

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2016

Nr. 171

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2016

Met deze brief reageer ik op de op 8 december jl. door de Tweede Kamer aangenomen moties Dijkgraaf c.s., nrs. 141 en 142 (Kamerstuk 34 300 XIII). Zoals toegezegd tijdens het AO NVWA van 10 december jl. ga ik tevens in op de stelling van het lid Dijkgraaf dat de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geen ruimte biedt om de hoogte van de bestuurlijke boete te relateren aan de zwaarte van de overtreding als de hoogte van de boete al in regelgeving is vastgelegd.

1. De motie Dijkgraaf c.s. nr. 141

De motie Dijkgraaf c.s. nr. 141 verzoekt de regering de meststoffenregeling zo aan te passen dat bestuurlijke boetes naar beneden bijgesteld kunnen worden als de aard en de zwaarte van de overtreding daar aanleiding toe geven.

Het is in het belang van de ondernemer dat, zoals de motie Dijkgraaf verzoekt, de mestwetgeving geen rigide stelsel is waarbij voor een overtreding een bestuurlijke boete wordt opgelegd waarvan de hoogte vaststaat, zonder een mogelijkheid voor om een lagere boete op te leggen indien de aard of de zwaarte van de overtreding daartoe aanleiding geven. Het bestuurlijke boetestelsel, zoals dat is vastgelegd in de Meststoffenwet en de Awb, maakt het verzoek zoals aangegeven in het dictum van de motie mogelijk. In de praktijk kunnen namelijk, ter uitvoering van de Awb, de in en krachtens de Meststoffenwet vastgelegde boetes naar beneden bijgesteld worden als de bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding voor geven. Om die reden zie ik voor het aanpassen van de mestwetgeving als uitvoering van deze motie geen meerwaarde.

In de Meststoffenwet (artikelen 57 tot en met 59) is vastgelegd dat in geval van overtreding van de gebruiksnormen, de normen voor afvoer van dierlijke meststoffen van het bedrijf, de fosfaatnormen voor melkvee en

de normen voor mestverwerking de bestuurlijke boete wordt berekend aan de hand van een bepaald bedrag in euro's per kilogram meststof, stikstof of fosfaat waarmee de norm is overschreden. Voor een aantal andere (administratieve) normen is in artikel 62, tweede lid, van de Meststoffenwet bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die bijovertreding van die normen ten hoogste kan worden opgelegd. Die regels zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (artikel 73). Zo geldt er een boete van 50 euro voor het niet op de voorgeschreven wijze administreren, registreren, melden of invullen van gegevens en een boete van 300 euro voor het niet administreren, registreren, melden, indienen of aanwezig hebben van gegevens.

Bij de vaststelling van de boetebedragen in de mestwetgeving kan overeenkomstig de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) de afweging plaatsvinden ten aanzien van de evenredigheid van de hoogte van de boete voor de onderscheidenlijke overtredingen. Daarbovenop geeft de Awb (artikel 5:46, derde lid) aan dat het bestuursorgaan verplicht is een lagere boete op te leggen, indien de overtreder aannemelijk maakt dat de in de wet vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Om de overtreder daarvoor de gelegenheid te bieden wordt in de praktijk (indien de boete hoger is dan 340 euro) eerst een voornemen naar de landbouwer of intermediaire onderneming verstuurd. Op basis van dat voornemen vindt, indien gewenst, hoor- en wederhoor plaats. Daarbij bestaat alle gelegenheid om de evenredigheid van de boete aan de orde te stellen.

Er zijn overtredingen waar standaard matiging plaatsvindt. Zo wordt een boete van maximaal 2.000 euro opgelegd aan een landbouwer die is vergeten zich aan te melden voor derogatie waarbij er geen opzet in het spel was. Dit is een – vaker voorkomende – overtreding van een administratieve voorwaarde waarvan niettemin brede naleving door de sector van belang is voor het behoud van de derogatie in Nederland. Daarbij hoort een boete die afdoende afschrikkend werkt; de hiervoor aangegeven matiging acht ik echter redelijk. De uit de Meststoffenwet voortvloeiende boete voor deze overtreding zou namelijk – voor het gemiddelde bedrijf – uitkomen op rond de 30.000 euro, hetgeen natuurlijk disproportioneel is in het geval er geen opzet is. Ook in dit geval wordt de landbouwer alsnog in de gelegenheid gesteld de hoogte van de boete (van maximaal 2.000 euro) aan de orde te stellen. Dat betekent dat het boetebedrag verder naar beneden kan worden bijgesteld indien er bijzondere omstandigheden spelen die in alle redelijkheid verdere verlaging rechtvaardigen.

