

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF8314
Datum uitspraak	7 mei 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 april 2001, kenmerk GZB/VVB 2156328, heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijnde de rechtsvoorganger van verweerder, de Regeling goedkeuring tarieven Destructiewet eerste kwartaal 2001 vastgesteld (hierna: de Regeling).

Volledige tekst

200202516/1.

Datum uitspraak: 7 mei 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de vereniging "Centrale Organsatie voor de Vleesgroothandel",
gevestigd te Zoetermeer, en anderen,
appellanten,

en

de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 april 2001, kenmerk GZB/VVB 2156328, heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zijnde de rechtsvoorganger van verweerder, de Regeling goedkeuring tarieven Destructiewet eerste kwartaal 2001 vastgesteld (hierna: de Regeling).

Bij besluit van 27 maart 2002, kenmerk TRCJZ/2002/3958, verzonden op dezelfde datum, heeft verweerder het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 7 mei 2002, bij de Raad van State ingekomen per telefaxbericht van dezelfde datum, beroep ingesteld.

Bij brief van 26 juni 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. drs. K.J. Defares, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. B.J. Drijber, advocaat te Den Haag, bijgestaan door mr. M.T. Veldhuizen, gemachtigde, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. In artikel 1, onder k, van de Destructiewet, wordt onder ondernemer verstaan: natuurlijke of rechtspersoon-, aan wie of aan welke een vergunning als bedoeld in artikel 5, is verleend ter zake van de verwerking van hoog- of specifiek hoog-risico-materiaal.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Destructiewet kunnen de ondernemers aan de natuurlijke personen en rechtspersonen die

a. hoog-risico-materiaal als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, aanbieden, een vergoeding in rekening brengen ter zake van het ophalen;

b. gespecificeerd hoog-risico-materiaal als bedoeld in artikel 2, zevende, achtste of negende lid, aanbieden een vergoeding in rekening brengen ter zake van het ophalen, vervoeren, voorbereiden, verbranden, begraven of op andere wijze onschadelijk maken van dat materiaal.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel, overschrijdt de totale opbrengst van de vergoedingen de werkelijke kosten van het ophalen, bedoeld in het eerste lid, onder a, onderscheidenlijk het ophalen, vervoeren, voorbereiden, verbranden, begraven of op andere wijze onschadelijk maken, bedoeld in het eerste lid, onder b, niet.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel, voorzover hier van belang, behoeven de tariefstelling en wijziging daarvan jaarlijks instemming van de Minister.

2.2. Bij besluit van 16 april 2001 is ingestemd met de door Rendac B.V. - zijnde het enige destructiebedrijf in Nederland dat beschikt over een vergunning als bedoeld in artikel 5 van de Destructiewet - voorgestelde tarieven voor het door dat bedrijf ophalen, vervoeren, voorbereiden, verbranden, begraven of op andere wijze onschadelijk maken van (gespecificeerd) hoog-risico-materiaal.

2.3. Volgens appellanten behoren de kosten van het ophalen en verwijderen van (gespecificeerd) hoog-risico-materiaal te worden betaald uit de algemene middelen. Appellanten voeren in dit verband aan dat het in rekening brengen van kosten voor het ophalen en verwerken van (gespecificeerd) hoog-risico-materiaal geen grondslag vindt in de Richtlijn 90/667/EEG van de Raad van 27 november 1990 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de verwijdering en verwerking van dierlijke afval, voor het in de handel brengen van dierlijke afval en ter voorkoming van de aanwezigheid in diervoeders van dierlijke oorsprong (vissen daaronder begrepen) en tot wijziging van Richtlijn 90/425/EEG (hierna: de Richtlijn), noch in de Beschikking 97/453/EEG van de Commissie van 30 juli 1997 houdende verbod, in verband met overdraagbare spongiforme encefalopathieën, op het gebruik van risicomateriaal (hierna: de Beschikking).

2.3.1. Gespecificeerd hoog risico-materiaal, bij veehouderijen in de vorm van kadavers en bij slachthuizen in de vorm van slachtafval, en de noodzaak tot verwijdering daarvan vloeien naar het oordeel van de Afdeling voort uit de activiteiten die in dergelijke inrichtingen worden verricht.

