of meerdere dagen was behandeld met Baytril en Paracilline en dat deze behandeling ook was vermeld op de formulieren VKI. [naam 7] zag verder op de bijlagen 1 tot en met 48 van het proces-verbaal nr. 67391 ten aanzien van de leverancier van diergeneesmiddelen Dierenkliniek [naam 9] te [plaats 2] geen leveranties van de diergeneesmiddelen Baytril en Paracilline. Op 27 januari 2012 is [naam 2] opnieuw verhoord door [naam 7]. Volgens het p-v heeft [naam 2] daarbij onder meer het volgende verklaard:

Het is ongeveer 5 a 6 jaar geleden begonnen met de aankoop van diergeneesmiddelen bij [naam 5]. Appie Visscher kwam hier op het bedrijf langs voor [naam 5]. Appie vertelde dat hij vitaminen en mineralen kon leveren. Later vertelde hij dat hij alles kon leveren. Ik dacht dat het goedkoper was als bij de dierenarts. Wat op de controlekaarten staat als paracilline is in werkelijkheid amoxycilline en afkomstig van [naam 5]. Ik heb altijd vermeld op de controle wanneer ik paracilline gebruikt heb bij de kuikens, maar dan was dit

amoxicilline. De Baytril die vermeld staat op de controlekaarten is ook afkomstig van [naam 5] en hier gebracht door Appie Visscher.

Op de rekeningen van [naam 5] staan altijd andere namen vermeld.

()

Op de facturen van [naam 5] stond echter nooit de juiste benaming van de geleverde medicijnen. Ik wist dat, omdat het niet toegelaten diergeneesmiddelen waren.

()

2.1 Op grond van deze bevindingen heeft verweerder bij het primaire besluit aan appellanten een randvoorwaardenkorting opgelegd van 30 % wegens, zo blijkt uit de hierbij behorende bijlage, opzettelijke overtreding van de randvoorwaarden in artikel 40, tweede lid, van de Diergeneesmiddelenwet in samenhang met artikel 4, eerste lid, en Bijlage I, deel A, onder III, onder 8b, van Verordening (EG) nr. 852/2004 en de artikelen 91 en 92 van de Diergeneesmiddelenregeling. Bij dit besluit is de niet-naleving omschreven als: Geen registratie bijgehouden van de ontvangst, de toepassing of de voeding van diergeneesmiddelen en gemedicineerde voeders, evenals andere behandelingen die de dieren hebben ondergaan, data van toediening of behandeling en wachttijden.

2.2 Bij het bestreden besluit heeft verweerder deze korting gehandhaafd. In dat besluit heeft verweerder op grond van het proces-verbaal, de bestelbonnen/ facturen en de verklaringen van [naam 2] en de leverancier [naam 6] geconcludeerd dat appellanten diergeneesmiddelen op illegale wijze hebben verkregen en deze middelen daarom bewust niet in het logboek hebben geregistreerd. Ter motivering van het kortingspercentage heeft verweerder overwogen dat sprake is van verzwarende omstandigheden omdat de gevolgen van de niet-naleving zeer groot zijn: bij alle koppels kuikens in 2009 (en 2010) zijn niet geregistreerde diergeneesmiddelen toegepast en deze kuikens zijn in de voedselketen terecht gekomen. Het gaat dus om een groot aantal kuikens en de niet-naleving heeft een permanent karakter.

3.1 Appellanten voeren aan dat geen sprake is van een controleverslag als bedoeld in artikel 48 van Verordening (EG) nr. 796/2004. Het wel aanwezige verslag voldoet niet aan de in dit voorschrift gestelde eisen op het gebied van de inhoud en de evaluatie: het verslag heeft vooral betrekking op het verwijt dat appellanten een niet-geregistreerd diergeneesmiddel hebben gebruikt terwijl de korting is gebaseerd op het niet of onvoldoende registreren van het gebruik van het diergeneesmiddel. Aangezien de controleautoriteit vergaande bevoegdheden heeft, is als waarborg vastgelegd dat in ieder geval een goed en zorgvuldig controleverslag wordt opgemaakt, dat ter toetsing dient te kunnen worden voorgelegd. Het puntenstelsel in de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB (Beleidsregels) houdt geen evaluatie in als bedoeld in artikel 48, eerste lid, onder c, van Verordening (EG) nr. 796/2004.

