

# ECLI:NL:CBB:2019:185

|                      |  |
|----------------------|--|
| Instantie            | College van Beroep voor het bedrijfsleven  |
| Datum uitspraak      | 30-04-2019   |
| Datum publicatie     | 03-05-2019   |
| Zaaknummer           | 17/224   |
| Rechtsgebieden       | Bestuursrecht  |
| Bijzondere kenmerken | Hoger beroep   |
| Inhoudsindicatie     | Verzoek terug te komen van een boetebesluit wegens overtreding van artikel 7 van de Msw en een daarmee samenhangende randvoorwaardenkorting. |
| Vindplaatsen         | Rechtspraak.nl<br>JBO 2019/179   |

## Uitspraak

uitspraak

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

zaaknummer: 17/224

**uitspraak van de enkelvoudige kamer van 30 april 2019 op het hoger beroep van:**

**[naam 1] , te [plaats 1] , appellant,**

**(gemachtigde: mr. J.G.M. van Mierlo),**

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 12 januari 2017, met kenmerk 16/3360, in het geding tussen

**appellant en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (de minister)**

(gemachtigden: mr. J.H. Eleveld en mr. A.H. Spriensma-Heringa).

## **Procesverloop in hoger beroep**

Appellant heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland (hierna: de aangevallen uitspraak).

De minister heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid een reactie op het hoger beroepschrift in te dienen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 28 september 2017, waar de zaak gevoegd is behandeld met de zaak van appellant geregistreerd onder zaaknummer AWB 16/539 waarin het beroep van appellant ten aanzien van het verzoek om herziening van de aan hem voor het jaar 2012 opgelegde randvoorwaardenkorting voorligt. Deze laatste zaak is vervolgens voor het doen van uitspraak weer gesplitst.

Appellant is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde (mr. ing. A.N.M. van Bavel). De minister werd vertegenwoordigd door zijn gemachtigde mr. J.H. Eleveld. Het College heeft het onderzoek in de zaak ter zitting gesloten.

Het College heeft bij beschikking van 12 april 2018 het onderzoek heropend en de minister verzocht op een aantal vragen nog antwoord te geven.

Bij brief van 8 juni 2018 heeft de minister zijn reactie toegezonden. Appellant heeft bij brief van 28 september 2018 daarop gereageerd.

Het College heeft bij brief van 4 oktober 2018 partijen medegedeeld voornemens te zijn het onderzoek te sluiten. Partijen zijn daarbij in de gelegenheid gesteld kenbaar te maken dat zij gebruik willen maken van het recht op een nadere zitting. De minister heeft daarvan gebruik gemaakt.

De zitting heeft plaatsgevonden op 26 maart 2019. Appellant is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. De minister heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde mr. A.H. Spriensma-Heringa.

## **Grondslag van het geschil**

1. Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.
2. Appellant heeft verzocht om herziening van de bij het besluit van 28 augustus 2014 opgelegde bestuurlijke boete van 30.023,- wegens overtreding van artikel 7 van de Meststoffenwet (Msw). In dit besluit heeft (rechtsvoorganger van) de minister geoordeeld dat appellant de gebruiksnorm dierlijke

meststoffen heeft overschreden. Appellant had zijn bedrijf aangemeld voor derogatie, om zo in aanmerking te komen voor een hogere gebruiksnorm van stikstof per hectare. Hiervoor had de landbouwgrond die feitelijk tot zijn bedrijf behoort, volgens de voorschriften, moeten zijn bemonsterd en geanalyseerd door een geaccrediteerd of gelijkwaardig laboratorium. Dit is naar het oordeel van de minister niet het geval. De minister gaat voor de datum van ingebruikname van de grond uit van 1 januari 2012 en heeft geen bewijsstukken aangetroffen die de stelling van appellant aannemelijk maken dat de 40 hectare landbouwgrond die in geding is pas in gebruik zijn genomen op 8 mei 2012, in welke geval de monsters van 15 mei 2012 tijdig zouden zijn geweest. Bij het besluit van 17 december 2015 heeft de minister het verzoek om herziening afgewezen. Daarbij heeft de minister gewezen op de onherroepelijkheid van het besluit van 28 augustus 2014, op het besluit van 26 november 2014, waarbij het bezwaar tegen de opgelegde bestuurlijke boete niet-ontvankelijk is verklaard, en op de uitspraak van 21 juli 2015 waarbij het beroep tegen dat laatste besluit ongegrond is verklaard, alsmede op het niet blijken van gewijzigde feiten of omstandigheden. Bij besluit van 25 april 2016 heeft de minister het bezwaar tegen het besluit van 17 december 2015 ongegrond verklaard.

