

ECLI:NL:CBB:2020:188

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	24-03-2020
Datum publicatie	24-03-2020
Zaaknummer	18/2904
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Verordening (EG) nr. 1760/2000 Richtlijn 64/432/EEG Regeling I&R Ambtshalve meldingen I&R-systeem doodgeboorte kalveren. Publiekrechtelijke grondslag ontbreekt. Geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2020/911

Uitspraak

Uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 18/2904

uitspraak van de meervoudige kamer van 24 maart 2020 in de zaak tussen

V.O.F. [naam 1] , te [plaats] , appellante

(gemachtigde: mr. E.T. Stevens),

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. J.H. Verheul-Verkaik).

Procesverloop

Bij brief van 19 maart 2018 heeft verweerder aan appellante een overzicht van maatregelen en meldingen in het Identificatie & Registratiesysteem (I&R) doen toekomen.

Bij besluit van 30 oktober 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante hiertegen ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 23 september 2019 heeft het College verweerder erop gewezen dat het procesdossier niet compleet is, alsmede op aspecten die opheldering behoeven dan wel op de zitting aan de orde zullen worden gesteld.

Verweerder heeft hierop gereageerd bij brief van 24 oktober 2019.

Naar aanleiding hiervan heeft appellante bij brief van 31 december 2019 een reactie en stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 21 januari 2020.

Appellante, vertegenwoordigd door [naam 2] , is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door [naam 3] , [naam 4] , [naam 5] en [naam 6] .

Overwegingen

1.1 Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.2 Appellante exploiteert een jongvee- en melkveebedrijf. Naar aanleiding van een administratieve controle van de registratie van de veestapel van appellante door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft verweerder onregelmatigheden geconstateerd. Dit heeft geleid tot het besluit van 9 februari 2018, waarbij verweerder aan het bedrijf van appellante op de locatie [adres] te [plaats] (UBN [1]) het verbod heeft opgelegd om runderen aan en af te voeren of te verhandelen (blokkade). Reden hiervoor was dat ten aanzien van acht melkgevende runderen van appellante geen geboorte dan wel doodgeboorte van een kalf was geregistreerd in het I&R-systeem als bedoeld in de Regeling identificatie en registratie van dieren (de Regeling). Appellante heeft gegevens over inseminatie en draagtijd afkomstig uit haar eigen managementsysteem aan verweerder gezonden. Naar aanleiding van deze gegevens heeft verweerder ambtshalve voorzien in de plaatsing in het I&R-systeem van de melding doodgeboren kalf met bijbehorende Datum Gebeurtenis ten aanzien van de acht runderen met de ID-codes NL [2] , NL [3] , NL [4] , NL [5] , NL [6] , NL [7] , NL [8] en NL [9] . Bij brief van 19 maart 2018 heeft verweerder appellante in kennis gesteld van deze meldingen I&R (hierna: de meldingen I&R). Verweerder heeft genoemde blokkade opgeheven bij besluit van 15 maart 2018.

1.3 Appellante heeft bezwaar gemaakt tegen de meldingen I&R en daartoe aangevoerd dat geen sprake is van doodgeboren kalveren, maar van vaarzen die een vrucht hebben verworpen zodat geen kalveren in het I&R-systeem konden worden aangemeld.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard en de meldingen I&R gehandhaafd. Verweerder heeft hiertoe overwogen dat op basis van de bij de NVWA bekende gegevens over de feitelijke melkproductie en de proefmelkdata van de betreffende runderen is geconstateerd dat acht melkgevende runderen aanwezig waren, waarvan op grond van het I&R-systeem niet kon worden vastgesteld dat deze melkgevende runderen hadden gekalfd. Aangezien volgens verweerder bij een rund de melkproductie pas op gang komt als het rund ten minste zeven maanden drachtig is geweest, had het feit dat bij een rund de melkgift op gang is gekomen reden moeten zijn om een (dood)geboorte in het I&R-systeem vast te leggen. Op grond van de Regeling is appellante verplicht om verweerder in kennis te stellen van elke doodgeboorte. Nu appellante dit heeft nagelaten, heeft verweerder ingevolge de Regeling hierin terecht voorzien. De door appellante overgelegde gegevens uit het eigen managementsysteem zijn volgens verweerder onvoldoende bewijs voor de weerlegging van vorengenoemde constatering van de NVWA.

