

Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met de aansluiting van maximale boetehoogtes en termijnen op het Wetboek van Strafrecht (Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen)

Memorie van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Voor de effectieve handhaving van grote delen van het recht zijn zowel het strafrecht als het punitieve bestuursrecht onmisbaar. Sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw is een ontwikkeling gaande waarbij het bestuur vaker zelf het ordeningsrecht handhaaft. Ook zijn sindsdien maatregelen in het strafrecht genomen om de strafrechtsketen te ontlasten (introduktie van de strafbeschikking in de Wet OM-afdoening). In 2015 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een spontaan advies uitgebracht over de ontwikkelingen die met name de bestuurlijke boete sinds het begin van de jaren negentig heeft doorgemaakt en de betekenis daarvan voor de positie van de burger (Stcrt. 2015, 30280). Daarbij sprong volgens de Afdeling het meest in het oog dat tegenwoordig – anders dan oorspronkelijk de bedoeling van de bestuurlijke boete was – zware complexe overtredingen bedreigd worden met hoge bestuurlijke boetes en dat hoge boetes worden gesteld op relatief lichte feiten. Voorts stelde de Afdeling dat de keuze voor het punitieve bestuursrecht uit een oogpunt van efficiency snel wordt gemaakt, zonder voldoende rekening te houden met de gevolgen van deze keuze voor de rechtsbescherming en de rechtspositie van de burger. Tezamen met de introductie van een buitengerechterlijke vorm van afdoening van strafbare feiten, is er volgens de Afdeling een handhavingstelsel ontstaan waarin de rechtsbescherming van de burger bij de keuzes door de wetgever voor een bepaald sanctiestelsel en de hoogte van punitieve sancties onderbelicht is geraakt.

In het nader rapport van 26 april 2018 dat naar aanleiding van het advies is opgesteld, is uitvoerig gereageerd op het advies (Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102; Stcrt. 2018, 31269). Het kabinet concludeerde dat, om het maatschappelijk en juridisch draagvlak voor de bestuurlijke boete te behouden, bijsturing geboden is met name ten aanzien van onverklaarbare verschillen in de hoogte van boetes. Om te komen tot een dergelijke bijsturing is tevens een aantal (wettelijke en niet-wettelijke) maatregelen aangekondigd. Deze maatregelen hebben betrekking op toekomstige keuzes voor een sanctiestelsel, de verschillen in boetehoogtes en verschillen in rechtsbescherming. De niet-wettelijke maatregelen zijn reeds uitgevoerd. Zo is ten aanzien van toekomstige keuzes voor een sanctiestelsel in het Integraal afweging kader voor beleid en regelgeving (IAK) een handreiking opgenomen voor de keuze en de onderbouwing van die keuze ([Uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kabr.nl\)](#)). Ten aanzien van de maatregelen betreffende de verschillen in boetehoogtes zijn de afspraken over de afstemming van de wettelijke boetemaxima, die in de Boetewijzer stonden, inmiddels verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Ten aanzien van de verschillen in rechtsbescherming zijn onderzoeken aangekondigd naar de schorsende werking van het instellen van rechtsmiddelen, het aantal voorlopige voorzieningen tegen boetebeschikkingen vanwege betalingsonmacht alsmede de uitkomsten van deze procedures en de (on)mogelijkheden om (bepaalde) bestuurlijke boetes op termijn te betrekken bij bepaalde VOG-screenings. Op 18 maart 2020 is het rapport 'Schorsende werking van rechtsmiddelen bij bestuurlijke boetes' aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden (Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 586 en Kamerstukken I 2019/20, 35300-VI, nr. Z) Het onderzoek naar het betrekken van bestuurlijke boetes bij de screening voor een VOG is op 28 augustus 2020 aan de Tweede Kamer aangeboden (Bijlage bij Kamerstukken II 2019/2020, 35300-VI, nr. 132).

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de aangekondigde wettelijke maatregelen. Het omvat de volgende onderwerpen die in het nader rapport zijn aangekondigd:

- de bestaande interdepartementale afspraak om bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete aan te sluiten bij de boetecategorieën in het strafrecht wordt in de Awb verankerd;
- in de Awb wordt verankerd dat in een duaal stelsel de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafdreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm;

- in verband met het bovenstaande worden bestaande boetestelsels waarvan de boetemaxima niet geënt zijn op de strafrechtelijke boetecategorieën of waarvan de maximumhoogte van de bestuurlijke boete hoger is dan de maximumhoogte van de strafrechtelijke geldboete aangepast;
- de verjaringstermijnen in de Awb worden in lijn gebracht met de termijnen in het strafrecht.

2. Opzet van dit wetsvoorstel

Het wetsvoorstel omvat twee onderdelen. Het eerste deel omvat enkele wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht (hoofdstuk 1). De voorgestelde wijzigingen geven uitvoering aan het eerdergenoemde nader rapport van 26 april 2018 inzake bestuurlijke boetestelsels en de toezeggingen met betrekking tot regeling in de Algemene wet bestuursrecht en aanpassingen van bestaande sanctiestelsels, gedaan door de Minister voor Rechtsbescherming tijdens het Algemeen Overleg van 5 juli 2018 (Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 454) en in de brief van de Ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid van 18 april 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 503).

Het tweede deel van het wetsvoorstel bevat aanpassingen van bestaande sanctiestelsels (hoofdstuk 2). Het betreft wijzigingen die zijn aangekondigd in het nader rapport en die noodzakelijk zijn in verband met de in de Algemene wet bestuursrecht voorgestelde wijzigingen. De wijzigingen zijn op alfabetische volgorde van de namen van de te wijzigen wetten gepresenteerd.

3. Wijzigingen in de Algemene wet bestuursrecht

Als gezegd bevat het eerste hoofdstuk van dit wetsvoorstel enkele wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht. Het betreft een viertal wijzigingen in artikelen van titel 5.4 (Bestuurlijke boete) en een daaruit voortvloeiende wijziging in bijlage 3 bij de Awb.

In titel 5.4 Awb wordt verankerd dat bij de keuze voor de wettelijke maximumhoogte van een bestuurlijke boete moet worden aangesloten bij de boetecategorieën die in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht staan. Daartoe wordt artikel 5:46 Awb gewijzigd. Op dit moment geldt op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de interdepartementaal vastgestelde Boetewijzer reeds de afspraak dat het bestuursrecht zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de strafrechtelijke boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht als sprake is van de introductie van nieuwe bestuurlijke boetemaxima of heroverweging van een bestaand maximum. Maar omdat deze maatregelen onvoldoende sturend zijn gebleken om te komen tot een betere afstemming binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en het strafrecht waar het de hoogte van boetes betreft voor dezelfde of soortgelijke overtredingen, worden de bestaande afspraken thans wettelijk vastgelegd in de Awb. De voorgestelde wijziging wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. In verband met deze wijziging zijn de bestaande boetestelsels waarvan de maxima niet zijn geënt op de strafrechtelijke boetecategorieën uit artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, doorgelicht en gewijzigd. Een nadere toelichting hierop is gegeven in paragraaf 4 waarin de gevolgen voor de bestaande wetgeving worden beschreven.

Voorts wordt in de Awb verankerd dat in een duaal sanctiestelsel de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafdreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (artikel 5:46, zevende lid, Awb (nieuw)). Van een duaal stelsel is sprake indien dezelfde overtreding zowel langs bestuursrechtelijke als langs strafrechtelijke weg kan worden gesanctioneerd. Normaal gesproken wordt een dergelijke overtreding afgedaan door een bestuursorgaan met een bestuurlijke boete, maar als er sprake is van verzwarende omstandigheden kan diezelfde overtreding in de plaats daarvan strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Dergelijke stelsels vragen om consistentie en afstemming, zowel op het niveau van wetgeving als wat betreft het boete-/requireerbeleid. Het kabinet is van mening dat in een duaal stelsel de maximale bestuurlijke boete in beginsel niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (Stcrt. 2018, 31269, p. 8). Op deze hoofdregel zijn wel uitzonderingen mogelijk. Vanzelfsprekend kan de maximaal op te leggen bestuurlijke boete hoger zijn, indien dit dwingend voortvloeit uit het Unierecht. Een voorbeeld hiervan biedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming die hogere bestuurlijke boetes voorschrijft. In verband met het nieuwe

artikel 5:46, zevende lid, Awb zijn de bestaande duale sanctiestelsels doorgelicht en zoveel mogelijk aangepast. Een nadere toelichting hierop wordt gegeven in paragraaf 4, waarin de gevolgen van de voorgestelde Awb-wijzigingen voor de bestaande wetgeving worden beschreven.

Verder gaf het kabinet in het nader rapport aan dat de verjaringstermijnen in de Awb in lijn zouden worden gebracht met de termijnen in het strafrecht. Hiertoe is artikel 5:45, eerste lid, Awb aangepast. Deze wijziging wordt in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht. De laatste wijziging in titel 5.4 Awb behelst een wijziging van artikel 5:53 Awb. In dit artikel wordt het bedrag dat bepalend is voor de indeling in lichte en zware bestuurlijke boetes gewijzigd van "€ 340,-" in het bedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Deze wijziging vloeit dus rechtstreeks voort uit het nieuwe artikel 5:46, tweede lid, Awb, dat bepaalt dat de bestuurlijke boete die wegens een bepaalde overtreding ten hoogste kan worden opgelegd gelijk moet zijn aan het bedrag van een van de categorieën uit artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Ook deze wijziging is nader toegelicht in het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

Tot slot wordt in bijlage 3 bij de Awb, de Regeling verlaagd griffierecht, eveneens "€ 340,-" vervangen door het bedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Deze wijziging vloeit logisch voort uit de keus om voor bestuurlijke boetes voortaan te verwijzen naar boetecategorieën uit het Wetboek van Strafrecht en is nader toegelicht in het artikelsgewijs deel van deze toelichting.

4. Gevolgen van de wijzigingen in de Awb voor de bestaande wetgeving

Aanpak aanpassingswetgeving

De wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht noopten tot inventarisatie en vervolgens wijziging van een aantal wetten waarin de bevoegdheid is opgenomen om bestuurlijke boetes op te leggen. In totaal waren er ten tijde van de voorbereiding van deze memorie van toelichting bijna 130 wetten waarin een bevoegdheid was opgenomen tot oplegging van bestuurlijke boetes. Circa een derde van deze wetten hoefde niet meer te worden aangepast omdat daarin – in navolging van de Aanwijzingen voor de regelgeving – reeds wordt uitgegaan van de boetecategorieën die het Wetboek van Strafrecht kent. De wetten waarin nog niet met deze boetecategorieën wordt gewerkt, zijn beoordeeld en zo nodig aangepast, waarbij het uitgangspunt is geweest dat de aanpassingsoperatie beleidsneutraal zou moeten zijn.

