

AB 2009/295

Onduidelijke regelgeving; lex certa; last onder dwangsom.

CBb 09-07-2009, ECLI:NL:CBB:2009:BJ2684, m.nt. F.C.M.A. Michiels (niet geijkte meetbrug)

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum	9 juli 2009
Magistraten	Mrs. E.R. Eggeraat, M.M. Smorenburg, M.J. Kuiper
Zaaknummer	AWB 08/970
Noot	F.C.M.A. Michiels
LJN	BJ2684
Roepnaam	niet geijkte meetbrug
JCDI	JCDI:ADS872762:1
Vakgebied(en)	Onbekend (V) Recht algemeen (V) Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:CBB:2009:BJ2684, Uitspraak, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 09-06-2009
Wetingang	Uitvoeringsregeling Meststoffenwet art. 76; Meststoffenwet art. 49

Essentie

Onduidelijke regelgeving; lex certa; last onder dwangsom.

Samenvatting

Het College is met de voorzieningenrechter van oordeel dat uit het legaliteitsbeginsel volgt dat verweerder in het kader van art. 49 Meststoffenwet geen bestuursdwang kan toepassen zonder dat de overtreding voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar bij of krachtens een wettelijk voorschrift is omschreven.

Tevens is het College van oordeel, evenals de voorzieningenrechter, dat uit de tekst van art. 76, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zelve niet voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar wordt dat sprake is van een verplichting dierlijke meststoffen te wegen met een geijkt weegwerktuig en dat in dat verband geen betekenis kan toekomen aan de toelichting op de regeling. Het College maakt de overwegingen ter zake van de voorzieningenrechter tot de zijne. Dit geldt ook voor het oordeel dat verplichtingen op grond van de Metrologiewet niet kunnen worden gehandhaafd met gebruikmaking van de bestuursdwangbevoegdheid die in art. 49 van de Meststoffenwet aan verweerder is toegekend ter handhaving van de bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde verplichtingen.

Partij(en)

A B.V., te B, appellante, gem. mr. J.J.J. de Rooij, adv. te Tilburg,

tegen

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, gem. mr. A.H. Spriensma-Heringa, werkzaam bij verweerder.

Uitspraak

1. De procedure

Bij besluit van 4 november 2008 heeft verweerder ongegrond verklaard het bezwaar van appellante tegen het besluit van 28 juni 2008, waarbij verweerder haar een last onder dwangsom heeft opgelegd wegens handelen in strijd met het bepaalde in artikel 76, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

Bij brief van 2 december 2008 heeft appellante beroep ingesteld tegen het besluit van 4 november 2008. Tevens heeft appellante zich gewend tot de voorzieningenrechter van het College met het verzoek een voorlopige voorziening te treffen, ertoe strekkende dat het besluit wordt geschorst.

Bij brief van 6 januari 2009 heeft verweerder een verweerschrift ingediend, onder overlegging van de op de zaak betrekking hebbende stukken.

Bij uitspraak van 22 januari 2009 heeft de voorzieningenrechter van het College het verzoek om een voorlopige voorziening toegewezen en het besluit van 4 november 2008 geschorst totdat het College op het beroep heeft beslist (AWB 08/971, *LJN*: BH2653).

Bij brief van 19 februari 2009 heeft verweerder een (aanvullend) verweerschrift ingediend.

Bij brieven van 26 maart 2009 en 12 mei 2009 heeft appellante enkele nadere stukken toegezonden.

Ter zitting van 28 mei 2009 heeft het College de zaak gelijktijdig, maar niet gevoegd, behandeld met zaak AWB 08/959, waar partijen hun standpunten bij monde van hun gemachtigden hebben toegelicht. Van de zijde van appellante is tevens verschenen C, directeur van appellante.

2. De grondslag van het geschil

Voor een weergave van de relevante toepasselijke regelgeving en de feiten en omstandigheden die in deze zaak zijn komen vast te staan, wordt verwezen naar voornoemde uitspraak van de voorzieningenrechter. De uitspraak van de voorzieningenrechter wordt aan deze uitspraak van het College gehecht (niet opgenomen, *red.*).

3. Het bestreden besluit en het standpunt van verweerder

Voor een weergave van het bestreden besluit en het standpunt van verweerder wordt ten eerste verwezen naar voornoemde uitspraak van de voorzieningenrechter.

Voorts heeft verweerder in het aanvullend verweerschrift van 19 februari 2009 nog het volgende aangevoerd.

