

## Taxaties tijdens de vogelpestcrisis 2003: schending fundamentele rechtsbeginselen?!

*mr. C.A. van Kooten-de Jong\**

### 1 Inleiding

Nadat eind jaren negentig de varkenssector en in 2001 (met name) de rundveesector zijn getroffen door een grote dierziektecrisis<sup>1</sup> was in 2003 de pluimveesector aan de beurt. Op 28 februari 2003 werden op een aantal bedrijven in de Gelderse Vallei uitbraken van Aviaire Influenza geconstateerd. Het virus breidde zich snel uit met als gevolg dat besloten is tot de ruiming van ongeveer dertig miljoen dieren.<sup>2</sup> De schade die geleden is door de pluimveesector is aanzienlijk. Door de Staat zijn tegemoetkomingen in de schade betaald voor de geruimde dieren en vernietigde eieren en overige materialen als verpakkingsmateriaal. Deze schadevergoedingen zijn gebaseerd op de schadevergoedingsregeling opgenomen in de artikelen 85 tot en met 91 van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd).<sup>3</sup>

Tijdens en na de vogelpestcrisis is discussie geweest over de uitleg en toepassing van de genoemde bepalingen in de Gwwd. De discussie spitste zich toe op de waardevaststelling (de taxatie) bij de ruiming van pluimvee en producten.

De Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (de minister) wilde de taxaties beïnvloeden. De taxateurs dienden de taxaties uit te voeren aan de hand van richtlijnen die de minister had laten opstellen. Ook wilde de minister dat alleen taxateurs die de voorgeschreven richtlijnen wilden hanteren als taxateurs werden benoemd. In dit artikel zal de taxatieprocedure besproken worden en zullen aanbevelingen worden gedaan daarvoor.

Een bespreking van deze taxatieprocedure in de Gwwd is voor de praktijk relevant. In 2006 is opnieuw gebleken dat een dierziektecrisis zich ieder moment kan voordoen. In het voorjaar 2006 is de pluimveesector in de greep geweest van de dreigende vogelgriep (H5N1) en in het najaar van 2006 gold opnieuw een afschermplicht voor pluimvee om de insleep van vogelgriep te voorkomen. Verder kan ik noemen: klassieke

\* Mr. C.A. van Kooten-de Jong is advocaat te Deventer.

1. Klassieke varkenspest respectievelijk Mond- en klauwzeer.
2. Berenschot, Eindrapport "De crisis tussen mens en dier" Evaluatie bestrijding AI-crisis, Utrecht, maart 2004, p. 17.
3. Wet van 24 september 1992, Stb 1992, 585, inwerkingtreding artikelen tegemoetkomingen: 13 april 1996, Stb. 1996, 217.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

varkenspest net over de Duitse grens, een milde variant van vogelgriep in Voorthuizen en als laatste: de bluetongue.<sup>4</sup>

## 2 Schadevergoedingsregeling Gwwd

De schadevergoedingsregeling is opgenomen in hoofdstuk VIII Financiële bepalingen afdeling 2 tegemoetkomingen in de schade van de Gwwd. Artikel 85 Gwwd<sup>5</sup> verklaart de schadevergoedingsregeling van toepassing op maatregelen die genomen worden ter voorkoming en bestrijding van – ingevolge artikel 15 Gwwd aangewezen – besmettelijke dierziekten bij vee, pluimvee, bijen en nertsen. De meest vergaande maatregel die getroffen kan worden, neergelegd in artikel 21 jo 22 lid 1 onderdelen f en g Gwwd, is het doden van dieren en vernietigen van producten en voorwerpen. Deze maatregel wordt doorgaans aangeduid als “de ruiming”.

De schadevergoedingsregeling Gwwd geeft drie schadevergoedingsgrondslagen:

- 1 Artikel 86: vergoeding voor gedode zieke en verdachte dieren en onschadelijk gemaakte producten en materialen (vergoeding voor de ruiming);
- 2 Artikel 90: vergoeding voor schade die tijdens een ruiming aan gebouwen, terreinen of voorwerpen wordt toegebracht;
- 3 Artikel 91: vergoeding voor bijzondere gevallen waarbij schade geleden is door maatregelen – genomen op grond van de artikelen 17 en 21 Gwwd – ter voorkoming en bestrijding van een besmettelijke dierziekte (hardheidsclausule).

In het kader van dit artikel beperk ik mij tot de bespreking van de taxatieprocedure voor de te ruimen dieren, producten en voorwerpen welke op grond van artikel 86 Gwwd voor vergoeding in aanmerking komen.

Artikel 86 lid 1 en 2 Gwwd bepaalt het volgende:

1. Uit het Diergezondheidsfonds wordt aan de eigenaar een tegemoetkoming in de schade uitgekeerd, indien:
  - a. dieren krachtens het bepaalde in artikel 22, eerste lid, onderdeel f, worden gedood;
  - b. producten en voorwerpen krachtens het bepaalde in artikel 22, eerste lid, onderdeel g, onschadelijk worden gemaakt;
4. In de maanden mei en juni 2006 zijn in Oost-Nederland maatregelen van kracht geweest ter voorkoming van de insleep en verspreiding van het klassieke varkenspestvirus vanuit Borken (Duitsland) naar Nederland (Tijdelijke regeling toezichtsgebieden klassieke varkenspest 2006, Ministeriële regeling van 9 mei 2006, Stcrt. 2006, 92). Op 2 augustus 2006 is op een bedrijf in Voorthuizen pluimvee geruimd vanwege de aanwezigheid van de milde variant van vogelgriep (TK 2005-2006, 28 807 nr. 110 p. 1-3). Op 17 augustus 2006 is bluetongue vastgesteld. Er zijn geen dieren geruimd.
5. Artikel 85 Gwwd
  1. Deze afdeling is van toepassing op maatregelen als bedoeld in afdeling 3 van hoofdstuk II ter voorkoming en bestrijding van ingevolge artikel 15 aangewezen besmettelijke dierziekten bij vee, pluimvee, bijen en nertsen.
  2. Bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel e, onderscheidenlijk een aanwijzing als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdeel f, kan deze afdeling geheel of gedeeltelijk van toepassing worden verklaard.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

