

5. Cash-man zal dus ‘gedeeltelijk giraal-man’ moeten worden, wil hij boeteloos door het leven kunnen.
T.N. Sanders

AB 2022/212

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

26 april 2022, nr. 20/426 en 20/427
(Mrs. H.L. van der Beek, W.A.J. van Lierop,
A. Venekamp)
m.nt. T.N. Sanders

Art. 5:24 lid 2, art. 5:25 lid 3 Awb

ECLI:NL:CBB:2022:187

Mondeling door toezichthouder verlengde begunstigingstermijn rechtsgeldig omdat het later is vastgelegd in een schriftelijk stuk van de toezichthouder. Begunstigingstermijn met terugwerkende kracht verlengd door bestuursorgaan. CBb wijkt daarmee op twee punten af van rechtspraak ABRvS.

Voor het College staat vast dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn om te voldoen aan de bij de last opgelegde maatregelen liep tot 11 januari 2018 om 14.00 uur. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat ten tijde van de hercontrole op 11 januari 2018 omstreeks 16.30 uur de runderen, plusminus twintig schapen en de drie geiten nog steeds niet op een juiste wijze werden gehouden en dat appellant de overtredingen in zoverre dus niet had beëindigd. Uit het rapport van bevindingen blijkt voorts dat verweerder appellant na afloop van de hercontrole op 11 januari 2018 (en dus ook na afloop van de oorspronkelijke begunstigingstermijn) mondeling een nieuwe begunstigingstermijn heeft gegeven – 12 januari 2018 om 10.00 uur – om alle maatregelen te nemen. Naar het oordeel van het College is de in het rapport van bevindingen vermelde mondelinge verlening van een nieuwe begunstigingstermijn als zodanig kenbaar uit een schriftelijk stuk (het rapport van bevindingen, hiervoor geciteerd onder 1.3) en wordt daarmee voldaan aan de in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde eis van een schriftelijke beslissing; het College verwijst naar de memorie van toelichting op artikel 1:3 van de Awb, Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 36-37.

Uitspraak in de zaken tussen:

Naam 1, appellant, (gemachtigde: mr. L.M. van den Ende),
en
De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gemachtigde: mr. B.M. Kleijs),
en
De Staat der Nederlanden (Minister van Justitie en Veiligheid), de Staat.

Procesverloop

Bij besluit van 10 januari 2018 (het primaire besluit) heeft verweerder aan appellant een last onder bestuursdwang opgelegd wegens overtreding van de Wet dieren en het Besluit houders van dieren.

Bij besluit van 27 augustus 2018 (het kostenbesluit) heeft verweerder de kosten van de bestuursdwang vastgesteld op € 11.496,32.

Bij besluit van 2 april 2020 (het bestreden besluit I) heeft verweerder het bezwaar van appellant gericht tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Bij besluit van 15 april 2020 (het bestreden besluit II) heeft verweerder het bezwaar van appellant gericht tegen het kostenbesluit gegrond verklaard en het kostenbesluit herroepen in die zin dat de kosten van de bestuursdwang worden vastgesteld op € 7.928,75.

Appellant heeft tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld. Het beroep tegen het bestreden besluit I is geregistreerd onder zaaknummer 20/426 en het beroep tegen het bestreden besluit II onder zaaknummer 20/427.

Verweerder heeft een verweerschrift en nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 november 2021. Appellant is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Aan de zijde van appellant is tevens verschenen zijn zoon, [naam 2]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde.

Het College heeft de Staat als partij aangemerkt in verband met het verzoek tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Overwegingen

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

1.1 Appellant is veehouder. Op 10 januari 2018 heeft een toezichthouder van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) in aanwezigheid van onder anderen een dierenarts van de NVWA een controle verricht op het bedrijf

van appellant. De toezichthouder heeft de bevindingen van deze controle neergelegd in het rapport van bevindingen van 1 februari 2018 (rapport van bevindingen). Het rapport van bevindingen vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constatering:

“(…) De aanleiding van de controle waren 3 e-mail berichten van de Milieudienst IJmond (…), een e-mail verstuurd op 26 september 2017, een e-mail verstuurd op 31 oktober 2017 en een e-mail verstuurd op 07 november 2017: runderen worden gehouden op en rondom het voer en tussen de troep.

(…)

Locatie (...) te plaats 1

(…)

Runderen, A op het overzicht

(…)

Door het houden van rundvee op de voornoemde wijze werd niet voldaan aan:

- Artikel 2.1 lid 1 Wet dieren en artikel 2.2. lid 8 Wet dieren;
- Artikel 1.6 lid 3, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 1.7. onder a, b, d, e en f, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 1.8. lid 2, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 2.4. lid 1, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 2.5. lid 3, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 2.36, lid 1 Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren;
- Artikel 2.44 lid 1, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

(…)

Schapen, B op het overzicht:

(…)

Door het houden van de schapen in de voornoemde stal werd niet voldaan aan:

- Artikel 2.1 lid 1 Wet dieren en artikel 2.2. lid 8 Wet dieren.
- Artikel 1.7. onder a, b, c, d, e en f, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 1.8. lid 2, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

– Artikel 2.4., lid 1, 2 en 5, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

– Artikel 2.5. lid 3, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

Schapen (rammen), C op het overzicht:

(…)

Door het houden van de schapen in de voornoemde stal werd niet voldaan aan:

- Artikel 2.1 lid 1 Wet dieren en artikel 2.2. lid 8 Wet dieren.
- Artikel 1.7. onder a, b, d en e, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 1.8. lid 2, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 2.4., lid 1, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 2.5. lid 3, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

(…)

Locatie (...) plaats 2

(…)

Door het houden van de schapen op de bouwplaats en op het weiland werd niet voldaan aan:

- Artikel 2.1 lid 1 Wet dieren en artikel 2.2. lid 8 Wet dieren.
- Artikel 1.6. lid 3, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 1.7. onder a, b en e, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.
- Artikel 2.4., lid 1, Besluit houders van dieren, gelet op artikel 2.2 lid 10 van de Wet Dieren.

(…)”

1.2 Bij het primaire besluit heeft verweerder aan appellant ten aanzien van de schapen, geiten, kalveren en runderen die appellant hield aan de (...) te plaats 1 en de (...) te plaats 2 een last onder bestuursdwang opgelegd wegens overtreding van de in het rapport van bevindingen genoemde wettelijke bepalingen. Aan appellant zijn de volgende maatregelen opgelegd, waarbij appellant de maatregelen 1 en 2 per direct diende te nemen en de overige maatregelen voor 11 januari 2018 om 14.00 uur:

“1. Water

U dient ervoor zorg te dragen dat al uw dieren de beschikking hebben over een toereikende hoeveelheid schoon en vers drinkwater van passende kwaliteit. Tijdens de controles is ge-

bleken dat er dieren werden gehouden die niet de beschikking hadden over voldoende kwalitatief goed drinkwater. Dit is een overtreding van artikel 1.7, lid f en artikel 2.4 lid 7 van Besluit houders van dieren.

2. Voer

U dient ervoor zorg te dragen dat uw dieren van een toereikende hoeveelheid gezond en voor de soort en de leeftijd geschikt voer te voorzien. Zorg ervoor dat u uw dieren zo voert dat ze hierdoor niet onnodig lijden of schade oplopen. Zorg daarbij ook dat het voer niet wordt bevuild. Tijdens de controle is vastgesteld dat het voer wordt aangeboden op een ongeschikte ondergrond. Dit is een overtreding van artikel 1.7 onder e en artikel 2.4 lid 7 van het Besluit houders van dieren.

