



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport
Onderzoek Sanctiebeleid Mestwetgeving

Colofon

Titel	Onderzoek Sanctiebeleid Mestwetgeving
Uitgebracht aan	
Datum	18 oktober 2018
Kenmerk	2018-0000177082

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht	4
Centrale Boodschap	6
1 Boetestelsel Meststoffenwet	7
1.1 De wijze waarop de boetetarieven MSW zijn bepaald	7
2 Vergelijking met andere boetestelsels	9
2.1 Hoe zijn de boetetarieven bepaald bij andere beleidsterreinen?	9
3 Verkleinen risico's onopgemerkte overtredingen	10
4 Handelingsperspectief	12
5 Verantwoording onderzoek	13
5.1 Werkzaamheden en afbakening	13
5.2 Object van onderzoek	13
5.3 Gehanteerde Standaard	14
5.4 Verspreiding rapport	14
6 Ondertekening	15
Managementreactie	21

Aanleiding opdracht

Aanleiding

De Europese Commissie (EC) heeft onlangs derogatie¹ van de Nitraatrichtlijn toegekend aan Nederland voor de jaren 2018 en 2019. Voorwaarde is dat een versterkte handhavingsstrategie opgesteld wordt voor de Meststoffenwet en -regelgeving. Deze versterkte handhavingsstrategie moet uiterlijk 30 september 2018 worden ingediend bij de Europese Commissie.

Om aan de voorwaarde die aan de derogatie door de EC is verbonden te kunnen voldoen, wil de directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV) inzicht krijgen in de systematiek waarmee de hoogte van de huidige boetes zijn bepaald. Daarbij vindt directie PAV het van belang dat de in de wet of in onderliggende regelgeving vastgelegde boetes zich verhouden tot het vermoede economisch voordeel bij de overtreder. Om tot een sterke handhavingsstrategie te kunnen komen, wil directie PAV ook weten of de mate waarin met het vermoede economisch voordeel rekening is gehouden, vergelijkbaar is met andere beleidsdomeinen.

Context

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 bij overtreding van die normen ten hoogste kan worden opgelegd. Die regels zijn vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (artikel 73) en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (artikel 130 en bijlage M). De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is belast met de uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet en legt op basis van eigen onderzoek dan wel naar aanleiding van een inspectierapport van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA, op basis van artikel 129 Uitvoeringsregeling belast met toezicht op de naleving van de Meststoffenwet) een bestuurlijke boete of een andere bestuurlijke sanctie op. In geval van strafrechtelijke vervolging (artikel 55 Meststoffenwet) gelden op grond van de Wet op de Economische Delicten dezelfde boetemaxima als in geval van bestuurlijke beboeting.

Onderzoeksopdracht

LVN streeft naar een effectieve handhavingsstrategie, waarin boetes zijn opgenomen die voldoende afschrikwekkend zijn. De opdrachtgever directie PAV vraagt de ADR te onderzoeken of de hoogte van de boetes in de huidige systematiek vergelijkbaar is met andere regelgeving² of dat er grote verschillen zijn. De resultaten van dit onderzoek gebruikt directie PAV bij de bepaling van de

¹ Derogatie: toestemming van de Europese Commissie om van de uit de Nitraat-richtlijn voortvloeiende gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen van 170 kg stikstof per hectare per jaar onder voorwaarden af te mogen wijken (Bron: website RVO.nl); Lidstaat Nederland heeft hiertoe een verzoek ingediend dat door de Europese Commissie werd gehonoreerd.

² In overleg met de opdrachtgever wordt een vergelijking gemaakt met de boetestelsels van de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies. Voor deze twee is gekozen omdat verwacht werd dat overtredingen van deze wetten eveneens tot economisch voordeel voor de overtreder kunnen leiden.

gewenste hoogte van bestuurlijke boetes binnen de versterkte handhavingsstrategie voor overtredingen van de Meststoffenwet en -regelgeving. De vraagstelling voor het onderzoek:

1. Hoe worden de in de wet en onderliggende regelgeving opgenomen boetes bepaald (systematiek) en wordt binnen deze systematiek beoordeeld of de op te leggen boetes afschrikwekkend genoeg zijn, gelet op het economisch voordeel van een overtreding voor de overtreder?
2. Hoe komen bestuurlijke boetes in andere vergelijkbare beleidsdomeinen tot stand?
3. Welke mogelijkheden heeft RVO.nl om het risico van onopgemerkte overtredingen te verkleinen?

Centrale Boodschap

Vergelijking boetestelsels

Het boetestelsel van de Meststoffenwet is vergelijkbaar met het boetestelsel van de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en met de wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies. Alle drie boetestelsels volgen de systematiek van artikel 23 Wetboek van Strafrecht, waarin 6 categorieën van overtredingen worden gegeven met daarbij horende maximale boetebedragen.

