

ECLI:NL:CBB:2023:363

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	18-07-2023
Datum publicatie	18-07-2023
Zaaknummer	20/754
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2020:2207, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep Proceskostenveroordeling
Inhoudsindicatie	Boete op grond van de Meststoffenwet. Afvoer van vrachten zaagsel. Het College volgt het oordeel van de rechtbank dat de minister heeft aangetoond dat het in elk van de 220 vrachten ging om dierlijke meststoffen (zaagsel/mest, ZM). Beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt niet. Dat het aantal overtredingen hoog is opgelopen door het moment waarop de NVWA heeft gecontroleerd, zoals aangevoerd, leidt ook niet tot een verdere matiging. Het is te wijten aan de handelwijze van het bedrijf dat de minister alleen ter plaatse kon ontdekken dat ten onrechte geen VDMs werden opgemaakt.
Wetsverwijzingen	Meststoffenwet
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 20/754

uitspraak van de meervoudige kamer van 18 juli 2023 op het hoger beroep van:

[naam 1] B.V., te [plaats] ([naam 1]),

(gemachtigde: mr. P.A.J. Huijbregts),

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant,
van 14 april 2020, kenmerk SHE 19/1515, in het geding tussen

[naam 1]

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

(gemachtigde: mr. M. Leegsma).

Procesverloop in hoger beroep

[naam 1] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant (de rechtbank) van 14 april 2020 (ECLI:NL:RBOBR:2020:2207; ook wel de aangevallen uitspraak).

De minister heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

De zitting was op 12 april 2023. Aan de zitting hebben deelgenomen de gemachtigden van partijen. Van de zijde van de minister waren daarnaast [naam 2] en [naam 3], toezichthouders van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), aanwezig.

Grondslag van het geschil

- 1.1 Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure en de in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden, voor zover niet bestreden, wordt verwezen naar de aangevallen uitspraak. Het College volstaat met het volgende.
- 1.2 [naam 1] is een vleesverwerkend bedrijf met onder meer een slachterij in [plaats]. Wanneer slachtvee (varkens en runderen) naar die slachterij wordt aangevoerd in veewagens, worden die wagens, nadat ze zijn gelost, ter plekke gereinigd en ontsmet. Daarbij wordt het in de veewagens gebruikte zaagsel uit de veewagens verwijderd. Dit zaagsel is tijdens het transport van het slachtvee naar de slachterij vermengd met uitwerpselen van het slachtvee. Sinds 2007 voert de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [naam 4] B.V. (de vervoerder) dit mengsel van zaagsel en mest (ZM) af van de slachterij.
- 1.3 Naar aanleiding van een melding hebben toezichthouders van de NVWA tijdens een (fysieke) controle geconstateerd dat [naam 1] in de periode van 16 november 2016 tot en met 14 juni 2017 voor 220 transporten van ZM geen vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (VDMs) heeft opgemaakt. De bevindingen van de toezichthouders zijn op 12 december 2017 neergelegd in een rapport van bevindingen (het rapport).
- 1.4 Naar aanleiding van de bevindingen in het rapport heeft de minister met het besluit van 13 juli 2018 [naam 1] een boete opgelegd van 62.700,- (het boetebesluit), omdat zij heeft gehandeld in strijd met artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Uitvoeringsbesluit). De minister heeft de oorspronkelijke boete van 66.000,- op grond van zijn beleid met 5% gematigd omdat tussen de dagtekening van het rapport en de oplegging van de boete (dan wel het voornemen daartoe) meer dan 26 weken zijn verstreken.
- 1.5 Met het besluit van 17 april 2019, waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft de minister de bezwaren van [naam 1] tegen het boetebesluit ongegrond verklaard en dat besluit

gehandhaafd.

Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft het beroep van [naam 1] wegens een motiveringsgebrek gegrond verklaard, het besluit van 17 april 2019 vernietigd, maar de rechtsgevolgen van dat besluit (en dus ook de opgelegde boete) in stand gelaten. De rechtbank heeft, voor zover voor het hoger beroep van belang, het volgende overwogen, waarbij voor eiseres [naam 1] moet worden gelezen:

Verplichting tot het opmaken van VDM's niet aangetoond?