De Afdeling stelt vast dat de Richtlijn en Beschikking geen bepalingen bevatten waarin is bepaald dat de kosten van het ophalen en verwerken van hoog-risico-materiaal niet aan de aanbieders van dit materiaal in rekening mogen worden gebracht. Ook overigens zijn in de Richtlijn en Beschikking geen bepalingen opgenomen betreffende de betaling van kosten die aan het ophalen en verwijderen van het hoog-risico-materiaal zijn verbonden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Richtlijn en Beschikking er aan in de weg

staan dat de kosten van het ophalen en verwijderen van hoog-risico-materiaal aan de aanbieders hiervan in rekening worden gebracht. Ook overigens vindt de stelling van appellanten dat deze kosten voldaan dienen te worden uit de algemene middelen geen steun in het recht.

2.4. Volgens appellanten is de Regeling in strijd met artikel 25 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: EG-verdrag). Appellanten zijn van mening dat de tarieven waarmee bij de Regeling wordt ingestemd moeten worden aangemerkt als krachtens artikel 25 van het EG-verdrag verboden heffingen van gelijke werking.

2.4.1. Ingevolge artikel 25 van het EG-verdrag zijn in- en uitvoerrechten of heffingen van gelijke werking tussen de lidstaten verboden. Zulks geldt eveneens voor douanerechten van fiscale aard.

2.4.2. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen herhaaldelijk heeft uitgemaakt, onder meer in zijn arrest van 25 januari 1977 (zaak 46/76, Bauhaus, Jur. 1977, p. 5), vormt, ongeacht benaming en structuur, iedere eenzijdig opgelegde geldelijke last die wegens grensoverschrijding op goederen wordt gelegd en geen douanerecht is in eigenlijke zin, een heffing van gelijke werking in de zin van artikel 25 EG-verdrag. De bij het bestreden besluit vastgestelde Regeling ziet op het vaststellen van tarieven voor het ophalen van gestorven slachtdieren en landbouwhuisdieren, het ophalen, vervoeren, voorbereiden en vernietigen van gespecificeerd hoog-risico-materiaal en het ophalen, vervoeren, voorbereiden en vernietigen van dode honden en katten. De Afdeling stelt vast dat de te betalen kosten niet in rekening worden gebracht in verband met grensoverschrijding van het op te halen en te verwerken hoog-risico-materiaal. Zo al sprake zou zijn van toepassing van het tarief bij invoer van hoog-risico-materiaal geldt bovendien voor de invoer en het ophalen van hoog-risico-materiaal in binnenlandse situaties hetzelfde tarief en is er geen sprake van teruggaaf die ertoe zou leiden dat het tarief feitelijk alleen op de invoer drukt. Reeds hierom is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van een heffing van gelijke werking als bedoeld in artikel 25 van het EG-verdrag.

2.5. Appellanten voeren aan dat het in rekening brengen van kosten van ophalen en verwijderen van gespecificeerd hoog-risico-materiaal in strijd is met artikel 29 van het EG-verdrag.

2.5.1. Ingevolge artikel 29 zijn kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de Lid-Statens verboden.

2.5.2. Blijkens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen – bijvoorbeeld 15/79 (Groenveld/Produktschap van Vee en Vlees, Jur. 1979, p. 3415/16) – heeft artikel 29 van het EG-verdrag betrekking op nationale maatregelen die een beperking van het uitgaande goederenverkeer tot doel of tot gevolg hebben en aldus tot een ongelijke behandeling van de binnenlandse handel en de uitvoerhandel van een Lid-Staat leiden, waardoor aan de nationale productie of binnenlandse markt van de betrokken Lid-Staat ten koste van de productie of handel van andere Lid-Statens een bijzonder voordeel wordt verzekerd. De bij het bestreden besluit vastgestelde Regeling levert feitelijk noch rechtens een belemmering op voor de uitvoer van hoog-risico-materiaal.

Voorzover appellanten hebben aangevoerd dat het in artikel 4a, eerste lid, van de Destructiewet opgenomen uitvoerverbod in strijd is met artikel 29, van het EG-verdrag overweegt de Afdeling dat, daargelaten de vraag of artikel 4a van de Destructiewet een uitvoerverbod behelst, dit beroepsonderdeel zich niet richt tegen het bestreden besluit en daarom niet kan leiden tot vernietiging hiervan.