Bij de aanpassingsoperatie is per bestuurlijke boete in de parlementaire stukken nagegaan welke motivering oorspronkelijk ten grondslag lag aan de maximale hoogte die voor de desbetreffende bestuurlijke boete gold en voorts of er sprake is van een zogenaamd dual handhavingstelsel. Dit laatste wil zeggen dat een overtreding normaliter door een bestuursorgaan wordt afgedaan met een bestuurlijke boete, maar bij verzwarende omstandigheden in plaats daarvan via het strafrecht kan worden gesanctioneerd.

Indien uit de parlementaire geschiedenis volgde dat het maximale boetebedrag – en soms overigens ook een minimaal boetebedrag – dwingend voortvloeit uit Unierechtelijke regelgeving, is uiteraard de Unierechtelijke regelgeving gerespecteerd. Zo volgen maximale administratieve geldboetes die de Autoriteit Persoonsgegevens kan opleggen in geval van inbreuken op de Algemene Verordening Gegevensbescherming rechtstreeks uit artikel 83 van die verordening (Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn).

Voor een deel van de maximale boetehoogtes volgde uit de parlementaire geschiedenis dat er bij de introductie van die maximale boetehoogte wel degelijk is aangeknoopt bij een van de categorieën uit artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Tegenwoordig is dat goed te zien omdat in meer recente wetten daadwerkelijk wordt verwezen naar een van de in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht genoemde categorieën. In oudere wetten is dat niet altijd goed zichtbaar doordat in de wettekst een maximumbedrag in euro's is genoemd. Aan dat bedrag valt nu niet onmiddellijk af te lezen dat dat bedrag, toen de desbetreffende bepaling tot stand kwam, correspondeerde met het maximumbedrag van een van de categorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Per artikel is daarom uitgezocht of het maximale bedrag van de desbetreffende bestuurlijke boete gerelateerd is of is geweest aan een van de boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Hiervoor is gebruik gemaakt van de uitleg die is gegeven in memories van toelichting en andere parlementaire stukken. Ook de historische

ontwikkeling van de bedragen in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, speelde daarbij een rol.

In 1983 zijn de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd (Stb. 1983, 153). De boetemaxima – in guldens – bedroegen destijds: f 500,- (categorie 1), f 5.000,- (categorie 2), f 10.000,- (categorie 3), f 25.000,- (categorie 4), f 100.000,- (categorie 5) en f 1.000.000 (categorie 6). Deze bedragen zijn in de loop der jaren een aantal malen gewijzigd. De eerste wijziging vond plaats bij de aanpassingsoperatie van de gulden naar de euro (Stb. 2001, 481). De volgende wijziging vond plaats per 1 januari 2006. In dat jaar werden de maximale boetebedragen van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht voor het eerst aangepast aan de geldontwaarding vanaf 1983 (Stb. 2006, 11). Ook werd er bij die gelegenheid een wettelijke grondslag gecreëerd in artikel 23 Wetboek van Strafrecht voor een tweejaarlijkse aanpassing van de maximale boetebedragen aan de geldontwaarding. Zo blijven de maximumbedragen van de op misdrijven en overtredingen gestelde geldboetes, op adequate wijze uitdrukking geven aan de mate waarin deze strafbare feiten in de samenleving worden afgekeurd. De onderlinge verhouding tussen de bedragen van de zes geldboetecategorieën werd daarbij gehandhaafd (Kamerstukken II 2002/03, 28484, nr. 8). In onderstaande tabel is te zien hoe de maximale bedragen van de geldboetecategorieën van artikel 23 Wetboek van Strafrecht sinds 1983 zijn gewijzigd:

Boete-maxima	Cat. 1	Cat. 2	Cat. 3	Cat. 4	Cat. 5	Cat. 6
1983	f 500	f 5.000	f 10.000	f 25.000	f 100.000	f. 1.000.000
2002	€ 225	€ 2.250	€ 4500	€ 11.250	€ 45.000	€ 450.000
2006	€ 335	€ 3.350	€ 6.700	€ 16.750	€ 67.000	€ 670.000
2008	€ 370	€ 3.700	€ 7.400	€ 18.500	€ 74.000	€ 740.000
2010	€ 380	€ 3.800	€ 7.600	€ 19.000	€ 76.000	€ 760.000
2012	€ 390	€ 3.900	€ 7.800	€ 19.500	€ 78.000	€ 780.000
2014	€ 405	€ 4.050	€ 8.100	€ 20.250	€ 81.000	€ 810.000
2016	€ 410	€ 4.100	€ 8.200	€ 20.500	€ 82.000	€ 820.000
2018	€ 415	€ 4.150	€ 8.300	€ 20.750	€ 83.000	€ 830.000
2020	€ 435	€ 4.350	€ 8.700	€ 21.750	€ 87.000	€ 870.000
2022	€ 450	€ 4.500	€ 9.000	€ 22.500	€ 90.000	€ 900.000

Als gezegd werd in wetten die een bestuurlijke boete kennen aanvankelijk niet verwezen naar een geldboetecategorie uit artikel 23 Wetboek van Strafrecht, maar naar geldbedragen (in guldens of euro's). Die boetebedragen sloten geregeld wel aan bij een van de maximumbedragen uit artikel 23 Wetboek van strafrecht, zoals dat bedrag luidde ten tijde van de voorbereiding van het betreffende wetsvoorstel. Maar doordat de maximale bestuurlijke boetebedragen daarna vaak niet zijn geïndexeerd, zoals tegenwoordig wel iedere twee jaar gebeurt met de categorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, kon het verband tussen de maximale bestuurlijke boete en de categorieën in de loop der tijd uit het zicht raken.

In gevallen waarin in de parlementaire geschiedenis aanknopingspunten zijn gevonden voor een verband tussen de maximale bestuurlijke boete en een van de categorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, is in overleg met het betrokken beleidsdepartement bezien of het bestaande geldbedrag in het artikel kon worden gewijzigd in een verwijzing naar de categorie van artikel 23, vierde lid, die men bij de introductie van de bestuurlijke boete voor ogen had.

Bij deze beoordeling speelde een rol of de desbetreffende categorie ook vandaag de dag nog een passende bestraffing kan inhouden. Om dit te kunnen beoordelen is onder meer bezien hoe vaak er in de praktijk bestuurlijke boetes worden opgelegd en wat de hoogte van deze boetes is.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken: In artikel 15 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus staat thans een maximaal boetebedrag van € 11.250. Toen dit artikel in 1997 werd geïntroduceerd bedroeg de maximale boete vijftiengduizend gulden. Toentertijd bedroeg de maximale geldboete die op grond van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht kon worden opgelegd, eveneens vijftiengduizend gulden (Stb. 1983, 153, zie bovenstaande tabel). Bij de invoering

van de euro is het bedrag van vijftienduizend gulden omgezet naar € 11.250 (Aanpassingswet Euro, Stb. 2001, 481). Daarna is het bedrag nooit gewijzigd. Het maximale bedrag van de bestuurlijke boete is dus al sinds 1997 hetzelfde. De bedragen van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht worden elke twee jaar geïndexeerd. De vierde categorie is nu € 22.500. Voorgesteld wordt nu om het bedrag van € 11.250 in artikel 15 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus te wijzigen in het bedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, zodat het verband tussen de maximale hoogte van de bestuurlijke boete zoals de wetgever dit bij de introductie van die bestuurlijke boete bedoeld heeft, weer is hersteld.

Toch bleek er ook nog een aantal maximale boetehogtes in wetten te staan, voor de hoogte waarvan geen sluitende verklaring kon worden gevonden in de parlementaire geschiedenis. Indien een motivering voor het maximale bedrag in de parlementaire geschiedenis ontbrak, is allereerst bezien of het maximale bedrag relatief dicht tegen een van de categorieën van artikel 23, vierde lid, aan ligt. In de gevallen waarin daarvan sprake was en die categorie nog steeds een passende bestraffing inhoudt, is zo mogelijk aangesloten bij deze nabije categorie.

Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij het bedrag genoemd in artikel 18 van de Wet op de vaste boekenprijs. Daarin staat een maximale bestuurlijke boete van € 90.000,-. Uit de parlementaire geschiedenis kon niet worden afgeleid waarom voor dit bedrag is gekozen. Omdat het thans identiek is aan het bedrag van de vijfde categorie, wordt voorgesteld in artikel 18 Wet op de vaste boekenprijs te bepalen dat de bestuurlijke boete ten hoogste het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht bedraagt.

In sommige bestaande boetewetten is voor de maximale boetehoogte aangeknoopt bij de grens tussen lichte en zware bestuurlijke boetes. Nu die grens in het voorgestelde artikel 5:53 komt te liggen bij het maximumbedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (thans € 450), ligt het voor de hand in de desbetreffende wetten eveneens te verwijzen naar de eerste categorie.

Dit deed zich bijvoorbeeld voor bij het bedrag genoemd in artikel 34 van de Wet inburgering. Dit artikel bepaalt dat de bestuurlijke boete voor bepaalde overtredingen niet hoger kan zijn dan € 340. Het bedrag van € 340 sluit aan bij het grensbedrag dat de Awb hanteert voor lichte en zware boetes. Aangezien wordt voorgesteld het grensbedrag in de Awb te laten aansluiten bij de het bedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (zie artikel 1, onderdeel C), ligt het in de rede om in artikelen waarin voor de maximale boetehoogte is aangeknoopt bij de grens tussen lichte en zware bestuurlijke boetes, voortaan te verwijzen naar die categorie.

