

AB 2015/353: Zorgvuldigheidsbeginsel. Ontbreken zorgvuldige voorbereiding en daadkrachtige motivering besluit minister door geen rekenschap te ge...

Instantie:	College van Beroep voor het bedrijfsleven	Datum:	16 juni 2015
Magistraten:	Mrs. H.A.B. van Dorst-Tatomir, R.R. Winter, H.A.A.G. Vermeulen	Zaaknr:	AWB 14/146
Conclusie:	-		
Noot:	S. Dielemans-Goossens	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:CBB:2015:203, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 16-06-2015 Download gedrukte versie (PDF)		

Wetgang: Art. 3:2, 7:12 Awb; art. 21, 25, 26, 29 Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's (Regeling Preventie)

Brondocument: CBb, 16-06-2015, nr. AWB 14/146

Essentie

De minister had in het besluit tot weigering van een erkenning kenbaar rekenschap moeten geven van beschikbare informatie en had moeten bezien of deze informatie tot inwilliging van het verzoek had kunnen leiden.

Samenvatting

Het College ziet zich in deze zaak voor de vraag gesteld of het bestreden besluit voor zover het de weigering van de erkenningen betreft, in rechte stand kan houden. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend en overweegt daartoe als volgt. (...)

Het College acht de informatie waarover verweerder ten tijde van het nemen van het bestreden besluit beschikte van een zodanig gewicht en betekenis dat in het licht daarvan de enkele verwijzing door verweerder naar een nog vigerende erkenning op dezelfde locatie hier overtuigingskracht mist.

Verweerder had zich van deze informatie in het bestreden besluit kenbaar rekenschap moeten geven en had moeten bezien of die omstandigheden tot inwilliging van het verzoek van appellant hadden kunnen en behoren te leiden.

Het College heeft er bij het vormen van zijn oordeel niet aan voorbijgezien dat verweerder zijn weigering om de gevraagde erkenning te verlenen mede heeft doen steunen op een verwijzing naar de uitspraak van het College van 15 juli 2009 (ECLI:NL:CBB:2009:BJ6540). Deze verwijzing levert hier echter niet een draagkrachtige redengeving van het bestreden besluit op. Nog daargelaten dat het in dat geval een ander normatief kader betrof en in het midden gelaten de vraag of argumenten ontleend aan dat kader zich voor onverkorte transplantatie naar het hier toepasselijke regelgevende kader zouden lenen, was in dat geval geen sprake van een vergelijkbare situatie. (...)

Het kennelijk eveneens als motivering in het bestreden besluit door verweerder ingenomen standpunt dat het buiten het huidige geding valt om de erkenning van C. en de geldigheid daarvan inhoudelijk te beoordelen levert evenmin een draagkrachtige motivering van dat besluit op. (...)

Het voren overwogene voert het College tot de slotsom dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en genomen en tevens een draagkrachtige motivering ontbeert. Dat betekent dat het bestreden besluit wegens strijd met het bepaalde bij de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht niet in stand kan blijven.

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 16 juni 2015 in de zaak tussen:

A., h.o.d.n. B., te Eersel, appellant, gemachtigde mr. W.P.N. Remie,
en

de Staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder, gemachtigde mr. W.L.C. Rijk.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2013 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvragen voor een erkenning voor een runderverzamelcentrum, voor een varkensverzamelcentrum, voor een schapen- en geitenverzamelcentrum en voor een reinigings- en ontsmettingsplaats voor de locatie (plaats), afgewezen.

Bij besluit van 24 januari 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van appellant tegen het primaire besluit ongegrond verklaard en de bezwaren tegen brieven van 30 juli en 7 augustus 2013 niet-ontvankelijk verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 25 februari 2015.

Appellant en verweerder hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde.

Overwegingen

1. Het College neemt de volgende, niet betwiste, feiten als vaststaand aan.

C. had voor de locatie aan de (plaats), van 16 juni 2004 tot 18 maart 2014 een erkenning voor een varkensverzamelcentrum en voor een reinigings- en ontsmettingsplaats op grond van de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's (Regeling). C. is op 28 december 2010 failliet verklaard en verricht geen activiteiten meer.

Bij besluit van 4 februari 2011 heeft verweerder de erkenning van C. als verzamelcentrum voor varkens geschorst gelet op het faillissement van C. Vanaf 4 februari 2011 is het C. niet meer toegestaan op de betrokken locatie varkens te verzamelen of veewagens te reinigen of te ontsmetten.