3. Schone, droge, comfortabele en hygiënische ligplaatsen

U dient ervoor zorg te dragen dat uw dieren te allen tijde over een schone, droge, comfortabele en hygiënische ligplaatsen kunnen beschikken. Tijdens de controle waren de ligplaatsen voor de dieren welke binnen werden gehuisvest bevuild. De schapen werden gehouden in te natte weilanden. Dit is een overtreding van artikel 1.7 onder d van het Besluit houders van dieren.

4. Schone, droge, comfortabele en hygiënische huisvesting

U dient ervoor zorg te dragen dat uw dieren te allen tijde over een schone, droge, comfortabele en hygiënische huisvesting kunnen beschikken. Zorg ervoor dat de stallen voor de kalveren op een passende wijze worden gereinigd en ontsmet teneinde kruiscontaminatie en ziekteverwekkers te voorkomen. Tijdens de controle is vastgesteld dat de stallen/hokken waarin de dieren werden gehouden bevuild waren. Dit is een overtreding van artikel 1.7 onder d van het Besluit houders van dieren.

5. Geschikte huisvesting

Zorg dat de hokken en de verblijven van uw dieren geschikt zijn voor de diersoort dat u hierin houdt. Zo zorgt u ervoor dat de dieren op de juiste wijze gehouden kunnen worden en u aan hun soort specifieke behoefte voldoet. Tijdens de controle is vastgesteld dat de stallen/hokken waarin de dieren houdt ongeschikt zijn voor het type dier. Zorg daarbij ook dat de dieren zich niet kunnen verwonden en/of beschadigen. Dit is een overtreding van artikel 1.6 lid 2 van het Besluit houders van dieren.

6. Klauwproblemen

Zorg samen met een professional voor een behandelplan omtrent de klauwverzorging van

uw dieren en voer dit volgens afspraak uit. Tijdens de controle is gebleken dat niet alle klauwen van de dieren op een juiste wijze waren verzorgd en behandeld. Dit is een overtreding van artikel 1.7 onder c, artikel 2.4 lid 4 en lid 5 van het Besluit houders van dieren.

7. Verzorging van dieren die ziek of gewond lijken

U dient er zorg voor te dragen dat een dier dat gewond of ziek lijkt onmiddellijk op een passende wijze wordt verzorgd en zo nodig wordt afgezonderd. Wanneer die zorg geen verbetering in de toestand van het dier brengt, raadpleeg dan zo spoedig mogelijk een dierenarts en volg zijn behandeladvies op. Tijdens de controle is vastgesteld dat er zieke, kreupele en magere schapen gehouden werden in een ongeschikte huisvesting. Dit zijn overtredingen van artikel 2.1 lid 1 en artikel 2.2 lid 8 Wet dieren en artikel 1.7 onder c en artikel 2.4 onder 4 Besluit houders van dieren.”

1.3 Op 11 januari 2018 omstreeks 16.30 uur heeft dezelfde toezichthouder in aanwezigheid van dezelfde toezichthoudend dierenarts en hercontrole verricht op het bedrijf van appellant. De bevindingen van deze controle zijn door de toezichthouder eveneens neergelegd in het rapport van bevindingen van 1 februari 2018. Hoewel op 11 januari 2018 49 schapen waren verkocht en afgevoerd en een aantal schapen op een juiste wijze werd gehouden, was de situatie met betrekking tot ongeveer twintig andere schapen echter ongewijzigd ten opzichte van de situatie tijdens de controle op 10 januari 2018. Ook zag de toezichthouder drie geiten lopen tussen materialen waaraan zij zich konden verwonden. Voorts zag, hoorde en voelde de toezichthouder dat het weiland waar runderen en kalveren werden gehouden te nat was om dieren te houden en dat geen van deze dieren de beschikking had over een droge en schone ligplaats. Ook zag de toezichthouder geen bijvoer voor de runderen. Het rapport van bevindingen vermeldt voorts:

“(…) Naar aanleiding van de hercontrole heb ik, naam toezichthouder NVWA, geconstateerd dat de runderen, plus minus 20 schapen en 3 geiten niet op een juiste wijze werden gehouden en dat appellant niet alle maatregelen zoals omschreven in het eerdere afgegeven besluit had genomen. Hierna heb ik, naam toezichthouder NVWA, telefonisch contact opgenomen met naam medewerker NVWA en hem op de hoogte gebracht van de aange troffen situatie tijdens de hercontrole. Ik heb naam medewerker NVWA uitgelegd dat op dit moment geen dieren in bewaring konden worden genomen omdat het ondertussen

donker was geworden en dat het te gevaarlijk was om in het donker nog dieren op te laden op het erf van de veehouderij van appelland. Ik hoorde naam medewerker NVWA zeggen dat NVWA appelland nog een nieuwe termijn aanbod om alle maatregelen te nemen zoals deze waren opgelegd in het eerder genoemde besluit. Ik hoorde naam medewerker NVWA zeggen dat zij appelland tot 12 januari 2018 10:00 uur de tijd gaven om alle maatregelen te nemen. Na het gesprek met naam medewerker NVWA heb ik de beslissing van NVWA aan naam appelland medegedeeld. Hierna zijn wij van het erf gegaan. Omdat ik, naam toezichthouder NVWA, gezien had dat appelland op 11 januari 2018 aan het einde van de middag nog niet alle maatregelen had genomen heb ik telefonisch contact gehad met naam medewerker NVWA en het eventueel meevoeren en opslaan van dieren besproken. NVWA heeft beslist om alvast transport te organiseren voor vrijdag 12 januari 2018. (...)"

1.4 Op 12 januari 2018 omstreeks 10.00 uur is het bedrijf van appelland opnieuw bezocht door dezelfde toezichthouder en toezichthoudend dierenarts. De bevindingen van deze (tweede) hercontrole zijn door de toezichthouder eveneens neergelegd in het rapport van bevindingen. Dit rapport vermeldt, voor zover hier van belang, de volgende constatering:

"(...) Op vrijdag 12 januari 2018 omstreeks 10:00 uur bevonden wij, namen dierenarts en toezichthouder NVWA, ons op de parkeerplaats voor de kaasboerderij aan de adres te plaats 1. Ik zag dat het transport voor het eventueel afvoeren van vee klaar stond. (...) Nadat wij de deur hadden opengemaakt zagen en telde wij 15 kalveren en een plat liggen schaap, het schaap met een zwarte stip op het oor en een blauw merk op de kont. Wij zagen dat deze kalveren werden gehouden tussen materialen met uitsteeksels en scherpe randen, dat de dieren niet de beschikking hadden over water en voer. Wij zagen dat het donker was in de voornoemde ruimte. Wij zagen dat de schuur ongeschikt was om dieren te houden. (...)"

Hierna heb ik, naam toezichthouder NVWA, telefonisch contact opgenomen met naam medewerker NVWA. Ik heb naam medewerker NVWA de situatie uitgelegd waarna ik de opdracht van NVWA kreeg om de 15 kalveren mee te laten voeren en op te laten slaan. Tijdens het opladen van de kalveren zag ik, naam toezichthouder NVWA, de 3 geiten weer in de oude vieze donkere schapenstal tussen materialen waaraan de dieren zich konden verwonden. Na overleg met naam medewerker

NVWA is besloten om ook de 3 geiten mee te laten voeren en op te laten slaan. (...)"