De volgende cijfers illustreren deze uitvoeringspraktijk. Vanaf 2014 tot begin 2016 toe zijn in totaal 825 bestuurlijke boetes opgelegd voor overschrijding van de gebruiksnormen of de verantwoordingsverplichting van de mestwetgeving. Op dit totaal was het boetebedrag, zoals opgenomen in de primaire beschikking, bij 134 beschikkingen lager dan het bedrag dat voor de overtreding is opgenomen in de mestwetgeving.

De motie van het lid Dijkgraaf is echter gebaseerd op signalen vanuit de praktijk waarin ondernemers aangeven dat boetes als niet passend worden ervaren en zij onevenredige inspanning moeten verrichten om de boetes bijgesteld te krijgen. Ik vind het van belang dat het boetestelsel goed blijft functioneren – en dus ook het noodzakelijke afschrikkende effect behoudt – maar dat ook op de juiste momenten gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om boetes op een lager niveau vast te stellen dan op het in de mestwetgeving vastgelegde bedrag. Ik zal daarom de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) instrueren blijvend kritisch het boetestelsel uit te voeren en de bijzondere omstandigheden

waaronder overtredingen worden begaan nog zorgvuldiger af te wegen bij het bepalen van de hoogte van de boete.

Om een vinger aan de pols te houden zal ik de uitvoeringspraktijk van RVO.nl gedurende dit jaar op deze aspecten steekproefsgewijs beoordelen, waar ik een externe partij bij zal betrekken. Over de uitkomst van deze steekproeven zal ik u informeren.

Zoals toegezegd tijdens het AO Landbouw- en Visserijraad van 9 maart jongstleden zou ik in deze brief ook terugkomen op de bij LTO ontvangen klachten bij het door hen ingestelde meldpunt over het boetebeleid en de kortingen op de betalingen in kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. In aanvulling op hetgeen hierboven beschreven zal naar aanleiding van de reeds bij LTO binnengekomen meldingen ook overleg plaatsvinden tussen LTO, EZ, NVWA en RVO.nl om de werkwijze te bespreken. Op basis van de steekproefsgewijze beoordeling en het overleg met LTO is er gelegenheid om met elkaar verder van gedachte te wisselen of de uitvoeringspraktijk voldoende de uitgangspunten van de motie Dijkgraaf weerspiegelt.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om in deze brief tevens te reageren op de motie Dijkgraaf c.s. nr. 140 (Kamerstuk 34 300 XIII), die door de Tweede Kamer is verworpen. Deze motie verzoekt de regering de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden zo aan te passen dat bestuurlijke boetes voor een bepaalde overtreding naar beneden aangepast kunnen worden als de zwaarte van de overtreding daar aanleiding toe geeft. De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden kent wat betreft het opleggen van de bestuurlijke boete een zelfde stelsel als de mestwetgeving. Dat betekent dus dat de in hiervoor genoemde regeling opgenomen boetes – die variëren van 50 tot 5.000 euro – gematigd kunnen worden; in het geval een in deze regeling opgenomen boetebedrag gelet op de bijzondere omstandigheden van het geval te hoog is, zal er ingevolge de Awb een lager boetebedrag moeten worden opgelegd.

2. De motie Dijkgraaf c.s. nr. 142

De motie Dijkgraaf c.s. nr. 142 verzoekt de regering ervoor te zorgen dat bij het opleggen van een waarschuwing of korting bij overtreding van de randvoorwaarden voor inkomenssteun, beter rekening gehouden wordt met de zwaarte van de overtreding en het feit dat ook sprake is van bestuurlijke boetes.