4.2 De rechtbank [] is van oordeel dat de minister heeft aangetoond dat het in elk van de 220 vrachten (ook) ging om dierlijke meststoffen. De minister heeft in het bestreden besluit hierover het volgende vermeld. Op 14 juni 2017 is een containerwagen van de vervoerder staande gehouden door de NVWA, nadat die het terrein van eiseres had verlaten. De chauffeur verklaarde dat zijn lading bestond uit zaagsel uit de vrachtwagens die varkens aanvoeren. Het zou voortaan zodanig worden gefilterd bij eiseres dat er geen mest meer in zit en dus zonder VDM kan worden afgevoerd. De controleurs hebben de geloste vracht bekeken en vastgesteld dat die vracht enorm naar varkensmest c.q. gier rook. De controleurs hebben daarom nader onderzoek bij eiseres ingesteld. De kwaliteitsbeheerder van eiseres heeft toen het filterproces beschreven. De medewerker Quality Assurance heeft in aanvulling hierop verklaard dat het zaagsel op deze manier weggaat, zolang hij bij eiseres werkt (zo'n 12 jaar). Hij heeft daarbij verklaard dat hij weet dat er nog mestresten in kunnen zitten en dat hij niet durft te zeggen dat er géén mestresten meer in zullen zitten. Hij heeft ook verklaard dat het product in het verleden wél met VDM werd afgevoerd door de vervoerder en dat de vervoerder dit product toen ook liet onderzoeken. Deze werknemer heeft toen een kopie mestonderzoek van Eurofins van 11 oktober 2016 overgelegd. Uit dit analyserapport van Eurofins blijkt dat een vracht die de vervoerder in oktober 2016 bij eiseres heeft opgehaald dierlijke meststoffen bevatte. Tot medio november 2016 heeft de vervoerder steeds VDM's opgemaakt van de afvoer van dit product. Uit het rapport van de NVWA blijkt dat op 15 november 2016 een grootschalige inval is geweest bij de vervoerder en dat de vervoerder na die inval niet meer beschikte over containerwagens met gps-apparatuur voor mestvervoer. De vervoerder heeft het product toen bekeken en omdat men toen geen mestresten zag, is besloten het product als zaagsel te vervoeren. De minister heeft op basis van dit alles geconcludeerd dat het product niet is veranderd en dus nog steeds een mengsel van zaagsel en mest betreft, maar dat uit praktische overwegingen is besloten om hetzelfde product zonder VDM te vervoeren als zaagsel.

De rechtbank is van oordeel dat de minister met de hiervoor vermelde redenering is geslaagd in de op hem rustende bewijslast dat de 220 vrachten (ook) dierlijke meststoffen bevatten. Dat de minister niet elke vracht heeft geanalyseerd, maakt dit naar het oordeel van de rechtbank niet anders. De rechtbank voegt hier nog aan toe dat de omstandigheid dat de vervoerder tot medio november 2016 steeds vrachten heeft vervoerd met VDMs in combinatie met het onderzoeksresultaat van Eurofins erop duidt dat er toen dierlijke meststoffen werden vervoerd. Er is geen enkele aanwijzing dat het vanaf 16 november 2016 ging om vrachten waarin geen dierlijke meststoffen zaten. Het filterproces is immers niet gewijzigd. Ook is aangetoond dat het in deze 220 gevallen om vrachten ZM ging. In het boeterapport staat hierover dat uit de administratie van eiseres blijkt dat er in de periode van 16 november 2016 tot en met 14 juni 2017 in totaal 232 vrachten ZM door de vervoerder zijn afgevoerd, waarvan er voor 220 vrachten geen VDM was opgemaakt. Ook heeft de salesmanager verklaard dat het contract met de vervoerder was voor de afvoer van ZM. Dat er bij de 220 vrachten ook andere vrachten zaten, is op geen enkele wijze gebleken. De minister heeft dus aangetoond dat eiseres in de periode van 16 november 2016 tot en met 14 juni 2017 220 vrachten met (ook) dierlijke

meststoffen heeft laten afvoeren zonder dat hiervoor VDM's zijn opgemaakt. Dit is in strijd met artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Msw.

[]

- 4.4 De beroepsgrond slaagt niet. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat eiseres 220 keer artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Msw heeft overtreden door voor 220 vrachten dierlijke meststoffen geen VDM's op te maken.

