

ECLI:NL:CBB:2021:884

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	14-09-2021
Datum publicatie	14-09-2021
Zaaknummer	19/1465
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB. Randvoorwaardenkorting vanwege niet-naleving van beheerseisen als bedoeld in artikel 93, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1306/2013. Niet-naleving van artikel 3.68 Activiteitenregeling milieubeheer (onderhouden van mestopslag) niet bewezen. Randvoorwaardenkorting van 20% vanwege niet-naleving van artikel 5 Besluit gebruik meststoffen (niet emissiearm aanwenden van dierlijke meststoffen).
Wetsverwijzingen	Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 19/1465

uitspraak van de meervoudige kamer van 14 september 2021 in de zaak tussen

[naam 1] , te [plaats] , appellant

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder

(gemachtigde: mr. E.J.H. Jansen).

Procesverloop

Bij besluit van 7 maart 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder op grond van de Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB (de Uitvoeringsregeling) een randvoorwaardenkorting vastgesteld van 23% op de aan appellant voor het jaar 2018 te verlenen rechtstreekse betalingen.

Bij besluit van 15 augustus 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellant ongegrond verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 5 mei 2021 heeft appellant het beroep nader toegelicht en stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 mei 2021. Appellant en de gemachtigde van verweerder zijn verschenen. Aan de zijde van verweerder is tevens verschenen [naam 2] , toezichthouder van Omgevingsdienst [naam 3] (de toezichthouder van de omgevingsdienst).

Overwegingen

1. Verweerder heeft appellant een randvoorwaardenkorting opgelegd wegens twee nietnalevingen die op 11 april 2018 zijn geconstateerd. Allereerst werd toen geconstateerd dat de opslag van mest door appellant in een mestzak die langs de openbare weg lag, niet voldeed aan de voorwaarden: uit de mestzak was mest gestroomd. Voor deze niet-naleving heeft verweerder een randvoorwaardenkorting van 3% vastgesteld. Na de constatering van de eerste niet-naleving heeft appellant de mestzak geleegd door deze uit te rijden op een perceel landbouwgrond. Verweerder meent dat appellant dit op nietemissiearme wijze heeft gedaan, wat verweerder als tweede niet-naleving heeft aangemerkt en waarvoor hij een randvoorwaardenkorting van 20% heeft vastgesteld. Verweerder heeft de twee kortingen opgeteld en is uitgekomen op een totale randvoorwaardenkorting van 23% over het jaar 2018.

2. Op grond van de artikelen 91, 92 en 93 van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (Verordening 1306/2013) dient een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, de in bijlage II genoemde, uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen in acht te nemen. Bijlage II verwijst naar de artikelen 4 en 5 van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreinigingen door nitraten uit agrarische bronnen. De hiervoor genoemde beheerseisen zijn in Nederland onder meer uitgewerkt in artikel 3.1, aanhef en onder a, van de Uitvoeringsregeling, en de daarbij behorende bijlage 3.

3. Het College stelt voorop dat op grond van de hiervoor weergegeven bepalingen de volledige betaling van de door de landbouwer aangevraagde rechtstreekse landbouwsteun afhankelijk is gesteld van de

naleving van regels op het gebied van milieu, voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn en eisen inzake een goede landbouw- en milieuconditie. Bij niet-naleving van deze randvoorwaarden wordt het steunbedrag gekort of ingetrokken.

