ECLI:NL:RVS:2011:BU5378

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	23-11-2011
Datum publicatie	23-11-2011
Zaaknummer	201101918/1/H3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBUTR:2010:BO9319, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij dertien besluiten van 5 augustus 2009, elf besluiten van 19 augustus 2009, drie besluiten van 26 augustus 2009, vier besluiten van 2 september 2009, zeven besluiten van 9 september 2009, een besluit van 30 september 2009, een besluit van 7 oktober 2009, een besluit van 11 november 2009, een besluit van 16 december 2009 en een besluit van 18 mei 2010 heeft het CPE aan verschillende leden van het Vakcentrum tarieven in rekening gebracht in verband met door het CPE bij deze leden uitgevoerde controles van eieren.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2012/45

Uitspraak

201101918/1/H3.

Datum uitspraak: 23 november 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de stichting Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (hierna: het CPE),

2. de vereniging Vakcentrum, beroepsorganisatie van zelfstandige detaillisten (hierna: het Vakcentrum), gevestigd te Woerden, en verschillende leden van het Vakcentrum,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 30 december 2010 in de zaken nrs. 10/2737 e.a. in het geding tussen:

het Vakcentrum en verschillende leden van het Vakcentrum

en

het CPE.

1. Procesverloop

Bij dertien besluiten van 5 augustus 2009, elf besluiten van 19 augustus 2009, drie besluiten van 26 augustus 2009, vier besluiten van 2 september 2009, zeven besluiten van 9 september 2009, een besluit van 30 september 2009, een besluit van 7 oktober 2009, een besluit van 11 november 2009, een besluit van 16 december 2009 en een besluit van 18 mei 2010 heeft het CPE aan verschillende leden van het Vakcentrum tarieven in rekening gebracht in verband met door het CPE bij deze leden uitgevoerde controles van eieren.

Bij een besluit van 25 september 2009, twee besluiten van 4 december 2009, een besluit van 18 december 2009, twee besluiten van 17 maart 2010 en een besluit van 12 juli 2010 heeft het CPE de door het Vakcentrum en de leden daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 december 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank de door het Vakcentrum en de leden daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd, de bezwaren tegen een van de besluiten van 5 augustus 2009, een van de besluiten van 19 augustus 2009 en drie van de besluiten van 2 september 2009 niet-ontvankelijk verklaard, de overige 38 in bezwaar bestreden besluiten herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het CPE bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 februari 2011, en het Vakcentrum en de leden bij brief, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. Het CPE heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 9 maart 2011.

Bij brief van 20 april 2011 heeft het CPE een verweerschrift ingediend. Bij brief van 6 mei 2011 hebben het Vakcentrum en de leden een verweerschrift ingediend.

Op 27 mei 2011 en 26 augustus 2011 heeft het CPE nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 november 2011, waar het CPE, vertegenwoordigd door zijn [directeur], bijgestaan door mr. R.J.M. van den Tweel en mr. M.C. van Engelen, beiden advocaat te Den Haag, en het Vakcentrum en de leden, vertegenwoordigd door drs. T.P.M. Urselmann, werkzaam bij het Vakcentrum, bijgestaan door mr. J.W.O. Croockewit, advocaat te Amsterdam, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 104 van de Grondwet worden belastingen van het Rijk geheven uit kracht van een wet. Andere heffingen van het Rijk worden bij de wet geregeld.

Ingevolge artikel 120 treedt de rechter niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen.

Ingevolge artikel 1 van de Landbouwkwaliteitswet (hierna: de Lkw), voor zover thans van belang, wordt voor de toepassing van het bepaalde bij of krachtens deze wet verstaan onder:

(…)

landbouwkwaliteitsbesluit: een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2;

controle-instelling: een privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, bedoeld in artikel 8;

(…).

Ingevolge artikel 2, eerste lid, eerste volzin, kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter bevordering van de afzet regelen worden gesteld betreffende de kwaliteit van producten.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, kunnen in een landbouwkwaliteitsbesluit een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid worden belast met het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dat besluit gestelde regels.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, kan een controle-instelling tarieven vaststellen voor de kosten ter zake van het in artikel 8 bedoelde toezicht en de keuring.

