

Niet voldaan aan medewerkingsplicht door alleen op locatie inzicht te willen geven in gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te zenden.

CBb 11-05-2021, ECLI:NL:CBB:2021:476, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum

11 mei 2021

Magistraten

Mrs. M.M. Smorenburg, H.S.J. Albers, T. Pavićević

Zaaknummer

19/741 en 19/743

Noot

C.M.M. van Mil

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS271106:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Bestuursrecht algemeen / Toezicht

Brondocumenten

ECLI:NL:CBB:2021:476, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 11-05-2021

Wetgang

Art. 5:20, 5.32 eerste lid, 6:20 derde lid Awb; art. 8.4 eerste lid, 8.5 Wet dieren; art. 18 derde lid Verordening (EG) nr. 178/2002

Essentie

Last onder dwangsom. Niet voldaan aan medewerkingsplicht van artikel 8.4 Wet dieren door alleen op locatie inzicht te geven in gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te willen zenden.

Samenvatting

Uit de door verweerder gegeven toelichting ter zitting en de nadere stukken van 14 september 2020 en 21 september 2020 — waaronder de overgelegde traceringsgegevens — blijkt naar het oordeel van het College dat reeds geruime tijd voor 23 november 2018 voldoende duidelijk was dat er een aanmerkelijke kans was dat er een verband was tussen de ziektegevallen als gevolg van Salmonella Goldcoast en het van het bedrijf van appellante afkomstige vlees. Uit e-mailcorrespondentie in het dossier blijkt dat verweerder aan appellante, om de bron van de besmetting verder te kunnen onderzoeken, voorafgaand aan de brief van 23 november 2018 mondeling heeft gevraagd om de resultaten van uitgevoerd microbiologisch laboratoriumonderzoek. Vervolgens zijn de gegevens schriftelijk gevorderd bij brief van 23 november 2018. Appellante heeft daarop te kennen gegeven wel bereid te zijn om de gegevens op locatie in te laten zien, maar niet om de gegevens digitaal over te leggen. Het College acht het echter geenszins onredelijk om, met het oog op het in het kader van de toezichtstaak van de NVWA te verrichten nadere onderzoek naar de bron van de besmetting, van appellante te vergen om de microbiologische gegevens ook digitaal aan te leveren. Door alleen op locatie inzicht te geven in de gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te willen zenden heeft appellante niet voldaan aan haar medewerkingsplicht van artikel 8.4 van de Wet dieren. De last onder dwangsom is dan ook terecht opgelegd.

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 11 mei 2021 in de zaak tussen:

Exportslachterij naam 1 B.V., appellante, (gem.: mr. K.J. Defares en mr. J. Jansen),
en

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gem.: mr. H.D. Strookman).

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2018 (het primaire besluit 1) heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom opgelegd om te voldoen aan artikel 8.4, eerste lid van de Wet dieren door een aantal (laboratorium)gegevens te verstrekken.

Bij besluit van 29 november 2018 (het primaire besluit 2) heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom opgelegd om te voldoen aan artikel 18, derde lid, van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (Verordening 178/2002) door een aantal in de last omschreven (tracerings)gegevens te verstrekken.

Appellante heeft tegen beide primaire besluiten bezwaar gemaakt.

Op 22 mei 2019 heeft appellante beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing op het bezwaar tegen het primaire besluit 1 (19/741) en het primaire besluit 2 (19/743). Daarnaast heeft appellante ten aanzien van beide beroepen een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (kenmerken 19/742 en 19/744).

Bij besluit van 14 juni 2019 heeft verweerder een beslissing genomen op de bezwaren tegen de primaire besluiten 1 en 2 (het bestreden besluit). De bezwaren zijn daarbij ongegrond verklaard. Tevens heeft verweerder een bedrag aan dwangsommen toegekend van € 2.704.

De beroepen en de verzoeken om voorlopige voorziening zijn behandeld op de zitting van 20 juni 2019. Het College heeft het onderzoek gesloten. Vervolgens is mondeling uitspraak gedaan ten aanzien van de verzoeken om een voorlopige voorziening te treffen (kenmerken 19/742 en 19/744). De verzoeken zijn afgewezen vanwege het ontbreken van een spoedeisend belang. Het onderzoek in de beroepszaken (met kenmerken 19/741 en 19/743) is bij beschikking van 20 juni 2019, verzonden op 2 augustus 2019, heropend.

Appellante heeft op 10 september 2019 aanvullende gronden van beroep ingediend.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante heeft bij brieven van 20 maart 2020, 27 maart 2020 en 13 augustus 2020 nadere stukken ingediend.

Het tweede onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 31 augustus 2020. Namens appellante zijn verschenen naam 2, naam 3, naam 4 en haar gemachtigden.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, J. Lasterie en C. van der Weijden. Het onderzoek is ter zitting geschorst.

Op 14 september 2020, 21 september 2020 en 18 december 2020 heeft verweerder nadere stukken toegezonden.

Op 23 september 2020 en 16 oktober 2020 heeft appellante nadere stukken toegezonden.