### **Uitspraak van de rechtbank**

2. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit van 25 april 2016 ongegrond verklaard.

De rechtbank heeft, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen.

Voorop gesteld wordt dat onder nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden moet worden begrepen feiten of omstandigheden die na het eerdere besluit zijn voorgevallen of die niet voor dat besluit konden en derhalve behoorden te worden aangevoerd. De overgelegde afstandsverklaringen van september 2015 die dienen ter ondersteuning van het standpunt van appellant, zijn niet als nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden aan te merken als bedoeld in artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Gesteld noch gebleken is dat deze niet voor het nemen van het besluit van 28 augustus 2014 konden en derhalve behoorden te worden opgesteld en ingebracht. Dat eiser niet eerder dan ten tijde van het herzieningsverzoek professionele rechtsbijstand had ingeroepen vormt evenmin een nieuw feit of veranderde omstandigheid, nu hij die immers ook eerder had kunnen inroepen. Andere feiten en omstandigheden zijn niet aangevoerd, zodat vervolgens moet worden bezien of sprake is van de uitzondering van evidente onredelijkheid. De rechtbank is van oordeel dat het enkele financiële belang niet leidt tot het oordeel dat de minister niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren terug te komen van het besluit van 28 augustus 2014. Verder heeft een medewerker van de minister in de contacten met eiser, naar voor de rechtbank voldoende is komen vast te staan, niet meer gedaan dan te wijzen op de mogelijkheid van het indienen van een herzieningsverzoek zonder daarbij een toezegging te doen dat dit verzoek zou worden ingewilligd. Ook heeft de minister met de opmerking dat de gang van zaken met betrekking tot het opleggen van de boete niet de schoonheidsprijs verdient, niet de onrechtmatigheid van het besluit erkend. De rechtbank komt om die redenen tot de conclusie dat van evidente onredelijkheid geen sprake is.

## Beoordeling van het geschil in hoger beroep

3.1 Artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) luidt: Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.

Het tweede lid luidt: Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

3.2. Bij uitspraak van 23 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3131) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) haar rechtspraak over de toetsing door de bestuursrechter van besluiten op een herhaalde aanvraag of een verzoek om terug te komen van een besluit gewijzigd. Het College volgt deze jurisprudentie (zie de uitspraak van 24 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:190).

3.3 Dit betekent dat het uitgangspunt is dat een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd is om een herhaalde aanvraag inhoudelijk te behandelen en daarbij het oorspronkelijke besluit in volle omvang te heroverwegen. Het bestuursorgaan kan zo'n aanvraag inwilligen of afwijzen. Hetzelfde geldt, als een rechtzoekende het bestuursorgaan verzoekt terug te komen van een besluit. Een bestuursorgaan mag dit ook als de rechtzoekende aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd.

Het bestuursorgaan kan er ingevolge artikel 4:6, tweede lid, van de Awb ook voor kiezen om, als er volgens hem geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, de herhaalde aanvraag af te wijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende besluit. Hetzelfde geldt, als een rechtzoekende het bestuursorgaan verzoekt terug te komen van een besluit. Als het bestuursorgaan toepassing geeft aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb, dan toetst de bestuursrechter aan de hand van de aangevoerde beroepsgronden en eventueel door het bestuursorgaan gevoerd beleid, of het bestuursorgaan zich terecht, en zorgvuldig voorbereid en deugdelijk gemotiveerd op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn.

Is de bestuursrechter van oordeel dat het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn, dan kan dit de afwijzing van het verzoek om terug te komen van een besluit in beginsel dragen. De bestuursrechter kan aan de hand van wat de rechtzoekende heeft aangevoerd evenwel tot het oordeel komen dat het afwijzen van het verzoek om terug te komen van een besluit evident onredelijk is.

3.4 De door appellant aangevoerde omstandigheden zien op de, volgens hem onjuiste, vaststelling dat hij in 2012 artikel 7 van de Msw heeft overtreden. De minister had de hogere derogatienorm moeten toepassen voor de stikstof afkomstig van graasdieren. Het College begrijpt, en de minister heeft dit in zijn schrijven van 8 juni 2018 bevestigd, dat bij toepassing van deze hogere norm geen sprake zou zijn van een overschrijding van de gebruiksnormen in 2012 en de minister in dat geval niet bevoegd was een bestuurlijke boete op te leggen wegens overtreding van artikel 7, in samenhang met artikel 8 van de Msw. Op grond van artikel 8 van de Msw geldt immers het verbod van artikel 7 van de Msw niet indien geen van de daarin genoemde gebruiksnormen worden overschreden.

