

Vergaderjaar 2009–2010

32 238

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met de hoogten van bestuurlijke boetes

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 maart 2010

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen van de fracties van het CDA en de SP in het verslag van 27 januari 2010. In overeenstemming met mijn ambtgenoot van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal ik hieronder ingaan op de gestelde vragen. Bij de beantwoording van de vragen wordt zoveel mogelijk de volgorde van de indeling van het verslag aangehouden.

Algemeen

De vragen betreffen deels de algemene regeling die de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Vierde tranche) geeft voor bestuurlijke boetes. Daarnaast worden vragen gesteld over het opnemen van de boetebedragen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (hierna: Uitvoeringsbesluit) en over het onderhavige wetsvoorstel.

Er is een onderscheid tussen de verschillende maatregelen:

I. De Vierde tranche

De Vierde tranche is op 1 juli 2009 in werking getreden. Omdat de Vierde tranche een algemene procedure geeft voor alle bestuurlijke boetes, geldt die procedure ook bij bestuurlijke boetes op grond van de Meststoffenwet. Het onderhavige wetsvoorstel heeft daar geen invloed op.

II. De reeds doorgevoerde wijziging van het Uitvoeringsbesluit

De reeds doorgevoerde wijziging van het Uitvoeringsbesluit betreft het opnemen van de boetebedragen uit de Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet (hierna: beleidsregel) in bijlage III bij het Uitvoeringsbesluit. Dit is een juridisch-technische oplossing om onnodige handhavingskosten te voorkomen, zolang het wetsvoorstel nog niet in werking is getreden.

III. Het wetsvoorstel en de daarop volgende wijziging van het Uitvoeringsbesluit

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een grondslag in de Meststoffenwet op te nemen om voor de desbetreffende boetes een systeem op te kunnen zetten parallel aan het systeem dat wordt beoogd voor de voorgenomen Wet dieren.

Uit de vragen blijkt dat er onduidelijkheid bestaat over hoe deze drie maatregelen zich tot elkaar verhouden. De meeste vragen richten zich op de gevolgen van de maatregelen I en II, die reeds zijn doorgevoerd. Het voorliggende wetsvoorstel betreft alleen maatregel III. De verhouding tussen de verschillende maatregelen is als volgt.

De procedurele consequenties die de Vierde tranche (maatregel I) koppelt aan het opleggen van een boete met een maximumbedrag hoger dan € 340, zijn een verplichting tot het inwinnen van zienswijzen, het opmaken van een boeterapport en de functiescheiding (de zgn. zware procedure). Deze procedurele verplichtingen waren vóór de Vierde tranche ook al van toepassing op bestuurlijke boetes op grond van de Meststoffenwet die meer dan € 340 bedroegen. Het verschil tussen de situatie vóór en na de Vierde tranche, is dat de Vierde tranche voor het al dan niet van toepassing zijn van de genoemde procedurele verplichtingen, kijkt naar de maximumboete die volgens de wet **kan** worden opgelegd. Daarmee is niet meer het bedrag van de daadwerkelijk opgelegde boete bepalend, zoals voorheen het geval was. De bedragen die in praktijk worden opgelegd, waren neergelegd in de beleidsregel. Omdat voor beleidsregels een afwijkingmogelijkheid bestaat, gelden deze bedragen onder de Vierde tranche niet als het wettelijk maximumbedrag dat kan worden opgelegd. Daardoor zou de zware procedure uit de Vierde tranche van toepassing zijn, terwijl de daadwerkelijk opgelegde boetes lager zijn dan € 340. Met andere woorden: Bij een overtreding waarvoor het maximale boetebedrag volgens de wet € 11 250 bedroeg, maar op grond van de beleidsregel feitelijk een boete van € 300 werd opgelegd, zou onder de Vierde tranche de zware procedure moeten worden gebruikt terwijl dat in de situatie vóór de Vierde tranche niet nodig was. Deze uitwerking is strijdig met het principe van de Vierde tranche dat voor lichte boetes de lichte procedure wordt gebruikt en leverde een capaciteitsprobleem op in de handhaving. Dit probleem is de aanleiding voor het onderhavige wetsvoorstel (maatregel III). Het wetsvoorstel strekt ertoe een grondslag in de Meststoffenwet op te nemen om een systeem van bestuurlijke boetes op te kunnen zetten conform het systeem dat wordt beoogd voor de voorgenomen Wet dieren. Dat betekent dat in het Uitvoeringsbesluit boetecategorieën worden opgenomen, waaraan bij ministeriële regeling bedragen worden gekoppeld. De bedragen die in de ministeriële regeling komen, gelden wel als maximumbedragen die volgens de wet **kunnen** worden opgelegd. Omdat het opzetten van dit systeem een wijziging van de wet vereist, is het probleem voor de tussenliggende periode opgelost door de bedragen uit de beleidsregel op te nemen in het Uitvoeringsbesluit (maatregel II). Hierdoor gelden de bedragen die in praktijk worden opgelegd nu wel als de maximumbedragen waarvan de Vierde tranche uitgaat. Dat betekent dat voor die boetes niet langer de zware procedure gebruikt hoeft te worden en dat het capaciteitsprobleem is opgelost.