Geen van de partijen heeft, nadat zij zijn geweest op hun recht nader ter zitting te worden gehoord, binnen de daartoe gestelde termijn van twee weken verklaard dat zij gebruik wil maken van dit recht. Het College heeft vervolgens het onderzoek gesloten bij brief van 31 maart 2021.

Overwegingen

1.1.

Op 23 oktober 2018 heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) appellante geïnformeerd dat er een ernstig vermoeden bestond dat varkensvlees afkomstig van haar bedrijf was verontreinigd met Salmonella Goldcoast. Over dit vermoeden is tussen appellante en de NVWA gecorrespondeerd en hebben meerdere overleggen plaatsgevonden.

1.2.

Bij brief van 23 november 2018 heeft een toezichthoudend ambtenaar van de NVWA, in het kader van het onderzoek naar de bron van de besmetting van Salmonella Goldcoast die te herleiden is naar appellante, de volgende gegevens gevorderd:

1. Alle microbiologische laboratorium onderzoeken en uitslagen die u heeft laten uitvoeren in het kader van de beheersing van het productieproces, van 1 januari 2018 tot en met heden.
2. De onder punt 1 genoemde gegevens zijn ook alle onderzoeken en resultaten van additioneel microbiologisch onderzoek. Het gaat dan onder andere om de in-line karkas bemonstering en contactonderzoek (tarzan, zweepjesmachine, broeibak etc.).

3. De gegevens onder punten 1 en 2 hebben zowel betrekking op uw erkende slachthuis, uw uitsnijderij, uw productie-inrichting gehakt vlees en uw productie-inrichting vleesbereiding, die allen vallen onder erkenningsnummer EG-29-NL.
4. Crediteurenkaarten van alle laboratoria die voor uw bedrijf EG-NL microbiologische onderzoeken hebben uitgevoerd.
5. Facturen van onder punt 4. genoemde laboratoria.”

1.3.

Appellante heeft, onder meer per e-mail van 23 november 2018, geweigerd om de gevraagde gegevens over te leggen. Namens appellante heeft haar gemachtigde bij brief van 27 november 2018 een aantal vragen gesteld over de bij brief van 23 november 2018 gevorderde gegevens.

1.4.

In het primaire besluit 1 heeft verweerder appellante meegedeeld dat zij artikel 8.4, eerste lid, van de Wet dieren en artikel 5.20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft overtreden. Appellante heeft volgens verweerder niet voldaan aan mondelinge verzoeken op 16 en 19 november 2018 en het schriftelijke verzoek van 23 november 2018 om medewerking te verlenen aan het onderzoek naar de herkomst van de salmonella besmetting door gegevens betreffende de microbiologische laboratoriumonderzoeken die zijn uitgevoerd en de uitslagen daarvan over te leggen. In verband daarmee wordt aan appellante op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren, in samenhang met artikel 5.32, eerste lid van de Awb, de last opgelegd om per ommegaande de gegevens te verstrekken die overeenkomen met de stukken die ook in de brief van 23 november 2018 zijn gevorderd. Uit het primaire besluit 1 blijkt dat uiterlijk op 29 november 2018 om 12.00 uur aan de last moest zijn voldaan. Als appellante niet aan de last zou voldoen zou zij een dwangsom verbeuren van € 25.000 en vervolgens op iedere daarop volgende kalenderdag opnieuw, tot een maximum van € 100.000. Aan de last is binnen de begunstigingstermijn voldaan.

1.5.

In het primaire besluit 2 heeft verweerder appellante meegedeeld dat zij artikel 18, derde lid, van Verordening 178/2002, artikel 8.4, eerste lid, van de Wet dieren en artikel 5:20 van de Awb heeft overtreden. In verband daarmee wordt aan appellante op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren, in samenhang met artikel 5.32, eerste lid van de Awb, de last opgelegd om per ommegaande verschillende traceringsgegevens te verstrekken. Als appellante niet aan de last zou voldoen zou zij een dwangsom verbeuren van € 25.000 en vervolgens op iedere daarop volgende kalenderdag opnieuw, tot een maximum van € 100.000. Aan deze last is binnen de begunstigingstermijn voldaan.

Beroepen tegen niet-tijdig beslissen

2.

De bezwaren tegen de primaire besluiten 1 en 2 zijn in het bestreden besluit ongegrond verklaard. Aangezien verweerder met het bestreden besluit alsnog heeft beslist op de bezwaren, heeft appellante geen belang meer bij een beoordeling van de beroepen, voor zover ze zijn gericht tegen het niet-tijdig beslissen op bezwaar. Die beroepen zijn daarom niet-ontvankelijk. Omdat het bestreden besluit niet geheel tegemoet komt aan de bezwaren van appellante, hebben de beroepen tegen het niet-tijdig nemen van een besluit, op grond van artikel 6:20, derde lid, van de Awb mede betrekking op het bestreden besluit.

Procedurenummer 19/743

3.

