

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:1087
Datum uitspraak	11 september 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 juni 2008 heeft de minister [appellante] een boete van € 38.000,00 opgelegd wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en artikel 15, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Volledige tekst

201209995/1/V6.

Datum uitspraak: 11 september 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te [plaats], gemeente Leudal,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 10 september 2012 in zaak nr. 08/2047
in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2008 heeft de minister [appellante] een boete van € 38.000,00 opgelegd wegens overtreding van de artikelen 2, eerste lid, en artikel 15, tweede lid, van de Wet arbeid vreemdelingen (hierna: de Wav).

Bij besluit van 27 november 2008 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 september 2012 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 november 2008 vernietigd, het besluit van 24 juni 2008 herroepen, bepaald dat het bedrag van de boete wordt vastgesteld op € 35.500,00 en bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 april 2013, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. A.J.T.J. Meuwissen, advocaat te Maasbracht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.J.A. Huisman, werkzaam bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 39, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het EG-Verdrag), thans, na wijziging, artikel 45, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU), is het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij.

Ingevolge artikel 49, eerste alinea, van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 56, eerste alinea, van het VWEU, zijn in het kader van de volgende bepalingen de beperkingen op het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap verboden ten aanzien van de onderdanen der Lid-staten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht.

Ingevolge artikel 50, laatste alinea, van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 57, laatste alinea, van het VWEU, voor zover thans van belang, kan degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt.

Ingevolge Bijlage XII Lijst bedoeld in artikel 24 van de Toetredingsakte: Polen (PB 2003 L875; hierna: Bijlage XII), onderdeel 2, punt 1, zijn wat betreft het vrij verkeer van werknemers en het vrij verrichten van diensten dat gepaard gaat met tijdelijk verkeer van werknemers als bedoeld in artikel 1 van richtlijn 96/71/EG (PB 1997 L 18; hierna: de richtlijn) tussen, voor zover thans van belang, Polen en Nederland, artikel 39 en de eerste alinea van artikel 49 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 en de eerste alinea van artikel 56 van het VWEU, slechts volledig van toepassing onder voorbehoud van de overgangsregelingen van de punten 2 tot en met 14.

Ingevolge punt 2, voor zover thans van belang, zullen de huidige Lid-Staten, in afwijking van de artikelen 1 tot en met 6 van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot het einde van het tweede jaar na de datum van toetreding van Polen, nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen toepassen om de toegang van Poolse onderdanen tot hun arbeidsmarkten te regelen.

Nederland heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid om ingevolge voormelde Bijlage XII het recht op het vrij verkeer van werknemers, zoals neergelegd in artikel 39 van het EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 45 van het VWEU, tijdelijk te beperken en heeft door voortzetting van de overgangsperiode de vergunningplicht ingevolge de Wav tot 1 mei 2007 gehandhaafd (Kamerstukken II 2003/04, 29 407, nr. 1 e.v.). In Bijlage XII is tussen Polen en Nederland geen overgangsregeling getroffen voor het vrij verkeer van diensten.

Volgens artikel 1, eerste lid, van de richtlijn is de richtlijn van toepassing op in een Lid-Staat gevestigde ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen, overeenkomstig lid 3, werknemers ter beschikking stellen op het grondgebied van een andere Lid-Staat.

Volgens het derde lid is de richtlijn van toepassing voor zover de in lid 1 bedoelde ondernemingen een van de volgende transnationale maatregelen nemen:

a. een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een andere Lid-Staat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze Lid-Staat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat, of

b. een werknemer op het grondgebied van een andere Lid-Staat ter beschikking stellen van een vestiging of een tot hetzelfde concern behorende onderneming, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat, of

c. als uitzendbedrijf of als onderneming van herkomst, een werknemer ter beschikking stellen van een ontvangende onderneming die op het grondgebied van een andere Lid-Staat gevestigd is of er werkzaamheden uitvoert, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen het uitzendbureau of de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat.

Op dit geding is de Wav van toepassing zoals die wet luidde tot de inwerkingtreding van de wet van 25 juni 2009 (Stb. 2009, 265) op 1 juli 2009.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onderdeel b, onder 1°, van de Wav, wordt onder werkgever verstaan degene die in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf een ander arbeid laat verrichten.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wav is het een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, is het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling ten aanzien van wie ingevolge bepalingen vastgesteld bij overeenkomst met andere mogendheden dan wel bij een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, een tewerkstellingsvergunning niet mag worden verlangd.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, draagt de werkgever die door een vreemdeling arbeid laat verrichten bij een andere werkgever er bij de aanvang van de arbeid door de vreemdeling onverwijld zorg voor dat de werkgever bij wie de arbeid feitelijk wordt verricht een afschrift van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wet op de identificatieplicht (hierna: de Wid), van de vreemdeling ontvangt.

Ingevolge het tweede lid stelt de werkgever die het afschrift van het document, bedoeld in het eerste lid, ontvangt, de identiteit van de vreemdeling vast aan de hand van het genoemde document en neemt het afschrift op in de administratie.

