

Doorwerking van onschuld naar niet-punitieve sancties

Annotatie bij CBb 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:86

Mr. D.J. Franssen*

260

1. Inleiding

Burgers kunnen vanwege één en dezelfde gedraging zowel bestuurs- als strafrechtelijk worden aangepakt. Deze parallelle handhaving is gerechtvaardigd doordat de bestuursrechtelijke handhaving een ander doel dient dan de strafrechtelijke vervolging van hetzelfde feit.¹ Ofschon dat sec juridisch juist is, zal de burger dat mijns inziens anders ervaren. Dat zal denk ik ook hebben golden voor de chauffeur die werd veroordeeld tot betaling van een dwangsom van niet minder dan € 10.000 wegens het zonder vergunning aanbieden van taxivervoer. Ik vermoed dat voor deze man niet aanstonds begrijpelijk is geweest dat het hier een herstelsanctie betreft die geen bestraffend karakter heeft. Ik kan me voorstellen dat diens onbegrip compleet zal zijn geweest, toen de officier van justitie (hierna: 'OvJ') hem vervolgens liet weten hem niet langer te vervolgen voor het voornoemde feit, omdat daarvoor onvoldoende bewijs zou bestaan. Dat (technische) sepot staat toch immers haaks op de door de chauffeur betaalde dwangsom?

* Mr. D.J. Franssen is advocaat bij De Bont Advocaten.

¹ Het opleggen van een bestuurlijke boete leidt bij latere vervolging van hetzelfde feit evenwel tot niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie ingevolge art. 243 lid 2 Sv.

2. De casus

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: 'de minister') heeft de chauffeur op 13 juni 2017 een last onder dwangsom opgelegd op grond waarvan hij zich diende te onthouden van het overtreden van artikel 76 lid 1 Wet personenvervoer 2000 (Wp 2000). Deze bepaling bevat het verbod om zonder vergunning taxivervoer aan te bieden. Bij elke overtreding zou de chauffeur een dwangsom verbeuren van niet minder dan € 10.000. De last onder dwangsom lijkt weinig indruk te hebben gemaakt op deze chauffeur. Zo maken twee agenten op 22 juli 2017 ten laste van hem het navolgende proces-verbaal op:

*'Wij, verbalisanten, hoorde dat [appellant] aan ons vroeg of wij een taxi nodig hadden. (...) Wij, verbalisanten, zijn op het verzoek van [appellant] ingegaan, waarna wij, verbalisanten met [appellant] mee liepen in de richting van zijn voertuig. (...) Wij, verbalisanten zagen dat [appellant] naar een geparkeerde auto liep (...). (...) Waarna wij zagen dat [appellant] het portier aan de bestuurderszijde opende. Tevens hoorde wij, verbalisanten [appellant] tegen ons zegen dat er een iemand van ons voorin naast hem moest komen zitten (...).'*²

De minister las hierin een overtreding van artikel 76 lid 1 Wp 2000, op grond waarvan hij heeft besloten de dwangsom van € 10.000 in te vorderen. Daartegen heeft de chauffeur zich verzet middels een bezwaar- en be-

² CBb 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:86, AB 2023/186, m.nt. C.M.M. van Mil & R.P.A. Kraaijeveld, r.o. 1.2.

roepsprocedure bij de minister en vervolgens het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB). Bij beide instanties krijgt hij echter ‘nul op het rekest’.

Het proces-verbaal heeft (als gezegd) ook tot strafrechtelijke vervolging geleid. Dat is niet heel verrassend, nu overtreding van artikel 76 lid 1 Wp 2000 een (economisch) delict oplevert. De behandelend OvJ acht (verdere) vervolging echter niet haalbaar, hetgeen blijkt uit de kennisgeving sepot van 30 januari 2020. Daarin heeft de OvJ aangegeven van verdere vervolging af te zien, omdat er naar zijn oordeel onvoldoende bewijs bestaat. Het betreft dus een zogenoemd ‘technisch’ sepot. Daarop verzoekt de chauffeur de minister om het invorderingsbesluit betreffende de dwangsom te herzien. Daar wil de minister echter niets van weten; hij wijst het verzoek af en verklaart het daartegen gerichte bezwaar vervolgens ongegrond. Tegen deze laatste beslissing tekent de chauffeur beroep aan bij het CBB. Daarin brengt hij naar voren dat de afwijzende beslissing van de minister in strijd is met de onschuldpresumptie, omdat het sepot zijn onschuld bevestigt.