- c. maatregelen krachtens het bepaalde in artikel 22, tweede lid, onderdeel f en g, zijn toegepast.
- 2. De tegemoetkoming in de schade bedraagt:
  - a. voor verdachte dieren: de waarde in gezonde toestand,
  - b. voor zieke dieren: het bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gedeelte van de waarde in gezonde toestand,<sup>6</sup>
  - c. voor producten en voorwerpen: de waarde op het moment van de maatregel, met dien verstande dat indien voor de vaststelling van de waarde van bepaalde dieren, producten of voorwerpen bij of krachtens de artikelen 87a, 87b en 87c regels zijn gesteld, de waarde van die dieren, producten of voorwerpen overeenkomstig die regels wordt vastgesteld.

Om de vergoeding op grond van artikel 86 Gwwd te bepalen dient de waarde van de geruimde dieren, producten en voorwerpen vastgesteld te worden. De procedure voor deze waardevaststelling is opgenomen in de artikelen 87 tot en met 89 Gwwd.

### 3 Waardebepaling uitgangspunt voor tegemoetkoming

De waarde van de dieren, producten en voorwerpen wordt bepaald door (een) deskundige(n), zoals geregeld in de artikelen 87 en 88 Gwwd. Op grond van deze waardebepaling kent de minister de tegemoetkoming in de schade toe. Dit is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Mag de minister nu een hogere of lagere tegemoetkoming toekennen dan de waardevaststelling bedraagt? Het is vaste jurisprudentie<sup>7</sup> van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) dat de minister bij de betaling van de tegemoetkoming dient uit te gaan van de waardevaststelling vastgesteld door de deskundige(n). Een afwijkingsbevoegdheid is er in principe niet, gezien het imperatieve karakter van de bepalingen in de Gwwd. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden zal de minister van de waardevaststelling mogen afwijken. Dit zou het geval kunnen zijn als de waardevaststelling, hetzij uit hoofde van haar inhoud, hetzij uit hoofde van de wijze waarop zij tot stand gekomen is, zo zeer ingaat tegen hetgeen redelijk en billijk is, dat de minister in redelijkheid de waardevaststelling niet als uitgangspunt kan nemen voor de toekenning van de tegemoetkoming, aldus het CBB.

Kortom, als het evident is dat aan de waardevaststelling gebreken kleven waardoor de werkelijke waarde (waarschijnlijk) niet is vastgesteld, dient de minister de waardevaststelling niet als uitgangspunt te gebruiken voor de vaststelling van de tegemoetkoming.

### 4 Procedure van waardevaststelling

De taxatieprocedure lijkt betrekkelijk eenvoudig. Voordat de ruiming plaatsvindt, vindt de waardevaststelling plaats door een beëdigd deskundige, aldus bepaalt artikel 87 Gwwd. Deze deskundige wordt aangewezen door de minister. Deze aanwijzings-

6. Voor zieke dieren dient 50% van de waarde van dieren in gezonde toestand vergoed te worden op grond van artikel 86 lid 2 onder b jo artikel 2 Besluit verlaging tegemoetkoming aangewezen dierziekten.

7. CBB 17 juli 2001, AWB 00/426, LJN: AB2988 zie ook CBB 30 november 2004, AWB 04/59, LJN: AR8151.

## TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

bevoegdheid ontleent de minister aan artikel 88 lid 2 Gwwd. De deskundige komt vervolgens tot een waardevaststelling. Artikel 88 lid 3 Gwwd bepaalt dat indien de minister of de eigenaar van de geruimde dieren en producten (of diens gemachtigde), geen genoegen neemt met de waardevaststelling de minister de kantonrechter in het kanton waar de dieren, producten en voorwerpen zijn geruimd, verzoekt om drie beëdigde deskundigen te benoemen. Eén van de drie deskundigen staat al vast: de deskundige die de eerste waardevaststelling heeft gedaan. Deze drie deskundigen voeren vervolgens de hertaxatie uit. In lid 4 van artikel 88 Gwwd is geanticipeerd op de situatie dat de drie deskundigen geen consensus bereiken over de waardevaststelling. In dat geval wordt de waardevaststelling bepaald door het gemiddelde van de drie aparte waardevaststellingen.

Artikel 89 Gwwd bepaalt tenslotte dat de minister terstond de waardevaststelling meedeelt aan de eigenaar van de te ruimen zaken.

Deze procedure lijkt helder door zijn eenvoud, maar geeft desondanks aanleiding tot discussies in de praktijk hetgeen het geval was tijdens de vogelpestcrisis 2003. Belangrijke vragen hierbij zijn: ten eerste, is het toegestaan om richtlijnen te hanteren bij de taxatie waardoor er in meer of mindere mate geabstraheerd wordt van de werkelijke waarde? Ten tweede, mag er tijdsverschil bestaan tussen de peildatum van de waardevaststelling en de daadwerkelijke ruiming?

Naast deze inhoudelijke vragen bij de waardevaststelling waren er ook procedurele vragen bij de taxatie zoals: mag de kantonrechter die de deskundigen benoemt dit doen zonder de eigenaar van de geruimde zaken hierover te horen? Staat hoger beroep open tegen de beschikking van de kantonrechter? Op deze vragen zal nu worden ingegaan.

