

**Handhavingsdocument
Meststoffenwet
2006 - 2009**

Status: Het Handhavingsdocument Meststoffenwet (2006 – 2009) is goedgekeurd in de vergadering van het College van procureurs-generaal d.d. 5 december 2005 en goedgekeurd door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit d.d. 9 december 2005.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Europese milieuregelgeving	3
3.	Nederlandse mestwetgeving	4
3.1.	Algemeen	4
3.2.	Implementatie van Europese regelgeving	4
3.3.	Hoofdlijnen stelsel van gebruiksnormen	5
3.4.	Hoofdlijnen stelsel van productierechten	7
4.	Handhaving algemeen	7
4.1.	Preventieve handhaving	7
4.2.	Repressieve handhaving	8
4.3.	Snelle sanctionering	9
5.	Toezichhoudende en strafvorderlijke bevoegdheden	9
6.	Toedelingscriteria strafrecht / bestuursrecht	10
7.	Bestuursrechtelijke handhaving	12
7.1.	Bestuursdwang / last onder dwangsom	12
7.2.	Bestuurlijke boete	13
7.3.	Hoogte bestuurlijke boetes	13
8.	Strafrechtelijke handhaving	14
9.	Richtlijn voor strafvordering	15

1. Inleiding

Op 1 januari 2006 is de Meststoffenwet ingrijpend gewijzigd. Het stelsel van verliesnormen is vervangen door een stelsel van gebruiksnormen en de regulerende mineralenheffingen zijn vervangen door een stelsel van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties. Deze stelselwijziging was noodzakelijk om te voldoen aan het arrest van 2 oktober 2003 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in de inbreukprocedure tegen Nederland wegens niet correcte uitvoering van Richtlijn nr. 91/676/EEG van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PbEB L 375, hierna de Nitraatrichtlijn (HvJ 2 oktober 2003, zaak C-322/00). Volgens het Hof was het toen geldende stelsel van regulerende mineralenheffingen (Minas) geen toereikend instrument om aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Voorts is eveneens met ingang van 1 januari 2006 het stelsel van productierechten vereenvoudigd, hetgeen inhoudt dat de mestproductierechten zijn komen te vervallen en uitsluitend de varkens- en pluimveerechten in vereenvoudigde vorm blijven voortbestaan.

Deze stelselwijzigingen waren aanleiding om de bestaande handhavingsafspraken tussen de bij handhaving betrokken partijen, de Dienst Regelingen, de Algemene Inspectiedienst (hierna AID), de Directie Juridische Zaken, de Directie Landbouw en het Openbaar Ministerie (hierna OM), te herzien. In het onderhavige handhavingsdocument zijn deze afspraken neergelegd. Overigens is het niet nodig gebleken voor alle onderdelen van het mestwetgevingsdomein nieuwe afspraken te maken. Uurzover bestaande afspraken op bepaalde onderdelen van dit complex in stand konden blijven, is volstaan met daarnaar te verwijzen. Het onderhavige handhavingsdocument heeft voornamelijk betrekking op het stelsel van gebruiksnormen en de ondersteunende bepalingen inzake administratieve verplichtingen en hoeveelheidsbepaling.

De Directie Juridische Zaken, Directie Landbouw, de AID, Dienst Regelingen en het OM hebben dit document in gezamenlijkheid tot stand gebracht en dragen er, elk vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, zorg voor dat de in dit document vervatte afspraken worden uitgevoerd. Dit betekent onder meer een doorvertaling van de in dit document gemaakte afspraken naar de jaarplannen van de AID en de Dienst Regelingen, waarin per jaar wordt vastgelegd welke zaken op welke manier afgedaan worden. Ten slotte dragen het OM en de AID zorg voor het opstellen van jaarlijkse handhavingsarrangementen, waarin voor elk jaar wordt aangegeven hoeveel zaken naar verwachting ten behoeve van strafrechtelijke afdoening per jaar worden aangeleverd, alsmede de daarvoor benodigde inzet van mensen en middelen.

Eind 2007 worden tussentijds alle aspecten van de naleving van de Meststoffenwet geëvalueerd door LNU en OM.

2. Europese milieuregelgeving

Voor de mestwetgeving is de volgende communautaire regelgeving van belang.

1. De Nitraatrichtlijn. Deze richtlijn schrijft voor dat het gebruik van meststoffen moet berusten op een balans tussen de te verwachten stikstofbehoefte van de gewassen en de stikstoftoevoer naar de gewassen uit de bodem en uit bemesting en dat het gebruik van dierlijke mest niet meer mag bedragen dan de hoeveelheid die overeenkomt met 170 kilogram stikstof per hectare per jaar, behoudens derogatie. Verder verplicht de richtlijn tot het stellen van voorschriften met betrekking tot de periodes die niet geschikt zijn voor het gebruik van meststoffen, voorschriften inzake het gebruik van meststoffen op steile hellingen, op drassig, ondergelopen, bevroren of met sneeuw bedekt land en in de nabijheid van waterlopen, voorschriften betreffende de minimumopslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen en de methodes voor het gebruik van meststoffen, inclusief hoeveelheid en gelijkmatigheid van de verspreiding, waarmee de afvoer van nutriënten naar het water op een aanvaardbaar niveau wordt gehouden. Ten slotte verplicht de Nitraatrichtlijn tot het stellen van aanvullende of verscherpte maatregelen indien duidelijk wordt dat de eerder genoemde maatregelen niet toereikend zijn om de in artikel 1 van de richtlijn genoemde doelstellingen te bereiken.

2. De Afvalstoffenrichtlijn (Richtlijn nr. 75/422/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, PbEG L 194). Deze richtlijn schrijft voor dat de lidstaten de nodige maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of de verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Onder afvalstof verstaat de richtlijn elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Deze richtlijn is met name van belang voor het beperken van het gebruik van dierlijke meststoffen met het oog op de fosfaatcomponent in dierlijke mest.

3. Richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEG L 129). Deze richtlijn verplicht de lidstaten alle passende maatregelen te nemen ter vermindering van verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater met onder andere anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor. Onder verontreiniging verstaat de richtlijn het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de eco-systemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

4. De Kaderrichtlijn Water (Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L 327). Deze richtlijn strekt onder meer tot het realiseren van een goede toestand of een goed ecologisch potentieel van alle grond- en oppervlaktewaterlichamen in 2015. De richtlijn heeft betrekking op emissies, lozingen en stoffenverlies uit alle soorten bronnen, waaronder agrarische bronnen. Voor de realisatie van deze doelstellingen is zowel een beperking van het gebruik van nitraat alsook van het gebruik van fosfaat van belang.

5. De EUOA (Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en buiten de Europese Gemeenschap, PbEG L 030). De EUOA schrijft strikte procedures voor inzake het overbrengen van afvalstoffen naar andere lidstaten of naar derde landen. De producent of leverancier moet bij de, door de lidstaat aangewezen, bevoegde autoriteit van de lidstaat van verzending, van het land van bestemming en, indien van toepassing, van het land van doorvoer, een kennisgeving indienen. Verder moet hij een financiële zekerheid stellen en een afschrift indienen van een contract met de afnemer in het buitenland. Indien hij dit correct doet krijgt hij toestemming voor het overbrengen van de afvalstoffen naar het buitenland. Bij illegale overbrenging van afvalstoffen is het de verantwoordelijkheid van het land van verzending om de illegaal overgebrachte afvalstoffen terug te halen en op een voor het milieu onschadelijke wijze te verwijderen of nuttig toe te passen.