Voor zover het beroep van appellante is gericht tegen het onderdeel van het bestreden besluit, waarin het bezwaar tegen het primaire besluit 2 ongegrond is verklaard, overweegt het College als volgt. Nadat appellante op 22 mei 2019 beroep had ingesteld tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op haar bezwaren over het primaire besluit 2, heeft verweerder op 14 juni 2019 het bestreden besluit genomen. Daarin zijn de bezwaren tegen het primaire besluit 1 en 2 ongegrond verklaard. Gelet op hetgeen is bepaald in artikel 6:20, derde lid, van de Awb, heeft het College appellante bij brief van 9 augustus 2019 verzocht om aanvullende gronden van beroep in te dienen. Appellante heeft op 10 september 2019 per fax en op 19 september 2019 per post aanvullende gronden van beroep ingediend. In die aanvullende gronden heeft appellante in randnummer 4.55 opgemerkt dat zij niet opkomt tegen het bestreden besluit voor zover het besluit betrekking heeft op het primaire besluit 2. Ter zitting heeft de gemachtigde van appellante te kennen gegeven terug te komen van deze opmerking. De gronden die zijn aangevoerd tegen het bestreden besluit en zien op het primaire besluit 1, hebben volgens de gemachtigde ook te gelden ten aanzien van het gedeelte van het bestreden besluit dat ziet op het primaire besluit 2. Het College volgt appellante hierin niet. Gelet op de opmerking in randnummer 4.55 van de aanvullende gronden heeft

appellante op 10 en 19 september 2019 geen gronden ingediend ten aanzien van het primaire besluit 2. Zij heeft zelfs uitdrukkelijk verklaard niet op te komen tegen het bestreden besluit voor zover dat ziet op het primaire besluit 2. Pas ter zitting voert zij aan dat de gronden die zien op het primaire besluit 1 ook gelden voor het primaire besluit 2. Appellante heeft echter geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor haar redelijkerwijs niet mogelijk was deze gronden eerder dan ter zitting van het College naar voren te brengen. Het betoog van appellante dient derhalve wegens strijd met de goede procesorde bij de beoordeling van het beroep buiten beschouwing te worden gelaten (zie ook de uitspraak van het College van 4 december 2018, ECLI:NL:CBB:2018:640). Aangezien hetgeen in het inleidende beroep tegen het niet-tijdig beslissen op bezwaar is aangevoerd geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op het primaire besluit 2 een gebrek kent, en vervolgens geen aanvullende gronden zijn ingediend ten aanzien van het primaire besluit 2, zal het College het beroep in procedurenummer 19/743 ongegrond verklaren.

Procedurenummer 19/741

Procesbelang

4.

Verweerder heeft ter zitting het procesbelang van appellante aan de orde gesteld. Aan de opgelegde last onder dwangsom is voldaan, zodat de last volgens verweerder is uitgewerkt. Naar het oordeel van het College heeft appellante echter nog steeds belang bij een inhoudelijke beoordeling van haar beroep, omdat zij in haar bezwaarschrift heeft verzocht om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand (zie ook de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 18 augustus 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2822 en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1563). Voor het antwoord op de vraag of verweerder het verzoek om vergoeding van de proceskosten in het bestreden besluit terecht heeft afgewezen, dient het College, gelet op artikel 7:15, tweede lid, eerste volzin van de Awb, te onderzoeken of het bestreden besluit in rechte stand houdt.

Hoorplicht

5.

Appellante heeft eerst ter zitting bij het College betoogd dat verweerder de hoorplicht van artikel 4:8 van de Awb heeft geschonden. Dat levert volgens appellante strijd op met het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) en de rechten van de verdediging. Appellante heeft dit standpunt niet eerder in bezwaar of beroep ingenomen. Desgevraagd heeft appellante opgemerkt dat bij de aanvullende gronden van beroep is verzocht om de gronden van bezwaar als herhaald en ingelast te beschouwen. Daarover merkt het College allereerst op dat, anders dan appellante heeft betoogd, in de gronden van bezwaar niet is aangevoerd dat verweerder de hoorplicht van artikel 4:8 van de Awb heeft geschonden, zodat van een herhaling van die grond in beroep geen sprake kan zijn. Verder is een verzoek om al hetgeen eerder is aangevoerd als herhaald en ingelast te beschouwen — zonder daarbij aan te geven in welk opzicht, in haar visie, de reactie van verweerder in het bestreden besluit ontoereikend was — onvoldoende om te spreken van een beroepsgrond waar het College op dient in te gaan (zie de uitspraak van het College van 21 april 2015, ECLI:NL:CBB:2015:132). Appellante heeft verder ook geen feiten en omstandigheden aangevoerd op grond waarvan moet worden geoordeeld dat het voor haar redelijkerwijs niet mogelijk was de ter zitting aangevoerde grond eerder naar voren te brengen. Het betoog van appellante zal daarom vanwege strijd met de goede procesorde buiten beschouwing worden gelaten.

Op de zaak betrekking hebbende stukken

6.1.

