

ECLI:NL:CBB:2021:92

Instantie College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum uitspraak 02-02-2021

Datum publicatie 02-02-2021

Zaaknummer 20/261

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig
Proceskostenveroordeling

Inhoudsindicatie

Wet Dieren. Beroep van stichting, niet zijnde de aanvrager, tegen de beslissing van de minister van LNV om de diersoort Afrikaanse dwergmuis te plaatsen op de positieflijst als bedoeld in artikel 2.1 van de Regeling houders van dieren. Volgens de Beoordelingscommissie die de Afrikaanse dwergmuis op basis van het door de Wetenschappelijke Adviescommissie Positieflijst ontwikkelde toetsingskader positieflijst zoogdieren heeft beoordeeld, valt deze diersoort in ieder geval in vier van de vijf risicocategorieën. Volgens het toetsingskader wil dit op zijn minst zeggen dat het houden van exemplaren van deze diersoort in Nederland een groot aantal gevaren kent voor het welzijn en/of de gezondheid van dieren en zou moeten leiden tot indeling in de op één na hoogste risicoklasse, namelijk risicoklasse E. De minister heeft in het bestreden besluit, en ook overigens in het kader van deze procedure, niet gemotiveerd waarom hij de in zoverre opgestelde beoordeling van de Beoordelingscommissie niet heeft gevolgd en de Afrikaanse dwergmuis heeft aangewezen als diersoort die zonder toepassing van soortspecifieke houderijvoorschriften kan worden gehouden. Uit het bestreden besluit en hetgeen de minister hierover naar voren heeft gebracht, maakt het College op dat deze beslissing met name is ingegeven door de tijdsdruk voortvloeiend uit de uitspraak van het College van 8 oktober 2019, een uitleg van de jurisprudentie van het HvJ die inhoudt dat een verzoek om een diersoort in een positieflijst op te nemen alleen na een gedegen (voldragen) onderzoek kan worden afgewezen en de omstandigheid dat tot aan het bestreden besluit een vrijstelling heeft gegolden. Nu deze omstandigheden voorbij gaan aan de inhoud van de beoordeling van de Beoordelingscommissie is het College van oordeel dat daarin geen toereikende grond is gelegen voor de conclusie van de minister dat de door de Beoordelingscommissie vastgestelde risico's er niet aan in de weg staan de Afrikaanse dwergmuis op de positieflijst te plaatsen. Omdat een op die beoordeling toegesneden motivering ontbreekt, berust het bestreden besluit naar het oordeel van het College op een ondeugdelijke motivering en kan dit besluit geen stand houden. De minister dient binnen 26 weken opnieuw op het bezwaar te beslissen.

Wetsverwijzingen Wet dieren

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 20/261

Uitspraak van de meervoudige kamer van 2 februari 2021 in de zaak tussen

Stichting our EARTH, te Noordwijk, appellante

(gemachtigde: N.S. Scheffer),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigden: mr. P.J. Kooiman en mr. H.H. Bosch).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Stichting Platform Verantwoord Huisdierenbezit (PVH)**, te Otterlo

(gemachtigde: mr. E. Philippi-Gho).

Procesverloop

Bij brief van 27 maart 2018 heeft PVH een aanvraag ingediend tot plaatsing van de diersoort *Mus minutoides* (Afrikaanse dwergmuis) op de positieflijst als bedoeld in artikel 2.1 van de Regeling houders van dieren (Regeling).

Bij brief van 1 oktober 2018 heeft PVH verweerder in gebreke gesteld voor het niet tijdig nemen van een besluit op de aanvraag en hem verzocht dat alsnog te doen.

Bij brief van 11 oktober 2018 heeft verweerder aan PVH meegedeeld dat hij nog geen beslissing kan nemen op de aanvraag en ook niet kan aangeven wanneer zij wel een beslissing daarop kan verwachten, omdat een nieuwe beoordelingsprocedure voor de plaatsing van diersoorten op de positieflijst moet worden vastgesteld.

Bij brief van 17 december 2018 heeft verweerder de beslistermijn ten aanzien van het bezwaar van PVH tegen de brief van 11 oktober 2018 met zes weken verlengd.

Bij besluit van 19 maart 2019 heeft verweerder het bezwaar van PVH niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 8 oktober 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:480) heeft het College het beroep van PVH tegen het besluit van 19 maart 2019 gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en verweerder opgedragen op uiterlijk 10 januari 2020 een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen.

