

# ECLI:NL:RBLIM:2018:8316

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	05-09-2018
Datum publicatie	05-09-2018
Zaaknummer	ROE 17/4052, ROE 17/4053 en ROE 17/4165
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:CBB:2020:755, Overig
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verweerder heeft eiseressen een bestuurlijke boete kunnen opleggen voor overtreding van artikel 14 van de Meststoffenwet. Eiseressen kunnen niet alle in substraat aangevoerde fosfaat verantwoorden. De beroepen op het vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel slagen niet. Beroepen ongegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2018/224 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

## Uitspraak

### RECHTBANK limburg

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummers: AWB 17/4052, AWB 17/4053 en AWB 17/4165

### uitspraak van de meervoudige kamer van 5 september 2018 in de zaken tussen

1. **[eiseres 1]** statutair gevestigd in Venray,
2. **[eiseres 2]** statutair gevestigd in Ysselsteyn,
3. **[eiseres 3]** statutair gevestigd in Boekel,

samen te duiden als eiseressen,  
(gemachtigde: mr. J.J.J. de Rooij),

en

**de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister**

(gemachtigde: mr. M. Leegsma).

## **Procesverloop**

Bij besluiten van 18 februari 2015 (de primaire besluiten) heeft de minister eiseressen een bestuurlijke boete opgelegd van 85.533,-, 68.846,- respectievelijk 34.922,-.

Bij besluiten van 1 november 2017 (de bestreden besluit) heeft de minister de bezwaren van eiseressen tegen de primaire besluiten gedeeltelijk gegrond verklaard en de boetes verlaagd naar 44.447,35, 38.631,35 respectievelijk 5.511,82 (hierna: de bestuurlijke boetes).

Eiseressen hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld.

De minister heeft in elke zaak een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 10 april 2018. De zaken zijn gevoegd behandeld.

Voor eiseressen is verschenen mr. J.J.J. de Rooij en [naam 1] , bedrijfsadviseur van eiseres.

De minister heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. M. Leegsma, werkzaam bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, [naam 2] , [naam 3] en [naam 4] , ambtenaren in dienst van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

## **Overwegingen**

### *Vaststaande feiten*

1. De NVWA heeft gecontroleerd of eiseressen in de periode van 1 januari 2013 tot en

met 28 respectievelijk 30 april 2013 het bepaalde bij of krachtens de Meststoffenwet (Msw) hebben nageleefd. De controles hebben geresulteerd in een onderzoek dat heeft geleid tot de boeterapporten waarop de minister de bestreden besluiten heeft gebaseerd. De NVWA heeft het onderzoek uitgevoerd aan de hand van de administraties van eiseressen en geregistreerde Vervoersbewijzen Dierlijke Meststoffen (VDMs). De VDMs horen bij vrachten mest die in de onderzoeksperiode van de bedrijven van eiseressen zijn afgevoerd. De NVWA komt tot de conclusie dat eiseressen meer fosfaat in substraat hebben aangevoerd dan afgevoerd in champost.

Eiseressen hebben geen champost in opslag gehouden.

### *De bestuurlijke boetes*

2. De minister stelt zich op het standpunt dat eiseressen de aangevoerde kilogrammen fosfaat niet geheel kunnen verantwoorden en in zoverre niet hebben voldaan aan de verantwoordingsplicht waaraan zij,

ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Msw, moeten voldoen. De minister is uitgegaan van de door de NVWA berekende aangevoerde tonnen substraat en afgevoerde tonnen champost. Voor deze overtredingen heeft de minister eiseressen de bestuurlijke boetes opgelegd. De hoogte van de boetes heeft de minister vastgesteld door het aantal kilogrammen fosfaat dat eiseressen niet hebben kunnen verantwoorden te vermenigvuldigen met het boetebedrag van 11,- per niet-verantwoorde kilogram fosfaat, als bepaald in artikel 58 van de Msw. Door het lange tijdsverloop tussen boeterapport en boetebeschikking en tussen voornemen en beslissing op bezwaar, heeft de minister de vastgestelde boetes gematigd.

