

Vergaderjaar 2009–2010

32 238

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

De onderhavige wijziging strekt ertoe in de Meststoffenwet een nieuwe grondslag op te nemen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de hoogten van bestuurlijke boetes. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden overgegaan tot een onderverdeling van overtredingen in boetecategorieën, waarna bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke boetehoogte aan die categorieën wordt gekoppeld. Een dergelijke grondslag is te vergelijken met de voorgestelde opname van artikel 8.9 van de Wet dieren.¹ Deze wijziging is nodig om de huidige praktijk betreffende bestuurlijke boetes in het kader van de Meststoffenwet te kunnen continueren, nu de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (hierna: Vierde tranche) in werking is getreden. Tevens wordt met deze wijziging voorgesteld een aantal handhavingsbepalingen aan te passen aan het bij koninklijke boodschap van 8 mei 2009 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Meststoffenwet (differentiatie fosfaatgebruiksnorm) (hierna: wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm).

Vierde tranche

Procedure vóór de Vierde tranche

Tot aan de inwerkingtreding van de Vierde tranche bestonden bij het opleggen van bestuurlijke boetes een mogelijkheid om een rapport op te maken, een verplichting om gelegenheid te geven voor zienswijzen bij boetes van meer dan € 340 en een verplichte functiescheiding tussen degene die de overtreding constateert en degene die beslist tot het opleggen van een boete van meer dan € 340.

Kenmerkend voor de regeling van de rapportage was dat de minister en de betrokken ambtenaren een rapport *konden* opmaken. Dat dit geen verplichting was, werd bepaald door artikel 63, eerste lid, van de Meststoffenwet. In de betrokken memorie van toelichting is deze bepaling toegelicht onder verwijzing naar het ontstaan van onevenredige lasten als gevolg van het opmaken van een rapport bij kleinere overtredingen.²

Gevolg van het niet opmaken van een rapport of proces-verbaal voor een overtreding was dat een boete van ten hoogste € 340 kon worden opgelegd. Deze beperking was neergelegd in artikel 63, zesde lid.

Omtrent de zienswijzen gold op grond van artikel 65, derde lid, wel een verplichting. Deze was gekoppeld aan de hoogte van de opgelegde boete.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 389, nr. 10, p. 3.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, p. 129–130.

De overtreder diende steeds in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen indien de voorgenomen bestuurlijke boete meer dan € 340 bedroeg. In de praktijk was deze verplichting niet aan de orde voor zover de Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet werd gevolgd. Voor hierin genoemde administratieve overtredingen gold dat slechts boetes van minder dan € 340 werden opgelegd. Een tweede verplichting bij het opleggen van bestuurlijke boetes betrof het mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Mandaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete van meer dan € 340 mocht op grond van artikel 63, vijfde lid, niet worden verleend aan degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt. Zodoende gold een verplichte functiescheiding.

Gevolgen van de Vierde tranche voor de Meststoffenwet

De Vierde tranche, die per 1 juli 2009 in werking is getreden, heeft een algemene regeling voor bestuurlijke boetes ingevoerd.¹ Met deze regeling zijn de bestaande separate regelingen voor de oplegging van bestuurlijke boetes in de bijzondere wetten, waaronder de Meststoffenwet, geschrapt. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) maakt een onderscheid tussen een zware en lichte procedure. Bij de lichte procedure hoeft geen boeterapport te worden opgemaakt, hoeft de overtreder niet in de gelegenheid te worden gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en geldt geen verplichte functiescheiding tussen degene die de overtreding constateert en degene die beslist omtrent het opleggen van een boete. Bij de zware procedure gelden deze drie verplichtingen wel.

De grens ligt bij een overtreding waarop een bestuurlijke boete van meer dan € 340 kan worden opgelegd. Daarmee is dus niet meer de praktijk leidend, zoals onder de Meststoffenwet tot aan de inwerkingtreding van de Vierde tranche. Voortaan geldt op grond van artikel 5:53 Awb als criterium de maximale hoogte van de bestuurlijke boete die bij wettelijk voorschrift is bepaald, en dat is in casu ingevolge artikel 62, tweede lid, van de Meststoffenwet € 45 000 of € 11 250.