3.2 Appellanten stellen zich voorts op het standpunt dat zij hebben voldaan aan de hier aan de orde zijnde registratieverplichting. Zij hebben immers het toedienen van geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik bijgehouden door middel van afleverbewijzen, koppelkaarten en controlekaarten. Appellanten hebben het gebruik van amoxicilline en enrofloxacin geregistreerd, zij het niet onder de merknamen Paracilline en Baytril, maar als merkloze geneesmiddelen. Zij hebben de volledige kuikenadministratie vanaf 2006 tot en met 2010 aan verweerder overgelegd.

3.3 Appellanten betwisten dat sprake is van het opzettelijk niet-naleven van de registratieverplichting. Het is juist in hun belang om van de toepassing van diergeneesmiddelen en /of gemedicineerde voeders een goede registratie bij te houden omdat slachterijen dit ook eisen. Uit het controleverslag blijken geen feiten en omstandigheden die nopen tot het aannemen van opzet. Daar komt bij dat niet alle criteria van artikel 8 van de Beleidsregels zijn afgewogen en dat ook geen andere feiten en omstandigheden bij de beoordeling zijn betrokken. Appellanten wisten niet dat zij in strijd met de randvoorwaarden handelden. Zij hebben de diergeneesmiddelen via de normale handel verkregen en hebben nooit bewust het gebruik niet geregistreerd of niet willen registreren. De aan de orde zijnde

randvoorwaarde is niet eenvoudig van aard en het al of niet toelaatbaar zijn van diergeneesmiddelen wisselt telkens, zodat niet gesproken kan worden van een langdurig bestendig beleid. Evenmin is sprake geweest van een grote hoeveelheid gebruikte diergeneesmiddelen.

3.4 Tot slot voeren appellanten aan dat de korting van 30 % onterecht is. Nu het controleverslag ontbreekt en er geen sprake is van opzet kan geen kortingspercentage van 20 worden toegepast en is de verhoging tot 30 % onvoldoende gemotiveerd. Daarbij is ook van belang dat geen sprake is van herhaling, de omvang beperkt is gebleven, er geen sprake is van een permanent karakter en evenmin van een ernstige overtreding.

4.1 Het College stelt voorop dat op grond van de in de bijlage bij het bestreden besluit genoemde communautaire en nationale bepalingen de volledige betaling van de door de landbouwer aangevraagde rechtstreekse landbouwsteun afhankelijk is gesteld van de naleving van regels op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie. Bij niet-naleving van deze randvoorwaarden wordt het steunbedrag gekort of ingetrokken.

4.2 Het College stelt vast dat naast het proces-verbaal een Checklist toepassen randvoorwaarden voor handmatig beoordelen AID rapporten 2009 tot de door verweerder overgelegde gedingstukken behoort. Naar het oordeel van het College vormen het p-v en deze checklist samen het controleverslag als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 796/2004, aangezien daarin de gegevens die volgens dit artikel zijn vereist zijn opgenomen (zie de uitspraak van het College van 1 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:2013:98). Het College verwerpt dan ook de stelling van appellanten dat geen controleverslag voorhanden is.

4.3.1 Ingevolge artikel 40, tweede lid, van de Diergeneesmiddelenwet (Wet), zoals deze luidde ten tijde hier in geding, is degene die bedrijfsmatig dieren houdt, verplicht overeenkomstig de door Onze Minister gestelde regelen in een logboek aantekening te houden van de ontvangst en van de toepassing of vervoeding van door Onze Minister aangewezen diergeneesmiddelen en gemedicineerde voeders. Volgens het vierde lid van genoemd artikel, voor zover hier van belang, kan Onze Minister regelen stellen omtrent het in het tweede lid bedoelde logboek en de daarmee verband houdende bescheiden. Deze regelen waren ten tijde hier in geding neergelegd in de Diergeneesmiddelenregeling (Regeling). Artikel 91, eerste lid, van de Regeling luidt, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Het logboek, bedoeld in artikel 40, tweede lid, van de wet, wordt overeenkomstig het tweede tot en met het vijfde lid bijgehouden.

2. Bij aankoop wordt het aankoopbewijs van het diergeneesmiddel of het gemedicineerd diervoeder in de administratie van de degene die bedrijfsmatig dieren houdt opgenomen, met dien verstande dat in het geval degene die bedrijfsmatig dieren houdt het diergeneesmiddel of gemedicineerd diervoeder ontvangen heeft door tussenkomst van een dierenarts of personen als bedoeld in artikel 30, tweede lid, onderdeel f, van de wet, de gegevens als opgenomen in de administratie van de dierenarts of de personen, bedoeld in artikel 30, tweede lid, onderdeel f, van de wet, worden gelijkgesteld met het logboek.