De hoogte van de boete is niet proportioneel en in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

[]

- 6.2 De rechtbank constateert dat de minister in het bestreden besluit als motivering van het standpunt dat het niet in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel en het

gelijkheidsbeginsel om in dit geval alle 220 overtredingen te beboeten, heeft vermeld dat de overtreding langdurig heeft plaatsgevonden, omdat in de periode van 16 november 2016 tot en met 14 juni 2017 van 220 vrachten dierlijke mest geen VDM's zijn opgemaakt. Ook heeft de minister erop gewezen dat elke zaak wordt beoordeeld naar zijn eigen feiten en omstandigheden en dat niet relevant is of de overtredingen opzettelijk zijn begaan. De rechtbank vindt dat de minister hiermee onvoldoende is ingegaan op het concrete beroep dat eiseres al in bezwaar had gedaan op de uitspraak van de rechtbank Overijssel.

- 6.3 In het verweerschrift heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de rechtbank Overijssel en de andere twee genoemde gevallen niet vergelijkbaar zijn met de hier aan de orde zijnde zaak. In de zaak waarover de rechtbank Overijssel zich heeft gebogen, ging het om overtredingen die naar voren waren gekomen uit een administratieve controle van het systeem Client Export Mest waarin de exportmeldingen worden opgenomen. Die overtredingen waren gepleegd in een periode van één maand, namelijk in april 2015. In de hier aan de orde zijnde zaak gaat het om overtredingen die tijdens een fysieke controle zijn geconstateerd en zijn gepleegd over een langere periode. De twee andere zaken betroffen ook administratieve controles over een korte periode, namelijk in beide gevallen een maand. Dat ook in deze zaak sprake is van een administratieve controle omdat de administratie van eiseres is onderzocht, zoals eiseres tijdens de zitting heeft gesteld, volgt de rechtbank niet. De minister heeft uitgelegd wat hij onder administratieve controle verstaat: dat is niet een controle in de administratie van een bedrijf, maar een controle van het Client Export Mestsysteem, waarin alle bedrijven hun gegevens moeten registreren. De rechtbank heeft geen reden om te twijfelen aan die toelichting. De minister heeft in het verweerschrift en tijdens de zitting ook toegelicht waarom dit onderscheid van belang is. Bij een controle van het systeem is op relatief eenvoudige wijze te achterhalen of er een overtreding is en in het geval van eiseres ligt dit anders. Er waren namelijk geen VDMs geregistreerd, waardoor de overtreding niet eenvoudig was vast te stellen door raadpleging van het systeem. Door het niet opmaken van de VDMs was er in feite sprake van heimelijke afvoer van dierlijke meststoffen die ook konden worden aangewend op de grond. Daardoor is meer dierlijke mest aangewend dan uit de administratie van eiseres zou blijken, terwijl het belang van een rechtmatig en terughoudend gebruik van meststoffen groot is. De meststromen van eiseres waren in de periode van 16 november 2016 tot en met 17 juni 2017 niet inzichtelijk, waardoor de meststroom niet in de gehele keten kon worden gevolgd. De minister heeft in het verweerschrift verder gewezen op intern beleid dat inhoudt dat er bij een rapport van de NVWA (een fysieke controle) voor wordt gekozen om alle overtredingen te beboeten, wanneer er voldoende aanknopingspunten zijn voor de opvatting dat de overtredingen bewust zijn begaan.

De minister vindt dat eiseres ervan op de hoogte moet zijn geweest dat er op een gegeven moment geen VDMs werden opgemaakt voor ZM. Dat de vervoerder had aangegeven dat dit niet meer nodig was, vindt de minister niet geloofwaardig mede gelet op de verklaring van de salesmanager van eiseres dat het contract met de vervoerder niet was veranderd, dat het contract was voor de afvoer van ZM en dat dit ook zo in het systeem wordt gezet. De rechtbank is van oordeel dat de minister met

deze uiteenzetting in het verweerschrift en tijdens de zitting alsnog genoegzaam heeft uitgelegd waarom de door eiseres genoemde gevallen voor de minister geen aanleiding hoeven vormen om slechts een beperkt aantal overtredingen te beboeten. De minister mag eiseres voor alle overtredingen beboeten. Van het 220 keer beboeten van één en dezelfde omstandigheid is geen sprake. Eiseres heeft voor 220 afzonderlijke vrachten ZM geen VDM opgemaakt. Iedere niet-naleving is een overtreding en wordt als een afzonderlijk feit gezien.