Aan de toepasselijkheid van de drie verplichtingen doet niet af dat volgens de Beleidsregel bestuurlijke boetes geen boetes van meer dan € 340 worden opgelegd. In normale gevallen behoort weliswaar niet van een beleidsregel te worden afgeweken, maar er bestaat op grond van artikel 4:84 van de Awb een inherente afwijkingsbevoegdheid. Afwijken is geboden indien het handelen overeenkomstig de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

De Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet kent alleen boetes van € 50, 100, 200, of 300. Vanwege de inherente afwijkingsbevoegdheid is – binnen het wettelijk maximum – een boete mogelijk die afwijkt van de Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet. De bestuurlijke boete kan dus meer dan € 340 bedragen.

De Vierde tranche heeft er dus toe geleid dat van de lichte procedure moest worden overgestapt op de zware procedure. De praktijk waarbij de lichte procedure werd gehanteerd voor de bestuurlijke boetes van € 50, 100, 200 of 300, kan niet meer worden toegepast. Aldus gelden ingevolge artikel 5:53 van de Awb per 1 juli 2009 de drie verplichtingen van de zware procedure.

Het gevolg hiervan is dat voor de 3000 à 4000 boetes die jaarlijks worden opgelegd voor overtredingen van tertiaire normen, vanaf nu telkens boeterapporten moeten worden opgemaakt en zienswijzen moeten worden ingewonnen. De capaciteit die hiermee gemoeid is wordt op minstens 2500 uur per jaar geschat. Het niet voldoen aan de verplichtingen zou betekenen dat de boetes die dan worden opgelegd onrechtmatig zouden zijn. Gelet op de druk op de beschikbare budgetten, moet de

¹ Wet van 25 juni 2009 tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), Stb. 2009, 264.

ruimte voor deze extra inzet gevonden worden binnen het bestaande budget. Omdat efficiencyverhoging op korte termijn niet mogelijk is, zal dit leiden tot minder controlecapaciteit. Minder controleren kan echter negatief uitwerken op de naleving en dat kan weer gevolgen hebben voor het bereiken van de milieudoelen. In de memorie van toelichting bij de Vierde tranche is ook aangegeven dat de zware procedure bij boetes van minder dan € 340 in de meeste gevallen tot onevenredige lasten zou leiden. Voor dergelijke boetes is de lichte procedure bedoeld.¹

Wijzigingen van de Meststoffenwet

De in het wetsvoorstel opgenomen maxima hebben een algemeen karakter. Hiermee wordt flexibiliteit beoogd, aangezien nadere omschrijving van overtredingen veelal op het niveau van de uitvoeringsregelgeving heeft plaatsgevonden. Aldus wordt aangesloten op het systeem van de hoogten van bestuurlijke boetes uit de voorgestelde Wet dieren. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden overgegaan tot een onderverdeling van overtredingen in boetecategorieën, waarna bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke boetehoogte aan die categorieën wordt gekoppeld.²

Beoogd wordt om bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur specifieke boetehogten vast te stellen. Om dit mogelijk te maken, wordt voorgesteld om in artikel 62, tweede lid, een delegatiegrondslag op te nemen. Zodra deze specifieke boetehogten gelden, gelden die boetehogten als de bedragen die wettelijk mogelijk zijn in de zin van artikel 5:53 Awb. De drie procedurele verplichtingen van de zware procedure zijn dan niet meer van toepassing voor zover bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de hoogten worden gesteld op een bedrag, lager dan € 340. Wel is het de bedoeling om bij de regels op grond van artikel 62, tweede lid, gevallen, zoals recidive, te specificeren waarbij een hogere boete geldt. Om die reden is de hoogte van het maximum uit artikel 62, derde lid, noodzakelijk.

Voorts wordt beoogd de maxima van de bestuurlijke boetes uit artikel 62 van de Meststoffenwet aan te passen aan de actuele hoogten van de boetecategorieën uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. De maximumboetes uit artikel 62, eerste en tweede lid, van de Meststoffenwet zijn volgens de wetsgeschiedenis destijds afgestemd op de maximumboetes die voor overtreding van de betrokken bepalingen konden worden gevorderd op grond van de Wet economische delicten in samenhang met artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht.³ Inmiddels bedragen deze boetecategorieën € 74 000 en € 18 500. Door middel van de opname van dynamische verwijzingen naar artikel 23 zullen de bedragen automatisch gelijk blijven aan de bedragen van artikel 23. Voor zover deze bedragen op grond van artikel 23, negende lid, bij algemene maatregel van bestuur zijn aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex, zijn in de Meststoffenwet de bedragen uit die algemene maatregel van bestuur bedoeld.

