

# ECLI:NL:CBB:2016:232

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	15-07-2016
Datum publicatie	18-08-2016
Zaaknummer	13/651 en 13/725
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Randvoorwaardenkorting, overtreding Msw, redelijke termijn
Wetsverwijzingen	Regeling GLB-inkomenssteun 2006 Regeling GLB-inkomenssteun 2006 3
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2016/241 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

## Uitspraak

uitspraak

### **COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN**

zaaknummers: 13/651 en 13/725

5101

### **uitspraak van de meervoudige kamer van 15 juli 2016 in de zaken tussen**

**Veefok- en Kalvermesterij [naam] B.V., te [plaats] , appellante**

(gemachtigde: ir. S. Boonstra),

en

**de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder**

(gemachtigde: mr. A.H. Spriensma-Heringa),

en

**de Staat der Nederlanden (de minister van Veiligheid en Justitie).**

### **Procesverloop**

13/725

Bij besluit van 27 februari 2013 (het primaire besluit I) heeft verweerder op grond van de Regeling GLB-inkomenssteun 2006 (de Regeling) een korting van 3% op de aan appellante voor het jaar 2010 te verlenen rechtstreekse betalingen toegepast wegens het niet naleven van een randvoorwaarde.

Bij besluit van 6 september 2013 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het hiertegen door appellante ingediende bezwaar ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit is geregistreerd onder zaaknummer 13/725.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

13/651

Bij besluit van 8 april 2013 (het primaire besluit II) heeft verweerder het aan rechtstreekse betalingen over het jaar 2010 teveel betaalde bedrag van 347,29 van appellante teruggevorderd.

Bij besluit van 5 augustus 2013 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Dit is geregistreerd onder zaaknummer 13/651.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 24 november 2015, waar de zaken gevoegd zijn behandeld. Tevens is hiermee gevoegd behandeld de zaak van appellante geregistreerd onder zaaknummer AWB 14/184, waarin het hoger beroep van appellante ten aanzien van de haar opgelegde bestuurlijke boete wegens het niet naleven van de Meststoffenwet (Msw) voorligt. Deze laatste zaak is vervolgens voor het doen van uitspraak weer gesplitst. Partijen zijn verschenen bij hun gemachtigden.

## **Overwegingen**

1. Verweerder heeft bij het primaire besluit I een korting van 3% toegepast op de bedrijfstoeslag voor het jaar 2010 wegens het niet naleven door appellante van de Msw in dat jaar. Bij besluit van 3 april 2013 heeft verweerder de bedrijfstoeslag 2010 naar aanleiding van de toegepaste korting herberekend. Vervolgens heeft verweerder in het primaire besluit II het uit deze herberekening resulterende, door appellante verschuldigde saldo van 347,29 van haar teruggevorderd. Het door appellante ingediende

bezwaar keert zich blijkens de aanhef van het inleidende bezwaarschrift en de inhoud van de later gepresenteerde gronden, zowel tegen de verrekening als tegen de terugvordering.

2. Ingevolge Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (Verordening 73/2009), artikel 4, dient een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, de in bijlage II genoemde, uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen in acht te nemen.

Bijlage II bij Verordening 73/2009 verwijst voor de beheerseisen als bedoeld in artikel 4 van diezelfde verordening naar de artikelen 4 en 5 van de Richtlijn nr. 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (de Nitraatrichtlijn). De artikelen 4 en 5 van de Nitraatrichtlijn zijn in Nederland onder meer uitgewerkt in artikel 7 van de Msw, in samenhang met artikel 8 van de Msw.

In artikel 3, aanhef en onder a, van de Regeling is bepaald dat een landbouwer die een aanvraag heeft ingediend voor (onder meer) steun in het kader van de bedrijfstoelageregeling de in de artikelen 4 en 5 van Verordening 73/2009 bedoelde beheerseisen, zoals ook opgenomen in bijlage 1 bij de Regeling, in acht dient te nemen.

Punt 4.16 van de beheerseisen als bedoeld in artikel 3, onder a, van de Regeling verwijst naar de norm die volgt uit artikel 7 in samenhang met artikel 8 van de Msw.

### 13/725

3.1 Appellante stelt zich op het standpunt dat ten onrechte een korting op haar bedrijfstoelag 2010 is toegepast en heeft in dat verband aangevoerd dat er geen sprake is van een overschrijding van de gebruiksnorm dierlijke mest in het jaar 2010 en dat zij de fosfaatgebruiksnorm in acht heeft genomen. Appellante stelt verder dat de toets aan de Beleidsregels normenkader randvoorwaarden GLB (Beleidsregels) niet op juiste wijze heeft plaatsgevonden en dat zij, nu zij de stikstofgebruiksnorm in acht heeft genomen, niet bestraft kan worden met een korting op haar bedrijfstoelag van 3%.