Volgens verweerder is artikel 76, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet niet strijdig met het lex certa-beginsel. Het voorschrift dat moet worden gewogen met een weegwerktuig dat voldoet aan de IJkwet (en later de Metrologiewet) was en is voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar. Dat het wegen van meststoffen enkel mocht plaatsvinden met zo'n weegwerktuig volgt uit voornoemd artikel 76 van de Regeling

en de Metrologiewet. De toelichting verwijst daar ook naar. Het weegvoorschrift is daarmee voldoende bepaald, de strekking van de norm is duidelijk en begrijpelijk.

Omdat de IJkwet in 2006 vervangen zou worden door de Metrologiewet, is geen verwijzing in de regelgeving zelf opgenomen. Met de verwijzing in de toelichting naar de eind 2005 nog van kracht zijnde IJkwet is duidelijk dat de wetgever heeft beoogd nauwkeurigheidseisen te stellen aan het wegen van dierlijke meststoffen.

Verweerder wijst erop dat op basis van de Metrologiewet is bepaald aan welke voorwaarden een meetinstrument moet voldoen. In dit verband wijst verweerder op artikel 1, onder c en h, en artikel 3, onder c, van het Meetinstrumentenbesluit I. Met de woorden 'een weegwerktuig' in artikel 76, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet worden dan ook slechts die weegwerktuigen bedoeld die voldoen aan de in de meetregelgeving voorgeschreven vereisten.

Ter onderbouwing van zijn standpunt dat geen sprake is van strijdigheid met het lex certa-beginsel, heeft verweerder ter zitting gewezen op een uitspraak van de Hoge Raad (HR 31 oktober 2000, *NJ* 2001, 14). Daarin oordeelde de Hoge Raad dat van de wetgever mag worden verlangd dat hij met het oog op het bepaaldheidsgebod op een zo duidelijk mogelijke wijze delicten omschrijft, waarbij niet uit het oog moet worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, bestaande in het bezigen van algemene termen, delicten omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van de delictsomschrijving vallen. De omstandigheid dat in het toepasselijk voorschrift slechts het 'weegwerktuig' is genoemd, brengt volgens verweerder dus nog niet mee dat 'wegen met welk (weeg)werktuig dan ook' zou voldoen aan het in het voorschrift gestelde. Dat zou in strijd zijn met een redelijke wetsuitleg. In het licht van de meetwetgeving en verwijzing daarnaar in de toelichting bij de gewraakte bepaling is het aanvaardbaar dat de wetgever heeft volstaan met de vermelding van 'weegwerktuig' in het toepasselijk voorschrift. Verweerder heeft tevens gewezen op de overweging van de Hoge Raad dat van professionele marktdeelnemers mag worden verlangd dat deze zich terdege laten informeren over de beperkingen waaraan hun gedragingen zijn onderworpen.

Voorts zijn volgens verweerder in de conclusie van de advocaat-generaal bij genoemd arrest aanknopingspunten te vinden voor verweerders standpunt.

4. Het standpunt van appellante

Voor een weergave van het standpunt van appellante wordt eveneens verwezen naar voornoemde uitspraak van de voorzieningenrechter.

Ter zitting heeft appellante in aanvulling hierop het volgende aangevoerd.

Artikel 76, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet eist niet dat het werktuig geijkt moet zijn. Naar het oordeel van appellante is daarmee de discussie gesloten. De wettelijke bepalingen waarvan de overtreding wordt verweten, dienen helder en eenduidig te zijn geformuleerd. Het gaat niet aan om daar bepaalde aspecten bij 'in te lezen' zoals verweerder doet.

Ook de verwijzing naar de toelichting is onvoldoende. Burgers moeten kunnen afgaan op de tekst van de wet- en regelgeving zelf. Bovendien verwijst de toelichting alleen naar de IJkwet, thans de Metrologiewet. Ook in de toelichting wordt dus niet gesteld dat het ijken is vereist op grond van de Meststoffenwet of de daarop gebaseerde regelgeving.

5. De beoordeling van het geschil

5.1

In het onderhavige geschil staat centraal de vraag of verweerder terecht heeft besloten tot handhaving, in bezwaar, van zijn besluit tot het aan appellante opleggen van een last onder dwangsom wegens handelen in strijd met artikel 76, eerste lid, van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

5.2

Het College is met de voorzieningenrechter van oordeel dat uit het legaliteitsbeginsel volgt dat verweerder in het kader van artikel 49 Meststoffenwet geen bestuursdwang kan toepassen zonder dat de overtreding voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar bij of krachtens een wettelijk voorschrift is omschreven.