Bij besluit van 10 januari 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van PVH gegrond verklaard. Verweerder heeft daarbij beslist dat de aanvraag van PVH tot plaatsing van de soort Afrikaanse dwergmuis op de positieflijst wordt ingewilligd.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

PVH heeft eveneens tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit beroep is bij het College geregistreerd met zaaknummer 20/213. Op dit beroep is bij uitspraak van heden beslist.

PVH heeft een schriftelijke reactie op het beroepschrift gegeven.

Verweerder heeft op 7 december 2020 een verweerschrift ingediend.

Bij brieven van 20 november 2020 en 26 november 2020 heeft appellante het beroepschrift aangevuld. Bij brief van 8 december 2020 heeft zij een reactie op het verweerschrift ingezonden.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 december 2020.

Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. PVH werd eveneens door haar gemachtigde vertegenwoordigd.

Overwegingen

1. Eind 2017 heeft verweerdere ministerie de Wetenschappelijke Adviescommissie Positieflijst (WAP) opdracht gegeven te adviseren over een vereenvoudigd, wetenschappelijk (en juridisch) valide, toetsingskader voor de positieflijst huisdieren, dat experts in staat stelt diersoorten op basis van enkelvoudige criteria kosteneffectief te beoordelen op de risico's (op het gebied van dierenwelzijn en gevaar voor dier en mens) die samenhangen met het houden van de diersoort. De WAP heeft in september 2019 het 'Advies toetsingskader positieflijst zoogdieren' uitgebracht. Verweerder heeft deze beoordelingssystematiek voor de huis- en hobbydierenlijst bij brief van 8 januari 2020 naar de Tweede Kamer gestuurd (zie Kamerstukken II, 2019-2020, 28 286, nr. 1085).

2. Laatstgenoemde brief vermeldt dat in de loop van 2020 aan de hand van de door de WAP ontwikkelde beoordelingsmethode ongeveer 260 zoogdiersoorten worden beoordeeld door een onafhankelijke beoordelingscommissie (Beoordelingscommissie), waarna verweerder in een aanwijzingsbesluit vastlegt welke diersoorten mogen worden gehouden. Dit besluit wil verweerder op internet consulteren. Voorts zal verweerder het Besluit houders van dieren (Bhd) en de Regeling wijzigen, zodat deze aansluiten bij de beoordelingssystematiek en de aangepaste huis- en hobbydierenlijst. De wijziging van het Bhd zal voorgehangen worden bij de Tweede Kamer.

3. De Beoordelingscommissie heeft een beoordeling opgesteld van de Afrikaanse dwergmuis. De samenvatting van deze beoordeling luidt als volgt:

Risicocategorie	Toelichting
Zoönosen en/of letsel	De commissie kan op dit moment op basis van de beschikbare informatie niet tot een afgewogen oordeel komen, de beoordeling van de risicofactor 'zoönosen' bij deze diersoort vergt nadere uitwerking. Het is onwaarschijnlijk dat de Afrikaanse dwergmuis letsel veroorzaakt.
Voedselopname	De Afrikaanse dwergmuis is een omnivoor met hypsodonte snijtanden. Het voedsel bestaat uit zaden, insecten en vegetatie. De Afrikaanse dwergmuis heeft weliswaar een hoog metabolisme, maar het foerageergedrag wordt daardoor niet nadelig beïnvloed.
Ruimtegebruik/veiligheid	Hoe de Afrikaanse dwergmuis zijn home-range gebruikt is niet bekend. De Afrikaanse dwergmuis maakt gebruik van nestplaatsen van andere diersoorten of graaft zelf een nest.
Thermoregulatie	De Afrikaanse dwergmuis is niet aangepast aan een gematigd zeeklimaat. Het dier houdt geen winterslaap.
Sociaal gedrag	Er is weinig bekend over het sociale gedrag van de Afrikaanse dwergmuis, vermoedelijk hebben ze een paarsgewijze, monogame leefwijze. Er is risico op overpopulatie.
Conclusie	Risicoklasse:
De commissie kan op dit moment op basis van de beschikbare informatie niet tot een afgewogen eindoordeel komen, de beoordeling van de risicofactor 'zoönosen' vergt bij deze diersoort nadere uitwerking.	