Alle drie boetestelsels gaan uit van boetes met een punitief karakter. Alleen de Meststoffenwet heeft overtredingen benoemd waarvoor boetes zijn bepaald die ook gericht zijn op het wegnemen van economisch voordeel. De wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden kan hogere boetes opleggen dan de Meststoffenwet, maar voor welke concrete overtredingen dat zal gebeuren is niet uitgewerkt.

Verminderen risico's

Geïnterviewden binnen RVO.nl geven aan dat de risico's dat een overtreding onopgemerkt blijft, verder verkleind kunnen worden, als de aanwezige informatie met behulp van daarvoor ontwikkelde datatechnologie beter geanalyseerd kan worden. De minister van LNV heeft aangegeven hiervoor middelen beschikbaar te stellen³.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstukken 33037, nr 282 en 33037, K.

1 Boetestelsel Meststoffenwet

1.1

De wijze waarop de boetetarieven MSW zijn bepaald

Onze analyse van de basis voor de boetes die in de wet worden genoemd is met name gebaseerd op bestudering van de wetteksten en de Memorie van Toelichting op de wijziging van de Meststoffenwet (2005).

In de meststoffenwet (MSW), artikel 52 is vastgelegd dat de minister voor overtredingen van de meststoffenwet bestuurlijke boetes kan opleggen. In artikel 57 tot en met 59 van de MSW zijn de boetebedragen bepaald voor overtredingen van de gebruiksnormen (art 7 MSW) en de verantwoordingsplicht (art 14 MSW). Bijlage M van het Uitvoeringsregeling Meststoffenwet geeft de maximale boetes voor de andere overtredingen (ondersteunende normen) van de MSW. Daarbij is aansluiting gezocht met de categorieën en de daarbij genoemde maximum boetebedragen van artikel 23, vierde lid van het wetboek van Strafrecht (zie bijlage 1).

De overtreding van de gebruiksnormen (artikel 7 MSW) en de overtreding van de verantwoordingsplicht (artikel 14 Msw) kunnen economisch voordeel geven. De wetgever heeft in ieder geval het voordeel van een overtreding van de gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht met de boetes genoemd in artikel 57 en 58 MSW, willen wegnemen.

Voor overtredingen van de "ondersteunende normen" (dus niet art. 7 en/of 14 MSW) heeft de wetgever er voor gekozen om boetebedragen vast te stellen die niet beogen een eventueel economisch voordeel weg te nemen en dus strikt punitief van aard zijn.

De basis voor de hoogte van de in de MSW genoemde boetes

Wij hebben de directies PAV, Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ) van EZK en bij RVO.nl gevraagd of van de boetebedragen die in artikel 57 MSW zijn genoemd, berekeningen aanwezig zijn voor het forfaitaire deel van de boete (wegnemen economisch voordeel). Deze berekeningen bleken niet meer voorhanden te zijn. Wij tekenen daarbij aan dat het destijds (2005) berekende, gemiddelde economisch voordeel, door ontwikkelingen op de mestafzetmarkt, waarschijnlijk geen reëel beeld meer geven van het huidige economische voordeel. Zie voor de stijgende lijn in de kosten van mestafzet de afgelopen jaren onder andere de website Agrimatie.nl van Wageningen Research.

Uit de Memorie van Toelichting³ leiden wij het volgende af. Voor overtredingen van de gebruiksnormen is voor een boetetarief per kg fosfaat en per kg stikstof gekozen dat enerzijds het vermoede economisch voordeel voor de overtreder moest wegnemen, anderzijds een bestraffend deel moest hebben, dat voldoende afschrikwekkend moest zijn.

Berekeningswijze:

Bij het bepalen van het vermoede economisch voordeel is de wetgever destijds (2005) uitgegaan van de verwachte kosten voor de afzet van mest over langere afstand. Dit bedrag is forfaitair bepaald als gemiddelde van deze kosten voor mestproducenten van verschillende soorten mest (graasdierenmest, varkensmest, pluimveemest etc.).

Het bestraffend deel is 100% van het forfaitair bepaalde economische voordeel. De verwachting was dat dit een voldoende afschrikwekkende werking zou hebben⁴.

⁴ Memorie van toelichting bij artikel 79 van de Meststoffenwet 2005, zie bijlage 2

Het maximum van de op te leggen boetes voor overtreding van de gebruiksnormen mag op grond van artikel 62 MSW niet meer zijn dan de maxima die genoemd zijn bij artikel 23, wetboek van Sr, categorie 5 (natuurlijke personen) en categorie 6 (voor rechtspersonen en daar aan gelijk gestelden).

