

# ECLI:NL:CBB:2017:495

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	05-10-2017
Datum publicatie	22-02-2018
Zaaknummer	15/378
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Meststoffenwet, bestuurlijke boete
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2018/57 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

## Uitspraak

uitspraak

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

zaaknummer: 15/378

16005

**uitspraak van de meervoudige kamer van 5 oktober 2017 op het hoger beroep van:**

**Maatschap [naam 1] , te [plaats 1] (appellante)**

(gemachtigde: P.J. Houtsma)

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 7 april 2015, kenmerk LEE 14/5021 en 14/5059, in het geding tussen

appellante

en

**de staatssecretaris van Economische Zaken (de staatssecretaris)**

(gemachtigde: mr. M. Leegsma).

**Procesverloop in hoger beroep**

Appellante heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 7 april 2015 (de aangevallen uitspraak).

De staatssecretaris heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 8 december 2016. Appellante is verschenen in de persoon van [naam 2] , bijgestaan door de gemachtigde van appellante. De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

## **Grondslag van het geschil**

1.1 In het kader van het strafrechtelijke onderzoek Osagedoorn heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) met toestemming van de officier van justitie onderzoek verricht op het bedrijf van appellante naar de naleving van de administratieve verplichtingen en gebruiksnormen op grond van de Meststoffenwet (Msw). De NVWA heeft in de op 15 februari 2013 opgemaakte afdoeningsrapporten nrs. 67612 (2010) en 67613 (2011) (de afdoeningsrapporten) geconcludeerd dat er op het bedrijf van appellante 13 (2010) en 25 (2011) vrachten dierlijke mest zijn gelost. Op de Vervoersbewijzen Dierlijke Meststoffen (VDMs) staan [naam 3] , [naam 4] en verschillende particulieren of bedrijven (en niet appellante) als afnemer vermeld, die volgens de NVWA echter niet de daadwerkelijke afnemers waren van de mest. De met [naam 5] ( [naam 5] ) afgesloten huurovereenkomst voor een mestsilo diende volgens een in de afdoeningsrapporten opgenomen verklaring van [naam 5] om te verbloemen dat appellante de afnemer was van de mest. Daarnaast is geconcludeerd dat een aantal percelen dat appellante had opgegeven als landbouwgrond, als natuurterrein moet worden aangemerkt. Op basis van deze rapporten heeft de staatssecretaris bij afzonderlijke besluiten van 24 januari 2014 bestuurlijke boetes opgelegd aan appellante wegens overtreding van artikel 7, in samenhang met artikel 8, van de Msw. Uit de bijlagen berekening gebruik meststoffen en de toelichting daarop blijkt dat appellante volgens de vaststelling van de staatssecretaris in 2010 over 60,82 hectare landbouwgrond beschikte. In 2011 is dat 65,26 hectare. Het percentage dat daarvan grasland is bedraagt in 2010 en 2011 minder dan 70. Er wordt daarom voor de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen uitgegaan van 170 kilogram stikstof per hectare, in plaats van de hogere derogatienorm van 250 kilogram stikstof per hectare. Voor 2010 bedraagt de boete 102.600,50 en voor 2011 is een boete opgelegd van 67.526,-.

1.2 Bij besluiten van 23 oktober 2014, waartegen de beroepen bij de rechtbank waren gericht, heeft de staatssecretaris de bezwaren van appellante ongegrond verklaard.

## **Uitspraak van de rechtbank**

2.1 De rechtbank heeft de beroepen van appellante gericht tegen de besluiten van

23 oktober 2014 in de aangevallen uitspraak gegrond verklaard, omdat de staatssecretaris ten onrechte de boetes niet conform het door hem gehanteerde beleid met 10% had gematigd op grond van het tijdsverloop tussen de afdoeningsrapporten en de besluiten tot boeteoplegging.