3. Nederlandse mestwetgeving

3.1. Algemeen

Het Nederlandse mestwetgevingscomplex omvat de Meststoffenwet, het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet, de Meststoffenwet 1947, het Meststoffenbesluit 1977, de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet 1947, het Besluit gebruik meststoffen, gebaseerd op de Wet bodembescherming, en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen, gebaseerd op de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet, het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, en het Besluit glastuinbouw, gebaseerd op de Wet Milieubeheer.

3.2. Implementatie van Europese regelgeving

De bepalingen van de Nitraatrichtlijn inzake de beperking van het gebruik van dierlijke mest en stikstofkunstmest zijn geïmplementeerd via het stelsel van gebruiksnormen, met name in de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen en de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen, en nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De verplichtingen inzake de minimumopslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen, zoals neergelegd in Bijlage III, punt 1, onderdeel 2, van de Nitraatrichtlijn, is uitgevoerd in hoofdstuk V van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet. Het stelsel van productierechten is een aanvullende maatregel in de zin van artikel 5, vijfde lid, van de Nitraatrichtlijn. De overige voorschriften van de Bijlagen II en III van de Nitraatrichtlijn zijn geïmplementeerd in de bepalingen van het Besluit gebruik meststoffen en de gebruiksvoorschriften van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen. De bemestingsvrije zones ten slotte zijn geregeld in de artikelen 13, 14 en 16 van het Lozingenbesluit open teelt en

veehouderij.

De Afvalstoffenrichtlijn, Richtlijn nr. 76/464 en de Kaderrichtlijn Water, voorzover zij beperkingen stellen aan het gebruik en de emissie van fosfor en fosfaten, zijn mede geïmplementeerd in de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen en nader uitgewerkt in de daarop betrekking hebbende bepalingen van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

De voorschriften van de EUOA zijn ten uitvoer gelegd in hoofdstuk X van de Wet Milieubeheer en in de Regeling EEG Verordening overbrenging van afvalstoffen en, voorzover zij betrekking hebben op dierlijke meststoffen, in de artikelen 57 tot en met 64 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de artikelen 70 tot en met 72 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

3.3. Hoofddlijnen stelsel van gebruiksnormen

Het stelsel van gebruiksnormen en de administratieve voorschriften en de bepalingen inzake hoeveelhedsbepaling zijn vervat in de hoofdstukken IIA, III, VA, VI en VIII van de Meststoffenwet en nader uitgewerkt in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet en de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De enige kernbepaling van het stelsel van gebruiksnormen is artikel 7 Meststoffenwet, dat het verbod bevat in enig kalenderjaar op een bedrijf meststoffen op of in de bodem te brengen. Overtreding van dit verbod is een strafbaar en beboetbaar feit. Artikel 8 bevat een strafuitsluitingsgrond: het in artikel 7 gestelde verbod geldt niet indien de betrokken landbouwer aannemelijk maakt dat hij geen van de drie in dat artikel genoemde gebruiksnormen heeft overtreden. Dat zijn de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen en de fosfaatgebruiksnorm voor meststoffen. Deze drie gebruiksnormen zijn omschreven in de artikelen 9, 10 en 11 van de Meststoffenwet en in de wet zelf of de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet vastgelegd.

De hoogte van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen is bepaald in artikel 9, eerste lid, van de Meststoffenwet en bedraagt 170 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond, behoudens derogatie (artikel 9, tweede lid, Meststoffenwet). De hoogte van de derogatie is 250 kilogram stikstof per hectare van de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond (artikel 24, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) en heeft uitsluitend betrekking op mest afkomstig van graasdieren (artikel 24, tweede lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). De voorwaarden staan in de artikelen 25 en 26 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De derogatie heeft betrekking op de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009.

De hoogte van de stikstofgebruiksnorm voor meststoffen wordt berekend overeenkomstig artikel 28 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet en bijlage A bij die regeling.

De hoogte van de fosfaatgebruiksnorm voor de jaren 2006, 2007 en 2008 is neergelegd in artikel 11 Meststoffenwet, en zal voor 2009 en de daarop volgende jaren bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en worden opgenomen in het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

Voor bepaalde fosfaatarme gronden kan op grond van artikel 30, eerste of tweede lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet een hogere fosfaatnorm worden toegepast, mits voldaan is aan de voorwaarden vermeld in de artikelen 32 en 33 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. Indien de fosfaatnorm in enig jaar met niet meer dan 20 kilogram per hectare is overschreden, mag deze in het daaropvolgende jaar onder bepaalde voorwaarden worden gecompenseerd (artikel 35 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

De agrariër is zelf het best in staat om aan te tonen hoeveel meststoffen hij in een bepaald jaar heeft gebruikt. Een aantal onderdelen ligt vast: de hoogte van de gebruiksnormen, zoals hierboven beschreven, en het peilmoment (15 mei, behoudens volgteelten), de posten van de meststoffenbalans (de productie, de aan- en afvoer en het voorraadsaldo), de werkingscoëfficiënt en de fosfaatvrije voet bij compost.

Het gebruik van dierlijke meststoffen wordt berekend aan de hand van de productie, de aan- en afvoer van meststoffen en de mutaties in de voorraden. De productie van dierlijke mest van graasdieren wordt berekend op

basis van forfaits, van melkvee op basis van de melkproductie per koe en het ureumgehalte van de melk, en van staldieren op basis van een stalbalans.

Bij de bepaling van het gebruik van stikstof telt niet alle stikstof uit dierlijke en andere organische meststoffen mee, maar alleen de werkzame stikstof die door het gewas kan worden opgenomen (artikel 28 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Dit gedeelte is de zogenoemde werkingscoëfficiënt, die verschilt naar gelang de aard van de meststof, de grondsoort en de periode waarin de desbetreffende meststof wordt aangewend (bijlage B bij de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Voor de berekening van het fosfaatgebruik telt fosfaatkunstmest mee. Er geldt geen werkingscoëfficiënt voor fosfaat in dierlijke mest. Voor fosfaat in compost behoeft de zogenoemde fosfaaturijve voet niet in aanmerking te worden genomen (artikel 34 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Voor de aan- en afvoer van dierlijke mest heeft de vervoerder de verplichting tot weging, bemonstering en analyse (artikelen 76 en 77 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Bij de aan- en afvoer van kunstmest zijn het gewicht en het stikstof- en fosfaatgehalte aangegeven op de verpakking of het begeleidend document bepalend (artikel 93, derde lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). De voorraad dierlijke meststoffen wordt bepaald aan de hand van het gemeten volume en het soortelijk gewicht van die meststoffen, het stikstofgehalte en het fosfaatgehalte op basis van de best beschikbare gegevens (artikel 94 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet).