Wij stellen vast dat de boetes die zijn opgenomen in bijlage M van de Uitvoeringsregeling MSW niet hoger zijn dan het maximum van categorie 1 van artikel 23 Sr. Er liggen geen berekeningen aan deze boetebedragen ten grondslag. Het gaat hier om boetes voor het niet voldoen aan administratieve verplichtingen die per overtreding maximaal € 300 bedragen. Bij de bepaling van dit maximum is destijds aangesloten bij de maximum boete van € 300 genoemd in de vierde tranche Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

Economisch voordeel:

De kosten voor mestafzet zijn volgens Wageningen Research, dat periodiek onderzoek doet naar ontwikkelingen in de agrosector, de laatste jaren gestegen⁵, met name voor rundveemest. Daarmee is de afschrikwekkendheid van deze boetetarieven vermoedelijk lager dan een aantal jaren geleden. Daar staat tegenover dat de boetemaxima genoemd in art 23, lid 4 Sr wel periodiek verhoogd zijn, wat de afschrikwekkendheid mogelijk verhoogd heeft. Daarnaast heeft de minister van EZ (thans LNV) sinds 2015 aanvullende maatregelen genomen om overtredingen te voorkomen dan wel beter op te sporen⁶. Zo is er een zwaardere toets op toetreding van intermediaire ondernemingen ingevoerd, worden GPS gegevens per transport vastgelegd en is een onafhankelijke monsterneming van vaste mest ingevoerd.

Er is bij ons geen recent onderzoek bekend naar de mate waarin boetes voldoende het economisch voordeel wegnemen en daarnaast bestraffend genoeg zijn in verhouding tot de ernst van de overtredingen. De boetetarieven genoemd in artikel 57 tot en met artikel 59 MSW, zijn in 2005 bepaald en sindsdien niet meer gewijzigd. De boetemaxima genoemd in art 23, vierde lid SR zijn, zoals eerder aangegeven wel periodiek verhoogd.

⁵ Op de website Agrimatie van Wageningen Research wordt vermeld dat de kosten van mestafzet voor rundveemest aanzienlijk zijn gestegen in 2015 en 2016. Enerzijds als gevolg van grotere mestproductie (aanschaffen melkquota), anderzijds door aanscherping van de gebruiksnormen in 2015. Dit vergroot de kans op fraude en vermindert de afschrikwekkendheid van de boetes. Immers, het economisch voordeel van een overtreding wordt steeds groter, omdat de kosten van mestafzet steeds hoger worden.

⁶ Zie bijvoorbeeld de brief van 13 oktober 2015 van de Minister van EZ aan de voorzitter van de Tweede Kamer over fraudemaatregelen meststoffenwet, kenmerk DGAN-PAV / 15142642

2 Vergelijking met andere boetestelsels

2.1 Hoe zijn de boetetarieven bepaald bij andere beleidsterreinen?

Aan de directie PAV, RVO.nl, WJZ en NVWA hebben wij de vraag gesteld of er specifieke berekeningen aan de boetes ten grondslag liggen die in de wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies. Dat bleek niet het geval.

Bestudering van de wetteksten leert dat beide wetten uitgaan van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht en de daar in genoemde maximale boetes⁷.

In die zin is de systematiek dezelfde als voor de Meststoffenwet. Het wegnemen van een mogelijk economisch voordeel speelt bij de boetes in deze wetten geen rol. De boetes zijn hier strikt bestraffend (punitief) bedoeld. In de wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (artikel 97) is overigens wel bepaald dat boetes voor overtredingen die in categorie 5 of categorie 6 vallen ten hoogste het bedrag bedragen dat in deze categorieën is aangegeven, tenzij 10% van de omzet van de overtreder hoger uitvalt. In dat geval wordt de boete gesteld op 10 % van de omzet van het jaar daarvoor en gaat de hoogte van de boete dus boven het maximum van artikel 23 Wetboek van Strafrecht uit en lijkt daarmee afschrikwekkender te zijn dan het boetestelsel van de MSW.

In de Regeling Gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn de maximale boetes bepaald per overtreding. Bestudering van deze regeling leert dat er geen overtredingen zijn die in de categorieën 5 of 6 van artikel 23 Sr vallen. Hoewel de wet de mogelijkheid biedt hoge boetes op te leggen, is daar in de regeling Gewasbeschermingsmiddelen en biociden geen gebruik van gemaakt. In de MSW biedt artikel 60 overigens dezelfde mogelijkheid.

Aan de boetebedragen die als maximum zijn genoemd in artikel 23 Wetboek van Strafrecht, ligt geen specifieke berekening ten grondslag.

