

nieuw besluit te nemen op het bezwaar met inachtneming van deze uitspraak;

- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 168 aan appellant te vergoeden.

#### Noot

Op 2 mei 2018 (AB 2018/224, m.nt. Ortlep) heeft de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State, volgend op een conclusie van staatsraad A-G Widdershoven (ECLI:NL:RVS:2018:249), waarin de inbreng van de meedenkers naar aanleiding van een internetconsultatie is verwerkt, – kort gezegd – tot uitdrukking gebracht dat een bestuurlijke waarschuwing als onderdeel van een wettelijk sanctieregime een besluit is (zie hierover P.H.J. de Jonge & A.M. Plooi, 'Bestuurlijke waarschuwing: besluit of niet?', *Gst.* 2018/87, p. 460–465).

Die uitspraak en conclusie gaan evenwel ook over een ander onderwerp dan het besluitkarakter van de bestuurlijke waarschuwing. Zij gaan namelijk tevens over het onderwerp van de formele rechtskracht met betrekking tot ketenbesluitvorming. Staatsraad A-G Widdershoven heeft op basis van met name de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB 3 februari 2016, AB 2016/123, m.nt. Ortlep; CRvB 21 juli 2015, AB 2015/333, m.nt. Stijnen; CRvB 4 maart 2015, AB 2015/176, m.nt. Ortlep) terecht geconcludeerd dat de formele rechtskracht 'alleen geldt voor het in rechte onaantastbare besluit [...], dat wil zeggen voor de rechtshandeling en het rechtsgevolg waarop zij is gericht, en niet voor de aan [het besluit] ten grondslag gelegde oordelen van feitelijk en juridische aard' (punt 5.12). De grote kamer van de Afdeling bestuursrechtsspraak heeft hiermee 'in lijn' geoordeeld, zij het dat de formulering deels anders is (r.o. 6.3).

In zijn conclusie heeft staatsraad A-G Widdershoven opgemerkt dat hij geen rechtspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven op dit punt heeft aangetroffen (punt 5.12). De bovenstaande uitspraak is gepubliceerd omdat hierin met enige goede wil een bevestiging van het bovenstaande kan worden gelezen (voor oudere rechtspraak zij gewezen op R. Ortlep, *De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke rechtsvaststellingen in het licht van het Unierecht*, Deventer: Kluwer 2011, p. 250–251). Waarom het College van Beroep voor het bedrijfsleven niet verwijst naar de conclusie van staatsraad A-G Widdershoven en/of de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling bestuursrechtsspraak is mij onduidelijk. Ook daarom heb ik in deze annotatie vermeden om te constateren dat er thans rechts-eenheid bestaat over de leer van de formele

rechtskracht met betrekking tot ketenbesluitvorming.

R. Ortlep

#### AB 2018/311

##### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

22 mei 2018, nr. 17/1201

(Mr. S.C. Stuldreher)

m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:1, 5:32 Awb

ECLI:NL:CBB:2018:195

##### **Last moet duidelijk vermelden dat deze strekt tot het beëindigd houden van de overtreding als dat de bedoeling is.**

*Het College is van oordeel dat, gelet op de manier waarop de bij dit besluit opgelegde last onder dwangsom is geformuleerd, twijfel bestaat over de vraag of deze opgelegde last onder dwangsom ook ziet op het voorkomen van herhaling. Hiertoe wordt overwogen dat in dit besluit niet staat vermeld dat het gaat om een last ter voorkoming van herhaling en daaruit ook overigens niet duidelijk valt op te maken dat de last mede ter voorkoming van herhaling strekt. Hierbij is van belang dat de last onder dwangsom niets vermeldt over de omstandigheden waaruit zou moeten worden afgeleid dat deze last (mede) strekt ter voorkoming van herhaling (zie wat betreft deze omstandigheden onder meer de uitspraak van het College van 27 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424). Bovendien blijkt uit de last onder dwangsom ook niet eenduidig dat het verbeuren van een dwangsom is gekoppeld aan het opnieuw begaan van de betreffende overtreding. De enkele vermelding dat de last onder dwangsom gedurende twee jaar van toepassing is, maakt ook niet dat de last onder dwangsom van 25 maart 2015 moet worden aangemerkt als een last ter voorkoming van herhaling.*

*Het College is voorts van oordeel dat, gelet op de manier waarop de last onder dwangsom van 25 maart 2015 is geformuleerd, eveneens twijfel kan bestaan over de vraag of deze last ook ziet op het ongedaan houden van de overtredingen. In het besluit wordt appellante gevraagd per direct de hiervoor in 1.1 weergegeven maatregel te nemen om ervoor te zorgen dat zij de gezondheid en het welzijn van haar dieren niet langer benadeelt, zonder dat hierbij is vermeld dat appellante de overtreding blijvend ongedaan dient te houden of de opgelegde maatregel voortdurend moet worden uitgevoerd.*