## 5 Hanteren richtlijnen/forfaitaire normen

Voor de taxatie is op grond van artikel 86 lid 2 Gwwd uitgangspunt: de waarde van de dieren in gezonde toestand en de waarde van de producten en voorwerpen op het moment van de maatregel. De deskundige dient deze waarde vast te stellen aan de hand van de feitelijke situatie.

Tijdens de vogelpestcrisis 2003 zag de minister aanleiding om te sturen in de waardevaststellingen van te ruimen pluimvee en eieren. Dit deed de minister door aan de deskundigen richtlijnen te geven die de deskundigen dienden te gebruiken bij het bepalen van de waarde van het pluimvee. Die richtlijnen waren niet gepubliceerd of op een andere wijze bekend gemaakt. Ook voor de waardevaststelling van de geruimde eieren kwam de minister met richtlijnen. Tot 25 maart 2003 werd de waarde van de geruimde eieren bepaald aan de hand van de prijs die de pluimveehouder had ontvangen voor de laatst verkochte eieren. Kort gezegd werd de waarde bepaald conform de laatst ontvangen eierfactuur. Per 25 maart 2003 veranderde de wijze van waardering van de eieren en schreef de minister een richtlijn voor. De deskundigen pasten de richtlijn ook toe. De richtlijn hield het volgende in:

- het hanteren van een vast legpercentage van 80%;
- het aanbrengen van een staffeling in de vergoeding per ei:
  - eieren van 0 tot 7 dagen oud: prijs conform laatste eierfactuur;
  - eieren van 7 tot 14 dagen oud: 3,7 cent per ei;
  - eieren vanaf 14 dagen oud: 1 cent per ei.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

De leeftijd van de eieren werd tijdens de waardevaststelling bepaald aan de hand van het legpercentage. Het aantal leghennen vermenigvuldigd met het legpercentage maal 7 (aantal hennen x % x 7) geeft het aantal eieren dat in een week gelegd is. Het *werkelijke* legpercentage werd echter niet gebruikt voor de leeftijdsbepaling, maar bij alle waardevaststellingen werd uitgegaan van een legpercentage van 80%. Vervolgens werd aan de hand van de prijsstaffeling de waarde van de eieren berekend. Het hanteren van het vaste legpercentage is nadelig voor bedrijven waar in werkelijkheid een hoger legpercentage werd gerealiseerd. Eieren die feitelijk in de eerste week gelegd waren, werden doorgeschoven naar de tweede week en werden dus lager gewaardeerd, namelijk op 3,7 eurocent.

De minister heeft deze forfaitaire waarden om een aantal redenen voorgeschreven. Volgens de minister konden pluimveehouders vanaf 17 maart 2003 eieren afzetten naar de eierproductenindustrie<sup>8</sup> en hierdoor schadebeperkend handelen. De eierproductenindustrie betaalde echter een lagere prijs dan de prijs die op de laatst ontvangen eierfactuur stond. De pluimveehouders hielden volgens de minister de eieren vast en wachtten op de ruiming, waarbij dan wel de prijs conform de laatste eierfactuur werd vergoed en dus een hogere vergoeding voor de eieren werd ontvangen. Dit vond de minister een ongewenste ontwikkeling en daarom voerde hij de richtlijn voor de taxatie van eieren in als stimulans om de eieren af te zetten naar de eierproductenindustrie. Daarnaast vond hij de forfaitaire normen nodig om de schadeafwikkeling uitvoerbaar en betaalbaar te houden en een uniforme afhandeling van de waardevaststellingen te bewerkstelligen.

De minister gaf toe dat de staffeling en het vaste legpercentage een inperking van de waardevaststelling met zich mee brachten. De minister vond dat dit toegestaan was, omdat artikel 86 Gwwd spreekt over een 'tegemoetkoming' en dus niet verplicht tot een volledige schadeloosstelling. Op deze manier voerde de minister feitelijk reeds in de fase van de waardevaststelling een kortingensysteem in. Hij deed dit op een oneigenlijk moment in de schadevergoedingsprocedure. In de taxatiefase dient "slechts" de waarde vastgesteld te worden en daarna pas neemt de minister een besluit over de tegemoetkoming, waarbij eventueel afgeweken kan worden van de waardevaststelling.

Veel pluimveehouders gingen niet akkoord met de waardevaststellingen die aan de hand van de forfaitaire normen werden gemaakt. Er volgden dus hertaxaties. In de hertaxaties gingen de deskundigen opnieuw van het vaste legpercentage en de prijsstaffeling uit en vervolgens werd de tegemoetkoming op grond hiervan vastgesteld. Dit gebeurde ook in het geval van een biologische pluimveehouderij die beroep heeft ingesteld bij het CBb. Het CBb<sup>9</sup> oordeelde dat de minister ten onrechte voor de vaststelling van de tegemoetkoming is uitgegaan van de waardevaststelling die gemaakt was op grond van de staffeling en het vaste legpercentage. Het had om de volgende redenen voor de minister duidelijk moeten zijn dat de waardevaststelling niet de werkelijke waarde van de eieren op het moment van de ruiming weergaf:

8. In de eierproductenindustrie worden eieren gebruikt als grondstof voor bijvoorbeeld brood of shampoo.

9. CBb 20 september 2005, AWB 04/720, LJN: AU3674.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

Als het werkelijke legpercentage duidelijk is, is er geen reden om van een genormerd legpercentage uit te gaan. Verder is het voor het CBb duidelijk dat de staffeling tot het vaststellen van lagere prijzen leidt dan de werkelijke waarde is van de eieren. Wat de werkelijke waarde van de eieren is, is niet duidelijk omdat geen onafhankelijke taxatie heeft plaatsgevonden. De minister had de forfaitaire normen namelijk dwingend voorgeschreven aan de deskundigen.