De hoogte van de maximale boete voor deze categorieën wordt momenteel door de minister van Justitie en Veiligheid (J&V) heroverwogen. Naar aanleiding van een advies van de Raad van State⁸ heeft de minister van J&V het volgende besloten⁹ met betrekking tot boetestelsels en boetemaxima:

- Wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht moeten op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) nu al aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit wordt wettelijk vastgelegd.
- Bestaande bestuurlijke boetestelsels worden aangepast. Bestaande boetecategorieën in het strafrecht kunnen indien nodig nader worden overwogen.

Op dit moment kunnen wij niet overzien of de heroverweging van de minister van J&V gevolgen zal hebben voor het boetestelsel van de MSW.

⁷ Artikel 97, lid 2 wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden en artikel 6 Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies

⁸ Advies Raad van State over de verhoudingen tussen sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht, Staatscourant 14 september 2015 (nr. 30280)

⁹ Brief van de minister van J&V aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 14 mei 2018.

3 Verkleinen risico's onopgemerkte overtredingen

Aan medewerkers van RVO.nl die belast zijn met de administratieve tracerings van mogelijke overtredingen hebben wij de vraag gesteld hoe het handhavingsproces is ingericht. Daarnaast hebben wij hen gevraagd welke mogelijkheden zij zien om het risico dat overtredingen niet door hen worden opgemerkt, te verkleinen.

Onze bevindingen hieronder zijn op deze interviews gebaseerd.

Selectieproces

Binnen RVO.nl zijn meerdere teams betrokken bij de selectie van te onderzoeken dossiers. Team Handhavingsregie bepaalt waar, gelet op de onderkende trends, risico's voor overtreding het grootst lijken en daarom prioriteit moeten krijgen.

Dit wordt vastgelegd in meerjarige handhavingsprogramma's.

Rekening houdend met deze prioriteiten analyseert het team Analyse, Selectie en Beschikbaarstelling (ASB) de aanwezige dossiers met betrekking tot mestverwerking en mesttransporten, waarbij ook reeds aanwezige gegevens van de producenten uit andere bestanden betrokken worden. Dit resulteert in een selectie van dossiers die nader onderzocht moeten worden.

Team Vergunningen en Handhaving (V&H) neemt deze selectie als uitgangspunt voor nader onderzoek en berekent met behulp van speciaal hiervoor ontwikkelde software bij welke dossiers het meest waarschijnlijk is dat de mestwetgeving is overtreden. Voor de dossiers die hieruit komen neemt een medewerker van V&H met de betrokkene contact op en vraagt (voor voorgenomen boetes hoger dan ca. € 2400) om zijn zienswijze, wat uiteindelijk tot een boeteoplegging kan leiden. Daarbij past RVO.nl een matigingsbeleid toe.

Volgens de geïnterviewden van RVO.nl laten de afgelopen jaren een stijging zien van het aantal producenten van dierlijke meststoffen dat een boete krijgt opgelegd. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of er ook een stijging is in de hoogte van de opgelegde boetes.

Het rekenprogramma dat RVO.nl gebruikt kent een aantal parameters, waarmee de marges bepaald worden voor verschillen in de mineralenbalans. Enkele parameters zijn volgens geïnterviewden in de afgelopen jaren aangepast, waarmee de selectie van nader te onderzoeken dossiers vergroot werd.

Veel mogelijkheden binnen dit rekenprogramma om de selectie verder te optimaliseren lijken volgens hen niet meer aanwezig. Volgens de geïnterviewden wordt in ongeveer de helft van de geselecteerde dossiers overgegaan tot het opleggen van 1 of meer boetes.

Verbeteren fraudedetectie

Volgens de geïnterviewden van RVO.nl zijn de systemen die zij in hun analyse betrekken, niet specifiek geschikt om fraude (verhullen van opzettelijke overtreding van wet- en regelgeving) op het spoor te komen. Bij fraude is vaak sprake van valsheid in geschrifte en samenspanning van de betrokkenen in de mestafzetketen of zelfs daarbuiten.

Om mogelijke fraudes beter in beeld te krijgen, geven wij in overweging om dieper gaande netwerkanalyses uit te voeren. Daarbij wordt in kaart gebracht wie de producenten zijn, wie hun afnemers zijn, met welke intermediairs zij zaken doen, welke vervoerders een rol spelen. Deze gegevens zijn binnen RVO.nl

reeds bekend. Van deze netwerken kan dan bijvoorbeeld nagaan worden of betrokkenen binnen dat netwerk eerder beboet zijn en voor welke overtredingen, om op basis daarvan een risicoprofiel voor dat netwerk te bepalen. Een dergelijke analyse zou bijvoorbeeld door team ASB van RVO.nl uitgevoerd kunnen worden. Binnen RVO.nl worden de mogelijkheden hiervoor reeds verkend.