De hoogte van de boete is in strijd met artikel 5:46 van de Awb

[]

7.2 In het bestreden besluit heeft de minister gewezen op de gezamenlijke

verantwoordelijkheid van eiseres en de vervoerder voor het naleven van de regelgeving. De stelling van eiseres dat zij is afgegaan op onjuiste informatie van de vervoerder of dat de vervoerder nalatig is geweest, laat de ook op eiseres rustende verantwoordelijkheid voor het naleven van de regels over de VDM's onverlet. De rol van de vervoerder in dit geval kan dus niet leiden tot het oordeel dat de opgelegde boete in strijd is met artikel 5:46 van de Awb. De stelling dat eiseres geen financieel gewin voor ogen heeft gehad, is evenmin reden om de boete op grond van dit artikel te matigen. Deze beroepsgrond slaagt ook niet.

Verdergaande matiging op grond van tijdsverloop?

[]

8.2 In het bestreden besluit heeft de minister gemotiveerd dat de boete met 5% is gematigd conform vast (intern) beleid. Dit beleid houdt in dat als de termijn van 26 weken tussen het NVWA-rapport en het primaire besluit is overtreden, maar binnen zes maanden daarna alsnog het besluit wordt genomen, de boete met 5% wordt gematigd. Een matiging van 10% is volgens dat beleid pas aan de orde als de termijnoverschrijding meer dan zes maanden is. Die situatie is in dit geval niet aan de orde. Voor zover eiseres heeft gewezen op de uitspraken van het CBb van 29 oktober 2014 en 29 mei 2015, heeft de minister er tijdens de zitting en in het verweerschrift op gewezen dat het beleid met ingang van 1 januari 2013 is gewijzigd in die zin dat niet langer met 10% wordt gematigd en dat de overtredingen die in die zaken aan de orde waren, dateerden van vóór die beleidswijziging.[]

8.3 De rechtbank heeft geen reden om aan de uiteenzetting van de minister over de wijziging van het beleid per 2013 te twijfelen. De rechtbank ziet ook geen reden om dit beleid van de minister onredelijk te achten.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

Standpunt van [naam 1]

3.1 voert aan dat de rechtbank in overweging 4.2 van de aangevallen uitspraak ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister heeft aangetoond dat het in elk van de 220 vrachten ging om mest en daarmee om overtredingen van het Uitvoeringsbesluit. Volgens [naam 1] staat niet vast dat al die vrachten mest bevatten. Hoewel het bij slachtvee doorgaans gaat om zogeheten nuchtere dieren, is het mogelijk dat het zaagsel dat op de bodem van de vrachtwagens ligt - in zeer geringe mate - uitwerpselen bevat. Binnen [naam 1] wordt het zaagsel vervolgens verzameld en gefilterd. Daarbij wordt het zaagsel van de mest gescheiden. Wat daarna overblijft en door de vervoerder wordt afgevoerd betreft in feite zaagsel dat nog enigszins vochtig is als gevolg van het filterproces. Het residu mest wordt door [naam 1] afzonderlijk doorgevoerd naar een afvalwaterzuiveringsinstallatie. Volgens [naam 1] kan daarom niet worden vastgesteld dat sprake is van 220 afzonderlijke

overtredingen.

