

Boete. Ne bis in idem. Geen sprake van hetzelfde feit. Aansluiting bij strafrechtelijke rechtspraak.

CBb 27-07-2021, ECLI:NL:CBB:2021:794, m.nt. C.M.M. van Mil en R.P.A. Kraaijeveld

Instantie

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Datum

27 juli 2021

Magistraten

Mrs. J.L.W. Aerts, H.S.J. Albers, W.C.E. Winfield

Zaaknummer

18/1301

Noot

C.M.M. van Mil en R.P.A. Kraaijeveld

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS293208:1

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Milieurecht / Agrarisch recht

Brondocumenten

ECLI:NL:CBB:2021:794, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 27-07-2021

ECLI:NL:CBB:2021:95, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 28-01-2021

Wetingang

Art. 5:43, 5:51 lid 1 Awb; art. 2.5 lid 1 Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren; art. 6 EVRM; art. 17 lid 1, bijlage VIII, hoofdstuk III Verordening (EU) 142/2011; art. 21 lid 2, art. 48 lid 4 Verordening (EG) 1069/2009

Essentie

Ne bis in idem. Geen sprake van een eerdere beboeting wegens dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 van de Awb.

Samenvatting

Artikel 5:43 van de Awb, voor zover hier van belang, bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt, indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd. Beoordeeld moet daarom worden of hier sprake is van dezelfde overtreding. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel (Kamerstukken II 2003/2004, 29 702, nr. 3, blz. 136 e.v.) blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat voor de uitleg van het begrip "dezelfde overtreding" aansluiting wordt gezocht bij de strafrechtelijke rechtspraak. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 1 februari 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BM9102, 2.8 en 2.9) de maatstaf voor de beoordeling of sprake is van "hetzelfde feit" in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) verduidelijkt. Uit dit arrest blijkt dat bij de toetsing of sprake is van "hetzelfde feit" als relevante vergelijkingsfactoren moeten worden betrokken de juridische aard van de feiten en de gedraging van de verdachte. Daarbij merkt de Hoge Raad op dat de beantwoording van de vraag wat moet worden verstaan onder "hetzelfde feit" mede wordt bepaald door de omstandigheden van het geval. Daarbij geldt niettemin als vuistregel dat een aanzienlijk verschil in de feiten en/of in de gedragingen tot de slotsom kan leiden dat geen sprake is van "hetzelfde feit" in de zin van artikel 68 Sr.

Toepassing van de hiervoor weergegeven maatstaf leidt tot de conclusie dat aan de primaire besluiten en het boetebesluit van 17 juni 2016 niet dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 van de Awb ten grondslag is gelegd. Bij het boetebesluit van 17 juni 2016 is aan appellante een boete van € 300,- opgelegd voor het niet op de juiste wijze vastleggen van vervoersgegevens met behulp van AGRI/GPS. Daarnaast is aan appellante drie keer een boete opgelegd van € 300,- voor het niet naar waarheid opmaken van VDM's en twee keer een boete van € 200,- voor het niet naar waarheid opmaken

van een transportmelding. Bij de (later genomen) primaire besluiten zijn aan appellante boetes opgelegd, omdat zij er niet op heeft toegezien dat het vervoer van de dierlijke mest vergezeld ging van een geldig gezondheidscertificaat. Naar het oordeel van het College verschillen de in de onderscheiden boetebeschikkingen aan appellante verweten gedragingen te veel van elkaar om te kunnen spreken van "hetzelfde feit". Anders dan bij de boetes op grond van de meststoffenwetgeving wordt appellante in dit geval niet verweten dat zij gegevens onjuist heeft geregistreerd, maar dat zij er niet op heeft toegezien dat bij het mesttransport een correct gezondheidscertificaat voorhanden was. Daarnaast strekt de meststoffenwetgeving tot bescherming van een ander belang dan Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009. De regels van de meststoffenwetgeving hebben betrekking op de doelmatige afvoer van mestoverschotten en de bescherming of verbetering van het milieu, terwijl Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009 voorschriften stellen ter bescherming van de volksgezondheid, diergezondheid en meer in het bijzonder de veiligheid van de voedsel- en voederketen. Bovendien zijn de boetes die op grond van de meststoffenwetgeving kunnen worden opgelegd aanzienlijk lager dan de maximale boetes die voor het overtreden van Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009 kunnen worden opgelegd. Ook dit wijst erop dat sprake is van andersoortige beboetbare gedragingen. Gelet op het voorgaande is geen sprake van een eerdere beboeting wegens dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 van de Awb.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van naam 1, appellante, (gemachtigde: mr. F.J.M. Kobossen), tegen de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 juli 2018, kenmerk ROT 17/2716 en ROT 17/2717, in het geding tussen:

Appellante,
en

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gemachtigden: mr. N. Turuçlu, mr. B.M. Kleijs en mr. ing. H.D. Strookman).

Uitspraak

Procesverloop in hoger beroep

Appellante heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 5 juli 2018 (ECLI:NL:RBROT:2018:5315; niet gepubliceerd).