Daarnaast verkent RVO.nl de mogelijkheden om de betrouwbaarheid van gegevens die producenten, afnemers en intermediaire ondernemers/vervoerders verstrekken beter te kunnen toetsen. Daarbij zoekt RVO.nl naar mogelijkheden tot het uitbreiden van het aantal verbandscontroles binnen de reeds beschikbare informatie.

Geïnterviewden geven aan dat in het verleden hier al veel onderzoek naar gedaan is. Voorbeelden zijn:

- Mestanalyses met opmerkelijk hoge waarden
- Losplaats bij een mesttransport die erg onwaarschijnlijk lijkt
- Mesttransporten die met een onmogelijk hoge snelheid zijn verreden

Denk bij de laatst genoemde bijvoorbeeld aan de vergelijking van routegegevens die de transporteur overlegt met locatie- en tijdgegevens volgens GPS vastleggingen. Hiermee zou RVO.nl onwaarschijnlijke transporten op het spoor kunnen komen. RVO.nl geeft aan in het verleden dergelijke analyses al eens te hebben uitgevoerd en daarmee een aantal "onmogelijke" transporten kon identificeren.

De uitdaging is het overtuigend aan kunnen tonen van een al dan niet moedwillige overtreding. Daar is volgens geïnterviewde veel onderzoek voor nodig met veel kennis en voldoende ervaring.

In antwoord op Kamervragen heeft de minister van LNV aangegeven middelen beschikbaar te stellen om dit selectie en detectieproces door datatechnologie te ondersteunen¹⁰.

¹⁰ Zie voetnoot 3

4 Handelingsperspectief

Op basis van ons onderzoek zien wij voor de opdrachtgever het volgende handelingsperspectief:

- De verschillende boetestelsels in Nederland worden thans door de minister van Justitie onderzocht met als doel deze verder te harmoniseren. Dit kan van invloed zijn op de handhavingsstrategie MSW. Overweeg om in de nieuwe handhavingsstrategie hiervoor een voorbehoud te maken.
- Overleg met RVO.nl over wat de oorzaken kunnen zijn van de stijgende trend in het aantal boetes dat opgelegd wordt.
- Overweeg om nader onderzoek te laten doen naar de huidige (en eventueel toekomstige) kosten van mestafzet per kg fosfaat en stikstof om met de uitkomsten van dit onderzoek de tarieven die thans zijn opgenomen in de artikelen 57 tot en met 59 te actualiseren. Ga na of daarbij een vorm van differentiatie naar soort mest of soort grond gewenst is, omdat het economisch voordeel per producentengroep verschillend is.
- Overweeg om de effecten te onderzoeken van de in 2015 reeds door de minister van EZ genomen extra maatregelen ter preventie van fraude in de mestafvoer en –verwerking. Deze extra maatregelen (waaronder bijvoorbeeld de invoering GPS registratie) zijn op dit moment nog steeds van kracht. Zie ook voetnoot 5.
- Verken in hoeverre diepgaande netwerkanalyses en het opstellen van risicoprofielen per netwerk bij kunnen dragen aan het eerder op het spoor komen van mogelijke fraude.
- Verken de mogelijkheden om het aantal verbandscontroles binnen de reeds beschikbare informatie binnen RVO.nl met behulp van datatechnologie te ondersteunen.
- Verken ook de mogelijkheden om relaties te leggen tussen de informatie binnen RVO.nl met informatie die beschikbaar is bij andere instanties/organisaties, bijvoorbeeld de NVWA.

5 Verantwoording onderzoek

5.1 Werkzaamheden en afbakening

In voorgaande hoofdstukken hebben wij aangegeven welke werkzaamheden wij hebben verricht. Die werkzaamheden bestonden met name uit bestudering van wetteksten, memories van Toelichting en andere relevante communicatie met de Tweede Kamer, aangevuld met interviews met betrokken medewerkers bij de directies PAV, WJZ, bij RVO.nl en NVWA.

Relevante vragen bij het in beeld brengen van de systematiek waren daarbij:

- Welke berekeningen liggen ten grondslag aan de in de wet- en regelgeving opgenomen boetes?
- Hoe wordt in die berekeningen rekening gehouden met het vermoede economisch voordeel voor de overtreder?

Over het verkleinen van het risico dat overtredingen niet worden opgemerkt hebben wij medewerkers van RVO.nl geïnterviewd, die belast zijn met het administratief opsporen van mogelijke overtredingen. Relevante vragen waren hierbij:

- Hoe worden momenteel overtredingen door RVO.nl opgespoord en
- Welke mogelijkheden zijn er om dit proces zodanig aan te passen dat de kans op het signaleren van een overtreding groter wordt?

5.2 Object van onderzoek

Object van ons onderzoek was:

- de systematiek waarmee de in de wetgeving vastgelegde boetes voor overtredingen van de meststoffenwetgeving zijn bepaald.
- De systematiek waarmee de in vergelijkbare wetgeving vastgelegde boetes voor overtredingen zijn bepaald.
- De systematiek waarmee RVO.nl overtredingen opspoot.