Verder overweegt het CBb dat het begrip 'tegemoetkoming' in artikel 86 Gwwd de minister niet de ruimte geeft om van lagere waarden uit te gaan dan de getaxeerde waarde op het moment van de maatregel, dan wel die lagere waarde bij wege van instructie voor te schrijven aan de deskundigen. Het CBb overweegt:

"Dat gesproken wordt van een tegemoetkoming kan worden verklaard uit het feit dat de wetgever op goede grond heeft aangenomen dat de schade, welke een bedrijf lijdt als gevolg van maatregelen bedoeld in het eerste lid, onder meer de bedrijfsschade (leegstand en dergelijke) groter zal zijn dan het bedrag van de waarde van dieren, producten en voorwerpen, dat ingevolge het tweede lid wordt uitgekeerd."

Het was evident dat met de waardevaststelling door de deskundigen niet de werkelijke waarde van de geruimde eieren was vastgesteld. Het CBb oordeelde dan ook dat de minister deze waardevaststelling niet als uitgangspunt mocht hanteren voor de vaststelling van de tegemoetkoming.

Op grond van deze uitspraak van het CBb kan niet gezegd worden dat het CBb het hanteren van richtlijnen bij de waardevaststelling geheel afkeurt. Zoals gezegd zijn tijdens de vogelpestcrisis door de deskundigen waardetabellen gebruikt voor het waarden van de verschillende soorten pluimvee. In deze waardetabellen was uitgegaan van de leeftijd van pluimvee op weekbasis: per week werd een waarde aan het pluimvee toegekend. Het CBb oordeelt<sup>10</sup> over deze tabellen dat deze uit het oogpunt van uitvoerbaarheid gebruikt mochten worden. Door het hanteren van deze tabellen konden de waardevaststelling en schade-uitkering vlotter plaatsvinden. Het CBb heeft hierbij wel overwogen dat de minister bij het vaststellen van de tabellen, hetgeen in overleg met de sector is gebeurd, het belang van de pluimveesector heeft meegenomen door deze tabellen in het voordeel van de pluimveesector vast te stellen. Het CBb toetst derhalve of de richtlijnen in redelijkheid tot de vaststelling van een juiste waarde leiden.<sup>11</sup> Als dit aannemelijk wordt gemaakt, is het gebruik van richtlijnen in principe toegestaan.

In artikel 86 lid 2 Gwwd staat in de laatste zin vermeld dat de waardevaststelling aan de hand van door de minister gestelde regels dient te geschieden, indien die gesteld zijn op grond van de artikelen 87a tot en met 87c Gwwd. Deze zinsnede was echter ten tijde van de vogelpestcrisis niet in werking getreden en kon derhalve niet de grondslag bieden voor genoemde richtlijnen. De artikelen 87a tot en met 87c Gwwd

10. CBb 20 april 2006 AWB 05/190, LNJ: AW5787.

11. Zie ook de uitspraak van het CBb van 21 september 2006 AWB 04/524, LNJ AY9799, waarin het CBb de toepassing van een forfaitaire waarde voor eieren ouder dan 21 dagen onvoldoende onderbouwd achtte.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

zijn tot op heden nog altijd niet in werking getreden, ondanks dat ze in 2002 in het Staatsblad<sup>12</sup> zijn afgekondigd.

**6 Verschil tussen taxatiedatum – ruimingsdatum**

Zoals gezegd dient op grond van artikel 86 lid 2 Gwwd voor de verdachte dieren de waarde in gezonde toestand en voor producten en voorwerpen de waarde op het moment van de maatregel vergoed te worden. Tijdens de vogelpestcrisis kwam het voor dat de waardebepaling werd uitgevoerd en dat de ruiming pas een aantal dagen later plaatsvond. Door de toepassing van de waardetabellen, die per week de waarde van het pluimvee bepaalde, leverde dit de volgende situaties op: het pluimvee viel op de taxatiedatum in de categorie voor 25 weken (bijvoorbeeld 25 weken plus 5 dagen) oud, maar op het moment van ruiming in de categorie van 26 weken oud. Voor de periode tussen taxatie en ruiming werd door de minister een dagvergoeding betaald, bedoeld ter vergoeding voor de kosten van voer en huisvesting en dergelijke.

Had dit pluimvee niet conform de vastgestelde waarde voor pluimvee van 26 weken oud gewaardeerd en vergoed dienen te worden?

Het CBb oordeelt in een aantal uitspraken<sup>13</sup> ontkennend: Het tijdsverloop tussen het besluit tot ruiming en de daadwerkelijke ruiming kan er niet toe leiden dat de waarde van de dieren in opwaartse zin wordt bijgesteld. Op het moment waarop besloten wordt tot ruiming is volgens het CBb van verhandelbaarheid van de dieren geen sprake meer en dus ook niet meer van een waarde in het handelsverkeer. Een toename van de handelswaarde is dan dus ook niet meer aan de orde. Verder oordeelt het CBb dat in redelijkheid een eerdere datum dan de ruimingsdatum als peildatum voor de waardebepaling gehanteerd mag worden, omdat een dagvergoeding voor de tussenliggende dagen wordt betaald door de minister. Ook in het geval dat eieren zijn gelegd tussen de taxatiedatum en de ruimingsdatum, wordt door het CBb redelijk geacht dat deze eieren niet vergoed worden op grond van artikel 86 Gwwd.<sup>14</sup>

Toch is het de vraag of het hanteren van een vroegere peildatum dan de datum van ruiming in overeenstemming is met artikel 86 Gwwd en het sluitende systeem dat de Gwwd geeft in dit artikel. Voor het uitkeren van een dagvergoeding geeft artikel 86 Gwwd geen directe basis. Wel zegt artikel 86 Gwwd dat voor de producten en voorwerpen die geruimd worden de waarde *op het moment* van de maatregel betaald dient te worden. Uit de jurisprudentie maak ik op dat het CBb van oordeel is dat het moment van de maatregel de ruiming zelf is en niet eerder. Het CBb stelt echter dat de waarde van de dieren en producten na het besluit tot ruiming niet meer toeneemt en een onkostenvergoeding volstaat. Bij deze redenering is echter wel een aantal kanttekeningen te plaatsen.