- 3.2 [naam 1] voert verder aan dat de rechtbank haar beroep op het gelijkheidsbeginsel ten onrechte niet heeft gehonoreerd. [naam 1] stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van ongelijke gevallen, dan wel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom hier een zwaardere afdoeningswijze passend of geboden is dan in de aangehaalde gevallen. Zo heeft [naam 1] in bezwaar al gewezen op de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 24 april 2017 (ECLI:NL:RBOVE:2017:1746). In die zaak was ook sprake van een veelvoud aan overtredingen, waarvan slechts enkele overtredingen zijn beboet. Hoewel de controleperiode in die zaak zag op de maand april (2015), blijkt uit zowel het besluit van de minister als de daaropvolgende uitspraak van de rechtbank Overijssel dat daarnaast ook over het gehele jaar 2014 sprake was van soortgelijke overtredingen. Er kan dus niet worden gesteld dat het in deze kwestie ging om een korte periode van overtreding. De minister heeft in beroep toegelicht dat, anders dan in de zaak die speelde bij de rechtbank Overijssel, in dit geval sprake is van een fysieke controle, die een andere afdoening rechtvaardigt. De rechtbank is de minister hier ten onrechte in gevolgd, omdat de wijze van toezicht geen rol speelt bij de manier waarop de zaak wordt afgedaan.
- 3.3 Ten slotte voert [naam 1] aan dat de rechtbank de boete ten onrechte niet (verder) heeft gematigd. Een omstandigheid die eventueel redengevend zou kunnen zijn bij de overweging om overtredingen zwaarder te bestraffen, is wanneer een overtreder doelbewust overtredingen begaat gedurende een langere periode. [naam 1] stelt dat zij de regelgeving niet bewust heeft overtreden en dat zij ook geen financieel belang had bij het niet opmaken van de VDMs. [naam 1] heeft zich hoogstens verkeerd laten informeren door de vervoerder en is misschien zelf niet scherp genoeg geweest op de eigen verantwoordelijkheid die zij draagt binnen de meststoffenwetgeving. Dat kan zo zijn, maar daarmee is nog niet gezegd dat het handelen van [naam 1] bewust is geweest en een veelvoud aan boetes - in dit geval maar liefst 220 - rechtvaardigt.

Standpunt van de minister

- 4.1 Ter zitting heeft de minister te kennen gegeven dat op grond van zijn huidige Boetebeleid Meststoffenwet RVO, dat geldt sinds 2020, de boete met toepassing van artikel 5.2.2.4 met 50% gematigd moet worden.
- 4.2 De minister stelt zich op het standpunt dat het hoger beroep tegen de aangevallen uitspraak voor het overige niet slaagt. De minister is van mening dat van de juistheid van de bevindingen in het rapport mag worden uitgegaan en dat in voldoende mate is vastgesteld dat in dit geval sprake is van dierlijke meststoffen (artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c en d, van de Meststoffenwet (Msw)). Tijdens de controle is de ZM door de inspecteurs van de NVWA fysiek waargenomen. Zoals uit het rapport blijkt lagen de hopen ZM op een perceel landbouwgrond en roken die enorm naar varkens en varkensmest/gier. Op grond van de uiterlijke en fysieke kenmerken is door de inspecteurs van de NVWA geconcludeerd dat het om dierlijke mest ging. Deze conclusie is vervolgens bevestigd in het nadere onderzoek en de verklaringen bij en door [naam 1] zoals de rechtbank stapsgewijs vermeldt in rechtsoverweging 4.2 van de aangevallen uitspraak. Wat [naam 1] in haar hogerberoepschrift kwalificeert als "enigszins vochtig zaagsel" valt volgens de minister daarom nog steeds onder de definitie van dierlijke meststoffen volgens de Msw. De minister blijft dan ook van mening dat sprake is van afvoer van dierlijke meststoffen waarvoor VDM's opgesteld hadden moeten worden volgens artikel 53, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Msw. [naam 1] heeft dat voor 220 vrachten als leverancier niet gedaan.
- 4.3 De minister is verder van mening dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat deze zaak verschilt van de door [naam 1] aangehaalde zaken en dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel daarom niet opgaat. Volgens de minister is het onderscheid tussen een administratieve controle en een fysieke

controle door de NVWA evident en rechtvaardigt dit wel degelijk een andere afdoeningswijze, omdat een fysieke controle "meer tijd en moeite" kost en een (veel) kleinere pakkans heeft. In dit geval was gedurende een lange(re) periode sprake van een stroom heimelijke afvoer van dierlijke mest die niet in de gehele keten kan worden gevolgd en die is aangewend op landbouwgrond, zonder dat die stroom in de administratie van [naam 1], de vervoerders of de afnemers ervan was opgenomen. Dit kan [naam 1], die als grote onderneming en professionele partij al decennia werkzaam is binnen de sector, worden aangerekend, omdat zij klakkeloos is afgegaan op een mededeling van de vervoerder dat een VDM niet langer nodig is en zelf geen onderzoek heeft gedaan naar de geldende regelgeving.

- 4.4 Afgezien van de matiging wegens nieuw beleid onderschrijft de minister het oordeel van de rechtbank dat er geen redenen zijn om de boete die aan [naam 1] is opgelegd verder te matigen.