Deze motie bevat twee delen die van elkaar moeten worden onderscheiden en die ik daarom apart van elkaar zal behandelen.

Eén deel van de motie stelt dat bij het opleggen van een waarschuwing of korting bij overtreding van de randvoorwaarden voor inkomenssteun beter rekening gehouden wordt met de zwaarte van de overtreding. Hieraan wordt reeds maximaal uitvoering gegeven binnen de ruimte die de Europese regels voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) bieden. Dat kan worden aangetoond aan de hand van de uitvoering van verordening (EU) nr. 1306/2013¹ en aan de hand van het op 15 juli jl. ingevoerde «vroegtijdig waarschuwingssysteem», zoals de lidstaten dat op grond van deze verordening mogen toepassen.

¹ 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. 2799/88, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 458/2008 van de Raad (PB L 347)

In het geval van overtreding van een randvoorwaarde is de hoofdregel dat een administratieve sanctie in de vorm van een korting of uitsluiting van de inkomenssteun wordt opgelegd. Artikel 99 van verordening nr. 1306/2013 bepaalt dat voor de berekening van de korting (of uitsluiting) rekening gehouden wordt met de ernst, de omvang, het permanente karakter en de herhaling van de niet-naleving. Ook moet de hoogte van de korting afhankelijk zijn van de vaststelling of de niet-naleving het gevolg is van nalatigheid of een opzettelijk handelen of niet-handelen. Op grond van de GLB-regels moet een niet-naleving als gevolg van nalatigheid in de regel leiden tot een korting van 3%. Afhankelijk van de beoordeling van het belang van de niet-naleving mag de korting worden verlaagd tot 1% of verhoogd tot 5%. Een opzettelijke niet-naleving moet leiden tot een korting van minimaal 20%. Een soepeler toepassing van de kortingen dan volgt uit deze bandbreedte is niet EU-conform en kan leiden tot door de Europese Commissie opgelegde kortingen op het GLB-budget. In dat verband is het relevant te melden dat de Europese Commissie in het verleden heeft aangegeven dat Nederland een te mild sanctiesysteem had; in verband hiermee zijn bij besluit van de Europese Commissie van 22 juni 2015 correcties opgelegd over de jaren 2009, 2010 en 2011 van in totaal 5.836.658 euro. Tegen deze correcties loopt nu overigens een procedure voor het Gerecht.

Ter uitvoering van de motie is voorts van belang dat in de praktijk wordt gewerkt met de zienswijzeprocedure waarmee kan worden voorkomen dat ten onrechte kortingen worden opgelegd. Deze procedure voorziet er in dat relaties kunnen reageren op een voorgenomen korting en zodoende in de gelegenheid worden gesteld om aan te tonen dat er geen sprake is van een overtreding of dat er verlichtende omstandigheden zijn. Dat in de praktijk daadwerkelijk rekening wordt gehouden met de ernst of de omvang of het permanente karakter van de niet-naleving kan worden afgeleid uit de volgende cijfers. In 2014 werd aan 881 relaties een randvoorwaardekorping opgelegd en werd bij 578 relaties een kleine overtreding geconstateerd waarvoor geen korting is opgelegd. In 2013 werd bij 856 relaties een randvoorwaardekorping opgelegd en werd bij 709 relaties een kleine overtreding geconstateerd waarvoor geen korting is opgelegd.