12. Wet van 30 januari 2002, Stb. 88.

13. CBb 28 augustus 2001 AWB 99/11, LJN: AD3426, CBb 6 september 2005, AWB 04/705, LJN: AU2815, CBb 9 augustus 2005 AWB 04/870 LJN AU1630.

14. CBb 30 juni 2005 AWB 04/257, LJN AT9310, CBb 20 april 2006 AWB 04/1137, LJN: AW5769.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

Ten eerste leidt het hanteren van een eerdere datum dan de ruimingsdatum als peildatum voor de waardevaststelling ertoe dat eieren worden vernietigd die niet (volledig) vergoed worden. Voor deze eieren ontvangt de pluimveehouder alleen een vergoeding voor de gemaakte onkosten. De onkosten die gemaakt zijn voor deze eieren vormen echter niet de waarde van deze eieren. De winst die de pluimveehouder op deze eieren gemaakt zou (kunnen) hebben, en een onderdeel van de waarde van deze eieren is, krijgt de pluimveehouder niet vergoed. Gezien de formulering van artikel 86 lid 2 Gwwd, dient dit deel van de waarde van de vernietigde eieren weldegelijk vergoed te worden en kan niet volstaan worden met een onkostenvergoeding.

Ten tweede: op het moment van de ruiming vindt ook de eigendomsoverdracht (eigendomsontneming) van de zaken plaats van de veehouder naar de Staat. Dit geschiedt niet reeds op het moment dat tot ruiming wordt besloten. Het ligt dan ook in de rede om het moment van eigendomsontneming te nemen als peilmoment voor de waardevaststelling. De Onteigeningswet bepaalt in artikel 40a dat als peildatum in beginsel geldt de datum van het onteigeningsvonnis of de datum van inschrijving van het vonnis in de openbare registers.<sup>15</sup> Met het onteigeningsvonnis gaat namelijk de eigendom van het onteigende over van de onteigende op de onteigenaar.

Ten derde wil ik wijzen op het volgende. Ten tijde van een dierziektecrisis is het een zeer boeiende vraag wat de (markt)waarde van dieren en producten is op het moment van de ruiming. Binnen de gebieden waar maatregelen gelden als een vervoersverbod is er geen markt meer nu er geen aanbod is. Buiten deze gebieden wordt de markt beïnvloed doordat geen dieren en producten uit deze gebieden op de markt komen, waardoor de prijzen stijgen. Kortom, de maatregelen die genomen zijn ter bestrijding van de dierziektecrisis beïnvloeden de marktprijzen. Om tot een waarde-bepaling te komen die niet beïnvloed is door de dierziektecrisis is het naar mijn mening reëel om naar de marktwaarde van voor de uitbraak van de dierziektecrisis te kijken. Voor de eieren is de prijs op de laatste eierfactuur een goed uitgangspunt. Voor pluimvee dient naar mijn mening de waarde vergoed te worden, kijkend naar de waarde die het pluimvee gehad zou hebben voor het uitbreken van de dierziektecrisis. Hierbij dient echter wel de leeftijd aangehouden te worden die het pluimvee heeft op het moment van de ruiming. Een dagvergoeding is dan niet meer aan de orde.

Ook bij onteigeningen op grond van de Onteigeningswet dient de werkelijke waarde van de te onteigenen goederen vastgesteld te worden. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad en artikel 40b Onteigeningswet is de werkelijke waarde de prijs waarop partijen zich bij vrijwillige verkoop op commerciële basis zouden vinden, waarbij de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper optreden. Geen van beide partijen mag de situatie, dat de grond onteigend wordt, onredelijk uitbuiten.<sup>16</sup>

15. J.E.F.M. den Drijver-van Rijckevorsel en A.W. van Engen, *Onteigening*, serie Recht en Praktijk nr 22, derde druk Deventer, p. 80.

16. J.E.F.M. den Drijver-van Rijckevorsel en A.W. van Engen, *Onteigening*, serie Recht en Praktijk nr 22, derde druk Deventer, p. 81.



## 7 Benoeming deskundigen

### 7.1 Onpartijdigheid

Tijdens de vogelpestcrisis 2003 beschikte het ministerie van LNV over een lijst met namen van beëdigde deskundigen. De personen die op deze lijst stonden voerden de eerste waardevaststellingen uit. Ten aanzien van de aanwijzing van de eerste deskundige heeft de minister het benoemingsrecht in handen. De vraag die zich echter voordeed was of er bij de hertaxatie andere deskundigen, buiten de LNV-lijst om, door de kantonrechter benoemd konden worden. De minister vond van niet. De pluimveehouders vonden van wel en de kantonrechters verschilden in hun oordeel.

De pluimveehouders stelden dat de deskundigen op de LNV-lijst geen onafhankelijke deskundigen waren, omdat zij de richtlijnen (onder andere vast legpercentage en staffeling) van de minister onverkort toepasten. Daarbij doet zich allereerst de vraag voor of het juist is dat de deskundige die de eerste taxatie heeft uitgevoerd tevens deel uitmaakt van de drie deskundigen die de hertaxatie uitvoeren. Immers, daarmee doet die deskundige een uitspraak over de door hem zelf in eerste instantie uitgevoerde taxatie en is hij de facto rechter in eigen zaak!

