

Vergaderjaar 2021–2022

35 949

Wijziging van de Meststoffenwet in verband met het begrip melkvee en enkele andere wijzigingen betreffende het stelsel van fosfaatrechten

Nr. 6

AMENDEMENT VAN HET LID BISSCHOP

Ontvangen 1 december 2021

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

I

Aan het opschrift wordt na «fosfaatrechten» toegevoegd «en de hoogte van bestuurlijke boetes».

II

In de beweegreden wordt na «fosfaatrechtenstelsel» ingevoegd «, alsmede dat het gewenst is ruimte te geven voor meer maatwerk bij het opleggen van bestuurlijke boetes».

III

Artikel I, onderdeel A, onder 2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «wordt een onderdeel» vervangen door «worden twee onderdelen».

2. Onder vervanging van de punt aan het slot van het voorgestelde onderdeel pp door een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

11. verordening nr. 1306/2013: Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PbEU, L 347).

IV

In artikel I worden na onderdeel F zes onderdelen ingevoegd, luidende:

Fa

Artikel 57 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt na «bestuurlijke boete» ingevoegd «ten hoogste».

2. In het tweede lid wordt «€ 3,50» vervangen door «ten hoogste € 3,50» en wordt «€ 7» vervangen door «ten hoogste € 7».

3. In het derde lid wordt «€ 5,50» vervangen door «ten hoogste € 5,50».

Fb

In artikel 58, eerste lid, wordt «€ 11» vervangen door «ten hoogste € 11» en wordt «€ 7» vervangen door «ten hoogste € 7».

Fc

In artikel 58a wordt «€ 11» telkens vervangen door «ten hoogste € 11».

Fd

In artikel 59 wordt «€ 11» telkens vervangen door «ten hoogste € 11».

Fe

In artikel 60, eerste lid, wordt «kunnen van» vervangen door «kunnen maximumtarieven worden vastgesteld die afwijken van de in» en wordt «afwijkende tarieven worden vastgesteld» vervangen door «genoemde maximumtarieven».

Ff

Na artikel 60 worden twee artikelen ingevoegd:

Artikel 60a

1. Onverminderd artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht houdt Onze Minister bij de vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen, bedoeld in de artikelen 57, 58 eerste lid, 58a en 59, ten aanzien van de overtreder ten minste ook rekening met:

a. het met deze overtreding behaald economisch voordeel, met inachtneming van eventuele herstelsancties op basis van verordening nr. 1306/2013 voor dezelfde overtreding;

b. de omvang van het bedrijf;

c. de ernst en verwijtbaarheid van een overtreding, indien aan de overtreding een administratieve fout ten grondslag ligt;

d. de mate waarin de overtreding een gevolg is van onduidelijkheid in regelgeving en beleid;

e. de draagkracht;

f. in hoeverre er in de afgelopen vijf jaar sprake was van overtreding van artikelen in hetzelfde hoofdstuk.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste lid.

3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 61

1. De werking van een beschikking van Onze Minister tot oplegging van een bestuurlijke boete als bedoeld in de artikelen 57, 58, eerste lid, 58a en 59 wordt opgeschort totdat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen die beschikking, is verstreken.

2. Indien binnen de in het eerste lid bedoelde termijn een bezwaarschrift is ingediend, wordt, in afwijking van het eerste lid, de werking van de beschikking opgeschort totdat de beroepstermijn is verstreken.

Toelichting

De afgelopen jaren zijn door de Tweede Kamer enkele moties aangenomen die de regering verzoeken de Meststoffenwet zo aan te passen dat meer ruimte gegeven wordt voor maatwerk bij het opleggen van bestuurlijke boetes (motie Dijkgraaf c.s., Kamerstukken II 2015/16, 34 300 XIII, nr. 141; motie Bisschop c.s., Kamerstukken II, 2020/21, 35 570 XIV nr. 59,). Daarbij werd ook aangegeven dat rekening gehouden moet worden met toeslagenrechtenkortingen voor dezelfde overtreding en dat bezwaartermijnen en -procedures een schorsende werking moeten hebben. De regering acht het huidige matigingsbeleid voldoende en ziet geen reden voor aanpassing van wetgeving (Kamerstukken II, 33 037 nr. 398). De indiener is het hier om hierna te noemen redenen niet mee eens en stelt voorliggende aanpassingen voor:

- boetetarieven die «ten hoogste» opgelegd kunnen worden per kilogram overschrijding van hoeveelheidsnormen in plaats van de huidige gefixeerde tarieven, zodat ruimte geboden wordt voor maatwerk, zoals bedoeld in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb);