*Gelet op het voorgaande gaat het College ervan uit dat verweerder bij het besluit van 25 maart 2015 een last onder dwangsom, strekkende tot het ongedaan maken van de betreffende overtreding heeft opgelegd. Nu de maatregel volgens dit besluit per direct moet worden genomen, wordt de dwangsom ook per direct verbeurd, indien bij hercontrole door verweerder wordt geconstateerd dat geen uitvoering is gegeven aan de maatregel.*

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 22 mei 2018 in de zaak tussen:

Maatschap naam 1 en naam 2, appellante, (gem.: mr. J.L. Baar),

en

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder (gem.: mr. N. Turuçlu).

### Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2017 (het primaire besluit) heeft verweerder beschikt omtrent de invordering van een dwangsom van € 1.000.

Bij besluit van 21 juli 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellante ongegrond verklaard.

Appellante heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 januari 2017. Appellante heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Voor verweerder is voorts J.F.W.M. de Klerk verschenen.

### Overwegingen

1. Het College gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

1.1 Bij besluit van 25 maart 2015 heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom opgelegd vanwege overtreding van de Wet dieren. Daarbij is aan appellante de volgende maatregel opgelegd:

“Ik vraag u om de volgende maatregel per direct te nemen: Zorg dat uw runderen over een toereikende hoeveelheid vers en schoon drinkwater kunnen beschikken. Dit water moet goed toegankelijk zijn voor uw runderen.”

Indien aan deze maatregel niet wordt voldaan, verbeurt appellante per overtreding per controle een bedrag van € 1.000 tot een maximum van € 3.000. Deze last onder dwangsom is gedurende twee jaar van toepassing.

1.2 Bij besluit van 21 juli 2017 heeft verweerder het bezwaar van appellante tegen de last on-

der dwangsom van 25 maart 2015 ongegrond verklaard en de last gehandhaafd.

1.3 Bij brief van 23 april 2015 heeft verweerder appellante laten weten dat tijdens de controle op 14 april 2015 is gebleken dat zij heeft voldaan aan de last.

1.3 Op 23 januari 2017 is een hercontrole uitgevoerd op het bedrijf van appellante. Daarbij is geconstateerd dat appellante de haar bij last onder dwangsom van 25 maart 2015 opgelegde maatregel niet heeft uitgevoerd.

1.4 Naar aanleiding hiervan heeft verweerder met het primaire besluit beschikt omtrent de invordering van een dwangsom van € 1.000.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van appellante tegen het primaire besluit ongegrond verklaard. Verweerder heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat appellante niet heeft voldaan aan de in de last onder dwangsom van 25 maart 2015 opgelegde maatregel. Hieraan doet niet af dat appellante tijdens de hercontrole van 14 april 2015 wel aan de last had voldaan. Verweerder stelt dat hij tijdig gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid tot invordering van de dwangsom, nu voornoemde last gedurende twee jaar van toepassing is gebleven.

3. Appellante betoogt dat de bevoegdheid van verweerder tot invordering is verjaard en derhalve geen invorderingsbeschikking meer kan worden genomen. Zij voert hiertoe aan dat het verbeurd raken van de dwangsom niet afhankelijk is van het moment van de controle, maar dat de dwangsom van rechtswege wordt verbeurd en dat de betalingsverplichting derhalve niet pas op het moment van de invorderingsbeschikking ontstaat. Volgens appellante ziet de last onder dwangsom op de beëindiging van de destijds geconstateerde overtreding, hetgeen ook is geschied blijkens de controle op 14 april 2015, en niet op het ongedaan houden van de overtreding. Het gaat in dit geval voorts niet om een last ter voorkoming van herhaling, zodat een looptijd van twee jaar zinledig is, aldus appellante.

4. Ingevolge artikel 5:32a, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb) wordt bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding of het voorkomen van verdere overtreding, een termijn gesteld gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

Ingevolge artikel 5:32b, eerste lid, van de Awb stelt het bestuursorgaan de dwangsom vast hetzij op een bedrag ineens, hetzij op een bedrag per tijdseenheid waarbinnen de last niet is uitgevoerd, dan wel per overtreding van de last.

Ingevolge artikel 5:33 van de Awb wordt een verbeurde dwangsom betaald binnen zes weken nadat zij van rechtswege is verbeurd.

Ingevolge artikel 5:35 van de Awb verjaart in afwijking van artikel 4:104 de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom door verloop van een jaar na de dag waarop zij is verbeurd.