3. Appellante is van mening dat verweerder het door haar geleverde tegenbewijs uit het managementsysteem ten onrechte ter zijde heeft geschoven. Zij voert aan dat runderen al vanaf vier maanden dracht melk kunnen gaan produceren. De melkproductie komt volgens haar de eerste week na de verwerping van de vrucht op gang en tijdens de hersteltijd wordt het rund gemolken omwille van de gezondheid van het dier. De hoeveelheid melk blijft echter sterk achter bij de normale melkproductie van een rund, ter onderbouwing van haar betoog wijst appellante op het door haar overgelegde overzicht uit haar managementsysteem, waarin de datum van verwerping per dier en de melkproductie is vermeld. Voorts wijst appellante op de door haar eveneens overgelegde verklaring van haar dierenarts [naam 7] van 5 maart 2018. Daaruit blijkt onder andere dat het aannemelijk is dat op het bedrijf van appellante meer runderen de vrucht verwerpen, vanwege het feit dat de parasiet *Neospora* daar voorkomt, dan op een bedrijf dat vrij is van deze parasiet.

- 4.1 Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (verordening nr. 1760/2000) luidt, voor zover van belang, als volgt:

Titel I

Identificatie en registratie van runderen

()

Artikel 2

In deze titel wordt verstaan onder:

- „dier: een rund als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder b) en c), van Richtlijn 64/432/EEG, met inbegrip van dieren die deelnemen aan culturele of sportieve evenementen

()

Artikel 7

1. Elke houder van dieren, met uitzondering van vervoerders:

- houdt een register bij;
- stelt de bevoegde autoriteit binnen een door de betrokken lidstaat vastgestelde maximumtermijn in kennis van alle verplaatsingen van en naar het bedrijf en van elke geboorte of sterfte van een dier op het bedrijf, samen met de data waarop die gebeurtenissen hebben plaatsgevonden; die maximumtermijn bedraagt minstens drie en hoogstens zeven dagen na het voordien van een van die gebeurtenissen; de lidstaten kunnen de Commissie verzoeken de maximumtermijn van zeven dagen te verlengen.

De punten 4 en 5 van de considerans van verordening nr. 1760/2000 luiden als volgt:

- (4) Als gevolg van de instabiliteit van de markt voor rundvlees en rundvleesproducten die door de crisis in verband met boviene spongiforme encefalopathie is ontstaan, is de transparantie wat betreft

de omstandigheden van de productie en de afzet van deze producten, met name ten aanzien van de traceerbaarheid, verbeterd, wat een positief effect heeft gehad op de rundvleesconsumptie. Om het vertrouwen van de consument in rundvlees te behouden en te doen toenemen, en hem niet te misleiden dienen producten juist en duidelijk te worden geëtiketteerd.

(5) Te dien einde is het van wezenlijk belang te voorzien in een doeltreffende identificatie- en registratieregeling voor runderen in de productiefase, enerzijds, en in een op objectieve criteria gebaseerde specifieke communautaire etiketteringsregeling in de afzetfase, anderzijds.

4.2 Richtlijn 64/432/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake veterinaire rechtelijke vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens (64/432/EEG) luidt voor zover van belang als volgt:

Artikel 2

()

2. Bovendien gelden voor de toepassing van deze richtlijn de volgende definities:

()

b. slachtdieren: runderen (met inbegrip van de soorten *Bison bison* en *Bubalus bubalus*) en varkens die bestemd zijn om te worden geleid naar een slachthuis, dan wel naar een verzamelcentrum vanwaar ze nog uitsluitend naar een slachthuis mogen worden gebracht;

c. fok- en gebruiksdieren: ander dan de onder b) bedoelde runderen (met inbegrip van de soorten *Bison bison* en *Bubalus bubalus*) en varkens, waaronder fokdieren en dieren die bestemd zijn voor de melk- en vleesproductie of om als trekkracht of voor manifestaties of tentoonstellingen te worden gebruikt, met uitzondering van dieren die deelnemen aan culturele en sportieve manifestaties.