Een belangrijke ondersteunende bepaling voor de controle op de aan- en afvoer van dierlijke meststoffen is de algemene verantwoordingsplicht van artikel 14 Meststoffenwet. Dit artikel verplicht ieder die dierlijke meststoffen produceert of verhandelt steeds te verantwoorden dat de op het eigen bedrijf geproduceerde of aangevoerde dierlijke meststoffen of de op de eigen onderneming aangevoerde dierlijke meststoffen zijn afgevoerd, voorzover zij niet op het eigen bedrijf of in het kader van de eigen onderneming zijn gebruikt of opgeslagen.

De Uitvoeringsregeling Meststoffenwet bevat enkele uitzonderingen op de verplichting tot weging, bemonstering en analyse onder de in de desbetreffende artikelen gestelde voorwaarden. De uitzonderingen gelden voor boer-boer-transporten (artikel 84), voor de afvoer van meststoffen naar landbouwgrond die tijdelijk uit gebruik is gegeven aan een ander bedrijf (artikel 85), voor de afvoer van meststoffen naar particulieren (artikel 86), voor de afvoer naar grenspercelen (artikel 87), voor de aan- en afvoer van konijnengier (artikel 88), voor de aan- en afvoer van paardenmest die wordt gebruikt voor de productie van substraat voor de teelt van champignons en voor de afvoer van substraat en gebruikt substraat voor de teelt van champignons (artikel 89), voor de afvoer van dierlijke meststoffen afkomstig van kleinschalige landbouwactiviteiten die onder de vrijstelling van artikel 43, eerste lid, vallen (artikel 90) en voor de afvoer van dierlijke meststoffen naar natuurterreinen of overige grond (artikel 91).

In het belang van een doelmatige controle en handhaving worden alle landbouwers beperkte administratieve verplichtingen opgelegd (hoofdstuk VI Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, hoofdstuk 5 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet): zij moeten hun bedrijf registreren bij de Dienst Regelingen en op het bedrijf een inzichtelijke administratie bijhouden. Deze administratie is vormvrij maar moet wel actueel zijn en inzicht verschaffen in de posten van de meststoffenbalans, berekend conform de wettelijke voorschriften. Alleen bedrijven met een mestproductie groter dan 170 kilogram stikstof per hectare per jaar en bedrijven die gebruik maken van de derogatiemogelijkheid zijn verplicht een jaaropgave in te dienen. Kleinschalige landbouwactiviteiten vallen niet onder de administratieplicht. Bij de controle kan gebruik worden gemaakt van gegevens verstrekt door derden en uit bestaande bronnen. Dat zijn de vervoersbewijzen dierlijke meststoffen (verstrekt door de vervoerder, overeenkomstig artikel 64, eerste lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet), de afleveringsbewijzen overige organische meststoffen (verstrekt door de leverancier, overeenkomstig artikel 69, derde lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet), gegevens inzake aangeleverd diervoer voor staldieren (verstrekt door diervoederleveranciers), de I&R-gegevens inzake runderen, varkens, schapen en geiten (verstrekt door de houders van die dieren) en gegevens inzake de melkproductie en het ureumgehalte van melk (verstrekt door de zuivelfabrieken).

Voor intermediairs gelden uitgebreidere administratieve voorschriften en vervoersvoorschriften (hoofdstuk VII en hoofdstuk IX Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet, hoofdstuk 6 en hoofdstuk 8 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet): de onderneming en de apparatuur moeten worden geregistreerd, vervoer van dierlijke meststoffen mag alleen geschieden door een geregistreerde intermediair (artikel 48 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet) en uitsluitend met een transportmiddel dat is uitgerust met op naam van de intermediair geregistreerde apparatuur voor automatische gegevensregistratie en satellietvolgapparatuur (artikel 49 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet). Voor het vervoer van drijfmest geldt als aanvullende eis dat het transportmiddel moet zijn uitgerust met op naam van de intermediair geregistreerde bemonsterings- en verpakkingsapparatuur (artikel 53, tweede lid, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet). Elke vracht moet vergezeld gaan van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen (hoofdstuk 8, paragraaf 2, Uitvoeringsregeling Meststoffenwet), dat door de leverancier, de vervoerder en de afnemer moet worden ondertekend. De gegevens van het vervoersbewijs dierlijke meststoffen en de analyse-uitslag van de mestmonsters worden elektronisch verzonden naar de Dienst Regelingen. De verplichting om dierlijke mest te vervoeren met een transportmiddel dat is uitgerust met apparatuur voor automatische gegevensregistratie en satellietvolgapparatuur is tot 1 juli 2006 niet van toepassing indien de vervoerder voor het laden van het transportmiddel plaatsvindt van het vervoer elektronisch mededeling heeft gedaan aan de Dienst Regelingen.

3.4. Hoofdlijnen stelsel van productierechten

Met ingang van 1 januari 2006 kent het stelsel van productierechten uitsluitend varkensrechten en pluimveerechten. Het dierplafond wordt uitgedrukt ofwel in varkensenheden, ofwel in pluimvee-eenheden. Varkensrechten kunnen niet worden omgezet in pluimveerechten of omgekeerd. Per 1 januari 2008 komen de beperkende voorschriften inzake de concentratiegebieden te vervallen. Tot 1 januari 2008 is het niet toegestaan varkens- of pluimveerechten naar of tussen de concentratiegebieden te verplaatsen. Wel is het toegestaan varkens- of pluimveerechten uit een concentratiegebied te verplaatsen.

4. Handhaving algemeen

De handhavingsstrategie is gebaseerd op het concept programmatisch handhaven, dat wordt gekenmerkt door een cyclische structuur, integraliteit, politiek commitment en transparantie. Het doel van programmatisch handhaven is dat de regels maximaal worden nageleefd. Een eerste voorwaarde voor naleving is dat de doelgroepen op de hoogte zijn van de regelgeving en inzien wat de gevolgen van niet-naleving zijn. Het communiceren over de geldende normen en de handhaving van die normen wordt preventieve handhaving genoemd. Het optreden van de overheid nadat een norm is overtreden, kan worden samengevat onder de term repressieve handhaving. Communicatie gaat altijd vooraf aan repressie.

4.1. Preventieve handhaving

Een belangrijk instrument voor handhavingscommunicatie is de doelgroepgerichte aanpak. Hiervan gaat, mits goed doordacht en planmatig aangepakt, een preventieve werking uit en die de spontane naleving positief kan beïnvloeden. Er wordt in dit document uitgegaan van een ruime definitie van handhavingscommunicatie. In deze visie begint de handhavingscommunicatie al in een vroeg stadium, namelijk op het moment dat de kennis van de nieuwe wet- en regelgeving bij de doelgroepen wordt opgebouwd en de beleidskeuzen worden toegelicht. Gebrek aan kennis kan leiden tot onbewuste overtreding. Ook gebrek aan acceptatie van het beleid bevordert de uiteindelijke naleving niet. Handhavingscommunicatie begint dus met het duidelijk en transparant communiceren over de regels zodat de agrarische ondernemer in staat is om zijn bedrijfsvoering tijdig en spontaan aan de nieuwe regels aan te passen. Dat gebeurt langs de weg van facilitering, maar ook door te waarschuwen voor de gevolgen van het niet naleven van de regels. Naarmate de tijd vordert gaat communicatie steeds meer de repressieve acties ondersteunen en worden de resultaten van controles en handhavend optreden zichtbaar en kenbaar gemaakt.

