

ECLI:NL:CBB:2021:388

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	13-04-2021
Datum publicatie	13-04-2021
Zaaknummer	19/1323
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Artikel 30 verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten. Artikel 91 Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening 834/2007.
Wetsverwijzingen	Landbouwkwaliteitswet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1323

uitspraak van de meervoudige kamer van 13 april 2021 in de zaak tussen

B.V. [naam 1] , te [plaats] , appellante

(gemachtigde: mr. C. Almeida),

en

Stichting Skal, verweerster

(gemachtigde: mr. M. Timpert-de Vries).

Procesverloop

Bij besluiten van 18 februari 2019 (de blokkadebesluiten) heeft verweerster drie partijen zonnebloempitten van appellante geblokkeerd.

Bij besluit van 17 mei 2019 (het decertificeringsbesluit) heeft verweerster de partijen zonnebloempitten gedecertificeerd.

Bij besluit van 9 augustus 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerster de bezwaren van appellante tegen de blokkadebesluiten en het decertificeringsbesluit ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerster heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 13 januari 2021. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden. Aan de zitting hebben tevens deelgenomen [naam 2] namens [naam 1] en [naam 3], [naam 4], [naam 5], [naam 6] en [naam 7] namens verweerster.

Overwegingen

1. Verweerster is op grond van de artikelen 15 en 17 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 belast met de uitvoering van en de controle op de naleving van de regels uit Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (Verordening 834/2007), Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (Verordening 889/2008) en Verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 december 2008 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft (Verordening 1235/2008).

2.1 Appellante heeft de drie, uit Moldavië afkomstige, partijen zonnebloempitten van in totaal (bijna) 10.000.000 kg geïmporteerd. In de loop van januari 2019 zijn de partijen met verschillende schepen verscheept van Giugiuleşti (Moldavië) naar Turkije en van daar (van Samsun) eind januari 2019 met ms Tiberius (als bulk) doorgevoerd naar de haven van Rotterdam. De partijen waren voorzien van door Control Union Certifications (Control Union) afgegeven certificaten als bedoeld in artikel 33 van Verordening 834/2007.

2.2 Naar aanleiding van een bericht van de Europese Commissie van 13 februari 2019 over de partijen heeft verweerster op 14 februari 2019 contact gezocht met Control Union en herhaaldelijk gevraagd om informatie, waaronder the list of all operators in the organic production chain en de onderliggende documenten. De gevraagde informatie werd niet of niet adequaat verstrekt en ook inspanningen van appellante om die gevraagde informatie beschikbaar te krijgen, hebben niet ertoe geleid dat, voor zover hier van belang, de transportdocumenten (die zien op het vervoer in Moldavië en Turkije) zijn

verstrekt.