Op 8 maart 2013 heeft appellant de aanvragen ingediend voor een erkenning voor een runderverzamelcentrum, een varkensverzamelcentrum, een schapen- en geiten verzamelcentrum en een reinigings- en ontsmettingsplaats op meergenoemde locatie in (plaats).

Bij het primaire besluit van 17 juni 2013 heeft verweerder deze aanvragen afgewezen. Aan deze afwijzingen heeft verweerder, onder verwijzing naar titel 2, hoofdstuk 2, paragrafen 2.1 en 2.2 van de Regeling, ten grondslag gelegd dat voor de locatie in (plaats) reeds een erkenning was verleend, en het op grond van de Regeling niet mogelijk was om aan meer dan één exploitant een erkenning te verlenen. Pas nadat de huidige exploitant aan verweerder zou hebben laten weten dat hij niet langer gebruik wil maken van de erkenning, zou verweerder de erkenning intrekken.

Bij het bezwaarschrift van 26 juli 2013 heeft appellant een uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel van 25 juli 2013 overgelegd waaruit blijkt dat C. op 28 oktober 2010 in staat van faillissement is verklaard en dat de bedrijfsactiviteiten zijn gestaakt.

Op 3 oktober 2013 heeft appellant op verzoek van verweerder de schriftelijke huurovereenkomst toegezonden. Daaruit blijkt dat appellant per 1 februari 2013 voor een periode van 9 jaar de stallen, kantoorruimte, een loods en een spuihal gelegen aan (adres) huurt van D.

Op 14 november 2013 heeft verweerder een verzoek van appellant tot intrekking van de erkenning van C. ontvangen.

Op 20 januari 2014 heeft appellant verweerder gemeld dat hij nog geen beslissing op zijn verzoek heeft ontvangen.

Bij het bestreden besluit van 24 januari 2014 heeft verweerder de bezwaren van appellant ongegrond verklaard en dat besluit doen steunen op, samengevat weergegeven, de volgende motivering.

De Regeling geeft uitvoering aan richtlijn 91/68/EEG inzake veterinaire voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer in schapen en geiten en richtlijn 64/424/EEG inzake veterinaire vraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in runderen en varkens. Deze richtlijnen beogen, aldus verweerder, het intracommunautaire handelsverkeer te vergemakkelijken door eisen te stellen aan de plaatsen van herkomst en van het inladen van dieren om te voorkomen dat de dieren tot verbreiding van besmettelijke ziekten aanleiding geven. De Regeling stelt bij de erkenning van verzamelplaatsen daarom zowel eisen aan het bijeenbrengen van verschillende diersoorten, diercategorieën of evenhoevigen als aan de ligging, constructie en bedrijfsruimte van een verzamelplaats. Een verzamelcentrum moet zodanig zijn gelegen, ontworpen en geconstrueerd dat de bioveiligheid groot genoeg is om te voorkomen dat er ernstige besmettelijke dierziekten naar andere bedrijven verspreid worden. Een erkenning voor een

verzamelplaats is dan ook strikt locatiegebonden, aldus verweerder. Hetzelfde geldt voor een erkenning van een reinigings- en ontsmettingsplaats. Het is derhalve het systeem van de Regeling dat zich, aldus verweerder, verzet tegen verlening van een erkenning voor een verzamelplaats en reinigings- en ontsmettingsplaats aan meer dan één bedrijf op eenzelfde locatie.

Ten aanzien van de door appellant in het geding gebrachte huurovereenkomst en de daarmee samenhangende argumenten heeft verweerder in het bestreden besluit overwogen dat het buiten de omvang van het geding valt om de erkenning van C. te beoordelen. Of er wellicht reden is de erkenning van C. in te trekken doet daar, aldus verweerder, niet aan af. Het verzoek om vergoeding van de proceskosten heeft verweerder afgewezen.

Op 28 februari 2014 heeft verweerder appellant bericht dat hij op die dag aan de curator zijn voornemen kenbaar heeft gemaakt om de erkenning van C. in te trekken. De curator heeft tot en met 14 maart 2014 om op dit voornemen te reageren. Als de curator niet reageert zal verweerder de erkenning in de week van 17 maart 2014 intrekken. Nadat de erkenning van C. is ingetrokken kan appellant een aanvraag voor erkenning indienen.