- 4.1 Over de eerste niet-naleving, welke zich toespitst op de ondeugdelijkheid van de mestzak, overweegt het College het volgende.
- 4.2 In punt 1.16 van bijlage 3 behorende bij de Uitvoeringsregeling is als beheerseis op het gebied van milieu, klimaatverandering en een goede landbouw-conditie van grond vermeld artikel 2.1 en artikel 2.25 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, in samenhang met de artikelen 3.65, 3.68 of 3.69 van de Activiteitenregeling milieubeheer. Het gaat daarbij om de verplichting dat de mestopslag en de opslag van kuilvoeder wordt onderhouden, zodat geen verontreiniging ontstaat door het weglekken van vloeistoffen en opgeslagen plantaardige materialen. Voor zover hier van belang bepaalt, meer in het bijzonder, artikel 3.68, derde lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer dat een mestbassin dat visueel waarneembaar lek is of in een slechte staat verkeert terstond wordt gerepareerd. Uit de toelichting op dit artikellid volgt dat die verplichting met zich brengt dat er regelmatig een visuele inspectie moet plaatsvinden (Stcrt. 25 oktober 2012, nr. 21101).
- 4.3 In het op ambtsbelofte opgemaakte proces-verbaal van 11 april 2018 (het proces-verbaal) heeft een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) geconstateerd dat hij op een perceel aan de [adres] in de plaats [plaats] een mestzak zag waaruit mest lekte, zoals op foto 1 bij het proces-verbaal is te zien, alsook dat de toezichthouder van de omgevingsdienst hem heeft verteld dat een paar maanden geleden de afsluiter van de mestzak door vandalen was geopend en er toen ook een hoeveelheid mest was uitgestroomd en dat hij appelland heeft gelast de mest op te ruimen omdat dit al meerdere dagen speelde. De toezichthouder van de omgevingsdienst heeft in zijn schriftelijke verklaring van 21 januari 2019 verklaard dat hij op 10 april 2018 naar aanleiding van klachten uit de buurt op de locatie van de mestzak is geweest, dat uit de mestzak een grote hoeveelheid mest was gestroomd en dat hij contact heeft gezocht met appelland en hem spoed bestuursdwang heeft aangezegd om de mest op te ruimen door deze uit te rijden over het land.
- 4.4 Appelland heeft hierover aangevoerd dat de mestzak, doordat deze niet helemaal vol zat, is gaan omrollen vanwege de werking van de mest en het schuim en dat bij de luchtuitleat schuim is gaan knoeien. Volgens appelland was dat net voordat de milieu-inspecteur met hem contact had gezocht. Ter zitting van het College heeft appelland verklaard dat hij wist dat er mest uit de mestzak liep maar niet wist wat hij moest doen omdat het zo nat was.
- 4.5 Op basis van het bovenstaande en de stukken in het dossier is niet vast te stellen dat appelland de mestzak niet terstond heeft gerepareerd. Uit het verslag van de hoorzitting volgt dat appelland die op korte afstand hiervan woonachtig is, de situatie goed in de gaten hield en regelmatig kwam kijken naar de mestzak. Het College stelt dan ook vast, dat door verweerder niet is aangetoond dat de mest al een paar dagen vóór 10 april 2018 uit de mestzak lekte. Naar het oordeel van het College heeft verweerder zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat appelland artikel 3.68, derde lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer heeft overtreden. Dit betekent dat geen sprake is van een niet-naleving van de beheerseis van punt 1.16 van bijlage 3 behorend bij de Uitvoeringsregeling.
- 5.1 Over de tweede niet-naleving, het niet-emissiearm uitrijden van de mest, overweegt het College het volgende.
- 5.2 Op grond van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder n, en artikel 5, eerste lid, van het Besluit gebruik meststoffen (Bgm), in samenhang met bijlage I bij het Bgm, punt 3, onder a en onder 2°, zoals die bepalingen luiden ten tijde hier van belang, wordt bij het emissiearm aanwenden van drijfmest of vloeibaar zuiverings-slib de drijfmest of het zuiverings-slib op niet-beteeld bouwland onmiddellijk in de grond gebracht door middel van apparatuur waarmee de mest of het slib uitsluitend in de grond wordt gebracht in sleufjes. De sleufjes hebben geen grotere breedte dan 5 centimeter en zijn minimaal 5

centimeter diep.

5.3 In het proces-verbaal heeft de toezichthouder van de NVWA, voor zover hier van belang, het volgende geconstateerd.

()

Op woensdag 11 april () was ik () op een perceel gelegen aan de [adres] () in de plaats [plaats] (). () Ik zag () dat op het naastgelegen perceel beteeld bouwland () aan de hand van stoppelresten te zien was dat hier mais geteeld was, en nadien een vanggewas met matige opkomst. Ik () zag dat op verschillende plekken op het bouwland plassen met drijfmest stonden. Ik () zag dat de mest niet alleen in strookjes in de grond maar ook boven op het land lag. () Aan de geur kleur en samenstelling kon ik () zien en ruiken dat het om mest afkomstig van runderen ging (foto 2,3,4). () Ik () zag in het mij ter beschikking staande digitale dossier dat als grondgebruiker van het betrokken perceel bouwland op zandgrond geregistreerd stond [naam maatschap appelland] en dat de grond in eigendom is bij [naam appelland]. () Ik () heb [naam appelland] niet op het perceel bouwland mest zien uitrijden. Wel heb ik geconstateerd dat sporen van de tractor van [naam appelland] vanaf de mestzak naar het bewuste perceel bouwland leiden. ()

5.4 Appelland heeft hierover aangevoerd dat hij de mest volgens de ter zake geldende regels heeft uitgereden. Volgens verweerder is het toegestaan met een mestinjecteur mest uit te rijden, wat appelland ook heeft gedaan.