2.1 De minister acht met de verklaringen van [naam 5] niet aannemelijk gemaakt dat eiseressen geen champost, maar mest na scheiding van champost hebben afgevoerd. De redenen daarvoor zijn dat de verklaringen pas zijn opgemaakt nadat eiseressen in kennis zijn gesteld van het boetevoornemen en niet gespecificeerd zijn.

2.2 De minister is bij de berekeningen van de door eiseressen afgevoerde kilogrammen fosfaat uitgegaan van het wettelijk forfait dat in 2013 voor champost gold. De minister is niet gebleken van feiten of omstandigheden op grond waarvan hij van een andere norm had moeten uitgaan.

3. Eiseressen stellen zich op het standpunt dat zij geen overtreding hebben begaan, althans niet in de omvang waarvan de minister uitgaat.

3.1 Eiseressen betwisten dat zij champost hebben afgevoerd. Zij stellen dat zij hebben deelgenomen aan het proefproject Champost verwaarden dat zag op het gescheiden afvoeren van mest en dek-aarde na scheiding van champost. Door de deelname hebben zij alleen mest na scheiding van champost - wegens het ontbreken van een mestcode voor mest na scheiding van champost- afgevoerd onder mestcode 116 en alle dek-aarde gelost bij

[naam 5] . Eiseressen voeren aan dat het moment waarop [naam 5] heeft verklaard de waarde van de verklaringen niet wegneemt. Eiseressen voeren verder aan dat het niet relevant is dat de verklaringen niet gespecificeerd zijn, omdat alle dek-aarde bij [naam 5] is gelost.

3.2 Daarbij voeren zij verder aan dat de minister het voor 2015 geldende wettelijk forfait voor fosfaat in champost had moeten toepassen, omdat dat voor eiseressen gunstiger is. De aanpassing van het forfait duidt er volgens eiseressen op dat het voor 2013 geldende forfait achteraf gezien onjuist is. Volgens eiseressen is de norm aangepast op basis van gewijzigd inzicht. Op enig moment bleek dat de norm te laag was.

3.3 Eiseressen voeren verder aan dat de minister er ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat substraat en dek-aarde door het stomen van de teeltcellen na een groeicyclus 60% tot 70% aan gewicht verliezen.

Voor het overige verwijzen zij naar wat zij in bezwaar hebben aangevoerd. Ter ondersteuning van hun beroep hebben eiseressen een aantal notities overgelegd van [naam 1] van 19 en 20 maart 2018.

4. In artikel 14 van de Msw is geregeld -voor zover voor deze zaken van belang-, dat degene die dierlijke meststoffen verhandelt, steeds moet kunnen verantwoorden dat de hoeveelheid fosfaat in de aangevoerde dierlijke meststoffen is afgevoerd. Op de aangevoerde hoeveelheid dierlijke meststoffen wordt in mindering gebracht de hoeveelheid dierlijke meststoffen waarvan aannemelijk is gemaakt dat deze op het eigen bedrijf of in het kader van de eigen onderneming is opgeslagen.

5. Vaste rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) is, dat als de minister ter zake van overtreding van artikel 14 van de Msw een bestuurlijke boete wil opleggen, hij op basis van concrete feiten en omstandigheden dient aan te tonen dat de overtreding is begaan. Zie als één van de uitspraken waarin het CBB dat overweegt de uitspraak van 20 juli 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:315).

6. De rechtbank is van oordeel dat de minister met de onderzoeksgegevens in het boeterapport en de berekeningen die hij op grond daarvan heeft gemaakt hieraan heeft voldaan. Eiseressen hebben het merendeel van de gegevens waarvan de minister is uitgegaan niet weersproken of bestreden. Voor zover eiseressen dat wel hebben gedaan, hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat de minister niet van deze gegevens heeft mogen uitgaan.