2.2 Naar het oordeel van de rechtbank heeft de staatssecretaris wel op goede gronden aannemelijk geacht dat appellante artikel 7 van de Msw heeft overtreden. De rechtbank acht het op basis van onder meer

de GPS-gegevens met betrekking tot laad- en losmeldingen dierlijke meststoffen in samenhang met de geregistreerde VDMs bij Dienst Regelingen aannemelijk dat in de kalenderjaren 2010 en 2011 dierlijke mest op het bedrijf van appellante is aangevoerd en, nu geen afvoer van deze mest bekend is, dat deze mest is uitgereden op de bij het bedrijf behorende landbouwgrond. De bij de staatssecretaris over de meststoffenhuishouding van het landbouwbedrijf van appellante bekende informatie bood geen aanknopingspunt voor een andere wijze van verwerking. Appellante moet, om een geslaagd beroep op de opheffing van het verbod in haar geval (strafuitsluitingsgrond) te kunnen doen, aannemelijk maken dat de gebruiksnormen niet door haar zijn overschreden, maar heeft geen enkel bewijs aangeleverd dat de mest die op haar vestigingsadres is afgeleverd, naar een bestemming buiten haar bedrijf is afgevoerd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de staatssecretaris dan ook voor alle aangevoerde hoeveelheden ervan mogen uitgaan dat deze op of in de bodem van het bedrijf van appellante zijn gebracht. Het gehalte stikstof en fosfaat van de door appellante gebruikte mest is berekend op basis van de gemiddelde aantallen dieren die blijken uit de bedrijfsregistratie van appellante in combinatie met de bijbehorende forfaits, zoals opgenomen in de, op de Msw gebaseerde, Mestbeleid tabellen 2010-2013. Naar het oordeel van de rechtbank heeft appellante niets aangevoerd dat aanleiding geeft tot een andere berekening. Onder verwijzing naar jurisprudentie van het College overweegt de rechtbank voorts dat het niet relevant is dat uit bodemonderzoek is gebleken dat er voor de percelen van appellante geen sprake is van een hoog of verhoogd fosfaatgehalte, nu deze onderzoeken niets zeggen over de aan- en afvoer van mest op de percelen van appellante. Bovendien zijn er veel factoren van invloed op de verschillende stoffen die zich in de bodem bevinden, zodat op basis van de bodemonderzoeken niet geconcludeerd kan worden dat de fosfaat- en stikstofgehalten van de in 2010 en 2011 aangeleverde en door appellante aangewende mest lager waren. De rechtbank is van oordeel dat dit ook geldt voor de door appellante overgelegde onderzoeksresultaten met betrekking tot het ureumgehalte en het grondwater.

Ten aanzien van de vraag of terecht door appellante opgegeven grond buiten de berekening van het gebruik van meststoffen is gelaten stelt de rechtbank voorop dat op basis van jurisprudentie van het College (ECLI:NL:CBB:2014:227) voor de vraag of de gebruiksnormen van de Msw van toepassing zijn niet doorslaggevend is dat de gronden in een gebied zijn gelegen dat eigendom is van een natuurbeschermingsorganisatie. Nu de regelgeving geen aanknopingspunten biedt voor wat onder hoofdfunctie natuur moet worden verstaan, dient dit te worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke omstandigheden. De activiteiten die appellante op het land ontplooid zijn naar het oordeel van de rechtbank landbouwactiviteiten. De vraag die beantwoordt moet worden is of sprake is van dusdanige beperkingen aan deze activiteiten dat om die reden gezegd moet worden dat het land als hoofdfunctie natuur heeft. Gelet op de pachtovereenkomsten die zich onder de gedingstukken bevinden, beantwoordt de rechtbank deze vraag bevestigend. Daartoe overweegt de rechtbank dat blijkens de overeenkomsten sprake is van beperkingen welke gericht zijn op specifiek natuurbeheer, namelijk botanisch en weidevogelbeheer. Het betreft beperkingen ten aanzien van bemesting, beweiding, maaien, werkzaamheden die de flora, fauna en/of bodem kunnen schaden, grondverzet, egalisatie, opslag, gebruik chemicaliën, verbranden, waterhuishouding, verstoring en verontrusting. Nu voornoemde beperkingen niet in geschil zijn en appellante blijkens haar verklaringen overeenkomstig de genoemde beperkingen heeft gehandeld, is de rechtbank van oordeel dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat sprake is van percelen met de hoofdfunctie natuur. Hieruit volgt volgens de rechtbank dat de derogatieregeling gelet op het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de Msw niet van toepassing is.