Communicatie als handhavingsinstrument

De handhavingscommunicatie komt tot stand in nauwe samenwerking tussen beleid en de uitvoeringsorganisaties Dienst Regelingen en AID. In geval van strafrechtelijke handhaving vindt altijd afstemming met het OM plaats. Alleen als de strategie, boodschap en middelen van de verschillende diensten op elkaar aansluiten, kunnen de uitvoerende en handhavende diensten succesvol opereren en elkaar versterken. Voor handhavingscom-

municatie wordt geen afzonderlijk communicatietraject opgestart, maar wordt nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de reguliere communicatie over het mestbeleid en het daarvoor ingezette samenstel van middelen. De handhavingskalender mestbeleid is een belangrijke leidraad bij het bepalen van de communicatiemomenten. Tevens is het de bedoeling om met de communicatiestrategie het handhavingsbeleid te ondersteunen, waarin het bereiken van spontane naleving centraal staat.

Een doortimmerde communicatiestrategie begint met het formuleren van de centrale vraag, hoe communicatie de handhaving van het mestbeleid kan versterken. In dit document wordt een globale richting beschreven voor de communicatie tot midden 2006. De nadere invulling hiervan is gegeven in het communicatieplan 2006 voor het nieuwe mestbeleid.

Opgebouwd kennis- en acceptatieniveau

LNU heeft vanaf 2004 zowel mondeling, schriftelijk als digitaal met de doelgroepen over de aanstaande beleidswijzigingen gecommuniceerd. Rechtstreeks of via de adviseurs. Alle inspanningen zijn erop gericht om de kennis van de doelgroepen te vergroten, zodat zij weten wat zij moeten doen om aan de normen te voldoen. Ook worden zij geïnformeerd over de nieuwe administratie-eisen en de eigen verantwoordelijkheid van de agrarische ondernemer om zijn administratie op orde te houden. Daarnaast wordt op hoofdlijnen gecommuniceerd over de nieuwe manier van controle en handhaving, de selecte en aselechte controles en het boetesysteem. Aan de hand van doelgroeponderzoek wordt beoordeeld waar in het traject de informatievoorziening naar de onderscheiden doelgroepen moet worden bijgestuurd. Wat de inzet van communicatie heeft opgeleverd wordt intensief gevolgd: Hoe is de houding van de agrarische ondernemers? Hoe staat het met de nalevingsbereidheid, nemen ze tijdig maatregelen om de bedrijfsvoering aan te passen? Hoe is het gesteld met de kennis van het nieuwe mestbeleid? Ook worden de doelgroepen via de praktijkpanels en het LNU-loket regelmatig bevraagd over de communicatie en informatievoorziening. Deze informatie zal belangrijke aanknopingspunten geven voor de verdere handavingscommunicatie.

Alle doelgroepen

Het huidige communicatietraject dat gericht is op alle doelgroepen, bestaat uit het verschaffen van kennis over de normen en de administratieve verplichtingen. Omdat de controles in de eerste helft van 2006 vooral administratief van aard zijn, is het essentieel dat bij alle doelgroepen bekend is welke administratieve verplichtingen voor hen van kracht zijn. In de communicatie wordt hierop het accent gelegd. De bedoeling is om de doelgroepen waar mogelijk te faciliteren (voorbeelden laten zien), te informeren over het handhavingsbeleid en te laten zien dat onregelmatigheden worden ontdekt en de overtreders worden bestraft. De agrarische ondernemer wordt gestimuleerd om het gewenste gedrag te vertonen. Daarbij is de strategie gericht op medewerking van de ondernemer, waarbij wordt uitgegaan van de bereidheid tot naleving. Daarbij wordt steeds op hoofdlijnen over het nieuwe controle- en handhavingsbeleid gecommuniceerd.

Risicogroepen

Het communicatietraject voor de hoogrisicogroepen is er meer specifiek op gericht het begaan van onregelmatigheden sterk te ontmoedigen. In de controlestrategie ligt een zwaar accent bij de intermediairs en de bedrijven die spin-off-controles kunnen verwachten. Deze groep wordt via verschillende communicatiekanalen rechtstreeks benaderd, onder andere door middel van brieven en via de belangenorganisatie Cumula. Er wordt breed gecommuniceerd over de grote pakkans, de controledichtheid en de resultaten van controles. De communicatiestrategie is met name ook gericht op bedrijven die intermediairs inschakelen voor het mestvervoer. Zij krijgen via de agrarische bladen de boodschap dat geconstateerde onregelmatigheden via spin-off-controles bij leveranciers en afnemers nader onderzocht zullen worden. De boodschap naar de intermediairs komt langs deze weg ook bij bedrijven met een groot mestoverschot.

4.2. Repressieve handhaving

Voor het stelsel van gebruiksnormen en de ondersteunende administratieve voorschriften en de voorschriften inzake de hoeveelheidsbepaling is gekozen voor strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten, alsmede de mogelijkheid van toepassing van bestuurlijke sancties, geregeld in hoofdstuk VII van de Meststoffenwet. Waar het bestuur zelf verantwoordelijk gehouden moet worden voor de realisering van haar beleidsdoelen, en

daarvoor ook de nodige expertise in huis heeft, ligt het in de rede ook de handhaving van de daartoe gestelde normen primair te leggen bij het verantwoordelijke vakdepartement¹. Toetsing aan de criteria zoals verwoord in diverse rapporten en kabinetsstandpunten leert dat de onderhavige normstelling hieraan voldoet; de regelgeving heeft een geringe normatieve waarde, de normen zijn duidelijk omschreven, de overtredingen lenen zich voor bestraffing met vaste tarieven. Dat betekent dat alleen voor deze bepalingen is voorzien in een keuzemogelijkheid tussen strafrechtelijke afdoening en het opleggen van bestuurlijke boetes. De bepalingen van het stelsel van productierechten en de voorschriften inzake de minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen worden in beginsel strafrechtelijk gehandhaafd. Voor overtreding van deze bepalingen kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd maar kan wel bestuursdwang worden toegepast, waaronder de last onder dwangsom. De voorschriften van het Besluit gebruik meststoffen, het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij worden uitsluitend strafrechtelijk gehandhaafd.

In al deze gevallen gaat het derhalve om regelovertredingen. De strafrechtelijke handhaving van deze gedragingen is uitsluitend opgedragen aan het OM. De mogelijkheid om voor overtreding van het stelsel van gebruiksnormen en van de ondersteunende administratieve voorschriften en de voorschriften inzake de hoeveelheidsbepaling hetzij bestuursrechtelijke boetes, hetzij strafrechtelijke sancties toe te passen, brengt de noodzaak mee inzichtelijk te maken wanneer in de praktijk het bestuursrecht en wanneer het strafrecht in aanmerking komt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel invoering gebruiksnormen (Kamerstukken II 2004/05, 29 930, nr. 3) wordt reeds uitgebreid ingegaan op de criteria die een rol spelen bij de vraag of een zaak strafrechtelijk of bestuursrechtelijk moet worden afgedaan. Uitgangspunt is dat de inzet van het strafrecht wordt gereserveerd voor ernstige regelovertredingen. In de memorie van toelichting worden vier criteria voor toepassing van het strafrecht genoemd, te weten: herhaalde overtredingen, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen in georganiseerd verband en complexe, frauduleuze constructies. In dit handhavingsdocument zijn, in overleg met het OM, de toedelingscriteria vastgelegd die bepalen welke feiten dermate ernstig zijn dat ze aan het OM worden voorgelegd. In de periode van 1 januari 2006 tot en met 31 december 2009 zullen zaken volgens deze met het OM overeengekomen toedelingscriteria strafrechtelijk, dan wel met bestuurlijke boetes worden afgedaan. Deze toedelingscriteria worden besproken in paragraaf 6.