6.1 Omdat op de VDMs, waarvan de minister is uitgegaan, is vermeld dat ze betrekking hebben op een vracht mest met mestcode 110 (champost) en niet 116 (overige mestsoort), zijn alleen de verklaringen van eiseressen, dat zij met die VDMs, wegens het gemis aan een specifieke mestcode voor mest na scheiding van champost en gelet op het proefproject waaraan ze deelnamen, mest na scheiding van champost hebben afgevoerd, onvoldoende om daarvan uit te gaan. Dit geldt evenmin als de verklaringen in samenhang met de verklaringen van [naam 5] worden beschouwd.

[naam 5] heeft op 1 en 10 juli 2014 verklaard, in de periode van 1 januari 2013 tot en met 30 april 2013, van eiseressen dek-aarde te hebben ontvangen afkomstig uit het proefproject Champost verwaarden. Daargelaten het tijdstip waarop [naam 5] heeft verklaard, blijkt uit de verklaringen niet hoeveel dek-aarde hij heeft ontvangen. Omdat uit de verklaringen en ook anderszins niet blijkt dat [naam 5] alle dek-aarde uit het proefproject heeft ontvangen, eiseressen hebben dat alleen gesteld, kunnen de verklaringen van [naam 5] niet dienen ter ondersteuning van de verklaringen van eiseressen, dat zij met voornoemde VDMs alleen mest na scheiding van champost hebben afgevoerd. De minister mocht er dan ook van uitgaan dat eiseressen met de voornoemde VDMs champost hebben afgevoerd.

6.2 De minister mocht ook uitgaan van de op de VDMs geregistreerde hoeveelheden champost. Nog afgezien van het feit dat eiseressen niet hebben onderbouwd op grond waarvan zij stellen dat substraat en dek-aarde door het stomen van teeltcellen na een groeicyclus 60% tot 70% aan gewicht verliezen, doet het gewicht dat champost in teeltcellen na een groeicyclus heeft gehad, geen afbreuk aan het gewicht van een vracht dat op de bijbehorende VDM wordt vermeld. Dat het gewicht van een vracht steeds is geschat, maakt dat niet anders. Het is een keuze geweest die eiseressen hebben gemaakt. Ze hadden de vrachten ook kunnen laten wegen, maar hebben daarvoor niet gekozen. Zij zijn medeverantwoordelijk voor de gegevens op de VDMs.

6.3 De minister heeft bij zijn berekeningen van de hoeveelheid fosfaat die eiseressen met de VDMs hebben afgevoerd ook geen andere norm voor fosfaat in champost hoeven toepassen dan het forfait dat voor 2013 gold. Eiseressen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het forfait voor de champost die zij hebben afgevoerd een onjuiste norm inhield. Daarbij betekent de aanpassing van een forfait niet dat een forfait dat eerder gold onjuist was. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van het CBB van 5 oktober 2017 (ECLI:NL:CBB:2017:495). Eiseressen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de aanpassing van het forfait dat in 2013 gold, het gevolg was van gewijzigd inzicht. De rechtbank ziet in die stelling daarom geen grond anders te oordelen. Voor zover eiseressen hebben bedoeld aan te voeren dat het forfait is aangepast als gevolg van het proefproject, kan de rechtbank deze redenering inhoudelijk niet volgen. Het enkele feit dat dek-aarde, als gevolg van het proefproject, niet meer als meststof wordt aangemerkt, verandert het fosfaatgehalte van een ton champost niet. De rechtbank ziet in die stelling daarom geen grond anders te oordelen.

6.4 De notities van [naam 1] werpen geen ander licht op de zaak. Reden daarvoor is dat [naam 1] er ten onrechte van uitgaat dat de minister van gescheiden afvoer van champost is uitgegaan. Daarbij verwijst [naam 1] voor de aannemelijkheid van de gescheiden afvoer alleen naar de verklaringen van [naam 5] en gaat [naam 1] niet uit van het forfait dat ten tijde van de afvoer voor champost gold.