4.3 De Regeling luidde, zowel ten tijde van de brief van 19 maart 2018 waarbij verweerder appellante in kennis heeft gesteld van de meldingen I&R als ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, voor zover van belang, als volgt:

Artikel 14

In deze paragraaf wordt verstaan onder:

()

f. doodgeboorte: de geboorte van een kalf na een draagtijd door de moeder van minimaal 7 maanden, waarbij het kalf op het moment van geboorte niet levend is, of niet levensvatbaar is en sterft voordat bij het kalf een merk is aangebracht.

()

Artikel 20

1. De termijn, bedoeld in artikel 7, eerste lid, tweede gedachtestreepje, van verordening 1760/2000, waarbinnen de houder de minister in kennis stelt van de in dat onderdeel bedoelde gegevens, bedraagt 3 werkdagen, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop de gebeurtenis waarvan kennisgeving wordt gedaan, heeft plaatsgevonden.

()

5. ()

()

8. De houder stelt de minister in kennis van elke doodgeboorte, onder vermelding van zijn relatienummer, het UBN van het betrokken bedrijf, de datum waarop de doodgeboorte heeft plaatsgevonden en de identificatiecode van de moeder van het doodgeboren kalf.

9. De kennisgeving in het achtste lid, geschiedt binnen 3 werkdagen, te rekenen vanaf de dag na de dag waarop de doodgeboorte heeft plaatsgevonden.

()

Artikel 22

1. ()

2. Indien de houder de kennisgeving, bedoeld in artikel 20, eerste en vijfde lid, heeft nagelaten of bij deze kennisgeving onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, kan hierin op kosten van de nalatige houder door de minister worden voorzien.

- 5.1 Ingevolge artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.
- 5.2 Het College ziet zich ambtshalve gesteld voor de vraag of de in de brief van verweerder aan appellante van 19 maart 2018 vervatte mededeling over de meldingen I&R een besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend en overweegt daarover het volgende.
- 5.3 Verweerder heeft ter zitting desgevraagd verklaard dat hij in dit geval ingevolge artikel 22, tweede lid, in verbinding met artikel 20, eerste lid, van de Regeling bevoegd is om te voorzien in de plaatsing van de meldingen I&R, omdat appellante heeft nagelaten hem in kennis te stellen van de betreffende doodgeboorten, waartoe zij op grond van artikel 20, achtste en negende lid, van de Regeling verplicht was. Volgens verweerder ziet artikel 20, eerste lid, van de Regeling, gelet op de daarin genoemde termijn als bedoeld in artikel 7 van verordening 1760/2000, mede op de kennisgeving van elke doodgeboorte. Verweerder heeft in dit verband uiteengezet dat de verplichte kennisgeving van elke doodgeboorte in 2006 uitdrukkelijk in de Regeling is opgenomen ter verduidelijking van artikel 20, eerste lid, van de Regeling, hetgeen volgens verweerder blijkt uit de toelichting op deze wijziging van de Regeling.
- 5.4 Het College stelt vast dat kort gezegd - de verplichting om de minister in kennis te stellen van elke doodgeboorte binnen 3 werkdagen bij Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 27 november 2006 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2006-233-p13-SC77850.pdf>), nr. TRCJZ/2006/3606, houdende wijziging van de Regeling identificatie en registratie van dieren in verband met modernisering van voorschriften I&R runderen (Stcrt. 2006, 233) met ingang van 8 december 2006 is opgenomen in artikel 20, vijfde en zesde lid, zoals dit artikel toen is komen te luiden. Nadien is artikel 20 meerdere keren gewijzigd, waarbij onder meer de verschillende leden zijn vernummerd. In de periode van 1 april 2016 tot 1 april 2019 was bedoelde verplichting neergelegd in artikel 20, achtste en negende lid, van de Regeling, zoals hiervoor weergegeven in 4.3.
- 5.5 De toelichting bij vorengenoemde Regeling van 27 november 2006 vermeldt over deze verplichting het volgende (zie p. 6 en p.9):

Op grond van artikel 20, vijfde lid (nieuw), is de houder verplicht melding te maken van doodgeboren kalveren. De verplichting van deze gebeurtenis melding te maken is nieuw; totnogtoe werd ter zake van een doodgeboren kalf geen geboorte- en sterftemelding gedaan. Aldus kon tot op heden niet uit het I&R-systeem rund worden afgeleid of een moeder een doodgeboorte had gehad. Wel werd dit aan de destructor gemeld zodat het desbetreffende kadaver ter destructie zou kunnen worden afgevoerd.