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 september 2019. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door naam 2 en mr. naam 3.

Op 24 december 2019 heeft het College het onderzoek heropend en verweerder verzocht de nota 'Matiging boete bij overschrijding van de redelijke termijn' (de nota) te overleggen.

Bij brief van 28 februari 2020 heeft verweerder de nota overgelegd.

Appellante heeft nadere gronden ingediend.

Bij brief van 13 mei 2020 heeft het College vragen gesteld aan verweerder omtrent de nota. Hierop heeft verweerder bij brief van 6 augustus 2020 gereageerd. Ten aanzien van de bijlagen bij deze brief heeft verweerder meegedeeld dat uitsluitend het College kennis zal mogen nemen van deze stukken. Bij beslissing van 28 januari 2021 heeft het College de gevraagde beperking van de kennisneming niet gerechtvaardigd geacht. Verweerder heeft deze stukken alsnog overgelegd.

Het nadere onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 juni 2021. Appellante is, met bericht van verhindering, niet verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door naam 4.

Grondslag van het geschil

1.1

Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.2

Appellante exploiteert een transportbedrijf dat onder meer meststoffen naar het buitenland exporteert. In het kader van het toezicht op de naleving van de daarvoor geldende regels hebben twee toezichthouders van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) inspecties uitgevoerd naar mesttransporten die stonden gepland op 20 januari 2016 en een mesttransport dat stond gepland op 11 februari 2016. De bevindingen van deze inspecties zijn neergelegd in twee afzonderlijke rapporten van bevindingen van 30 mei 2016.

2.1

Het rapport van bevindingen dat betrekking heeft op de transporten op 20 januari 2016 vermeldt, voor zover hier van belang, dat twee transporten van onbewerkte pluimveemest stonden gepland op naam van appellante. De pluimveemest zou worden geleverd door naam BV te plaats 2. Aan deze transporten waren de vervoersbewijzen dierlijke mest (VDM) met nummers nummer 1 en nummer 2 gekoppeld. Aan de hand van deze gegevens hebben de toezichthouders een onaangekondigde controle uitgevoerd bij de opgegeven laadlocatie van de leverancier. Op de vragen van de toezichthouders heeft de leverancier het volgende geantwoord:

“Ik heb naast het pluimveebedrijf hier in plaats 2 ook in plaats 3 aan de adres 1 een pluimveebedrijf. Vanmorgen heb ik zelf op de locatie aan de adres 1 in plaats 3 drie vrachtwagens met pluimveemest geladen. Naam 5 was de vervoerder. Wat naam 5 met deze mest doet dat weet ik niet. Hier, op dit adres (te plaats 2) is vandaag geen mest geladen.”

2.2

Vervolgens hebben de toezichthouders een nader onderzoek verricht naar de drie transporten pluimveemest waarover de leverancier een verklaring heeft afgelegd. Uit dit onderzoek is het volgende naar voren gekomen:

- Bij het transport met VDM-nummer nummer 1 is de laadmelding in [plaats 3] gedaan, terwijl op het gezondheidscertificaat plaats 2 als laadlocatie staat vermeld;
- Bij het transport met VDM-nummer nummer 2 is de laadmelding in plaats 4 gedaan, terwijl op het gezondheidscertificaat plaats 2 als laadlocatie staat vermeld. Daar komt bij dat in plaats 4 geen pluimvee wordt gehouden en dat de leverancier in plaats 4 geen bedrijf heeft, maar dat daar een co-vergister is gevestigd, die wordt geëxploiteerd door appellante;
- Bij het transport met VDM-nummer [nummer 3] komt de opgegeven transportdatum (19 januari 2016) niet overeen met de werkelijke transportdatum (20 januari 2016). Daarnaast is de laadmelding in plaats 3 gedaan, terwijl op het gezondheidscertificaat plaats 2 als laadlocatie staat vermeld;
- Alle drie de transporten zijn gelost in Duitsland.

3.

In het rapport van bevindingen dat betrekking heeft op het transport van 11 februari 2016 staat, voor zover hier van belang, dat de toezichthouders een vrachtwagen met oplegger hebben staande gehouden en de chauffeur hebben gevraagd naar de documenten, die horen bij de vracht. Blijkens de getoonde documenten bestond de lading uit digestaat, die geladen was bij locatie en bestemd was voor export naar Duitsland. Vervolgens hebben de toezichthouders vastgesteld dat de lading bestond uit onverwerkte pluimveemest. Voor het exporteren van onverwerkte pluimveemest dient een gezondheidscertificaat bij het transport aanwezig te zijn. De chauffeur heeft dit document niet kunnen tonen. Om die reden hebben de toezichthouders de chauffeur opdracht gegeven om de lading terug te brengen naar de laadlocatie, te weten locatie te plaats 4. Op 17 maart 2016, heeft één van de toezichthouders een bezoek gebracht aan appellante. Daar heeft de toezichthouder naam 5, bestuurder bij appellante en naam 6, planner bij appellante, gehoord. Desgevraagd heeft naam 6 verklaard:

“Deze kippenmest had niet geladen moeten worden. De chauffeur had digestaat moeten laden. We zijn er niet bij met het laden.”