3. Het aankoopbewijs dan wel de administratie van de dierenarts of de personen, bedoeld in artikel 30, tweede lid, onderdeel f, van de wet, bevat de volgende gegevens:

- a. naam van het diergeneesmiddel of de soort gemedicineerd voeder
- b. de naam en het adres van de leverancier;
- c. datum van aflevering;
- d. diersoort waarvoor het middel bestemd is;
- e. hoeveelheid.

()

4.3.2

Het College constateert dat verweerder zowel in het primaire als in het bestreden besluit in vrij algemene bewoordingen heeft aangegeven dat op het bedrijf van appellanten geen registratie is bijgehouden van de ontvangst, de toepassing of de vervoeding van diergeneesmiddelen en gemedicineerde voeders, evenals andere behandelingen die dieren hebben ondergaan, data van toediening of behandeling en wachttijden. Niettemin acht het College voldoende duidelijk dat verweerder aan de in geding zijnde korting specifiek ten grondslag heeft gelegd dat appellanten op hun bedrijf niet overeenkomstig artikel 40, tweede lid, van de Wet en met inachtneming van de in artikel 91 van de Regeling daaromtrent neergelegde regels in het logboek aantekening hebben gehouden van de ontvangst, de toepassing of vervoeding van de door haar gebruikte geneesmiddelen amoxicilline en Baytril, die zijn geleverd door [naam 5] en/of [naam 6]. Hierbij neemt het College in aanmerking dat reeds in het primaire besluit is vermeld dat de in geding zijnde korting is opgelegd wegens niet-naleving van de hiervoor in 2.1 reeds vermelde wettelijke voorschriften, waaronder met name artikel 40, tweede lid, van de Wet en artikel 91 van de Regeling en dat in het bestreden besluit door verweerder uitdrukkelijk de conclusie is getrokken dat appellanten op illegale wijze verkregen diergeneesmiddelen bewust niet in het logboek hebben geregistreerd.

- 4.3.3 Gelet op de bevindingen in het controleverslag, waaronder met name ook die uit het p-v zoals hiervoor in 1 weergegeven, is het College van oordeel dat verweerder terecht heeft geoordeeld dat appellanten met betrekking tot de door [naam 5] en/of [naam 6] geleverde geneesmiddelen amoxicilline en Baytril de uit artikel 40, tweede lid, van de Wet voortvloeiende verplichting om het logboek met inachtneming van de daaromtrent in artikel 91 van de Regeling gestelde regels zo bij te houden, dat daaruit de ontvangst, de toepassing of vervoeding van deze diergeneesmiddelen blijkt, hebben overtreden. Nu uit het p-v blijkt dat deze geneesmiddelen niet voorkomen op de logboekbonnen van de Dierenkliniek [naam 9] uit de administratie van het bedrijf van appellanten en [naam 2] heeft verklaard dat op de facturen van [naam 5] nooit de juiste benaming van de geleverde medicijnen stond vermeld, is aannemelijk dat zich in het logboek van het bedrijf van appellanten geen aankoopbewijzen met betrekking tot genoemde medicijnen bevonden die voldoen aan de daaraan ingevolge artikel 91 van de Regeling gestelde eisen. Het College merkt hierbij overigens op dat de in geding zijnde korting uitdrukkelijk niet is gebaseerd op het niet-naleven van het verbod een niet geregistreerd diergeneesmiddel te bereiden, voorhanden of in voorraad te hebben, af te leveren of bij dieren toe te passen, indien dit verboden groeihormonen bevat. In de checklist is in dit verband overwogen dat het in dit geval niet gaat om medicijnen met hormonen en/ of bèta-agonisten, maar om reguliere niet geregistreerde medicijnen, zodat geen sprake is van overtreding van evengenoemd verbod en hiervoor derhalve geen korting wordt opgelegd.
- 4.4.1 Dat bij de niet-naleving van de randvoorwaarde opzet in het spel was motiveert verweerder onder toepassing van artikel 8 van de Beleidsregels door er op te wijzen dat het hier gaat om sinds 1985 bestaande eenvoudige voorschriften, om een actieve handeling en om het gebruik van een hoeveelheid van tenminste 55 kg amoxicilline en 12 liter Baytril.
- 4.4.2 Met betrekking tot de in artikel 8 van de Beleidsregels neergelegde criteria heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie bij zijn arrest van 27 februari 2014 (C-396/12) vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beantwoord. Uit dit antwoord maakt het College op dat de in de Beleidsregels neergelegde benadering, waarbij de vraag of van opzettelijke overtreding gesproken kan worden wordt beoordeeld aan de hand van de zes in het eerste lid geformuleerde criteria en waarbij een hoge bewijswaarde wordt toegekend aan het criterium van het bestaan van een langdurig bestendig beleid, door het Hof toelaatbaar wordt geacht. Hierbij wordt echter aangetekend dat aan de overtreder de mogelijkheid gelaten moet worden om te bewijzen, dat hij zich niet op zodanige wijze heeft gedragen dat hij ofwel een toestand van niet-naleving van de randvoorwaarden trachtte te bewerkstelligen, ofwel, zonder dat hij dit doel voor ogen had, de mogelijkheid dat die niet-overeenstemming zich zou voordoen heeft aanvaard. Aldus leidt de beleidsregel tot een omkering van de bewijslast van de opzet,

