

# Jurisprudentiebespreking

## TvAR 2022/8081

College van Beroep voor het bedrijfsleven

7 december 2021

ECLI:NL:CBB:2021:1050

### Milieu

(Mestboete)

(mr. H.L. van der Beek)

Met noot R. Ligervoet

### Herziening boetebesluit meststoffenwet.

[Meststoffenwet, art. 7, art. 8; Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), art. 6; Algemene wet bestuursrecht, art. 4:5, art. 4:6, art. 6:22]

*Verzoek om herziening van een boetebesluit wegens overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8 van de Msw. Volgens vaste rechtspraak is een uitspraak van een rechterlijke instantie geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid zoals bedoeld in artikel 4:6 van de Awb. De door appellante aangehaalde uitspraken van het College van 18 december 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:652, 653 en 654) zijn daarom geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid in die zin. Verder is het besluit om niet terug te komen van het boetebesluit niet evident onredelijk. Appellante heeft geen bijzondere feiten of omstandigheden gesteld die zouden kunnen leiden tot het oordeel dat de minister in haar geval minder belang had moeten toekennen aan de rechtszekerheid dan aan het (financiële) belang van appellante bij heroverweging van het boetebesluit.*

### Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 7 december 2021 op het hoger beroep van:

[naam] , te [plaats] , appellante  
(gemachtigde: ing. P.J. Houtsma),  
tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 augustus 2020, kenmerk BRE 20/5579, in het geding tussen  
appellante  
en  
de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister)  
(gemachtigde: mr. H.J. Kram).

### Procesverloop in hoger beroep

Appellante heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant (rechtbank) van 10 augustus 2020 (ECLI:NL:RBZWB:2020:3706, hierna: aangevallen uitspraak).

De minister heeft een reactie op het hogerberoepschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2021. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigden.

### Grondslag van het geschil

1.1

Voor een uitgebreide weergave van het verloop van de procedure, het wettelijk kader 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

Met het besluit van 30 oktober 2014 heeft de minister appellante een bestuurlijke boete van € 14.310,45 opgelegd wegens overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8 van de Meststoffenwet (Msw). De rechtbank heeft het tegen dat besluit gerichte beroep van appellante bij uitspraak van 22 mei 2015 ongegrond verklaard. Het College heeft het hoger beroep bij uitspraak van 25 oktober 2016 (ECLI:NL:CBB:2016:337) gegrond verklaard voor zover het de proceskostenvergoeding in bezwaar betrof maar heeft de bestuurlijke boete in stand gelaten.

1.3

Naar aanleiding van de uitspraken van het College van 18 december 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:652, 653 en 654) heeft appellante op 1 november 2019 de minister verzocht om het besluit te herzien waarin haar een bestuurlijke boete is opgelegd. De minister heeft dat verzoek met het besluit van 18 december 2019 afgewezen met toepassing van artikel 4:6, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onder verwijzing naar het boetebesluit van 30 oktober 2014, omdat appellante geen nieuwe feiten of veranderde omstandigheden heeft aangevoerd. Daarbij heeft de minister erop gewezen dat dit besluit door de uitspraak van het College van 25 oktober 2016 onherroepelijk is komen vast te staan.

1.4

In zijn beslissing op bezwaar, waartegen het beroep bij de rechtbank was gericht, heeft de minister zijn standpunt gehandhaafd met de aanvulling dat een uitspraak van het College, een beleidswijziging of een wetswijziging niet kunnen worden aangemerkt als nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden en heeft hij het daartegen gerichte bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

### Uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft het beroep van appellante ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. Dit standpunt kan de afwijzing door de minister van het verzoek om terug te komen van het boetebesluit in beginsel dragen. Wel is sprake van een motiveringsgebrek nu uit de beslissing op bezwaar, waarin de "evident onredelijk-toets" wel wordt genoemd, niet blijkt dat de minister daadwerkelijk heeft getoetst of het boetebesluit evident onredelijk is. De rechtbank heeft dit motiveringsgebrek gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Omdat de rechtbank toepassing heeft gegeven aan artikel 6:22 van de Awb, heeft de rechtbank de minister veroordeeld tot een vergoeding van de proceskosten van appellante in beroep.