Ter zake van een en dezelfde overtreding kan ofwel het strafrecht worden ingezet, ofwel het bestuursrecht, niet beide (artikel 54 Meststoffenwet). Als een zaak aan het OM is voorgelegd, is het OM bij uitsluiting bevoegd die zaak af te doen en is die zaak aan de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan onttrokken. Als echter het OM heeft medegedeeld van strafvervolgning tegen de overtreder af te zien vanwege een beleidssepot, of sedert het voorleggen van een zaak aan het OM dertien weken zijn verstreken, herleeft de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke afdoening (artikel 56, tweede lid, Meststoffenwet). Van een beleidssepot is in casu sprake als de officier van justitie van mening is dat een andere afdoening prevaleert (namelijk: de bestuursrechtelijke). Als er sprake is van een technisch sepot is er sprake van een zodanige vervolgingsbeslissing dat een daarop volgende bestuursrechtelijke sanctionering zou neerkomen op schending van het ne bis in idem-beginsel. Het Integraal Handhavingsoverleg (IHO) bespreekt (potentiële) regelovertredingen waarvan door de aard van de zaak niet op voorhand duidelijk is of voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving moet worden gekozen. Dit overleg vindt eens per twee maanden plaats tussen medewerkers van het OM, de AID, de Dienst Regelingen en de directies JZ en DL van LNV en wordt getrokken de directie JZ. Het zal naar verwachting om een klein aantal zaken gaan. Het IHO maakt in een zo vroeg mogelijk stadium een keuze tussen bestuursrechtelijk of strafrechtelijke handhaving, zodat zoveel mogelijk voorkomen wordt dat de lichtere zaken in de strafrechtsketen terechtkomen. Wel is het mogelijk dat de ene overtreding strafrechtelijk wordt afgedaan en een andere overtreding door dezelfde persoon begaan, bestuursrechtelijk. Gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek bij een intermediair die betrekking hebben op andere bedrijven die bij de vastgestelde feiten betrokken waren, kunnen, na toestemming van het OM, worden gebruikt voor de bestuursrechtelijke afdoening van de door deze andere bedrijven begane feiten, indien het OM besluit deze bedrijven niet strafrechtelijk te vervolgen.

Soms sluit het handhaven van normen op basis van één van de handhavingsinstrumenten het handhaven op basis van een ander instrument uit. Bij strafrechtelijke handhaving is het mogelijk dat ter zake van hetzelfde feit meer

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 930, nr. 3, blz. 60.

dan één sanctie of maatregel wordt opgelegd. Zo kan voor een ernstige overtreding een vrijheidsstraf en een geldboete en gehele of gedeeltelijke stillegging van het bedrijf worden opgelegd. Daarbij moeten de gecumuleerde straffen evenredig zijn aan de overtreding.

In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is neergelegd dat *herstelsancties*, zoals de last onder dwangsom (hierna: LOD) en bestuursdwang, niet *gelijktijdig* kunnen worden opgelegd. Deze sancties kunnen wel *volgtijdelijk* worden opgelegd: wanneer blijkt dat een LOD niet afdoende heeft gewerkt kan de rechtmatige situatie hersteld worden door middel van bestuursdwang. In de jurisprudentie en de 4^e tranche van de Awb wordt ook cumulatie van een herstelsanctie met een bestuurlijke boete niet uitgesloten. Immers: beide typen sancties verschillen naar doel en strekking. Een herstelsanctie strekt ertoe de overtreding te beëindigen of ongedaan te maken, een bestraffende sanctie strekt ertoe de overtreder te bestraffen. Bij constatering van een regelovertreding kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en door middel van een LOD kan de overtreder gedwongen worden de rechtmatige situatie te herstellen of kan herhaling van dezelfde overtreding worden voorkomen, dit alles met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

4.3. Snelle sanctienering

Een belangrijk uitgangspunt van de handhavingsstrategie is het 'lik-op-stuk'-beleid. Hoe korter de tijd tussen het constateren van de overtreding en de op te leggen sanctie, hoe groter het effect. Tussen de Dienst Regelingen en de AID zijn afspraken gemaakt over een voortvarende aanpak van door de AID geconstateerde overtredingen. Op zo kort mogelijke termijn nadat de AID-functionaris heeft aangekondigd dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd (in geval van bestuurlijke boetes tot maximaal € 340) of nadat het AID-rapport aan de Dienst Regelingen is toegezonden (in geval van bestuurlijke boetes hoger dan € 340), ontvangt de betrokken overtreder een boetebesluit met een bijbehorende acceptgirokaart of een last onder dwangsom of beide. Met name bij overtredingen begaan door intermediairs is spoedeisendheid een belangrijke factor en is een snelle sanctienering opportuun.

5. Toezichthoudende en strafvorderlijke bevoegdheden

De Dienst Regelingen en de AID zijn belast met het controleren van de gegevens die voor het toezicht op de naleving van het bij het krachtens de Meststoffenwet bepaalde nodig zijn. De Dienst Regelingen is belast met het administratief controleren van onder meer de gegevens over het grondgebruik, die door de agrariërs zijn ingediend en zijn opgenomen in de Basisregistratie percelen, de door de mestvervoerders ingediende vervoersbewijzen dierlijke meststoffen, de langs elektronische weg verzonden gegevens van de automatische gegevensregistratie, de gegevens van de satellietvolgapparatuur, de ingediende derogatiemeldingen en de gegevens die daarbij zijn aangeleverd, de ingediende jaargaven, de gegevens verstrekt door veevoerleveranciers en zuivelfabrikanten en gegevens die zijn opgevraagd bij andere bij de overheid daartoe ter beschikking staande bestanden. De Dienst Regelingen voert op basis van deze gegevens, in samenwerking met de AID, verbandcontroles uit. Daarnaast voert de AID fysieke controles uit bij agrarische bedrijven, intermediaire ondernemingen en mesttransporten. De daarvoor benodigde toezichthoudende bevoegdheden zijn geregeld in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Awb.

Het Wetboek van Strafvordering en de WED kennen aan algemene en buitengewone opsporingsambtenaren (de politie en de AID) specifiek strafvorderlijke bevoegdheden of opsporingsbevoegdheden toe. Bij de uitoefening van de opsporingsbevoegdheden van het Wetboek van Strafvordering moet sprake zijn van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit ten aanzien van een concrete verdachte. De opsporingsbevoegdheden van de WED zijn ruimer. Er hoeft geen sprake te zijn van een concrete verdenking; voldoende is dat er aanwijzingen zijn dat een economisch voorschrift is overtreden.