Vervolgens overweegt de rechtbank ten aanzien van de stelling van appellante dat zij niet als afnemer van de meststoffen kan worden aangemerkt, omdat [naam 5] in 2010 en 2011 een silo van appellante heeft gehuurd die daarmee onderdeel van het bedrijf van [naam 5] is geworden, dat het door appellante als huurovereenkomst overgelegde document geen huurperiode bevat en geen datum van ondertekening. Ook maakt het document niet duidelijk voor welke hoeveelheid mest de opslag bedoeld is, dat [naam 5] het exclusieve gebruik van de mestput heeft en wat de precieze afspraken zijn met betrekking tot het betalen van een huursom. Met betrekking tot de betaling van de huursom overweegt de rechtbank dat haar niet is gebleken van enige betaling door [naam 5] en dat appellante

ter zitting heeft erkend dat [naam 5] verzuimd heeft te betalen. De rechtbank is, in navolging van de staatssecretaris, van oordeel dat het op de weg van appellante had gelegen om duidelijke afspraken met [naam 5] te maken en de nakoming van deze afspraken te controleren. Gelet op het voorgaande concludeert de rechtbank dat niet aan alle voorwaarden wordt voldaan om te kunnen spreken van verhuur van de mestput. Het betoog dat appellante ten onrechte als afnemer wordt aangemerkt, slaagt daarom niet.

Het betoog van appellante dat haar van het overschrijden van de gebruiksnormen geen verwijt kan worden gemaakt, treft naar het oordeel van de rechtbank eveneens geen doel. De rechtbank is van oordeel dat, gelet op het grote aantal vrachten dat op haar perceel is gelost, niet aannemelijk is dat appellante niet wist dat [naam 5] de vrachten meststoffen niet heeft laten afvoeren. Zij had op eenvoudige wijze de aan- en afvoer door [naam 5] kunnen monitoren door de in de silo opgeslagen hoeveelheid mest te registreren. Ook is appellante verantwoordelijk voor het tekenen van de VDMs en het laten aanpassen van de onjuiste tenaamstelling. De rechtbank is van oordeel dat gelet op de bij appellante neergelegde verantwoordelijkheid in het kader van de Msw de door haar gestelde onwetendheid haar valt te verwijten.

Naar het oordeel van de rechtbank is er geen aanleiding voor matiging van de boetes wegens de door appellante aangevoerde omstandigheden. Wel is ter zitting gebleken dat tussen partijen niet meer in geschil is dat de aan appellante opgelegde boete, gelet op de tijdsduur tussen het vaststellen van het afdoeningsrapport en het boetebesluit, met 10% gematigd dient te worden op grond van het (destijds) door de staatssecretaris gehanteerde beleid. Gelet hierop heeft de rechtbank de beroepen in zoverre gegrond verklaard en met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zelf in de zaak voorzien door de boete over het jaar 2010 op 92.340,45 en de boete over het jaar 2011 op 60.773,40 vast te stellen.

## Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3.1 Appellante betwist in hoger beroep het oordeel van de rechtbank dat zij artikel 7 van de Msw heeft overtreden. Volgens haar wordt ten onrechte aangenomen dat de mest die door [naam 5] is aangevoerd op de bodem is gebracht van de gronden behorende tot het bedrijf van appellante. Afgesproken is dat de mest weer zou worden afgevoerd in opdracht van [naam 5]. Volgens appellante is dat ook gebeurd. Zij heeft in ieder geval kunnen vaststellen dat in de silo ongeveer zo veel mest was opgeslagen als voorafgaand aan de aanvoer van de mest door [naam 5]. De rechtbank is ten onrechte voorbij gegaan aan de door appellante overgelegde bewijzen (de grondmonsters, het bewijs inzake het ureumgehalte van de melk, de watermonsters) waaruit blijkt dat er niet zo veel mest op het land kan zijn gekomen. Voorts is de mestproductie op het bedrijf van appellante zelf onjuist vastgesteld. De forfaitaire gehalten zijn in 2015 aangepast en daarmee wordt erkend dat de gehalten in 2010 en 2011 onjuist waren. Verder is er te weinig grond meegerekend. Appellante meent dat al het grasland als landbouwgrond behorende bij het bedrijf moet worden betrokken bij de berekening van het gebruik van meststoffen, met uitzondering van het perceel te [plaats 2]. Ten aanzien van dat perceel heeft appellante ter zitting van het College erkend dat het niet geschikt was voor landbouwkundig gebruik. Voor de rest van de van Staatsbosbeheer gepachte grond leidt het gebruik binnen het bedrijf volgens appellante tot de conclusie dat er sprake is van (natuurlijk) grasland met de hoofdfunctie landbouw. Dat betekent ook dat de derogatienorm had moeten worden toegepast. Bovendien werd aan alle andere voorwaarden voor derogatie voldaan. Als al een boete kon worden opgelegd heeft de rechtbank ten onrechte in de misleiding door [naam 5] geen aanleiding gezien de boete te matigen. Ten slotte voert appellante aan dat door de rechtbank niet slechts voor de kosten in beroep, maar ook voor de kosten in bezwaar een proceskostenvergoeding had dienen te worden toegekend.