Op 18 maart 2014 heeft verweerder de curator bericht dat de erkenning met onmiddellijke ingang is ingetrokken. Op het voornemen omtrent de intrekking heeft de curator niet gereageerd. In april 2014 heeft appellant een (nieuwe) aanvraag om erkenningen voor de locatie in (plaats) ingediend.

Op 29 juli 2014 is het faillissement van C. opgeheven bij gebrek aan baten.

2. Appellant voert in beroep aan dat verweerder de afwijzing van zijn aanvragen ten onrechte heeft doen steunen op het feit dat voor deze locatie reeds een erkenning is verleend aan C. In de eerste plaats ontbreekt, aldus appellant, in de Regeling de grondslag om een erkenning te weigeren als er reeds een erkenning is verleend. In de tweede plaats is C. in 2010 failliet verklaard en ontplooit zij geen activiteiten meer. Appellant heeft hiervan stukken overgelegd aan verweerder. Verweerder heeft ten onrechte de erkenning van de failliete vennootschap niet ingetrokken hoewel appellant hierom heeft verzocht.
3. Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Regeling, kan een varkensverzamelcentrum of een runderverzamelcentrum door de minister worden erkend indien:
 - a. het verzamelcentrum voldoet aan de eisen, genoemd in artikel 11, eerste lid, onderdeel d, van richtlijn nr. 64/432/EEG;
 - b. het verzamelcentrum zodanig is gelegen, ontworpen en geconstrueerd en op zodanige wijze wordt geëxploiteerd dat de bioveiligheid groot genoeg is om te voorkomen dat er ernstige besmettelijke dierziekten naar andere bedrijven of tussen opeenvolgende partijen dieren die het verzamelcentrum passeren, verspreid worden;
 - c. op het verzamelcentrum één of meer reinigings- en ontsmettingsplaatsen die allen voldoen aan de eisen, genoemd in artikel 26, aanwezig zijn om vervoermiddelen te reinigen en ontsmetten.Op grond van artikel 21, vierde lid, van de Regeling, wordt een schapen- en geitenverzamelcentrum door de minister erkend indien:
 - a. het verzamelcentrum voldoet aan de eisen, genoemd in artikel 8bis, eerste lid, onderdeel d, van richtlijn nr. 91/68/EEG;
 - b. het verzamelcentrum zodanig is gelegen, ontworpen en geconstrueerd en op zodanige wijze wordt geëxploiteerd dat de bioveiligheid groot genoeg is om te voorkomen dat er ernstige besmettelijke dierziekten naar andere bedrijven of tussen opeenvolgende partijen dieren die het verzamelcentrum passeren, verspreid worden;
 - c. op het verzamelcentrum een of meer reinigings- en ontsmettingsplaatsen die allen voldoen aan

de eisen, genoemd in artikel 26, aanwezig zijn om vervoermiddelen te reinigen en ontsmetten. Op grond van artikel 25, eerste lid, van de Regeling, kan de minister, indien een verzamelcentrum niet of niet meer aan de eisen, bedoeld in artikel 21, eerste tot en met vierde en zesde lid, voldoet, of niet aan de verplichtingen opgenomen in artikel 23, respectievelijk 24 voldoet:

- a. nadere voorschriften verbinden aan de erkenning;
- b. de erkenning met onmiddellijke ingang schorsen of intrekken.

Op grond van artikel 26, eerste lid, van de Regeling, vindt erkenning van een reinigings- en ontsmettingsplaats door de minister plaats, indien:

- a. de plaats zodanig is ingericht en wordt geëxploiteerd dat een deugdelijke en efficiënte reiniging en ontsmetting van vervoermiddelen kan plaatsvinden ongeacht het type vervoermiddel en onder alle klimatologische omstandigheden. De reiniging en ontsmetting wordt zodanig uitgevoerd dat de bioveiligheid niet in gevaar komt.

Op grond van artikel 29, eerste lid, van de Regeling, kan de minister de erkenning met onmiddellijke ingang schorsen of intrekken, indien een reinigings- en ontsmettingsplaats niet of niet meer aan de eisen, bedoeld in artikel 26, eerste lid, voldoet, of niet aan de verplichtingen opgenomen in artikel 28 voldoet.