Op de vraag waarom geen losmelding in plaats 4 was gedaan, nadat de lading was teruggebracht naar de laadlocatie heeft naam 6 geantwoord:

“De auto is na het lossen gewoon met mest geladen. De verwerkte mest is opgeladen en alsnog naar Duitsland geëxporteerd. Wat er met het monster is gebeurd weet ik niet. Hij kon geen losmelding doen omdat de juiste mest alsnog is opgeladen en een dag later in Duitsland is gelost. Daar is de losmelding gedaan. Anders kon het niet. Punt uit”.

4.

Naar aanleiding van voormelde bevindingen heeft verweerder bij de besluiten van 11 november 2016 (primair besluit 1 en 2) bestuurlijke boetes aan appellante opgelegd van twee keer een totaalbedrag van € 7.500. Volgens verweerder heeft appellante, zowel bij de transporten van 20 januari 2016 als bij het transport van 11 februari 2016, er niet op toegezien dat de pluimveemest tijdens het vervoer vergezeld ging van gezondheidscertificaten waarop de vereiste informatie was opgenomen. Dit is een overtreding van artikel 17, eerste lid, en bijlage VIII, hoofdstuk III van Verordening (EU) 142/2011, in samenhang met artikel 21, tweede lid, van Verordening (EG) 1069/2009. Verweerder heeft het bij deze overtreding behorende boetebedrag verhoogd tot een bedrag van € 5.000, omdat appellante bij besluit van 19 december 2014 voor eenzelfde overtreding is beboet. Daarnaast stelt verweerder zich op het standpunt dat appellante op 20 januari 2016 en 11 februari 2016 onverwerkte pluimveemest niet rechtstreeks heeft vervoerd naar het agrarisch bedrijf van bestemming. Dit is een overtreding van artikel 48, vierde lid, van de Verordening (EG) 1069/2009, waarvoor verweerder appellante boetes van € 2.500 heeft opgelegd.

5.

Bij afzonderlijke besluiten van 25 april 2017, waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft verweerder de bezwaren van appellante ongegrond verklaard en de in totaal vier bestuurlijke boetes met een gezamenlijk bedrag van € 15.000 in stand gelaten.

Uitspraak van de rechtbank

6.

De rechtbank heeft het beroep van appellante ongegrond verklaard. Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat wat appellante heeft aangevoerd onvoldoende is om aan de juistheid van het rapport van bevindingen te twijfelen. De rechtbank is van oordeel dat verweerder, op grond van het rapport van bevindingen, terecht heeft geconcludeerd dat appellante er niet op heeft toegezien dat de pluimveemest tijdens het vervoer vergezeld ging van gezondheidscertificaten waarop de vereiste informatie was opgenomen. Verweerder was bevoegd appellante hiervoor te beboeten en heeft deze boetes terecht verdubbeld wegens recidive. Ook is de rechtbank van oordeel dat, gelet op de constatering in het rapport van bevindingen, verweerder terecht heeft geconcludeerd dat appellante onverwerkte pluimveemest niet rechtstreeks naar het agrarisch bedrijf van bestemming heeft vervoerd. Daargelaten dat appellante haar stelling dat de chauffeur een vergissing heeft gemaakt, niet nader heeft onderbouwd, is de vraag of sprake is van opzet niet van belang voor de vaststelling van de overtreding. Naar het oordeel van de rechtbank was verweerder bevoegd appellante boetes op te leggen wegens het niet rechtstreeks vervoeren van onverwerkte mest naar het agrarisch bedrijf van bestemming.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

7.

Appellante voert aan dat de overtredingen haar niet kunnen worden verweten, omdat de chauffeur per abuis pluimveemest heeft geladen in plaats van wat hij had moeten laden. Hierdoor kwam de lading niet overeen met wat op de handelsdocumenten stond, maar de juiste handelsdocumenten en gezondheidscertificaten waren aanwezig en geldig. Appellante betwist dat sprake is geweest van fraude of het onjuist invullen van papieren. Zij stelt dat de fout die de chauffeur heeft gemaakt, geen grondslag kan zijn voor het opleggen van een boete, dan wel dat dit een reden is om de boete te matigen. Ook betwist appellante dat de toezichhouders tijdens de inspecties de cautie hebben gegeven. Appellante voert daarnaast aan dat de overtreding waarvoor zij in 2014 is beboet niet identiek is aan de hier aan de orde zijnde overtreding, zodat geen sprake is van recidive. Bovendien biedt het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren geen grondslag om de opgelegde boetes vanwege recidive te verhogen, dan wel te verdriedubbelen. Verder wijst appellante op beleid van verweerder, waarin is bepaald dat een boete moet worden gematigd, indien tussen de inspectiedata en het opleggen van de boete meer dan een half jaar is verstreken. Uit de door verweerder overgelegde nota blijkt niet dat de daarin opgenomen gedragslijn enkel van toepassing is op boetes die zijn opgelegd op grond van de Meststoffenwet (Msw). Verweerder heeft, mede gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer het gelijkheidsbeginsel), het matigingsbeleid ten onrechte niet toegepast. Hierdoor is appellante in haar financiële belangen geschaad. Door het onderzoek te heropenen en te vragen om toezending van de nota heeft het College volgens appellante verweerder in de gelegenheid gesteld een gebrek in de besluitvorming te herstellen. Daarmee heeft het College in wezen een informele bestuurlijke lus toegepast. Ook hierom is het hoger beroep gegrond. Appellante heeft tot slot aangevoerd dat de boetes dienen te worden gematigd vanwege een overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

