

De praktijk van de mesthandhaving

Tekst: Maurice Stassen - Advocaat bij Linssen CS

Beeld: Twan Wiermans

Het zal u niet ontgaan zijn. De media, al dan niet gehinderd door gebrek aan kennis van feiten en omstandigheden, bombardeert nagenoeg de hele agrarische sector als frauduleus. Versierd met visuele plaatsaanduidingen van bedrijven op een kaart, en onder vermelding van man en paard, heeft de middeleeuwse schandpaal weer haar intrede gedaan. Dat er zaken niet goed gaan zal ik niet ontkennen. Dat er gefraudeerd wordt weten we ook allemaal. Maar om nu te beweren dat twee derde van de sector fraudeert...

De NVWA zelf geeft aan dat er in 2016 in totaal 4.064 controles op het mestbeleid zijn uitgevoerd. Daarbij zijn 527 bestuurlijke boetes opgelegd en 124 strafrechtelijke processen-verbaal opgemaakt. De NVWA stelt vervolgens zelf: "De ernst van de overtredingen varieert van eenvoudige administratieve onvolkomenheden tot fraude."

Dat is een belangrijke nuancering. Immers, het per ongeluk niet juist nummeren van een mestsilo is heel iets anders dan het fictief rijden van mest. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft een overzicht gemaakt van alle maatregelen en sancties die op basis van de Meststoffenwet kunnen worden opgelegd. Uit dat overzicht blijkt dat er heel veel kleine overtredingen mogelijk zijn, die met hele lage bedragen worden gestraft. Om bij het voorbeeld te blijven: het niet juist aan-

brenge van een registratienummer per opslagruimte voor meststoffen is een overtreding waar 'slechts' een boete van 200 euro op staat.

Een dergelijke nuancering ontbreekt in de berichtgeving over de mestfraude. Het is dan ook niet voor niets dat het NRC al snel moest inbinden, en de stelling dat twee derde van de sector gefraudeerde moest bijstellen naar één derde. De NVWA geeft zelf al aan dat het nalevingspercentage uitkomt op 61 procent.

Nalevingspercentage

De Groene Rekenkamer legt de vinger op nog meer zere plekken. Zij komt op basis van haar eigen bevindingen tot een nalevingspercentage van 76 procent, en mitsdien een fraudepercentage van 24 procent. Dat



De mestfraude is niet zo groot als verondersteld wordt.

is heel iets anders dan de door de NRC gehanteerde 61 procent fraude. De grootste kritiek van de Groene Rekenkamer op het NRC is dat NRC fraudes uit meerdere jaren bij elkaar op heeft geteld en af heeft gezet tegen het aantal onderzochte bedrijven, terwijl men had moeten kijken naar de frauderende bedrijven per jaar.

En dan is er nog niet gekeken naar de mate van fraude. Zoals aangegeven bestaan er heel veel mogelijke lichte overtredingen, waar slechts geringe geldboetes op staan. Het reeds genoemde overzicht van de RVO kent 32 pagina's, waarvan slechts de laatste 2 pagina's forse sancties vermelden. De overige 30 pagina's geven een opsomming van slechts lichte overtredingen, waar boetes van minimaal 50 euro tot maximaal 300 euro opgelegd kunnen worden. Het gaat dan meestal om licht administratieve overtredingen. Door deze boetes mee te tellen vertroebelt het fraudecijfer. Een lichte, zonder opzet gemaakte administratieve overtreding kan niet geschaard worden onder fraude zoals NRC dat heeft gedefinieerd.

Totaal boetebedrag

De media hadden hier beter kunnen weten. Op 13 oktober 2017, een kleine maand voordat NRC met haar artikel kwam, ontving de voorzitter van de Tweede Kamer een brief van toenmalig minister Kamp van Economische Zaken. Het doel van de brief was het beantwoorden van vragen uit de Tweede Kamer over de boetes op basis van de Meststoffenwet. De minister gaat in de brief in op de periode van 2014 tot en met 2016. Het totaalbedrag van de in die periode opgelegde boetes bedraagt 22.636.983 euro. Van dat bedrag bestaat maar liefst 68 procent uit boetes van 2.000 euro of minder, de lichte overtredingen dus. Nog eens 22 procent bestaat uit boetes tussen de 2.000 en 15.000 euro. Ook dat zijn de, gezien de hoogte van de boete, lichtere zaken. Dan zitten we al op 90 procent.

Slechts 1 procent betreft boetes die hoger zijn dan 100.000 euro. Dat zijn de zware zaken, waarbij er per kilogram fosfaat of stikstof overschrijding moet worden afgerekend. Ook hier blijkt een belangrijke nuancering uit: door alle boetes op een hoop te gooien creëer je een omvangrijke imaginaire mestfraude, terwijl het grootste deel bestaat uit slechts lichte overtredingen die niets met georganiseerde misdaad te maken hebben. Bovendien kunnen ook slordige vergissingen bij de afvoer al leiden tot hoge boetebedragen. Dat heeft te maken met de wijze van boeteoplegging.