- 3.1 Verweerster heeft de blokkadebesluiten, zoals gehandhaafd bij het bestreden besluit, gebaseerd op artikel 91, tweede lid, van Verordening 889/2008. Hieraan heeft zij ten grondslag gelegd, samengevat, dat appellante de zonnebloempitten in afwachting van het onderzoek volgens de Guidelines on additional controls on products originating from Ukraine, Kazakhstan, Moldova and Russian Federation van de Europese Commissie (Ukrain Guidelines) niet als biologisch op de Europese markt mag brengen.
- 3.2 Verweerster heeft het decertificeringsbesluit, zoals gehandhaafd bij het bestreden besluit, gebaseerd op de artikelen 30 en 33, eerste lid aanhef en onder a, van Verordening 834/2007, artikel 91 van Verordening 889/2008 en artikel 2 van de Ukrain Guidelines. Verweerster heeft niet kunnen vaststellen dat de zonnebloempitten zijn geproduceerd overeenkomstig voorschriften die gelijkwaardig zijn met de voorschriften voor Europese marktdeelnemers. Zij heeft daarbij gewezen op drie onregelmatigheden. De eerste onregelmatigheid betreft het ontbreken van de volgens artikel 13, vierde lid, van Verordening 1235/2008 vereiste transportdocumenten. De tweede onregelmatigheid ziet erop dat de opbrengst per hectare voor biologische productie onverklaarbaar en onwaarschijnlijk hoog is. De derde onregelmatigheid is dat de landbouwer in Moldavië in de opvolgende jaren 2017 en 2018 in strijd met de eis van vruchtwisseling van artikel 12 van Verordening 834/2007 tweemaal zonnebloemen op hetzelfde stuk grond heeft geteeld.
- 4.1 Het College zal eerst ingaan op de beroepsgronden voor zover deze betrekking hebben op de decertificering. Artikel 30, eerste lid en eerste alinea, van Verordening 834/2007 vormt de grondslag voor de bevoegdheid van verweerster om een partij landbouwproducten te decertificeren en verweerster heeft in het decertificeringsbesluit hier ook naar verwezen. Deze bepaling heeft een eigen beoordelingskader en de aanwending van die bevoegdheid heeft tot gevolg dat de partijen zonnebloempitten niet met verwijzing naar de biologische productiemethode in de handel mogen worden gebracht. Anders dan partijen menen, vormt artikel 91 van Verordening 889/2008 niet (mede) de grondslag voor die bevoegdheid. Deze bepaling heeft een ten opzichte van artikel 30, eerste lid en eerste alinea, van Verordening 834/2007 ander beoordelingskader en biedt de mogelijkheid tijdelijk conserverende maatregelen te nemen vooruitlopend op de toepassing van artikel 30 van Verordening 834/2007. Dit volgt uit de reikwijdte van de in artikel 38, aanhef en onder c, van Verordening 834/2007 aan de Commissie toegekende bevoegdheid, in samenhang met de plaats van artikel 91 in titel IV van Verordening 889/2008 en de tekst van deze bepaling. Op grond van artikel 38, aanhef en onder c, van Verordening 834/2007 is de Commissie bevoegd bepalingen vast te stellen ter uitvoering van het in titel V van deze verordening vastgestelde controlesysteem, waarin artikel 30 is opgenomen. Artikel 91 is opgenomen in titel IV van Verordening 889/2008 dat handelt over controles en omvat, gezien de tekst, maatregelen bij vermoede inbreuken en vermoede onregelmatigheden.
- 4.2 Voor de beantwoording van de vraag of verweerster op grond van artikel 30 van Verordening 834/2007 bevoegd is om de partijen zonnebloempitten te decertificeren, is naar het oordeel van het College dus niet relevant of verweerster bij het treffen van maatregelen als bedoeld in artikel 91 van Verordening 889/2008 de in dat artikel beschreven procedure heeft gevolgd, alsmede of is voldaan aan de in dat artikel opgenomen materiële criteria. Over de verhouding tussen de artikelen 30, eerste lid en eerste alinea, van Verordening 834/2007 en 91 van Verordening 889/2008, bestaat, gelet op wat hiervoor is overwogen, geen twijfel die noopt tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof). Daartoe zal het College dus niet overgaan.
5. Artikel 30, eerste lid, van Verordening 834/2007 verplicht verweerster, wanneer er een onregelmatigheid wordt geconstateerd met betrekking tot de naleving van de voorschriften van deze verordening, ervoor te zorgen dat de etikettering en de reclame voor de volledige partij of productiegang waarop de onregelmatigheid betrekking heeft geen verwijzing naar de biologische productiemethode bevatten, mits dat in verhouding staat tot het belang van het voorschrift waarop inbreuk is gemaakt en tot de aard en de specifieke omstandigheden van de onregelmatige activiteiten.

Dit geschiedt door het nemen van het besluit tot decertificering door verweerster.

transportdocumenten

6.1 Volgens appellante vond het vervoer tussen productieveld en boot en in Turkije van warehouse naar de boot plaats met eigen vervoermiddelen en was het dus geen officieel en uitbesteed transport waarvoor vrachtbrieven zijn uitgegeven. Dat neemt niet weg dat de route wel inzichtelijk is gemaakt en voor Control Union duidelijk was. Het is niet aan verweerster om het werk van Control Union als de certificerende instantie opnieuw te doen. Of de certificerende instantie haar werk goed heeft gedaan, is volgens appellante iets waar de Europese Commissie over gaat. Verweerster is op grond van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b, van Verordening 1235/2008 slechts bevoegd tot het verifiëren van de zending en het viseren van het door Control Union afgegeven certificaat.