3.5 De rechtbank heeft volgens appellant ten onrechte geoordeeld dat er geen aanleiding was terug te komen op het eerdere boetebesluit. Uit de door hem overgelegde afstandsverklaringen blijkt volgens appellant dat hij bepaalde percelen niet reeds in januari 2012 in gebruik had, zoals hij abusievelijk had opgegeven, maar pas in mei 2012. De bijbehorende grondmonsters van het betreffende perceel zijn daarom wel tijdig genomen. Verder heeft hij een ontbrekend grondmonster in 2012 alsnog aangevuld. Deze geringe tekortkoming in het nakomen van de voorwaarden voor derogatie rechtvaardigt niet dat de norm van 170 kg per hectare is toegepast in plaats van de hogere norm van 250 kg voor stikstof

afkomstig van graasdieren. In ieder geval rechtvaardigen, gelet op het feit dat de milieukwaliteit nimmer in gevaar is geweest, de tekortkomingen niet de hoogte van de opgelegde boete. Appellant handhaaft voorts zijn betoog dat wel degelijk sprake is van opgewekt vertrouwen. Er is hem in een contact met de uitvoeringsorganisatie geadviseerd een herzieningsverzoek in te dienen, zodat opnieuw inhoudelijk de (hoogte) van de boete kon worden beoordeeld, waarschijnlijk ingegeven door het feit dat slechts aan enkele formaliteiten niet werd voldaan. De rechtbank heeft voorts ten onrechte niet onderkend dat appellant uit de uitlatingen van de vertegenwoordiger van de minister ter zitting in redelijkheid heeft mogen afleiden dat onrechtmatigheid van het boetebesluit door de minister werd erkend.

3.6 In artikel 9, eerste lid, van de Msw is bepaald dat de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in artikel 8, onderdeel a, 170 kilogram stikstof per hectare is van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond. Op grond van artikel 9, tweede lid, van de Msw juncto artikel 24, eerste lid, in samenhang met derde lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is de verruimde gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen 250 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond indien wordt voldaan aan de voorwaarden in de artikelen 25, 27 en 27a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. In artikel 27c van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet is bepaald dat indien niet wordt voldaan aan elk van de voorwaarden, bedoeld in de artikelen 25, 25c, 27 en 27a, de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Msw van toepassing is. De minister heeft bij de controle op de naleving van de Msw geconcludeerd dat appellant niet aan de voorwaarden voldeed voor derogatie: de tot het bedrijf behorende landbouwgrond was niet volgens de voorschriften bemonsterd en geanalyseerd (conform artikel 27a van de Msw), aldus de minister.

3.7 In de heropeningsbeschikking van 12 april 2018 heeft het College de minister verzocht onder meer de volgende vragen te beantwoorden.

- Hadden de door appellant ingebrachte afstandsverklaringen van [naam 2] en [naam 3], waarin wordt verklaard dat voor verschillende percelen de gebruiksovereenkomsten op 8 mei 2012 zijn aangegaan, als deze eerder waren ingebracht, tot de conclusie kunnen leiden dat deze percelen vanaf 8 mei 2012 in gebruik waren bij het bedrijf van appellant?

- Appellant heeft gesteld dat het niet voldoen aan enkele formaliteiten ten aanzien van de monsternemingen tot een onevenredige boete heeft geleid. Aan welke formaliteit(en) was, naast de te late indiening van de monsters die betrekking hebben op bovenbedoelde percelen, nog meer niet voldaan? Had deze tekortkoming(en), met toepassing van het door u ontwikkelde handhavingsbeleid, tot een waarschuwing of een lagere boete kunnen leiden? Wilt in uw antwoord onderscheid maken tussen de situatie dat:

1. de monsters voor bovenbedoelde percelen wel tijdig zijn aangeleverd;
2. de monsters voor bovenbedoelde percelen niet tijdig zijn aangeleverd?