In de aanvullende gronden van 13 augustus 2020 heeft appellante een verzoek gedaan tot beperkte kennisneming op de voet van artikel 8:29 van de Awb. Volgens appellante heeft verweerder niet, conform hetgeen is bepaald in artikel 8:42 van de Awb, alle op de zaak betrekking hebbende stukken overgelegd. In het kader van een procedure op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is namelijk gebleken dat verweerder meer op de zaak betrekking hebbende stukken onder zich heeft dan hij het College heeft toegezonden. De gegevens in de stukken die in het kader van de Wob-procedure zijn overgelegd, zijn nagenoeg volledig weggelakt. Appellante verzoekt het College om die reden om beperkte kennisneming van alle in het dossier weggelakte gegevens die aan rechterlijke toetsing zijn onttrokken.

6.2.

Op grond van artikel 8:29, eerste lid, van de Awb, kunnen partijen die verplicht zijn inlichtingen te geven dan wel stukken over te leggen, indien daarvoor gewichtige redenen zijn, het geven van inlichtingen dan wel het overleggen van stukken weigeren of de bestuursrechter mededelen dat uitsluitend hij kennis zal mogen nemen van de inlichtingen onderscheidenlijk de stukken. De stukken waar het appellante om gaat zijn de door verweerder verstrekte stukken in een Wob-procedure.

Appellante heeft deze stukken zelf in dit geding gebracht. Daartoe was zij niet verplicht, zodat zij geen beroep kan doen op artikel 8:29, eerste lid, van de Awb.

6.3.

Voor zover het College het betoog van appellante zo moet begrijpen dat verweerder, omdat hij niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd, alsnog moet worden opgedragen om stukken over te leggen, volgt het College dat betoog evenmin. Appellante heeft deze beroepsgrond niet alleen erg laat in de procedure naar voren gebracht, maar heeft deze ook onvoldoende onderbouwd. Appellante gaat uit van de veronderstelling dat alle stukken die in de Wob-procedure zijn overgelegd ook relevant zijn voor de onderhavige procedure. Het College heeft echter onvoldoende aanknopingspunten om vast te stellen dat dit uitgangspunt juist is. Het verzoek om stukken openbaar te maken op grond van de Wob is van andere aard dan de hier aan de orde zijnde last onder dwangsom. Zonder een onderbouwing van het standpunt van appellante, die ontbreekt, kan het College niet vaststellen dat verweerder niet aan zijn verplichting heeft voldaan om de op de zaak betrekking hebbende stukken over te leggen. Het betoog slaagt niet.

Last onder dwangsom

7.

Appellante heeft vijf beroepsgronden aangevoerd die, kort samengevat, het volgende inhouden. Als eerste beroepsgrond voert appellante aan dat verweerder er ten onrechte vanuit gaat dat appellante een onveilig levensmiddel in de zin van Verordening 178/2002 in de handel heeft gebracht. Daartoe voert zij allereerst aan dat Verordening 178/2002 niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een levensmiddel in de zin van die Verordening. Verder is van een onveilig levensmiddel in de zin van die Verordening geen sprake. Evenmin is sprake van een levensmiddel dat schadelijk is voor de gezondheid in de zin van de Verordening. Ook is geen sprake van het 'in de handel brengen' in de zin van artikel 3, aanhef en onder 8 van de Verordening 178/2002.

Verder voert appellante als tweede beroepsgrond aan dat verweerder ten onrechte voorbij is gegaan aan haar standpunt dat geen sprake is van een levensmiddel dat niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet. Hier gaat het om salmonella op karkassen wat niet verboden is. Ook staat vast dat appellante geen varkenskarkassen en vleesdelen aan consumenten levert. Appellante voldoet geheel en al aan de in artikel 5 van Verordening 852/2004 neergelegde eis op grond waarvan een levensmiddelenexploitant verplicht is zorg te dragen voor de correcte invoering, uitvoering en handhaving van permanente procedures die gebaseerd zijn op HACCP-beginselen. Appellante heeft bovendien van meet af aan coöperatief en constructief met de NVWA meegewerkt, zonder dat ter zake van een rechtsplicht sprake was. Op verweerder rust de bewijslast om de overtreding aan te tonen. Dat de NVWA toezichthouder is, betekent niet dat zij zonder enig bewijs het standpunt van appellante over het voldoen aan voedselveiligheidsvoorschriften terzijde kan stellen.

Als derde beroepsgrond voert appellante aan dat verweerder ten onrechte heeft nagelaten het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoeksprogrammering van de NVWA opdracht te geven tot een risicoanalyse en een risicobeoordeling uit te voeren om aan te tonen dat de aanwezigheid van Salmonella Goldcoast op de varkenskarkassen van appellante een risico vormt voor de volksgezondheid. Verweerder zal met wetenschappelijk bewijs moeten aantonen dat sprake is van een risico voor de volksgezondheid.

Als vierde beroepsgrond voert appellante aan dat de minister ten onrechte van oordeel is dat de opgelegde maatregelen door het voorzorgsbeginsel objectief gerechtvaardigd zijn.