Ingevolge het derde lid, zoals dat ten tijde hier van belang in artikel 11 was opgenomen, behoeven de tarieven, bedoeld in het eerste lid, goedkeuring van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Ingevolge het vierde lid hebben de tarieven, bedoeld in het eerste en tweede lid, een rechtstreeks verband met de in die leden bedoelde activiteiten en belopen deze tarieven niet meer dan nodig is ter dekking van de gemaakte kosten die zijn toe te rekenen aan die onderscheiden activiteiten.

Ingevolge artikel 3 van het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007 (hierna: het Lkb 2007) worden eieren slechts in de handel gebracht indien voldaan is aan artikel 116 en Bijlage XIV A, punten II, III en IV van verordening (EG) 1234/2007 en de artikelen 2, 4, 5 tot en met 23 en 29 van verordening (EG) 589/2008.

Ingevolge artikel 13, aanhef en onder a, is het CPE de instantie, bedoeld in artikel 15, tweede lid, van verordening (EG) 543/2008 en artikel 24, eerste lid, van verordening (EG) 589/2008 en belast met het toezicht op de naleving van bij of krachtens dit besluit gestelde regels ten aanzien van eieren en ten aanzien van vlees van pluimvee.

2.2. Op 24 oktober 2008 heeft het CPE ter uitvoering van artikel 11 van de Lkw een tarievenblad voor het jaar 2009 vastgesteld, dat op 18 mei 2009 door de minister is goedgekeurd. In dat tarievenblad was bepaald dat een detailhandelsbedrijf met één kassa per controle € 65,00 diende te betalen en dat een detailhandelsbedrijf met meer dan één kassa per controle € 159,00 diende te betalen.

Het hoger beroep van het CPE

2.3. Het hoger beroep van het CPE richt zich niet tegen de beslissingen die de rechtbank heeft genomen naar aanleiding van haar oordeel dat het CPE de bezwaren tegen vijf besluiten niet-ontvankelijk had moeten verklaren.

2.4. Het CPE betoogt allereerst dat de rechtbank het in rekening brengen van de onderhavige tarieven aan de leden van het Vakcentrum ten onrechte als het heffen van een belasting heeft aangemerkt. Het voert daartoe aan dat het hier het heffen van een retributie betreft, aangezien de leden van het Vakcentrum profijt hebben van de controles ter zake waarvan de tarieven in rekening zijn gebracht.

2.4.1. De hier aan de orde zijnde tarieven zijn in rekening gebracht naar aanleiding van controles van eieren die het CPE op grond van artikel 13, aanhef en onder a, van het Lkb 2007 bij de leden van het Vakcentrum heeft uitgevoerd en zijn overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van de Lkw bedoeld om deze controles te bekostigen. De controles strekken tot toezicht op de naleving van de in artikel 3 van het Lkb 2007 bedoelde regels betreffende eieren, welke regels, gelet op dat artikel, in acht moeten worden genomen bij het in de handel brengen van eieren. Deze controles dienen in het bijzonder het belang van de gecontroleerde ondernemingen. Al deze ondernemingen houden zich bezig met het in de handel brengen van eieren. De controles belemmeren oneerlijke concurrentie tussen ondernemingen die zich wel en niet houden aan de op eieren van toepassing zijnde regels. Zij kunnen bovendien bewerkstelligen dat consumenten vertrouwen hebben in de sector. Aangezien derhalve de onderhavige tarieven aan de leden van het Vakcentrum in rekening zijn gebracht ter bekostiging van overheidsactiviteiten die in het bijzonder ten dienste van hen zijn verricht, moet het in rekening brengen van deze tarieven worden aangemerkt als het heffen van een retributie. De rechtbank heeft het in rekening brengen van de tarieven dan ook ten

onrechte als het heffen van een belasting aangemerkt. Het betoog slaagt.