Naast de hiervoor beschreven zienswijzeprocedure is ter uitvoering van de motie ook artikel 99, tweede lid, van verordening nr. 1306/2013 van belang. Dat artikellid bepaalt dat lidstaten een vroegtijdig waarschuwingssysteem kunnen opzetten voor gevallen van niet-naleving die, gelet op hun geringe ernst, omvang en duur, in naar behoren gemotiveerde gevallen geen aanleiding geven tot verlaging of uitsluiting. Dit systeem wordt in Nederland met ingang van 2015 toegepast. In de Beleidsregel Uitvoeringsregeling rechtstreekse betalingen GLB is aangegeven voor welke randvoorwaarden-overtredingen de landbouwer in ieder geval eerst een waarschuwing krijgt en er geen korting wordt opgelegd. De waarschuwing behelst tevens de opdracht aan de landbouwer om de niet-naleving binnen een bepaalde termijn te herstellen. Wanneer binnen drie jaar nadat de waarschuwing is afgegeven, blijkt dat de landbouwer de niet-naleving niet binnen de opgelegde termijn heeft gecorrigeerd, wordt alsnog een verlaging van 1% met terugwerkende kracht toegepast voor het jaar waarin de initiële bevinding is gedaan en de waarschuwing is afgegeven. Omdat de afhandeling van het jaar 2015 nog in gang is, zijn er geen definitieve gegevens over het effect van het vroegtijdig waarschuwingssysteem. Een voorlopige opgave is dat van ruim 1000 overtredingen ongeveer een derde kan worden afgedaan met een waarschuwing.

Het tweede deel van de motie stelt dat bij het opleggen van een waarschuwing of korting bij overtreding van de randvoorwaarden voor

inkomenssteun er rekening gehouden wordt met het feit dat ook sprake is van bestuurlijke boetes.

In mijn reactie hierop verwijs ik allereerst naar artikel 3 van verordening (EU) nr. 640/2014². Dit artikel bepaalt dat de toepassing van administratieve sancties en de weigering of intrekking van steun de toepassing onverlet laat van strafrechtelijke (punitieve) sancties – hieronder valt de bestuurlijke boete – waarin het nationale recht eventueel voorziet. Dit artikel is in lijn met de jurisprudentie van het Europese Hof van de afgelopen jaren. Het Hof heeft in een reeks arresten geoordeeld dat door GLB-verordeningen uitgevaardigde sancties, zoals uitsluiting van steun of een korting, niet van punitieve aard zijn. Het Hof heeft vastgesteld dat dergelijke sancties dienen ter bestrijding van de talrijke onregelmatigheden die in het kader van de landbouwsteun worden begaan en die, doordat zij drukken op de Unie-begroting, de maatregelen kunnen ondermijnen die door de Unie zijn getroffen om de markten te stabiliseren en de landbouwers een redelijke levensstandaard en de consumenten redelijke prijzen te verzekeren. Ter onderbouwing van dit oordeel heeft het Hof óók vastgesteld dat Europese steunregels uitsluitend gelden voor de marktdeelnemers die er in alle vrijheid voor hebben gekozen om een beroep op die steunregels te doen en dat de sanctie voor het niet naleven van de voorwaarden – zoals de randvoorwaarden – een specifiek administratief instrument is, dat een bestanddeel van de steunregeling vormt en een goed financieel beheer van de openbare middelen van de Unie moet verzekeren.

Het hiervoor aangehaalde artikel 3 en de hiervoor beschreven jurisprudentie tonen aan dat er in Europees verband bewust voor is gekozen om naast de sanctiesystemen van de lidstaten (die er mede zijn om Europese normen die geïmplementeerd zijn in het nationale recht te handhaven, hetgeen een eigenstandige Europese verplichting is) een kortingensysteem te introduceren voor Europese steunregels. Wanneer bij overtreding van een norm de op grond van het nationale recht op te leggen bestuurlijke boete naar beneden zou worden bijgesteld als óók een randvoorwaardekorting in het geding is (of andersom, zoals de motie stelt: wanneer de randvoorwaardekorting naar beneden zou worden bijgesteld als er óók een bestuurlijke boete in het geding is) zou dat de werking van het eigenstandige Europese kortingensysteem ondergraven, welk systeem daarmee ineffectief zou worden. Het gevolg daarvan is dat de betreffende lidstaat in strijd met de Europese verplichtingen handelt, hetgeen zal leiden tot door de Europese Commissie opgelegde financiële sancties aan het adres van die lidstaat.

Gelet op het voorgaande moet ik ten aanzien van de motie Dijkgraaf c.s. nr. 142 concluderen dat aan het eerste deel van de motie al maximaal uitvoering wordt gegeven, maar dat volledige uitvoering van de motie vanwege het in de voorgaande alinea beschreven Europese stelsel voor steunregelingen niet mogelijk is.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam

² Verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden (PB L 181)