6.2.1 Het College overweegt dat op grond van artikel 31 van Verordening 889/2008, samengevat en voor zover van belang, biologische producten verzegeld moeten worden vervoerd of vergezeld moeten gaan van een transportdocument. In het laatste geval moet zowel de verzendende als ontvangende marktdeelnemer die transportdocumenten voor controle ter beschikking houden. Niet in geschil is dat het vervoer in Moldavië en Turkije niet verzegeld heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat het vervoer vergezeld moest gaan van transportdocumenten. Anders dan appellante betoogt, is het in het licht van het in artikel 31 van Verordening 889/2008 bepaalde niet voldoende dat de route inzichtelijk is gemaakt. Het ontbreken van die transportdocumenten, komt voor risico van appellante.

6.2.2 Zoals het College eerder heeft overwogen (zie de uitspraak van 28 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:433) zijn de Verordeningen 834/2007 en 889/2008 gericht op eerlijke concurrentie en een goede werking van de interne markt voor biologische producten, alsmede op het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in de als biologisch aangeduide producten, waarbij het uitgangspunt is dat in alle stadia van de productie, de verwerking en de afzet van biologische producten controles worden uitgevoerd op de naleving van de regelgeving. Dit betekent dat ook verweerster bevoegd en gehouden is controles te verrichten. Anders dan appellante onder verwijzing naar in het bijzonder artikel 13 van Verordening 1235/2008 aanvoert, betekent het feit dat Control Union voor de partijen zonnebloempitten een certificaat als bedoeld in artikel 33, eerste lid, onder d, van Verordening 834/2007 heeft afgegeven niet dat verweerster die partijen niet meer mag controleren en, als daartoe aanleiding voor is, mag vaststellen dat sprake is van een onregelmatigheid als hier aan de orde. De opvatting van appellante zou afbreuk doen aan het nuttig effect van Verordening 834/2007 als verweerster in de situatie dat ten onrechte een certificaat is afgegeven geen maatregelen zou kunnen nemen die voorkomen dat het product met een verwijzing naar de biologische productiemethode in de handel worden gebracht. Daarbij komt dat de bevoegdheid van een controlerende autoriteit als verweerster om op grond van artikel 30, eerste lid, van Verordening 834/2007 ten aanzien van een partij landbouwproducten vanwege een geconstateerde onregelmatigheid te besluiten tot decertificering, los staat van de bevoegdheid van de Europese Commissie om, zoals zij ook ten aanzien van Control Union heeft gedaan, de erkenning als bedoeld in artikel 33, tweede lid, van Verordening 834/2007 in te trekken. De erkenning van Control Union voor Moldavië is krachtens artikel 12 van Verordening 1235/2008 per 8 april 2019 ingetrokken.

6.2.3 De conclusie is dat nu de vereiste transportdocumenten ontbreken, sprake is van een onregelmatigheid als bedoeld in artikel 30, eerste lid, van Verordening 834/2007.

opbrengst per hectare

6.3.1 Verweerster heeft opgemerkt dat de opbrengst bij de producent in Moldavië met in 2017 3,1 ton en in 2018 2,8 ton per hectare de opbrengst voor niet-biologische percelen (in 2018 2,6 ton per hectare) overtreft. Bij biologische landbouw ligt de opbrengst per hectare lager dan bij niet-biologische landbouw en deze hoge opbrengst wijst daarom op niet-biologische teelt.

6.3.2 Appellante voert aan dat bij zonnebloemen de opbrengst in de niet-biologische landbouw niet veel hoger is dan in de biologische landbouw. Dit gewas is minder veeleisend dan andere gewassen en heeft veel minder risico op ziektes. De opbrengst is meer afhankelijk van de vaardigheden van de landbouwer dan van het feit of de teelt biologisch of niet-biologisch is. Appellante verwijst naar de door haar ingebrachte rapporten van dr. P. Ott, specialist biologische landbouw, en B. Dijkink, zelfstandig adviseur.