2.6. Volgens appellanten is de Regeling in strijd met artikel 82 in samenhang met artikel 86 van het EG-verdrag.

2.6.1. Ingevolge artikel 82 van het EG-verdrag is het onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt en verboden, voor zover de handel tussen Lid-Staten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, dat één of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan. Dit misbruik kan met name bestaan in:

- a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden,
- b) het beperken van de productie, de afzet of de technische ontwikkeling ten nadele van de gebruikers,
- c) het toepassen ten opzichte van handelspartners van ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij mededinging,
- d) het feit dat het sluiten van overeenkomsten afhankelijk wordt gesteld van het aanvaarden door de handelspartners van bijkomende prestaties, welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

Ingevolge artikel 86, eerste lid, van het EG-verdrag nemen of handhaven de Lid-Staten met betrekking tot openbare bedrijven en de ondernemingen waaraan zij bijzondere of uitsluitende rechten verlenen, geen enkele maatregel welke in strijd is met de regels van het Verdrag, met name die bedoeld in de artikelen 12 en 81 tot en met 89.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel vallen de ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang of die het karakter dragen van een fiscaal monopolie, onder de regels van dit Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voorzover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert. De ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

2.6.2. Allereerst dient te worden bepaald of Rendac in een machtspositie als bedoeld in artikel 82 van het EG-verdrag verkeert.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Destructiewet, voorzover hier van belang, stelt de Minister voor iedere ondernemer met het oog op een doelmatige voorziening in de verwerking van hoog- of gespecificeerd hoog-risico-materiaal het gebied vast waarin deze, met uitsluiting van andere ondernemers, ter zake van verwerking van hoog- of gespecificeerd hoog-risico-materiaal werkzaam is.

Ingevolge de Regeling vaststelling werkgebieden verwerkingsbedrijven gespecificeerd hoog-risico-materiaal van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 2 februari 1999, Stcrt. 1999, nr. 27, blz. 10, zoals gewijzigd bij besluit van 26 april 2001, Stcrt. 2001, nr. 83, blz. 8, behoren alle gemeenten in Nederland voor de verwerking van gespecificeerd hoog-risico-materiaal door warmtebehandeling tot het werkgebied van:

- a. Rendac Bergum B.V. te Bergum;
- b. Rendac Son B.V. te Son, doch uitsluitend indien er sprake is van capaciteitstekort bij het in onderdeel a genoemde bedrijf.

Gelet op bovengenoemde artikelen is de Afdeling van oordeel dat Rendac verkeert in een

machtspositie als bedoeld in artikel 82 van het EG-verdrag.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 23 mei 2000 (zaak C-209/98, Jur EG, 2000, p. I-03743) heeft overwogen, is het enkele feit dat door het verlenen van bijzondere of uitsluitende rechten als bedoeld in artikel 86, eerste lid, van het EG-verdrag een machtspositie wordt gecreëerd, als zodanig niet onverenigbaar met artikel 82 van het verdrag. Een lidstaat handelt volgens het Hof slechts in strijd met de in deze twee bepalingen vervatte verboden, wanneer de betrokken onderneming door de enkele uitoefening van de haar toegekende uitsluitende rechten misbruik van haar machtspositie maakt, of indien deze rechten een situatie kunnen creëren waarin die onderneming tot een dergelijk misbruik wordt gebracht.

Daargelaten het antwoord op de vraag of aan Rendac bijzondere of uitsluitende rechten als bedoeld in artikel 86, eerste lid, van het EG-verdrag zijn verleend overweegt de Afdeling dat in artikel 21, tweede lid, van de Deconstructiewet is bepaald dat de totale opbrengst van de vergoedingen de werkelijke kosten van het ophalen van hoog-risico-materiaal en het ophalen, vervoeren, voorbereiden, verbranden, begraven of op andere wijze onschadelijk maken van gespecificeerd hoog-risico-materiaal, niet overschrijdt. Voorts is in artikel 21, vierde lid, van de Deconstructiewet bepaald dat de tariefstelling en wijzigingen daarvan jaarlijks instemming van de Minister behoeven. Alvorens instemming wordt verleend, wordt het voornemen daartoe schriftelijk medegedeeld aan de beide kamers der Staten-Generaal. Naar het oordeel van de Afdeling wordt met deze procedure voldoende voorkomen dat Rendac misbruik kan maken van haar machtspositie in de zin van artikel 82 van het EG-verdrag.

Voorzover appellanten in dit verband aanvoeren dat onduidelijk is wat de kosten voor Rendac zijn voor het ophalen van het materiaal en dat daarom niet is uitgesloten dat de tarieven onredelijk hoog zijn, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 21, vijfde lid, van de Deconstructiewet de ondernemer desgevraagd alle noodzakelijke informatie aan de Minister verschaft ten behoeve van de instemming bedoeld in het vierde lid. Deze informatie gaat vergezeld van een verklaring omtrent de betrouwbaarheid van de informatie, opgesteld door een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Niet is gebleken dat in dit geval deze procedure niet is gehanteerd. Ook overigens ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat Rendac onjuiste gegevens heeft gehanteerd bij het bepalen van de in rekening te brengen vergoedingen of dat deze vergoedingen zodanig hoog zijn dat de totale opbrengst hiervan de werkelijke kosten van het ophalen van hoog-risico-materiaal en het ophalen, vervoeren, voorbereiden, verbranden, begraven of op andere wijze onschadelijk maken van gespecificeerd hoog-risico-materiaal overschrijdt. Derhalve bestaat geen grond voor het oordeel dat de door Rendac bepaalde vergoedingen waarmee bij het bestreden besluit is ingestemd, onredelijk hoog zijn.