De Kantonrechters te Utrecht en Amersfoort benoemden alleen deskundigen van de LNV-lijst.<sup>17</sup> De Kantonrechters te Wageningen en Apeldoorn bijvoorbeeld lieten de minister en de pluimveehouders eerst op zitting komen en benoemden vervolgens deskundigen van buiten de LNV-lijst.<sup>18</sup> Het Gerechtshof Amsterdam heeft in hoger beroep geoordeeld<sup>19</sup> dat er reden was om te twijfelen aan de onafhankelijkheid van de deskundigen op de LNV-lijst, nu deze deskundigen de richtlijnen hanteren die eenzijdig door de minister zijn opgesteld. Het Hof vraagt zich hierbij af of deze deskundigen nog wel voldoende afstand kunnen nemen van deze richtlijnen, nu zij deze altijd hebben gehanteerd. Voor het Hof is dit voldoende reden om de beschikkingen van de Kantonrechters te Utrecht en Amersfoort te vernietigen. De pluimveehouders en de minister hadden inmiddels een schikking getroffen over de te benoemen deskundigen en die zijn door het Hof vervolgens benoemd.

Onpartijdigheid is derhalve een vereiste voor de deskundige, zowel ten opzichte van de eigenaar van de geruimde zaken als ten opzichte van de minister. Zoals artikel 198 lid 1 Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering (Rv) het ook formuleert: de deskundige die zijn benoeming heeft aanvaard is verplicht de opdracht onpartijdig en naar beste weten te volbrengen. Dit lijkt dus een gegeven, maar dat was het bepaald niet tijdens de vogelpestcrisis 2003.

17. Rb Utrecht, sector kanton locatie Amersfoort 27 juli 2005, rekestnummers 423881 EJ 05-3615 en 423873 EJ 05-3610, Rb Utrecht, sector kanton locatie Utrecht, 28 juli 2005, rekestnummer 423525 ES 05/1424.

18. Rb Zutphen, sector kanton locatie Apeldoorn 1 september 2005, rekestnummer 250124 AZ 2005-19.

19. Gerechtshof Amsterdam 23 februari 2006, 1658/05, LJN: AX0124.

## 7.2 *Voorschrijven werkwijze*

Een tweede discussiepunt waarover het Gerechtshof Amsterdam zich ook gebogen heeft, was de vraag of de kantonrechter de deskundigen een instructie mocht meegeven. De minister vroeg de kantonrechters namelijk om deskundigen te benoemen van de LNV-lijst en deze deskundigen op te dragen de waardevaststelling uit te voeren met inachtneming van de richtlijnen (vast legpercentage en prijsstaffeling). Een aantal kantonrechters gaven hieraan gehoor. Het Gerechtshof Amsterdam oordeelde in de eerder genoemde beschikkingen dat de Gwwd niet de mogelijkheid biedt de deskundige een bepaalde werkwijze voor te schrijven. Dit acht ik correct, want artikel 88 lid 3 Gwwd geeft alleen de bevoegdheid om te benoemen en niet de bevoegdheid om instructies te geven.

De benoemingsprocedure van de deskundigen is naar mijn mening voor verbetering vatbaar. Naar mijn mening dient in de procedure meer evenwicht gebracht te worden in de posities van partijen. In het nu volgende zal ik de procedure bespreken.

## 8 **Gerechtelijke procedure bij kantonrechter**

### 8.1 *Indienen verzoek*

Rond de benoeming van deskundigen is verder nog verwarring geweest over welke procedure de kantonrechter hierin diende te volgen. Artikel 88 Gwwd bepaalt alleen dat de minister het verzoek indient. Dit vind ik om een aantal redenen zeer opmerkelijk.

Ook in het geval dat de minister het eens is met de waardevaststelling en de veehouder niet, dient de minister het verzoek in. De minister heeft als verzoeker echter geen belang bij het indienen van het verzoekschrift.

Belangrijker bezwaar tegen deze bepaling is echter dat de veehouder zijn belangen (gedeeltelijk) door de wederpartij, de minister, moet laten behartigen. De minister dient het verzoek in voor de veehouder. De goede procesorde is hiermee naar mijn mening niet gediend. De veehouder die het niet eens is met de waardevaststelling is afhankelijk van het handelen van de minister om tot een hertaxatie te kunnen komen. Tijdens de vogelpestcrisis 2003 is gebleken dat dit bezwaar terecht is. De minister vroeg namelijk in de verzoekschriften aan de kantonrechters niet alleen om deskundigen te benoemen, maar vroeg om de deskundigen te benoemen die door de minister werden voorgesteld.

Het zou correcter zijn als de partij die het niet eens is met de waardevaststelling het verzoek zou moeten indienen. De mogelijkheid om benoeming van de deskundigen te vragen kan als een bezwaarclausule onder aan de artikel 89 Gwwd-mededeling worden opgenomen. Hierbij acht ik het ook wenselijk dat er een termijn wordt gesteld waarbinnen het verzoek ingediend dient te worden bij de kantonrechter. Gedacht kan worden aan een termijn van 6 weken ingaande vanaf ontvangst van de mededeling ex artikel 89 Gwwd, zodat de voortgang van de procedure wordt gewaarborgd.

## 8.2 *Horen partijen*

Tijdens de vogelpestcrisis was er verschil van opvatting over de te volgen procedure van de behandeling van het benoemingsverzoek. Zo liet de ene kantonrechter de pluimveehouder en de minister op zitting komen. De andere kantonrechter benoemde de deskundigen zonder de pluimveehouders gehoord te hebben. Op grond van artikel 194 Rv dient de rechter in een dagvaardingsprocedure partijen eerst te horen voordat hij een deskundige benoemt. Ten aanzien van een verzoekschriftenprocedure is dit niet bepaald. Door de minister werd gesteld dat het horen van de pluimveehouder niet nodig was nu artikel 279 Rv dit niet voorschrijft. Ook bij het benoemen van deskundigen dient het beginsel van hoor en wederhoor toegepast te worden. Dit is uitgangspunt in een verzoekschriftenprocedure en is in het licht van artikel 194 Rv ook aannemelijk. Dit uitgangspunt wordt erkend in de genoemde beschikkingen van het Gerechtshof Amsterdam. De minister en de veehouder dienen door de kantonrechter gehoord te worden.