1.5 Appelland heeft op 10 januari 2018 een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend (aanvankelijk bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland), teneinde het primaire besluit te schorsen met een redelijke termijn zodat maatregelen kunnen worden getroffen. Appelland heeft het verzoek om een voorlopige voorziening ter zitting van de voorzieningenrechter van het College van 12 januari 2018 te 15.00 uur ingetrokken.

1.6 Bij het kostenbesluit heeft verweerder de kosten van bestuursrechtelijke handhaving bij appelland in rekening gebracht, omdat appelland niet heeft voldaan aan de bij het primaire besluit opgelegde last onder bestuursdwang. Verweerder heeft bij appelland een bedrag van € 11.496,32 in rekening gebracht voor de kosten van het meevoeren en elders onderbrengen van vijftien kalveren en drie geiten. De opbrengst van verkochte dieren heeft verweerder met die kosten verrekend. Als bijlage bij het kostenbesluit heeft verweerder een kostenoverzicht gevoegd dat het volgende inhoudt:

"In rekening gebrachte kosten (incl. BTW):

- Transportkosten
factuurnr. 20180016, 12 januari 2018 (3 geiten en 15 runderen naar opslaghouder) € 1.058,75
- factuurnr. 20180017, 12 januari 2018 (niets geladen) € 847
- factuurnr. 20180018, 12 januari 2018 (niets geladen) € 1.129
- factuurnr. 20180019, 12 januari 2018 (wagen met hekken) € 795,45
- Opvangkosten
factuurnr. 180142, 12 t/m 31 januari 2018 (starttarief, stalling) € 3.033,47
- factuurnr. 180212, 1 t/m 28 februari 2018 (stalling) € 4.073,59
- factuurnr. 180270, 1 t/m 14 maart 2018 (stalling) € 2.081,08
- Dierenartskosten
factuurnr. 180220, januari en februari 2018 (medische kosten, onderzoek/behandeling, faeces onderzoek, visite, medicatie) € 302,98
- Totaal van werkelijk gemaakte kosten: € 13.321,32
- In mindering gebrachte kosten (incl. BTW):
- Opbrengsten overdracht aan derden verkoop 3 geiten en 7 runderen € 1.825
- Totaal in mindering gebrachte kosten: € 1.825
- Totaal door u te betalen incl. BTW € 11.496,32"

1.7 De factuur met nummer 20180017 vermeldt dat de vrachtwagen om 8.00 uur van huis is vertrokken en om 9.15 uur op de laadplaats is

gearriveerd. Om 12.00 uur is de vrachtwagen weer vertrokken, waarna deze om 13.00 uur thuis arriveerde. De factuur met nummer 20180018 houdt in dat de vrachtwagen om 7.30 uur van huis is vertrokken en om 9.50 uur op de laadplaats is gearriveerd. Om 12.00 uur is de vrachtwagen weer vertrokken, waarna deze om 14.10 uur thuis arriveerde. Beide vrachtwagens hebben niets geladen.

1.8 De factuur met nummer 20180019 vermeldt dat de vrachtwagen (met hekken) om 07.15 uur van huis is vertrokken en om 09.30 uur op de laadplaats is gearriveerd. Om 12.00 uur is de vrachtwagen weer vertrokken, waarna deze om 14.10 uur thuis arriveerde.

1.9 De toezichthouder en de toezichthoudend dierenarts hebben op 21 augustus 2019 ten behoeve van de bezwaarprocedures een aanvullend rapport van bevindingen (aanvullend rapport van bevindingen) opgemaakt waarin zij de noodzaak van het meevoeren van de dieren op 12 januari 2018 nader toelichten. Het aanvullende rapport van bevindingen vermeldt, voor zover hier van belang, het volgende:

“(…)

Hercontrole 2

“(…)

Hierna heb ik, naam toezichthouder NVWA, telefonisch contact opgenomen TBM en de situatie uitgelegd en dat er geen andere geschikte ruimte op het erf was om de dieren onder te brengen. En dat deze ruimte ook niet binnen afzienbare tijd te maken was tussen deze enorme hopen rommel. Hierna heb ik de opdracht van TBM gekregen om de 15 kalveren mee te laten voeren en op te laten slaan. Tijdens het opladen van de kalveren zag ik, naam toezichthouder NVWA, de 3 geiten weer in de oude vieze donkere schapenstal tussen materialen waaraan de dieren zich konden verwonden. Na overleg met TBM is besloten om ook de 3 geiten mee te laten voeren en op te laten slaan omdat voor deze dieren ook geen geschikte ruimte was om deze dieren te huisvesten.

Hierbij verklaren wij, namen toezichthouder en dierenarts NVWA, het volgende:

Tijdens de hercontrole op vrijdag 12 januari 2018 waren geen mogelijkheden om de 15 kalveren en de 3 geiten, op het bedrijf van appellant en adres van het bedrijf, op een juiste wijze te huisvesten. Er waren geen geschikte ruimten beschikbaar, die aan wet en regelgeving voldeden en de naast gelegen weilanden waren te nat om dieren op te houden. De ligruimte van een stal voor kalveren moet onder andere comfortabel en zindelijk zijn en beschikt over een behoorlijke afvoer en is niet

schadelijk voor de kalveren. Deze ruimte was niet aanwezig op het erf en was niet te creëren. Appellant zag zelf ook in dat er geen mogelijkheden waren om zijn dieren op een juiste wijze te huisvesten anders had hij de 15 kalveren niet in een aparte ongeschikte feest-schuur weggestopt. Ik, naam toezichthouder NVWA, ben er van overtuigd dat appellant de 15 kalveren in de voornoemde ongeschikte ruimte had gezet om de kalveren buiten het zicht van de hercontrole te houden omdat hij wist dat er geen geschikte ruimte op zijn erf was om deze kalveren te huisvesten, appellant had immers gezegd dat hij ALLE runderen had verkocht. Appellant had bij de aanvang van de hercontrole niet gezegd dat hij nog 15 kalveren in een aparte schuur had ondergebracht. (...)

2.1 Bij het bestreden besluit I heeft verweerder het primaire besluit gehandhaafd. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de maatregelen op goede gronden zijn opgelegd en dat het duidelijk was voor appellant wat hij moest doen.

2.2 Bij het bestreden besluit II heeft verweerder het bezwaar gegrond verklaard en het kostenbesluit herroepen in die zin dat de kosten van bestuursdwang zijn vastgesteld op € 7.928,75. Tijdens de hercontrole op 11 januari 2018 bleek dat appellant de opgelegde maatregelen niet had uitgevoerd met betrekking tot de runderen, plusminus twintig schapen en drie geiten. Op 12 januari 2018 bleek dat de maatregelen nog steeds niet waren uitgevoerd met betrekking tot vijftien kalveren en drie geiten. Deze dieren zijn meegevoerd en opgeslagen, omdat de overtredingen niet ter plekke konden worden opgeheven. Dit blijkt uit het aanvullende rapport van bevindingen. Verweerder heeft de periode waarover kosten voor de opvang van de dieren worden berekend beperkt van 12 januari 2018 tot en met 18 februari 2018, in plaats van 14 maart 2018. Appellant had namelijk in een eerder stadium aangegeven dat hij afstand deed van de dieren en dat ze verkocht dan wel afgevoerd konden worden. Om die reden is op 13 februari 2018 de procedure tot verkoop in gang gezet. Het is redelijk om voor de feitelijke verkoop vijf dagen in acht te nemen. De kosten voor de opvang die minder in rekening worden gebracht betreffen een bedrag van € 3.567,57. Met betrekking tot de hoogte van de opbrengst van de verkochte dieren stelt verweerder dat de dieren bij opbod zijn verkocht en dat het bod van € 1.825 het hoogste bod was.