Duale handhavingssystemen

Als gezegd is ook per geval bezien of er sprake is van een zogenaamd duaal handhavingstelsel. Wanneer de maximale geldboete die op grond van het strafrecht kan worden opgelegd reeds gelijk aan of hoger dan de maximale bestuurlijke boete is, is geen wijziging van de bestuurlijke boete nodig (een wijziging kan nog wel zijn aangewezen op de grond dat het vigerende vaste maximum afwijkt van de geldboetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht; indien zich dat voordeed is wel een wijziging voorgesteld). Indien de maximale geldboete die op grond van het strafrecht kan worden opgelegd lager is dan de maximale bestuurlijke boete, is bezien of het wenselijk is om de maximale strafrechtelijke strafbedreiging te verhogen, dan wel de maximale bestuurlijke boete te verlagen. Dit heeft eveneens geleid tot een aantal wijzigingen. In de artikelsgewijze toelichting is dit waar nodig nader toegelicht. Met betrekking tot de duale stelsels waarbij de strafbaarstelling uit de WED volgt, kan nog worden opgemerkt dat op het eerste gezicht soms lijkt alsof de maximale bestuurlijke boete hoger is dan de maximale geldboete die op grond van de WED kan worden opgelegd. Dit heeft te maken met de systematiek van het bestuursrecht respectievelijk de WED. In het bestuursrecht wordt telkens het maximale bedrag genoemd in de bestuursrechtelijke wet waarin de desbetreffende bestuurlijke boete is geregeld, terwijl het in de

systematiek van de WED zo werkt dat er wordt verwezen naar een van de categorieën uit artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, waarbij er nog verschillende categorieën van toepassing zijn al naar gelang het strafbaar feit een overtreding of een misdrijf oplevert en waarbij er strafverhoging naar de naasthogere categorie mogelijk is onder bepaalde omstandigheden. Aldus wordt via een andere weg in een aantal gevallen tot hetzelfde maximale boetebedrag gekomen. Omdat het van belang is dat vergelijkbare overtredingen vergelijkbaar gesanctioneerd worden, zijn, zoals ook in het nader rapport is aangekondigd (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 27), in dit voorstel niet alleen de wettelijke maxima beter op elkaar afgestemd, maar stemmen daarnaast de betrokken bestuursorganen en het openbaar ministerie hun boetebeleid respectievelijk requireerbeleid zoveel mogelijk op elkaar af.

Een duaal sanctiestelsel is niet meegenomen in deze aanpassingsoperatie. Dit betreft het boetestelsel in de financiële wetgeving. In de nota Boetestelsels in financiële wetgeving (Kamerstukken II 2004/05, 30 125, nr. 2) is een integrale wijziging van de in de financiële wetgeving opgenomen boetestelsels aangekondigd. Deze wijziging is in 2009 gerealiseerd met de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving (Stb. 2009, 327). De boetemaxima in de financiële wetgeving zijn hoog, veel hoger dan de maximale geldboetes die op grond van het strafrecht kunnen worden opgelegd, maar daar was aanleiding voor omdat de boetes behalve proportioneel ook afschrikwekkend moeten zijn.

Sanctie op niet meewerken aan het toezicht

Geconstateerd is dat in een aantal wetten een bestuurlijke boete is gesteld op overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb. Dit artikel regelt de verplichting om mee te werken aan toezicht: een ieder is verplicht aan een toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Toen deze bepaling in de Awb werd opgenomen is erop gewezen dat niet-naleving van de medewerkingsplicht een strafbaar feit oplevert in de zin van artikel 184, eerste lid, Wetboek van Strafrecht. Hierin is onder andere strafbaar gesteld "degene die niet voldoet aan een bevel of een vordering, krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast." In het tweede lid van artikel 184 Wetboek van Strafrecht wordt met de bedoelde ambtenaar gelijkgesteld "eenieder die, krachtens wettelijk voorschrift, voortdurend of tijdelijk met enige openbare dienst is belast". Die bepaling maakt artikel 184, eerste lid, dus ook toepasbaar ten aanzien van bevelen of vorderingen door toezichthouders die geen ambtenaar zijn. Uit het karakter van de medewerkingsplicht vloeit voort dat het niet naleven daarvan alleen strafbaar dient te zijn, indien dat opzettelijk geschiedt (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 149). De maximale geldboete die kan worden opgelegd op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht is een geldboete van de tweede categorie. In de aanpassingsoperatie die volgde op deze aanvulling van de Awb zijn de voorheen bestaande andere wijzen van strafbaarstelling van het niet verlenen van medewerking aan het toezicht geschrapt (Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 44). Sindsdien is echter in een aanzienlijk aantal wetten een bestuurlijke boete gesteld op overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb. In sommige wetten is dit gedaan omdat het Europese recht daartoe verplicht en in andere omdat het boetemaximum van artikel 184 Wetboek van Strafrecht te laag is bevonden, gelet op de specifieke aard van het domein waarbinnen de beboeting plaatsvindt.

Bij de wetten waarin een bestuurlijke boete is gesteld op overtreding van artikel 5:20, eerste lid, Awb, is voor wat betreft het sanctioneren van het niet meewerken aan het toezicht, sprake van een duaal systeem. Het in artikel 5:46, zevende lid (nieuw), Awb neergelegde uitgangspunt dat bij een duaal systeem de wettelijke maximumhoogte van de bestuurlijke boete in beginsel niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafdreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm, heeft ertoe geleid dat de wetten die op overtreding van de medewerkingsplicht een bestuurlijke boete stellen, zoveel mogelijk zijn aangepast. De wetten die op het niet meewerken aan het toezicht een bestuurlijke boete stellen omdat het Europese recht zulks verlangt, zijn op dit punt uiteraard niet aangepast (dit betreft de volgende wetten: de Instellingswet ACM, Telecommunicatiewet, de Wet informatie-uitwisseling onder- en bovengrondse netwerken, de Wet op het financieel toezicht, de Wet ruimtevaartactiviteiten, de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme, Wet toezicht accountantsorganisaties, Wet toezicht effectenverkeer, Wet toezicht trustkantoren, de Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen).

Ook de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds zijn op dit punt niet aangepast omdat deze deel

uitmaakt van het stelsel van financiële toezichtswetten. Met de Wet wijziging boetestelsel financiële wetgeving zijn de in de financiële toezichtswetten en aanverwante wetten, alsmede in enkele pensioengerelateerde wetten, opgenomen boetestelsels geharmoniseerd. Deze harmonisatie zou teniet worden gedaan indien de Pensioenwet op dit punt gewijzigd zou worden, hetgeen ongewenst is (zie ook de Nota boetestelsels in financiële wetgeving, Kamerstukken 2004/05, 30125, nr. 2).

Uitzondering voor vergrijpboeten in het fiscaal recht en het toeslagen- en douanedomein

Ook op grond van een aantal fiscale wetten bestaat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Het boetestelsel van het fiscale recht gaat uit van een uitsluitend voor het fiscale recht geldend onderscheid tussen verzuim- en vergrijpboetes (Kamerstukken II 1993/94, 23 470, nr. 3, p. 38). Verzuimen zijn de lichtste overtredingen. Zij worden bedreigd met vaste maximale boetebedragen. Deze maxima zijn weliswaar lager dan de maximale strafbedreiging als genoemd in de strafrechtelijke pendanten van de verzuimen (artikel 68, 69 en 69a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)), maar zij wijken af van de geldboetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Voor die afwijking is gelet op het advies van de Raad van State niet langer een dragende grond. Daarom wordt voorgesteld voor verzuimen aan te sluiten bij de geldboetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Daarbij wordt gekozen om aan te sluiten bij de naastgelegen lagere categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. De keuze voor die lagere categorie vormt naar het oordeel van het kabinet geen belemmering voor proportionele en effectieve beboeting van verzuimen. De beleidsregels die invulling geven aan uitoefening van de bevoegdheid om te beboeten bieden namelijk nog steeds voldoende ruimte om die proportionaliteit en effectiviteit in het concrete geval tot uitdrukking te brengen. Het voorgaande geldt ook voor de verzuimen in het toeslagen- en douanedomein (respectievelijk de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de Algemene douanewet (Adw)).

Voor vergrijpen – dat zijn zwaardere overtredingen dan verzuimen – ligt dit anders. De hoogte van een vergrijpboete is specifiek gerelateerd aan het bedrag aan belasting dat als gevolg van grove schuld of (voorwaardelijk) opzet ten onrechte niet is of wordt geheven of ten onrechte is of wordt teruggegeven. Bij aanslagbelastingen, bijvoorbeeld de inkomsten- en vennootschapsbelasting, is die relatie nog specifiek in die zin dat de grondslag bestaat in het bedrag aan belasting dat is geformaliseerd met een definitieve aanslag of navorderingsaanslag. De hoogte van de vergrijpboete bedraagt maximaal een bepaald percentage van voormeld bedrag aan belasting. Deze systematiek van een specifieke percentuele koppeling tussen – plat gezegd – ontdoken belasting en de hoogte van de vergrijpboete laat zich niet eenvoudig omzetten in de systematiek van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Om deze reden worden fiscale vergrijpboeten buiten deze aanpassingsoperatie gehouden. Dit geldt ook voor vergrijpen in de zin van de Awir en de Adw.

Gevolgen voor decentrale regelgeving

De wijziging van de Algemene wet bestuursrecht heeft geen gevolgen voor decentrale regelgeving. Op grond van artikel 154b Gemeentewet is de raad bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete voor de overtreding van voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. Deze gedragingen moeten reeds strafbaar zijn gesteld op grond van artikel 154 Gemeentewet en niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. Daarnaast kan een bestuurlijke boete worden opgelegd voor de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 Wet milieubeheer zijn vastgesteld in een verordening en die strafbaar zijn gesteld. De boetemaxima zijn in de Gemeentewet bepaald op ten hoogste het bedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht voor natuurlijke personen. Voor rechtspersonen wijzigt dit voorstel het boetemaximum van € 2250 in ten hoogste het bedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. De Provinciewet bevat geen bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes.

5. Ontvangen commentaren en adviezen

PM

6. Regeldruk

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Om deze kosten te kunnen berekenen wordt het Standaard Kosten Model (SKM) gebruikt. Deze meetmethode stelt de ondernemer/burger centraal en gaat na welke stappen/handelingen hij moet maken om de verplichtingen na te kunnen leven en hoeveel tijd en welke uitgaven hiermee gepaard gaan. Met dit wetsvoorstel worden geen nieuwe inhoudelijke nalevingseisen of administratieve verplichtingen opgelegd aan ondernemers of burgers, maar wordt uitsluitend de wijze waarop in wetten wordt geformuleerd wat de maximale hoogte van een bestuurlijke boete kan zijn, aangepast. De regeldruk wijzigt derhalve niet.