4. Aan het bestreden besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat uit de beoordeling van deze diersoort door de Beoordelingscommissie blijkt dat de Afrikaanse dwergmuis niet in een risicoklasse valt in te delen. Verder is verweerders ministerie in verband met de nieuwe positieflijst nog bezig met het vergaren van de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen omstandigheden. Er wordt bijvoorbeeld nog onderzocht onder welke aanvullende voorwaarden diersoorten in een hogere risicoklasse alsnog op de positieflijst zouden kunnen worden geplaatst. Dit nader onderzoek kan volgens verweerder niet op korte termijn worden afgerond. Blijkens de jurisprudentie van het Hof van

Justitie van de Europese Unie (HvJ) kan een verzoek tot plaatsing van een zoogdiersoort op een lijst van toegestane soorten slechts worden afgewezen op grond van een uitgebreid onderzoek, welk onderzoek berust op de meest betrouwbare wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn en de meest recente resultaten van het internationale onderzoek (zie het arrest van het HvJ van 19 juni 2008 in zaak C-219/07 (Andibel), ECLI:EU:C:2008:353). Dit onderzoek moet daarnaast worden gebaseerd op de beginselen van deskundigheid, doorzichtigheid en onafhankelijkheid (zie het arrest van het Gerecht van eerste aanleg (GvEA) van 11 september 2002 in zaak T-13/99 (Pfizer Animal Health), ECLI:EU:T:2002:209). Daarnaast volgt uit artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaart. Gelet op het vorenstaande en de hem ten tijde van het besluit ter beschikking staande informatie heeft verweerder besloten de aanvraag van PVH in te willigen en de Afrikaanse dwergmuis, zoals PVH heeft verzocht, op de positieflijst te plaatsen.

5. Bij Regeling van 19 december 2019, nr. WJZ/ 19288328, tot wijziging van de Regeling houders van dieren vanwege het aanwijzen van drie diersoorten heeft verweerder, zoals bij het bestreden besluit is meegedeeld, aan bijlage 1, tabel 1, van de Regeling houders van dieren een aantal diersoorten, waaronder *Mus (Nannomys) minutoides* (Afrikaanse dwergmuis), toegevoegd. Deze wijziging is op 15 januari 2020 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 2020, 2163).

6. Appellante stelt dat verweerder de Afrikaanse dwergmuis op de positieflijst voor zoogdieren heeft geplaatst, ondanks het feit dat deze diersoort blijkens de beoordeling door de Beoordelingscommissie, op één categorie na, in alle risicocategorieën scoorde en op basis daarvan ten minste in de op één na hoogste risicoklasse, namelijk klasse E, had moet worden ingedeeld. Volgens de gehanteerde klasse-indeling betekent indeling in deze klasse dat het houden van exemplaren van deze soort in Nederland een groot aantal gevaren kent voor het welzijn en/of de gezondheid van dieren. Appellante maakt hieruit op dat de beoordeling van de risicocategorieën bij het bestreden besluit geen enkele rol heeft gespeeld. De beoordeling van de soort was volgens appellante geheel overbodig. Zelfs de beoordeling dat in alle categorieën is gescoord zou er niet aan in de weg hebben gestaan de soort gewoon op de positieflijst te plaatsen. Het bestreden besluit is daarmee, ook gezien het feit dat de beoordeling van de risicocategorie 'zoönosen/letsel' wel degelijk kon worden uitgevoerd, naar de mening van appellante niet met de vereiste zorgvuldigheid en onvoldoende gemotiveerd genomen. Appellante wijst er hierbij met betrekking tot evengenoemde risicocategorie op dat uit het bij het toetsingskader gevoegde overzicht van zoönosen blijkt dat de soort Muridae, waartoe de Afrikaanse dwergmuis behoort, gewoon in kaart is gebracht.

Appellante heeft (nader) gesteld dat zij de bij de beoordeling van de risicofactoren aangehaalde onderzoeken heeft geverifieerd. Uit deze analyse blijkt dat de bevindingen van de commissie meer dan eens onjuist zijn en niet als onderbouwing van het besluit kunnen worden gebruikt, ongeacht of dit nu is om de soort wel op de huisdierenlijst te zetten of niet.

Duidelijk is volgens appellante dat de Afrikaanse dwergmuis niet op de juiste gronden op de positieflijst is geplaatst.

7. PVH onderschrijft het standpunt van appellante dat ook de risicocategorie 'zoönosen en/of letsel' had kunnen worden beoordeeld. Ook is PVH het met appellante eens dat het bestreden besluit niet voldoet aan het vereiste dat inzichtelijk moet zijn welke afwegingen aan het op de positieflijst plaatsen van de Afrikaanse dwergmuis ten grondslag liggen, aangezien de beoordeling van de tweede tot en met de vijfde risicocategorie bij dit besluit geen enkele rol heeft gespeeld.