6.3.3 Het College is van oordeel dat verweerster onvoldoende heeft onderbouwd dat de opbrengst per hectare erop wijst dat de zonnebloempitten zijn geteeld in strijd met de voorschriften voor de biologische landbouw. Verweerster heeft de verklaring van appellante dat de opbrengst van de teelt van zonnebloempitten met name wordt beïnvloed door de vaardigheden van de landbouwer niet inhoudelijk weersproken, terwijl deze verklaring het College, gezien ook het ingebrachte rapport van dr. Ott, niet op voorhand onaannemelijk voorkomt.

vruchtwisseling

6.4 Op grond van artikel 12, eerste lid, aanhef en onder b, van Verordening 834/2007 geldt voor de biologische plantaardige productie, voor zover van belang, dat de vruchtbaarheid en de biologische activiteit van de bodem worden gehandhaafd en verbeterd door meerjarige vruchtwisseling. Partijen verschillen van mening over de uitleg van het begrip meerjarige vruchtwisseling. Van dit begrip is in de relevante verordeningen geen definitie gegeven en de uitleg van dit begrip is mede op basis van wat partijen hebben aangevoerd ook voor het College niet zonder meer duidelijk. Het College zal echter niet overgaan tot het stellen van een prejudiciële vraag hierover en het antwoord op de vraag of hier sprake is van een onregelmatigheid uitdrukkelijk in het midden laten. Het ontbreken van transportdocumenten vormt namelijk, zoals overwogen, een onregelmatigheid en verweerster was reeds daarom op grond van artikel 30, eerste lid, van Verordening 834/2007 bevoegd de partijen zonnebloempitten te decertificeren.

6.5 Naar het oordeel van het College staat de getroffen maatregel in verhouding tot het belang van het voorschrift waarop inbreuk is gemaakt en tot de aard en de specifieke omstandigheden van de onregelmatige activiteiten. Het gaat om een essentieel voorschrift, dat erop is gericht om vermenging of verwisseling van biologische met niet-biologische producten te voorkomen. Anders dan appellante betoogt, is in dit verband niet uitsluitend van belang dat een partij residuvrij is. De voorschriften ten aanzien van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zijn immers niet de enige voorschriften die gelden voor de biologische productie. Dat Control Union, ondanks het ontbreken van de vereiste transportdocumenten, een certificaat als bedoeld in artikel 33 van Verordening 834/2007 heeft afgegeven, en daarmee appellante de indruk gaf dat alles in orde was, maakt de getroffen maatregel niet disproportioneel. Daartoe wijst het College er mede op dat de Ukrain Guidelines per 1 januari 2019 ook van toepassing zijn op producten afkomstig uit Moldavië, en uitdrukkelijk voorzien in controle op onder meer transportdocumenten (traceability documentation). Voor professionele marktdeelnemers als appellante vormde dit een waarschuwing dat voor producten uit Moldavië te allen tijde transportdocumenten beschikbaar moeten zijn. Voor zover appellante heeft gesteld dat het decertificeringsbesluit ertoe heeft bijgedragen dat haar bio-certificaat (nadien) is ingetrokken, valt die intrekking buiten dit beroep en is het ook geen belang is waarmee verweerster bij haar besluit tot decertificering rekening moest (mocht) houden. Ook deze beroepsgrond faalt.

7. Appellante heeft geen belang (meer) bij afzonderlijke bespreking van haar beroepsgronden voor zover deze zien op de blokkadebesluiten. Met het decertificeringsbesluit zijn de blokkadebesluiten namelijk uitgewerkt en niet is gebleken dat appellante door de blokkadebesluiten schade heeft geleden. Dat de partijen minder waard zijn nu zij niet als biologisch kunnen worden afgezet, is niet het gevolg van de blokkades, maar van het decertificeringsbesluit. De opslagkosten gedurende de blokkade zijn het gevolg van de eigen keuze van appellante de partijen niet als niet-biologisch verder te verhandelen.

8. Het beroep is ongegrond.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.C. Stam, mr. A. Venekamp en mr. D. Brugman, in aanwezigheid van mr. I.C. Hof, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 13 april 2021.

De voorzitter is verhinderd te tekenen De griffier is verhinderd te tekenen