3.2 De staatssecretaris heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

4. Voor de beoordeling zijn de volgende artikelen van belang.

Ingevolge artikel 7 van de Msw is het verboden in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen.

In artikel 8 van de Msw is bepaald dat het in artikel 7 gestelde verbod niet geldt indien de op of in de landbouwgrond gebrachte hoeveelheid meststoffen in het desbetreffende jaar geen van de volgende normen overschrijdt:

- a. de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen;
- b. de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen;
- c. de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen.

In artikel 12 van de Msw is bepaald dat voor de toepassing van artikel 8, aanhef en onderdelen a, b en c, de op of in de bodem gebrachte hoeveelheid meststoffen wordt bepaald door bij elkaar op te tellen de in het desbetreffende jaar op het bedrijf geproduceerde, aangevoerde en per saldo uit opslag gekomen hoeveelheden (dierlijke) meststoffen, en de uitkomst te verminderen met de in dat jaar van het bedrijf afgevoerde hoeveelheid meststoffen. De hoeveelheden worden uitgedrukt in kilogrammen stikstof dan wel fosfaat.

Op grond van artikel 51, eerste lid, van de Msw kan de Minister een overtreder een bestuurlijke boete opleggen ter zake van overtreding van onder meer artikel 7 van de Msw.

Artikel 5:41 van de Awb bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

5.1 Volgens vaste jurisprudentie van het College (zie onder meer de uitspraak van 5 november 2013, ECLI:NL:CBB:2013:223) blijkt uit het systeem van de artikelen 7 en 8 van de Msw alsmede de

wetsgeschiedenis dat het systeem van normstelling, waarin de wetgever bij invoering van de gebruiksnormen heeft voorzien, uitgaat van een algeheel verbod op het op of in de bodem brengen van meststoffen, waaraan de agrariër die meststoffen heeft gebruikt slechts kan ontkomen als aan de voorwaarden voor opheffing van het verbod is voldaan. De materiële bewijslast ten aanzien van de naleving van de gebruiksnormen ligt volgens dit systeem dus primair bij degene die de meststoffen op of in de bodem brengt of laat brengen. Laatstgenoemde zal, om een geslaagd beroep op de opheffing van het verbod in zijn geval (strafuitsluitingsgrond) te kunnen doen, aannemelijk moeten maken dat de gebruiksnormen niet door hem zijn overschreden. De weg waarlangs het aannemelijk maken van naleving van de gebruiksnormen geschiedt, ligt in zoverre vast dat de wet niet alleen regelt aan de hand van welke elementen wordt bepaald hoeveel stikstof of fosfaat op of in de bodem is gebracht, maar bovendien de agrariër de verplichting oplegt om, mede ten behoeve daarvan, bepaalde gegevens over de meststoffenhuishouding van het landbouwbedrijf te administreren en over te leggen. Dit neemt niet weg dat de agrariër aan de hand van alternatieve gegevens en bepalingwijzen die voldoende zijn onderbouwd en betrouwbaar zijn om als bewijs te kunnen dienen, aannemelijk kan maken dat de gebruiksnormen niet zijn overschreden. Dat degene die in weerwil van het algehele verbod van artikel 7 van de Msw meststoffen op of in landbouwgrond brengt, dient te verantwoorden dat hij de voor het desbetreffende jaar geldende gebruiksnorm(en) niet overschrijdt, laat onverlet dat de staatssecretaris, indien hij ter zake een bestuurlijke boete wil opleggen, op basis van concrete feiten en omstandigheden dient aan te tonen dat de overtreding is begaan.