zoals het Hof die in randnummer 35 omschreven heeft.

4.4.3 Het College ziet geen grond voor het oordeel dat verweerder zich in het licht van de in artikel 8 van de Beleidsregels neergelegde criteria ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat appellanten de randvoorwaarde opzettelijk hebben overtreden. Met hetgeen appellanten hebben aangevoerd hebben zij niet het bewijs geleverd dat geen sprake is van opzet. Voor zover appellanten met hun stelling dat zij de randvoorwaarde niet kenden willen betogen dat er geen opzet in het spel is, overweegt het College dat de norm om in een logboek aantekening te houden van de ontvangst en de toepassing of vervoeding van diergeneesmiddelen al in het op 1 mei 1986 in werking getreden artikel 40, tweede lid, van de Diergeneesmiddelenwet van 27 juni 1985 (Stb. 1985, 410) stond. Deze norm is uitgewerkt in artikel 6 van de Regeling administratievoorschriften ingevolge Diergeneesmiddelenwet van 27 april 1987 (Stcrt. 1987, 82), welk artikel blijkens de Regeling van de Minister van LNV van 24 augustus 1993 (Stcrt. 1993, 165) in werking is getreden per 15 september 1993. De hier bedoelde norm is naar het oordeel van het College om die reden te beschouwen als langdurig bestendig beleid in de hier bedoelde zin. Om die reden worden appellanten geacht de hier bedoelde norm en de uitwerking daarvan te kennen. Het College acht in dit verband verder van belang dat [naam 2] blijkens het p-v heeft verklaard dat op de facturen van [naam 5] nooit de juiste benaming van de geleverde medicijnen stond en dat hij dit wist omdat het geen toegelaten diergeneesmiddelen waren. Gelet op dit gegeven, in samenhang met het feit dat zich in de door [naam 2] aan de AID toegezonden administratie van het bedrijf geen aankoopbewijzen met betrekking tot amoxicilline en Baytril bevonden, die voldoen aan de daaraan ingevolge artikel 91 van de Regeling gestelde eisen, is naar het oordeel van het College aannemelijk dat [naam 2] de toestand van niet-naleving van de onderhavige randvoorwaarden heeft beoogd.

4.5 Voor opzettelijke niet-naleving geldt op grond van artikel 67, eerste lid, van Verordening (EG) nr. 796/2004 in de regel een kortingspercentage van 20 %. Verweerder heeft aanleiding gezien voor een verhoging van de korting voor het opzettelijk niet-naleven van de aan de orde zijnde randvoorwaarde van 20% naar 30 % op basis van een beoordeling van het belang van de niet-naleving van deze voorwaarde aan de hand van de criteria ernst, omvang en permanent karakter. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd ziet het College geen grond voor het oordeel dat de korting van 30 % op basis van die genoemde beoordeling ten onrechte is opgelegd. De niet-naleving heeft immers betrekking op alle koppels in het hier relevante jaar 2009 en al deze met niet geregistreerde dus feitelijk onbekende middelen behandelde kuikens zijn in de voedselketen terechtgekomen, hetgeen appellanten niet hebben ontkend. Onder deze omstandigheden heeft verweerder naar het oordeel van het College terecht de gevolgen van de niet-naleving groot geacht en de niet-naleving terecht als omvangrijk en permanent beschouwd.

5. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Aldus gewezen door mr. C.J. Waterbolk, mr. S.C. Stuldreher en mr. H.L. van der Beek, in tegenwoordigheid van mr. E. van Kerkhoven als griffier, en uitgesproken in het openbaar op 11 november 2014.

w.g. C.J. Waterbolk w.g. E. van Kerkhoven