### Beoordeling van het geschil in hoger beroep

#### 3.1

Appellante voert allereerst aan dat de minister bij het opleggen van het boetebesluit de inhoud van de (tolerantie-, zekerheids- of handhavings)marges, zoals bedoeld in artikel 7 in samenhang met artikel 8 van de Msw, heeft achtergehouden. Uit de eerdergenoemde uitspraken van het College van 18 december 2018 volgt dat die informatie zo fundamenteel van aard is dat zij openbaar moet zijn. Dat is in het geval van appellante niet gebeurd. De minister heeft volgens haar willens en wetens deze informatie achtergehouden en dat heeft haar geschaad in haar recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Dit levert een nieuw feit op in de zin van artikel 4:6 van de Awb en maakt dat de minister haar verzoek om het boetebesluit te herzien, niet had mogen afwijzen. De rechtbank heeft dat miskend.

#### 3.2

Indien het College van oordeel is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat geen sprake is van een nieuw feit, dan benadrukt appellante nogmaals dat het College in zijn uitspraken van 18 december 2018 de openbaarheid van de marges fundamenteel van aard heeft geacht, wat volgens appellante betekent dat in dit geval zelfs geen nieuw feit nodig is, omdat het afwijzen van haar verzoek om herziening onder deze omstandigheden evident onredelijk is. Hierbij is van belang dat de minister na deze uitspraken van het College zijn handelwijze heeft aangepast en meerdere boetes heeft vernietigd in vergelijkbare zaken als die van appellante. De situatie van appellante is dus op een andere wijze beoordeeld, waarmee de minister volstrekt willekeurig heeft gehandeld. Daarbij betoogt appellante dat de minister tot op heden geen inzicht heeft gegeven in de beoordelingscriteria en in de wijze waarop hij aan de hand van die criteria tot een afwijzing van het verzoek van appellante is gekomen. Wederom heeft de minister dus informatie achtergehouden. Hij heeft daarmee in strijd gehandeld met artikel 6 van het EVRM, omdat appellante door deze handelwijze een eerlijk proces is onthouden. Hieraan is de rechtbank ten onrechte voorbijgegaan. Zij had moeten oordelen dat het besluit op het

verzoek van appellante evident onredelijk is.

#### 3.3

Tot slot had de rechtbank volgens appellante een proceskostenvergoeding moeten toekennen voor de bezwaarfase, omdat de minister gedurende die fase heeft nagelaten inzicht te geven in zijn beoordeling.

4. De minister stelt zich op het standpunt dat in het geval van appellante geen sprake is van nieuw gebleken feiten of omstandigheden. De hiervoor aangehaalde uitspraken van het College van 18 december 2018 zijn geen nova zoals bedoeld in artikel 4:6 van de Awb. Verder is het afwijzen van het herzieningsverzoek van appellante volgens de minister niet evident onredelijk. Nadat de minister het boetebesluit heeft opgelegd, heeft appellante immers zowel in bezwaar als in (hoger) beroep meerdere mogelijkheden gehad om aan te voeren dat de inhoud van de marges haar onbekend of onduidelijk was, wat zij heeft nagelaten, maar wat de appellanten in de zaken die hebben geleid tot de uitspraken van het College van 18 december 2018 wel hebben gedaan. Hierbij is van belang dat de minister vanuit het oogpunt van rechtszekerheid een terughoudend beleid voert wat betreft het herzien van besluiten met formele rechtskracht. Alle zaken die formele rechtskracht hebben gekregen, heeft de minister op dezelfde wijze behandeld en beoordeeld zoals dat bij appellante is gebeurd, waardoor geen sprake is van willekeur. Tevens heeft appellante geen bijzondere omstandigheden aangedragen die voor de minister aanleiding (hadden) kunnen zijn het boetebesluit te herzien.