Het CBB refereert in zijn oordeel impliciet aan het Melo Tadeu-arrest³ van het EHRM. Daarin heeft het EHRM bepaald dat het publieke organen en autoriteiten niet is toegestaan om na een strafrechtelijke vrijspraak in een bestuursrechtelijke procedure (alsnog) twijfels te uiten over de onschuld van een betrokkene ten aanzien van het feit waarvoor hij is vrijgesproken. De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 2 juni 2017⁴ bepaald dat een en ander ook geldt wanneer een strafrechtelijke procedure niet is voortgezet in verband met een sepot, zoals in het hier aan de orde zijnde geval.

Deze vlieger gaat volgens het CBB echter niet op, omdat de bestuursrechtelijke beslissing geen twijfel zaait over de juistheid van het sepot.⁵ Daarbij neemt het CBB in aanmerking dat in zijn algemeenheid om verschillende redenen tot een sepot kan worden besloten, terwijl in casu uit het sepot niet is op te maken waarom er onvoldoende bewijs zou bestaan. Dat kan ik op zichzelf goed volgen, omdat het strafvorderlijk bewijsgebrek in casu gelegen kan zijn in het negatief-wettelijk bewijsstelsel dat afwijkt van het bestuursrechtelijke bewijsregime waarin de vrije bewijsleer geldt. Ik heb meer moeite met het ongeclausuleerde oordeel dat uit het voornoemde proces-verbaal een schending van artikel 76 lid 1 Wp 2000 kan worden afgeleid. Daartoe overweegt het CBB het navolgende:

‘Met verweerder moet worden geoordeeld dat het hiervoor onder 1.2 geciteerde proces-verbaal ook grondslag biedt voor dat oordeel (...). Anders dan appellant stelt, is de vraag of iemand een taxi nodig heeft en wat het proces-verbaal verder vermeldt in het bestuursrechtelij-

ke kader voldoende voor het oordeel dat hij taxivervoer heeft aangeboden.’⁶ [onderstreping door auteur]

Hierover zou de OvJ – gelet op zijn sepotbeslissing – wel eens heel anders kunnen hebben gedacht.

3. Taxivervoer tegen betaling?

Ingevolge artikel 75 lid 1 in combinatie met artikel 76 lid 1 Wp 2000 is het verboden om zonder vergunning taxivervoer aan te bieden. Daarbij moet het echter wel gaan om het aanbieden van taxivervoer tegen betaling. Hierbij hoeft niet te worden bewezen dat daadwerkelijk is betaald. Blijkens de parlementaire geschiedenis is het voldoende dat een persoon dergelijk vervoer aanbiedt met de kennelijke – dat wil zeggen uit de strekking en de context van de aanbieding af te leiden – bedoeling daarvoor betaling te ontvangen.⁷

In mijn optiek kan de ‘kennelijke bedoeling’ van een chauffeur om een betaling te ontvangen voor door hem aangeboden taxivervoer alleen worden vastgesteld wanneer diens aanbod op enigerlei wijze aan een (vorm van) betaling refereert. Daarbij kan ook worden gewezen op de (zeer) beperkte rechtspraak die hierover in de afgelopen jaren is verschenen.

Hierbij wijs ik in de eerste plaats op een uitspraak van het CBB uit 2016.⁸ De chauffeur was door de politie aangehouden toen hij twee personen naar een pinautomaat had gereden. Eén van deze personen heeft hierover verklaard: *‘De [chauffeur] zei dat het 25 euro zou zijn voor [plaats] en 30 euro voor [plaats]. Ik zei toen: “als je me voor 20 euro naar [plaats] brengt, dan is het ok”.’⁹* Door de chauffeur werd onder meer het verweer gevoerd dat geen sprake was van taxivervoer, omdat hij niet betaald is en ook niet om betaling heeft gevraagd. Dit verweer wordt door het CBB verworpen. Daartoe overweegt het CBB dat uit de processen-verbaal duidelijk naar voren komt dat appellant met twee personen is overeengekomen om hen tegen betaling met zijn auto naar de door hen opgegeven bestemming te vervoeren.¹⁰

Daarnaast kan worden gewezen op een recentere zaak uit 2018.¹¹ In deze zaak hadden de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat en de politie een gezamenlijk onderzoek naar illegaal taxivervoer verricht. Blijkens het opgemaakte proces-verbaal zou de desbetreffende chauffeur afspraken over de ritprijs hebben gemaakt. Hierover staat in het proces-verbaal: *‘Eén van de toezichthouders vertelde appellant de eindbestemming en informeerde naar de ritprijs. [chauffeur] antwoordde dat de rit € 10,00 zou*

3 EHRM 23 oktober 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:1023JUD002778510, nr. 27785/10 (Melo Tadeu t. Portugal).