## 8.3 *Hoger beroep*

Gesteld kan worden dat tegen de beschikkingen geen hoger beroep openstaat, zoals dat in de artikelen 194 lid 2 Rv en artikel 204 lid 2 Rv – ten aanzien van het deskundige onderzoek respectievelijk het voorlopige deskundige onderzoek – ook wordt uitgesloten. Ook kan worden gewezen op artikel 672 Rv en de artikelen 675 en 679 Rv: de benoeming van schatters ten behoeve van een boedelbeschrijving, waarvan wordt aangenomen dat tegen deze benoeming door de kantonrechter geen hogere voorziening openstaat.<sup>20</sup> Het Gerechtshof Amsterdam is in zijn eerder genoemde beschikkingen er vanuit gegaan dat hoger beroep wel openstaat. De benoeming van de deskundigen op grond van artikel 88 Gwwd betreft een verzoekschriftenprocedure, waarbij niet is aangegeven dat geen hogere voorziening openstaat.

Gezien het voorgaande is het naar mijn mening wenselijk dat een meer duidelijke procedure wordt bepaald voor het benoemen van de deskundigen voor de hertaxatie, waarbij de onpartijdigheid gewaarborgd dient te worden. Ook dient gewaarborgd te worden dat zowel de minister als de veehouder hun standpunt naar voren kunnen brengen over de waardebeoordeling. Dit alles kan naar mijn mening geregeld worden door artikelen uit de procedure voor het benoemen van deskundigen door een rechter van overeenkomstige toepassing te verklaren voor zover daarvan in de Gwwd niet wordt afgeweken (artikelen 194 e.v. Rv).

## 9 **Voorschriften voor procedure waardevaststelling**

Na de vogelpestcrisis is door veel pluimveehouders bezwaar gemaakt tegen de toepassing van richtlijnen voor de waardevaststelling van de eieren. Deze richtlijnen hadden geen wettelijke basis en leidden ertoe dat niet de werkelijke waarde van de vernietigde eieren werd vastgesteld. Deze wettelijke basis had er wel kunnen zijn. Met de

20. T.R. Hidma 2005, *Tekst en Commentaar Burgerlijke Rechtsvordering*, artikel 675 Rv, p. 976.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

wetswijziging in 2002<sup>21</sup> zijn de artikelen 87a tot en met 87c in de Gwwd opgenomen en die maken het mogelijk voor de minister om invloed te hebben op de waardevaststelling zelf. Artikel 87a en 87c Gwwd geven de mogelijkheid vakbekwaamheidseisen voor de deskundigen vast te stellen en het formulier waarop de onderbouwing van de waardevaststelling opgenomen dient te worden vast te stellen. De belangrijkste bepaling is artikel 87b Gwwd:

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor de uitvoering van de waardevaststelling van bij die maatregel aangewezen soorten of categorieën van dieren, danwel producten of voorwerpen, regels gesteld.
2. De in het eerste lid bedoelde regels hebben betrekking op:
  - a het tijdstip waarop de waardevaststelling plaatsvindt;
  - b de kwalificatie van de dieren, producten en voorwerpen waarvan de waarde moet worden vastgesteld;
  - c de wijze van waardevaststelling, en
  - d de herwaardering van de waardevaststelling.

Door middel van deze bepaling kan de deskundige in vergaande mate worden voorgeschreven hoe hij dient te waarden. De bedoeling van de wetgever met deze drie bepalingen is om een objectivering in de waardevaststelling aan te brengen.<sup>22</sup> In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat tijdens de varkenspestepidemie van 1997 en 1998 is gebleken dat dit wenselijk is om te voorkomen dat de ene deskundige een varken als gelt (zeug tot de eerste worp) taxeert en het dier door een andere deskundige als een zeug wordt getaxeerd, hetgeen gevolgen heeft voor de waardevaststelling. De regering geeft hierbij wel aan dat deze objectivering gewenst is zonder daarbij het huidige systeem ingrijpend te willen wijzigen.

Uit de AMvB zal moeten blijken hoe vergaand de inmenging wordt. In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat in de AMvB definities zullen worden opgenomen van de te taxeren dieren, producten en voorwerpen die de deskundigen als uitgangspunt dienen te hanteren. Ook zal worden opgenomen op welke wijze de concrete waarde wordt bepaald, dit op grond van factoren als de marktwaarde en het bijzondere gebruiksdoel van een dier.

In het licht van de doelstelling van artikel 87b Gwwd, het objectiveren en uniformeren van de waardevaststelling, is het nog maar de vraag of de prijsstaffeling en een vast legpercentage in de AMvB opgenomen kunnen worden. Met de prijsstaffeling en het vaste legpercentage werd een lagere waarde dan de werkelijke waarde van de geruimde eieren vastgesteld. Dit gaat verder dan het aanbrengen van een objectivering in de waardevaststelling. Daarnaast zal er altijd oog moeten zijn voor bijzondere situaties. Met artikel 87b Gwwd wordt, blijkens de Memorie van Toelichting, niet beoogd om een nieuw soort kortingsstelsel, maar dan in de fase van de waardevaststelling, in te voeren. Indien dat wel het effect zal zijn van de regelgeving in de AMvB, is de AMvB

