

ECLI:NL:CBB:2021:680

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	29-06-2021
Datum publicatie	29-06-2021
Zaaknummer	19/226
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig Proceskostenveroordeling Schadevergoedingsuitspraak
Inhoudsindicatie	Artikel 25 en 25a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet Appellant heeft niet tijdig een derogatievergunning aangevraagd. Appellant had als professioneel landbouwer van de regelgeving omtrent derogatievergunningen op de hoogte moeten zijn. De Uitvoeringsregeling biedt geen ruimte voor een belangenafweging.
Wetsverwijzingen	Meststoffenwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/226

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 29 juni 2021 in de zaak tussen

[naam 1] , handelende onder de naam Melkveebedrijf [naam 2], te [plaats] , appellant
(gemachtigde: mr. drs. C.C. van Harten),

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder
(gemachtigde: mr. A.H. Spriensma-Heringa),

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van appellant van 5 juli 2018 om een vergunning op grond van artikel 25a van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Uitvoeringsregeling) (derogatievergunning) afgewezen.

Bij besluit van 14 december 2018 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 maart 2021. Appellant is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Appellant heeft bij brief van 5 juli 2018, bij verweerder ontvangen op 6 juli 2018, een derogatievergunning over 2018 aangevraagd. Verweerder heeft de aanvraag bij het primaire besluit afgewezen omdat deze niet binnen de aanvraagperiode is ingediend. De aanvraagperiode liep tot en met 4 juli 2018 en van overmacht was volgens verweerder geen sprake.

2. Aan het bestreden besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat een tijdige aanvraag op grond van artikel 25, zevende lid, van de Uitvoeringsregeling een voorwaarde is om van derogatie gebruik te kunnen maken. Verweerder erkent dat aanvraagtermijnen bij zijn ministerie doorgaans niet halverwege de week eindigen, maar ziet in de veronderstelling van appellant dat hij tot en met 6 juli 2018 een aanvraag kon indienen geen situatie van overmacht. Bij brief van 7 juni 2018 heeft verweerder appellant geïnformeerd over de voorwaarden voor derogatie en de wijze waarop hij een derogatievergunning kon aanvragen. Ook zijn er berichten over de uiterste aanvraagdatum op de website van verweerder en sociale media geplaatst.

3. Appellant voert aan dat hij heeft mogen menen dat hij tijdig de derogatie aanvraag. De te late indiening van de aanvraag is hem niet aan te rekenen omdat een aanvraagperiode van een maand een gebruikelijke minimale termijn is en er geen reden was om een kortere termijn te stellen. Berichten over de nieuwe regels heeft appellant wel gezien, maar hij is ervan uitgegaan dat de termijn eindigde op vrijdag. De brief van verweerder van 7 juni 2018 heeft appellant niet ontvangen. Appellant kan niet worden verweten de website van verweerder niet te hebben bezocht of sociale media niet te hebben gevolgd. Op grond van de Meststoffenwet (Msw) is verweerder niet gehouden een aanvraag die te laat is ingediend, af te wijzen. De derogatiebeschikking van de Europese Commissie dwingt daar ook niet toe. Hierin wordt slechts als eis gesteld dat er een aanvraag is. De afwijzing van de aanvraag omdat appellant deze één dag te laat heeft ingediend, staat niet in een redelijke verhouding tot het nadeel dat hij hiervan ondervindt. Verweerder had, ook gezien het grote nadeel voor appellant, coulant moeten zijn bij de beoordeling van de aanvraag.

Appellant maakt al jaren gebruik van de derogatie en had er in zijn bedrijfsvoering al rekening mee gehouden dat deze ook in 2018 van toepassing zou zijn. Aan alle materiële voorwaarden voldoet appellant. Appellant ontving de afwijzing van zijn aanvraag onredelijk laat, pas op 26 oktober 2018, en kon toen de bemesting van de landbouwgrond niet meer aanpassen en dus geen rekening meer houden met de lage gebruiksnorm. Hem wacht nu mogelijk een sanctie.