Ingevolge artikel 18 wordt het niet naleven van de artikelen 2, eerste lid, en 15 als beboetbaar feit aangemerkt.

Ingevolge artikel 18a, eerste lid, kunnen beboetbare feiten worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.

Ingevolge artikel 18b, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, maakt, indien de toezichthouder vaststelt dat een beboetbaar feit is begaan, hij daarvan zo spoedig mogelijk een rapport op.

Ingevolge het vijfde lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, wordt gelijktijdig met de

toezending aan de ambtenaar, bedoeld in artikel 19a, eerste lid, van de Wav, het rapport in afschrift toegezonden aan of uitgereikt aan de persoon die het beboetbare feit heeft begaan. Ingevolge artikel 19a, eerste lid, legt een daartoe door de minister aangewezen, onder hem ressorterende ambtenaar namens hem de boete op aan degene op wie de verplichtingen rusten, welke voortvloeien uit deze wet, voor zover het niet naleven daarvan is aangeduid als een beboetbaar feit. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, voor zover thans van belang, is de hoogte van de boete, die voor een beboetbaar feit kan worden opgelegd, indien begaan door een rechtspersoon, gelijk aan de geldsom van ten hoogste € 45.000,00.

Ingevolge het derde lid stelt de minister beleidsregels vast waarin de boetebedragen voor de beboetbare feiten worden vastgesteld. Ingevolge artikel 1e, eerste lid, van het Besluit uitvoering Wav (hierna: het Besluit), voor zover thans van belang, is het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wav niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling die in het kader van grensoverschrijdende dienstverrichting tijdelijk in Nederland arbeid verricht in dienst van een werkgever die buiten Nederland is gevestigd in een andere lidstaat van de Europese Unie, mits

- a. de vreemdeling gerechtigd is als werknemer van deze werkgever de arbeid te verrichten in het land alwaar de werkgever gevestigd is,
- b. de werkgever de arbeid in Nederland voor de aanvang daarvan schriftelijk aan de Centrale organisatie voor werk en inkomen (hierna: de CWI; thans: het UWV WERKbedrijf) heeft gemeld, onder overlegging van een verklaring en bewijsstukken als bedoeld in het tweede lid, en
- c. er geen sprake is van dienstverrichting die bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Volgens artikel 1 van de Beleidsregels boeteoplegging Wav 2007 (hierna: de beleidsregels), worden bij de berekening van een boete als bedoeld in artikel 19a, eerste lid, van de Wav, voor alle beboetbare feiten als uitgangspunt gehanteerd de normbedragen die zijn neergelegd in de 'Tarieflijst boetenormbedragen bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen' (hierna: de Tarieflijst), die als bijlage bij de beleidsregels is gevoegd.

Volgens de Tarieflijst is het boetenormbedrag voor overtreding van artikel 2, eerste lid, op € 8.000,00 en voor overtreding van artikel 15, eerste lid, op € 1.500,00 per persoon per beboetbaar feit gesteld.

2. Het op ambtsbelofte onderscheidenlijk ambtseed door inspecteurs van de Arbeidsinspectie (thans: de Inspectie SZW) opgemaakte boeterapport van 1 april 2008 met de daarbij behorende bijlagen (hierna: het boeterapport) houdt in dat de inspecteurs op 5 februari 2007 vier vreemdelingen van Poolse nationaliteit hebben aangetroffen bij [appellante] en dat de bedrijfsleider van [appellante], [bedrijfsleider], aan de inspecteurs heeft medegedeeld dat deze vreemdelingen arbeid verrichten voor [appellante]. Het boeterapport houdt voorts in dat uit onderzoek is gebleken dat de vreemdelingen via een in- en uitleenconstructie werkzaam waren en dat voor hen geen tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven. [appellante] heeft de vreemdelingen ingeleend van Transport [Transport], gevestigd te [plaats] (Polen). Het boeterapport houdt verder in dat de vreemdelingen hebben verklaard arbeid te verrichten als automonteurs onderscheidenlijk lasser. In het boeterapport is tevens vermeld dat geen afschriften van geldige identiteitsdocumenten waren ontvangen en in de administratie van [appellante] waren opgenomen.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het

boeterapport en de daarbij gevoegde verklaringen blijkt dat de vreemdelingen arbeid hebben verricht op het bedrijfsterrein van [appellante], dat niet is gebleken dat deze verklaringen onjuist zijn en dat het horen van de inspecteurs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Daartoe voert zij aan dat het boeterapport onvolledig is en dat de inspecteurs niet hebben waargenomen dat de vreemdelingen arbeid verrichtten, zodat de minister geen boete had mogen opleggen.