- 4.1 Het College ziet zich in deze zaak voor de vraag gesteld of het bestreden besluit voor zover het de weigering van de erkenningen betreft, in rechte stand kan houden. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend en overweegt daartoe als volgt.
- 4.2 Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit waarbij verweerder de weigering van de erkenningen handhaafde, had hij reeds de erkenningen van C. geschorst vanwege haar faillissement. Verweerder was er op dat moment niet alleen van op de hoogte dat ten gevolge hiervan C. het varkensverzamelcentrum en de reinigings- en ontsmettingsplaats al meer dan twee jaar niet mocht gebruiken, maar wist ook dat C. de komende jaren niet over de gebouwen en voorzieningen op de locatie in (plaats) zou kunnen beschikken omdat deze inmiddels waren verhuurd aan appellant voor een periode van 9 jaar.
- 4.3 Het College acht de informatie waarover verweerder ten tijde van het nemen van het bestreden besluit beschikte van een zodanig gewicht en betekenis dat in het licht daarvan de enkele verwijzing door verweerder naar een nog vigerende erkenning op dezelfde locatie hier overtuigingskracht mist. Verweerder had zich van deze informatie in het bestreden besluit kenbaar rekenschap moeten geven en had moeten bezien of die omstandigheden tot inwilliging van het verzoek van appellant hadden kunnen en behoren te leiden.

Het College heeft er bij het vormen van zijn oordeel niet aan voorbijgezien dat verweerder zijn weigering om de gevraagde erkenning te verlenen mede heeft doen steunen op een verwijzing naar de uitspraak van het College van 15 juli 2009 (ECLI:NL:CBB:2009:BJ6540).

Deze verwijzing levert hier echter niet een draagkrachtige redengeving van het bestreden besluit op. Nog daargelaten dat het in dat geval een ander normatief kader betrof en in het midden gelaten de vraag of argumenten ontleend aan dat kader zich voor onverkorte transplantatie naar het hier toepasselijke regelgevende kader zouden lenen, was in dat geval geen sprake van een vergelijkbare situatie. Daar betrof het immers een weigering van een tweede erkenning voor dezelfde locatie aan een organisatie die reeds over één erkenning voor deze locatie beschikte. In het onderhavige geval was de werking van de nog vigerende erkenning reeds geschorst, ontbrak iedere aanwijzing dat die schorsing te gelegener tijd weer zou worden opgeheven en beschikte de nieuwe gegadigde voor deze locatie reeds over een huurovereenkomst voor een periode van 9 jaar

ter zake. Het College heeft in (het systeem van) de Regeling geen aanknopingspunten kunnen vinden voor het oordeel dat in een geval als hier aan de orde, waarin verwarring over rechten en plichten van appellant en C. ter zake nauwelijks denkbaar was en de intrekking van de erkenningen van laatstgenoemde op termijn bepaald niet uitgesloten moet worden geacht, het verlenen van erkenningen als door appellant gevraagd niet mogelijk zou zijn.

- 4.4** Het kennelijk eveneens als motivering in het bestreden besluit door verweerder ingenomen standpunt dat het buiten het huidige geding valt om de erkenning van C. en de geldigheid daarvan inhoudelijk te beoordelen levert evenmin een draagkrachtige motivering van dat besluit op. Appellant heeft met de verwijzing naar bedoelde omstandigheden immers niet de geldigheid van de erkenning van C. tot voorwerp van debat gemaakt, maar heeft aan de hiervoor geschetste omstandigheden een argument willen ontlelen om — en derhalve binnen de omvang van het geding — zijn betoog, dat de handhaving van de weigering van de door hem gevraagde erkenning niet in stand kan blijven, kracht bij te zetten.
- 4.5** Het voren overwogene voert het College tot de slotsom dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en genomen en tevens een draagkrachtige motivering ontbeert. Dat betekent dat het bestreden besluit wegens strijd met het bepaalde bij de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht niet in stand kan blijven.
- 5.** Het beroep is gegrond en het College zal het bestreden besluit vernietigen.
- 6.** Het College veroordeelt verweerder in de door appellant gemaakte proceskosten. Het gaat om indiening van een beroepschrift en het verschijnen ter zitting, alsmede indiening van een bezwaarschrift voor een zaak van gemiddelde zwaarte, derhalve 3 punten ad € 490 per punt. De proceskosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand derhalve vast op € 1.470.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op opnieuw op de bezwaren van appellant te beslissen met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 328 aan appellant te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellant tot een bedrag van € 1.470.