5. Het College overweegt als volgt.

#### 5.1

Artikel 4:6, eerste lid, van de Awb bepaalt dat, indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, de aanvrager gehouden is nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden. Het tweede lid van artikel 4:6 van de Awb bepaalt dat wanneer geen nieuw gebleken feiten of omstandigheden worden vermeld, het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 van de Awb de aanvraag kan afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

#### 5.2

Bij een verzoek om herziening is een bestuursorgaan in het algemeen bevoegd om het verzoek inhoudelijk te behandelen. Daarbij zal het bestuursorgaan het oorspronkelijke besluit in volle omvang heroverwegen en kan het bestuursorgaan het verzoek inwilligen of afwijzen. Een bestuursorgaan mag dit ook als de aanvrager aan zijn verzoek geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden ten grondslag heeft gelegd. Het bestuursorgaan kan er ook voor kiezen om het verzoek af te wijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende besluit, als er volgens hem geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. Daarmee geeft het bestuursorgaan dan overeenkomstige toepassing aan artikel 4:6, tweede lid, van de Awb. In dat geval toetst de bestuursrechter of het bestuursorgaan zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden zijn. Als dat zo is, kan het ontbreken van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden de afwijzing van

het verzoek om herziening in beginsel dragen. Dit is anders als de weigering door het bestuursorgaan om terug te komen van een eerder besluit naar het oordeel van de bestuursrechter evident onredelijk is (zie de uitspraak van het College van 3 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:781).

5.3

Van nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden als bedoeld in artikel 4:6 van de Awb is sprake als deze feiten en omstandigheden na het eerdere besluit zijn voorgevallen of niet vóór dat besluit konden en dus behoorden te worden aangevoerd. Volgens vaste rechtspraak is een uitspraak van een rechterlijke instantie geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid zoals in dat wetsartikel bedoeld (zie de uitspraken van het College van 25 februari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:110, en van 14 januari 2020, ECLI:NL:CBB:2020:27). De door appellante aangehaalde uitspraken van het College van 18 december 2018 zijn daarom geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid in die zin. Het betoog van appellante dat de minister in de boetezaak van appellante die uiteindelijk heeft geleid tot de hiervoor aangehaalde uitspraak van het College van 25 oktober 2016 ten onrechte de inhoud van marges heeft achtergehouden en dat dit appellante heeft geschaad in haar recht op een eerlijk proces als bedoeld in artikel 6 van het EVRM kan haar in deze herzieningszaak niet baten, nu ook dit betoog geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid betreft. Het College volgt de rechtbank dan ook in haar oordeel dat appellante geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden heeft aangevoerd en dat dit oordeel de afwijzing van het verzoek om terug te komen van het boetebesluit in beginsel kan dragen. Dat is slechts anders indien het besluit om niet terug te komen van een eerder besluit evident onredelijk is. Daarover overweegt het College als volgt.

5.4

Zoals de minister heeft gesteld, voert hij omwille van de rechtszekerheid een zeer terughoudend beleid bij het herzien van besluiten met formele rechtskracht in het kader van de Msw. Ter zitting in hoger beroep heeft de minister toegelicht dat van dit beleid kan worden afgeweken in geval van voortschrijdend 'technisch' inzicht, waar volgens de minister hij appellante geen sprake van is en wat appellante ook niet heeft betwist. Het College overweegt dat appellante bijzondere feiten of omstandigheden moet stellen die zouden kunnen leiden tot het oordeel dat de minister in haar geval minder belang had moeten toekennen aan de rechtszekerheid dan aan het (financiële) belang van appellante bij heroverweging van het boetebesluit (zie ook de uitspraak van het College van 15 januari 2019, ECLI:NL:CBB:2019:19, onder 5.7, en de onder 5.3 aangehaalde uitspraak van het College van 25 februari 2020, onder 4.8). De enkele omstandigheid dat de uitspraken van het College van 18 december 2018 hebben geleid tot vernietiging van een aantal boetebesluiten en aanpassing van de werkwijze van de minister, acht het College onvoldoende om tot het oordeel te komen dat het belang van appellante zwaarder dient te wegen en dat daardoor de afwijzing van het herzieningsverzoek van appellante evident onredelijk moet worden geacht. Het College