De stelling van appellante dat de Afrikaanse dwergmuis ten minste in risicoklasse E moet worden ingedeeld, wat zou betekenen dat het houden van exemplaren van deze diersoort in Nederland een groot aantal gevaren kent voor het welzijn en/of de gezondheid van dieren, volgt PVH echter niet. PVH is van mening dat de gehanteerde beoordelingssystematiek niet voldoet aan de eisen die het HvJ daaraan stelt. Er is geen sprake van een wetenschappelijke risicobeoordeling, maar slechts van het

eerste deel van een risicobeoordeling, namelijk de gevareninventarisatie. De WAP heeft de begrippen gevaar en risico niet juist gehanteerd. De gevareninventarisatie voldoet niet aan de eis dat de wetenschappelijke risico-evaluatie moet worden gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke gegevens en op onafhankelijke, objectieve en doorzichtige wijze moet worden uitgevoerd. Ook voor het overige is geen sprake van een risicobeoordelingsmethodiek die aan de eisen voldoet. Volgens PVH kan op basis van deze beoordelingsmethode het houden van de diersoorten beperkt of verboden worden, terwijl louter op basis van verwijzing naar al dan niet wetenschappelijke literatuur is gesteld dat sprake is van de aanwezigheid van het veronderstelde gevaar, zonder dat op basis van wetenschappelijk onderzoek is aangetoond dat sprake is van een karakterisering van het risico voor die soort, zonder dat is aangetoond dat er sprake is van een reëel risico op het intreden van de negatieve gevolgen in het algemeen en/of voor die soort en zonder dat er een wetenschappelijke beoordeling heeft plaatsgevonden van de ernst en de gevolgen daarvan. De methode houdt immers uitsluitend in dat voor alle te beoordelen zoogdiersoorten wordt beoordeeld of ze wel of niet de als gevaar beoordeelde eigenschap hebben, waarbij dit gevaar niet voor de specifieke soort is vastgesteld. De aanwezigheid wordt voorts binair vastgesteld (de diersoort heeft de eigenschap wel of niet); beoordeling van de gevolgen van die eigenschap voor de betrokken soort is uitgesloten. Deze methode waarbij de optelsom van het aantal gekwalificeerde eigenschappen leidt tot indeling in één van de vastgestelde klassen, acht PVH onrechtmatig en fundamenteel in strijd met het Europese recht. De Afrikaanse dwergmuis kan op basis hiervan niet deugdelijk worden beoordeeld. PVH vindt dat het primaire besluit moet worden herroepen. Er is immers geen sprake van een herstelbaar gebrek, aangezien de door verweerder gevolgde beoordelingssystematiek van de positieflijst ondeugdelijk is en geen resultaat kan opleveren dat voldoet aan de uit de rechtspraak van het HvJ voortvloeiende eisen. Ook inhoudelijk kan de beoordeling dat de Afrikaanse dwergmuis aan vijf van de risicofactoren in vier risicocategorieën voldoet volgens PVH niet stand houden.

8. Het College overweegt het volgende.

- 8.1 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat appellante, gelet op haar zeer ruim geformuleerde statutaire doelomschrijving en het ontbreken van feitelijke werkzaamheden op het gebied van het houden van (exotische) huisdieren, geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 8:1 in samenhang met artikel 1:2 van de Awb. Verder heeft verweerder gesteld dat appellante geen procesbelang heeft, aangezien zij slechts stelt dat het besluit om de Afrikaanse dwergmuis op de positieflijst te plaatsen onvoldoende is gemotiveerd.
- 8.2 Het College ziet geen grond voor het oordeel dat appellante niet als belanghebbende bij het bestreden besluit kan worden aangemerkt. Uit haar statuten blijkt dat appellante zich onder meer ten doel heeft gesteld om (ook) binnen Nederland activiteiten uit te voeren om het welzijn en het voortbestaan van dieren en planten, zowel gehouden als niet gehouden, te optimaliseren. Haar doelstellingen tracht appellante onder meer te bereiken door uit eigen naam of ingehuurd door derden te procederen, op te treden als gesprekspartner voor politiek en overheidsinstanties op (inter)nationaal niveau en fondsen te werven en te beheren. Appellante heeft in reactie op het door verweerder gestelde informatie verstrekt, waaruit blijkt dat zij ook ter behartiging van de welzijnsbelangen van gehouden huisdieren voldoende feitelijke werkzaamheden verricht.
- 8.3 Ook bestaat geen grond voor het oordeel dat appellante geen procesbelang heeft bij het beroep tegen het bestreden besluit. Ter zitting van het College heeft appellante verduidelijkt dat zij zich in deze procedure op het standpunt stelt dat de Afrikaanse dwergmuis ten onrechte op de positieflijst is geplaatst. Met het rechtsmiddel tracht appellante derhalve te bereiken dat het rechtsgevolg van het bestreden besluit – de aanwijzing van de Afrikaanse dwergmuis als diersoort als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van de Wet dieren die gehouden kan worden zonder toepassing van soortspecifieke houderijvoorschriften – ongedaan wordt gemaakt. Haar procesbelang staat daarmee vast.