8.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat appellante zich niet heeft gehouden aan de essentiële voorschriften voor de export van mest, terwijl appellante hier wel van op de hoogte was, dan wel had kunnen zijn. Voor hem staat vast dat appellante een overtreding heeft begaan en maakt het niet uit of slechts sprake is geweest van een menselijke fout. Verwijtbaarheid is immers geen bestanddeel van de omschrijving van de beboetbare feiten, zodat dit niet bewezen hoeft te worden. Daarnaast stelt verweerder dat de hoogte van de boetes voor het niet toezien op de aanwezigheid van gezondheidscertificaten bij de transporten, niet is verdriedubbeld, maar slechts is verdubbeld vanwege de boete van 19 december 2014. Verweerder voert verder aan dat de nota is opgesteld door het 'Team Handhaving mest' van RVO Assen. De RVO is niet bevoegd om beleidsregels op te stellen, zodat de nota enkel een vaste gedragslijn is van een lokale RVO-afdeling. In de nota is neergelegd op welke wijze 'Team Handhaving mest' omgaat met boetes op grond van de Msw. De nota heeft geen betrekking op boetes vanwege een overtreding van de Wet dieren en is dus niet van toepassing in deze zaak.

9.

Voor de beoordeling van deze zaak gaat het College uit van het wettelijk kader zoals dat is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

10.1

Het betoog van appellante dat de toezichthouder aan naam 5 en naam 6 de cautie niet heeft gegeven en dat zij daaraan de gevolgtrekking verbonden wil zien dat de door hen afgelegde verklaringen niet voor het bewijs van de overtredingen mogen worden gebruikt, slaagt niet. Op pagina 4 van het rapport van bevindingen, dat betrekking heeft op de transporten van 20 januari 2016, staat dat voorafgaande aan het horen aan naam 5 is meegedeeld dat hij niet tot antwoorden was verplicht. In het rapport van bevindingen dat betrekking heeft op het transport van 11 februari 2016 staat op pagina 2 en 3 dat de toezichthouder voorafgaande aan het horen aan de chauffeur, naam 6 en naam 5 heeft meegedeeld dat zij niet tot antwoorden verplicht waren. Het College ziet in de enkele betwisting van appellante onvoldoende aanleiding om te twifelen aan de juistheid van de inhoud van beide rapporten van bevindingen.

10.2

Vaststaat, want door appellante is niet betwist, dat op 20 januari 2016 drie transporten onverwerkte pluimveemest in [plaats 3] zijn geladen en dat deze mest met onjuiste gezondheidscertificaten is geëxporteerd naar Duitsland. Wat betreft het transport met VDMnummer nummer 2 heeft appellante niet betwist dat op de geregistreerde laadlocatie in plaats 4 geen pluimvee wordt gehouden, zodat de onverwerkte pluimveemest niet vanuit daar rechtstreeks naar het agrarisch bedrijf van bestemming kan worden vervoerd. Evenmin heeft appellante betwist dat ook op 11 februari 2016 onverwerkte pluimveemest is geladen in plaats 4 en dat bij dit transport geen gezondheidscertificaat aanwezig was.

10.3

Het College volgt appellante niet in haar betoog dat de overtredingen haar niet kunnen worden verweten, omdat de chauffeur pluimveemest in plaats van digestaat zou hebben opgeladen. Daargelaten dat appellante de stelling dat sprake is geweest van een vergissing van de chauffeur niet heeft onderbouwd, behoort het transporteren van meststoffen tot de normale bedrijfsvoering van appellante. Zij dient, als transporteur, erop toe te zien dat de door haar vervoerde mest vergezeld gaat van gezondheidscertificaten waarop de juiste informatie staat vermeld. Indien het transport, om welke reden dan ook, niet overeenkomstig de geregistreerde gegevens kan plaatsvinden, dient appellante het desbetreffende transport te annuleren. Niet is gebleken dat appellante hiertoe enige actie heeft ondernomen. Gelet op het voorgaande is het College eveneens van oordeel dat de overtredingen appellante kunnen worden toegerekend. Dit betekent dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellante de onder 4 genoemde overtredingen heeft begaan.