7. Gevolgen voor overheden (uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid)

Wetten en regelingen moeten werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft, dus ook voor de organisaties binnen de overheid die de regels moeten uitvoeren en handhaven. De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zullen voor deze organisaties beperkte gevolgen hebben. Er zal in organisaties kennis moeten worden genomen van de wijziging. Met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de betrokken wetten, zullen er verder geen wijzigingen optreden omdat er geen nieuwe inhoudelijke nalevingseisen of administratieve lasten aan ondernemers of burgers worden opgelegd. Wel zullen bestuursorganen in sommige gevallen hun boetebeleid moeten heroverwegen en mogelijk aanpassen, namelijk daar waar het maximumboetebedrag in de wet wijzigt. Hoewel de aanpassing van de formulering van de maximale boetehoogte in de meeste gevallen tot een beleidsneutrale wijziging van de wettekst leidt, is er bij sommige duale stelsels wel sprake van een inhoudelijke wijziging. Dit doet zich, zoals toegelicht in paragraaf 4, in een aantal gevallen bijvoorbeeld voor met betrekking tot de sanctie op het niet meewerken aan het toezicht (art. 5:20 Awb).

8. Financiële gevolgen

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen zullen in beginsel geen gevolgen hebben voor de boete-inkomsten omdat er sprake is van een beleidsneutrale wijziging van de formulering van de maximum boetehoogte. De opbrengsten van bestuurlijke boetes komen op grond van artikel 5:10 Awb toe aan het bestuursorgaan, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Uit het feit dat in een aantal wetten de maximaal op te leggen bestuurlijke boete wordt verlaagd, moet evenwel niet worden afgeleid dat dit automatisch tot budgettaire gevolgen bij bestuursorganen leidt. Boetes dienen altijd proportioneel te zijn. Zo zal de verlaging van de maximale boete bij overtreding van artikel 5:20 Awb tot de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht naar verwachting geen financiële consequenties hebben omdat een hogere boete op het niet of onvoldoende meewerken aan het toezicht al snel disproportioneel zou zijn.

Dit wetsvoorstel leidt ertoe dat het grensbedrag tussen hoge en lage bestuurlijke boetes voortaan meebeweegt met de tweejaarlijkse indexering van de maximumbedragen van de strafrechtelijke boetecategorieën op grond van artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht.

II. Artikelsgewijze toelichting

Hoofstuk 1

Artikel I, onderdeel A

Op grond van artikel 5:45 Awb vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete na verloop van tijd. Deze termijn bedroeg vanaf de inwerkingtreding van de titel over bestuurlijke

boetes drie jaar voor feiten waarvoor een lichte bestuurlijke boete kan worden opgelegd en vijf jaar voor feiten waarvoor een zware bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De termijn van drie jaar voor feiten waarvoor een lichte bestuurlijke boete kan worden opgelegd, sluit aan bij artikel 70 Wetboek van Strafrecht, zoals dit is komen te luiden na inwerkingtreding van de Wet Omafdoening (Kamerstukken II 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 49). Deze termijn kan ongewijzigd blijven omdat deze nog steeds aansluit bij artikel 70 Wetboek van Strafrecht. De termijn van vijf jaren is destijds gekozen omdat deze aansloot bij de termijn die toen reeds gold voor bestuurlijke boeten op grond van onder andere de sociale zekerheidswetgeving en de fiscale wetgeving (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 139). Het Wetboek van Strafrecht kent geen verjaringstermijn van vijf jaren. In het strafrecht gelden voor misdrijven, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf, verjaringstermijnen van zes, twaalf en twintig jaren en voor bepaalde zeer schokkende misdrijven zelfs in het geheel geen verjaringstermijn. Voorgesteld wordt om voor feiten waarvoor een zware bestuurlijke boete kan worden opgelegd, te kiezen voor een vervaltermijn van zes jaren. Deze keuze sluit het beste aan bij het strafrecht omdat de verjaringstermijnen van twaalf of twintig jaar of langer, gelden voor feiten die qua ernst niet goed te vergelijken zijn met de overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Bovendien ligt de termijn van zes jaar niet ver af van de huidige termijn.

Artikel I, onderdeel B

Na het eerste lid worden twee nieuwe leden ingevoegd. Het nieuwe tweede lid strekt ertoe de wettelijke boetemaxima in het bestuursrecht te laten aansluiten bij de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht. Op dit moment geldt zulks reeds op grond van de Aanwijzingen voor de regelgeving en ook in de interdepartementaal vastgestelde Boetewijzer is de afspraak vastgelegd dat het bestuursrecht zoveel mogelijk aansluiting zoekt bij de strafrechtelijke boetecategorieën van artikel 23 Wetboek van Strafrecht als sprake is van de introductie van nieuwe bestuurlijke boetemaxima of heroverweging van een bestaand maximum. Omdat deze maatregelen onvoldoende sturend zijn gebleken om te komen tot een betere afstemming binnen het bestuursrecht en tussen het bestuursrecht en het strafrecht waar het de hoogte van boetes betreft voor dezelfde of soortgelijke overtredingen, worden de bestaande afspraken, zoals aangekondigd in het nader rapport naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Raad van State, thans wettelijk verankerd in de Awb (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 775-VI, nr. 102, p. 25).

In het nieuwe derde lid is een op bestuurlijke boetes toegesneden regeling getroffen die zich laat vergelijken met het zevende en achtste lid van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Bij overtredingen in verband waarmee een bestuurlijke boete van de zesde categorie kan worden opgelegd, kan bij wettelijk voorschrift worden bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon, indien dat meer is dan het maximumbedrag van de zesde categorie. Op deze wijze kan worden voldaan aan de uit diverse Europese richtlijnen voortvloeiende verplichting om maximale bestuurlijke boetes vast te stellen op een bedrag dat ten minste gelijk is aan een bepaalde jaaromzet van ondernemingen. Voorbeelden hiervan zijn de sanctiebepalingen in de ECN+-richtlijn¹ die is geïmplementeerd in de Mededingingswet en de Instellingswet ACM en de Omnibus-richtlijn² die is geïmplementeerd in de Wet handhaving consumentenbescherming.

Bij het bepalen van een omzetgerelateerd boetemaximum wordt gekeken naar de jaaromzet van het boekjaar voorafgaand aan de boetebeschikking. Voorts is bepaald dat de eerste volzin van het nieuwe derde lid van overeenkomstige toepassing is indien de bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap, rederij of doelvermogen. Dit komt overeen met artikel 23, achtste lid, Wetboek van Strafrecht.

Onder omstandigheden moet van de in de voorgestelde leden twee en drie geformuleerde hoofdregels kunnen worden afgeweken. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien geen enkele van de in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht genoemde categorieën geschikt is voor

¹ RICHTLIJN (EU) 2019/1 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt.

² RICHTLIJN (EU) 2019/2161 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 27 november 2019 tot wijziging van Richtlijn 93/13/EEG van de Raad en Richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie.

toepassing als maximaal bedrag voor een concrete bestuurlijke boete, hetgeen het geval zou kunnen zijn indien het maximale boetebedrag uit het Unierecht volgt. Ook kan zich de situatie voordoen dat verwijzing naar een van de categorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, passend is, maar dat het percentage van de jaaromzet uit artikel 23, achtste lid, Wetboek van Strafrecht als te hoog en daarom niet passend wordt beschouwd. Alsdan kan eveneens worden afgeweken. Afwijkingen dienen steeds bij een wet in formele zin te geschieden.

Het voorgestelde nieuwe zevende lid, ten slotte, is van toepassing indien er sprake is van een zogenaamd 'duaal handhavingstelsel'. Dat wil zeggen dat een overtreding normaal gesproken wordt afgedaan door een bestuursorgaan met een bestuurlijke boete, maar dat als er sprake is van verzwarende omstandigheden, diezelfde overtreding in de plaats daarvan strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Zoals in het nader rapport bestuurlijke boetestelsels (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 11) is vermeld, vragen dergelijke stelsels in versterkte mate om consistentie en afstemming, zowel op het niveau van wetgeving als wat het boete-/requireerbeleid betreft, reden waarom het kabinet aankondigde om in de Algemene wet bestuursrecht te verankeren dat in een duaal stelsel de maximale bestuurlijke boete in ieder geval niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 46).

Artikel I, onderdeel C

Deze wijziging leidt ertoe dat het bedrag dat bepalend is voor de indeling in lichte en zware bestuurlijke boetes weer aansluit bij het per 1 juli 2011 gewijzigde artikel 2 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en daarmee tevens bij een van de in artikel 23 Wetboek van Strafrecht genoemde categorieën. De grens van € 340 was namelijk ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder). Artikel 2, derde lid, tweede volzin, van deze wet gaf ten tijde van de voorbereiding van de bepalingen over de bestuurlijke boete in de Awb een boetemaximum van € 340 (Kamerstukken II 2003/04, 29702, nr. 3, p. 121). Thans bepaalt artikel 2 Wet Mulder dat de verkeersboete per gedraging niet meer kan zijn dan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie (van artikel 23 Wetboek van Strafrecht).

Artikel I, onderdeel D

Op grond van artikel 1, onderdeel c, van de Regeling verlaagd griffierecht (bijlage 3 bij de Awb) geldt het lage griffierecht voor bestuurlijke boetes van maximaal € 340 van maximaal € 340. De voorgestelde wijziging vloeit voort uit de in onderdeel C voorgestelde wijziging van artikel 5:53. Door in dat artikel dynamisch te verwijzen naar artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, ligt het voor de hand om ook in Bijlage 3, artikel 1, onderdeel c, dynamisch te verwijzen naar artikel 23, vierde lid al werkt de verwijzing in beide artikelen verschillend uit. De Regeling verlaagd griffierecht is (en blijft) van toepassing indien een boete wordt opgelegd van maximaal het bedrag dat is vastgesteld voor de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (per 1 januari 2022 € 450), en dus niet slechts, zoals bij artikel 5:53 het geval is (en blijft), indien een boete kán worden opgelegd van maximaal het bedrag van de eerste categorie. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid wordt eenzelfde systematiek doorgevoerd in artikel 1, onder d, van de Regeling verlaagd griffierecht, dat eenzelfde grensbedrag bevat voor kostenbeschikkingen voor bestuursdwang.