Als vijfde beroepsgrond voert appellante aan dat aan de Whole Genome Sequencing-analyse (WGS-analyse) die is uitgevoerd door het laboratorium Baseclear B.V. (Baseclear), geen argumenten kunnen worden ontleend. De bewering in het primaire besluit en het bestreden besluit dat mensen ziek zijn geworden door het consumeren van een levensmiddel waarvan de grondstof is te herleiden naar appellante is door verweerder niet met bewijs gestaafd. Allereerst is van belang dat de WGS-analyse op een latere datum heeft plaatsgevonden dan het onderzoek waar verweerder naar verwijst in de brief van 15 november 2018 en het primaire besluit. Een andere reden waarom de WGS-analyse niet als bewijs kan dienen is dat Baseclear ten tijde van de constatering van de overheid op 28 september 2018 geen accreditatie had, dus ook niet voor het verrichten van activiteiten op het gebied van DNA-sequencing. Tot de vrijwillige schorsing was Baseclear bovendien uitsluitend geaccrediteerd voor het uitvoeren van activiteiten op het gebied van verwantschapsonderzoek, wat niets van doen heeft met DNA-sequencing. Pas op 21 maart 2019 is Baseclear voor DNA-sequencing geaccrediteerd. Uit de analyse is bovendien niet af te leiden dat deze ziet op appellante. Appellante betwist niet de drie betrokken positieve uitslagen en de vaststelling daarvan door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), maar appellante betwist wel dat de monsters een identiek DNA patroon hebben aan de onderzochte isolaten van de patiënten en dat meerdere mensen ziek zijn geworden door het consumeren van een levensmiddel waarvan de grondstof is te herleiden naar appellante. Die conclusie steunt enkel en alleen op de WGS-analyse.

8.1.

Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat, voor zover appellante aanvoert dat geen sprake is van een onveilig levensmiddel in de zin van de Verordening 178/2002, dan wel van een levensmiddel dat schadelijk voor de volksgezondheid

is, hij in het bestreden besluit geen uitspraak heeft gedaan over de vraag of appellante een onveilig product in de markt heeft gezet. Met het opvragen van de gegevens heeft verweerder niet vastgesteld dat appellante niet aan de voorschriften van voedselveiligheid heeft voldaan. Hij heeft alleen vastgesteld dat in het verwerkingsproces van door appellante geproduceerd vlees een besmetting met Salmonella Goldcoast heeft plaatsgevonden die bij een aantal consumenten tot gezondheidsproblemen heeft geleid. Om zich over de ernst en de omvang van dit probleem te informeren heeft verweerder — gebruikmakend van zijn bevoegdheden — niet meer gedaan dan gegevens opgevraagd. Het laten uitvoeren van een risicobeoordeling zou pas aan de orde komen als hij de gevraagde gegevens van appellante had ontvangen. Aangezien het bestreden besluit alleen betrekking heeft op het opvragen van gegevens, acht verweerder de door Baseclear uitgevoerde DNA-sequencing niet relevant.

8.2.

In een nadere toelichting van 14 september 2020 heeft verweerder de gang van zaken vanaf de eerste melding door het RIVM over een uitbraak van Salmonella Goldcoast uiteen gezet. Op 8 oktober 2018 heeft de NVWA een mailbericht ontvangen van het RIVM dat er een uitbraak van Salmonella Goldcoast was geïdentificeerd waarbij mensen ziek waren geworden. Op dat moment waren er in de periode week 35 tot en met week 39 acht gevallen bekend waarbij de bacterie Salmonella Goldcoast als ziekteverwekker was geïdentificeerd. Op 9 oktober 2018 heeft de NVWA vastgesteld dat op basis van haar gegevens er geen recente (bedrijfs)meldingen waren waarin mogelijk schadelijke levensmiddelen zijn genoemd die besmet zijn met Salmonella Goldcoast. Bij analyses door de NVWA waren wel recent twee Salmonella Goldcoast isolaten geïsoleerd, welke afkomstig waren van appellante. De isolaten zijn gedeeld met het RIVM voor DNA-analyse. Op 24 oktober 2018 meldt het RIVM per mail aan de NVWA dat vanaf eind juni 2018 de verwantschap tussen de bij de zieken geïsoleerde bacteriën en de twee door de NVWA aangeleverde varkensstammen identiek zijn. De verwantschap was dusdanig hoog dat de isolaten afkomstig moeten zijn uit dezelfde bron. In dat geval is er sprake van een cluster. Appellante is vervolgens direct mondeling via de bedrijvenbeheerder geïnformeerd. Op 31 oktober 2018 geeft het RIVM een update van het aantal zieken door Salmonella Goldcoast en daaruit bleek dat de uitbraak van het cluster nog steeds actief was. Op 1 november 2018 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen appellante en de NVWA waarbij de NVWA appellante op de hoogte heeft gesteld van de stand van zaken. Op dat moment is aan appellante meegedeeld dat uit DNA-analyse is gebleken dat de bij de patiënten gevonden Salmonella Goldcoast isolaten identiek zijn aan de op karkassen bij naam 1 gevonden isolaten. Op 8 november 2018 werd bekend dat eenzelfde isolaat in een slavinck is aangetroffen, die is bereid met grondstoffen van een leverancier die bekend was als afnemer van dergelijke grondstoffen bij het slachthuis van appellante. Op 9 november 2018 bleek dat er inmiddels 19 bekende patiënten met Salmonella Goldcoast waren, waarvan bij 16 patiënten inmiddels was aangetoond dat de Salmonella Goldcoast tot hetzelfde cluster behoorde als de Salmonella Goldcoast die op het bedrijf van appellante was aangetroffen. Ter onderbouwing van zijn toelichting heeft verweerder verschillende bijlagen overgelegd. Daarnaast heeft verweerder op 21 september 2020 traceringsgegevens (analyserapporten) overgelegd die op 24 januari 2019 aan appellante zijn verstrekt, waaruit blijkt dat mogelijk besmet varkensvlees van appellante te traceren is naar de patiënten met Salmonella Goldcoast.