3. Appellant is het niet eens met de bestreden besluiten. Hij verzoekt het College hetgeen hij in de bezwaarfase heeft gesteld, als herhaald en ingelast te beschouwen. Voorts wijst hij erop dat anderhalf jaar na dato een aanvullend rapport

van bevindingen is opgesteld als toelichting op de hercontrole op 12 januari 2018. Vanwege het tijdsverloop geven deze bevindingen geen waarheidsgetrouw beeld. Het is onjuist dat er geen mogelijkheid was om de overtredingen ter plekke op te heffen; appellant had het geringe aantal dieren elders kunnen huisvesten of verkopen. De 45 runderen en 50 schapen waren inmiddels elders gehuisvest dan wel verkocht en van het terrein afgevoerd voordat het transport op 12 januari 2018 op locatie was gearriveerd. Er waren nog vijftien kalveren en drie geiten aanwezig op het terrein. Het vervoeren van kalveren is niet raadzaam. Desondanks zijn deze dieren meegevoerd. Dit is in strijd met de proportionaliteit. Daarbij komt dat appellant direct een voorlopige voorziening op 10 januari 2018 had aangevraagd bij de voorzieningenrechter van het College. Deze zitting heeft op 12 januari 2018 plaatsgevonden ten einde het meevoeren van de dieren te voorkomen. Verweerder wilde deze zitting en de uitspraak van de voorzieningenrechter niet afwachten en is doorgegaan met het meevoeren van het resterende kleine aantal dieren. In alle redelijkheid kon van verweerder worden verlangd dat er een alternatieve wijze van uitvoering van de last werd beproefd. Er is sprake van onzorgvuldigheid. Met betrekking tot de kostenposten voert appellant aan dat het voor rekening en risico van verweerder komt dat er twee vrachtwagens te veel zijn besteld voor het afvoeren van dieren. Ook de dranghekken waren overbodig. Verweerder had eerst moeten onderzoeken hoeveel dieren ter plaatse waren. Dit had simpelweg bij appellant kunnen worden nagevraagd dan wel geïnspecteerd, voordat verweerder onnodige kosten ging maken.

4. Verweerder merkt op dat alle gronden die appellant in beroep tegen het bestreden besluit I aanvoert, zien op de uitvoering van de last onder bestuursdwang. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij met het aanvullende rapport van bevindingen voldoende heeft aangetoond dat er geen mogelijkheid was de geconstateerde overtredingen ter plekke op te heffen. In een dergelijk geval heeft verweerder de bevoegdheid om zaken mee te voeren en op te slaan. Het proportionaliteitsbeginsel vereist in een dergelijke situatie niet dat verweerder samen met appellant gaat uitzoeken welk middel het meest geschikt is om de overtreding op te heffen. Dit te meer daar appellant op geen enkel moment heeft aangegeven, laat staan aannemelijk heeft gemaakt, een passende alternatieve oplossing te hebben. Verweerder verwijst in dit verband naar een uitspraak van het College van 18 september 2018 (ECLI:NL:CBB:2018:498). Verweerder hoeft niet eerst bij appellant te informeren of de op-

gelegde last was uitgevoerd, alvorens vrachtwagens te bestellen om de dieren mee te voeren en op te slaan. Daarnaast kan en hoeft niet tot het allerlaatste moment gewacht te worden met het maken van kosten voor de voorbereiding van bestuursdwang. Een vrachtwagen kan niet te allen tijde op afroep beschikbaar zijn, die zal enige tijd van tevoren besteld moeten worden om er zeker van te zijn dat de vrachtwagen daadwerkelijk aanwezig zal zijn.

Het beroep tegen het bestreden besluit I

5.1 Het College is van oordeel dat verweerder op basis van de in het rapport van bevindingen beschreven waarnemingen ten aanzien van de controle op 11 januari 2018 en de bijbehorende foto's terecht heeft vastgesteld dat appellant op die datum de hiervoor onder 1.1 vermelde wettelijke bepalingen heeft overtreden, waarnaar in het primaire besluit is verwezen. Voor zover appellant in beroep verwijst naar zijn in bezwaar aangevoerde standpunten, moet worden geoordeeld dat de enkele verwijzing naar het bezwaarschrift onvoldoende is om te spreken van een beroepsgrond waarop het College dient in te gaan, zodat het College daaraan voorbijgaat. Deze standpunten zijn immers al in het bestreden besluit I beoordeeld en appellant heeft niet onderbouwd in welk opzicht, in zijn visie, die beoordeling van verweerder ontoereikend was (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 15 juni 2021, ECLI:NL:CBB:2021:600).

5.2 Hieruit volgt dat verweerder bevoegd was om ter zake van genoemde overtredingen handhavend op te treden door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang.

5.3 Het beroep van appellant tegen het bestreden besluit I is derhalve ongegrond.

Het beroep tegen het bestreden besluit II

6.1.1 Voor het College staat vast dat de oorspronkelijke begunstigingstermijn om te voldoen aan de bij de last opgelegde maatregelen liep tot 11 januari 2018 om 14.00 uur. Uit het rapport van bevindingen blijkt dat ten tijde van de hercontrole op 11 januari 2018 omstreeks 16.30 uur de runderen, plusminus twintig schapen en de drie geiten nog steeds niet op een juiste wijze werden gehouden en dat appellant de overtredingen in zoverre dus niet had beëindigd. Uit het rapport van bevindingen blijkt voorts dat verweerder appellant na afloop van de hercontrole op 11 januari 2018 (en dus ook na afloop van de oorspronkelijke begunstigingstermijn) mondeling een nieuwe begunstigingstermijn heeft gegeven – 12 januari 2018 om 10.00 uur – om alle maatregelen te nemen. Naar het oordeel van het College is de in het rapport van bevindingen vermelde mondelinge

verlening van een nieuwe begunstigingstermijn als zodanig kenbaar uit een schriftelijk stuk (het rapport van bevindingen, hiervoor geciteerd onder 1.3) en wordt daarmee voldaan aan de in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neergelegde eis van een schriftelijke beslissing; het College verwijst naar de memorie van toelichting op artikel 1:3 van de Awb, *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 36–37*.

6.1.2 Ten tijde van de hercontrole op 12 januari 2018 vanaf 10.00 uur bleek appelllant ten aanzien van nog een aantal dieren (een aantal runderen en de plusminus twintig schapen) de overtredingen te hebben beëindigd. Evenwel bleek ook dat appelllant met betrekking tot vijftien kalveren en drie geiten niet had voldaan aan de maatregelen. Het College ziet geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de bevindingen van de hercontrole op 12 januari 2018. Appellant heeft deze bevindingen ook niet gemotiveerd betwist. Naar het oordeel van het College heeft verweerder dan ook terecht vastgesteld dat appelllant op 12 januari 2018 om 10.00 uur met betrekking tot vijftien kalveren en drie geiten niet had voldaan aan de bij de last onder bestuursdwang opgelegde maatregelen, zodat verweerder bevoegd was om ten aanzien van de vijftien kalveren en drie geiten tot toepassing van bestuursdwang over te gaan.