Hoofdstuk 2

Artikel II (Algemene douanewet)

Dit artikel strekt tot het aansluiten van de boetebedragen in de Algemene douanewet (Adw) bij het bedrag van de geldboete van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het maximale boetebedrag van € 335 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag

van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De keuze voor het bedrag is destijds summier toegelicht met de mededeling dat de hoogte van de bestuurlijke boete is opgetrokken van € 90 naar € 300 aangezien de maximale boete sinds 1982, toen de boete op f 200,- was gesteld, welk bedrag bij de invoering van de euro is omgezet naar € 90,-) niet meer was gewijzigd zodat het afschrikwekkende karakter als gevolg van de sindsdien opgetreden inflatie was aangetast (Kamerstukken II 2005/06, 30580, nr. 3, p. 134). Nadien is het bedrag vijfjaarlijks geïndexeerd, waardoor het thans op € 335 is uitgekomen. Gelet op de hoogte van dit bedrag ligt aansluiten bij de maximale boetehoogte van de eerste categorie voor de hand. Het bedrag van € 167 in artikel 9:5 van de Adw wordt gewijzigd in 50 procent van het bedrag van de geldboete van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hierbij wordt afgerond naar beneden op hele euro's. Door aan te sluiten bij de geldboete van de eerste categorie worden de maxima van de bestuurlijke boeten verhoogd van € 335 naar € 450. Opgemerkt wordt dat het aansluiten bij de bedragen van de geldboeten van de eerste categorie tot gevolg heeft dat elke twee jaar het bedrag wordt aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Deze aanpassing is gebaseerd op artikel 23, negende lid, van het Wetboek van Strafrecht. Om deze reden moet artikel 9:6a Adw vervallen.

Artikel III (Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

In het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet dat naar analogie van het fiscale recht ook in het toeslagendomein het boetemaximum dat geldt voor verzuimen wordt aangepast door een verwijzing naar de naast gelegen lagere categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Die verwijzing heeft ook tot gevolg dat indexering van dat boetemaximum niet langer zijn grond zal vinden in de Awir zelf maar in artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht. Daarom moet artikel 41a Awir vervallen.

Artikel IV (Algemene wet inzake rijksbelastingen)

De maximale boetebedragen die van toepassing zijn bij verzuimen worden gewijzigd naar de naast gelegen lagere categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Voor artikel 67b AWR heeft dat tot gevolg dat het onderscheid in boetemaxima genoemd in respectievelijk het eerste en tweede lid komt te vervallen, omdat voor beide maxima geldt dat de naastgelegen lagere categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht de eerste categorie is. Aan de omstandigheid dat het verzuim genoemd in artikel 67b, tweede lid, AWR in zijn algemeenheid als verwijtbaarder kan worden aangemerkt dan het verzuim genoemd in artikel 67b, eerste lid, AWR (Kamerstukken II 2003/04, 29531, nr. 3, p. 23) hoeft dat geen afbreuk te doen omdat het verschil in de mate van verwijtbaarheid voldoende tot uitdrukking kan komen in de beleidsregel waarmee invulling wordt gegeven aan de bevoegdheid van de inspecteur om boetes op te leggen.³ Door aan te sluiten bij de strafrechtelijke geldboetecategorieën zal indexering van de maximale geldboeten niet langer zijn grondslag vinden in de AWR zelf maar in artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht. Daarom moet artikel 67cb AWR vervallen.

Artikel V (Bankwet 1998)

De maximale boetebedragen van € 10.000 en € 50.000 worden gewijzigd in die van de vierde respectievelijk de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Daarmee blijft de verhouding tussen de maximaal op te leggen boetes, thans 1:5 en na de voorgestelde wijziging 1:4, gelijk dan wanneer zou zijn gekozen voor een wijziging van het bedrag van € 10.000 naar de derde categorie. Bovendien ligt een verlaging van de sinds de inwerkingtreding van de boetebepalingen in de Bankwet 1998 opgenomen boetemaxima niet in de rede aangezien deze maxima sinds hun inwerkingtreding niet zijn geïndexeerd. De voorgestelde wijziging sluit voorts aan bij de voorgestelde wijziging van de Muntwet 2002. Voorts wordt voorgesteld om de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens het niet naleven van de verplichting tot meewerken aan het toezicht te wijzigen in een boete van de tweede categorie van artikel 23,

³ Bedoelde beleidsregel is het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst.

vierde lid, Wetboek van Strafrecht, zodat de maximale bestuurlijke boete niet hoger is dan de maximale geldboete die in geval van overtreding van artikel 5:20 Awb langs strafrechtelijke weg kan worden opgelegd op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Zie voor een uitvoeriger toelichting hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel VI (Binnenvaartwet)

Op grond van artikel 48, tweede lid, Binnenvaartwet kan een maximale bestuurlijke boete ter hoogte van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht worden opgelegd in geval van handelen in strijd met de in artikel 48, eerste lid, Binnenvaartwet genoemde artikelen. Het betreft hier een duaal stelsel. Handelen in strijd met de in artikel 48, eerste lid, Binnenvaartwet genoemde artikelen wordt op grond van artikel 1, onderdeel 4^o, van de Wet op de economische delicten eveneens bedreigd met een maximale geldboete van de vierde categorie. De verhogingsmogelijkheid die artikel 48, derde lid, Binnenvaartwet kent, kent de Wet op de economische delicten evenwel niet. Aangezien in het nader rapport over het advies van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht is aangekondigd dat bestaande duale stelsels zodanig worden aangepast dat de maximale bestuurlijke boete niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 27) wordt voorgesteld het huidige derde lid te schrappen.

Artikel VII (Elektriciteitswet 1998)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Instellingswet ACM, de Loodsenwet, de Mededingingswet, de Postwet 2009, de Telecommunicatiewet, de Warmtewet, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en de Wet personenvervoer 2000 verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel VIII (Gaswet)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Instellingswet ACM, de Loodsenwet de Mededingingswet, de Postwet 2009, de Telecommunicatiewet, de Warmtewet, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en de Wet personenvervoer 2000 verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel IX (Gemeentewet)

Het maximale boetebedrag van € 2250 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij de introductie van

de bestuurlijke boete in de Gemeentewet is het maximumbedrag van de boete op € 340 gesteld voor natuurlijke personen en op € 2250 voor rechtspersonen. Het maximale bedrag voor bestuurlijke boetes voor natuurlijke personen gold eveneens voor de overtredingen die toentertijd waren opgenomen in artikel 2 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Het maximale bedrag voor bestuurlijke boetes voor rechtspersonen was gelijk aan het maximale boetebedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (Zie Stb. 2001, 481 en amendement Wolfsen, Kamerstukken II 2005/06, 30101, nr. 15). Dit bedrag van € 2250 is nadien echter nooit geïndexeerd. Met de thans voorgestelde wijziging wordt bewerkstelligd dat de maximale boete wederom gelijk is aan het maximum van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Door deze wijziging loopt het bedrag in de toekomst ook mee met de indexering van de maximale boetebedragen. Voor natuurlijke personen is dit reeds het geval sinds de Wijziging van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de Gemeentewet in verband met het onder de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften brengen van de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen en enkele technische verbeteringen (Stb. 2011, 170).

Artikel X (Instellingswet ACM)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in de artikelen 12l, 12m en 12n van de Instellingswet ACM telkens gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Instellingswet ACM verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Loodsenwet, Mededingingswet, Postwet 2009, Telecommunicatiewet, Warmtewet, Wet handhaving consumentenbescherming, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XI (Invorderingswet 1990)

De Invorderingswet 1990 is, net als de AWR, een (algemene) fiscale wet. Voor de toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting op artikel IV.

Artikel XII (Leerplichtwet 1969)

Per 1 januari 2012 is de strafbedreiging van het hoofd van een school vervangen door bestuursrechtelijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete. De grondslag voor deze boete is opgenomen in artikel 27 Leerplichtwet 1969. De strafbedreiging betrof een hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie. Voor schoolhoofden bepaalde de 'Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim' destijds dat de Officier van Justitie ter zitting een geldboete van € 1000 eiste. Toen de bestuurlijke boete werd geïntroduceerd is het bedrag uit de 'Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aanpak schoolverzuim' overgenomen. Daarbij vermeldde de memorie van toelichting dat er in de tien jaren die daaraan vooraf waren gegaan niet een dergelijke zaak voor de rechter is geweest (Kamerstukken II 2009/10, 32356, nr. 3, p. 9-10). Thans wordt voorgesteld, mede in verband met het tijdsverloop, om met de maximale boetehoogte aan te sluiten bij de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht.

Artikel XIII (Loodsenwet)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Loodsenwet, evenals in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Instellingswet ACM, de Mededingingswet, de Postwet 2009, de Telecommunicatiewet, de Warmtewet, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie en de Wet personenvervoer 2000 verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XIV (Mededingingswet)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in de artikelen 57, 70a, 71, 73 74, 75 en 76b van de Mededingingswet telkens gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Mededingingswet verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Instellingswet ACM, Loodsenwet, Postwet 2009, Telecommunicatiewet, Warmtewet, Wet handhaving consumentenbescherming, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XV (Mediawet 2008)

Voorgesteld wordt om de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens het niet naleven van de verplichting tot meewerken aan het toezicht te wijzigen in een boete van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, zodat de maximale bestuurlijke boete niet hoger is dan de maximale geldboete die in geval van overtreding van artikel 5:20 Awb langs strafrechtelijke weg kan worden opgelegd op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Zie voor een uitvoeriger toelichting hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel XVI (Muntwet 2002)

Het maximale boetebedrag van € 50.000 wordt gewijzigd in de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Een verlaging van het sinds de inwerkingtreding van de boetebepaling in deze wet opgenomen boetemaximum ligt niet in de rede aangezien het maximum boetebedrag sinds de inwerkingtreding niet is geïndexeerd. Bovendien sluit het boetebedrag in deze wet aan bij het boetebedrag uit de Bankwet 1998. De voorgestelde wijziging sluit aan bij de voorgestelde wijziging in die wet. Voorts wordt voorgesteld om de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens het niet naleven van de verplichting tot meewerken aan het toezicht te wijzigen in een boete van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, zodat de maximale bestuurlijke boete niet hoger is dan de maximale geldboete die in geval van overtreding van artikel 5:20 Awb langs strafrechtelijke weg kan worden opgelegd op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht. Zie voor een uitvoeriger toelichting hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel XVII (Postwet 2009)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 49 van de Postwet 2009 telkens gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Postwet 2009 verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Instellingswet ACM, Loodsenwet, Mededingingswet, Telecommunicatiewet, Warmtewet, Wet handhaving consumentenbescherming, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XVIII (Spoorwegwet)