2.6.3. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Regeling in strijd is met artikel 82 en artikel 86 van het EG-verdrag.

2.7. Appellanten zijn van mening dat de Regeling in strijd is met artikel 90 van het EG-verdrag.

2.7.1. Ingevolge artikel 90 van het EG-verdrag heffen de Lid-Staten op producten van de overige Lid-Staten, al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard dan ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale producten worden geheven. Bovendien heffen de Lid-Staten op de producten van de overige Lid-Staten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere producties zijdelings worden beschermd.

2.7.2. In de bij het bestreden besluit vastgestelde Regeling wordt ingestemd met de door

Rendac te hanteren tarieven voor het ophalen van (gespecificeerd) hoog-risicomateriaal. De Afdeling overweegt dat de regeling in ieder geval niet leidt tot heffing van hogere tarieven op producten van overige Lid-Staten, dan die welke al op nationale producten worden geheven, noch dat zodanige binnenlandse tarieven worden geheven, dat daardoor andere producten dan die van overige Lid-Staten zijdelings worden beschermd. Reeds hierom is geen sprake van strijd met artikel 90 van het EG-verdrag.

2.8. Appellanten voeren aan dat ter verlichting van het tarief voor het ophalen, vervoeren, voorbereiden en vernietigen van gespecificeerd hoog-risico-materiaal bestaande uit kadavers van runderen ouder dan één jaar en schapen, lammeren, geiten en geitlammeren éénmalig een bijdrage wordt verleend ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, terwijl een dergelijke maatregel niet wordt getroffen voor het overige gespecificeerd hoog-risico-materiaal zoals slachtafval. Volgens appellanten komt deze éénmalige bijdrage geheel ten goede aan de veehouderijen, terwijl de vleesverwerkende industrie op geen enkele wijze wordt gecompenseerd voor de hogere kosten. Appellanten zijn van mening dat dit staatssteun betreft die in strijd is met artikel 87 van het EG-verdrag.

2.8.1. Ingevolge artikel 87, eerste lid, van het EG-verdrag zijn, behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm dan ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producten vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voorzover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloed.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder c, van dit artikel kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd steunmaatregelen om de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of van bepaalde regionale economieën te vergemakkelijken, mits de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt daardoor niet zodanig worden veranderd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

2.8.2. Ter zitting hebben appellanten erkend dat van mededinging tussen de veehouderijen en de vleesverwerkende industrie, waartoe appellanten behoren, geen sprake is, zodat in zoverre geen sprake is van steunmaatregelen die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Hetgeen appellanten overigens met hun beroep beogen, namelijk het bewerkstelligen van een verlaging van de tarieven voor de vleesgroothandel, waarmede bij de Regeling is ingestemd, kan daarmee niet worden bereikt. Het beroepsonderdeel treft geen doel.

2.9. Appellanten zijn van mening dat het verstrekken van een bijdrage in de kosten van ophalen en verwijderen van hoog-risico-materiaal aan veehouderijen, zonder dat aan de vleesverwerkende industrie eveneens een bijdrage in de kosten wordt verleend, in strijd is met artikel 1 van de Grondwet.

2.9.1. Volgens verweerder is geen sprake van gelijke gevallen. In dit verband wijst hij erop dat het aanwijzen van gestorven dieren als gespecificeerd hoog-risico-materiaal heeft geleid tot een aanmerkelijke stijging van de kosten van het ophalen en verwijderen hiervan. Volgens verweerder bestond het gevaar dat veehouders ten gevolge hiervan ontduikingsgedrag zouden gaan vertonen en gestorven dieren niet langer voor verwijdering zouden aanbieden. Voor ontduiking bij slachthuizen behoeft volgens verweerder daarentegen niet te worden gevreesd.

2.9.2. Ingevolge artikel 1 van de Grondwet worden allen die zich in Nederland bevinden in

gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

2.9.3. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van gelijke gevallen. Derhalve bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van strijd met artikel 1 van de Grondwet.

2.10. Het beroep is ongegrond.

2.11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en drs. H. Borstlap, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Taal
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 mei 2003

325.