2.5. Het hoger beroep van het CPE is reeds hierom gegrond. De overige gronden van het hoger beroep van het CPE behoeven geen bespreking. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, doch alleen voor zover aangevallen. Dit betekent dat de uitspraak in stand dient te blijven voor zover daarbij het beroep tegen een van de besluiten van 4 december 2009, in zoverre dat strekt tot ongegrondverklaring van de bezwaren tegen de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten, gegrond is verklaard, dat besluit in zoverre is vernietigd, de genoemde bezwaren niet-ontvankelijk zijn verklaard en is bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van voormeld besluit van 4 december 2009. De uitspraak van de rechtbank dient voorts in stand te blijven voor zover het CPE daarbij is veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van het Vakcentrum en de leden van het Vakcentrum tot wie de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten zijn gericht, aangezien de door de rechtbank uitgesproken proceskostenveroordeling mede de niet bestreden gegrondverklaring van het beroep tegen het op die vijf besluiten betrekking hebbende deel van voormeld besluit van 4 december 2009 betreft en de hoogte van het bedrag van deze proceskostenveroordeling in hoger beroep niet is betwist. Ten slotte dient de uitspraak van de rechtbank tevens in stand te blijven voor zover daarbij is bepaald dat het CPE het griffierecht vergoedt dat voor de behandeling van het beroep tegen voormeld besluit van 4 december 2009 is betaald door het Vakcentrum en de leden van het Vakcentrum tot wie de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten zijn gericht.

Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de bij de rechtbank ingestelde beroepen, behalve voor zover gericht tegen voormeld besluit van 4 december 2009, in zoverre dat strekt tot ongegrondverklaring van de bezwaren tegen de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten, behandelen, ervan uitgaande dat het in rekening brengen van de onderhavige tarieven het heffen van een retributie betreft.

De bij de rechtbank ingestelde beroepen

2.6. Het Vakcentrum en de leden hebben in beroep allereerst betoogd dat het CPE de onderhavige tarieven in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel aan de leden in rekening heeft gebracht. Zij hebben daartoe aangevoerd dat in artikel 11 van de Lkw onvoldoende concreet is bepaald aan wie en naar aanleiding van welk feit tarieven in rekening kunnen worden gebracht.

2.6.1. De beoordeling van de vraag of de onderhavige tarieven door artikel 11 van de Lkw voldoende concreet zijn geregeld, komt neer op een toetsing van de Lkw aan artikel 104 van de Grondwet, waarin is bepaald dat heffingen van het Rijk geregeld moeten worden bij de wet. De Afdeling is, ook als het een retributie betreft, daartoe niet bevoegd, aangezien in artikel 120 van de Grondwet is bepaald dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen. De Afdeling merkt daarbij op dat, zoals de Hoge Raad in het arrest van 14 april 1989 (NJ 1989, 469) heeft overwogen, artikel 120 van de Grondwet evenmin toestaat dat de rechter wetten toetst aan fundamentele rechtsbeginselen die nog geen uitdrukking hebben gevonden in een ieder verbindende verdragsbepalingen. Het betoog kan derhalve niet leiden tot vernietiging van de bij de rechtbank bestreden besluiten.

2.7. Het Vakcentrum en de leden hebben in beroep voorts betoogd dat het in rekening brengen van de onderhavige tarieven aan de leden in strijd is met het rapport "Maat houden", dat in juni 1996 is uitgebracht door een interdepartementale werkgroep van het Rijksoverheidsproject "Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit". Het Vakcentrum en de leden hebben daartoe aangevoerd dat in het rapport "Maat houden" als uitgangspunt is neergelegd dat de handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen wordt gefinancierd, welk uitgangspunt zich in beginsel verzet tegen doorberekening van handhavingskosten aan betrokken particulieren.

2.7.1. Het rapport "Maat houden" behelst wenken voor de wet- en regelgever bij de totstandbrenging van regels op het gebied van het doorberekenen van bepaalde overheidskosten. Niet kan worden staande gehouden dat de rechtmatigheid van het in rekening brengen van de onderhavige tarieven en de geldigheid en rechtmatigheid van de daaraan ten grondslag liggende wet- en regelgeving afhankelijk is van

het voldoen aan deze wenken. Ook dit betoog kan derhalve niet leiden tot vernietiging van de bij de rechtbank bestreden besluiten.

2.8. Het Vakcentrum en de leden hebben in beroep verder betoogd dat controles van eieren bij de leden door het CPE onnodig zijn. Zij voeren daartoe aan dat het CPE de bij de leden aanwezige eieren reeds bij hun leveranciers op de van toepassing zijnde handelsnormen heeft gecontroleerd. Daarnaast hebben zij betoogd dat het CPE in ieder geval ten onrechte aanleiding heeft gezien om de frequentie van de controles met ingang van 2009 te verhogen.