Specifieke vragen

De leden van de SP-fractie vragen waar de grens van € 340 vandaan komt en of deze grens onder de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb) gehandhaafd blijft.

Het bedrag van € 340 is opgenomen in artikel 5:53 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en geldt daarmee als algemene regel voor bestuur-

lijke boeteprocedures. Deze grens is ingesteld door de Vierde tranche. De memorie van toelichting bij de Vierde tranche (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3) zegt hierover het volgende: «De grens van € 340,- is ontleend aan de maximale boete die op grond van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften kan worden opgelegd (artikel 2, derde lid, tweede volzin, geeft een maximum van € 340,-).»

Gevraagd wordt of het schrappen van de bestaande separate regelingen voor de oplegging van bestuurlijke boetes in bijzondere wetten, ten gevolge van de Vierde tranche, een administratieve lastenverlichting voor de overheid en/of het bedrijfsleven oplevert.

Het vervangen van de separate procedure voor bestuurlijke boetes in de Meststoffenwet door de algemene procedure levert geen administratieve lastenverlichting op in het kader van de Meststoffenwet, omdat de regels voor de boeteprocedure inhoudelijk weinig veranderd zijn. Administratieve lastenverlichting is als zodanig geen doelstelling die werd beoogd met het opnemen van een algemene regeling voor bestuurlijke boetes in de vierde tranche. De memorie van toelichting bij de Vierde tranche zegt het volgende over de reden om tot een algemene regeling te komen: «Als bekend, is het aantal wetten dat voorziet in door bestuursorganen op te leggen geldboetes sterk toegenomen, als gevolg van het kabinetsbeleid dat is gericht op versterking van de bestuurlijke handhaving van de ordeningswetgeving. Reeds in het kabinetsstandpunt «Handhaving door bestuurlijke boetes» van 1 juli 1994 (Kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48), waarmee deze ontwikkeling werd ingezet, werd aangekondigd dat in verband hiermee op termijn een algemene regeling inzake bestuurlijke boetes in de Awb zou worden opgenomen. Sedertdien is vanuit de Staten-Generaal bij herhaling aangedrongen op een spoedige totstandkoming van deze algemene regeling. Inmiddels is met de wetgeving inzake bestuurlijke boetes voldoende ervaring opgedaan om ook een algemene regeling te kunnen ontwerpen. De behoefte daaraan wordt ook steeds sterker gevoeld, nu met het aantal boetewetten ook de kans op nodeloze verschillen daartussen toeneemt. Daarnaast past een algemene regeling in het streven naar versterking van de bestuurlijke handhaving, onder meer door de inzet van bestuurlijke boetes, dat ook in het Hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet (Kamerstukken II 2002–2003, 28 637, nr. 19) wordt onderstreept.»

De leden van de CDA-fractie constateren dat als gevolg van de Vierde tranche 3000 à 4000 boetes uitgebreider dan nu behandeld dienen te worden en vragen zich af op welke termijn efficiencyverhoging mogelijk is.

Omdat de Vierde tranche op 1 juli 2009 in werking is getreden was vanaf dat moment het gebruik van de zware procedure vereist. Dit leverde direct extra werk op voor de handhaving, een probleem waarvoor efficiencyverhoging alleen een oplossing was als die efficiencyverhoging op korte termijn mogelijk was. Omdat dat niet het geval was is gekozen voor een andere oplossing, namelijk het opnemen van de boetebedragen in het Uitvoeringsbesluit (maatregel II). Deze oplossing komt bovendien tegemoet aan de bedoeling van de Vierde tranche, namelijk dat voor lage boetes geen onnodig zware procedure gebruikt wordt. Omdat het capaciteitsprobleem hiermee reeds is opgelost is efficiencyverhoging niet langer nodig.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af voor wie het inzetten van de zware procedure bij boetes lager dan € 340 zou leiden tot onevenredige lasten, voor de overheid of voor het bedrijfsleven. Het gaat hier om de onevenredig hoge handhavinglasten die het gebruik van zware procedures voor lichte boetes oplevert. Dit zijn lasten voor de overheid. De memorie van toelichting bij de Vierde tranche zegt hierover het volgende:

«Bij boeten van minder dan € 340 zou de zware procedure in de meeste gevallen tot onevenredige lasten leiden. Daarom geldt voor deze boeten in beginsel de lichte procedure.» Om deze onevenredige lasten te voorkomen is maatregel II doorgevoerd.