9.

Artikel 8.4 van de Wet dieren luidt als volgt:

1. Eenieder wie zulks aangaat handelt overeenkomstig dan wel verleent zijn medewerking aan de uitvoering van een krachtens deze wet gegeven bevel, genomen maatregel of verrichte handeling, en verleent alle medewerking die redelijkerwijs nodig is voor het onderzoek naar dierziekten, zoönosen, ziekteverschijnselen of ziekteverwekkers.
2. Eenieder die dieren, dierlijke producten, diergeneesmiddelen of diervoeders onder zich heeft of heeft gehad met betrekking waartoe krachtens deze wet een maatregel is getroffen, verstrekt op het eerste verzoek van een ambtenaar als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, of artikel 5.9, eerste lid, naar waarheid alle inlichtingen omtrent herkomst en verhandeling van deze dieren of producten.”

In artikel 8.5 van de Wet dieren staat:

“Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.”

In artikel 5:32, eerste lid, van de Awb is vermeld:

1. Een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreders een last onder dwangsom opleggen.”

10.1.

Het College stelt allereerst vast dat aan de opgelegde last onder dwangsom ten grondslag is gelegd dat appellante niet de medewerking heeft verleend die, gelet op hetgeen in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet dieren en artikel 5:20 van de Awb is bepaald, wel van appellante mocht worden verwacht. Anders dan appellante heeft betoogd is in deze zaak dus niet van

belang om vast te stellen of sprake is van een onveilig levensmiddel in de zin van Verordening 178/2002 en of al dan niet aan voedselveiligheidsvoorschriften is voldaan. Het College zal om die reden de beroepsgronden een en twee niet inhoudelijk beoordelen.

10.2.

Verder overweegt het College dat overtreding van artikel 5:20 van de Awb niet aan de last ten grondslag gelegd kan worden, omdat de last is opgelegd op grond van artikel 8:5 van de Wet dieren. Die bepaling geeft verweerder niet de bevoegdheid om een last op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20 van de Awb. Overtreding van artikel 8.4 van de Wet dieren kan echter wel aan een last onder dwangsom ten grondslag worden gelegd, gelet op de bevoegdheid in artikel 8.5 van de Wet dieren om over te gaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde in de Wet dieren, en hetgeen is bepaald in artikel 5:32 van de Awb.

10.3.

Om te beoordelen of verweerder appellante op grond van de artikelen 8.4 en 8.5 van de Wet dieren terecht een last onder dwangsom heeft opgelegd, dient het College de vraag te beantwoorden of appellante, zoals verweerder stelt, niet de medewerking heeft verleend die redelijkerwijs nodig was voor het onderzoek naar dierziekten, zoönosen, ziekteverschijnselen of ziekteverwekkers. Het College beantwoordt die vraag bevestigend en overweegt daartoe als volgt.

10.4.

Uit de door verweerder gegeven toelichting ter zitting en de nadere stukken van 14 september 2020 en 21 september 2020 — waaronder de overgelegde traceringsgegevens — blijkt naar het oordeel van het College dat reeds geruime tijd voor 23 november 2018 voldoende duidelijk was dat er een aanmerkelijke kans was dat er een verband was tussen de ziektegevallen als gevolg van Salmonella Goldcoast en het van het bedrijf van appellante afkomstige vlees. Uit e-mailcorrespondentie in het dossier blijkt dat verweerder aan appellante, om de bron van de besmetting verder te kunnen onderzoeken, voorafgaand aan de brief van 23 november 2018 mondeling heeft gevraagd om de resultaten van uitgevoerd microbiologisch laboratoriumonderzoek. Vervolgens zijn de gegevens schriftelijk gevorderd bij brief van 23 november 2018. Appellante heeft daarop te kennen gegeven wel bereid te zijn om de gegevens op locatie in te laten zien, maar niet om de gegevens digitaal over te leggen. Het College acht het echter geenszins onredelijk om, met het oog op het in het kader van de toezichtstaak van de NVWA te verrichten nadere onderzoek naar de bron van de besmetting, van appellante te vergen om de microbiologische gegevens ook digitaal aan te leveren. Door alleen op locatie inzicht te geven in de gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te willen zenden heeft appellante niet voldaan aan haar medewerkingsplicht van artikel 8.4 van de Wet dieren. De last onder dwangsom is dan ook terecht opgelegd.