9. Het College constateert dat als wordt uitgegaan van de door de WAP ontwikkelde en door de

Beoordelingscommissie toegepaste beoordelingssystematiek voor de huis- en hobbydierenlijst, de Afrikaanse dwergmuis in ieder geval in vier van de vijf risicocategorieën valt, wat volgens deze systematiek op zijn minst wil zeggen dat het houden van exemplaren van deze diersoort in Nederland een groot aantal gevaren kent voor het welzijn en/of de gezondheid van dieren en zou moeten leiden tot indeling van de diersoort in de op één na hoogste risicoklasse, namelijk risicoklasse E. Verweerder heeft in het bestreden besluit, en ook overigens in het kader van deze procedure, niet gemotiveerd waarom hij de in zoverre opgestelde beoordeling van de Beoordelingscommissie niet heeft gevolgd en de Afrikaanse dwergmuis heeft aangewezen als diersoort die zonder toepassing van soortspecifieke houderijvoorschriften kan worden gehouden. Uit het bestreden besluit en hetgeen verweerder hierover naar voren heeft gebracht, maakt het College op dat deze beslissing met name is ingegeven door de tijdsdruk voortvloeiend uit de uitspraak van het College van 8 oktober 2019, een uitleg van de jurisprudentie van het HvJ die inhoudt dat een verzoek om een diersoort in een positieflijst op te nemen alleen na een gedegen (voldragen) onderzoek kan worden afgewezen en de omstandigheid dat tot aan het bestreden besluit een vrijstelling heeft gegolden. Nu deze omstandigheden voorbij gaan aan de inhoud van de beoordeling van de Beoordelingscommissie is het College van oordeel dat daarin geen toereikende grond is gelegen voor de conclusie van verweerder dat de door de Beoordelingscommissie vastgestelde risico's er niet aan in de weg staan de Afrikaanse dwergmuis op de positieflijst te plaatsen. Omdat een op die beoordeling toegesneden motivering ontbreekt, berust het bestreden besluit naar het oordeel van het College op een ondeugdelijke motivering en kan dit besluit geen stand houden.

10. De slotsom is dat het beroep van appellante gegrond is. Het College zal het bestreden besluit vernietigen en verweerder opdragen opnieuw op het bezwaar te beslissen binnen uiterlijk 26 weken na de dag van verzending van deze uitspraak. Het College acht deze termijn gerechtvaardigd, gelet op de aard van de aan de orde zijnde problematiek die verband houdt met de (integrale) ontwikkeling van een nieuwe beoordelingsmethode voor de positieflijst huisdieren, de beoordeling van een groot aantal diersoorten door de Beoordelingscommissie aan de hand van deze methode en de vaststelling van een beleidskader waarbinnen verweerder op basis van de beoordelingen van deze commissie uiteindelijk beslist of een diersoort al dan niet (onder het al dan niet stellen van soortspecifieke houdervoorschriften) op de positieflijst moet worden geplaatst. Ter zitting heeft verweerder aangegeven dat dit besluitvormingsproces inmiddels een eind is gevorderd, dat nu de focus met name is gericht op de vaststelling van genoemd beleidskader maar die laatste fase van het besluitvormingsproces nog niet is uitgekristalliseerd. Het College is daarom van oordeel dat een kortere termijn dan genoemde 26 weken voor het met de vereiste zorgvuldigheid nemen van een nieuw besluit op bezwaar niet reëel is. Gelet hierop en de beoordelingsruimte die verweerder heeft, kan het College niet zelf in de zaak voorzien en is het niet aangewezen een bestuurlijk lus toe te passen.

11. Het College veroordeelt verweerder in de door appellante gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.068,-- (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 534,-- en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College

- verklaart het beroep gegrond;

- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op binnen 26 weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op het bezwaar van PVH met inachtneming van deze uitspraak;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 354,-- aan appellante te vergoeden
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.068,--.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S.C. Stuldreher, mr. W.A.J. van Lierop en mr. R.W.L. Koopmans, in aanwezigheid van mr. C.G.M. van Ede, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 2 februari 2021.

De voorzitter is verhinderd de De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen uitspraak te ondertekenen