2.8.1. In artikel 24, tweede lid, van Verordening (EG) Nr. 589/2008 van de Commissie van 23 juni 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat betreft de handelsnormen voor eieren (PB 2008 L 163), uit welke verordening de in artikel 3 van het Lkb 2007 bedoelde regels mede voortvloeien, is bepaald dat de inspectiediensten die door de lidstaten van de Europese Unie zijn aangewezen om toe te zien op de naleving van de in die verordening neergelegde handelsnormen voor eieren, zoals in Nederland het CPE, eieren in alle stadia van het in de handel brengen controleren. Gelet op artikel 1, aanhef en onder n, van die verordening, wordt daarin onder "in de handel brengen" mede het bedrijfsmatig te koop aanbieden of verkopen van eieren begrepen. Gelet hierop, bestaat geen grond voor het oordeel dat controles van eieren bij de leden door het CPE onnodig zijn.

Op 24 oktober 2008 heeft het CPE een wenselijkheidsplanning met betrekking tot de op basis van het Lkb 2007 te verrichten controles in 2009 en 2010 vastgesteld. Het CPE heeft daarbij besloten om de frequentie van de controles bij detailhandelsbedrijven te verhogen van één controle per vijf jaar naar één controle per drie jaar. In het jaarverslag van het CPE over het jaar 2008 is toegelicht dat een verhoging van het aantal controles noodzakelijk was, gezien het aantal en de aard van de in 2008 bij controles bij detailhandelsbedrijven geconstateerde afwijkingen. In dat licht bestaat geen grond voor het oordeel dat het CPE de frequentie van de controles niet in redelijkheid heeft kunnen verhogen.

Het betoog faalt.

2.9. Het Vakcentrum en de leden hebben in beroep tevens betoogd dat de tariefstelling door het CPE willekeurig is en dat de aan de leden in rekening gebrachte tarieven onevenredig hoog zijn. Ook hebben zij betoogd dat het CPE in strijd met artikel 11, vierde lid, van de Lkw heeft gehandeld door in deze tarieven een deel van zijn exploitatieverlies over het jaar 2008 door te berekenen.

2.9.1. Het CPE heeft aan de hand van zijn begroting voor het jaar 2009 toegelicht dat de in het tarievenblad voor het jaar 2009 neergelegde tarieven zijn gebaseerd op de verwachte kosten van de in 2009 uit te oefenen toezichtactiviteiten en op een deel van het verlies dat het CPE heeft geleden doordat de kosten van de in 2008 uitgeoefende toezichtactiviteiten hoger waren dan de opbrengst van de in dat jaar in rekening gebrachte tarieven. Zoals het voorts heeft toegelicht, wilde het CPE dat het over het jaar 2008 geleden verlies in de vier daaropvolgende jaren zou worden ingelopen. Dat in de voor het jaar 2009 vastgestelde tarieven een deel van het exploitatieverlies van het CPE over het jaar 2008 is doorberekend, laat onverlet dat deze tarieven overeenkomstig artikel 11, vierde lid, van de Lkw rechtstreeks verband houden met de toezichtactiviteiten van het CPE, aangezien dat verlies voortkomt uit de kosten van deze toezichtactiviteiten. In artikel 11, vierde lid, van de Lkw is niet bepaald dat de in een bepaald jaar in rekening gebrachte tarieven uitsluitend verband moeten houden met de kosten van de in dat jaar verrichte toezichtactiviteiten. Derhalve heeft het CPE niet in strijd met deze bepaling gehandeld door in de aan de leden van het Vakcentrum in rekening gebrachte tarieven een deel van het over het jaar 2008 geleden verlies door te berekenen.