Bij controle van de gegevens van een bedrijf of onderneming door de Dienst Regelingen of de AID kunnen regelovertradingen worden vastgesteld. Op het moment dat op grond van een aanwijzing of verdenking van een ernstige regelovertrading, met inachtneming van de toedelingscriteria, besloten wordt tot het inzetten van opsporingsbevoegdheden, is de keuze gemaakt voor het strafrechtelijk traject en moet een proces-verbaal worden opgemaakt (artikel 152 Sv). Dit proces-verbaal moet naar het OM gestuurd worden (art. 155 Sv). Dit laat onverlet dat het OM, na kennis te hebben genomen van het proces-verbaal, alsnog kan besluiten de zaak te seponeren omdat bestuursrechtelijke sanctienering meer in de rede ligt (beleidssepot). Aan de andere kant behoudt het OM, ook onafhankelijk van gevallen die worden voorgelegd door het bestuur, de mogelijkheid tot het instellen

van strafvervolgning. De samenloopregeling ex artikelen 54 en 55 Meststoffenwet voorkomt in die situatie een ongewenste cumulatie van straffen.

Bestuursrechtelijk traject	Strafrechtelijk traject
<ul style="list-style-type: none"> In het kader van toezicht constateren van een overtreding als bedoeld in artikel 50 Meststoffenwet. Bevoegdheden artikelen 5:11 – 5:20 Awb. Bestuursdwang (artikel 49 Meststoffenwet). Bestuursrechtelijke cautie (artikel 66 Meststoffenwet). Opmaken rapport bij boete hoger dan € 340. 	<ul style="list-style-type: none"> Ingeval criteria: recidive, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen in georganiseerd verband of complexe, frauduleuze constructies. Aangifte conform artikel 162 Sv. Bevoegdheden WED / Sv. Strafrechtelijke cautie (artikel 29 Sv bij verdenking). Opmaken PU t.b.v. OM.
<ul style="list-style-type: none"> Afdoening: Besluit bestuurlijke sanctionering. 	<ul style="list-style-type: none"> Afdoening: Vervolgingsbeslissing OM (bij seponering in die gevallen dat het OM van mening is dat bestuursrechtelijke afdoening prevaleert, kan de zaak alsnog middels een bestuurlijke boete afgedaan worden)

6. Toedellingscriteria strafrecht / bestuursrecht

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel invoering gebruiksnormen worden vier criteria die bepalend zijn voor de toedeling van feiten aan het strafrecht, genoemd en op hoofdlijnen besproken. Het moet gaan om herhaalde overtredingen, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen begaan in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies.

1. Herhaalde overtredingen

Het eerste is het criterium van de herhaalde overtredingen. Volgens de memorie van toelichting moet het hierbij wel gaan om herhaalde overtredingen van de primaire normen (de gebruiksvorschriften) en sommige secundaire normen. Als voorbeeld van deze laatste wordt artikel 14 genoemd, de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest. Dit criterium wordt als volgt uitgewerkt. Het moet gaan om overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8 (overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen of de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm) of overtreding van artikel 14 (overtreding van de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest), indien de betrokken landbouwer of intermediair in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het geconstateerde feit dezelfde norm ten minste twee maal heeft overtreden en hem daarbij telkens de maximale bestuurlijke boete, genoemd in artikel 62 van de Meststoffenwet (€ 45.000 / € 450.000) is opgelegd en deze besluiten onherroepelijk zijn. Ten algemene kan gezegd worden dat bij overtreding van louter administratieve voorschriften, zoals het doen van meldingen en het verantwoorden van mesttransporten door vervoersbewijzen, ook bij recidive geen rol voor het strafrecht is weggelegd. Veelvuldige recidive kan er echter op wijzen dat er meer aan de hand is dan slordigheden en kan het vermoeden rechtvaardigen dat er sprake kan zijn van fraude. In dat geval is het vermoeden van fraude een zelfstandig criterium om de zaak aan het OM over te dragen.

2. Aanmerkelijke overtredingen

Het tweede is het criterium van de aanmerkelijke overtredingen. Ook hier gaat het in beginsel om aanmerkelijke overtredingen van de primaire en sommige secundaire normen, zoals de gebruiksnormen en artikel 14. 'Aanmerkelijk' moet verstaan worden in absolute en in relatieve zin. In absolute zin als het gaat om overtredingen van een dermate omvang, dat het maximale boetebedrag van € 45.000, onderscheidenlijk € 450.000, genoemd in artikel 62, zou worden overschreden. In relatieve zin als het gaat om een overschrijding van meer dan een bepaald percentage van de gebruiksnorm per hectare, of, bij artikel 14, het niet kunnen verantwoorden van meer dan een bepaald percentage van de aangevoerde of geproduceerde hoeveelheid dierlijke mest. Het criterium wordt hier als volgt gepreciseerd.

2a. Aanmerkelijke overtredingen in absolute zin. Overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8

(overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen of de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm) of overtreding van artikel 14 (overtreding van de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest), indien bij berekening van de toepasselijke bestuurlijke boeten voor hetzelfde feit de in artikel 62 Meststoffenwet genoemde bedragen zouden worden overschreden.

2b. Aanmerkelijke overtredingen in relatieve zin.

– Overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8, onderdeel a, b of c (overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm), indien de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm met meer dan 50% is overschreden en de op te leggen bestuurlijke boete voor hetzelfde feit ten minste € 25.000 zou bedragen voor natuurlijke personen of € 250.000 voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen.

– Overtreding van artikel 14 (het niet kunnen verantwoorden van de afzet van dierlijke meststoffen), indien de hoeveelheid dierlijke mest waarvan de afzet niet kan worden verantwoord, ten minste 50% is van de hoeveelheid dierlijke mest die tot het moment van constatering op het bedrijf is geproduceerd of aangevoerd en de op te leggen bestuurlijke boete voor hetzelfde feit ten minste € 25.000 zou bedragen voor natuurlijke personen of € 250.000 voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen.

3. Overtredingen gepleegd in georganiseerd verband.

Het derde criterium betreft overtredingen gepleegd in georganiseerd verband. Dit wordt hier als volgt gepreciseerd: overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8 (overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen of de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm) of overtreding van artikel 14 (de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest) indien bij het geconstateerde feit verschillende bedrijven of ondernemingen zijn betrokken. Hierbij worden in onderling overleg gegevens en administraties vervalst en controleurs misleid. Deze feiten zijn naar hun aard ernstige regelovertredingen, waarvoor een bestuurlijke afdoening niet passend wordt geacht.

4. Complexe, frauduleuze constructies

Van belang hierbij is dat het gaat om een vermoeden van ernstige regelovertredingen, waarbij grote maatschappelijke belangen op het spel staan en de rechtsorde is geschokt. Dit criterium speelt een rol bij overtreding van artikel 7 in samenhang met artikel 8 (overtreding van de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen of de stikstofgebruiksnorm of de fosfaatgebruiksnorm) of overtreding van artikel 14 (overtreding van de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest), waarvoor bij bestuurlijke afdoening vermoedelijk de maximale boete, genoemd in artikel 62 Meststoffenwet zou moeten worden opgelegd en er gronden zijn voor het vermoeden van frauduleus handelen.