Ten slotte wordt voorgesteld het onderscheid tussen natuurlijke en rechtspersonen te laten vervallen bij de maximale hoogte van de bestuurlijke boete ter zake van de overtreding van administratieve voorschriften. Dit krijgt gestalte in het voorgestelde artikel 62, derde lid, van de Meststoffenwet. Reden voor de wijziging is dat vanuit de praktijk is aangegeven dat dit onderscheid niet wordt toegepast, de Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet maakt ook geen onderscheid naar rechtsvorm. Bij de maxima uit het eerste lid ligt dit anders, omdat de rechtspersoon de boete ook echt moet voelen. Dit is noodzakelijk voor een afschrikwekkende werking. Voor een natuurlijke persoon zouden boetes van de zesde categorie onevenredig hoog zijn. Het betreft dan onder anderen feitelijk leidinggevend en opdrachtgevers van rechtspersonen in de zin van

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 121.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 389, nr. 10, p. 7.

³ Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3, p. 61.

artikel 51, tweede lid, onder 2°. van het Wetboek van Strafrecht in samenhang met artikel 5:1 van de Awb.

Naast de wijzigingen in artikel 62 wordt een samenloopbepaling voorgesteld. Artikel 1 van hoofdstuk 5 van het voorstel van wet tot aanpassing van de wetgeving aan en invoering van titel 7.13 van het Burgerlijk Wetboek (Invoeringswet titel 7.13 Burgerlijk Wetboek) wijzigt artikel 62 van de Meststoffenwet. Indien het onderhavige voorstel eerder in werking treedt, is artikel 62 al gewijzigd en wordt de bepaling die artikel 62 aanpast daarom geschrapt uit het voorstel voor de Invoeringswet titel 7.13 Burgerlijk Wetboek.

Wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm

Omdat het wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm een aantal wijziging aanbrengt in de Meststoffenwet, wordt voorgesteld de verwijzingen in artikel 62, tweede lid, aan te passen aan de Meststoffenwet zoals die zal luiden na inwerkingtreding van de bepalingen uit dat wetsvoorstel. Het wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm stelt voor aan artikel 9 een derde lid toe te voegen over het vaststellen van een lagere gebruiksnorm voor dierlijke Meststoffen. Door dit voorgestelde artikel 9, derde lid, op te nemen in het tweede lid van artikel 62 en in artikel 51, kunnen ook voor overtredingen van de administratieve voorschriften daarbij, boetebedragen worden bepaald. Dit sluit aan bij het voorgestelde systeem van artikel 62, dat het mogelijk maakt om voor de overtreding van soortgelijke voorschriften boetebedragen vast te stellen. Omdat het wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm het derde lid van artikel 13 vernummert tot het vierde, wordt voorgesteld de verwijzing naar dit lid in de artikelen 51 en 62, tweede lid, aan te passen.

Tegen overtreding van de Meststoffenwet kan ook strafrechtelijk worden opgetreden op grond van artikel 1a van de Wet op de economische delicten (hierna:WED). De artikelen voor overtreding waarvan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd op grond van artikel 62, tweede lid, van de Meststoffenwet, zijn opgenomen in artikel 1a, onderdeel 3°, van de WED. Voorgesteld wordt ook de verwijzingen naar de Meststoffenwet in de WED aan te passen aan het wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm. Dit wordt bewerkstelligd door in artikel 1a, onder 3°, WED nu ook een verwijzing naar artikel 9, derde lid, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel fosfaatgebruiksnorm op te nemen en door de verwijzing naar artikel 13, derde lid, te wijzigen in artikel 13, vierde lid.

Inwerkingtreding

Deze wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, in lijn met de uitgangspunten van vaste verandermomenten voor regelgeving. Voorts wordt de regelgeving tijdig gepubliceerd, dat wil zeggen uiterlijk drie maanden voordien. Aldus wordt een ruime invoeringstermijn gegarandeerd waarmee zowel het bedrijfsleven en de burger als de met uitvoering en handhaving belaste diensten voldoende voorbereidingstijd wordt geboden.

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