Beoordeling door het College

Wettelijk kader

- 5.1 Het wettelijk kader zoals dat ten tijde in geding luidde, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Beoordeling van de overtreding

- 5.2 Gelet op het standpunt van de minister dat de boete met toepassing van het gewijzigde beleid met 50% gematigd moet worden, kan de aangevallen uitspraak niet in stand blijven. Het College zal hiervan uitgaande de hoger beroepsgronden van [naam 1] beoordelen.
- 5.3 [naam 1] voert ten eerste aan dat niet voor alle vrachten waarvoor een boete is opgelegd, is komen vast te staan dat het om mest ging. Hierover overweegt het College als volgt.
- 5.4 Het College stelt voorop dat de bewijslast van de overtreding, gelet op de waarborgen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), rust op de minister als het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. De minister moet daarom het bewijs leveren dat [naam 1] de genoemde bepalingen uit de meststoffenwetgeving heeft overtreden en moet daartoe de feiten deugdelijk vaststellen. Voor dit bewijs steunt de minister in dit geval op de bevindingen neergelegd in het rapport.
- Een bestuursorgaan mag in beginsel uitgaan van de bevindingen in een rapport van bevindingen, indien de controle is verricht en het rapport is opgemaakt door een hiertoe bevoegde toezichthouder en het rapport zelf geen grond biedt om aan de juistheid van de bevindingen te twijfelen. Een toezichthouder wordt geacht te beschikken over de benodigde expertise om het wettelijk geregelde toezicht te houden. Aan de bevindingen van een toezichthouder van de NVWA kan daarom niet lichtvaardig voorbij worden gegaan. Indien de bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. Daarbij zal doorgaans van belang zijn de wijze waarop de bedoelde waarnemingen in het rapport zijn weergegeven en onderbouwd, alsmede de aard van de waarneming en daarbij in het bijzonder in welke mate die waarneming waarderende elementen kent.
- 5.5 Het College volgt het oordeel van de rechtbank dat de minister heeft aangetoond dat het in elk van de 220 vrachten ging om dierlijke meststoffen en verwijst naar de overwegingen van de rechtbank hierover (onder 4.2 van de aangevallen uitspraak, zoals hierboven opgenomen). Voor de vier door de toezichthouders aangetroffen vrachten, die door de vervoerder waren gelost, is van belang dat de toezichthouders hebben waargenomen dat deze enorm naar varkens en varkensmest/gier roken. De verklaringen van [naam 1] zelf, de wijze waarop de ZM voorheen werd afgevoerd, namelijk met VDMs, en het onderzoeksresultaat van Eurofins wijzen er ook op dat voor 16 november 2016 dierlijke meststoffen werden vervoerd. Er is geen aanwijzing dat het vanaf 16 november 2016 ging om

vrachten waarin geen dierlijke meststoffen zaten. Het filterproces is immers niet gewijzigd. Ter zitting is gebleken dat de ZM ook nu nog met een VDM wordt afgevoerd. Blijkens het rapport is voor 220 vrachten geen VDM opgemaakt. Volgens [naam 1] zag het contract met de vervoerder op de afvoer van ZM. [naam 1] stelt ook niet dat de vervoerder nog vrachten met ander, schoon, materiaal heeft vervoerd. Dit alles in samenhang bezien vormt voldoende bewijs voor 220 vrachten met dierlijke meststoffen, waarvoor een VDM had moeten worden opgemaakt.