Voorgesteld wordt het bedrag van €5.700 te vervangen door het bedrag van de derde categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Tot een bedrag van € 5.700 is destijds gekomen door het maximale boetebedrag van de tweede categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (destijds € 3.800) te verhogen met 50% zodat in geval van recidive een maximale boete van € 5.700 kon worden opgelegd (Kamerstukken II 2010/11, 32666, nr. 3, p. 15). Dit bedrag is nadien niet geïndexeerd. Thans wordt voorgesteld de bestuurlijke boete te maximeren op het bedrag van de derde categorie. Daarmee wordt aangesloten bij de systematiek van de geldboetes uit het Wetboek van Strafrecht en de mogelijkheid geboden om in geval van recidive een hogere bestuurlijke boete op te leggen dan het maximumbedrag van de tweede categorie. Het bedrag van €225.000 wordt gewijzigd in het bedrag van de zesde categorie. De Spoorwegwet gaat uit van een dual handhavingssysteem. Op grond van artikel 1, onderdeel 4^o, van de Wet op de economische delicten bedraagt de geldboete die in het strafrechtelijke spoor kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. In het nader rapport over het advies van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht is aangekondigd dat bestaande duale stelsels zodanig worden aangepast dat de maximale bestuurlijke boete niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 27). Om die reden wordt voorgesteld om voor de maximale bestuurlijke boete eveneens uit te gaan van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Voorts wordt voorgesteld het huidige derde en het vijfde lid te laten vervallen. Het derde lid bevat de mogelijkheid de boetebedragen van het eerste en het tweede lid met 50% te verhogen indien op de dag van het constateren van de overtreding nog geen 24 maanden zijn verstreken nadat een eerdere overtreding van hetzelfde artikel is geconstateerd en de bestuurlijke boete die wegens die eerdere overtreding is opgelegd, onherroepelijk is geworden. Door de keuze voor de derde categorie in het eerste lid en de zesde categorie in het tweede lid, bestaat aan deze verhogingsmogelijkheid geen behoefte meer. De verhoging kan worden gerealiseerd binnen de genoemde categorieën. Aan het vijfde lid bestaat geen behoefte meer omdat de maximale boetebedragen uit het Wetboek van Strafrecht elke twee jaar worden geïndexeerd op grond van artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht.

Artikel XIX (Telecommunicatiewet)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 15.4 van de Telecommunicatiewet gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Telecommunicatiewet verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Instellingswet ACM, Loodsenwet, Mededingingswet, Warmtewet, Postwet 2009, Wet handhaving consumentenbescherming, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet

personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

De ACM is niet de enige toezichthouder van de Telecommunicatiewet. Ook Agentschap Telecom, gemandateerd door de Minister van Economische Zaken en Klimaat, en de Autoriteit Persoonsgegevens zien toe op deze wet. Bij de voornoemde verhoging van de bestuurlijke boete is daarom niet alleen de boetehoogte geldend voor door de ACM op te leggen boetes verhoogd, maar ook die geldend voor de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Autoriteit Persoonsgegevens. Bij wetgeving die door meerdere overheidsorganen wordt gehandhaafd is het wenselijk dat, bij wijziging van de boetemaxima geldend voor het ene orgaan, ook de boetemaxima worden gewijzigd die gelden voor het andere orgaan. Anders zou immers de hoogte van een boete die kan worden opgelegd mede afhankelijk zijn van wie de betrokken handhaver is.

Artikel XX (Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 9, eerste lid, van de Uitvoeringswet EU-zeehavenverordening, conform het voorgestelde artikel 5:46, tweede lid, Awb en aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gewijzigd in het maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel XXI (Vreemdelingenwet 2000)

De maximale boetebedragen van € 1500 en € 3000 worden in artikel 55a, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000, conform aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gewijzigd in het maximaal boetebedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel XXII (Warmtewet)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 18 van de Warmtewet gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Warmtewet verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Instellingswet ACM, Loodsenwet, Mededingingswet, Telecommunicatiewet, Postwet 2009, Wet handhaving consumentenbescherming, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XXIII (Wet basisregistratie personen)

Het maximale boetebedrag van € 325 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De keuze voor € 325 is destijds gemaakt omdat dit bedrag beneden de grens lag van de lichtere bestuurlijke boetes, waardoor de formele eisen die aan zwaardere bestuurlijke boetes worden gesteld niet op de boetes op grond van de Wet basisregistratie personen van toepassing zijn. Daardoor bleven de uitvoeringslasten voor de gemeenten beperkt. Het voorstel om in de Wet basisregistratie personen te verwijzen naar de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht sluit aan bij de eerder gemaakte keuzes in die wet.

Artikel XXIV (Wet belasting zware motorvoertuigen)

De Wet belasting zware motorrijtuigen is een fiscale wet. Voor een toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Artikel XXV (Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen)

Voorgesteld wordt om de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd wegens het niet naleven van de verplichting tot meewerken aan het toezicht te wijzigen in een boete van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Hoewel artikel 184 Wetboek van strafrecht in dit geval niet van toepassing is op grond van artikel 29, vijfde lid, Wet beveiliging netwerk- en informatiesystemen, sluit deze keus goed aan bij andere wetgeving waarin een bestuurlijke boete is gesteld op overtreding van artikel 5:20 Awb. Zie voor een uitvoeriger toelichting hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel XXVI (Wet financiering politieke partijen)

Het maximale boetebedrag van € 25.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De keuze voor een maximale boete van € 25.000 is destijds niet toegelicht. Het maximale bedrag van de vierde categorie is weliswaar lager dan € 25.000, maar komt daar wel het dichtst bij.

Artikel XXVII (Wet forensische zorg)

Het maximale boetebedrag van € 25.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De keuze voor een maximale boete van € 25.000 is destijds niet toegelicht. Het maximale bedrag van de vierde categorie is weliswaar lager dan € 25.000, maar komt daar wel het dichtst bij.

Artikel XXVIII (Wet handhaving consumentenbescherming)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 2.15 van de Wet handhaving consumentenbescherming gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in deze wet verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Ook in de Elektriciteitswet 1998, Gaswet, Instellingswet ACM, Loodsenwet, Mededingingswet, Telecommunicatiewet, Postwet 2009, Warmtewet, Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, Wet personenvervoer 2000 zijn de bestuurlijke boetes verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XXIX (Wet inburgering 2021)

In artikel 26, eerste lid, Wet inburgering 2021 worden maximale boetebedragen van € 250, € 340, € 800 en € 1000 genoemd. Deze boetebedragen zijn door een amendement in de wet neergelegd (Kamerstukken II 2019/20, 35483, nr. 15) en aanpassing van de bedragen wordt thans niet opportuun geacht. De voorgestelde wijziging strekt er, ter voorkoming van onduidelijkheden

tussen de Wet inburgering 2021 en de Awb, toe om conform aanwijzing 2.46 en 3.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, de afwijking van het nieuwe artikel 5:46, tweede lid, Awb te expliciteren.

Artikel XXX (Wet informatie-uitwisseling bovengrondse en ondergrondse netten en netwerken)

Voorgesteld wordt om het in het eerste lid genoemde bedrag van € 450.000 te vervangen door het bedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag het dichtst bij € 450.000 ligt en het in het tweede lid genoemde bedrag van € 100.000 te vervangen door het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag het dichtst bij € 100.000 ligt.

Artikel XXXI (Wet kinderopvang)

In artikel 1.72 van de Wet Kinderopvang (hierna: Wko) is een aantal artikelen opgenomen waarvan de overtreding kan worden beboet met een maximale bestuurlijke boete van € 45.000. Met deze wijziging wordt de maximale bestuurlijke boete vastgesteld op het bedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Hiermee wordt de maximaal op te leggen bestuurlijke boete in overeenstemming gebracht met de boetecategorieën uit het strafrecht. In de praktijk betekent dit een verlaging, maar gelet op het huidige boetebeleid van gemeenten en bijbehorende feitelijke boetebedragen levert dit naar verwachting in de uitvoering geen problemen op.

Twee van de in artikel 1.72 genoemde bepalingen, te weten de artikelen 1.45, derde lid, en 1.66 Wko, zijn tevens een economisch delict in de zin van artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten (WED). De wijziging van artikel 1.72 Wko laat de strafrechtelijke handhaving van de artikelen 1.45, derde lid, en 1.66 Wko onverlet. Op grond van de WED kunnen deze overtredingen strafrechtelijk worden bestraft met een maximale geldboete van de vierde categorie (artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht). Indien sprake is van opzet en recidive is bestraffing met een maximale strafrechtelijke geldboete van de vijfde categorie mogelijk. Eerste overtredingen van de artikelen 1.45, derde lid, en 1.66 Wko worden voorgelegd aan het Openbaar Ministerie (OM). In de regel wordt in deze situaties in overleg met het OM niet tot strafrechtelijke vervolging overgegaan maar wordt de overtreding beboet door het college van burgemeester en wethouders met een bestuurlijke boete. Overtredingen van de artikelen 1.45, derde lid, en 1.66 Wko waarbij sprake is van zowel opzet als recidive komen in de praktijk niet of nauwelijks voor, zodat niet bekend is was het beleid van het OM ten aanzien van deze zaken is. Voor zover dergelijke zaken voorkomen, worden zij op grond van artikel 5:44, tweede en derde lid, Awb altijd voorgelegd aan de officier van justitie. Mocht deze overgaan tot strafrechtelijke vervolging, dan wordt er uiteraard geen bestuurlijke boete opgelegd. Mocht niet worden overgegaan tot strafrechtelijke vervolging, dan wordt de overtreding gesanctioneerd met een bestuurlijke boete, waarbij het boetemaximum van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht volstaat. Dit geldt alleen voor overtredingen waarbij sprake is van recidive. Opzettelijke overtredingen kunnen, gelet op artikel 1.72, tweede lid, Wko niet met een bestuurlijke boete worden afgedaan en zullen derhalve altijd strafrechtelijk afgedaan moeten worden.

Voorts kon ook het verzaken van de medewerkingsplicht aan het toezicht worden gesanctioneerd met een bestuurlijke boete van ten hoogste € 45.000. Deze sanctioneringsmogelijkheid is aangepast in lijn met hetgeen in paragraaf 5 van het algemeen deel van deze toelichting is geschreven over het niet naleven van artikel 5:20, eerste lid, Awb. Dit betekent dat dergelijke overtredingen kunnen worden beboet met een maximale bestuurlijke boete van ten hoogste het bedrag van de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel XXXII (Wet lokaal spoor)

Voorgesteld wordt het bedrag van €5.700 te vervangen door het bedrag van de derde categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Bij het opstellen van de Wet lokaal spoor is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande wettelijke kaders. Bij de inrichting van het handhavinginstrumentarium is aangesloten bij de systematiek van de Spoorwegwet (Kamerstukken II, 2011/12, 33324, nr. 3, p. 7 en p. 53). De Spoorwegwet bevatte eveneens het bedrag van € 5.700.