10.4

Op grond van artikel 2.5, eerste lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, kan verweerder een opgelegde boete wegens recidive verhogen. In de nota van toelichting bij het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren staat dat de systematiek waarbij de bestuurlijke boete wordt verhoogd bij recidive als volgt werkt.

“Een overtreder aan wie een boete van € 1.500 is opgelegd en die binnen vijf jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, krijgt voor die tweede overtreding een boete van € 3.000. Begaat de overtreder binnen vijf jaar na die tweede overtreding opnieuw eenzelfde overtreding, dan is de boete voor de derde overtreding € 4.500, enzovoorts. Daarbij geldt steeds het criterium dat de eerder opgelegde bestuurlijke boete onherroepelijk moet zijn.”

Bij besluit van 19 december 2014 is aan appellante een boete opgelegd van € 2.500 omdat zij er niet op heeft toegezien dat onbewerkte dierlijke mest tijdens het vervoer vergezeld ging van handelsdocumenten of gezondheidscertificaten waarop de vereiste informatie was opgenomen. Voor zover het hier, zoals appellante betoogt, al niet zou gaan om een overtreding die identiek is aan de overtreding waarvoor appellante bij de primaire besluiten van 11 november 2016 is beboet, komt zij in elk geval in zodanige mate met die eerdere overtreding overeen dat kan worden gesproken van eenzelfde overtreding. Nu appellante binnen vijf jaar eenzelfde overtreding heeft begaan, heeft verweerder de boetes, gelet op het bepaalde in artikel 2.5, eerste lid, van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, terecht verdubbeld. Daarnaast zijn aan appellante twee afzonderlijke boetes opgelegd van € 2.500, omdat zij onverwerkte mest niet rechtstreeks naar de eindbestemming heeft vervoerd. Van een verdriedubbeling van de boete is dus geen sprake.

10.5.1

Voor zover appellante heeft willen betogen dat de boetes moeten worden gematigd omdat verweerder de beslistermijn van artikel 5:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), heeft overschreden, slaagt dit betoog niet. In artikel 5:51, eerste lid, van de Awb is bepaald dat wanneer van een overtreding een rapport is opgemaakt, het bestuursorgaan binnen dertien weken na dagtekening van het rapport beslist omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete. Uit de geschiedenis

van de totstandkoming van dit artikel (*Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 150*) volgt dat een overschrijding van deze termijn geen gevolgen heeft voor de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen, maar dat de rechter de overschrijding van de beslistermijn wel kan verdisconteren in de hoogte van de bestuurlijke boete. In het feit dat verweerder voormelde beslistermijn met tien weken heeft overschreden, ziet het College onvoldoende aanleiding om de boete te matigen. Dat door een vergissing van de chauffeur de informatie op het gezondheidscertificaat niet overeenkwam met de lading, is — wat daar ook van zij — evenmin een reden om de boete te matigen. Zoals hiervoor, onder 10.3 is overwogen, is appellante is hiervoor ten volle verantwoordelijk.

10.5.2

Wat betreft de stelling van appellante dat verweerder ten onrechte het matigingsbeleid niet heeft toegepast, overweegt het College dat verweerder betwist een dergelijk beleid te voeren waar het de handhaving van de Wet dieren betreft. De interne nota, die verweerder desgevraagd heeft overgelegd, betreft een algemene gedragslijn voor het matigen van boetes bij overschrijding van de beslistermijn van artikel 5:51 van de Awb en is opgesteld door medewerkers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, die zich (onder meer) bezighouden met de handhaving van de Msw. Uit de door verweerder overgelegde stukken over de totstandkoming van deze nota leidt het College af dat deze nota enkel is bedoeld voor boetes die zijn opgelegd op grond van de Msw en dus niet van toepassing is bij boetes op grond van de Wet dieren. Niet valt in te zien dat verweerder gehouden was deze gedragslijn ook toe te passen bij de handhaving van de Wet dieren. Verweerder heeft in dit verband toegelicht dat boetes, die zijn opgelegd op grond van de Msw wel voor matiging in aanmerking komen in het geval van een overschrijding van de beslistermijn, omdat de onderzoeken in het kader van de Msw omvangrijker zijn en de periode tussen het onderzoeksrapport en het boetebesluit veelal langer duurt dan in het geval van de Wet dieren. Naar het oordeel van het College vormt deze omstandigheid een voldoende rechtvaardiging om bij de toepassing van de Msw een andere gedragslijn te volgen dan bij de toepassing van de Wet dieren.