4. Verweerder stelt zich op het standpunt dat aanvraag van de derogatie binnen de daarvoor gestelde aanvraagperiode een voorwaarde is voor toepassing van de derogatie, waarvan behoudens overmacht niet kan worden afgeweken. Van overmacht is verweerder in dit geval niet gebleken. Inachtneming van de strikte indieningstermijn is noodzakelijk met het oog op controle op voldoening aan de voorwaarden van de derogatiebeschikking van de Europese Commissie, in het bijzonder de voorwaarden ten aanzien van het bemestingsplan. Op enig moment moet duidelijk zijn bij wie een controle kan worden uitgevoerd. Verweerder heeft de voorwaarden tijdig en op verschillende manieren kenbaar gemaakt. Er is een artikel op de website www.rvo.nl geplaatst op de dag dat de derogatiebeschikking werd gepubliceerd. De wijziging van de Uitvoeringsregeling is in de Staatscourant gepubliceerd op 5 juni 2018. Verweerder heeft de brief van 7 juni 2018 gestuurd aan de rechtsvoorganger van appellant, die op hetzelfde postadres was gevestigd. De rechtsvoorganger bestond deels uit dezelfde natuurlijke personen als appellant en hij had zijn rechtsvoorganger kunnen verzoeken hem de van belang zijnde stukken te overhandigen. Ook als appellant de brief van 7 juni 2018 niet heeft ontvangen, lag het op zijn weg tijdig een aanvraag in te dienen. Dat sprake was van een ongebruikelijke termijn doet daaraan niet af. Op 26 juni 2018 heeft verweerder nogmaals een artikel op zijn website aan de voorwaarden voor derogatie in 2018 gewijd. Naar aanleiding van het verwijt dat onredelijk laat is gereageerd merkt verweerder op dat appellant in zijn digitale dossier bij verweerder al had kunnen zien dat hij te laat was met de aanvraag. Verder wijst verweerder erop dat appellant in het geval een boete wordt opgelegd mogelijk een beroep kan doen op het zogenoemde matigingsbeleid van verweerder, als hij voor het overige aan alle derogatievoorwaarden voldoet. Tot slot verwijst verweerder naar de uitspraken van het College van 14 april 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:273) en van 1 mei 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:239).

5.1 Een lidstaat kan derogatie aanvragen op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen. Bij het Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/820 van 31 mei 2018 heeft de Europese Commissie de door Nederland aangevraagde derogatie onder de in dat besluit neergelegde voorwaarden verleend voor 2018 en 2019. Naar aanleiding daarvan is de Uitvoeringsregeling gewijzigd per 6 juni 2018 bij de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 24 mei 2018, nr. WJZ/18063778, houdende wijziging van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet in verband met de uitvoering van de derogatiebeschikking (Stcrt. 2018, nr. 29267). De wijziging brengt met zich dat landbouwers voortaan een vergunning moeten aanvragen om de gebruiksnormen uit de derogatie te mogen toepassen. In artikel 25 en het nieuw ingevoegde artikel 25a van de Uitvoeringsregeling zijn regels opgenomen over de aanvraag van deze vergunning.

5.2 Artikel 25 van de Uitvoeringsregeling luidde vanaf 6 juni 2018, voor zover hier van belang, als volgt:

1. Uiterlijk op 31 januari van het kalenderjaar waarin de landbouwer de gebruiksnormen, bedoeld in artikel 24, eerste en tweede lid, voornemens is toe te passen, vraagt de landbouwer een vergunning aan bij de minister voor het op zijn bedrijf mogen toepassen van artikel 24, eerste en tweede lid.
2. Bij de aanvraag verklaart de landbouwer dat hij voldoet aan de voorwaarden in de derogatiebeschikking en het bepaalde in deze paragraaf en verklaart hij ermee in te stemmen dat het meststoffengebruik, alsmede het bemestingsplan en de mestboekhouding onderwerp kunnen zijn van controle.
3. Bij de aanvraag verklaart de landbouwer dat hij de gebruiksnormen, bedoeld in artikel 8 van de wet, de bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 9 (<https://wetten.overheid.nl/BWBR0018989/2018-06-06>) in samenhang met de hoofdstukken IV, VI (<https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0019031&hoofdstuk=VI&g=2018-07-01&z=2020-04-06>) en X van het besluit gestelde regels, de artikelen 4b en 8a van het Besluit gebruik meststoffen en de

voorschriften die uit hoofde van deze paragraaf aan hem worden gesteld naleeft.

()

7. In afwijking van het eerste lid, vraagt de landbouwer in 2018 in de periode van 6 juni tot en met 4 juli een vergunning aan bij de minister voor de toepassing op zijn bedrijf van artikel 24, eerste en tweede lid.

()

5.3 Op grond van artikel 25a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling verleent de minister een vergunning, indien de landbouwer tijdig een aanvraag, bedoeld in artikel 25, eerste lid, heeft gedaan en daarbij de verklaringen, bedoeld in artikel 25, tweede en derde lid, heeft gedaan.

5.4 Dat appellant in de periode van 6 juni tot en met 4 juli 2018 geen derogatievergunning heeft aangevraagd, zodat niet is voldaan aan de vereisten opgenomen in artikel 25, zevende lid, en artikel 25a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling, is niet in geschil.