- 5.6 [naam 1] doet verder een beroep op het gelijkheidsbeginsel. Zij stelt daartoe dat de vervoerder slechts voor 200 vrachten is beboet, terwijl de feiten hetzelfde zijn. Dit betoog kan [naam 1] niet baten. De minister stelt zich terecht op het standpunt dat hij niet gehouden is een eventuele fout, gemaakt bij de beboeting van de vervoerder, te herhalen bij [naam 1]. Zoals hiervoor overwogen, is er bewijs voor 220 overtredingen.
- 5.7 [naam 1] betoogt daarnaast dat de rechtbank ten onrechte de door haar genoemde uitspraken niet vergelijkbaar heeft geacht met haar geval. De wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend, fysiek of administratief, mag volgens haar niet leiden tot een verschil in beboeting. Ook dit betoog slaagt niet. Het College acht het verschil in beboeting gerechtvaardigd om de redenen die de minister daarvoor heeft genoemd: de tijd en moeite die een fysieke controle vergen en de veel kleinere pakkans. De door [naam 1] genoemde gevallen zijn dan ook niet vergelijkbaar.
- 5.8 Dat het aantal overtredingen hoog is opgelopen door het moment waarop de NVWA heeft gecontroleerd, zoals [naam 1] ter zitting heeft aangevoerd, leidt ook niet tot een verdere matiging. Het is te wijten aan de handelwijze van [naam 1] dat de minister alleen ter plaatse kon ontdekken dat ten onrechte geen VDMs werden opgemaakt. Dit was immers niet na te gaan door een administratieve controle. De toezichthouders hebben binnen afzienbare tijd actie ondernomen na ontvangst van de melding van toezichthouders van de Omgevingsdienst ZuidOost Brabant. Ook overigens ziet het College geen aanleiding de boete verder te matigen dan verzocht door de minister.

Slotsom

6. Gezien het door de minister in hoger beroep ingenomen standpunt dat de boete met 50% moet worden gematigd, slaagt het hoger beroep en zal het College de aangevallen uitspraak vernietigen, afgezien van de beslissingen over proceskosten en griffierecht. Het College zal het beroep tegen het besluit van 17 april 2019 gegrond verklaren en dit besluit vernietigen voor zover het de hoogte van de boete betreft. Het College zal, zelf in de zaak voorzien, het besluit van 13 juli 2018 (boetebesluit) herroepen voor zover daarbij een boete van 62.700,- is opgelegd en de boete vaststellen op 31.350,- (50% van 62.700,-).

7. Het College zal de minister veroordelen in de door [naam 1] gemaakte proceskosten in hoger beroep. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op 1.674,- (1 punt voor het indienen van het hoger beroepsschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting bij het College, met een waarde per punt van 837,- en een wegingsfactor 1). Het College ziet geen aanleiding voor een veroordeling van de minister in de bezwaarkosten, omdat het boetebesluit wordt herroepen wegens na het besluit van 17 april 2019 vastgesteld nieuw beleid van de minister en niet wegens een aan de minister te wijten onrechtmatigheid.

Beslissing

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak, behalve de beslissingen over proceskosten en griffierecht;
- verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van [naam 1] tegen het besluit van 17 april 2019 gegrond en vernietigt dit besluit voor zover het de hoogte van de boete betreft;
- herroept het boetebesluit in zoverre;
- stelt de hoogte van de boete vast op 31.350,-;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het besluit van 17 april 2019;
- draagt de minister op het betaalde griffierecht van 532,- aan [naam 1] te vergoeden;
- veroordeelt de minister in de proceskosten van [naam 1] tot een bedrag van 1.674,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. D. Brugman, mr. R.W.L. Koopmans en mr. H.L. van der Beek, in aanwezigheid van mr. M.G. Ligthart, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 18 juli 2023.

w.g. D. Brugman w.g. M.G. Ligthart

Bijlage: wettelijk kader

Meststoffenwet

Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder dierlijke meststoffen: uitwerpselen van voor gebruiks- of winstdoeleinden gehouden dieren, daaronder begrepen de geheel of gedeeltelijk verteerde maag- of darminhoud van deze dieren en mengsels van strooisel met de uitwerpselen, alsook producten daarvan;

Artikel 15

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen, in het belang van een doelmatige afvoer van mestoverschotten of de bescherming en verbetering van het milieu, regels worden gesteld met betrekking tot het in voorraad hebben, verwerken, vervoeren en verhandelen van dierlijke meststoffen.