Zoals het CPE heeft uiteengezet, zijn de in voormeld tarievenblad neergelegde tarieven bepaald door het totaalbedrag van de verwachte kosten van de in 2009 uit te oefenen toezichtactiviteiten en een deel van het over het jaar 2008 geleden verlies te verdelen over het aantal in 2009 te verrichten toezichtactiviteiten. Daarbij zijn de te controleren ondernemingen in verschillende categorieën verdeeld en is per categorie, mede rekening houdend met de omvang van de daartoe behorende ondernemingen, een

apart tarief per controle vastgesteld. Gelet hierop, is de tariefstelling door het CPE niet willekeurig. Dat in de begroting geen onderscheid is gemaakt tussen controles van eieren en controles van pluimveevlees doet daar niet aan af, aangezien dat onderscheid moeilijk kan worden gemaakt, omdat, zoals het CPE heeft toegelicht, een controleur bij een onderneming dikwijls de naleving van zowel de normen voor eieren als de normen voor pluimveevlees controleert. Artikel 11, vierde lid, van de Lkw laat toe dat de relatie tussen de tarieven en de verschillende toezichtactiviteiten niet per afzonderlijke activiteit bestaat, mits het totale bedrag van de tarieven niet meer beloopt dan de totale kosten van de verrichte toezichtactiviteiten.

De hoogte van de in dit geval in rekening gebrachte tarieven bedraagt overeenkomstig voormeld tarievenblad € 65,00 voor de leden van het Vakcentrum met één kassa en € 159,00 voor de leden met meer dan één kassa. Geen grond bestaat voor het oordeel dat deze tarieven onredelijk hoog zijn.

Het betoog faalt.

2.10. De bij de rechtbank ingestelde beroepen dienen, behalve voor zover gericht tegen voormeld besluit van 4 december 2009, in zoverre dat strekt tot ongegrondverklaring van de bezwaren tegen de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten, alsnog ongegrond te worden verklaard.

Het hoger beroep van het Vakcentrum en de leden

2.11. Ter zitting is het hoger beroep van het Vakcentrum en de leden ingetrokken, voor zover dat is ingesteld door de leden tot wie de vijf hiervoor onder 2.3 bedoelde besluiten zijn gericht.

2.12. Het hoger beroep van het Vakcentrum en de leden is niet gericht tegen de hiervoor onder 2.3 bedoelde beslissingen van de rechtbank, maar tegen verschillende overwegingen waarop de overige beslissingen van de rechtbank zijn gebaseerd. Nu de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze laatstgenoemde beslissingen betreft, moet worden vernietigd, zoals hiervoor onder 2.5 is overwogen, hebben het Vakcentrum en de leden geen belang bij een beoordeling van hun hoger beroep.

2.13. Het hoger beroep van het Vakcentrum en de leden is niet-ontvankelijk.

2.14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep van de stichting Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 30 december 2010 in de zaken nrs. 10/2737 e.a., behalve voor zover daarbij het beroep tegen het besluit van de onder I. genoemde stichting van 4 december 2009, kenmerk 09/B0327, in zoverre dat strekt tot ongegrondverklaring van de bezwaren tegen besluiten die zijn gericht tot [detaillist A] C1000, gevestigd te Haastrecht, Coop [detaillist B] Schoonebeek, gevestigd te Schoonebeek, Plus [detaillist C], gevestigd te Kerkrade, C1000 versmarkt voordeelmarkt, gevestigd te Bleiswijk, en Spar Sterrenwijk, gevestigd te Utrecht, gegrond is verklaard, dat besluit in zoverre is vernietigd, de hiervoor genoemde bezwaren niet-ontvankelijk zijn verklaard, is bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het hiervoor genoemde besluit van 4 december 2009, de onder I. genoemde stichting is veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van de vereniging Vakcentrum, beroepsorganisatie van zelfstandige detaillisten, en de vijf hiervoor genoemde ondernemingen tot een bedrag van € 2949,75 (zegge: tweeduizendnegenhonderdnegenenveertig euro en vijfenzeventig cent) en is bepaald dat de onder I. genoemde stichting het door de hiervoor genoemde vereniging en de vijf

hiervoor genoemde ondernemingen voor de behandeling van het beroep tegen het hiervoor genoemde besluit van 4 december 2009 betaalde griffierecht ten bedrage van € 298,00 (zegge: tweehonderdachtennegentig euro) vergoedt;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen, behalve voor zover gericht tegen het onder II. genoemde besluit van 4 december 2009, in zoverre dat strekt tot ongegrondverklaring van de onder II. genoemde bezwaren, ongegrond;

IV. verklaart het hoger beroep van de onder II. genoemde vereniging en verschillende leden van deze vereniging niet-ontvankelijk.

Aldus vastgesteld door mr. P. van Dijk, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Vries, ambtenaar van staat.

w.g. Van Dijk w.g. De Vries

voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 november 2011

582.