Onder systematiek bepaling boetes verstaan wij de wijze waarop de in de wet- en regelgeving vermelde boetes zijn berekend.

De vergelijking met andere beleidsdomeinen richtte zich op de volgende domeinen:

- boetes in het kader van de Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministers verstrekte subsidies, voor zover door RVO.nl opgelegd.
- boetes in het kader van de Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Voor deze domeinen hebben wij in overleg met de opdrachtgever gekozen omdat wij verwachtten dat overtredingen van de betreffende wetten, ook economisch voordeel kunnen geven voor de overtreder. Daarmee konden deze twee domeinen goed dienen als referentiedomeinen voor de bepaling van boetebedragen in de nieuwe handhavingsstrategie.

5.3

Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing en het Auditcharter van de ADR.

In dit rapport wordt geen zekerheid door het geven van een waardeoordeel verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd.

5.4

Verspreiding rapport

De opdrachtgever, [REDACTED] Directeur directie PAV is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken na de datum van het definitieve rapport op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

6 Ondertekening

Den Haag, 18 oktober 2018




Auditdienst Rijk

Bijlagen

Bijlage 1

Artikel 23 Wetboek van Strafrecht

Artikel 23

1.

Hij die tot een geldboete is veroordeeld is verplicht tot betaling van het vastgestelde bedrag aan de staat binnen de termijn door het openbaar ministerie dat met de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking of het vonnis of arrest is belast, te stellen.

2.

Het bedrag van de geldboete is ten minste € 3.

3.

De geldboete die voor een strafbaar feit ten hoogste kan worden opgelegd, is gelijk aan het bedrag van de categorie die voor dat feit is bepaald.

4.

Er zijn zes categorieën:

de eerste categorie, € 335 [Red: Per 1 januari 2016: € 410.] ;

de tweede categorie, € 3 350 [Red: Per 1 januari 2016: € 4.100.] ;

de derde categorie, € 6 700 [Red: Per 1 januari 2016: € 8.200.] ;

de vierde categorie, € 16 750 [Red: Per 1 januari 2016: € 20.500.] ;

de vijfde categorie, € 67 000 [Red: Per 1 januari 2016: € 82.000.] ;

de zesde categorie, € 670 000 [Red: Per 1 januari 2016: € 820.000.] .

5.

Voor een overtreding, onderscheidenlijk een misdrijf, waarop geen geldboete is gesteld, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de eerste, onderscheidenlijk de derde categorie.

6.

Voor een overtreding, onderscheidenlijk een misdrijf, waarop een geldboete is gesteld, maar waarvoor geen boetecategorie is bepaald, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de eerste, onderscheidenlijk de derde categorie, indien dit bedrag hoger is dan het bedrag van de op het betrokken strafbare feit gestelde geldboete.

7.

Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking.

8.

Het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap, rederij of doelvermogen.

9.

De in het vierde lid genoemde bedragen worden elke twee jaar, met ingang van 1 januari van een jaar, bij algemene maatregel van bestuur aangepast aan de

ontwikkeling van de consumentenprijsindex sinds de vorige aanpassing van deze bedragen. Bij deze aanpassing wordt het geldbedrag van de eerste categorie op een veelvoud van € 5 naar beneden afgerond en worden, uitgaande van het geldbedrag van deze eerste categorie en onder instandhouding van de onderlinge verhouding tussen de bedragen van de geldboetecategorieën, de bedragen van de tweede tot en met de zesde geldboetecategorie bepaald.

Bijlage 2

Memorie van toelichting bij de wijziging van de meststoffenwet
Kamerstuk 29930, nr.3, vergaderjaar 2004-2005

Artikel 79

In verband met de rechtszekerheid, de voorkoming van geschillen over het toegepaste boetetarief (vergelijk aanwijzing 12 van de Aanwijzingen voor de regelgeving) en de noodzaak van het stellen van effectieve, afschrikkende sancties, wordt voor het stelsel van gebruiksnormen het tarief van de boete in de wet zèlf vastgelegd. Een bestuurlijke boete wegens overtreding van het voorgestelde artikel 5a, van de Meststoffenwet is uitsluitend aan de orde als de overtreder niet aannemelijk kan maken dat hij zich aan elk van de drie in het voorgestelde artikel 5b van de Meststoffenwet genoemde gebruiksnormen heeft gehouden: de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen. Het uitgangspunt bij het voorgestelde artikel 79 van de Meststoffenwet is dat de boete hoger wordt, naarmate meer gebruiksnormen zijn overschreden en naar mate de overschrijding groter is. Per gebruiksnorm geldt een vast tarief per kilogram stikstof, onderscheidenlijk fosfaat waarmee de norm is overschreden.