6.5 De verwijzing naar wat eiseressen overigens in bezwaar nog hebben aangevoerd, voor zover gehandhaafd, doet dat ook niet. In de bestreden besluiten is de minister op de bezwaren ingegaan en heeft hij ter zake een standpunt ingenomen. Met de herhaling van de bezwaren zijn de standpunten niet weerlegd.

7. De hiervoor gegeven overwegingen brengen de rechtbank tot het oordeel dat de overtredingen zijn aangetoond en de minister bevoegd was eiseressen daarvoor een bestuurlijke boete op te leggen. Eiseressen hebben niet kunnen weerleggen dat ze champost hebben afgevoerd en dat ze de daarmee afgevoerde fosfaat niet kunnen verantwoorden.

8. De rechtbank is niet gebleken van omstandigheden op grond waarvan moet worden vastgesteld dat eiseressen niet of minder verwijtbaar hebben gehandeld. De minister heeft eiseressen dan ook een bestuurlijke boete kunnen opleggen.

9. De rechtbank komt ook tot het oordeel dat de minister bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boetes van een juiste omvang van de overtredingen is uitgegaan. De minister mocht ervan uitgaan dat eiseressen de op voornoemde VDMs vermelde hoeveelheden champost hebben afgevoerd. De minister mocht vervolgens met toepassing van het voor fosfaat in champost in 2013 geldende wettelijke forfait berekenen hoeveel fosfaat eiseressen hebben afgevoerd. De uitkomst van deze berekening afgezet tegen de niet betwiste hoeveelheden aangevoerde fosfaat in substraat en rekening houdend met tijdsverloop, heeft de minister de boetes terecht vastgesteld op 44.447,35, 38.631,35 respectievelijk 5.511,82. De rechtbank is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die grond geven voor het oordeel dat de opgelegde boetes te hoog zijn.

Dit betekent dat de beroepen in zoverre niet slagen.

#### *Het vertrouwensbeginsel*

10. Eiseressen bestrijden verder het standpunt van verweerder, dat hij niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft besloten. Zij voeren aan dat tussen de overheid en de champignonsector concreet is afgesproken dat een ton substraat is verantwoord met een ton champost, ook zonder dat de afspraak op schrift staat. De afspraak blijkt volgens eiseressen uit de verklaring van de vakgroep LTO paddenstoelen van 20 oktober 2013 en de brief van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aan eiseres 3 van 10 juli 2015.

Daarbij voeren eiseressen aan dat de NVWA het bedrijf van eiseres 1 in 2012 heeft gecontroleerd en toen geen overtredingen heeft vastgesteld. Volgens eiseressen heeft de NVWA daarmee de manier waarop eiseres 1 handelt, ter naleving van het bij of krachtens de Msw bepaalde, geaccordeerd. Eiseressen stellen alle drie op gelijke wijze te handelen en er daarom op mochten vertrouwen rechtens juist te handelen.

11. De minister stelt zich op het standpunt dat, na onderzoek, niet is gebleken dat de overheid een afspraak met de champignonsector heeft gemaakt op grond waarvan de champignonsector erop mocht vertrouwen dat de aanvoer van een ton substraat is verantwoord met de afvoer van een ton champost. De minister neemt verder het standpunt in dat het positief uitvallen van de controle in 2012 niet betekent dat de gang van zaken bij eiseres 1 geaccordeerd is, laat staan dat eiseressen 2 en 3 daaraan een gerechtvaardigd vertrouwen kunnen ontleen. Daarbij heeft de minister aangegeven dat het maar een beperkte controle betrof en bij eiseres 1 geen gegevens zijn opgevraagd.

12. Vaste rechtspraak is dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig is dat een aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete en ondubbelzinnige toezegging is gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van het CBb van

5 juni 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:269) als één van de uitspraken waarin het CBb tot dat oordeel komt.

13. De verklaring van de vakgroep LTO paddenstoelen houdt in dat in 2006, met de aanmerking van champost als dierlijke mest, afspraken zijn gemaakt tussen de Algemene Inspectiedienst, de Dienst Regelingen en het toenmalige ministerie van Landbouw, Visserij en Natuur, waarbij als uitgangspunt voor de berekening is genomen, dat de input (compost) in een kweekcel voor champignons gelijk is aan de output tonnages voor het restproduct genaamd champost.