10.6.1

Gelet op zijn uitspraak van 30 april 2019 (ECLI:NL:CBB:2019:181) is het College ermee bekend dat verweerder naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie van 20 januari 2016 appellante ook heeft beboet op grond van de Msw in verband met het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Bij besluit van 17 juni 2016 zijn aan appellante zeven bestuurlijke boetes opgelegd tot een totaalbedrag van € 1.800. Ter zitting heeft verweerder desgevraagd verklaard dat hij bij zijn besluitvorming geen aandacht heeft besteed aan het feit dat hij appellante voor de gedragingen die zich tijdens de transporten van 20 januari 2016 hebben voorgedaan tevens op grond van de Msw heeft beboet, maar dat hier naar zijn mening geen sprake is van een schending van het ne bis in idem-beginsel. Appellante stelt zich op het standpunt dat het ne bis in idem-beginsel wel is geschonden.

10.6.2

Artikel 5:43 van de Awb, voor zover hier van belang, bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt, indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd. Beoordeeld moet daarom worden of hier sprake is van dezelfde overtreding. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel (*Kamerstukken II 2003/2004, 29 702, nr. 3, blz. 136 e.v.*) blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is dat voor de uitleg van het begrip “dezelfde overtreding” aansluiting wordt gezocht bij de strafrechtelijke rechtspraak. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 1 februari 2011 (ECLI:NL:HR:2011:BM9102, 2.8 en 2.9) de maatstaf voor de beoordeling of sprake is van “hetzelfde feit” in artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) verduidelijkt. Uit dit arrest blijkt dat bij de toetsing of sprake is van “hetzelfde feit” als relevante vergelijkingsfactoren moeten worden betrokken de juridische aard van de feiten en de gedraging van de verdachte. Daarbij merkt de Hoge Raad op dat de beantwoording van de vraag wat moet worden verstaan onder “hetzelfde feit” mede wordt bepaald door de omstandigheden van het geval. Daarbij geldt niettemin als vuistregel dat een aanzienlijk verschil in de feiten en/of in de gedragingen tot de slotsom kan leiden dat geen sprake is van “hetzelfde feit” in de zin van artikel 68 Sr.

10.6.3

Toepassing van de onder 10.6.2 weergegeven maatstaf leidt tot de conclusie dat aan de primaire besluiten en het boetebesluit van 17 juni 2016 niet dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 van de Awb ten grondslag is gelegd. Bij het boetebesluit van 17 juni 2016 is aan appellante een boete van € 300 opgelegd voor het niet op de juiste wijze vastleggen van vervoersgegevens met behulp van AGR/GPS. Daarnaast is aan appellante drie keer een boete opgelegd van € 300 voor het niet naar waarheid opmaken van VDM's en twee keer een boete van € 200 voor het niet naar waarheid opmaken van een transportmelding. Bij de (later genomen) primaire besluiten zijn aan appellante boetes opgelegd, omdat zij er niet op heeft toegezien dat het vervoer van de dierlijke mest vergezeld ging van een geldig gezondheidscertificaat. Naar het oordeel van het College verschillen de in de onderscheiden boetebeschikkingen aan appellante verweten gedragingen te veel van elkaar om te kunnen spreken van “hetzelfde feit”. Anders dan bij de boetes op grond van de meststoffenwetgeving wordt appellante in dit geval niet verweten dat zij gegevens onjuist heeft geregistreerd, maar dat zij er

niet op heeft toegezien dat bij het mesttransport een correct gezondheidscertificaat voorhanden was. Daarnaast strekt de meststoffenwetgeving tot bescherming van een ander belang dan Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009. De regels van de meststoffenwetgeving hebben betrekking op de doelmatige afvoer van mestoverschotten en de bescherming of verbetering van het milieu, terwijl Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009 voorschriften stellen ter bescherming van de volksgezondheid, diergezondheid en meer in het bijzonder de veiligheid van de voedsel- en voederketen. Bovendien zijn de boetes die op grond van de meststoffenwetgeving kunnen worden opgelegd aanzienlijk lager dan de maximale boetes die voor het overtreden van Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009 kunnen worden opgelegd. Ook dit wijst erop dat sprake is van andersoortige beboetbare gedragingen. Gelet op het voorgaande is geen sprake van een eerdere beboeting wegens dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 van de Awb.

11.

Anders dan appellante aanvoert, heeft het College geen (informele) bestuurlijke lus toegepast. Na de zitting van 5 september 2019 is het onderzoek heropend, omdat het College niet beschikte over alle benodigde informatie om een uitspraak te kunnen doen. Vervolgens heeft het College verweerder verzocht de nota in de procedure te brengen. Van een bestuurlijke lus om een gebrek in de besluitvorming te herstellen, is geen sprake geweest.

12.1

Ten aanzien van het betoog van appellante dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is overschreden, overweegt het College dat in een procedure met bezwaar, beroep en hoger beroep de redelijke termijn is overschreden als de totale lengte van de procedure langer dan vier jaar duurt. Verder geldt in punitieve zaken dat de redelijke termijn begint op het moment waarop een handeling wordt verricht waaraan de betrokkene in redelijkheid de verwachting kan ontleenen dat tegen hem een procedure inzake een punitieve sanctie in gang wordt gezet. De in aanmerking te nemen termijn eindigt op het moment waarop de rechter uitspraak doet in de procedure over het geschil dat de belanghebbende en het bestuursorgaan verdeeld houdt.