Tevens is het College van oordeel, evenals de voorzieningenrechter, dat uit de tekst van artikel 76, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zelve niet voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar wordt dat sprake is van een verplichting dierlijke meststoffen te wegen met een geijkt weegwerktuig en dat in dat verband geen betekenis kan toekomen aan de toelichting op de regeling. Het College maakt de overwegingen ter zake van de voorzieningenrechter tot de zijne. Dit geldt ook voor het oordeel dat verplichtingen op grond van de Metrologiewet niet kunnen worden gehandhaafd met gebruikmaking van de bestuursdwangbevoegdheid die in artikel 49 van de Meststoffenwet aan verweerder is toegekend ter handhaving van de bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde verplichtingen.

5.3

Het door verweerder ter zitting gedane beroep op het arrest van de Hoge Raad van 31 oktober 2000 slaagt niet. Naar het oordeel van het College is, inzake de onderhavige verplichting om te wegen met een weegwerktuig, geen sprake van een door de wetgever in zodanig algemene bewoordingen omschreven gedraging dat interpretatie moet uitwijzen of de betreffende gedraging een overtreding oplevert. Voorts valt niet valt in te zien dat een verfijning van het eerste lid van artikel 76 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, inhoudende dat het weegwerktuig geijkt moet zijn in de zin van de IJkwet dan wel Metrologiewet, ten koste zou gaan van de overzichtelijkheid en duidelijkheid van die bepaling. In de conclusie van de advocaat-generaal, waarin wordt ingegaan op de betekenis van het lex certa-beginsel voor (te) vaag omschreven normen, heeft het College evenmin aanknopingspunten gevonden voor verweerders standpunt, nu in het onderhavige geval naar het oordeel van het College geen sprake is van een vage norm.

5.4

Het vorenoverwogene leidt tot de conclusie dat verweerder niet bevoegd was appellante de onderhavige last onder dwangsom op te leggen. Dit betekent dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Het College ziet tevens aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb juncto artikel 22 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie zelf in de zaak te voorzien en het primaire besluit te herroepen.

5.5

Het College acht voorts termen aanwezig verweerder met toepassing van artikel 8:75 Awb te veroordelen in de proceskosten van appellante, zijnde de kosten van de door haar gemachtigde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht worden deze kosten vastgesteld op € 644 (1 punt voor het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met wegingsfactor 1 voor minder dan 4 samenhangende zaken), waarvan de helft betrekking heeft op zaak AWB 08/959 en de andere helft op deze zaak.

Het door appellante betaalde griffierecht dient aan haar te worden vergoed.

6. De beslissing

Het College:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- herroept het besluit van 28 juni 2008;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- veroordeelt verweerder in de kosten van deze procedure aan de zijde van appellante vastgesteld op € 322 (zegge: driehonderd tweeëntwintig euro);
- bepaalt dat verweerder aan appellante het door haar betaalde griffierecht ad € 288 (zegge: tweehonderd achtentachtig euro) vergoedt.

Noot

Auteur: F.C.M.A. Michiels

1.

Er is een direct verband tussen handhaving en duidelijke normstelling: is het voorschrift niet duidelijk geformuleerd, dan is handhaving niet mogelijk. Het rechtszekerheidsbeginsel eist dat de normadressaat kan weten wat van hem wordt verlangd. Nu moet dit in zoverre worden gerelativeerd dat de wetgever best min of meer vage normen mag stellen. Denk aan de diverse zorgplichten en de vage termen in wetgeving. In het onderhavige geval zou het voor de regelgever echter een koud kunstje zijn geweest om de eis dat het weegapparaat (op een bepaalde, voorgeschreven wijze) geijkt moet zijn, in de wettelijke norm vast te leggen. Dat is niet ondoenlijk en maakt de regel ook niet ingewikkelder of moeilijker toepasbaar, integendeel. Waar een geijkt weegapparaat niet in het voorschrift was geëist, kan niet van de burger worden gevraagd een uitvoerig regelgevingsonderzoek te doen om na te gaan of de wetgever deze eis wellicht toch op het oog heeft gehad en uit andere regelgeving wellicht kan worden afgeleid dat hetgeen er niet staat geacht moet worden er toch te staan. Werk aan de winkel dus voor het ministerie van LNV.

2.

Dat verweerder 'geen bestuursdwang kan toepassen zonder dat de overtreding voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar bij of krachtens een wettelijk voorschrift is omschreven', is neem ik aan een verschrijving. Het gaat er niet om dat de overtreding, maar dat het *voorschrift*, dus hetgeen van betrokkene wordt verlangd in de zin van het zich houden aan een verbod of gebod, voldoende duidelijk is omschreven. De overtreding is de gedraging waarbij in strijd met het voorschrift wordt gehandeld.

3.

Op dezelfde dag is door het CBB een gelijklopende uitspraak gedaan in zaak AWB 08/959, *LJN* BJ2688.