Ingevolge artikel 5:37, eerste lid, van de Awb beslist het bestuursorgaan, alvorens aan te manen tot betaling van de dwangsom, omtrent de invordering van een dwangsom.

5.1 Het College stelt voorop dat, anders dan verweerder ter zitting heeft gesteld, de strekking van de last onder dwangsom van 25 maart 2015 kan worden beoordeeld in het kader van de invorderingsbeschikking, voor zover dit van belang is voor de beantwoording van de vraag of en tot welk bedrag een dwangsom is verbeurd en of de bevoegdheid tot invordering al dan niet is verjaard. Gelet op artikel 5:32b, eerste lid, van de Awb dient immers te worden beoordeeld of de opgelegde last al dan niet is uitgevoerd en tot welk bedrag dwangsommen zijn verbeurd, terwijl gelet op artikel 5:35 van de Awb het tijdstip waarop de dwangsom van rechtswege is verbeurd, bepalend is voor de in deze bepaling geregelde verjaringstermijn. De manier waarop de opgelegde last is geformuleerd heeft dan ook betekenis voor de beoordeling van de strekking van genoemde last, (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1860), in het kader van voornoemde aspecten.

5.2 Bij besluit van 25 maart 2015 heeft verweerder appellante gelast om per direct de beschreven maatregel te nemen onder oplegging van een dwangsom van € 1.000 per overtreding per controle, tot een maximum van € 3.000. Bij brief van 23 april 2015 heeft verweerder appellante laten weten dat zij aan deze last heeft voldaan.

5.3 Met het primaire besluit heeft verweerder een dwangsom ingevorderd, omdat op een later moment, 23 januari 2017, is geconstateerd dat appellante de in het besluit van 25 maart 2015 beschreven maatregel niet heeft uitgevoerd. Verweerder heeft hiertoe ter zitting van het College gesteld dat met het besluit van 25 maart 2015 is bedoeld aan appellante een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van overtreding van de Wet dieren op te leggen, dat uit de controle op 23 januari 2017 is gebleken dat sprake is van herhaling van de eerder geconstateerde overtreding en appellante daarom opnieuw een dwangsom van € 1.000 heeft verbeurd. Het College ziet zich dan ook eerst gesteld voor de vraag of de bij besluit van 25 maart 2015 opgelegde last onder dwangsom, gelet op de formulering van deze last, er (mede) toe strekt appellante een last onder dwangsom, gericht op het voorkomen van herhaling van genoemde overtreding op te leggen. Het College beantwoordt deze vraag ontkennend en overweegt daartoe als volgt.

5.4 Het College is van oordeel dat, gelet op de manier waarop de bij dit besluit opgelegde last onder dwangsom is geformuleerd, twijfel bestaat over de vraag of deze opgelegde last onder dwangsom ook ziet op het voorkomen van herhaling. Hiertoe wordt overwogen dat in dit besluit niet staat vermeld dat het gaat om een last ter voorkoming van herhaling en daaruit ook overigens niet duidelijk valt op te maken dat de last mede ter voorkoming van herhaling strekt. Hierbij is van belang dat de last onder dwangsom niets vermeldt over de omstandigheden waaruit zou moeten worden afgeleid dat deze last (mede) strekt ter voorkoming van herhaling (zie wat betreft deze omstandigheden onder meer de uitspraak van het College van 27 oktober 2009, ECLI:NL:CBB:2009:BK1424). Bovendien blijkt uit de last onder dwangsom ook niet eenduidig dat het verbeuren van een dwangsom is gekoppeld aan het opnieuw begaan van de betreffende overtreding. De enkele vermelding dat de last onder dwangsom gedurende twee jaar van toepassing is, maakt ook niet dat de last onder dwangsom van 25 maart 2015 moet worden aangemerkt als een last ter voorkoming van herhaling.

5.5 Het College is voorts van oordeel dat, gelet op de manier waarop de last onder dwangsom van 25 maart 2015 is geformuleerd, eveneens twijfel kan bestaan over de vraag of deze last ook ziet op het ongedaan houden van de overtredingen. In het besluit wordt appellante gevraagd per direct de hiervoor in 1.1 weergegeven maatregel te nemen om ervoor te zorgen dat zij de gezondheid en het welzijn van haar dieren niet langer benadeelt, zonder dat hierbij is vermeld dat appellante de overtreding blijvend ongedaan dient te houden of de opgelegde maatregel voortdurend moet worden uitgevoerd.