- een bepaling om ervoor te zorgen dat bij de vaststelling van deze boetes naast de al in artikel 5:46 van de Awb genoemde aspecten (ernst van de overtreding, verwijtbaarheid, omstandigheden van het geval) tenminste ook rekening gehouden wordt met de aard van de overtreding, zoals de grootte van het bedrijf en het al dan niet wegvallen van de derogatie door misverstanden of administratieve fouten, met eventuele recidive en met de mate waarin economisch voordeel is behaald, waarbij in ieder geval ook een eventuele korting op de inkomenssteun (EU-Verordening nr. 1306/2013) betrokken wordt;

- nadere regels voor de vaststelling van deze boetes, inclusief een lichte voorhangprocedure;

- opschorting van de werking van een boetebeschikking tot het verstrijken van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, indien geen bezwaarschrift wordt ingediend, en als dat wel het geval is opschorting tot het verstrijken van de beroepstermijn.

De regering geeft aan dat sprake is van matigingsbeleid. Dit matigingsbeleid bevat enkele specifieke gronden en normen voor matiging (zoals: 50% vermindering bij verminderde draagkracht ofwel dreigend faillissement, 50% vermindering bij bedrijven met max. 350 kg stikstofproductie, vermindering bij overtreding van specifieke administratieve voorschriften). De indiener constateert dat dit matigingsbeleid op zichzelf al wringt met de huidige gefixeerde tarieven zoals die door de wetgever zijn vastgesteld. Het voorliggende voorstel zou de wet in ieder geval in lijn brengen met het matigingsbeleid dat al gevoerd wordt.

De indiener vindt het huidige matigingsbeleid onvoldoende. Hij noemt enkele voorbeelden. Zo is er soms onduidelijkheid over de feitelijke beschikkingsmacht of de status van gronden. Een ondernemer kreeg een boete van maar liefst 50.000 omdat hij een tweetal percelen om deze reden onterecht had meegerekend bij de mestplaatsingsruimte en zijn

derogatievergunning ingetrokken werd (ECLI:NL:CBB:2019:32). Een ondernemer telde ingezaaid, maar nog nauwelijks opgekomen grasland mee voor de 80% grasland eis voor derogatie. Dit werd niet geaccepteerd, waardoor hij niet aan de graslandeis voldeed en zijn derogatievergunning ingetrokken werd. Hem hangt een boete van tienduizenden euro's boven het hoofd. Als een derogatievergunning ingetrokken wordt, kan snel sprake zijn van hoge boetebedragen, terwijl geen sprake was van opzet, maar eerder van onduidelijke regelgeving. De indiener is van mening dat in zo'n geval matiging gepast is.

Verder is meer aandacht nodig voor de mate van verwijtbaarheid. Zo werd door een mesthandelaar normale dierlijke mest in plaats van de afgesproken digestaat uitgereden, waardoor de gebruiksnormen onverwachts fors werden overschreden. Er volgde een boete van ongeveer 60.000 euro, terwijl het de vraag is of zo'n overtreding ten volle toegerekend moet worden aan de betreffende boer.

De Commissie Deskundigen Meststoffenwet heeft verder op basis van de Boetewijzer van het Ministerie van J&V geadviseerd om meer onderscheid te maken naar de aard van de overtreder (grootte van het bedrijf) en naar recidive. Bij grote bedrijven zouden de boetetarieven hoger moeten zijn dan bij kleine bedrijven. De regering heeft dit echter niet overgenomen. Met het voorliggende voorstel kan dit onderscheid wel gemaakt worden.

Bij onderdeel f gaat het om recidive voor dezelfde typen overtredingen (gebruiksnormen, hoeveelheidsbepaling, verwerkingsplichten: in verschillende hoofdstukken van de wet). De indiener stelt daarbij een termijn van vijf jaar voor: er is sprake van recidive als overtredingen binnen vijf jaar na elkaar worden begaan.