12.2

In dit geval is de redelijke termijn aangevangen met het voornemen tot boeteoplegging op 21 juni 2016, respectievelijk 22 juli 2016. Op het moment van het doen van deze uitspraak is de termijn van vier jaar overschreden met iets meer dan een jaar. Volgens vaste rechtspraak van het College (bijvoorbeeld de uitspraak van 16 januari 2017, ECLI:NL:CBB:2017:32) wordt bij een overschrijding van de redelijke termijn in punitieve zaken de boete in beginsel gematigd met 5% per half jaar. Dit betekent dat de opgelegde boetes dienen te worden gematigd met 15%, wat neerkomt op een verlaging met een totaalbedrag van € 2.250.

13.

De aangevallen uitspraak dient in verband met de overschrijding van de redelijke termijn te worden vernietigd voor zover het de hoogte van de boetes betreft. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal het College de beroepen gegrond verklaren en de besluiten van 25 april 2017 vernietigen, voor zover het de hoogte van de opgelegde boetes betreft. Het College zal de primaire besluiten eveneens in zoverre herroepen en de bestuurlijke boetes vaststellen op twee keer een totaalbedrag van € 6.375 (€ 4.250 + € 2.125). Daarbij zal worden bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van de vernietigde besluiten.

14.

Het College veroordeelt verweerder in de door appellante gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 374 (1 punt voor het indienen van het matigingsverzoek in verband met de overschrijding van de redelijke termijn met een waarde per punt van € 748 en wegingsfactor 0,5).

Beslissing

Het College:

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover het de hoogte van de boetes betreft;
- verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep tegen de besluiten van 25 april 2017 gegrond en vernietigt deze besluiten in zoverre;
- herroept de besluiten van 11 november 2016 eveneens in zoverre en stelt de hoogte van de boetes vast op twee keer een totaalbedrag van € 6.375.
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de besluiten van 25 april 2017, voor zover vernietigd;

- draagt verweerder op de betaalde griffierechten van € 508 (in hoger beroep) en € 666 (in beroep) aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 374.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil en R.P.A. Kraaijeveld¹

1.

Deze zaak gaat over bestuurlijke boetes van twee keer een totaalbedrag van € 7.500, die in november 2016 zijn opgelegd aan een transportbedrijf dat onder meer meststoffen naar het buitenland exporteert, wegens op 20 januari 2016 en 11 februari 2016 geconstateerde overtredingen van bepalingen uit Verordening (EU) 142/2011 en Verordening (EG) 1069/2009. Het CBb is er (ambtshalve) mee bekend dat verweerder naar aanleiding van de bevindingen van de inspectie van 20 januari 2016 appellante ook heeft beboet op grond van de Meststoffenwet in verbinding met het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Bij besluit van 17 juni 2016 zijn aan appellante zeven bestuurlijke boetes opgelegd tot een totaalbedrag van € 1.800. In hoger beroep is de vraag gerezen of appellante niet tweemaal voor dezelfde overtreding is beboet. Kortom, of sprake is van een schending van het ne bis in idem-beginsel, zoals gecodificeerd in artikel 5:43 Awb. Het is dat leerstuk dat in deze annotatie centraal staat. Een aantal andere interessante aspecten aan deze zaak laten wij in deze annotatie onbesproken, zoals de overschrijding van de beslistermijn (r.o. 10.5.1), de i.c. niet toegepaste bestuurlijke lus (r.o. 11), de overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM (r.o. 12.1) en de cautie (r.o. 10.1). Zie over dat laatste onderwerp onze annotatie in *AB 2021/227*.

2.

Hoewel appellante blijkt r.o. 7 in deze zaak tal van verweren voert tegen de aan haar opgelegde boetes, leiden wij uit de uitspraak af dat zij in eerste instantie niet zelf met een ne bis in idem-verweer is gekomen. Het heeft er alle schijn van dat het CBb ambtshalve, een vergelijkbare positie als die van de strafrechter innemend (*Kamerstukken II 2003/2004*, 29 702, nr. 3, p. 128), ten bate van de rechtsbescherming van appellante, de vraag naar een eventuele schending van het ne bis in idem-beginsel heeft gesteld (r.o. 10.6.1). Aldus is een ruime invulling gegeven aan artikel 8:69 Awb die leidt tot een ongelijkheidscompensatie tussen de 'boeteling' en het bestraffende bestuur (vgl. R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 374-375 en R. Stijnen, 'Een vergelijking tussen de rol van de straf- en bestuursrechter bij boeteoplegging', *Sanctierecht & Compliance 2014/2-3*, p. 75-83.) Geholpen door het CBb stelt appellante zich vervolgens op het standpunt dat het ne bis in idem-beginsel is geschonden.

3.