5.5 In wat appelland heeft aangevoerd ziet het College geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen van de toezichthouder. Zoals ook blijkt uit de foto's bij het proces-verbaal heeft de toezichthouder van de NVWA geconstateerd dat op een perceel bouwland, waar eerder mais had gestaan en waar nu een vanggewas stond, de drijfmest er op verschillende plekken in plassen op lag. Verweerder heeft terecht geoordeeld dat appelland daarmee artikel 5, eerste lid, van het Bgm heeft overtreden. Dit betekent dat sprake is van een niet-naleving van de beheerseis van punt 1.16 van bijlage 3 behorend bij de Uitvoeringsregeling.

5.6 Appelland betoogt dat indien al sprake is van een niet-naleving, die niet-naleving niet opzettelijk is begaan, maar uit nalatigheid. Zoals het College eerder heeft overwogen, onder meer bij uitspraak van 7 april 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:122), is, gelet op het arrest van het Hof van 27 februari 2014, C-396/12, Van der Ham (ECLI:EU:C:2014:98), ook sprake van een opzettelijke niet-naleving van randvoorwaarden indien de steunontvanger zich zodanig gedraagt dat hij de mogelijkheid aanvaardt dat zich daardoor een toestand van niet-naleving van de voorschriften inzake randvoorwaarden voordoet. Appelland heeft ervoor gekozen om het perceel bouwland waarop nog restanten maïsstoppels stonden, met een zodebemester te bemesten. Tijdens het uitrijden kon appelland zelf zien dat het werkresultaat niet conform de eisen was. Door toch door te gaan, heeft appelland de niet-naleving met opzet begaan, zoals verweerder terecht heeft geoordeeld.

5.7 Appelland heeft een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel. Daartoe heeft hij erop gewezen dat de toezichthouder van de omgevingsdienst appelland spoedbestuursdwang had aangezegd om de lekkende mestzak te legen en hem de opdracht gegeven de mest over zijn land uit te rijden. Een ander betekent niet dat appelland daarbij de bepalingen van het Bgm niet in acht hoeft te nemen, terwijl niet is gebleken van een situatie dat het voor appelland onmogelijk was om die bepalingen na te leven. Van een toezegging van de toezichthouder van de omgevingsdienst dat wanneer in zijn opdracht de mest niet-emissiearm werd uitgereden er geen korting zou volgen is evenmin gebleken. Het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt dan ook reeds om deze redenen niet.

5.8 De hoogte van de randvoorwaardenkorting bedraagt in de regel 20% wanneer een begunstigde de geconstateerde niet-naleving met opzet heeft begaan, zo volgt uit artikel 40 van Verordening 640/2014. Voor zover appelland heeft aangevoerd dat de korting van 20% voor de niet-naleving van deze randvoorwaarde onevenredig is, moet worden geoordeeld dat de belangenafweging die in dit

verband dient plaats te vinden op grond van het eerste lid van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht wordt beperkt voor zover het besluit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. In dit geval is de belangenafweging beperkt door het bepaalde in artikel 97, eerste lid, van Verordening 1306/2013, in samenhang met de artikelen 38, tweede, derde en vierde lid, en 40, van Verordening 640/2014, op basis waarvan verweerder de mogelijkheid heeft om de korting te verlagen tot niet minder dan 15% of te verhogen tot maximaal 100% van dat totale bedrag indien de ernst, omvang en/of het (permanente) karakter van de niet-naleving daartoe aanleiding geeft. Verweerder heeft in wat appelland heeft aangevoerd geen aanleiding hoeven zien om de korting van 20% te verlagen.

5.9 Appelland heeft verder aangevoerd dat hij door de randvoorwaardenkorting dubbel wordt gestraft, nu hij vanwege de overtreding van artikel 5 van het Bgm ook een boete heeft gekregen. Het is echter vaste rechtspraak dat een randvoorwaardenkorting geen punitieve sanctie is (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 27 november 2018, ECLI:NL:CBB:2018:632, en de daar aangehaalde jurisprudentie). Nu de randvoorwaardenkorting op de subsidies van het GLB geen punitieve sanctie is, wordt appelland door die korting naast de boete niet dubbel bestraft.

6. Verweerder had, gelet op het voorgaande, in dit geval slechts tot een randvoorwaardenkorting van 20% kunnen komen. Het beroep is gegrond. Het College zal het bestreden besluit vernietigen. Het College ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien, en zal het primaire besluit herroepen en de randvoorwaardenkorting voor appelland op alle subsidies van het GLB die hij in het jaar 2018 heeft aangevraagd, vaststellen op 20% en bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit en stelt de randvoorwaardenkorting voor appelland vast op 20% op alle subsidies van het GLB die hij in 2018 heeft aangevraagd;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van 174,- aan appelland te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Pavićević, mr. H.L. van der Beek en mr. A. Venekamp, in aanwezigheid van mr. A. Graefe, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 september 2021.

De voorzitter is verhinderd w.g. A. Graefe
de uitspraak te ondertekenen