5.5 Het betoog van appellant dat hij heeft mogen menen dat hij tijdig de derogatie aanvraag slaagt niet. Van een professioneel landbouwer als appellant mag worden verwacht dat hij op de hoogte is van de geldende regelgeving omtrent (de termijn die geldt voor de aanvraag van) derogatievergunningen. De regels over het gebruik maken van derogatie, in het bijzonder de aanvraagperiode, weken in 2018 weliswaar af van de periode daarvóór en mogelijk is de vergissing van appellant daaruit voortgekomen, maar de Uitvoeringsregeling laat geen ruimte om daarmee rekening te houden. Hierbij komt nog dat verweerder het nodige heeft gedaan om betrokkenen erop te wijzen dat de regels voor het gebruik maken van derogatie waren veranderd en dat de derogatievergunning uiterlijk 4 juli 2018 moest worden aangevraagd (zoals een in de digitale berichtenbox van appellant op mijn.rvo.nl geplaatste brief, op 4 juni 2018 en op 26 juni 2018 gepubliceerde artikelen op de website van verweerder en berichten in sociale media). Gezien het voorgaande kan in het midden blijven of appellant de brief van 7 juni 2018 per post heeft ontvangen.

5.6 Ook het betoog van appellant dat verweerder niet gehouden is een te laat ingediende aanvraag af te wijzen, slaagt niet, nu artikel 25a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling meebrengt dat de minister de derogatievergunning niet verleent indien de in artikel 25, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling bedoelde aanvraag niet tijdig is gedaan.

5.7 Het College vat het betoog van appellant dat hij door de afwijzing van de aanvraag onevenredig zwaar wordt getroffen, op als een beroep op het evenredigheidsbeginsel, opgenomen in artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit slaagt niet, omdat de belangenafweging die op grond van dit artikel dient plaats te vinden op grond van het eerste lid wordt beperkt voor zover dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. Zoals hiervoor is overwogen was verweerder op grond van artikel 25a, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling gehouden de aanvraag af te wijzen nu deze te laat werd ingediend.

5.8 Het betoog van appellant dat hij de afwijzing van zijn aanvraag zodanig laat ontving (op 26 oktober 2018) dat hij toen geen rekening meer kon houden met de lage gebruiksnorm, waardoor hem nu mogelijk een sanctie wacht, slaagt niet. Het College is van oordeel dat deze omstandigheid mede gelet op het hiervoor onder 5.5 overwogene voor rekening en risico van appellant komt.

6.1 Appellant heeft een beroep gedaan op overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en hij heeft in verband daarmee verzocht een vergoeding voor immateriële schade toe te kennen. Het gaat hier om een niet-punitieve procedure. Volgens vaste rechtspraak (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 21 april 2020, ECLI:NL:CBB:2020:279) geldt bij niet-punitieve procedures als uitgangspunt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan twee jaar. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren, behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding

van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

6.2 De redelijke termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door verweerder. Het bezwaarschrift van appellant is door verweerder ontvangen op 15 november 2018. Op het moment van deze uitspraak is de redelijke termijn van twee jaar met ruim zeven maanden overschreden. Van factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de behandelingsduur gerechtvaardigd te achten is geen sprake. Uitgaande van een forfaitair tarief van 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, heeft appellant daarom recht op 1.000,- schadevergoeding. Omdat de behandeling van het bezwaar minder dan een half jaar in beslag heeft genomen, is de overschrijding volledig toe te rekenen aan het College. Het College zal daarom op de voet van artikel 8:88 van de Awb de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid) veroordelen tot betaling van een bedrag van 1.000,- aan appellant.

7. Het College zal appellant een vergoeding toekennen voor de door hem gemaakte kosten voor het indienen van het verzoek tot vergoeding van schade wegens overschrijding van de redelijke termijn. Nu de overschrijding van de redelijke termijn volledig is toe te rekenen aan de rechter, zal deze vergoeding moeten plaatsvinden door de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid). Het College stelt de kosten voor het indienen van het verzoek tot vergoeding van schade op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 267,- (1 punt voor het indienen van het verzoek tot vergoeding van schade, met een waarde per punt van 534,- en een zaak van licht gewicht (wegingsfactor 0,5, vgl. het arrest van de Hoge Raad van 20 maart 2015 (ECLI:NL:HR:2015:660) onder 2.3.2)).

8. Het beroep is ongegrond. Het College zal appellant een vergoeding voor immateriële schade toekennen wegens overschrijding van de redelijke termijn en een proceskostenvergoeding voor het indienen van het daartoe strekkende verzoek.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep ongegrond;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid) tot betaling aan appellant van een vergoeding voor immateriële schade van 1.000,-;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid) in de proceskosten van appellant voor het indienen van het verzoek tot vergoeding van schade tot een bedrag van 267,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. H.L. van der Beek, in aanwezigheid van mr. M.G. Ligthart, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 29 juni 2021.

De voorzitter is verhinderd De griffier is verhinderd
de uitspraak te ondertekenen. de uitspraak te ondertekenen.