De hoogte van de tarieven is bepaald vanuit het uitgangspunt dat de bestuurlijke boete – wil zij afschrikkend zijn – hoger moet zijn dan het eventueel als gevolg van de overtreding genoten economisch voordeel en daarenboven een straffend element moet hebben. Deze elementen zijn in artikel 79 op forfaitaire wijze gebruikt, als bouwstenen om tot een totaal tarief te komen. Zij spelen als zodanig bij bestuursrechtelijke procedures geen rol meer: de voorgestelde wetsbepaling biedt aan overtreders bijvoorbeeld niet de mogelijkheid om aan te tonen dat het werkelijk genoten economisch voordeel lager is, dan het hier bij de bepaling van de hoogte van het tarief als uitgangspunt genomen bedrag.

Bij de bepaling van het tarief is voor het bestraffende element is aangesloten bij de bedragen in de huidige strafvorderingsrichtlijnen voor overtreding van de verboden van het stelsel van mestafzetovereenkomsten en van de stelsels van productierechten voornoemde delicten. Om zeker te stellen dat de bestuurlijke boete te allen tijde hoger is dan het economisch voordeel, is voor het element van het economisch voordeel aangesloten bij de verwachte kosten voor mestafzet op langere afstand: deze kosten worden maximaal bespaard bij overschrijding van de gebruiksnorm.

Wanneer deze elementen bij elkaar worden opgeteld leidt dat tot een tarief voor de bestuurlijke boete van € 7 per kilogram stikstof waarmee de gebruiksnorm voor dierlijke mest of de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm voor dierlijke en andere meststoffen wordt overschreden, en tot een tarief van € 11 per kilogram fosfaat waarmee de fosfaatgebruiksnorm wordt overschreden. De tarieven liggen, met name door toevoeging van het bestraffende element maar ook in verband met de verwachte stijging van de mestafzetkosten (zie paragraaf 8.1 van de memorie van toelichting), hoger dan de tarieven van de huidige regulerende mineralenheffingen, die € 2,30 per kilogram stikstof en € 9 per kilogram fosfaat bedragen. Is zowel de op de stikstofbalans gebaseerde stikstofgebruiksnorm als de afzonderlijke gebruiksnorm voor dierlijke mest overschreden, dan wordt ingevolge het tweede lid bij de kilogrammen stikstof waarmee de stikstofgebruiksnorm is overschreden een gehalveerd tarief toegepast: € 3,50.

Zou deze matiging achterwege blijven, dan zou voor dezelfde hoeveelheid stikstof tweemaal het element van het genoten economisch voordeel gebaseerd op bespaarde mestafzetkosten in rekening worden gebracht.

Dat is ongewenst. Het verlaagde tarief geldt uitsluitend voor zover over deze kilogrammen stikstof ook al het volle tarief wordt toegepast wegens overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Instandhouding van een belangrijk deel van het straffende element is gerechtvaardigd in het licht van de ernst van de overtreding: er zijn twee plafonds overschreden. Is zowel de fosfaatgebruiksnorm als de stikstofgebruiksnorm voor dierlijke en andere meststoffen is overschreden, dan wordt – gelet op het feit dat in dezelfde hoeveelheid mest over het algemeen tegenover 1 kilogram fosfaat ten minste ook 1 kilogram stikstof staat – uitsluitend een gehalveerd tarief van € 5,50 toegepast, althans voor het aantal kilogrammen fosfaat dat overeenkomt met de kilogrammen stikstof waarmee de stikstofgebruiksnorm is overschreden.

Bijlage 3

Meststoffenwet

Artikelen 57 tot en met 59

Artikel 57

1. Ingeval van overtreding van artikel 7 bedraagt de bestuurlijke boete:
 - a. € 7 per kilogram stikstof waarmee de in artikel 8, onderdeel a, bedoelde gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is overschreden, vermeerderd met
 - b. € 7 per kilogram stikstof waarmee de in artikel 8, onderdeel b, bedoelde stikstofgebruiksnorm is overschreden, en vermeerderd met
 - c. € 11 per kilogram fosfaat waarmee de in artikel 8, onderdeel c, bedoelde fosfaatgebruiksnorm is overschreden.

2. Indien zowel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als de stikstofgebruiksnorm is overschreden, geldt, in zoverre in afwijking van het eerste lid, onderdeel b, een tarief van € 3,50 voor de kilogrammen stikstof waarvoor wegens overschrijding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen reeds het tarief van € 7 is toegepast.

3. Indien zowel de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen als de fosfaatgebruiksnorm is overschreden, geldt, in zoverre in afwijking van het eerste lid, onderdeel c, een tarief van € 5,50 voor de kilogrammen fosfaat overeenkomend met het aantal kilogrammen stikstof waarmee de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is overschreden.