5.2 Als bewijs voor de overtreding door appellante van artikel 7, in samenhang met artikel 8, van de Msw heeft de staatssecretaris aan de bestuurlijke boetes ten grondslag gelegd dat uit GPS-gegevens blijkt dat de loslocaties zich op het bedrijf van appellante bevinden (bijlagen D2 tot en met D13 bij rapport 67612 en bijlagen D2 tot en met D5 bij rapport 67613). Deze gegevens zijn te koppelen aan de automatisch geregistreerde meldingen met de mestgegevens, waaruit hoeveelheid en samenstelling blijken. Appellante heeft ook niet ontkend dat de GPS-locaties op haar landbouwgrond zijn te situeren en dat de mest door [naam 5] is aangevoerd. Zij heeft echter gesteld dat de mest in een silo op haar landbouwgrond is gelost, die is gehuurd door [naam 5] en dat de mest ook weer is afgevoerd door [naam 5] en in ieder geval, zo begrijpt het College, niet door haar op of in de bodem van de tot haar bedrijf behorende landbouwgrond is gebracht. Het College volgt de rechtbank in haar oordeel dat niet aannemelijk is dat [naam 5] de silo daadwerkelijk huurde van appellante, omdat het overgelegde document voor de huur van een silo geen huurperiode bevat, de aanduiding van de mestopslag en de datum van ondertekening ontbreken, de afspraken met betrekking tot het betalen van de huursom niet duidelijk zijn en er ook geen daadwerkelijke betalingen door [naam 5] zijn gedaan. Dit bevestigt de in de NVWA-rapporten opgetekende verklaringen van [naam 5] dat hij (valse) contracten opmaakte zodat de boeren aan wie hij mest leverde deze buiten de mestboekhouding konden houden, maar dat van huur meestal geen sprake was. Nu aangenomen moet worden dat de silo niet verhuurd was, behoorde deze tot het bedrijf van appellante. Het College stelt gelet hierop vast dat de mest op het bedrijf van appellante is aangevoerd. Van afvoer van de mest is niet gebleken. Bij de staatssecretaris zijn geen afvoergegevens geregistreerd en appellante heeft de afvoer ook op geen enkele andere wijze aannemelijk kunnen maken. Het College is met de rechtbank van oordeel dat in een geval waarin de aanvoer aannemelijk is en er niet blijkt van afvoer of opslag de conclusie mag worden getrokken dat de mest op of in de bodem is gebracht behorende tot het bedrijf waar deze is aangevoerd. De rechtbank heeft de door appellante overgelegde bewijzen (zoals de grondmonsters) terecht als bewijs gepasseerd voor de stelling dat de mest niet op of in de bodem is gekomen. Zoals het College eerder heeft geoordeeld, zijn op de resultaten van deze onderzoeken zo veel andere factoren van invloed dat op grond van dergelijke gegevens niet geconcludeerd kan worden dat geen mest op de bodem is gebracht (zie de uitspraken van 12 december 2013 (ECLI:NL:CBB:2013:335), 29 oktober 2014 (ECLI:NL:CBB:2014:397) en 28 november 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:441)).

5.3 Of appellante verantwoordelijk kan worden gehouden voor de overtreding is afhankelijk van de vraag of zij als functioneel dader kan worden aangemerkt. De eigenaar/gebruiker van de grond, in dit geval de maatschap, kan, ook als zij niet zelf de mest op de grond heeft gebracht, op overtreding van artikel 7 van de Msw worden aangesproken indien de overtreding in redelijkheid aan haar kan worden

toegerekend (zie de uitspraak van het College van 6 juli 2015 (ECLI:NL:CBB:2015:233)). Daarvan is in dit geval naar het oordeel van het College sprake. De aanvoer en het bemesten van het land passen in de normale bedrijfsvoering van appellante, appellante was op de hoogte van de aanvoer van de mest door [naam 5] en hoewel zij wel in staat was controle uit te oefenen, blijkt in het geheel niet van maatregelen om te voorkomen dat de mest op haar land terecht zou komen. Appellante was niet bij de aanvoer aanwezig en het lossen, wat volgens appellante in de silo moest plaatsvinden, controleerde zij (zelf of middels een ander) niet. Zij heeft geen afspraken gemaakt wanneer de mest weer afgevoerd moest worden en zij heeft geen enkele controle daarop uitgeoefend. Ook als appellante niet zelf de mest op haar land heeft uitgereden of laten uitrijden heeft zij geen enkele zorg betracht om de overtreding te voorkomen. Onder deze omstandigheden is het College van oordeel dat appellante terecht als overtreder van artikel 7 van de Msw kan worden aangemerkt.