neemt hierbij in aanmerking dat de minister op deugdelijk gemotiveerde wijze heeft aangevoerd dat hij conform zijn beleid de besluiten die formele rechtskracht hebben gekregen, zoals het aan appellante opgelegde boetebesluit, op eenzelfde wijze heeft beoordeeld. Verder acht het College van belang dat appellante alle beschikbare rechtsmiddelen heeft aangevend tegen het boetebesluit, maar dat zij daarbij niet de juistheid van de aan de boete ten grondslag gelegde vaststelling van de hoeveelheid stikstof en fosfaat in de mest heeft bestreden en evenmin heeft aangevoerd dat de inhoud van de (tolerantie-, zekerheids- of handhavings)marges haar onbekend of onduidelijk was. Gelet hierop kan ook het beroep van appellante op artikel 6 van het EVRM niet leiden tot de conclusie dat sprake is van evidente onredelijkheid. Het College volgt de rechtbank dan ook in haar oordeel dat de afwijzing van het verzoek om terug te komen van het eerdere besluit niet evident onredelijk is. Voorts heeft de rechtbank het onder 2 bedoelde motiveringsgebrek in de beslissing op bezwaar terecht gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

5.5

Het College is aldus van oordeel dat de rechtbank met juistheid heeft overwogen dat de minister terecht artikel 4:6, tweede lid, van de Awb heeft toegepast en dat de afwijzing van het verzoek om herziening niet evident onredelijk is.

6. Het hoger beroep is ongegrond. Het College zal de aangevallen uitspraak bevestigen.

7. Gelet op het hiervoor overwogene ziet het College geen aanleiding de minister te veroordelen in de proceskosten van appellante in bezwaar en hoger beroep.

#### **Beslissing**

Het College bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### **Noot**

Deze zaak gaat over een boer die in 2014 een mestboete heeft gekregen, die uiteindelijk bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) in stand bleef. De minister maakte destijds gebruik van geheime handhavingsmarges om te berekenen of een boer met zijn mestboekhouding had gesjoemeld. Als uit de berekening fraude volgde, dan werd een boete opgelegd. Het feit dat er met geheime marges werd gewerkt, leverde een aantal lastige juridische vragen op. Deze vragen bespreek ik uitgebreid in een eerdere bijdrage in dit tijdschrift (R. Ligtvoet, Handhaving van gebruiksnormen in de Meststoffenwet: goed, beter, mest, TvAR mei 2020, nr. 5, p. 288 – 299), waarvoor hier wordt volstaan met een verwijzing. De boer in kwestie maakte destijds geen punt van het feit dat er werd gerekend met geheime marges.

Jaren later, in 2018, oordeelde het CBB dat mestboetes niet mogen worden gebaseerd op geheime handhavingsmarges (ECLI:NL:CBB:2018:652, 653 en 654; TvAR 2019/5978 m.nt. D.W. Bruil). Geheime handhavingsmarges verhouden zich kortgezegd niet met artikel 6 lid 2 van het EVRM (onschuldpresumptie) en artikel 7 EVRM (voorzienbaarheid). Het gevolg van deze uitspraken was dat ook een aantal mestboetes in andere zaken door het CBB van tafel werd geveegd omdat er

gebruik was gemaakt van de geheime marges. Inmiddels zijn de marges (grotendeels) openbaar, waardoor een boer die wordt beschuldigd van mestfraude na kan gaan hoe de minister heeft gerekend. Die aanpak is meer in lijn met de EVRM-rechtelijke beginselen.

