

**JB 1996/73 Rechtbank 's-Gravenhage, 14-02-1996, 94/1517**  
**Ontvankelijkheid: het CBB is geen onafhankelijk tribunaal, burgerlijke rechter als restrechter.**

<b>Aflevering</b>	1996 afl.
<b>College</b>	Rechtbank 's-Gravenhage
<b>Datum</b>	14 februari 1996
<b>Rolnummer</b>	94/1517
<b>Rechter(s)</b>	Mr. Kalk Mr. Willems Mr. Hensen Gerrit Hendriks en Willem Hendriks te Hellendoorn eisers,
<b>Partijen</b>	tegen het rechtspersoonlijkheid bezittende lichaam Produktschap voor de Zuivel te 's-Gravenhage, gedaagde.
<b>Trefwoorden</b>	Ontvankelijkheid: het CBB is geen onafhankelijk tribunaal, burgerlijke rechter als restrechter.
<b>Regelgeving</b>	EVRM - 6 Beschikking superheffing - 9 lid 2

## » **Samenvatting**

### **Samenvatting**

Vordering tot schadevergoeding bij de burgerlijke rechter na afwijzing van het beroep tegen een besluit van het produktschap door het CBB. Dat college is niet aan te merken als een onafhankelijk tribunaal. Eiser dient in staat te worden gesteld zijn zaak alsnog aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Als zodanig is de Rechtbank, als 'restrechter', aan te merken.

[beslissing/besluit](#)

## » **Uitspraak**

### **Uitspraak**

### **Rechtsoverwegingen**

**1** Als enerzijds gesteld en anderzijds erkend, dan wel niet of onvoldoende weersproken, alsmede op grond van de in zoverre niet betwiste inhoud van de overgelegde produkties staat tussen partijen het volgende vast:

**1.1** Hendriks exploiteert een melkveehouderij en beschikt als producent van melk en andere boerderijzuivelprodukten over een quotum voor leveringen aan een koper (fabrieks-quotum) en over een quotum voor verkoop direct aan consumenten (consumenten-quotum).

**1.2** Het stelsel van superheffing vindt zijn grondslag in de verordening (EEG) 856/84 waartoe de Raad van de EG op 31 maart 1984 heeft besloten. Deze verordening heeft voor Nederland zijn uitwerking gevonden in de Beschikking superheffing 1988. In Nederland is het Produktschap belast met de uitvoering van het stelsel van de superheffing.

**1.3** Op grond van artikel 9, lid 2, van de Beschikking superheffing kunnen producenten met zowel fabrieks-quotum als consumenten-quotum per heffingsperiode, welke steeds loopt van 1 april tot 1 april van het jaar daaropvolgend, een verhoging verkrijgen van een der quota onder gelijktijdige even grote verlaging van het andere quotum. Deze regeling van tijdelijke uitwisseling is bedoeld om de producent de mogelijkheid te bieden wisselingen in de wijze van afzet op te vangen. Bij de Wijziging Beschikking superheffing 1988 van 21 februari 1990 is bepaald dat de tijdelijke uitwisseling voor elke heffingsperiode dient te worden aangevraagd vóór 1 januari van die heffingsperiode.

**1.4** Bij de Beschikking superheffing zure boerderijzuivelprodukten van 11 september 1991 is het stelsel van superheffing uitgebreid tot zure boerderijzuivelprodukten. Deze wijziging geldt met ingang van de toen reeds aangevangen heffingsperiode dat wil zeggen per 1 april 1991. Het gevolg van de wijziging was dat aan producenten van zure boerderijzuivelprodukten, zoals Hendriks, voor dat deel van hun produktie alsnog een quotum (extra-quotum) moest worden toegekend. Een aanvraag voor extra-quotum moest vóór 16 november 1991 worden ingediend.

**1.5** Hendriks heeft tijdig een aanvraag voor 151.200 kg extra-quotum ingediend. Bij beschikking van 10 juli 1992 werd aan eiser circa de helft daarvan toegewezen tegen welke beschikking Hendriks vervolgens bezwaar aantekende. Daarop volgde op 18 november 1993 toekenning van een extra-quotum van 147.586 kg voor consumentenleveringen.