3.8 Bij brief van 8 juni 2018 heeft de minister kort gezegd geantwoord dat appellant bij de opgave van de gewaspercelen in 2012 voor de betreffende percelen heeft aangegeven dat hij deze op 1 januari 2012 in gebruik had. Bij een wijziging van die opgave, naar aanleiding van enkele dubbelclaims (dat wil zeggen dat andere landbouwers ook enkele van de door appellant opgegeven percelen hadden opgegeven als behorende tot hun bedrijf) heeft appellant de opgave voor de betreffende percelen niet aangepast. Tijdens de controle heeft appellant verklaard dat hij in overleg met de verhuurder de grond per 1 januari 2012 heeft opgegeven. Hij heeft aangenomen dat er monsters waren en zich pas later gerealiseerd dat deze ontbraken. De door appellant in de herzieningsprocedure ingebrachte afstandsverklaringen werpen op de vraag wanneer de gronden tot het bedrijf van appellant behoorden in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder m, dat wil zeggen vanaf wanneer hij de feitelijke beschikkingsmacht kon uitoefenen, bovendien geen ander licht. Uit de verklaringen blijkt dat appellant in het jaar 2012 kon beschikken over de percelen. Daarbij komt dat de verklaringen die in bezwaar zijn overgelegd, verschillen van de verklaringen die in beroep en hoger beroep zijn overgelegd. De minister

concludeert dan ook dat de verklaringen geen aanleiding geven om aan te nemen dat de percelen (met de nummers 29 tot en met 31) niet reeds op 1 januari 2012 tot de landbouwgrond van het bedrijf behoorden. Omdat monsters en analyses ontbraken, werd niet voldaan aan artikel 27a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Appellant heeft voorts twee percelen ten onrechte samengevoegd voor het nemen van monsters en de bijbehorende analyses. Als er wel tijdige monsters waren genomen, zou deze (enkele) omissie op grond van het handhavingsbeleid tot een gematigde boete van maximaal 2000,- hebben geleid. Het niet tijdig bemonsteren van de percelen (waarvan volgens de minister dus sprake is) had, op grond van het handhavingsbeleid, in samenhang met het onterecht samenvoegen van percelen, niet tot het een lagere boete geleid.

3.9 Appellant heeft in zijn reactie gesteld dat er te veel waarde wordt gehecht aan de opgegeven datum van 1 januari 2012. Appellant heeft voor 8 mei 2012 geen werkzaamheden op de percelen verricht of laten verrichten.

3.10 Het College is van oordeel dat de rechtbank op juiste wijze heeft getoetst of de minister het verzoek om herziening van de opgelegde bestuurlijke boete kon afwijzen wegens het niet blijken van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden en voorts of op andere gronden geoordeeld zou moeten worden dat afwijzing van het herzieningsverzoek evident onredelijk is. Het College volgt de rechtbank in zijn oordeel dat de door appellant ingebrachte feiten, zoals de afstandsverklaringen, geen nieuw gebleken feiten en omstandigheden zijn, omdat hij vóór het besluit van 28 augustus 2012, had kunnen aanvoeren, en onderbouwen, dat zijn eigen opgave niet juist was en hij de betreffende landbouwgrond pas veel later in gebruik had en binnen de vereiste zeven dagen na ingebruikname had laten bemonsteren. Het College volgt de rechtbank ook in het oordeel dat de afwijzing van het verzoek om terug te komen van het eerdere besluit niet evident onredelijk is. Het College neemt daarbij in aanmerking dat voor het College niet is vast komen te staan dat daadwerkelijk pas met ingang van 8 mei 2012 sprake was van feitelijk gebruik, zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder m, van de Msw. Daarbij speelt mee dat appellant daar zelf wisselend over heeft verklaard, de afstandsverklaringen pas later zijn opgesteld en objectieve gegevens ontbreken die de latere stellingname ondersteunen.

Het College komt evenmin tot een ander oordeel dan de rechtbank ten aanzien van het gestelde opgewekte vertrouwen, dan wel de erkenning van de onrechtmatigheid van het besluit en maakt de hiervoor door de rechtbank gegeven motivering tot de zijne. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de minister bevoegd was artikel 4:6, tweede lid, van de Awb toe te passen en dat de afwijzing van het verzoek om herziening niet evident onredelijk is.

4. Het hoger beroep is ongegrond. Het College zal de aangevallen uitspraak bevestigen.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### **Beslissing**

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.O. Kerkmeester, in aanwezigheid van mr. A.G.J. van Ouwerkerk, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 30 april 2019.

w.g. H.O. Kerkmeester w.g. A.G.J. van Ouwerkerk