Na de uitspraken van het CBb zag de boer zijn kans schoon. Hij verzocht de minister in 2019 om de mestboete te herzien, omdat er ook in zijn geval was gerekend met geheime marges. Daarbij deed hij een beroep op de uitspraken van het CBb uit 2018. De boer had waarschijnlijk zijn hoop gevestigd op het (alsnog) intrekken van het boetebesluit, waardoor de boete zou vervallen. De minister wees het verzoek af, waarna een nieuwe rechtsgang naar (uiteindelijk) het CBb volgde.

Het CBb moest de vraag beantwoorden of zijn uitspraken uit 2018 kwalificeren als nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid in de zin van artikel 4:6 Awb. Opmerking daarbij verdient dat artikel 4:6 Awb in beginsel alleen uitgaat van een beschikking op aanvraag. Indien een belanghebbende verzoekt om herziening van een ambtshalve genomen besluit (zoals een mestboete), dan is het artikel in zoverre niet rechtstreeks van toepassing. Uit de rechtspraak volgt echter dat de bestuursrechter ook bij een verzoek om terug te komen van een eerder genomen ambtshalve besluit de vraag dient te beantwoorden of er sprake is van nieuwe feiten of veranderde omstandigheden in de zin van artikel 4:6 Awb (ECLI:NL:RVS:2012:BX3902).

Het CBb oordeelt in het geval van de boer dat nieuwe rechtspraak volgens vaste jurisprudentie geen nieuw gebleken feit of veranderde omstandigheid is (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RVS:2010:BM4952). Dat is niet anders als in die rechtspraak wordt gewezen op een mogelijke schending van fundamentele rechten (ECLI:NL:CRVB:1998:AN5612). De gedachte hierachter is de rechtszekerheid. Nieuw tot stand gekomen jurisprudentie is op zichzelf geen grond voor het doorbreken van rechtens onaantastbare besluiten. Hetzelfde geldt voor wetwijzigingen (Parl. Gesch. Awb I, p. 246 ECLI:NL:RVS:2005:AU4987) en beleidswijzigingen (ECLI:NL:CRVB:2012:BY1787).

Ter zitting gaf de minister aan omwille van de rechtszekerheid zeer terughoudend om te gaan met verzoeken om herziening van besluiten met formele rechtskracht. De minister wijkt alleen van het beleid af als sprake is van voortschrijdend 'technisch' inzicht. Wat onder 'technisch' wordt verstaan, maakt het boetebeleid (Meststoffenwet 2020) niet duidelijk. In het beleid staat alleen dat een verzoek om herziening wordt gehonoreerd als het besluit 'evident onredelijk' is. Het moet daarbij gaan om feiten of omstandigheden die na de eerdere beschikking zijn voorgevallen en die niet vóór die beslissing konden worden aangevoerd.

Het criterium 'evident onredelijk' suggereert dat een belangenafweging moet plaatsvinden. Die belangenafweging maakt het CBb ook in het geval van de boer. Het CBb oordeelt dat de enkele omstandigheid dat

ná het onherroepelijke besluit voor de boer positieve rechtspraak is geweest, onvoldoende is voor de stelling dat de mestboete evident onredelijk is. Daarbij is van belang dat de minister alle mestboetes destijds op dezelfde manier beoordeelde en oplegde, aldus het CBb. Vervolgens wijst het CBb erop dat de boer (althans, zijn gemachtigde) er in 2014 geen punt van heeft gemaakt dat de handhavingmarges geheim of onduidelijk waren, terwijl hij dat punt toen wel had kunnen maken. Ook daarom is volgens het CBb geen sprake van evidente onredelijkheid. De les die daaruit kan worden getrokken is dat goede raad (en rechtsbijstand) goud waard is.

De lat voor herziening van mestboetes met formele rechtskracht ligt dus hoog. Een zoektocht op rechtspraak.nl naar gegronde beroepen op deze uitzondering leverde nul treffers op.

R. Ligtvoet