3.2 Het College overweegt dienaangaande als volgt. Verweerder heeft aan appellante wegens overtreding van artikel 7 in verbinding met artikel 8 van de Msw in het jaar 2010 een bestuurlijke boete opgelegd. De rechtbank Gelderland heeft in haar uitspraak van 13 februari 2014 op het door appellante terzake ingestelde beroep vastgesteld dat niet in geschil is dat artikel 7 Msw is overtreden door appellante en dat evenmin in geschil is dat de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen met 4767 kilogram stikstof en de fosfaatgebruiksnorm met 3225 kilogram is overschreden. Ook in het door appellante tegen deze uitspraak bij het College ingestelde hoger beroep (zaaknummer 14/184), waarin het College heden uitspraak heeft gedaan, is genoemde overschrijding van de gebruiksnormen niet in geschil. Het door appellante ingenomen standpunt dat er geen sprake is van een overschrijding van de gebruiksnorm dierlijke mest in het jaar 2010 volgt het College derhalve niet. Het College overweegt verder dat appellantes stelling dat de toets aan de Beleidsregels niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden, haar niet kan baten nu reeds uit Verordening 73/2009 in samenhang met de Nitraatrichtlijn (Bijlage III) en de implementatie van deze richtlijn in artikel 7, in verbinding met artikel 8 aanhef en onder a van de Msw volgt dat zij de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen in acht dient te nemen. Voorts blijkt ook uit de onderdelen 7 en 4.16 van Bijlage I bij de Regeling door de verwijzing naar artikel 8 aanhef en onder a Msw dat overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen behoort tot de in acht te nemen randvoorwaarden. Gelet op hetgeen hiervoor is vastgesteld en overwogen was verweerder gehouden een randvoorwaardenkorting toe te passen. Hetgeen appellante heeft aangevoerd met betrekking tot de fosfaatgebruiksnorm legt hier geen gewicht in de schaal omdat overtreding van die norm in het hier toepasselijke regelgevende kader niet is vermeld als grond voor het opleggen van een zodanige korting. Deze beroepsgrond van appellante faalt.

- 4.1 Voorts heeft appellante aangevoerd dat de opgelegde bestuurlijke boete eerst onherroepelijk dient vast te staan alvorens een randvoorwaardenkorting kan worden opgelegd.
- 4.2 Het College overweegt dat gelet op het bepaalde in artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de beroepsprocedure tegen het besluit van 8 juli 2013, waarbij verweerder de boete wegens overtreding van de Msw heeft vastgesteld op 51.106,50, geen schorsende werking had en hierdoor geen beletsel vormde voor verweerder om de randvoorwaardenkorting op te leggen. Ook deze beroepsgrond van appellante treft geen doel.
- 5.1 Appellante voert verder aan te betwijfelen of het controleverslag aan de toepasselijke regelgeving voldoet en of het controleverslag ten grondslag kan worden gelegd aan de opgelegde korting. Appellante stelt dat de korting van 3% buitenproportioneel is en dat de verplichte belangenafweging niet terug te vinden is in het controleverslag.
- 5.2 Ingevolge artikel 71, eerste lid, van Verordening 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers (Verordening 1122/2009) is de randvoorwaardenkorting bij een niet-naleving die het gevolg is van nalatigheid in de regel 3%. Op grond van artikel 3:4 Awb weegt het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift een beperking voortvloeit. In dit geval vloeit die beperking voort uit artikel 71, eerste lid, van Verordening 1122/2009. Daar komt bij dat appellante geen aan het controleverslag ontleende aanknopingspunten heeft verschaft voor neerwaartse bijstelling van de toe te passen verlaging. Voor zover appellante zich beroept op het evenredigheidsbeginsel, slaagt dit daarom niet.
- 6.1 Appellante voert aan te betwijfelen of het bestreden besluit I nog kan worden genomen drie jaar na dato van het aanvraagjaar 2010. Daarmee doet appellante een beroep op verjaring.
- 6.2 Dienaangaande overweegt het College als volgt. Anders dan de voorganger van de hier toepasselijke Verordening 1122/2009 (zijnde Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004) bevat deze Verordening niet een, hier relevante, bepaling over verjaring. In andere, hier van belang zijnde, sectoriële Verordeningen heeft het College een zodanige termijn evenmin kunnen vinden. Daarom is het College, in lijn met zijn uitspraak van 11 maart 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:50) van oordeel dat hier Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (hierna: Verordening 2988/95) het kader schept met toepassing waarvan moet worden beoordeeld of appellantes beroep op verjaring slaagt.
- Voor zover de besluitvorming van verweerder terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen inhoudt, stelt het College op grond van de stukken en het onderzoek ter zitting vast dat tussen het moment van het begaan van de onregelmatigheid door appellante dan wel het moment waarop die onregelmatigheid is beëindigd en het moment waarop appellante door middel van het primaire besluit van 27 februari 2013 voor het eerst in kennis is gesteld dat onverschuldigd is betaald en bij besluit van 8 april 2013 (het primaire besluit II) een bedrag bedrijfstoelage 2010 van 347,29 van appellante heeft teruggevorderd in elk geval minder dan vier jaar is gelegen. Dat betekent dat het beroep van appellante op verjaring faalt.
7. Appellantes stelling dat het bestreden besluit I een deugdelijke en zorgvuldige motivering ontbeert is niet onderbouwd en kan reeds hierom niet slagen.