De onder 3 en 4 genoemde feiten zijn naar hun aard ernstige regelovertredingen, waar het opleggen van een bestuurlijke boete een niet passende reactie wordt geacht en waar strafrechtelijke handhaving in de rede ligt. Bij strafrechtelijk handhaven kan gekozen worden uit een uitgebreider arsenaal aan sancties. Naast een strafrechtelijke geldboete is er de mogelijkheid van een al dan niet voorwaardelijke vrijheidsstraf eventueel gecombineerd met een bijkomende straf als bedoeld in artikel 7 WED. Zie ook paragraaf 8.

7. Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving kent een reparatoire en een punitieve variant. Bestuurlijk handhaven door de toepassing van bestuursdwang of last onder dwangsom heeft een reparatoir of preventief karakter. Het is gericht op het beëindigen van onrechtmatige situaties, het zoveel mogelijk herstellen van de gevolgen daarvan en het voorkomen van herhaling van de overtreding.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie, het heeft een bestraffend karakter. Naast het element van ontneming van economisch voordeel geldt ook het element van leedtoevoeging, wat een afschrikkend effect heeft. Er zijn nog veel meer bestuurlijke sancties, zoals het doorhalen van een registratie, het intrekken van een vergunning of het verlagen van een subsidie, waarbij het onderscheid tussen reparatoir en punitief niet altijd duidelijk is aan te geven en voor een groot deel bepaald wordt door specifieke omstandigheden. Hierover bestaat veel jurisprudentie.

Tegen een boetebesluit of een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom staan op basis van de Awb bezwaar en beroep open. Het instellen van bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking. Wel kan een voorlopige voorziening worden gevraagd.

7.1. Bestuursdwang/last onder dwangsom

De minister van LNV is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen (artikel 49 Meststoffenwet). De Awb bepaalt dat het bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom kan opleggen (5:32 Awb). Dit tenzij het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet.

Bestuursdwang, waaronder de last onder dwangsom, kan worden toegepast ter handhaving van alle bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde verplichtingen. Met name bij het niet nakomen van de verplichtingen inzake het vervoer en afleveren van dierlijke meststoffen zal de last onder dwangsom bij de eerste overtreding, naast een bestuurlijke boete, worden opgelegd. Bijvoorbeeld bij het niet aanwezig zijn van een vervoersbewijs dierlijke meststoffen of een afleveringsbewijs, het niet doen van de melding vooraf indien verplicht, het ontbreken van bemonsterings- of verpakkingsapparatuur, het niet aanwezig hebben van AGR/GPS, het buiten werking hebben van AGR/GPS en het gebruik van niet-gecertificeerde apparatuur, zal bij eerste overtreding een boete van € 300 en een last onder dwangsom worden opgelegd voor elke volgende overtreding van hetzelfde voorschrift binnen een periode van één jaar. Maar ook ter handhaving van het stelsel van productierechten en de regels inzake de minimumopslagcapaciteit van dierlijke meststoffen kan de LOD worden opgelegd. De last moet te allen tijde evenredig zijn en geëigend om het beoogde doel te bereiken. Daartoe moet, bij het ontbreken of buiten werking zijn van de genoemde apparatuur, de last gerelateerd zijn aan en ruim hoger zijn dan de investeringskosten van de betrokken apparatuur, en bij het ontbreken van de benodigde formulieren aan het conform de voorschriften vervoeren van de desbetreffende vracht mest. Als het gevaar dreigt dat op korte termijn een herhaalde overtreding plaatsvindt, wordt de last onder dwangsom opgelegd zonder begunstigingstermijn. De last onder dwangsom wordt aangezegd en opgelegd door de Dienst Regelingen. Dit laat onverlet dat, indien het feit door de AID wordt geconstateerd, de AID betrokkene informeert dat de Dienst Regelingen hem op de kortste termijn een last onder dwangsom zal aanzeggen.

Voor overtreding van de voorschriften inzake de minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen kan in de meeste gevallen worden teruggevallen op toepassing van artikel 14 Meststoffenwet en kan een last onder dwangsom worden opgelegd met overeenkomstige toepassing van artikel 28 Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet.

Naast de toepassing van bestuursdwang kunnen nog andere administratieve verplichtingen worden opgelegd, zoals de meldplicht vooraf bij mesttransport en de verplichting om aanvullende informatie te verschaffen.

7.2. Bestuurlijke boete

De minister van LNV is bevoegd voor overtredingen van artikel 7 van de Meststoffenwet en van de ondersteunende administratieve voorschriften en van de voorschriften inzake de hoeveelheidsbepaling bestuurlijke boetes op te leggen (artikel 51, eerste lid, Meststoffenwet). Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de Dienst Regelingen. Artikel 50, eerste lid, onder a, van de Meststoffenwet bepaalt voor welke regelovertreden een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Bij bestuurlijke boetes tot maximaal € 340, waarbij de overtreding door de AID wordt geconstateerd, kondigt de betrokken AID-functionaris aan dat voor de geconstateerde regelovertreding een bestuurlijke boete wordt opgelegd.

7.3. Hoogte bestuurlijke boetes

De hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete wordt bepaald door artikel 57 tot en met 60 en 62, eerste lid, van de Meststoffenwet. Hieronder volgt een kort overzicht.

In 2006 en 2007 wordt de boete niet verhoogd ingeval van recidive. Bij elke geconstateerde overtreding wordt dezelfde boete toegepast. Dit sluit aan bij de systematiek van de in de Meststoffenwet zelf geregelde bestuurlijke boetes, die niet voorziet in een verhoging van de bestuurlijke boete bij herhaalde overtreding. Bij de eerste

evaluatie zal worden gezien of deze strategie toereikend is. Alsdan kan alsnog worden besloten bij herhaalde overtredingen hogere boetes op te leggen.

De volgende boetes liggen verankerd in de formele wet:

- bij overschrijding art. 8, onderdeel a: € 7 per kg stikstof;
- bij overschrijding art. 8, onderdeel b: € 7 per kg stikstof;
- bij overschrijding art. 8, onderdeel c: € 11 per kg fosfaat;

In geval van samenloop worden deze tarieven verminderd overeenkomstig artikel 57, tweede en derde lid Meststoffenwet.

- Bij overtreding artikel 14: € 11 per kg fosfaat en € 7 per kg stikstof, behalve voorzover eveneens artikel 7, in samenhang met artikel 8, is overtreden (artikel 58, tweede lid, Meststoffenwet).

- Artikel 59 Meststoffenwet bevat een matigingsrecht.

- De maximumboete voor overtreding van artikel 7 en 14 zijn resp. € 45.000 voor natuurlijke persoon en € 450.000 voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen.

Voor de volgende overtredingen zijn alleen de maximale boetes vastgesteld.

- Maximumboete voor overtreden van voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 9, tweede lid, 11, vijfde lid, 13, derde lid, 15, 34, 35, 36, 37, 38, derde lid, of 40 is € 11.250 voor natuurlijke personen en € 45.000 voor rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid en maatschappen.