**1.6** Aangezien werd voorzien dat, gelet op het grote aantal aanvragen om toekenning van extra-quotum voor zure boerderijzuivelprodukten, niet alle aanvragen vóór 1 januari 1992 zouden zijn beoordeeld, is door het Produktschap een overgangsmaatregel vastgesteld ter voorkoming van eventueel nadeel als gevolg van de onzekerheid bij een aanvraag om tijdelijke uitwisseling voor de heffingsperiode 1991/92.

**1.7** De overgangsregeling hield in, zakelijk weergegeven, dat aanvragers van extra-quotum voor zure boerderijzuivelprodukten, die tevens een aanvraag voor tijdelijke uitwisseling 1991/92 zouden willen doen, op wier aanvraag voor extra quotum niet vóór 1 januari 1992 was beslist, niettemin vóór die datum een verzoek tot uitwisseling moesten doen, daarbij uitgaande van de situatie dat hun aanvraag voor extra quotum volledig zou zijn afgewezen. Door deze aanvraag stelde de aanvrager zijn recht veilig om in een later stadium, binnen 30 dagen nadat op zijn aanvraag voor extra quotum was beslist, desgewenst een nadere aanvraag voor tijdelijke uitwisseling 1991/92 te doen.

**1.8** De overgangsmaatregel is gepubliceerd in de maandelijkse uitgave van de Bond van Boerderijzuivelbereiders, 'De Zelfkazer' van december 1991.

**1.9** Hendriks heeft tijdens de heffingsperiode 1991/92 geen aanvraag voor tijdelijke uitwisseling ingediend. Dat heeft er toe geleid dat aan hem door zijn zuivelfabriek, wegens overschrijding van zijn quotum voor fabrieksleveringen met 11.773 kg, een superheffingsnota over 1991/92 werd gepresenteerd ten bedrage van f9.627,96.

**1.10** Hendriks heeft op 8 december 1992 een tijdelijke uitwisseling 1991/92 verzocht. Dit verzoek werd door het Produktschap afgewezen op 29 december 1992, terwijl een daartegen ingediend bezwaarschrift niet tot een andere beslissing leidde. Tegen laatstgemelde beslissing van 11 maart 1993 tekende Hendriks op 8 april 1993 beroep aan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (CBB). Het beroep werd op 13 oktober 1993 afgewezen op grond van, kort gezegd, de overschrijding van de geldende termijn.

**2** Hendriks vordert, na vermindering van eis, dat de rechtbank het Produktschap zal veroordelen, uitvoerbaar bij voorraad, om aan hem te betalen een bedrag van f9.627,96, vermeerderd met wettelijke rente en de kosten van de procedure.

**3** Hij stelt daartoe, met betrekking tot de ontvankelijkheid van deze vordering bij deze rechtbank, dat hij het Produktschap een verzoek heeft gedaan dat, zakelijk weergegeven, de strekking heeft het thans gevorderde schadebedrag te vermijden. Na afwijzing van dat verzoek is hij in beroep gegaan bij het CBB. Bij beslissing van 13 oktober 1993 heeft het CBB het beroep van Hendriks afgewezen. Dat college is evenwel, gelet op de uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens van 19

april 1994 inzake Van de Hurk tegen Nederland, niet aan te merken als een onafhankelijk tribunaal. De rechtsgang bij het CBB voldeed mitsdien niet aan de waarborgen voorzien in artikel 6 EVRM. Hendriks dient het recht te hebben zijn zaak alsnog aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Als zodanig is in Nederland de burgerlijke rechter aan te merken.

**4** Ten gronde verwijt Hendriks het Produktschap onrechtmatig handelen doordat het Produktschap Hendriks een superheffingsnota over 1991/1992 heeft gepresenteerd ad f9.627,96 op grond van een door het produktschap gestelde termijnoverschrijding, zulks

**a** in strijd met

**i)** de wet c.q. de EEG-verordening 857/84 en de

**ii)** Beschikking Superheffing 1988 en/of

**b** in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur, met name:

**i)** het zorgvuldigheidsbeginsel

**ii)** het gelijkheidsbeginsel

**iii)** het evenredigheidsbeginsel.

Naar de rechtbank uit de stukken begrijpt is de superheffingsnota niet door het Produktschap aan Hendriks toegezonden doch bedoelt Hendriks het Produktschap te verwijten die toezending te hebben veroorzaakt door afwijzend te beschikken op de door hem ingediende aanvraag voor een tijdelijke uitwisseling als bedoeld sub 1.3.