10.5.

Van een verplichting om, alvorens een last op te leggen op grond van de artikelen 8.4 en 8.5 van de Wet dieren, een risicoanalyse uit te laten voeren door Bureau Risicobeoordeling & Onderzoeksprogrammering is geen sprake. De derde beroepsgrond van appellante slaagt om die reden niet.

10.6.

Aan de vraag of verweerder de last heeft mogen opleggen op grond van het voorzorgsbeginsel komt het College niet toe, aangezien de artikelen 8.4 en 8.5 van de Wet dieren al voldoende grondslag vormen voor de opgelegde last. Grond vier behoeft daarom geen verdere bespreking.

10.7.

Over de WGS-analyse overweegt het College als volgt. Anders dan appellante heeft betoogd hoefde er op het moment van het opleggen van de last geen sprake te zijn van sluitend bewijs dat de ziektegevallen waren veroorzaakt door vlees afkomstig van het bedrijf van appellante. Aan de WGS-analyse die verweerder heeft overgelegd en die is gedateerd 17 december 2018 kan geen doorslaggevende waarde worden toegekend, aangezien deze is gedateerd van na het bestreden besluit. Zoals verweerder in zijn nadere toelichting van 14 september 2020 uiteen heeft gezet is er echter in oktober 2018 al DNA-onderzoek verricht door het RIVM, waaruit naar voren kwam dat er een aanmerkelijke kans was dat de isolaten die ten grondslag hebben gelegen aan de ziektegevallen afkomstig waren van dezelfde bron, namelijk het bedrijf van appellante. Het College heeft geen reden om aan deze gang van zaken te twijfelen. De door verweerder verstrekte toelichting, in samenhang met de overgelegde stukken — waaronder de traceringsgegevens — geven voldoende onderbouwing voor het standpunt van verweerder dat de microbiologische gegevens nodig waren voor nader onderzoek naar de bron van de besmetting. Of Baseclear al dan niet geaccrediteerd was ten tijde van het opleggen van de last kan om die reden in het midden blijven. Ook grond vijf slaagt niet.

10.8.

Voor zover appellante ter zitting heeft opgemerkt dat de opgelegde last onder dwangsom niet in stand kan blijven, gelet op

de uitspraak van het College van 21 april 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:296), volgt het College appellante daarin niet. Anders dan appellante betoogt, is de onderhavige last niet opgelegd met het oog op het opleggen van een recall-verplichting als bedoeld in artikel 19 van de Verordening 178/2002, maar met het oog op het in het kader van haar toezichtstaak verrichten van onderzoek naar de bron van de besmettingen met Salmonella Goldcoast.

10.9.

Het College gaat ook voorbij aan het op 16 oktober 2020 door appellante ingediende rapport van een onafhankelijk schade-expert bij Sedgwick Nederland B.V. van 30 september 2020. Van het vaststellen van schade is in deze procedure geen sprake.

Conclusie

11.

De beroepen voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op de bezwaren tegen de primaire besluiten 1 en 2 zijn niet-ontvankelijk. De beroepen voor zover gericht tegen het bestreden besluit zijn ongegrond.

12.

Omdat terecht beroep is ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een beslissing op de bezwaren veroordeelt het College verweerder in de gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 534 (2 punten voor het indienen van de beroepschriften, met een waarde per punt van € 534 en een wegingsfactor 0,5).

13.

Tevens ziet het College aanleiding om verweerder op te dragen aan appellante het door haar betaalde griffierecht te vergoeden.

Beslissing

Het College:

- verklaart de beroepen voor zover gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk;
- verklaart de beroepen voor zover gericht tegen het bestreden besluit ongegrond;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 690 aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 534.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil

1.

De hier gepubliceerde uitspraak ziet op een door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opgelegde last onder dwangsom om te voldoen aan de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 8.4 lid 1 van de Wet dieren. Uitspraken die zien op de specifieke medewerkingsplicht uit de Wet dieren als hier bedoeld zijn dun gezaaid en daarom een bespreking waard. Daarnaast wordt artikel 5:20 van de Awb op korte termijn aangepast.

2.

Artikel 5:20 van de Awb bevat een algemene medewerkingsplicht. Op grond hiervan is een ieder verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. In een aantal bijzondere wetten wordt expliciet verwezen naar voornoemd artikel uit de Awb, zie bijvoorbeeld artikel 5.14 van de Wabo, artikel 66 van de Kernenergiewet, artikel 44 van de Drank- en Horecawet, artikel 1:79 en 1:80 van de Wet op het financieel toezicht en artikel 35a van de Wet op de kansspelen. Niet-meewerken kan worden gesanctioneerd. Zonder stok achter de deur in de vorm van een sanctie is het weigeren om een toezichthouder medewerking te verlenen immers wel erg gemakkelijk. De sanctie bij het niet verlenen van medewerking verschilt echter per bijzondere wet. Sommige bijzondere wetten voorzien in geval van het niet meewerken in de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Zie hierover ook R.P.A. Kraaijeveld en C.M.M. van Mil, 'Doet u ons maar uniformiteit; hoe niet-medewerking met verschillende boetehoogtes kan worden bestraft', *TvS&C*, februari 2015, p. 5-7.