De invoering van de onderhavige verplichting tot melding van doodgeboorten is ingegeven door de wens tot verhoging van de kwaliteit van het van I&R-systeem rund, verbetering van de traceringsmogelijkheden en vergroting van de transparantie. Voorts wordt fraude door plaatsing van illegaal verkregen kalveren bij moederdieren op deze wijze bemoeilijkt.

()

Melding doodgeboorten

Naast de verplichting de kennisgevingen te doen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van verordening (EG) nr. 1760/2000, kent de onderhavige regeling thans ook de verplichting doodgeboorten te melden.

Dit vormt een (nieuwe) administratieve last. Er van uitgaande dat er jaarlijks 125.000 doodgeboorten zijn en een houder gemiddeld 3 minuten nodig heeft om deze melding te verrichten, bedraagt de onderhavige administratieve last 189.750 (3 minuten × 30,36 per uur × 125.000).

Deze toelichting biedt naar het oordeel van het College geen steun aan de stelling van verweerder dat de verplichting tot kennisgeving van elke doodgeboorte in de Regeling is opgenomen ter verduidelijking van artikel 20, eerste lid, van de Regeling. Uit de toelichting blijkt immers dat een nieuwe verplichting in het leven wordt geroepen, die bestaat naast de verplichting kennisgevingen te doen als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van verordening nr. 1760/2000.

5.6 Het College ziet ook geen grond voor het oordeel dat de in artikel 7, eerste lid, van verordening nr. 1760/2000 bedoelde verplichting tot kennisgeving van elke geboorte of sterfte van een dier op het bedrijf mede inhoudt de verplichting tot kennisgeving van elke doodgeboorte, zoals gedefinieerd in artikel 14, onder f, van de Regeling. Uit punt 5 van de considerans van verordening nr. 1760/2000 komt naar voren dat in deze verordening is voorzien in een identificatie- en registratieregeling voor runderen in de productiefase. Mede in het licht hiervan, ziet het College niet in dat een doodgeboren kalf als bedoeld in artikel 14, onder f, van de Regeling moet worden aangemerkt als een dier in de zin van artikel 7, eerste lid, in verbinding met artikel 2 van verordening nr. 1760/2000 en artikel 2, tweede lid, onder b en c, van Richtlijn 64/432/EEG. Van een doodgeboren kalf kan immers niet worden gezegd dat het als product is bestemd voor de slacht, dan wel voor de melk- en vleesproductie.

5.7 Uit het vorenstaande volgt dat verweerder aan artikel 22, tweede lid, van de Regeling niet de bevoegdheid kan ontleen om in dit geval ambtshalve te voorzien in de plaatsing van de meldingen I&R. Dit betekent dat een publiekrechtelijke grondslag daarvoor ontbreekt. De in de brief van verweerder aan appellante van 19 maart 2018 vervatte mededeling over de meldingen I&R is dan ook niet gericht op publiekrechtelijk rechtsgevolg en is daarom geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Gelet hierop had verweerder het bezwaar van appellante tegen vorengenoemde mededeling niet-ontvankelijk dienen te verklaren.

6. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Het College zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van appellante tegen genoemde mededeling niet-ontvankelijk te verklaren.

7. Het College veroordeelt verweerder in de door appellante gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.050,- (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van 525,- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het bezwaar van appellante tegen de in de brief van verweerder aan appellante van 19 maart 2018 vervatte meldingen I&R als bedoeld in rechtsoverweging 1.2 van deze uitspraak niet-ontvankelijk en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 338,- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 1.050,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C. Stuldreher, mr. J.A.M. van den Berk en mr. H.S.J. Albers, in aanwezigheid van mr. A. Verhoeven, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 maart 2020.

w.g. S.C. Stuldreher w.g. A. Verhoeven