14. De brief van RVO geeft informatie over de verantwoordingsplicht van de champignonteler. RVO heeft in de brief aangegeven dat de champignonteler moet kunnen verantwoorden waar de door hem aangevoerde dierlijke meststoffen zijn gebleven. RVO heeft toegelicht dat wordt gekeken naar de hoeveelheid fosfaat en stikstof en daarnaast naar de hoeveelheden materiaal. De aan- en afgevoerde hoeveelheden moeten in balans zijn.

15. De rechtbank stelt vast dat uit de verklaring van de vakgroep LTO paddenstoelen en de brief van RVO niet blijkt dat de overheid aan de champignonsector concreet en ondubbelzinnig heeft toegezegd dat een ton substraat kan worden verantwoord met een ton champost. Nog los van het feit dat eiseressen betwisten dat zij champost hebben afgevoerd konden zij daarom op grond van de voornoemde verklaring en brief er niet op vertrouwen dat een ton substraat kon worden verantwoord met een ton champost.

16. De rechtbank stelt voorts vast dat de positief uitgevallen controle van het bedrijf van eiseres 1 geen concrete en ondubbelzinnige toezegging inhoudt dat eiseres 1 handelt conform het bij of krachtens de Msw bepaalde. Een positief uitgevallen controle betekent alleen dat binnen de omvang van de controle geen overtreding is geconstateerd. De brief van

18 december 2013 waarin eiseres 1 daarover wordt geïnformeerd geeft geen andere informatie en houdt ook niet meer in dan dat. Daarbij komt nog dat onbetwist is dat het slechts om een beperkte controle ging en dat bij eiseres 1 helemaal geen informatie is opgevraagd. Eiseres 1 kon dan ook aan het gegeven, dat de controle van haar bedrijf over 2012 niet tot vaststelling van een overtreding heeft geleid, noch aan de brief van

18 december 2013, waarin zij daarover werd geïnformeerd, het gerechtvaardigde vertrouwen ontlenen, dat zij in de toekomst bij eenzelfde handelwijze rechtens juist handelde. Het vertrouwen dat eiseressen 2 en 3 aan de controle ontlenen, is afgeleid van het vertrouwen dat eiseres 1 daaraan ontleende en daarom al evenmin gerechtvaardigd. Eiseressen zijn er dan ook niet in geslaagd het standpunt van de minister te weerleggen.

#### *Het gelijkheidsbeginsel*

17. Eiseressen zijn het ook niet eens met het standpunt van verweerder, dat de bestreden besluiten niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn genomen. Eiseressen weten dat andere bedrijven niet zijn beboet, terwijl dat wel voor de hand had gelegen.

18. De minister stelt zich op het standpunt, dat eiseressen geen concrete gegevens hebben overgelegd van gelijke gevallen waarin hij niet tot boeteoplegging is overgegaan.

19. De rechtbank is van oordeel dat eiseressen het standpunt van de minister niet inhoudelijk bestrijden en daarmee dat standpunt ook niet weerleggen. Ook overigens kan het beroep op het gelijkheidsbeginsel echter niet slagen. Eiseressen maken niet concreet dat verweerder in hun gevallen anders handelt dan in gelijke andere gevallen.

#### *Conclusie*

20. Gelet op de hiervoor gegeven overwegingen zijn de beroepen ongegrond. Dit betekent dat de bestreden besluiten en de daarbij opgelegde bestuurlijke boetes van 44.447,35, 38.631,35 respectievelijk 5.511,82 stand houden.

21. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## **Beslissing**

De rechtbank verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.A. Teeuwissen (voorzitter), en mr. M.A.H. Span-Henkens en mr. J. Bijveld, leden, in aanwezigheid van mr. A.W.C.M. Frings, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 5 september 2018.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 5 september 2018

## **Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.