6.2 Bij het toepassen van bestuursdwang geldt als uitgangspunt dat het bestuursorgaan gehouden is te kiezen voor de minst bezwarende wijze om aan de overtreding een einde te maken. Naar het oordeel van het College heeft verweerder voldoende aannemelijk gemaakt dat het niet mogelijk was om de vijftien kalveren en de drie geiten, die uiteindelijk zijn meegevoerd, elders op het bedrijf van appelllant te huisvesten. Uit het aanvullende rapport van bevindingen van 21 augustus 2019 volgt dat de weilanden te nat waren om de dieren daar te houden, dat er binnen ook geen geschikte ruimten beschikbaar waren en dat deze ruimten evenmin binnen afzienbare tijd geschikt konden worden gemaakt, vanwege de grote hoeveelheid aanwezige voorwerpen. In het enkele tijdsverloop tussen de hercontrole en de datum waarop het aanvullende rapport van bevindingen is opgemaakt ziet het College geen reden om niet van de juistheid van de bevindingen van dat rapport uit te gaan. Verweerder mocht de vijftien kalveren en de drie geiten dus meevoeren en elders onderbrengen.

6.3 In geschil is voorts of verweerder de kosten voor de twee lege vrachtwagens en de vrachtwagen met dranghekken bij appelllant in rekening mocht brengen. Appellant betoogt dat verweerder eerst had moeten onderzoeken hoeveel dieren ter plaatse waren voordat verweerder

kosten ging maken voor het vervoer. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij ingevolge artikel 5:25, vierde lid, van de Awb en de wetsgeschiedenis daarbij ook de lege vrachtwagens en de vrachtwagen met dranghekken in rekening kon brengen.

6.4 Artikel 5:25 van de Awb luidt:

“1. De toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen.

2. (...)

3. Tot de kosten van bestuursdwang behoren de kosten van voorbereiding van bestuursdwang, voor zover deze zijn gemaakt na het verstrijken van de termijn waarbinnen de last had moeten worden uitgevoerd.

4. De kosten van voorbereiding van bestuursdwang zijn ook verschuldigd, voor zover als gevolg van het alsnog uitvoeren van de last geen bestuursdwang is toegepast.

(...)”

6.5 Verweerder heeft in zijn verweerschrift een citaat aangehaald uit de Nota naar aanleiding van het verslag bij artikel 5:25 van de Awb (*Kamerstukken II 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 101*). Dit citaat luidt:

“6.88 De regel van artikel 5.2.5, vierde lid, is overgenomen uit artikel 131, tweede lid, Gemeentewet. Gedacht kan worden aan de kosten van ambtenaren of ander personeel dat belast wordt met de voorbereiding van de feitelijke maatregelen. Veel tijd kan nodig zijn voor het voeren van overleg met particuliere aannemers die zullen worden ingeschakeld en met uitvoerende ambtelijke diensten. De arbeidsuren die hiermee gemoeid zijn, kunnen als kosten van voorbereiding worden beschouwd. Ook de kosten van de aannemer die het bestuursorgaan moet betalen, ook al behoeft deze uiteindelijk niet in actie te komen omdat de belanghebbenden op het laatste moment toch zelf aan de onwettige situatie een eind maakten, kunnen als kosten van voorbereiding worden beschouwd.”

De Nota naar aanleiding van het verslag houdt voorts in (op dezelfde pagina):

“6.90 In het vijfde lid wordt voorgesteld om ook de kosten verschuldigd te doen zijn, indien de bestuursdwang door opheffing van de onwettige situatie niet of niet volledig is uitgevoerd. Naar de mening van de leden van de SGP-fractie strookt deze bepaling niet met het vierde lid van artikel 5.2.5. en evenmin met het vierde lid van artikel 5.2.4. In beide gevallen is immers uitgangspunt dat geen bestuursdwang (en dus geen kostenverhaal) mogelijk is, indien aan de onwettige situatie

binnen de daarvoor gegunde termijn een einde wordt gemaakt.

6.90 Het is juist dat geen kosten verschuldigd zijn indien binnen de termijn waarop artikel 5.2.4, vierde lid, het oog heeft door belanghebbenden zelf maatregelen worden getroffen, omdat in dat geval geen bestuursdwang wordt toegepast. Indien die termijn verstreken is, moet gedacht worden aan de kosten van al dan niet ambtelijk personeel dat wordt vrijgemaakt of ingehuurd om de bestuursdwang daadwerkelijk uit te voeren, maar dat op het laatste moment niet actief behoeft te worden, omdat belanghebbenden weliswaar te laat, maar toch er de voorkeur aan geven zelf de noodzakelijke maatregelen te treffen. De kosten die het bestuursorgaan op dat moment al heeft moeten maken (vanaf het tijdstip waarop de termijn waarop artikel 5.2.4, vierde lid, ziet, is verstreken) behoren tot de kosten van bestuursdwang die op de overtreder kunnen worden verhaald.”

6.6 Het College overweegt dat artikel 5:25, vierde lid, van de Awb, op welke bepaling verweerder zich beroept, betrekking heeft op de situatie waarin de overtreder alsnog, na afloop van de begunstigingstermijn, voldoet aan de last. Die situatie doet zich hier niet voor, nu appellandt voorafgaand aan het verstrijken van de begunstigingstermijn die liep tot 12 januari 2018 10.00 uur deels heeft voldaan aan de last, en deels daaraan niet heeft voldaan. Het College overweegt voorts dat uit het rapport van bevindingen volgt dat verweerder het transport “alvast” heeft georganiseerd op 11 januari 2018, omdat de toezichthouder had gezien dat appellandt op 11 januari 2018 aan het einde van de middag nog niet alle maatregelen had genomen. Hieruit volgt dat de transportkosten niet alleen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van bestuursdwang door het meevoeren van vijftien kalveren en drie geiten, maar ook op de plusminus twintig schapen en (overige) runderen ten aanzien waarvan op 11 januari 2018 was geconstateerd dat niet was voldaan aan de last, maar op 12 januari 2018 dat wel was voldaan aan de last. Aangezien verweerder gelet op de door hem verleende nieuwe begunstigingstermijn, die liep tot 12 januari 2018 10.00 uur, niet bevoegd was om op 12 januari 2018 ten aanzien van die laatstgenoemde dieren (de plusminus twintig schapen en de (overige) runderen) bestuursdwang toe te passen, kan verweerder ook niet de kosten die daarop betrekking hebben (van de twee lege vrachtwagens) bij appellandt in rekening brengen. Ook de kosten voor de inzet van de vrachtwagen met dranghekken zijn geen kosten voor de tenuitvoerlegging van bestuursdwang. Het College neemt daarbij in aanmerking

dat verweerder tegenover de stelling van appellandt dat de dranghekken overbodig waren, niet heeft gesteld dat de dranghekken daadwerkelijk zijn gebruikt dan wel dat de dranghekken in dit specifieke geval niet zijn gebruikt maar dat verweerder mocht verwachten dat de dranghekken nodig waren voor het meevoeren van vijftien kalveren en drie geiten. Verweerder had ten aanzien van de transportkosten derhalve slechts de kosten gemeoid met het wegvoeren en elders onderbrengen van de vijftien kalveren en drie geiten bij appellandt in rekening mogen brengen.