Noot

Auteur: S. Dielemans-Goossens 

- 1.** In deze uitspraak laat het College een kritische beoordeling zien van de voorbereiding en de motivering van een besluit door de minister. Het College maakt duidelijk dat de minister zich bij het nemen van besluiten niet kan verschuilen achter een strikte benadering van de regelgeving, maar dat alle omstandigheden van het geval in aanmerking moeten worden genomen en moeten terugkomen in de motivering van het besluit.

2. Het gaat in deze zaak om de aanvraag voor een erkenning voor een verzamelcentrum voor verschillende soorten vee en voor een reinigings- en ontsmettingsplaats. Voor dergelijke erkenningsaanvragen vormt de Regeling Preventie het kader. Deze regeling bevat onder meer regels voor het reinigen en ontsmetten van veetransportmiddelen en voorziet in meldings-, monitorings- en bestrijdingsregels voor besmettelijke dierziektes, zoals varkenspest, vogelgriep en BSE. Een verzamelcentrum dat voldoet aan de vereisten van de Regeling Preventie kan door de minister worden erkend. Eén van die vereisten is dat het verzamelcentrum zodanig gelegen is dat wordt voorkomen dat er ernstige dierziektes naar andere bedrijven verspreid worden. Dit vereiste heeft volgens de minister tot gevolg dat een erkenning strikt locatiegebonden is en dat het systeem van de Regeling Preventie zich verzet tegen verlening van een erkenning aan meer dan één bedrijf op eenzelfde locatie.
3. Appellant in deze zaak had een erkenning aangevraagd op een locatie waar zich eerder een — erkend — varkensverzamelcentrum en een reinigings- en ontsmettingsplaats bevond. De erkenning van dit verzamelcentrum was bij besluit van 4 februari 2011 door de minister geschorst gelet op het faillissement van de betreffende exploitant eind 2010. Daarmee was het deze exploitant niet langer toegestaan om op deze locatie varkens te verzamelen of veewagens te reinigen of ontsmetten. Dit weerhield de minister er echter niet van om de aanvragen van appellant van maart 2013 bij het primaire besluit af te wijzen op de grond dat voor de locatie al een erkenning was verleend (namelijk de geschorste erkenning). Met het schorsen van de erkenning is deze niet automatisch ingetrokken. Intrekking van de geschorste erkenning is volgens de minister pas aan de orde nadat de houder laat weten hiervan geen gebruik meer te willen maken. In de bezwaarprocedure heeft appellant vervolgens stukken overgelegd waaruit het faillissement en het staken van de bedrijfsactiviteiten van de geschorste erkenninghouder blijkt, alsmede een huurovereenkomst die duidelijk maakt dat appellant per 1 februari 2013 alle gebouwen op de betreffende locatie huurt voor een periode van negen jaar. De minister blijft echter ook in bezwaar bij het standpunt dat het verlenen van twee erkenningen op dezelfde locatie niet mogelijk is. De minister stelt daarbij dat het buiten de omvang van het geding valt om de eerdere erkenning te beoordelen en te bezien of er reden is om deze erkenning in te trekken.
4. Het College oordeelt dat de weigering van de erkenning in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel en dat de weigering geen stand kan houden. Het College meent dat de informatie waarover de minister beschikte bij het nemen van het bestreden besluit — namelijk dat de eerdere erkenninghouder in staat van faillissement verkeerde en de aanvrager over een huurcontract van negen jaar beschikte — van zodanig gewicht en betekenis is, dat de enkele verwijzing in het besluit naar een vigerende erkenning op de locatie ‘overtuigingskracht mist’. Het standpunt van de minister dat de inhoudelijke beoordeling van de vigerende erkenning buiten het huidige geding valt, maakt volgens het College ook niet dat er sprake is van een draagkrachtige motivering. Het College stelt — mijns inziens terecht — dat appellant met zijn verwijzing naar de omstandigheden van de houder van de vigerende erkenning niet wilde bereiken dat die erkenning opnieuw werd beoordeeld, maar uitsluitend wilde betogen dat de afwijzing van zijn aanvraag geen stand kan houden. Dit valt uiteraard binnen de grenzen van het geschil. Al met een al een wenselijke uitkomst, die gezien de doorgaans meer legistische benadering van het College toch enigszins verrassend kan worden genoemd.



Advocaat te Amsterdam.