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat bestuursorganen en de bestuursrechter bij de uitleg van het begrip 'dezelfde overtreding' aansluiting moeten zoeken bij de strafrechtelijke jurisprudentie (*Kamerstukken II 2003/2004*, 29 702, nr. 3, p. 136). Het CBb kwijt zich in de hierboven opgenomen uitspraak eerst van zijn taak door bij het schetsen van het toetsingskader dienaangaande aansluiting te zoeken bij de strafrechtelijke jurisprudentie. Terecht verwijst het CBb naar het overzichtsarrest van de strafkamer van de Hoge Raad van 1 februari 2011, *AB 2011/225*, dat ruim een decennium later ook in het strafrecht nog steeds heeft te gelden als het overzichtsarrest dat de maatstaf bevat voor de beoordeling of sprake is van 'hetzelfde feit'. Daarbij is nog relevant om te vermelden dat de Hoge Raad met dit arrest heeft bijgedragen aan de door de wetgever beoogde rechtsgebied overschrijdende rechtseenheid door het volgende op te merken:

"Gelet op de wetsgeschiedenis moet worden aangenomen dat aan de omstandigheid dat in de art. 5:43 en 5:44 Awb uiteenlopende uitdrukkingen ('dezelfde overtreding' respectievelijk 'dezelfde gedraging') worden gebezigd, geen betekenis toekomt en dat beide bepalingen doelen op 'hetzelfde feit' in de zin van art. 68 Sr."

4.

Bij de beoordeling van de vraag of sprake is van 'hetzelfde feit', dient een bestuursorgaan of de bestuursrechter de volgende gegevens als relevante vergelijkingsfactoren te betrekken. Hierbij hebben wij de relevante rechtsoverweging uit het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad (r.o. 2.9.1.) vertaald naar de bestuursrechtpraktijk. Alsdan moet ten eerste worden gekeken naar de juridische aard van de feiten. Indien de verweten gedragingen niet onder hetzelfde beboetbare voorschrift vallen, kan de mate van verschil tussen beboetbare voorschriften van belang zijn, in het bijzonder wat betreft (i) de rechtsgoederen ter bescherming waarvan de onderscheidene voorschriften strekken, en (ii) de strafmaxima die op de onderscheiden voorschriften zijn gesteld. Ten tweede zijn de gedragingen van de 'boeteling' relevant. Indien de verweten gedragingen niet dezelfde gedragingen beschrijven, kan de mate van verschil tussen de gedragingen van belang zijn, zowel wat betreft de aard en de kennelijke strekking van de gedragingen als wat betreft de tijd waarop, de plaats waar en de

omstandigheden waaronder zij zijn verricht. Additioneel overwoog de Hoge Raad in r.o. 2.9.2.:

“Opmerking verdient dat reeds uit de bewoordingen van het begrip ‘hetzelfde feit’ voortvloeit dat de beantwoording van de vraag wat daaronder moet worden verstaan, mede wordt bepaald door de omstandigheden van het geval. Vuistregel is nochtans dat een aanzienlijk verschil in de juridische aard van de feiten en/of in de gedragingen tot de slotsom kan leiden dat geen sprake is van ‘hetzelfde feit’ in de zin van art. 68 Sr.”

5.

De Rechtbank Rotterdam heeft in haar uitspraak van 20 oktober 2011, ECLI:NL:RBROT:2011:BU1355, naar aanleiding van bestuurlijke boetes die opgelegd waren door de AFM de gelijkheid van de materiële feiten, begrepen als het bestaan van een geheel van feiten die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, ongeacht de juridische kwalificatie van deze feiten of het beschermde rechtsbelang, als maatstaf vooropgesteld (r.o. 2.8). Daar maakte het CBb reeds in zijn uitspraak van 29 juni 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BW9888, korte metten mee. Getoetst dient te worden aan de door de Hoge Raad in 2011 geformuleerde maatstaf zonder aangebracht onderscheid in de vergelijkingsfactoren.

6.

In onderhavig geval toetst het CBb in r.o. 10.6.3. de onderscheiden boetebeschikkingen die aan appellante zijn opgelegd aan die maatstaf. Onzes inziens komt het CBb terecht, maar voor appellante tevergeefs, tot de conclusie dat geen sprake is van een eerdere beboeting wegens dezelfde overtreding als bedoeld in artikel 5:43 Awb, omdat het andere feitelijke gedragingen betrof, de geschonden normen strekten tot bescherming van andere belangen en omdat de boetehoogten aanzienlijk verschilden. De Afdeling (ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1958, r.o. 5.2.) alsook de Centrale Raad (CRvB 3 juli 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2059, r.o. 4.4.) hanteren overigens dezelfde maatstaf. Aldus zijn de gelederen tussen de hoogste Nederlandse rechtscolleges bij de uitleg van het begrip ‘dezelfde overtreding’ nog altijd gesloten en dat is wat ons betreft uit het oogpunt van rechtseenheid en -zekerheid een goede zaak.

Voetnoten



R.P.A. Kraaijeveld is senior jurist bij De Nederlandsche Bank. Deze annotatie is geschreven op persoonlijke titel.