**5** Het Produktschap voert gemotiveerd verweer.

**6** De uitspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens van 19 april 1994 inzake Van de Hurk tegen Nederland doet vaststaan dat ook de procedure van Hendriks tegen het Produktschap voor het CBB, welke leidde tot de uitspraak van 13 oktober 1993 niet voldeed aan de waarborgen voorzien in artikel 6 EVRM. Ook die beslissing is immers genomen onder de vigeur van onder meer artikel 74 AROB. Op grond van dat artikel stond immers de (theoretische) mogelijkheid open dat het overheidsorgaan de beslissing van het CBB naast zich neer zou leggen. Het Europees Hof heeft daaraan de conclusie verbonden dat de rechtsgang bij het CBB niet is aan te merken als een beoordeling door een onafhankelijke rechter. De rechtbank dient dat oordeel te volgen.

Hendriks dient derhalve in staat te worden gesteld zijn zaak alsnog aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Als zodanig is de rechtbank, als 'restrechter', aan te merken.

Hendriks zal derhalve in zijn vordering worden ontvangen.

**7** Aan het verwijt sub 4a legt Hendriks de stelling ten grondslag dat de EEG-verordening 857/84 niet de eis stelt van indiening van een uitwisselingsverzoek voor een bepaalde datum zodat de Beschikking Superheffing, die dat wel doet, ten onrechte zwaardere eisen stelt dan de verordeninggever.

**8** De rechtbank is van oordeel dat deze stelling van Hendriks niet opgaat. Met het CBB is de rechtbank van oordeel dat de beschikkinggever, bij het ontbreken van een nadere regeling in de communautaire verordening, in redelijkheid heeft kunnen bepalen dat 1 januari van het betreffende melkprijsjaar zou gelden als de uiterste datum voor indiening van een uitwisselingsverzoek.

**9** Voorts heeft Hendriks in dit kader doen betogen dat de gestelde datum van 1 januari in elk geval niet mag worden gezien als een fatale termijn doch als een termijn van orde.

**10** Ook die stelling van Hendriks wordt door de rechtbank verworpen. Wederom is de rechtbank met het CBB van oordeel dat artikel 6 bis van EEG-verordening 857/84 zonder redelijke twijfel aldus moet worden uitgelegd dat het de lidstaten geen ruimte biedt om een uitwisselingsverzoek te honoreren indien dat wordt gedaan na afloop van de heffingsperiode waarop het betrekking heeft. Ook het systeem van afdracht van de te betalen superheffing, binnen een bepaalde termijn na het eindigen van het heffingsjaar, wijst daarop.

**11** Het verwijt sub b onder i) wordt door Hendriks in diervoege geconcretiseerd dat hij stelt dat de publikatie van de overgangsmaatregel in De Zelfkazer niet op behoorlijke wijze heeft plaatsgevonden.

**12** Naar het oordeel van de Rechtbank is dat verwijt ongegrond.

Het betreft hier een beleidsmaatregel die niet op wezenlijke wijze afbreuk deed aan de inhoud van de Beschikking superheffing 1988 doch slechts in het vooruitzicht stelde dat het Produktschap bereid was verzoeken tot latere wijziging van de ingediende uitwisselingsaanvragen in behandeling te nemen, mits die waren gebaseerd op een toegekend quotum voor zure melkproducten. Dit om te voorkomen dat veehouders de dupe zouden worden bij een al te strakke uitvoering van die beschikking, ook in die gevallen waarin de betreffende veehouder wel tijdig een 'zuur' quotum had aangevraagd doch niet tijdig voor 1 januari op zijn aanvraag zou kunnen zijn beschikt. Met name bracht dit beleidsvoornemen uitdrukkelijk geen wijziging in het voorschrift van de Beschikking superheffing, dat de uitwisselingsaanvraag op zichzelf moest zijn ingediend vóór 1 januari van het betreffende heffingsjaar.