Het bedrag van €225.000 wordt gewijzigd in het bedrag van de zesde categorie. De Wet lokaal spoor gaat uit van een dual handhavingstelsel. Op grond van artikel 1, onderdeel 1^o, van de Wet op de economische delicten bedraagt de geldboete die in het strafrechtelijke spoor kan worden opgelegd ten hoogste het bedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. In het nader rapport over het advies van de Raad van State over de verhouding tussen de sanctiestelsels in het bestuursrecht en het strafrecht is aangekondigd dat bestaande duale stelsels zodanig worden aangepast dat de maximale bestuurlijke boete niet hoger kan zijn dan de maximale financiële strafbedreiging in het strafrecht voor overtreding van dezelfde norm (zie bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34775-VI, nr. 102, p. 27). Om die reden wordt voorgesteld om voor de maximale bestuurlijke boete eveneens uit te gaan van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Voorts wordt voorgesteld het huidige vijfde lid te laten vervallen. Aan het vijfde lid bestaat geen behoefte meer omdat de maximale boetebedragen uit het Wetboek van Strafrecht elke twee jaar worden geïndexeerd op grond van artikel 23, negende lid, Wetboek van Strafrecht.

Artikel XXXIII (Wet luchtvaart)

Voorgesteld wordt om de maximale boetehoogte van onderdeel a te stellen op de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Destijds is in de memorie van toelichting aangegeven dat de aard van deze overtreding zich niet leent voor strafrechtelijke handhaving en dat afhankelijk van de zwaarte van de overtreding de hoogte van de boete moet worden bepaald (Kamerstukken II 2006/07, 30834, nr. 3, p. 17). De maximale strafrechtelijke geldboete van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht bedroeg destijds € 670.000. Dit bedrag is door indexatie in de loop der tijd opgelopen naar € 900.000. Het bedrag van € 500.000 is sinds de inwerkingtreding van artikel 11.16 Wet luchtvaart nog niet geïndexeerd. Zou het bedrag destijds reeds zijn gekoppeld aan een van de categorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht, dan zou hoogstwaarschijnlijk gekozen zijn voor de zesde categorie. Om deze reden wordt thans voorgesteld aan te sluiten bij deze categorie.

Voorts wordt voor de onderdelen b en f, die zien op het overtreden van meldplichten, voorgesteld om aan te sluiten bij het bedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht. Bij de introductie van de onder b opgenomen boete in artikel 11.16 is de gekozen maximale boetehoogte niet toegelicht (Kamerstukken II 2004/05, 29977, nr. 3). Bij de introductie van het ermee samenhangende onderdeel f is over de keuze voor boetehoogte van onderdeel b vermeld dat er destijds rekening is gehouden met de toen geldende uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel (Kamerstukken II 2017/18, 34979, nr. 3, p. 6). Voor het bepalen van bestuurlijke boeten voor het overtreden van meldplichten op grond van de Wet luchtvaart is voorts een vergelijking getrokken met meldplichten op andere beleidsterreinen zoals de zorg en de leerplicht. Het melden van voorvallen op grond van de Wet luchtvaart leek vooral overeenkomsten te vertonen met het melden van ontduikingen van de leerplichtwet. Voor die meldplicht geldt een boete die overeenkomst met de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat er in verband met die vergelijkbaarheid voor is gekozen om in de onderdelen b en f bedragen op te nemen die binnen de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht vallen. In verband daarmee wordt thans voorgesteld in de onderdelen b en f een verwijzing naar deze categorie op te nemen. Het blijft aldus mogelijk om onderscheid te maken tussen het overtreden van de meldplicht door een natuurlijke persoon of door een rechtspersoon.

Met betrekking tot de in de onderdelen c en d genoemde boetemaxima wordt voorgesteld aan te sluiten bij de vijfde en de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van

strafrecht. Deze maximumbedragen sluiten het meest aan bij de bedragen die thans in artikel 11.16 Wet luchtvaart zijn opgenomen. Bij de introductie van deze bestuurlijke boetes is niet gemotiveerd waarom is gekozen voor de boetebedragen van € 100.000 en € 1.000.000 (Kamerstukken II 2000/01, 27603). Mogelijk is het de bedoeling geweest om aan te sluiten bij de categorieën van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Tussen 1 mei 1983 en de inwerkingtreding van de Aanpassingswet euro (Stb. 2001, 481) bedroeg de maximale boete van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht namelijk een bedrag van 100.000 gulden en de maximale boete van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van strafrecht een bedrag van 1.000.000 gulden. Bij de Aanpassingswet euro zijn deze bedragen echter gewijzigd in respectievelijk € 45.000 en € 450.000. De Aanpassingswet Euro en de Wet luchtvaart werden in dezelfde periode voorbereid.

Voor onderdeel e wordt voorgesteld aan te sluiten bij de vijfde categorie. Bij de introductie van deze bepaling is gekozen voor een bedrag van € 74.000. Dit bedrag kwam destijds overeen met het bedrag van categorie 5 van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel stond dat de hoogte van het bedrag zodanig is gekozen dat deze sanctie in verhouding tot de begane overtreding naar verwachting voldoende afschrikwekkend zal zijn en dat aansluiting is gezocht bij de Wet handhaving consumentenbescherming, die eveneens een maximaal boetebedrag van € 74.000 kende, hetgeen gelijk was aan het maximale bedrag van de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht (Kamerstukken II 2008/09, 31871, nr. 3, p. 4).

Artikel XXXIV (Wet milieubeheer)

Voorgesteld wordt om de maximale bestuurlijke boete van € 4.500, die kan worden opgelegd wegens het in strijd handelen met artikel 5:20, eerste lid, Awb, te wijzigen in een boete van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Dit bedrag sluit goed aan bij de huidige hoogte van de tweede categorie (€ 4.350) en bij artikel 184 Wetboek van Strafrecht, hoewel laatstgenoemd artikel niet van toepassing is ingevolge artikel 18.16q, tweede lid, Wet milieubeheer.

Artikel XXXV (Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 10, eerste lid, van de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen, conform het voorgestelde artikel 5:46, tweede lid, Awb en aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gewijzigd in het maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel XXXVI (Wet op de accijns)

De Wet op de accijns is een fiscale wet. Voor een toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Artikel XXXVII (Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992)

De Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 is een fiscale wet. Voor een toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Artikel XXXVIII (Wet op de loonbelasting 1964)

De Wet op de loonbelasting 1964 is een fiscale wet. Voor een toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Artikel XXXIX (Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

De Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 is een fiscale wet. Voor een toelichting op dit artikel wordt daarom verwezen naar het slot van onderdeel 4 van het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV.

Artikel XL (Wet op de omzetbelasting 1968)

Evenals de AWR en de Wet LB is de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB) een fiscale wet. Voor een toelichting op de voorgestelde aanpassing van de Wet OB wordt daarom verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikelen IV en XXXIX.

Artikel XLI (Wet op de vaste boekenprijs)

De keuze voor de maximale boetebedragen in de Wet op de vaste boekenprijs, is destijds niet toegelicht. De bedragen liggen zo dicht bij de maxima van de vijfde en de tweede categorie, dat het voor de hand ligt daarbij aan te sluiten.

Artikel XLII (Wet op het Centraal bureau voor de statistiek)

Voorgesteld wordt het bedrag van € 5.000 te vervangen door het bedrag van de derde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag in de derde categorie ligt. Een verlaging van het boetemaximum naar de tweede categorie ligt niet in de rede aangezien dit maximum van € 5.000 sinds de inwerkingtreding van de Wet op het Centraal bureau voor de Statistiek in 2003, niet is geïndexeerd.

Artikel XLIII (Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus)

Bij de invoering van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Stb. 1997, 500) is in artikel 15 de bevoegdheid opgenomen om een bestuurlijke boete van maximaal 25.000 gulden op te leggen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties werd de keuze voor deze boetehoogte niet toegelicht, maar werd wel impliciet verwezen naar de maximale boetehoogte in de Wet op de weerkorpsen en de particuliere beveiligingsorganisaties uit 1936, waarvan de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus de opvolger is (Kamerstukken II 1993/94, 23478, nr. 3, p. 1 en 13). De oude wet kende eveneens een geldboete, te weten een geldboete van ten hoogste de vierde categorie. In de nieuwe wet is vervolgens een 'administratieve boete' geïntroduceerd met een identiek boetemaximum als het boetemaximum in de oude wet. Er werd daarbij echter niet verwezen naar de vierde categorie, maar in de nieuwe wet werd het op dat moment met de vierde categorie corresponderende bedrag van 25.000 gulden opgenomen. Bij de Aanpassingswet Euro is het bedrag van 25.000 gulden vervangen door het bedrag van € 11.250. Ook het bedrag van de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht is bij die gelegenheid omgezet van 25.000 gulden in € 11.250 (Stb. 2001, 481). Het bedrag van € 11.250 is nadien nooit geïndexeerd. Gelet op deze voorgeschiedenis ligt het thans in de rede om het bedrag van € 11.250 te vervangen door een verwijzing naar de vierde categorie van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. In de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus is sprake van een duaal stelsel. De maximale boetehoogte op grond van de WED is gelijk aan die op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties.

Artikel XLIV (Wet personenvervoer 2000)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 juli 2016 is het maximumbedrag van de bestuurlijke boete in de Wet personenvervoer 2000, evenals in de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Instellingswet ACM, de Loodsenwet, de Mededingingswet, de Postwet 2009, de Telecommunicatiewet, de Warmtewet, de Wet handhaving consumentenbescherming en de Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie verhoogd van € 450.000 naar € 900.000. Met deze verhoging werd bereikt dat de absolute boetemaxima in het financieel markttoezicht dat wordt uitgeoefend door de Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) beter op elkaar zijn afgestemd en meer in lijn zijn met de op dat moment actuele inzichten over wat een afschrikwekkend absoluut boetemaximum is (Kamerstukken II, 2014/15, 34190, nr. 3, p. 5 en p. 22-23).