6.7 Het College merkt in dit kader nog op dat het verweerder vrijstaat om voorafgaand aan het verstrijken van de begunstigingstermijn voorbereidingen te treffen. Voor zover hieraan kosten zijn verbonden, blijven deze kosten ingevolge artikel 5:25, derde lid, van de Awb echter voor rekening van verweerder voor zover deze kosten zijn gemaakt voordat de begunstigingstermijn is verstreken.

6.8 Het door appellandt in beroep aangevoerde biedt geen aanknopingspunt voor het oordeel dat verweerder de overige in rekening gebrachte kosten redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van appellandt zou mogen brengen. Dat verweerder op 12 januari 2018 uitvoering heeft gegeven aan de last onder bestuursdwang terwijl later op die dag de door appellandt ingestelde voorlopige voorziening op zitting zou worden behandeld, betekent niet dat verweerder de kosten van de toegepaste bestuursdwang redelijkerwijs niet op appellandt mocht verhalen. Hierbij heeft het College betrokken dat verweerder tijdens de controle op 11 januari 2018 appellandt een extra termijn heeft gegund om de overtredingen te beëindigen, nadat appellandt in het verzoek om een voorlopige voorziening van 10 januari 2018 heeft verzocht om de last onder bestuursdwang te schorsen met een redelijke termijn zodat maatregelen kunnen worden getroffen.

6.9 Het beroep van appellandt tegen het bestreden besluit II is derhalve gegrond. Het bestreden besluit II moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 5:25, derde lid, van de Awb, voor zover verweerder de kosten voor de twee lege vrachtwagens en de vrachtwagen met dranghekken op appellandt heeft verhaald. Het College ziet met het oog op finale geschilbeslechting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb het kostenbesluit te herroepen en zelf in de zaak te voorzien door het door appellandt aan verweerder verschuldigde bedrag aan kosten van de toepassing van bestuursdwang te bepalen op € 5.157,30 (€ 7.928,75 - € 2.771,45) en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit II.

Redelijke termijn en proceskosten

7.1 Appellant heeft verzocht een vergoeding voor immateriële schade toe te kennen wegens overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het College overweegt hierover als volgt. Het gaat hier om een niet-punitieve procedure. Gelet op vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van 30 november 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1022) geldt in dat geval als uitgangspunt dat de bezwaar- en beroepsfase tezamen niet langer mogen duren dan twee jaar. Daarbij mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren, behoudens factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van deze behandelingsduren gerechtvaardigd te achten.

7.2 De redelijke termijn neemt een aanvang met de ontvangst van het bezwaarschrift door verweerder. Het bezwaarschrift van appellant tegen het primaire besluit is door verweerder ontvangen op 10 januari 2018 en het bezwaarschrift tegen het kostenbesluit op 30 augustus 2018.

7.3 In dit geval is sprake van twee zaken van één belanghebbende die betrekking hebben op hetzelfde onderwerp (een last onder bestuursdwang en een kostenbesluit voor de tenuitvoerlegging van die bestuursdwang). Deze zaken zijn in de bezwaarfase niet gezamenlijk behandeld. In de beroepsfase zijn zij wel gezamenlijk behandeld. In gevallen als deze wordt per fase van de procedure waarin sprake is geweest van gezamenlijke behandeling, voor die zaken gezamenlijk slechts eenmaal het tarief van € 500 per half jaar gehanteerd. Nu de rechtsmiddelen waarmee de bezwaren zijn ingeleid niet tegelijkertijd zijn aangewend, dient ter bepaling van de mate van overschrijding van de redelijke termijn te worden gerekend vanaf het tijdstip van indiening van het eerst aangewende rechtsmiddel, namelijk 10 januari 2018 (zie het arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016 (ECLI:NL:HR:2016:252) onder 3.10.2). Hiervan uitgaande stelt het College vast dat ten tijde van deze uitspraak op 26 april 2022 de hiervoor bedoelde termijn van twee jaar met twee jaar en, afgerond naar boven, vier maanden is overschreden. Van factoren die onder omstandigheden aanleiding kunnen geven overschrijding van de behandelingsduur gerechtvaardigd te achten is geen sprake.

7.4 Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, brengt dit

mee dat appellant recht heeft op € 2.500 schadevergoeding. De bezwaarfase heeft meer dan een half jaar geduurd, namelijk twee jaar en, afgerond naar boven, drie maanden. De beroepsfase heeft meer dan anderhalf jaar geduurd, namelijk ongeveer twee jaar en, afgerond naar boven, een maand. De veroordeling tot vergoeding van immateriële schade moet daarom naar evenredigheid worden berekend. Hiervoor wordt de methode gevolgd uit het hiervoor genoemde arrest van de Hoge Raad van 19 februari 2016, zoals die ook volgt uit de uitspraak van het College van 7 januari 2020 (ECLI:NL:CBB:2020:1). De redelijke termijn in de bezwaarfase is met een jaar en negen maanden overschreden. Dit betekent dat dit deel van de overschrijding, 21 van de totaal 28 maanden, voor rekening komt van verweerder. Het resterende deel komt voor rekening van de Staat. Het College zal daarom verweerder op grond van artikel 8:88 van de Awb veroordelen tot het betalen van € 1.875 ($21/28 \times € 2.500$) aan appellant en de Staat tot het betalen van € 625 ($7/28 \times € 2.500$) aan appellant.

7.5 Het bezwaarschrift van appellant tegen het kostenbesluit is door verweerder ontvangen op 30 augustus 2018. Verweerder heeft beslist op het bezwaar bij besluit van 15 april 2020. Het College stelt vast dat verweerder de hiervoor bedoelde termijn voor de behandeling van het bezwaar met een jaar en, afgerond naar boven, twee maanden heeft overschreden. Uitgaande van een forfaitair tarief van € 500 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, brengt dit mee dat appellant recht heeft op € 1.500 schadevergoeding. In de beroepsfase zijn de twee zaken van appellant gezamenlijk behandeld. In hetgeen hiervoor in 7.4 is geoordeeld ligt besloten dat appellant wat betreft de beroepsfase recht heeft op een vergoeding van de immateriële schade wegens overschrijding van de redelijke termijn en dat die vergoeding reeds in aanmerking is genomen bij het bepalen van de hiervoor in 7.4 vermelde vergoeding van € 2.500. Nu de overschrijding in de bezwaarfase volledig is toe te rekenen aan verweerder, zal het College verweerder veroordelen tot betaling van een bedrag van € 1.500.

8. Het College ziet aanleiding verweerder te veroordelen in de door appellant gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt het College op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.518 (1 punt voor het indienen van het beroepschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 759 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

Het College:

- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit I ongegrond;
- verklaart het beroep tegen het bestreden besluit II gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit II voor zover verweerder de kosten voor de hiervoor onder 6.9 bedoelde drie vrachtwagens op appelland heeft verhaald;
- herroept het kostenbesluit;
- bepaalt dat appelland aan kosten voor de toepassing van bestuursdwang een bedrag van € 5.157,30 is verschuldigd aan verweerder en bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit II;
- veroordeelt verweerder om aan appelland een vergoeding voor immateriële schade van € 3.375 te betalen;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid) om aan appelland een vergoeding voor immateriële schade van € 625 te betalen;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 178 aan appelland te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appelland tot een bedrag van € 1.518.