- 5.4 Voor de omvang van de overtreding is van belang of de mestproductie juist berekend is. Appellante heeft in hoger beroep de berekening van de mestproductie bestreden, maar heeft die bestrijding naar het oordeel van het College onvoldoende gemotiveerd. De staatssecretaris heeft de forfaits toegepast zoals die in de desbetreffende periode golden en van de zijde van appellante zijn geen gegevens overgelegd waaruit blijkt dat voor haar bedrijf andere (dan de gemiddelde) normen zouden moeten worden gehanteerd. Dat forfaits worden aangepast, onder meer op basis van gemeten gemiddelden, betekent op zichzelf genomen niet dat de eerder gehanteerde forfaits onjuist waren.
- 5.5 Voor de omvang van de overtreding is voorts van belang hoeveel land als landbouwgrond behorende tot het bedrijf van appellante kan worden gerekend. De rechtbank heeft terecht overwogen dat niet maatgevend is of de gronden van een natuurbeschermingsorganisatie worden gepacht, maar of, als sprake is van activiteiten die als landbouwkundige activiteiten kunnen worden aangemerkt, er sprake is van zodanige beperkingen aan deze activiteiten dat om die reden gezegd moet worden dat het land als hoofdfunctie natuur heeft. In dat geval zijn de bepalingen ten aanzien van de gebruiksnormen niet van toepassing, op grond van artikel 3, tweede lid, van de Msw (zie ook de uitspraak van het College van 6 juli 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:259)). Behalve ten aanzien van het perceel te [plaats 2], waarvoor appellante reeds heeft erkend dat dit perceel niet als landbouwgrond kan worden aangemerkt, is het College van oordeel dat de rechtbank met juistheid heeft geoordeeld dat uit de pachtovereenkomsten en het feitelijk gebruik blijkt van een dusdanig beheerregime dat ook de overige grond terecht als natuurterrein zonder hoofdfunctie landbouw is aangemerkt, nu landbouwactiviteiten slechts zeer beperkt konden plaatsvinden. Zo mocht er niet worden bemest en waren aan de hoeveelheden en soorten dieren waarmee de grond mocht worden beweid en de periode waarin dat was toegestaan strikte grenzen gesteld, waarvan zonder toestemming niet kon worden afgeweken. Dat gold ook voor de periode dat gemaaid mocht worden, voor activiteiten die flora, fauna en/of bodem kunnen schaden, alsmede voor overige werkzaamheden of activiteiten die verstoring of verontrusting kunnen veroorzaken of de waterhuishouding kunnen wijzigen. De rechtbank heeft onbestreden geoordeeld dat appellante overeenkomstig de genoemde beperkingen heeft gehandeld. De conclusie is dan ook dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de grond niet kan worden gerekend tot de tot het bedrijf van appellante behorende oppervlakte landbouwgrond.
- 5.6 Zonder de hiervoor bedoelde gronden die gelet op hun hoofdfunctie als natuurterrein moeten worden aangemerkt, blijft het bedrijf van appellante onder het op grond van artikel 25, vijfde lid, van de Uitvoeringsregeling Msw vereiste minimumpercentage van 70% grasland, zoals die bepaling destijds luidde. Voor 2010 is blijkens de bij de besluiten behorende berekening van de totaal 60,82 ha tot het bedrijf behorende landbouwgrond 40,05 ha grasland, dat wil zeggen 65,85%. Voor 2011 is van de totaal 65,26 ha landbouwgrond 43,66 ha grasland, dat wil zeggen 66,9%. Nu niet werd voldaan aan het vereiste percentage volgt uit artikel 24, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Msw dat de verhoogde derogatienorm niet van toepassing is. Appellante kan niet met succes een beroep doen op het door de staatssecretaris gehanteerde handhavingsbeleid, nu de gemachtigde van de staatssecretaris ter zitting onweersproken heeft verklaard dat daarin voor een geval als het onderhavige geen uitzondering gemaakt.

5.7 Voorts is het College met de rechtbank van oordeel dat het betoog van appellante dat zij slachtoffer is geworden van misleiding geen doel treft. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is het, in aanmerking genomen het grote aantal vrachten dat op haar perceel is gelost, niet aannemelijk dat appellante niet wist dat [naam 5] de vrachten mest niet heeft laten afvoeren en dat appellante ter zake een eigen en zelfstandige verantwoordelijkheid heeft bij de naleving van de Msw. Het College is dan ook van oordeel dat de overtreding aan appellante kan worden verweten en dat van een verminderde verwijtbaarheid geen sprake is, zodat de staatssecretaris terecht geen toepassing heeft gegeven aan artikel 5:41 van de Awb (vergelijk de uitspraak van het College van 28 november 2016 ((ECLI:NL:CBB:2016:441))).