3.

Op 2 maart 2021 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht door de Eerste Kamer als hamerstuk aangenomen. Dit wetsvoorstel is op 17 maart 2021 in het Staatsblad gepubliceerd (*Stb.* 2021, 135) en zal naar verwachting op 1 juli 2021 in werking treden. Hiermee zal (onder meer) aan artikel 5:20 van de Awb een derde en vierde lid worden toegevoegd. Op grond van het nieuwe derde lid kunnen bestuursorganen overtredingen van de medewerkingsplicht sanctioneren met een last onder bestuursdwang. Dit artikellid is ontleend aan artikel 5.14 van de Wabo en is een gevolg van de voorbereiding van de Omgevingswet. Als gevolg van de wijziging van artikel 5:20 van de Awb zullen (handhavings)bepalingen in bijzondere wetten waarin wordt verwezen naar dit artikel moeten worden aangepast of komen te vervallen. In de toelichting wordt ten aanzien van de wijziging en de verschillende manieren waarop hiermee wordt omgegaan in bijzondere wetten opgemerkt:

“De bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie op te leggen wegens overtreding van de medewerkingsplicht is kortom wijdverbreid. Gezien deze ontwikkeling acht de regering de tijd nu rijp voor een algemene regeling van dit onderwerp in de Awb. Dit onderdeel strekt daartoe.” (zie *Kamerstukken II* 2018–2019, 35 256, nr. 3, p. 8-9).

Het nieuwe vierde lid van artikel 5:20 van de Awb voorkomt dat de huidige rechtsgang wijzigt in die gevallen waarin de bestuursdwangbevoegdheid ter handhaving van artikel 5:20 van de Awb nu nog is opgenomen in de bijzondere wet en waarin voor besluiten op grond van die wet een afwijkende rechtsgang geldt ingevolge bijlage 2 Awb.

4.

Het huidige artikel 8.4 lid 1 van de Wet dieren bevat een meer specifieke medewerkingsplicht naast de medewerkingsplicht als bedoeld in artikel 5:20 van de Awb. Het College oordeelde in CBb 2 maart 2016, ECLI:NL:CBB:2016:38, r.o. 5.2, dat artikel 8.4 van de Wet dieren alleen betrekking heeft op het verstrekken van inlichtingen over de herkomst en verhandeling van dieren en geen algemene medewerkingsverplichting inhoudt. Dit ziet op artikel 8.4 lid 2 van de Wet dieren. Op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren is de minister bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens bedoelde wet. Overigens wordt de Wet dieren niet genoemd in het hiervoor bedoelde wetsvoorstel dan wel de in het Staatsblad gepubliceerde versie, hoewel artikel 8.4 lid 2 van de Wet dieren verwijst naar artikel 5.9 van de Wet dieren waar in lid 2 een (integrale) verwijzing naar artikel 5:20 van de Awb is opgenomen. Deze artikelen uit de Wet dieren blijven dus ook na inwerkingtreding van de wetswijziging (onbedoeld?) ongewijzigd gehandhaafd.

5.

In de onderhavige uitspraak oordeelt het College dat overtreding van artikel 5:20 van de Awb niet aan de last ten grondslag gelegd kan worden, omdat de last is opgelegd op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren. Laatstgenoemde bepaling geeft de minister niet de bevoegdheid om een last op te leggen wegens overtreding van artikel 5:20 van de Awb. Overtreding van artikel 8.4 van de Wet dieren kan echter wel aan een last onder dwangsom ten grondslag worden gelegd, gelet op de bevoegdheid in artikel 8.5 van de Wet dieren om over te gaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde in de Wet dieren en hetgeen is bepaald in artikel 5:32 van de Awb. Na een schriftelijke vordering tot informatie heeft appellante aangegeven bereid te zijn de gevraagde gegevens op locatie in te laten zien, maar niet om de gegevens digitaal over te leggen.

6.

Het College acht het in dit geval geenszins onredelijk om van appellante te vergen om de microbiologische gegevens ook digitaal aan te leveren met het oog op het in het kader van de toezichtstaak van de NVWA te verrichten nadere onderzoek naar de bron van de besmetting. Door alleen op locatie inzicht te geven en deze gegevens niet digitaal toe te willen zenden, heeft appellante naar het oordeel van het College niet voldaan aan haar medewerkingsplicht ex artikel 8.4 van de Wet dieren. De last onder dwangsom is dan ook terecht opgelegd. Het College geeft hiermee invulling aan het redelijkheidselement uit artikel 8.4 van de Wet dieren: een ieder verleent alle medewerking die *redelijkerwijs* nodig is voor het onderzoek naar dierziekten, zoönosen, ziekteverschijnselen of ziekteverwekkers. Daaronder kan — redelijkerwijs — ook worden verstaan het digitaal aanleveren van de gevorderde informatie.