5.6 Gelet op het voorgaande gaat het College ervan uit dat verweerder bij het besluit van 25 maart 2015 een last onder dwangsom, strekkende tot het ongedaan maken van de betreffende overtreding heeft opgelegd. Nu de maatregel volgens dit besluit per direct moet worden genomen, wordt de dwangsom ook per direct verbeurd, indien bij hercontrole door verweerder wordt geconstateerd dat geen uitvoering is gegeven aan de maatregel.

5.7 Verweerder heeft bij brief van 23 april 2015 aan appellante laten weten dat zij heeft voldaan aan de last. Gelet op hetgeen hiervoor in 5.4 tot en met 5.6 is overwogen over de strekking van de last, betekent dit dat verweerder niet op een later moment alsnog kan beschikken omtrent de invordering van een dwangsom op basis van de last onder dwangsom van 25 maart 2015. Gelet hierop was verweerder na de eerdere constatering dat aan deze last is voldaan, niet bevoegd om

bij het primaire besluit te beschikken omtrent de invordering van een dwangsom wegens het door appellante begaan van dezelfde overtreding als die welke ten grondslag lag aan de last onder dwangsom van 25 maart 2015.

6. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Omdat sprake is van een onherstelbaar gebrek, ziet het College aanleiding zelf in de zaak te voorzien door het primaire besluit te herroepen. Gelet hierop wordt aan de beroepsgrond van appellante omtrent de verjaring van de invorderingsbevoegdheid niet toegekomen.

7. 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 € 1.002 (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift en 1 punt voor het indienen van het beroepschrift met een waarde per punt van € 501 en een wegingsfactor 1). Voor het verschijnen ter zitting van het College is reeds 1 punt toegekend bij de proceskostenveroordeling in 17/1200, waarvan de behandeling gelijktijdig heeft plaatsgevonden.

### Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het primaire besluit en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 333 aan appellante te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.002.

### Noot

1. Deze enkelvoudige uitspraak van het CBB in een vrij eenvoudige casus vond ik aardig om in de AB op te nemen omdat het weer eens illustreert hoe belangrijk een precieze formulering van een lastgeving is.

2. Appellante is in 2015 het volgende gelast: “[z]org dat uw runderen over een toereikende hoeveelheid vers en schoon drinkwater kunnen beschikken. Dit water moet goed toegankelijk zijn voor uw runderen.”

Voor elke overtreding verbeurt appellante een dwangsom van € 1.000. De last blijft twee jaar van kracht volgens het besluit. Na een hercontrole stuurt verweerder appellante een brief met de mededeling dat aan de last is voldaan. Anderhalf jaar later wordt weer gecontroleerd en daarbij

blijkt appellante toch weer in overtreding te zijn. Verweerder vordert de dwangsom in.

3. Wat heeft verweerder appellante nu precies gelast? Het CBB komt tot de conclusie dat de last enkel zag op het opheffen van de destijds gesignaleerde overtreding en niet op het voorkomen van een herhaling daarvan. Dat betekent dat toen appellante bij de hercontrole bleek te hebben voldaan aan de last, daarmee de kous in feite af was. Dat appellante later nogmaals een overtreding begaat is wellicht aanleiding voor een nieuwe last, maar kan niet leiden tot de verbeurte van een dwangsom op basis van de oorspronkelijke last. Dat lijkt mij een terecht oordeel. Al helemaal omdat het bestuursorgaan dit had kunnen voorkomen door gewoon de last goed op te schrijven (voor de liefhebber verwijs ik naar een blog van mijn hand daarover met de totaal pretentieuze titel ‘Zo schrijft u de perfecte last: 3 tips voor handhavingsjuristen’:

<https://goo.gl/gb15Ns>). Ter zijde: voor de Klare Taal-liefhebbers die zuchten als ze weer eens in een besluit lezen dat de overtreder wordt gelast om de overtreding “te beëindigen en beëindigd te houden”: dat zinnetje heeft dus gewoon nog een functie.

T.N. Sanders

### AB 2018/312

#### COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFS-LEVEN

15 juni 2017, nr. 15/834

(Mrs. R.C. Stam, H.L. van der Beek, T.P.J.N. van Rijn)  
m.nt. J.E. van den Brink

Art. 68 lid 1 en 6 Verordening 73/2009/EG; communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007–2013; art. 31 lid 2, art. 34 lid 3 en 6 Regeling GLB-inkomenssteun 2006

ECLI:NL:CBB:2017:248

**Unierechtelijke verordening en richtsnoeren zijn enkel gericht tot de lidstaten en er vloeien geen rechtstreeks tot particulieren gerichte verplichtingen uit voort. Daarom kunnen zij niet aan de subsidieontvanger worden toegeworpen.**

*Op grond van art. 68 lid 1 en 6 Verordening 73/2009/EG van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers (Ver-*