21. Wet van 30 januari 2002, Stb 2002, 88.

22. TK 2001-2002 27 685 nr. 3 p. 7.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

naar mijn mening strijdig met de schadevergoedingsregeling in de Gwwd, waarin nu juist een generiek kortingsysteem is afgeschaft na de MKZ-crisis.<sup>23</sup>

Te verwachten is dat de minister via het stellen van regels in de AMvB veel invloed op de waardevaststelling kan uitoefenen. Deze invloed is opmerkelijk als wij ter vergelijking kijken naar de bepalingen in de Onteigeningswet. In de Onteigeningswet worden deskundigen benoemd door de rechter die vervolgens de hoogte van de vergoeding moeten bepalen die aan de onteigende betaald dient te worden. De Onteigeningswet geeft geen mogelijkheid tot inmenging van de onteigenaar in het werk van de deskundigen. Dit acht ik zuiverder omdat dan de objectiviteit en deskundigheid van de deskundigen beter tot zijn recht komt. Dit zorgt er weer voor dat de waardevaststelling voor de betrokken partijen beter kan worden geaccepteerd. Tot op heden zijn de artikelen 87a tot en met 87c Gwwd niet in werking getreden.

10 Tot slot

Ten aanzien van de vogelpestcrisis 2003 heeft de juridische discussie zich in belangrijke mate toegespitst op de taxatiefase in de schadevergoedingsprocedure Gwwd. De minister wilde de waardevaststellingen beïnvloeden door het voorschrijven van richtlijnen. Uit de naar aanleiding van deze discussie gevormde jurisprudentie kan worden opgemaakt dat de minister, op dit moment, niet gerechtigd is om de waardevaststelling dwingend te beïnvloeden. Zeker niet als dit ertoe leidt dat niet de werkelijke waarde van de geruimde goederen wordt vastgesteld. Met de inwerkingtreding van de artikelen 87a tot en met 87c Gwwd kan dit veranderen.

Gezien de vogelpestcrisis 2003 wil ik een tweetal aanbevelingen doen voor de aanpassing van de procedure in de schadevergoedingsregeling. De aanbevelingen beogen de procedure duidelijker en evenwichtiger te maken, waardoor voldaan wordt aan het beginselen van een behoorlijke procesorde te weten: equality of arms, onpartijdige rechtspraak en hoor en wederhoor.

1. De partij die het niet eens is met de waardevaststelling, dus niet alleen de minister, moet de mogelijkheid hebben om een verzoek tot benoeming van drie deskundigen in te dienen bij de kantonrechter. Ten behoeve van de rechtszekerheid dient aan het indienen van het verzoek een termijn gesteld te worden, bijvoorbeeld 6 weken na de bekendmaking ex artikel 89 Gwwd van de waardevaststelling;
2. Voor de benoeming van de deskundigen en de wijze waarop de deskundige tot zijn waardevaststelling komt, dient:
  - A een duidelijke regeling te bestaan. De artikelen 194 e.v. Rv zouden hiertoe van overeenkomstige toepassing verklaard kunnen worden, voor zover daarvan in de Gwwd niet afgeweken wordt. Gelet op de literatuur en jurisprudentie omtrent deze artikelen bestaat voldoende duidelijkheid omtrent de praktische toepassing ervan;

23. Het kortingsysteem, op grond van artikel 86 lid 2 oud Gwwd, is bij wet van 8 september 2005, Stb 2005,487, met terugwerkende kracht tot 20 januari 2003 ingetrokken. Dit kortingsysteem hield in dat veehouders die zich niet hadden gehouden aan een of meerdere veterinaire regels – die (mede) bedoeld waren om besmettelijke dierziekten te voorkomen, zoals hygiëne voorschriften – op de tegemoetkoming werden gekort met een bepaald percentage van – afhankelijk de ernst – 15%, 35%, 70% of 100%.

TAXATIES TIJDENS DE VOGELPESTCRISIS 2003

B de onpartijdigheid van de deskundige te worden gewaarborgd. Het is mijns inziens niet juist dat de in eerste instantie door de minister benoemde deskundige deel uitmaakt van het college van drie deskundigen dat de hertaxatie uitvoert. Aldus wordt de in eerste instantie door de minister benoemde deskundige de facto rechter in eigen zaak en is aannemelijk dat hij zijn mededeskundigen beïnvloedt omdat immers duidelijk is welke taxatie zijns inziens de juiste is.

Mijns inziens dient de wetgever deze aanbevelingen bij de vaststelling van de AMvB, gebaseerd op de artikelen 87a tot en met 87c Gwwd, te incorporeren.

**Weet u aan welke eisen een bestemmingsplan moet voldoen?  
Praktijkboek bestemmingsplannen en procedures**

In het *Praktijkboek bestemmingsplannen en procedures* vindt u het antwoord op deze en vele andere vragen omtrent bestemmingsplannen. Het complete traject van het opstellen van bestemmingsplannen wordt vanuit verschillende gezichtsvelden uitvoerig besproken.

**De nieuwe WRO**

Deze publicatie behandelt het bestemmingsplan en aanverwante onderwerpen vanuit de huidige WRO en maakt de verschillen met de nieuwe WRO duidelijk.

De indeling ziet er als volgt uit:

- Inleiding in de ruimtelijke ordening
- Het kader van het bestemmingsplan
- Voorbereiding, totstandkoming en rechtsbescherming
- Het onderzoek voor een bestemmingsplan

Een aantal bijgesloten checklists maken van deze uitgave hét complete bestemmingsplannen handboek.



Prijs: € 45,-

ISBN: 90 12 10832 2

**Bestel nu via**  
**www.sdu.nl/ruimtelijkeordening,**  
**mail naar sdu@sdu.nl**  
**of bel 070 378 9880.**

*Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel*

de snelste link naar uw vakgebied

**Sdu** UITGEVERS