Verder is een deel van de boete bedoeld om behaald economisch voordeel af te romen. Tussen sectoren en bedrijven zijn grote verschillen in de mate waarin economisch voordeel wordt behaald bij een overtreding. Bedrijven die gebruiksnormen overschrijden bij de aanvoer van mest hebben geen economisch voordeel, maar krijgen alleen op verzoek een boetevermindering. Er is ook een groot verschil in economisch voordeel tussen bijvoorbeeld de rundveehouderij- en varkenshouderij enerzijds en de pluimveehouderij anderzijds. De bestuurlijke boetes ten aanzien van varkens- en rundveemest liggen gemiddeld een factor twee tot vier hoger dan de mestafzetkosten van enkele jaren geleden, terwijl bij pluimveemest de boetes een factor twintig tot veertig hoger liggen (Commissie Deskundigen Meststoffenwet, Analyse boetes bij overtreding Meststoffenwet, juni 2019). Verder wordt bij de boetevaststelling nu geen rekening gehouden met verlies van economisch voordeel door eventuele kortingen op toeslagrechten. De indiener is van mening dat dit meegewogen moet worden. Dat geldt ook voor overtredingen waarbij sprake is van intrekking van de derogatievergunning. Daarbij mag in het daarop volgende jaar ook geen gebruik gemaakt worden van de derogatie waardoor extra kosten gemaakt moeten worden. Dit moet bij de boetevaststelling en de bepaling van de mate waarin economisch voordeel genoten is wat de indiener betreft meegewogen worden.

Bij de werkwijze met de gefixeerde boetetarieven van de wetgever en het matigingsbeleid van de RVO is het tenminste onduidelijk hoe ingespeeld kan worden op nieuwe omstandigheden. De indiener wil in dit verband wijzen op de potentiële situatie dat er sprake is van onduidelijkheid in regelgeving en beleid (artikel 60a, eerste lid, onderdeel d). Zo kan het gebeuren dat er pas in de loop van het bemestingsseizoen duidelijkheid komt over de derogatiebeschikking van de Europese Commissie – zoals eerder is voorgekomen – en dat bij het onverhoopt achterwege blijven van Europese toestemming voor derogatie ondernemers opeens terugvallen op de normale gebruiksnorm, terwijl ze

rekenden op de verhoogde gebruiksnorm en de mest mogelijk al op het land ligt. Dat zou met de huidige gefixeerde tarieven in potentie hoge boetes op kunnen leveren, terwijl ondernemers weinig verweten kan worden. Het matigingsbeleid van RVO voorziet hier niet in. Het voorliggende voorstel geeft wel ruimte voor meer evenredige boetevaststelling in dergelijke gevallen.

De gefixeerde tarieven in de huidige wet lijken haaks te staan op de Boetewijzer van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In deze Boetewijzer wordt uitgegaan van het bepalen van het boetemaximum bij wet en nadere normering daarvan in algemeen bindende voorschriften of beleidsregels. In de Meststoffenwet is daar in een aantal gevallen niet voor gekozen. Bij deze nadere normering kan vervolgens gekozen worden voor gefixeerde boetes als dit bij de grote meerderheid van de gevallen de passende boete is. De praktijk en het matigingsbeleid van RVO laten volgens de indiener zien dat de gefixeerde tarieven in de Meststoffenwet niet bij de grote meerderheid de passende boete opleveren.

Het matigingsbeleid van RVO wringt met de stellingname van de regering in het kader van de Vierde tranche Algemene Wet Bestuursrecht dat zowel bestuursorgaan als rechter in beginsel uit moeten gaan van de afweging door de wetgever. De regering acht dat het bestuur in het overgrote deel van de gevallen ambtshalve dus niet gehouden is te toetsen of de wettelijk gefixeerde boete evenredig is.

De indiener wil tot slot wijzen op een voorlichting van de Raad van State (W03.15.0138/II; 13 juli 2015) waarin de Raad erop heeft gewezen dat een bestuurlijke boete minder indringend wordt getoetst dan een strafrechtelijke boete. De Raad heeft aangegeven dat de wetgever een indringende toetsing door de bestuursrechter kan ondersteunen door bij de oplegging van de straf de gebondenheid van de rechter aan beleidsregels te beperken of door in beleidsregels meer en fijnmaziger te differentiëren. Het voorliggende voorstel draagt daaraan bij. De Raad heeft tevens geadviseerd om in het bestuursrecht schorsende werking toe te kennen aan de fase van bezwaar, zoals het geval is in de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Dit advies is overgenomen in het voorliggende amendement, in zoverre dat in aansluiting op artikel 5.55 in de Aanwijzingen voor de Regelgeving, indien van toepassing, de werking wordt opgeschort tot de beroepstermijn is verstreken.

De wijziging van artikel 60 is geen inhoudelijke wijziging, maar een wijziging die alleen bedoeld is om te verduidelijken dat de afwijkingmogelijkheid geldt ten opzichte van de maximumtarieven.

Bisschop