Bij het niet voldoen aan de voorwaarden voor een hogere fosfaatnorm (artikelen 31 en 32 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) of voor de fosfaatverrekening (artikel 35 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) en bij het achterwege blijven van de melding; in deze gevallen wordt de hogere fosfaatnorm of de fosfaatverrekening niet in aanmerking genomen. Bij het niet voldoen aan de voorwaarden voor derogatie (artikelen 24, 25 en 26 Uitvoeringsregeling Meststoffenwet) en bij het achterwege blijven van de melding wordt de gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen van 170 kg stikstof per hectare per jaar onverkort toegepast. In al deze gevallen gaat het om voorwaarden die in acht genomen moeten worden om in aanmerking te komen voor een begunstigende regeling. Boetes liggen dan niet in de rede. Met betrekking tot de derogatie moet bovendien rekening worden gehouden met de strenge eisen die de Europese Commissie stelt aan de controle van derogatiebedrijven. De Commissie zou het liefst zien dat de derogatie bij vergunning werd toegekend. Aan deze wens heeft Nederland geen gehoor gegeven. Nederland heeft gekozen voor een generieke regeling van de derogatie en toegezegd dat derogatiebedrijven intensief worden gecontroleerd. Het is in lijn met deze toezegging om derogatiebedrijven die zich niet houden aan de voorwaarden, te beschouwen als bedrijven die niet in aanmerking komen voor de derogatie. In alle gevallen waar het niet in aanmerking nemen van de begunstigende regeling tot onevenredig hoge boetes zou leiden, kan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, gebruik makend van zijn bij artikel 59 Meststoffenwet toegekende matigingsrecht, een lagere boete opleggen. Bij het niet voldoen aan de voorwaarden voor derogatie of bij het achterwege blijven van de melding ligt matiging, gelet op de strenge eisen van de Commissie, niet in de rede.

Voor alle overige administratieve voorschriften, per norm nader uitgewerkt in de Beleidsregel bestuurlijke boetes Meststoffenwet, wordt zoveel mogelijk gewerkt met boetes van € 100, € 200 of € 300 per overtreding, overeenkomstig het volgende model:

niet tijdig registreren of niet tijdig indienen: € 100

niet volledig registreren of niet volledig invullen of niet ondertekenen: € 200

niet naar waarheid registreren of niet naar waarheid invullen: € 300

niet registreren, niet indienen, niet aanwezig hebben (inzake vervoersbewijs): € 300.

8. Strafrechtelijke handhaving

Overtredingen van artikel 7 Meststoffenwet en van de ondersteunende bepalingen inzake administratieve voorschriften en de hoeveelheidsbepaling, van de artikelen 19, 20, eerste lid, 21, 22 en 26, vierde lid, van de Meststoffenwet (stelsel van productierechten), van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, van het Besluit gebruik meststoffen en van de gebruiksvoorschriften van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zijn strafbaar gesteld in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (WED). De

voorschriften van het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen voorzover zij betrekking hebben op de samenstelling en de kwaliteit zijn strafbaar gesteld in 1a, onder 3°, van de WED.

De WED regelt de opsporing, vervolging en berechting van economische delicten, alsmede de op te leggen straffen. Indien sprake is van een delict uit artikel 1a, onder 1°, dan is sprake van een misdrijf, voorzover opzettelijk begaan, anders zijn het overtredingen. Voor misdrijven kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren worden opgelegd of een geldboete van de vijfde categorie (€ 45.000), in bepaalde gevallen van de zesde categorie (€ 450.000). Indien sprake is van een delict uit artikel 1a, onder 3°, dan is sprake van een overtreding. Hiervoor kan ten hoogste zes maanden hechtenis worden opgelegd of een geldboete van de vierde categorie (€ 11.250), in bepaalde gevallen van de vijfde of zesde categorie. Naast de genoemde vrijheidsstraffen en geldboeten kunnen bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd (artikel 7 en 8 WED). Bijkomende straffen zijn bijvoorbeeld ontzetting uit bepaalde rechten, de gehele of gedeeltelijke stillegging van het bedrijf en verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen. Maatregelen zijn gericht op voorkoming of herstel, zoals onderbewindstelling van een onderneming of het herstellen van de veroorzaakte schade. In voorkomende gevallen kan ook een strafvordering worden ingesteld op grond van het reguliere strafrecht, met name op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht (niet voldoen aan een vordering) of artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte).

Het OM heeft het uitsluitende recht van strafvervolging, het zogenoemde vervolgingsmonopolie. Het Openbaar Ministerie kan een transactie aanbieden (artikel 74 Wetboek van Strafrecht en artikel 36 WED). Het aanmeldings-, transactie- en vervolgingsbeleid is vastgelegd in de richtlijn strafvordering. Met de opsporing van misdrijven of overtredingen zijn alleen de politie en aangewezen opsporingsambtenaren belast. Voor het gehele domein van de mestwetgeving is dat de AID.

Strafrechtelijke handhaving is slechts dan opportuun als de niet naleving van een regel van ordeningsrecht herhaaldelijk, grootschalig, in crimineel verband en/of gebruikmakend van complexe frauduleuze constructies plaatsvindt. Een dergelijk vergrijp vraagt om een andere reactie dan het opleggen van een bestuurlijke boete en strafrechtelijk handhaven prevaleert in dergelijke gevallen boven bestuursrechtelijk handhaven. Voor strafrechtelijke handhaving wordt gekozen in die gevallen waar bestuurlijke handhaving onvoldoende effect heeft (recidive), waar de overtreding dermate aanmerkelijk is dat een geldboete alleen onvoldoende punitief is of waar in georganiseerd verband blijkbaar doelbewust regelgeving omzeild of door middel van complexe, frauduleuze constructies illegaal handelen aan toezicht onttrokken wordt. In dergelijke gevallen past een sanctie die de bestuurlijke boete overstijgt. In gevallen van meervoudige recidive of aanmerkelijke overtreding zal een overtreder moeten merken dat illegaal handelen niet loont. Ontnemen van wederrechtelijk voordeel naast het vorderen van een geldboete of vorderen van een vrijheidsstraf – al dan niet voorwaardelijk – zal in de rede liggen in gevallen van herhaalde of aanmerkelijke overtredingen. Waar sprake is van een georganiseerd verband of frauduleuze constructies biedt strafrechtelijke handhaving de mogelijkheid tot een al dan niet voorwaardelijke bestraffing met een vrijheidsstraf, waar nodig in combinatie met een bijkomende straf als bedoeld in artikel 7 WED.

Strafrechtelijk handhaven heeft in hoofdzaak een punitief karakter en is gericht op herstel van de geschokte rechtsorde. Binnen het stelsel van de Meststoffenwet zal voor de regelovertreden waar de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een bestuurlijke boete kan opleggen, de strafrechtelijke handhaving slechts dan ingezet worden in gevallen waar een bestuurlijke boete niet passend wordt geacht en het strafrechtelijk sanctiearsenaal een passender reactie kan bieden.

9. Richtlijn voor strafvordering

Met het oog op de gewenste eenheid in strafvorderingsbeleid in strafzaken heeft het College van procureurs-generaal een aanwijzing gegeven in de vorm van een 'Richtlijn voor strafvordering regelgeving Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit'. In deze richtlijn voor strafvordering is een hoofdstuk opgenomen met betrekking tot het strafvorderings- en transactiebeleid bij overtreding van de Meststoffenwet. Deze Richtlijn voor strafvordering is na vaststelling door het College van procureurs-generaal gepubliceerd in de Staatscourant. Ook wijzigingen in de richtlijn worden steeds in de Staatscourant gepubliceerd. Voor de geldende versie wordt verwezen naar de laatst gepubliceerde versie.