Artikel XLV (Wet pleziervaartuigen 2016)

De maximale geldboete die op grond van de Wet op de economische delicten kan worden opgelegd bij overtreding van artikel 12, vijfde lid, onderdeel a, van de Wet pleziervaartuigen 2016 is een geldboete van de vierde categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (artikel 1, onderdeel 4°, juncto artikel 6, eerste lid, onder 5° WED). Voorgesteld wordt artikel 18, vierde lid, Wet pleziervaartuigen 2016 hiermee in lijn te brengen door de boete van de vijfde categorie te wijzigen in een boete van de vierde categorie. Het vijfde lid vervalt omdat de maximale bestuurlijke boete door deze verhogingsmogelijkheid hoger zou uitkomen dan de maximale geldboete in het strafrecht.

Artikel XLVI (Wet ruimtevaartactiviteiten)

Voorgesteld wordt om het in het eerste lid genoemde bedrag van € 450.000 te vervangen door het bedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Het in het eerste lid genoemde bedrag van € 450.000 vervangen door het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht is onvoldoende. Het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht heeft hier onvoldoende afschrikkende werking. Afschrikwekkende werking nodig is vanwege de omvangrijke gevolgen bij een mogelijke overtreding van de internationale verplichtingen op grond van het VN-Ruimte- en Aansprakelijkheidsverdrag omdat dit bedrag het dichtst bij € 450.000 ligt. Tevens wordt voorgesteld het in het tweede lid genoemde bedrag van € 100.000 te vervangen door het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag het dichtst bij € 100.000 ligt.

Artikel XLVII (Wet scheepsuitrusting 2016)

De maximale geldboete die op grond van de Wet op de economische delicten kan worden opgelegd bij overtreding van artikel 22, vijfde lid, onderdeel c, van de Wet scheepsuitrusting 2016 is een geldboete van de vierde categorie bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht (artikel 1, onderdeel 4o, juncto artikel 6, eerste lid, onder 5o WED). Voorgesteld wordt artikel 23, vierde lid, Wet scheepsuitrusting 2016 hiermee in lijn te brengen door de boete van de vijfde categorie te wijzigen in een boete van de vierde categorie. Het vijfde lid is aangepast omdat zonder deze aanpassing de maximale bestuurlijke boete door deze verhogingsmogelijkheid hoger zou uitkomen dan de maximale geldboete in het strafrecht.

Artikel XLVIII (Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen)

Het maximale boetebedrag van € 1500 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht en het maximale boetebedrag van € 5000 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de derde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen is voor de keuze voor de maximumbedragen van de boete verwezen naar de bestuurlijke boeten die reeds waren opgenomen in andere sociale verzekeringswetten en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (Kamerstukken II 2004/05, 30016, nr. 5). In de socialezekeringswetten zijn de boetebedragen per 1 januari 2017 reeds vervangen door verwijzingen naar categorieën uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Met de thans voorgestelde wijzigingen in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen wordt aangesloten bij de boetecategorieën genoemd in de sociale verzekeringswetten.

Artikel XLIX (Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15)

Door de bestuurlijke boete, opgenomen in artikel 12, eerste lid, van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15), te wijzigen in een bestuurlijke boete met een maximumhoogte van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht wordt aangesloten bij het kabinetsbeleid om in het bestuursrecht zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij de strafrechtelijke boetecategorieën van artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht.

Artikel L (Wet toezicht effectenverkeer 1995)

Bij de inwerkingtreding van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 bedroeg de maximale bestuurlijke boete 2 miljoen gulden. Toen de gulden werd vervangen door de euro is dit bedrag van 2 miljoen gulden gewijzigd in € 900.000 (Stb. 2001, 481). Dit bedrag ligt relatief dicht bij de maximale boete van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van de Wet op de economische delicten.

Artikel LI (Wet toezicht en geschillenbeslechting collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten)

Voor de bepaling van de maximale hoogte van de boete is destijds aansluiting gezocht bij de boetemaxima uit de Mediawet vanwege het feit dat het Commissariaat voor de Media eveneens onafhankelijk toezicht uitoefent in en op een bij uitstek culturele en multimediale sector. De thans voorgestelde wijzigingen in vijfde categorie wegens niet naleving van een bindende aanwijzing met betrekking tot alle in artikel 2 genoemde kwaliteits- transparantiecriteriën (artikel 6 lid 2 Wet toezicht) ligt het dichtst in de buurt van de oorspronkelijk in de wet opgenomen bedragen. Voorts wordt voorgesteld de maximale bestuurlijke boete die kan worden opgelegd in geval van overtreding van artikel 5:20 Awb in lijn te brengen met de maximale geldboete die op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht kan worden opgelegd.

Artikel LII (Wet tot veiling van bepaalde verkooppunten van motorbrandstoffen)

De hoogte van de boete werd tot nu toe vastgesteld op ten hoogste eenmaal de jaarlijkse gebruiksvergoeding voor de locatie in kwestie. Deze keuze leidde ertoe dat de hoogte van de boete gekoppeld was aan de verdien capaciteit en daarmee indirect de marktwaarde van de locatie. De jaarlijkse gebruiksvergoedingen varieerden in de periode 2010-2014 tussen € 600,- en € 515.000,- (Kamerstukken II 2015/16, 34443, nr. 3, p. 9). Voorgesteld wordt om thans aan te knopen bij de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Oplegging van boeten volgens een beleid waarbij in een concreet geval naast de aard en de ernst van het gepleegde feit ook de verdien capaciteit en de marktwaarde worden meegewogen blijft aldus mogelijk.

Artikel LIII (Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 22, eerste lid, van de Wet uitvoering EU-handelingen energie-efficiëntie, conform het voorgestelde artikel 5:46, tweede lid, Awb en aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gewijzigd in het maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel LIV (Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal)

Het maximale boetebedrag van € 900.000 wordt in artikel 20a van de Wet veiligheid en kwaliteit lichaamsmateriaal, conform het voorgestelde artikel 5:46, tweede lid, Awb en aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, gewijzigd in het maximaal boetebedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel LV (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (Wva) is een fiscale wet. Voorgesteld wordt om het in de artikelen 26, eerste lid, Wva genoemde bedrag van € 100.000 te vervangen door het bedrag van de vijfde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag het dichtst bij € 90.000 ligt. Bovendien sluit dit voorstel aan bij de wijzigingen die voor de andere fiscale wetten worden voorgesteld in die zin dat wordt aangesloten bij de naastgelegen lagere categorie. De afschrikkende werking wordt geborgd door het behoud van de zinsnede "of, wanneer dat meer is, 20% van het in de S&O-verklaring als afdrachtvermindering vastgestelde bedrag". Voorgesteld wordt het in de artikelen 26, tweede lid, en 29i, tweede lid, Wva genoemde bedrag van € 2.500 te vervangen door het bedrag van de tweede categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht omdat dit bedrag het dichtst bij € 4.500 ligt. Dit voorstel doet geen afbreuk aan het proportionaliteitsbeginsel omdat het enkel gaat om een maximum.

Artikel LVI (Ziektewet)

Het maximale boetebedrag van € 455 wordt gewijzigd in een maximaal boetebedrag van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Bij de introductie van de bestuurlijke boete in de Ziektewet is het maximumbedrag van de boete, zonder nadere toelichting voor de keuze van dit bedrag, op 1000 gulden gesteld. Door de omzetting naar de euro is het maximale boetebedrag op € 454 gesteld (Stb. 2001, 481). Voorgesteld wordt om het maximale boetebedrag in de Ziektewet aan te laten sluiten bij het strafrecht. Het bedrag van de geldboete van de eerste categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht sluit het meest aan bij de thans geldende maximale boetebedragen.

Artikel LVII (Wet op de economische delicten)

Sanctiewet

Artikel 9 van de Sanctiewet 1977 is vervallen. In verband daarmee kan de verwijzing naar dit artikel in de Wet op de economische delicten eveneens vervallen.

Warenwet

Met de introductie van de omzetgerelateerde boete in de Warenwet is de situatie ontstaan dat een hogere bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtredingen van de Warenwet, dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer diezelfde overtreding via de WED wordt bestraft. Voorgesteld wordt om de bepalingen van de Warenwet, die betrekking hebben op

voedselveiligheid, over te hevelen van artikel 1, onder 4° van de WED naar artikel 1, onder 1° van de WED.

De ernst van de overtredingen op het gebied van voedselveiligheid rechtvaardigen een zware en afschrikwekkende strafbedreiging. Overtredingen op dit terrein die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden (te denken valt aan de incidenten met paardenvlees, salmonella in zalm, fipronil) hebben de rechtsorde geschokt. Om optimale voedselveiligheid te bewerkstelligen en de volksgezondheid te beschermen, moet het sanctioneringsstelsel stevig zijn. Er moeten boetes opgelegd kunnen worden die ook voor grote ondernemers afschrikwekkend werken.

Daarnaast geldt op dit moment dat overtredingen van de Wet dieren via de WED bestraft kunnen worden met een gevangenisstraf van zes jaar. Voor vergelijkbare overtredingen van de Warenwet in de WED kan slechts een gevangenisstraf van een half jaar worden opgelegd. Met de overheveling naar artikel 1, onder 1° van de WED wordt de rechtsongelijkheid met de strafbaarstelling van overtredingen met dezelfde EU-grondslag uit de Wet dieren opgelost.

Wet informatie-uitwisseling onder- en bovengrondse netwerken

De Wet informatie-uitwisseling onder- en bovengrondse netwerken bevat een duaal stelsel. Een aantal artikelen van deze wet wordt ook strafrechtelijk gehandhaafd. In artikel XXXI wordt voorgesteld de maximale hoogte van de bestuurlijke boete van € 450.000 te vervangen door het bedrag van de zesde categorie van artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Gelet daarop wordt voorgesteld om bepalingen van deze wet over te hevelen van artikel 1, onder 4° van de WED naar artikel 1, onder 1° van de WED. Deze aanpassing voorkomt dat de maximale strafrechtelijke en bestuurlijke boete qua hoogte te ver uiteenlopen.

Wet ruimtevaartactiviteiten

De Wet ruimtevaartactiviteiten bevat een duaal stelsel. De doorlichting naar aanleiding van het nieuwe artikel 5:46, zevende lid, heeft tot de conclusie geleid dat niet alle bepalingen uit deze wet strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden. Daarom wordt voorgesteld de overtreding van artikel 11, tweede en vierde lid, te schrappen uit de Wet op de economische delicten. Het gaat om administratieve overtredingen, waarbij strafrechtelijke handhaving minder in de rede ligt.

Artikel LVIII (Overgangsrecht)

Indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet een boete of een last onder dwangsom is opgelegd, blijft daarop het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing.

De Minister voor Rechtsbescherming,