De oplettende lezer zal nog willen aanvoeren dat de hele zware gevallen geen bestuurlijke boete krijgen maar voor de strafrechter moeten komen. Dat heeft echter niet met de zwaarte van de zaak te maken. De wetgever heeft bepaald welke zaken door de bestuursrechter worden afgedaan, en welke zaken nog door de strafrechter dienen te worden behandeld. Dat neemt niet weg dat de strafrechter inderdaad een aantal zware zaken met betrekking tot de meststoffenwet in behandeling heeft gekregen.

Strafrechtelijke vervolging

Maar ook op dat vlak dient er genuanceerd met de gegevens te worden omgegaan. In een brief van minister Schouten van 21 december 2017 geeft zij een overzicht van de in de eerste helft van 2017 afgedane strafzaken met als algemeen kenmerk 'mestfraude'. Welke zaken daar dan precies allemaal onder vallen is niet duidelijk.

De minister geeft aan dat er 18 strafzaken zijn afgedaan. Daarvan is er in twee zaken vrijgesproken en in twee zaken is er geen straf opgelegd. In de overige veertien zaken zijn boetes opgelegd van 500 euro tot 50.000 euro. Hoeveel kleine en hoeveel grote boetes zijn opgelegd blijkt niet uit de brief.

De minister geeft aan dat een aantal boetes deels of zelfs geheel voorwaardelijk is opgelegd. Over hoeveel boetes het dan gaat blijkt wederom niet uit de brief.

Door alle boetes op een hoop te gooien creëer je een omvangrijke imaginaire mestfraude, terwijl het grootste deel bestaat uit slechts lichte overtredingen die niets met georganiseerde misdaad te maken hebben.

Wel geeft de minister nog aan dat er in recente zaken gevangenisstraffen en een beroepsverbod worden geëist. Dat zijn echter slechts eisen, de cijfers uit de eerste helft van 2017 geven aan dat de rechtbanken in den lande daar toch echt anders over denken. Een grootschalige georganiseerde mestfraude is uit deze rechtbankcijfers in ieder geval niet af te leiden.

Niet meermaals bestraffen

Terug naar de bestuurlijke boetes. Daar bestaat namelijk rechtsbescherming tegen. De overtreders kunnen in bezwaar, beroep en hoger beroep, en een aantal van de boetezaken lopen nog bij diverse gerechtelijke instanties. En niet zonder succes, zo merken wij ook op ons kantoor.

Zo heeft de rechter al besloten dat er voor samenhangende feiten niet telkens nieuwe boetes mogen worden opgelegd. De rechter heeft ook een halt toegeroepen aan het meerdere malen beboeten van een rechtspersoon en leidinggevende, door deze zowel als leidinggevenden, medepleger en medeplichtige te beboeten. Het éénmaal opleggen van een boete aan het bedrijf en aan de leidinggevende van het bedrijf kan, maar om vervolgens nogmaals boetes op te leggen aan de leidinggevende omdat hij, naast leidinggever van het bedrijf, ook apart nog eens als overtreder gezien moet worden, gaat de rechter te ver. Dat heeft geleid tot het terugdraaien van een aanzienlijk aantal boetes. In datzelfde kader zijn ook boetes teruggedraaid omdat de rechtspersoon ten onrechte ook nog eens apart als overtreder werd gezien.

Daarnaast lopen nog discussies bij de rechter over de vraag of de overheid wel bevoegd is om met andere gehalten in afgevoerde dierlijke meststoffen te rekenen dan met de geanalyseerde gehalten. De verwachting is dat in deze discussie ook nog de nodige boetes zullen sneuvelen. Tenslotte zijn er nog geslaagde verweren over de hoogte van de boete en de redelijkheid van de boete. Zojuist gaf ik al aan dat louter slordigheden al kunnen leiden tot hoge boetes, maar dat is dan nog geen fraude.

Verweer

Tegen opgelegde boetes kan mitsdien met succes verweer worden gevoerd. Wij zien daar met grote regelmaat voorbeelden van. Desondanks zijn al die boetes, ongeacht of er nog over geprocedeerd werd, meegenomen in het grote fraudeverhaal. Gezien de uitkomsten bij de rechter in de diverse zaken was een serieuze nuancering gepaster geweest.

Let wel, dat er fraude gepleegd wordt staat als een paal boven water. Maar om de hele sector dan maar in de hoek te zetten, gaat veel te ver. Zeker gezien het feit dat de mestkosten toch al een structureel probleem vormen in diezelfde sector. De gepresenteerde cijfers behoeven, dat is inmiddels duidelijk, ernstige nuancering. Pas dan is duidelijk waar we over praten en welke varkentjes eens goed gewassen moet worden. ←