Gevraagd wordt verder welk effect het voorliggende wetsvoorstel heeft. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de mogelijkheid voor belanghebbenden voor het naar voren brengen van hun zienswijze over situatie niet erg wordt beperkt.

Jaarlijks worden 3000 tot 4000 boetes opgelegd voor overtredingen waarvoor boetebedragen waren opgenomen in de beleidsregel. Al deze boetes zijn lager dan € 340. Zoals ik hierboven reeds aangaf, was de procedure voor het opleggen van bestuurlijke boetes op grond van de Meststoffenwet tot aan de inwerkingtreding van de Vierde tranche in feite dezelfde als de procedure die nu geldt onder de Vierde tranche. Het verschil tussen de situatie vóór en na de Vierde tranche, is dat na de Vierde tranche de zware procedure gebruikt moet worden bij overtredingen met een maximum boetebedrag boven € 340, ook al is de feitelijk opgelegde boete lager dan € 340. Met de wijziging van het Uitvoeringsbesluit (maatregel II) is de oude situatie hersteld: bij feitelijke boetes lager dan € 340 geldt de lichte procedure. Ook in het nieuwe systeem dat op grond van het onderhavige wetsvoorstel wordt opgezet blijft dit zo. Er is ten opzichte van de situatie vóór de Vierde tranche, geen sprake van een beperking van de mogelijkheid tot het inbrengen van zienswijzen. Het grensbedrag waarboven het inwinnen van zienswijzen en het maken van een boeterapport verplicht zijn, blijft € 340. Bij zowel boetes onder en boven € 340 bestaat bovendien altijd de mogelijkheid van bezwaar en beroep, waarbij belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om te worden gehoord.

De leden van de CDA-fractie maken zich zorgen over de optelsom van de bestuurlijke boete en de korting op toeslagrechten die kan worden opgelegd en vragen zich af of hierbij niet het principe opgaat dat je geen twee keer bestraft kunt worden voor hetzelfde strafbare feit.

Het principe dat je geen twee keer bestraft kunt worden voor hetzelfde feit (het «ne bis in idem» beginsel) geldt ook ten aanzien van de bestuurlijke boete. Artikel 5:43 Awb bepaalt dat niemand tweemaal een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor dezelfde overtreding. Artikel 5:44 Awb ziet op de verhouding tussen bestuurlijke boetes en strafrechtelijke sancties. Ook dan geldt dit beginsel: als voor een overtreding aan iemand reeds een strafrechtelijke sanctie is opgelegd, kan hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete worden opgelegd, en omgekeerd. Enkele bepalingen uit het Besluit gebruik meststoffen en de Meststoffenwet zijn tevens zgn. randvoorwaarden in het kader van de regelgeving over GLBinkomenssteun. Overtreding van die randvoorwaarden verplicht de overheid tot het opleggen van een zgn. randvoorwaardenkorting op de aanvraag om inkomenssteun. Een dergelijke korting is echter geen bestuurlijke boete of strafrechtelijke sanctie als hiervoor bedoeld. De korting wordt daarentegen aangemerkt als een vermindering van de aanspraak op de bedrijfstoelagsubsidie, die zijn grondslag vindt in het niet voldoen aan de voorwaarden voor het toekennen van deze subsidie. Dat levert geen schending van de wettelijke bepalingen over het «ne bis in idem» beginsel op. De situatie blijft overigens hetzelfde als in de oude situatie: er kan een boete lager dan € 340 worden opgelegd en daarnaast kan gekort worden op de bedrijfstoelag als niet aan de vereisten voor het krijgen van die toeslag blijkt te worden voldaan. Het afstappen van het principe dat de praktijk leidend is heeft geen gevolgen van de mate waarin een overtreder wordt aangepakt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre er kan worden afgeweken van de boetebedragen.

De boetebedragen uit de beleidsregel zijn inmiddels opgenomen in het Uitvoeringsbesluit (maatregel II). Alle bedragen zijn lager dan € 340 en van deze bedragen kan niet worden afgeweken. In het systeem dat wordt beoogd met het onderhavige wetsvoorstel (maatregel III) worden in een AMvB boetecategorieën bepaald, waaraan bij ministeriële regeling maximumbedragen worden bepaald. Ook deze maximumbedragen zullen niet hoger zijn dan € 340. Van deze maxima kan naar beneden toe worden afgeweken, maar niet naar boven toe.