Publikatie van dat beleidsvoornemen in het blad van de Bond voor Boerderijzuivelbereiders is onder die omstandigheden niet onzorgvuldig te achten.

**13** Overigens zou het Hendriks niet hebben kunnen baten indien het Produktschap op dit punt onzorgvuldig en dus onrechtmatig zou hebben gehandeld: nu Hendriks niet betwist dat hij het bericht in de Zelfkazer tijdig voor 1 januari had gelezen zou elk causaal verband tussen deze onrechtmatigheid en de door Hendriks gestelde schade immers ontbreken.

**14** Ook kan niet worden gevolgd de stelling van Hendriks, als zou de inhoud van het persbericht dusdanig onduidelijk zijn geweest dat hij daaruit niet heeft behoeven te begrijpen dat een uitwisselingsverzoek vóór 1 januari moest zijn ingediend.

Immers wordt -na een tweetal korte inleidende paragrafen- bij de uiteenzetting van de overgangsmaatregel vooropgesteld:

'De aanvraag dient tijdig (dat wil zeggen voor 1 januari 1992) bij het Produktschap te worden ingeleverd'.

Bovendien staat verderop nog eens uitdrukkelijk dat -indien de veehouder zijn uitwisseling wil wijzigen op basis van het ontvangen 'zure' quotum- 'een nieuwe aanvraag tijdelijke uitwisseling 1991/92' (cursivering Rechtbank) moet worden ingediend.

Deze formuleringen laten redelijkerwijze geen ruimte voor de aanname dat met indiening van een uitwisselingsaanvraag zou kunnen worden gewacht totdat er een toekenningsbeslissing voor een 'zuur' quotum zou zijn ontvangen.

**15** De door Hendriks sub b ii) gestelde strijd met het gelijkheidsbeginsel is door hem niet nader feitelijk onderbouwd zodat de rechtbank daaraan voorbij moet gaan.

**16** Met het beroep op het evenredigheidsbeginsel wil Hendriks betogen dat bij een afweging van de belangen van de overheid bij een handhaving en goede uitvoering van de superheffingsregeling enerzijds en zijn belangen als veehouder anderzijds het Produktschap niet in redelijkheid heeft kunnen vasthouden aan 1 januari 1992 als fatale datum voor de indiening van een uitwisselingsverzoek.

**17** Die stelling van Hendriks kan zijn vordering evenmin dragen, gezien hetgeen sub 9 is overwogen: nu Hendriks zijn uitwisselingsverzoek pas heeft gedaan nadat het betreffende melkprijjsjaar reeds ruimschoots was geëindigd, heeft het Produktschap de aanvraag terecht afgewezen en kan in het midden blijven of 1 januari 1992 als fatale datum moest gelden dan wel of er daarna wellicht nog enige ruimte zou zijn geweest.

**18** Nu geen van de aangevoerde gronden de vordering van Hendriks kan dragen dient die vordering te worden afgewezen, met veroordeling van Hendriks in de proceskosten.

## **Beslissing**

De rechtbank:

- wijst de vordering af;
- veroordeelt Hendriks in de kosten van deze procedure, tot nu toe aan de zijde van het Produktschap begroot op f290,= voor verschotten en op f1.200,= voor salaris voor zijn procureur.

## **» Noot**

In het Van de Hurk-arrest (EHRM 19 april 1994, JB 1994/110 m.nt. AWH) werd duidelijk dat het CBB, onder vigeur van art. 74 ARBO (oud) niet als onafhankelijk tribunaal in de zin van het eerste lid van art. 6 EVRM kon worden aangemerkt. Aan die toestand kwam een einde bij de inwerkingtreding van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie op 1 januari 1994. Voor uitspraken van het CBB onder het regiem van art. 74 ARBO (oud), zoals in de onderhavige zaak (het CBB verwierp op 13 oktober 1993 het beroep van eiser), kan, zo blijkt in deze zaak, een beroep op de burgerlijke rechter als 'restrechter' gedaan worden. Mede omdat daarmee in potentie een zeer lange rechtsbeschermingsweg ontstaat, is het goed dat in de opvolger van de wet ARBO, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, het CBB is 'geëmancipeerd'.

MAH