Noot

1. Wat als een toezichthouder een overtreder mondeling laat weten dat hij nog een laatste kans heeft om de overtreding op te heffen? Is dat een besluit tot het geven van een (nieuwe) begunstigingstermijn? Of juist niet? De Afdeling kwam eerder tot de conclusie dat het geen besluit is (ABRvS 18 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550). Daar kan je echter anders over denken, getuige deze uitspraak van het CbB. Het CbB oordeelt dat een mondeling gegeven begunstigingstermijn in dit geval kwalificeert als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, omdat het later in een schriftelijk stuk van de toezichthouder is vastgelegd. Daar kan je echter anders over denken, getuige deze noot.

2. De appelland in deze zaak heeft niet zo goed gezorgd voor zijn runderen, kalveren, geiten en schapen. De Minister van LNV treedt handhavend op en gelast appelland (onder meer) om voor voldoende water, voer, ligplaatsen en huisvesting te zorgen. Daarvoor krijgt appelland in de op 10 januari 2018 oplegde (reguliere) last onder bestuursdwang voor een paar gelaste maatregelen geen termijn (die moesten namelijk direct worden uitgevoerd) en voor de andere gelaste maatregelen een termijn tot en met 11 januari 2018 om 14.00 uur. Zou appelland niet of niet tijdig voldoen aan de last, dan zou de Minister van

LNV bestuursdwang toepassen en de dieren wegvoeren.

3. De toezichthouders constateren op 11 januari 2018 om 16.30 uur, dus na het verstrijken van de begunstigingstermijn, dat niet (volledig) aan de last is voldaan door appelland. Voor de runderen, kalveren, 20 schapen en 3 geiten werd in ieder geval niet voldaan aan de last. Omdat het echter al donker was, kon de NVWA de dieren toch niet inladen om ze weg te voeren. Daarom kreeg appelland bij mondelinge mededeling van de toezichthouder nog een laatste kans om voor 12 januari 2018 om 10.00 uur de nog niet uitgevoerde maatregelen alsnog te nemen. De NVWA regelt echter wel al voldoende transport voor de overtredingen die na het verstrijken van de oorspronkelijke begunstigingstermijn zijn geconstateerd.

4. De volgende dag constateren de toezichthouders dat de overtreding voor wat betreft de schapen en de (meeste) runderen is opgeheven. De situatie voor 15 kalveren en 3 geiten is echter nog steeds niet toereikend (aardig detail: ze stonden kennelijk verstopt in 'de feestschuur', wat leuker klinkt dan het voor de dieren vermoedelijk was). De 15 kalveren en 3 geiten worden afgevoerd via toepassing van bestuursdwang. Er blijkt achteraf maar één vrachtwagen nodig te zijn geweest op 12 januari, maar de NVWA had er wel drie laten komen vanwege de omvang van de op 11 januari geconstateerde overtredingen.

5. De vragen die het CbB in beroep moet beantwoorden (voor zover voor ons interessant), zijn (i) wanneer is de begunstigingstermijn precies verstreken? En (ii) zijn de kosten voor de bestelde, maar achteraf niet benodigde, vrachtwagens verhaalbaar?

6. Het CbB oordeelt (i) dat de begunstigingstermijn is verlengd en pas op 12 januari 2018 om 10.00 uur verstreek, en (ii) dat aangezien de overtollige vrachtwagens vóór het verstrijken van de verlengde begunstigingstermijn zijn besteld, de kosten daarvoor zijn aan te merken als voorbereidingskosten die zijn gemaakt voor het verstrijken van de begunstigingstermijn. Die zijn dus niet verhaalbaar.

7. Het gaat eigenlijk alleen maar om het eerste oordeel. Het tweede oordeel hangt namelijk nauw samen met het moment waarop de begunstigingstermijn moet worden geacht te zijn verstreken. Kosten gemaakt voor het verstrijken van de begunstigingstermijn zijn immers niet verhaalbaar (zie artikel 5:25, lid 3, Awb, zie ook: T.N. Sanders, *Handboek toezicht, handhaving en invordering*, Boom 2022, p. 427). Zou het CbB dus hebben geoordeeld dat de begunstigingstermijn al was verstreken toen de vrachtwagens werden besteld door de NVWA, dan lijkt het mij zeer

waarschijnlijk dat het CbB vervolgens zou hebben geoordeeld (conform de wetsgeschiedenis waar de Minister zich ook op beroept) dat de voorbereidingskosten wél verhaald kunnen worden. Dat deel van de uitspraak is dus eigenlijk niet zo spannend. Ik ga het daarom verder alleen over oordeel (i) hebben.

8. Even terug naar de basis. Een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 Awb) moet vermelden welke herstelmaatregelen genomen moeten worden (artikel 5:24, lid 1, Awb) en binnen welke termijn die herstelmaatregelen moeten worden genomen (artikel 5:24, lid 2, Awb). Dat laatste noemen we de begunstigingstermijn. Een last onder bestuursdwang is verder een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Een begunstigingstermijn wordt dus bij besluit bepaald. Wil je die wijzigen, dan moet dat dus ook bij besluit.

9. Een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb is per definitie schriftelijk (“*een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling*”). Een mondeling besluit bestaat dus niet. Een mondelinge last onder bestuursdwang, of een mondeling gestelde begunstigingstermijn kan om diezelfde reden ook niet. Zo overweegt de Afdeling tenminste (ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550).

“8.1. Blijkens het besluit van 29 januari 2014 is appelland op 27 januari 2014 in de gelegenheid gesteld vóór 16.45 uur een plan van aanpak in te dienen teneinde op de meest efficiënte wijze de nasmeulende afvalstoffen te blussen en de resterende afvalstoffen te doen verwijderen. Dit betekent niet dat hem op 27 januari 2014 mondeling een last onder bestuursdwang is opgelegd. Een last onder bestuursdwang kan alleen bij besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb – en derhalve alleen schriftelijk – worden opgelegd. De mededelingen die aan appelland op 27 januari 2014 zijn gedaan, houden niet meer in dan dat hem feitelijk een korte termijn is geboden om een aanvang te maken met de volgens het college vereiste maatregelen door het indienen van een plan van aanpak.”

10. Het CbB komt in deze uitspraak echter tot een andere conclusie. Het CbB oordeelt dat de begunstigingstermijn in dit geval mondeling is verlengd. De toezichthouder heeft die mondelinge verlenging in zijn rapport van bevindingen van 1 februari 2018 schriftelijk vastgelegd. Daarom is er sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, aldus het CbB.

11. Ik zie twee problemen met dit oordeel. Ten eerste: het rapport van bevindingen is van de toezichthouder van de NVWA. De toezichthouder is niet het bestuursorgaan (de Minister van LNV). Ik accepteer zonder meer dat het rapport kwalifi-

ceert als een schriftelijk stuk, maar is het rapport echt aan te merken als “*beslissing van een bestuursorgaan*”? Het lijkt mij van niet. Gek genoeg wordt aan dit aspect in het geheel geen aandacht besteedt door het CbB in de motivering. Dat is jammer en komt de begrijpelijkheid van de uitspraak niet ten goede.