De leden van de CDA-fractie dringen aan op een AMvB die een duidelijke onderverdeling van overtredingen in boetecategorieën maakt, met daarbij een ministeriële regeling waarin wordt bepaald welke boetheogte aan die categorieën wordt gekoppeld. Zij vragen zich af of hiervoor in het wetsvoorstel een kan-bepaling geldt.

Aan de wens van het CDA wordt gehoor gegeven met maatregel III. Het wetsvoorstel schrijft voor dat bij AMvB regels worden gesteld, dit is geen kan-bepaling. De systematiek van die regels wordt niet wettelijk voorgeschreven. Hierbij wordt gekozen voor een AMvB die een onderverdeling maakt in boetecategorieën, met daarbij een ministeriële regeling waarin aan die categorieën bedragen worden gekoppeld. Dit is conform de systematiek van de bestuurlijke boetes voor de voorgestelde Wet dieren. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een grondslag te bieden voor dit systeem. De AMvB en ministeriële regeling zijn in voorbereiding.

De leden van de CDA-fractie vragen zich voorts af op welke manier de proportionaliteit vorm krijgt in de boetes en sanctionering en of er op basis van het onderhavige wetsvoorstel rekening kan worden gehouden met de omvang van het bedrijf en de mate van verwijtbaarheid. De bedragen die op grond van de voorgenomen AMvB en ministeriële regeling kunnen worden opgelegd, verschillen per categorie. Daarbij zal onderscheid gemaakt worden naar categorieën overtredingen van verschillende aard, zoals het niet tijdig administreren en het niet naar waarheid administreren. Voor alle overtredingen waarop het met het wetsvoorstel beoogde systeem betrekking heeft, ligt het boetebedrag lager dan € 340. De financiële gevolgen voor bedrijven zijn dus beperkt. Bij het bepalen van de hoogte van het bedrag dat aan een categorie gekoppeld wordt, vindt al een proportionaliteitstoets plaats. Voor overtredingen in de categorie «niet tijdig administreren» zal een lager boetebedrag gelden dan voor boetes in de categorie «niet naar waarheid administreren». Gezien het bovenstaande kunnen de boetebedragen als proportioneel worden beschouwd. Naast de proportionaliteitstoets bij het bepalen van de maximumbedragen per categorie, kan de Dienst Regelingen ook bij het opleggen van de boete nog rekening houden met de proportionaliteit, omdat de boetebedragen die aan de categorieën worden gekoppeld maximumbedragen zijn. Bij het opleggen van de boete kan dus – binnen het maximum – rekening worden gehouden met de omvang van het bedrijf en de mate van verwijtbaarheid. Indien de proportionaliteit een zwaardere sanctie vereist dan de maximumboete, is in zeer ernstige gevallen, net als in de huidige situatie, strafrechtelijke vervolging mogelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wanneer wordt overgegaan tot strafrechtelijk optreden bij overtredingen van de Meststoffenwet, wie dat beoordeelt en hoe hierover afspraken worden gemaakt met het Openbaar Ministerie.

Het voorstel is niet van invloed op de afweging in welke situaties strafrechtelijke handhaving wordt ingezet. Het voorstel past slechts de verwijzingen in de Wet op de economische delicten naar de desbetreffende artikelen in de Meststoffenwet aan. Artikel 55 van de Meststoffenwet bepaalt dat geconstateerde feiten ter beoordeling aan het Openbaar

Ministerie worden voorgelegd, indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven. De memorie van toelichting bij de wijzigingswet waarbij het huidige sanctioneringssysteem werd ingevoerd, geeft aan dat strafrechtelijke handhaving in ieder geval opportuun kan zijn als de niet naleving van een regel herhaaldelijk, grootschalig, in crimineel verband en/of gebruikmakend van complexe frauduleuze constructies plaatsvindt (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3). Over de strafrechtelijke handhaving worden afspraken gemaakt met het Openbaar Ministerie, die worden neergelegd in een handhavingsdocument.

De leden van de SP-fractie vragen zich tot slot af in hoeverre het mogelijke tekort in de controlecapaciteit ertoe zal leiden dat er achterstand optreedt bij het behalen van de milieudoelen. Door de bedragen uit de beleidsregel op te nemen in het Uitvoeringsbesluit, hoeft de zware procedure niet langer gebruikt te worden voor boetes die in praktijk minder dan € 340 bedragen en is het capaciteitsprobleem dat voortkwam uit de inwerking-treding van de Vierde tranche opgelost.

De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
G. Verburg