Artikel 58

1. Ingeval van overtreding van artikel 14, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat en € 7 per kilogram stikstof waarvan de afvoer niet kan worden verantwoord.
2. In afwijking van het eerste lid wordt geen bestuurlijke boete opgelegd voor zover wegens overtreding van artikel 7 een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor de kilogrammen stikstof en fosfaat waarmee de in artikel 8 bedoelde stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, onderscheidenlijk fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen is overschreden.

Artikel 58a

In geval van overtreding van artikel 21, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat ten aanzien waarvan de landbouwer niet heeft gehandeld overeenkomstig artikel 21, tweede lid, onderdeel d.

Artikel 59

1. In geval van overtreding van artikel 33a, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat ten aanzien waarvan de landbouwer niet heeft gehandeld overeenkomstig artikel 33a, tweede lid, onderdeel b.
2. In geval van overtreding van artikel 33a, vierde lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
3. In geval van overtreding van artikel 33a, vijfde lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
4. In geval van overtreding van artikel 33a, zevende lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.
5. In geval van overtreding van artikel 33d, eerste lid, bedraagt de bestuurlijke boete € 11 per kilogram fosfaat waarmee dat lid wordt overtreden.

Managementreactie

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Datum 15 augustus 2018
Betreft Managementreactie onderzoeksrapport ADR

Het volgende wordt u aangeboden:

- op uw verzoek
 volgens afspraak
 ter informatie
 ter behandeling
 gaarne retour

Managementreactie Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit (PAV)

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de rapportage Sanctiebeleid Mestwetgeving van de Auditdienst Rijk. De aanleiding voor dit onderzoek is de door de Europese Commissie toegekende derogatiebeschikking van de Nitraatrichtlijn, waarin onder meer de voorwaarde is opgenomen dat er ter versterking van de naleving van de mestregelgeving een duidelijke methode voor de vaststelling van voldoende doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen en sancties moet zijn.

Om invulling te geven aan deze voorwaarde heb ik de Auditdienst Rijk verzocht om de systematiek waarmee de hoogte van de huidige boetes wordt bepaald, te onderzoeken. Daarbij is het van belang dat de in de wet of in de onderliggende regelgeving vastgelegde boetes zich verhouden tot het vermoede economisch voordeel bij de overtreder. Ook is het relevant of de mate waarin met het vermoede economische voordeel rekening is gehouden, vergelijkbaar is met andere beleidsdomeinen.

De rapportage van de Auditdienst Rijk richt zich op de bestuurlijke boetes voor overtredingen van de gebruiksnormen en verantwoordingsplicht. Dit

Directoraat-generaal Agro en Natuur

Directie Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Behandeld door

[Redacted]

T 070 [Redacted]

[Redacted]@minez.nl

Uw kenmerk

Bijlage(n)

inventariserende onderzoek kan daarom als een deelonderzoek gezien worden in het kader van het sanctiebeleid Mestwetgeving.

De Auditdienst Rijk ging na of van de boetebedragen die in artikel 57 van de Meststoffenwet genoemd worden, berekeningen aanwezig zijn waaruit het economische voordeel blijkt. De conclusie is dat er geen berekeningen meer voorhanden zijn. Het boetestelsel volgt de systematiek van artikel 23 Wetboek van Strafrecht. De boetemaxima zijn – naar Internationaal Recht en Grondrecht – opgenomen in de wet zelf. Het boetestelsel van de Meststoffenwet is vergelijkbaar met het boetestelsel van de Wet Gewasbescherming en Biociden.

De Auditdienst geeft aan dat het destijds (2005) berekende gemiddelde economisch voordeel, door ontwikkelingen op de mestafzetmarkt waarschijnlijk geen reëel beeld meer geeft van het huidige economische voordeel. De Auditdienst Rijk stelt daarom voor om nader onderzoek te laten doen naar de huidige kosten van mestafzet per kg fosfaat en stikstof om met de uitkomsten van dit onderzoek de tarieven te actualiseren. Ik neem deze aanbeveling over. Aan de Commissie Deskundigen Meststoffenwet wordt gevraagd om aan de hand van berekeningen aan te geven wanneer het economisch voordeel verkregen door fraude, voldoende door de boete wordt weggenomen en de regio's in beeld te brengen waar het economisch voordeel groter kan zijn vanwege de hogere mestafzetkosten.

De Auditdienst Rijk signaleert dat de verschillende boetestelsels in Nederland thans door de minister van Justitie en Veiligheid onderzocht worden met als doel deze verder te harmoniseren. Ik dank de Auditdienst voor dit signaal. De ontwikkelingen op dit terrein zullen door mijn directie nauwlettend gevolgd worden.