12. Ten tweede: een besluit treedt niet in werking voordat het bekend is gemaakt (artikel 3:40 Awb). Als je ervan uitgaat dat de begunstigingstermijn wél bij besluit (lees: schriftelijk stuk) is verlengd, dan is dat dus pas op 1 februari 2018 gebeurd. Dat is namelijk de datum van het rapport van bevindingen waar het CbB zich op beroept. In dat geval is hier sprake van de verlenging van een reeds verstrekte begunstigingstermijn door een bestuursorgaan. Dat zou niet moeten kunnen. Althans, wederom volgens de Afdeling (ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1340, zie ook uitgebreid over deze discussie mijn noot in AB 2015/33). De gedachte achter die lijn lijkt te zijn dat het vanwege de belangen bij handhaving (en van derden) niet acceptabel is dat het bestuursorgaan na afloop van de begunstigingstermijn tot verlenging kan overgaan met terugwerkende kracht. Hoewel het CbB wat minder te maken heeft met meerpartijengeschillen, zijn er bij Wet Dieren-zaken toch regelmatig derden (belangengroepen voor dierenwelzijn) betrokken. Ik zie dus niet helemaal in waarom het CbB hier tot een andere conclusie zou komen. Wat het CbB hierover vindt is mij niet duidelijk. Impliciet volgt uit deze uitspraak echter dat het voor het CbB kennelijk niet zo'n bezwaar is. Ik vraag mij af of het CbB zich van dit punt (en van de bredere implicaties van dit oordeel) bewust was bij het doen van deze uitspraak. Ik lees in deze uitspraak in ieder geval niet dat deze problematiek onder ogen is gezien. Ook op dit punt vind ik de uitspraak dus gebrekkig gemotiveerd. Tegelijkertijd: de Minister heeft dit punt kennelijk niet opgeworpen, zodat ik ergens ook wel snap dat het CbB er niets over zegt.

13. Overigens, je zou nog kunnen zeggen dat de omstandigheden van de hier geannoteerde uitspraak en ABRvS 18 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550, te veel afwijken van elkaar om ze goed te vergelijken. In de hier geannoteerde uitspraak gaat het immers om het verlenen van een reeds gegeven begunstigingstermijn, waarbij sprake is van een beperkt (geldelijk) belang van € 1.976. In de uitspraak van de Afdeling ging het daarentegen om de vraag of er feitelijk al een last onder bestuursdwang was opgelegd (zodat er geen zeer spoedeisende bestuursdwang toegepast had mogen worden). Daar ging het om een (geldelijk) belang van € 444.271,71 aan kosten voor het opruimen na een brand. In het geval waarin de Afdeling oordeelde zou het gevolg van

de conclusie, dat de mondelinge mededeling een besluit was, feitelijk zijn geweest dat onbevoegd zeer spoedeisende bestuursdwang was toegepast. Kortom: er stond wat meer op het spel in dat geval. Ik vind echter dat het juridisch wel om hetzelfde vraagstuk gaat: is de mondelinge mededeling van een toezichthouder over een begunstigingstermijn aan te merken als een besluit strekkende tot het geven van een begunstigingstermijn als bedoeld in artikel 5:24, lid 3, Awb? En op dat punt zijn de uitspraken wel goed te vergelijken. Bovendien, in de uitspraak van de Afdeling staat de mondelinge mededeling van de toezichthouder gewoon in het besluit zelf, dus daar heb je niet eens het eerste probleem dat ik signaleerde.

14. Hoe dan ook: het oordeel van het CbB wijkt af van dat van de Afdeling, dus het komt de rechtseenheid in ieder geval niet ten goede. Ik weet overigens niet of het CbB de rechtspraak van de Afdeling op dit punt kende, en zo nee, of het CbB zich daar wat van had aangetrokken als ze er wel op was geweest. Mijn ervaring is namelijk dat als je bij de Afdeling beroept op CbB-rechtspraak, er altijd wel een Staatsraad is die dan droogjes opmerkt dat je bij de Afdeling zit en niet bij het CbB. Ik kom minder vaak bij het CbB, maar ik vermoed dat het sentiment op dit vlak geheel wederzijds is. Dus wellicht ziet het CbB het (bewust) anders dan de Afdeling, maar in dat geval had ik wel wat meer (en betere) motivering verwacht.

15. Als ik eerlijk ben denk ik dat het CbB het hier gewoon niet goed heeft gezien en dat de Afdeling het bij het juist eind had in ABRvS 18 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3550. Een mondelinge door een toezichthouder gegeven 'begunstigingstermijn' is geen besluit omdat het (i) niet schriftelijk is en (ii) niet een beslissing van het bestuursorgaan is. Het rapport van bevindingen verandert de conclusie niet, omdat dat rapport evenmin een beslissing van het bestuursorgaan is. Als het al een besluit zou zijn, kan je als bestuursorgaan niet met terugwerkende kracht de begunstigingstermijn verlengen.

16. Dat gezegd hebbend, voor de materiële uitkomst van deze zaak (dat appellant de onnodige vrachtwagens niet hoeft te betalen) valt zeker wat te zeggen. Het is niet in geschil dat appellant nog een laatste kans kreeg om de overtreding te beëindigen. Dat heeft hij voor een deel ook daadwerkelijk gedaan. Hoe redelijk is het dat hij dan toch nog kosten kwijt is voor het (onnodige) transport? Daartegenover staat wel dat hij door alsnog te voldoen aan de last na de begunstigingstermijn zichzelf wel de kosten voor de opvang (die aanzienlijk hoger zijn) heeft bespaard. Daarmee heeft hij dus al een flinke besparing gerealiseerd en wordt hij feitelijk beloond voor het

alsnog voldoen aan de last. Ook is de keuze van de NVWA om de vrachtwagens te laten komen niet onredelijk. Al met al: ook vanuit materieel perspectief ben ik het hier niet eens met het CbB. Die lege vrachtwagens zijn volgens mij toch echt te wijten aan appellant, niet aan onredelijk gedrag van de NVWA.

17. Nog één laatste punt en dan ben je van mijn gezeur af. Het CbB straft hier wat mij betreft de toezichthouder voor zijn goede gedrag. Het is wenselijk dat de overtreder zoveel mogelijk de kans krijgt om de overtreding zelf op te heffen. Niet alleen scheelt dat de overtreder vaak geld, het scheelt ook de belastingbetaler geld. Een duidelijke win-win zou ik zeggen. Ook na het verstrijken van de begunstigingstermijn is het op zichzelf positief als de overtreder zelf de overtreding opheft. Deze uitspraak komt erop neer dat, omdat de toezichthouder nog een laatste poging heeft gewaagd om een betere uitkomst voor iedereen te bewerkstelligen, de belastingbetaler met de kosten moet blijven zitten. Kennelijk had de toezichthouder hier dus gewoon voet bij stuk moeten houden en niet nog een (mondelinge) kans moeten geven om de overtreding op te heffen. Ik vind dat een vreemde boodschap van het CbB.

T.N. Sanders

AB 2022/213

RECHTBANK DEN HAAG

21 maart 2022, nr. SGR 20/7123

(Mr. G.P. Kleijn)

m.nt. C.B. Modderman*

Art. 8:72 Awb

ECLI:NL:RBDHA:2022:2304

De rechtbank hanteert de krapte op de arbeidsmarkt en de tekorten aan personeel voor bestuursorganen en rechtspraak als factoren bij het wel of niet zelf in de zaak voorzien.

De rechtspraak beoogt geschillen zo spoedig mogelijk en zo definitief als mogelijk te beslechten. Er is een forse krapte op de arbeidsmarkt als gevolg waarvan bestuursorganen en rechtspraak frequent hebben te maken met tekorten aan gekwalificeerd personeel om op korte termijn de verlangde duidelijkheid te verschaffen. Als de rechtbank zou besluiten verweerder; [...] de gelegenheid te geven een nieuwe sluitingstermijn te bepalen, betekent dat

* C.B. Modderman is senior adviseur bij Haute Equipe en Thorbecke-fellow aan de Universiteit Leiden.