[]

Artikel 34

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent het opmaken, bewaren, overleggen en afdragen van gegevens door natuurlijke personen, rechtspersonen of samenwerkingsverbanden van natuurlijke personen of rechtspersonen die meststoffen produceren, verhandelen, gebruiken of verwerken. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

- a. het bedrijf of de onderneming, zoals de aard en de locatie van het bedrijf of de onderneming en van de daartoe behorende onderdelen en bedrijfsmiddelen, de tenaamstelling of handelsnaam, de rechtsvorm, in voorkomend geval de aard en samenstelling van het samenwerkingsverband van personen of rechtspersonen dat het bedrijf of de onderneming voert, de inschrijving in het handelsregister en de bij het bedrijf of de onderneming werkzame personen en hun bevoegdheden;
- b. de geproduceerde, in voorraad gehouden, aangevoerde, afgevoerde, verhandelde, be- of verwerkte, op of in de bodem gebrachte en anderszins gebruikte hoeveelheden meststoffen, de samenstelling, herkomst en bestemming van de meststoffen en de gegevens, bedoeld in artikel 35, tweede lid, onderdelen b en c;
- c. de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond en de overige gebruikte grond, met inbegrip van gegevens over naar de aard van de teelt of het gebruik te onderscheiden aaneengesloten oppervlakten en de topografische ligging daarvan, en met inbegrip van gegevens met betrekking tot grond die nog in gebruik moet worden genomen en met betrekking tot nog aan te vangen teelten en vormen van gebruik;
- d. het bepaalde bij of krachtens de artikelen 33a, 33b en 33d.

[]

Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet

Artikel 53

1. Terzake van het vervoer van een vracht dierlijke meststoffen wordt door de leverancier, de vervoerder en de afnemer gezamenlijk een vervoersbewijs opgemaakt.
2. De leverancier en de afnemer dragen er ieder voor zijn deel, en de vervoerder voor het geheel, zorg voor dat het vervoersbewijs overeenkomstig de krachtens artikel 54 gestelde regels volledig en naar waarheid wordt ingevuld en ondertekend.
3. Het vervoersbewijs wordt bij ministeriële regeling vastgesteld en bevat in ieder geval gegevens over:
 - a. de leverancier, de vervoerder en de afnemer;
 - b. het tijdstip en de locatie van laden en lossen;
 - c. de hoeveelheid meststoffen; en
 - d. het soort meststoffen.
4. De gegevens op het vervoersbewijs worden niet gewijzigd of onleesbaar gemaakt.
5. Terzake van de ondertekening van het vervoersbewijs kunnen de leverancier, de vervoerder en de afnemer elkaar niet machtigen.
6. De op het vervoersbewijs ingevulde gegevens worden op elektronische wijze bij Onze Minister ingediend.
7. De vervoerder bewaart het vervoersbewijs en de leverancier en de afnemer bewaren een afschrift van het vervoersbewijs als onderdeel van de administratie, bedoeld in artikel 39 onderscheidenlijk artikel 32.

Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Uitvoeringsregeling)

Artikel 61

1. Uiterlijk bij het laden van de dierlijke meststoffen worden de onderdelen 1 (leverancier), 3a (vervoerder), met uitzondering van het CMR-nummer, 3b (vervoer), met uitzondering van de postcode van de losplaats en de datum en het tijdstip van het lossen, en 3c (bemonstering), met uitzondering van de code van het laboratorium, de code monsternemer en de kilogrammen fosfaat en stikstof, van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen ingevuld en wordt het vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier ondertekend.

2. Uiterlijk bij het lossen van de dierlijke meststoffen worden onderdeel 3b, voor zover dit betrekking heeft op de postcode van de losplaats en op de datum en het tijdstip van het lossen, en onderdeel 5 (afnemer) van het op die vracht betrekking hebbende en overeenkomstig het eerste lid ingevulde vervoersbewijs ingevuld en wordt het vervoersbewijs door de vervoerder en de afnemer ondertekend.

Artikel 130

De hoogte van de bestuurlijke boete die overeenkomstig artikel 51 van de Meststoffenwet kan worden opgelegd, wordt vastgesteld overeenkomstig het bedrag dat in bijlage M voor de desbetreffende overtreding is vermeld.

Bijlage M

De boete voor het niet opmaken van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen door de leverancier, de vervoerder en de afnemer (feitcode M300) bedraagt 300.

Boetebeleid Meststoffenwet RVO

Artikel 5.2.2.4

[]

Voor de overige administratieve overtredingen, die gezien de aard en de ernst van de overtreding alleen door uitgebreider (administratief) onderzoek en/of door de NVWA ter plaatse geconstateerd kunnen worden geldt een ander matigingsbeleid. Als wordt geconstateerd dat dit type voorschrift meermaals is geschonden, wordt een matiging van opvolgend 50% en 25% toegepast. De matiging van twee staffels wordt vanaf 2020 toegepast.

[]