5.8 Het College is voorts van oordeel dat onder de omstandigheden zoals die in 5.2 en 5.3 zijn genoemd de rechtbank terecht geen aanleiding heeft gezien de boete verder te matigen.

6. Het betoog van appellante dat de rechtbank ook een proceskostenvergoeding voor de bezwaarfase had dienen toe te kennen slaagt. Het College zal de uitspraak van de rechtbank voor zover het de hoogte van de toegekende proceskostenvergoeding betreft vernietigen en doende wat de rechtbank zou behoren te doen de staatssecretaris veroordelen tot vergoeding van de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand in bezwaar en beroep en deze vergoeding vaststellen op 1.980,- (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het bijwonen van de zitting van de rechtbank, met een waarde per punt van 495,- en een wegingsfactor 1). Nu het hoger beroep op dit punt slaagt zal het College nog eens een proceskostenvergoeding toekennen van 990,- (1 punt voor het indienen van het hoger beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij het College, met een waarde per punt van 495,- en een wegingsfactor 1). Dat betekent dat in totaal een vergoeding van 2.870,- wordt toegekend, met dien verstande dat ervan uitgaande dat de door de rechtbank toegekende vergoeding van 980,- reeds is uitbetaald nog dient te worden vergoed een bedrag van 1.890,-.

7.1 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 (zie de uitspraak van het College van 15 juli 2016, ECLI:NL:CBB:2016:211). Het College stelt vast dat dit in de onderhavige zaak aan de orde is en overweegt in dat verband het volgende. In punitieve zaken geldt het uitgangspunt dat de redelijke termijn voor een procedure in drie instanties in beginsel niet is overschreden als die procedure in haar geheel niet langer dan vier jaar in beslag heeft genomen. Daarbij geldt dat deze termijn een aanvang neemt vanaf het moment waarop een handeling is verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontleen dat hem een bestuurlijke boete wordt opgelegd, in dit geval 17 juli 2013, de datum waarop de beide voornemens tot boeteoplegging aan appellant zijn meegedeeld. De totale procedure ter zake van beide boetes heeft ten tijde van de einduitspraak de termijn van vier jaar overschreden met twee maanden. Het College overweegt als volgt over de vraag of de boetes om die reden verder dienen te worden gematigd dan de rechtbank heeft gedaan in de aangevallen uitspraak.

7.2 De rechtbank heeft de boetes vanwege het tijdsverloop tussen de boeterapporten en de primaire besluiten, op basis van het (destijds gevoerde) beleid van de staatssecretaris ter zake, met 10% gematigd. Ofschoon de staatssecretaris op grond van dit matigingsbeleid een ander aanvangsmoment te weten: de start van het interne onderzoek hanteert dan het geval is bij de vaststelling van de redelijke termijn te weten: het voornemen tot boeteoplegging overweegt het College dat deze matiging van invloed is op de vraag of en zo ja, in hoeverre een verdergaande matiging op grond van de overschrijding van de redelijke termijn dient plaats te vinden (zie de uitspraak van het College van 28 november 2016, hiervoor aangehaald). Daarbij komt het College tot het volgende oordeel. Bedraagt in zodanige omstandigheden de overschrijding van de redelijke termijn minder dan een half jaar, dan is er voor een verdergaande matiging in beginsel geen plaats. Bij overschrijding van meer dan een half jaar zal in die omstandigheden in beginsel een verdergaande matiging per half jaar worden toegepast van 5%. Dit betekent voor het onderhavige geval dat geen plaats is voor een



verdergaande matiging van de boetes, nu de overschrijding van de redelijke termijn ongeveer twee en een halve maand en derhalve minder dan zes maanden bedraagt.

## **Beslissing**

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover het de hoogte van de proceskosten betreft;
- bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- draagt de staatssecretaris op het betaalde griffierecht van 497,- aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt de staatssecretaris in de proceskosten van appellante in bezwaar, beroep en hoger beroep tot een bedrag van 2.870,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.R. Winter, mr. A. Venekamp 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 5 oktober 2017.

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