4 HR 2 juni 2017, ECLI:NL:HR:2017:958, NTFR 2017/1432, m.nt. P.G.M. Jansen, r.o. 2.4.3.

5 CBB 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:86, r.o. 6.

6 CBB 28 februari 2023, ECLI:NL:CBB:2023:86, r.o. 6.

7 Kamerstukken II 1997/98, 25910, nr. 3, p. 18.

8 CBB 8 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:161.

9 CBB 8 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:161, r.o. 1.2.

10 CBB 8 juni 2016, ECLI:NL:CBB:2016:161, r.o. 4.3.

11 CBB 1 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:178.

kosten.¹² Daarop zou de chauffeur de twee (undercover) toezichthouders hebben meegenomen in zijn auto. Voordat hij betaald kreeg, werd hij door de politie aangehouden. Ook hier wordt het verweer gevoerd dat appellant voor het vervoer geen betaling heeft ontvangen, zodat van overtreding van artikel 76 Wp 2000 geen sprake zou zijn. Het CBB achtte het echter voldoende dat tussen appellant en de toezichthouders een afspraak is gemaakt over de ritprijs.¹³

Dat enige vorm van klaarheid dient te bestaan over de overeengekomen ritprijs kan voorts worden afgeleid uit de Wet personenvervoer 2000. In artikel 2 lid 5 Wp 2000 staat immers het navolgende:

‘De wet is niet van toepassing op vervoer van personen per auto, anders dan openbaar vervoer, indien de som van de betalingen voor dat vervoer de kosten van de auto en eventuele bijkomende kosten voor dat vervoer niet te boven gaat (...)’

Indien niet over enige vorm van betaling is gesproken – zoals in casu – kan niet worden vastgesteld of het vervoer zou hebben plaatsgevonden tegen betaling van een bedrag dat de kostprijs van het vervoer zou hebben overstegen.

De chauffeur had zich in de bezwaar- en beroepsprocedure dus tegen de (vermeende) schending van artikel 76 lid 1 Wp 2000 kunnen verweren door aan te voeren dat hij geen taxivervoer *tegen betaling* heeft aangeboden. Indien de minister en het CBB hem daarin niet zouden hebben gevolgd, had de chauffeur de OvJ kunnen vragen de sepotbeslissing nader te motiveren. Wanneer de OvJ daarop zou hebben gerespondeerd dat uit het proces-verbaal niet kan worden afgeleid dat een kostprijs-overstijgende vergoeding is bedongen, had de chauffeur zich in de herzieningsprocedure met succes op de onschuldpresumptie kunnen beroepen. Het CBB had dan immers niet kunnen oordelen dat voldoende bewijs bestond voor het zonder vergunning aanbieden van taxivervoer als bedoeld in artikel 76 lid 1 Wp 2000 zonder twijfel te zaaien over de juistheid van het (technisch) sepot.

4. Conclusie

Het is nu eenmaal een feit dat de wettelijke bewijsregimes van strafvordering en bestuursrecht van elkaar afwijken. Zo bestaan er verschillen in bewijslastverdeling en bewijsintensiteit. Daarom kan de bestuursrechter ontoelaatbare twijfel over de juistheid van een strafrechtelijke uitspraak in veel gevallen voorkomen met afdoende verwijzingen naar de afwijkingen in de verschillende bewijsregimes. In de besproken zaak was een geslaagd beroep op de onschuldpresumptie echter niet ondenkbaar. De betrokken chauffeur had de bestuursrechter mogelijk ‘klem kunnen zetten’ door de OvJ een nadere motivering van het door hem geconstateerde bewijsgebrek te ontlokken. Het standpunt van de OvJ dat het proces-verbaal onvoldoende bewijs oplevert voor het tegen betaling aanbieden van taxivervoer zou het tegenovergestelde oordeel van het CBB namelijk in de weg hebben gestaan, zelfs wanneer dat standpunt van de OvJ (juridisch) niet juist zou zijn.

12 CBB 1 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:178, r.o. 1.

13 CBB 1 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:178, r.o. 3.2.