8. Ten aanzien van de beroepsgrond van appellante dat de randvoorwaardenkorting niet onherroepelijk vast staat en dat het doorvoeren en verrekenen hiervan door verweerder prematuur is, verwijst het College naar het hiervoor overwogene onder 4.2. Deze beroepsgrond faalt.

9.1 Appellante voert aan dat haar bezwaar ten onrechte als kennelijk ongegrond is beschouwd en dat zij gelet hierop ten onrechte niet is gehoord. Volgens appellante doet dit geen recht aan de zaak.

9.2 Ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder b, van de Awb kan van het horen worden afgezien indien het bezwaar kennelijk ongegrond is. Zoals het College eerder heeft overwogen in zijn uitspraak van 7 maart 2012 (ECLI:NL:CBB:2012:BW0651) komt uit de parlementaire geschiedenis van deze bepaling naar voren dat van een kennelijk ongegrond bezwaar sprake is wanneer uit het bezwaarschrift zelf reeds aanstonds blijkt dat de bezwaren ongegrond zijn, er redelijkerwijs geen twijfel mogelijk is over die conclusie en niet verwacht kan worden dat het horen nog van belang is voor het vaststellen van feiten en omstandigheden die op de beslissing van invloed zijn. Gelet op het onder 1 vermelde besluit van 3 april 2013, waarbij verweerder de bedrijfstoeslag voor het jaar 2010 heeft herberekend naar aanleiding van de toegepaste randvoorwaardenkorting, was verweerder gehouden de (naar uit het besluit van 3 april 2013 voortvloeide) onverschuldigd aan appellante betaalde bedrijfstoeslag van haar terug te vorderen (artikel 80, eerste lid, van Verordening 1122/2009). Dit brengt mee dat verweerder het bezwaar van appellante tegen het primaire besluit II kennelijk ongegrond heeft mogen achten en op die grond appellante niet behoefde te horen. Deze beroepsgrond faalt evenzeer.

10. Appellantes stelling ten slotte dat het bestreden besluit II een deugdelijke en zorgvuldige motivering ontbeert, is evenmin onderbouwd en kan reeds hierom niet slagen.

11. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen van appellante ongegrond zijn.

12.1 Volgens vaste jurisprudentie onderzoekt de bestuursrechter ambtshalve of in een zaak de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM is verstreken na afloop van de termijn van zes weken voor het doen van uitspraak (vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 februari 2010, ECLI:RVS:2010:BL3354 en het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:252, r.o. 3.13.2).

Het College stelt vast dat dit in de onderhavige zaak aan de orde is en overweegt in dat verband het volgende. In niet-punitieve zaken die volgen op een primair besluit dat is bekend gemaakt vóór 1 februari 2014 geldt als uitgangspunt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan drie jaar. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar duren. Dit, behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, ECLI: NL:RVS:2014:188). Het College stelt vast dat in de zaak 13/725 het bezwaarschrift door appellante is ingediend op 3 april 2013 en in de zaak 13/651 het bezwaarschrift is ingediend op 13 mei 2013. Het College stelt vast dat de hiervoor bedoelde termijn van drie jaar in beide zaken met bijna 3 maanden is overschreden op het moment van het doen van de onderhavige uitspraak. Het College ziet daarom aanleiding een compensatie toe te kennen.

12.2 Uitgangspunt voor compensatie is een tarief van 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond. Gelet op de samenhang van beide procedures ziet het College aanleiding voor toekenning van een schadevergoeding van één maal 500,00.

12.3 Het College stelt tot slot vast dat de overschrijding volledig is toe te rekenen aan het College, nu de behandeling van het bezwaar minder dan een jaar in beslag heeft genomen, terwijl de behandeling van het beroep meer dan twee jaar heeft geduurd.

12.4

Het College zal daarom op de voet van artikel 8:88 van de Awb de minister van Veiligheid en Justitie veroordelen tot betaling van een bedrag van 500,00 (zie voormeld arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016, r.o. 3.12).

12.5 Het College ziet hierin tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:75 van de Awb de minister van Veiligheid en Justitie te veroordelen in de door appellante in beroep gemaakte proceskosten (zie voormeld arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016,

r.o. 3.14.2). Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand voor samenhangende zaken vast op 496,00 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van 496,00 en een wegingsfactor 0.5).

12.6 Tot slot zal het College de minister van Veiligheid en Justitie opdragen het door appellante betaalde griffierecht aan appellante te vergoeden.

## **Beslissing**

Het College:

- verklaart de beroepen tegen de bestreden besluiten ongegrond;
- veroordeelt de minister van Veiligheid en Justitie om aan appellante een vergoeding voor immateriële schade van 500,00 te betalen;
- draagt de minister van Veiligheid en Justitie op het griffierecht van 636,00 aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt de minister van Veiligheid en Justitie in de proceskosten van appellante tot een bedrag van 496,00.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.R. Winter, mr. J. Schukking en mr. H.L. van der Beek, in aanwezigheid van mr. A.G.J. van Ouwkerk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 15 juli 2016.

w.g. R.R. Winter w.g. A.G.J. van Ouwkerk