[appellante] betoogt tevens dat de rechtbank heeft miskend dat de dienstverrichting niet bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van het arrest van 10 februari 2011 in de gevoegde zaken C-307/09 tot en met C-309/09 (Vicoplus e.a.; www.curia.europa.eu) van het Hof van Justitie (hierna: het Hof). Zij stelt dat uit de verklaringen van de vreemdelingen en de met Transport gesloten aannemingsovereenkomst van 31 december 2006 moet worden afgeleid dat de vreemdelingen hun werkzaamheden hebben verricht onder leiding en toezicht van [wettelijke vertegenwoordiger van Transport]. In dit geval was de verplaatsing van werknemers naar Nederland niet het doel van de dienstverlening, aldus [appellante].

3.1. In voormeld arrest van 10 februari 2011 heeft het Hof de haar voorgelegde prejudiciële vragen over grensoverschrijdende dienstverrichting als volgt beantwoord:

"1. De artikelen 56 VWEU en 57 VWEU verzetten zich er niet tegen dat een lidstaat, gedurende de overgangperiode die is voorzien in hoofdstuk 2, punt 2, van bijlage XII bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, vereist dat voor de terbeschikkingstelling in de zin van artikel 1, lid 3, sub c, van richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, op zijn grondgebied, van werknemers die Pools onderdaan zijn, een tewerkstellingsvergunning wordt verkregen. 2. De terbeschikkingstelling van werknemers in de zin van artikel 1, lid 3, sub c, van richtlijn 96/71 is een dienstverrichting tegen vergoeding waarbij de ter beschikking gestelde werknemer in dienst blijft van de dienstverrichtende onderneming en er geen arbeidsovereenkomst tot stand komt met de inlenende onderneming. Zij wordt erdoor gekenmerkt dat de verplaatsing van de werknemer naar de lidstaat van ontvangst het doel op zich van de dienstverrichting door de dienstverlenende onderneming vormt en dat deze werknemer zijn taken onder toezicht en leiding van de inlenende onderneming vervult."

3.2. Uit de beantwoording van de eerste vraag volgt dat de eis van een tewerkstellingsvergunning in geval van dienstverrichting die bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de zin van artikel 1e, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit, niet in strijd is met de artikelen 56 en 57 van het VWEU. Derhalve ligt de vraag voor of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de dienstverrichting door Transport in dit geval alleen heeft bestaan uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de hiervoor bedoelde zin.

3.3. Niet in geschil is dat sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening. Evenmin is in geschil dat de vreemdelingen in dienst zijn van Transport en aan [appellante] ter beschikking zijn gesteld.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juni 2009 in zaak nr. 200805991/1/V6) dient in beginsel te worden uitgegaan van de juistheid van een op

ambtseed onderscheidenlijk ambtsbelofte opgemaakt en ondertekend boeterapport. Dit is slechts anders, indien sprake is van bijzondere omstandigheden die nopen tot afwijking van dit uitgangspunt. Alle vreemdelingen hebben, nadat de door hen gezamenlijk afgelegde verklaring door een tolk in het Pools aan hen was voorgelezen, verklaard hierin te volharden en deze vervolgens ondertekend. Ook [bedrijfsleider], [vreemdeling A], en [vreemdeling B], wettelijke vertegenwoordiger van [appellante], hebben, nadat de door hen afgelegde verklaringen aan hen waren voorgelezen, verklaard hierin te volharden en deze vervolgens ondertekend. Gelet hierop en nu overigens niet is gebleken van bijzondere omstandigheden, bestaat geen grond om te twifelen aan de juistheid van voormelde verklaringen. De vreemdelingen hebben verklaard dat zij bij [appellante] auto's repareren als monteur dan wel lasser. [bedrijfsleider] heeft ten tijde van de controle op 5 februari 2007 verklaard dat de vreemdelingen bij [appellante] werkzaam zijn als monteur dan wel lasser en dat hij hun vertelt welk werk zij moeten doen. Uit de verklaringen van [vreemdeling A] en [vreemdeling B] volgt dat de werknemers van Transport voor [appellante] op haar bedrijventerrein auto's van [appellante] repareerden. [vreemdeling A] heeft verklaard dat [bedrijfsleider] toezicht hield op het werk van de vreemdelingen bij [appellante]. Tevens hebben [bedrijfsleider], [vreemdeling A] en [vreemdeling B] verklaard dat [vreemdeling A] geen kopieën van de identiteitsdocumenten van de vreemdelingen heeft afgegeven aan [appellante].

Aldus biedt het boeterapport voldoende grond voor het oordeel dat de vreemdelingen ter plaatse feitelijk arbeid hebben verricht en komt aan de omstandigheid dat niet direct is waargenomen dat de vreemdelingen arbeid hebben verricht, in dit geval geen doorslaggevende betekenis toe. Voor de ter zitting door [appellante] naar voren gebrachte stelling dat de vreemdelingen slechts aan Poolse vrachtwagens van [vreemdeling A] hebben gewerkt, bestaat geen grond, nu in de aannemingsovereenkomst tussen Transport en [appellante] van 31 december 2006 geen onderscheid wordt gemaakt tussen Poolse en Nederlanders vrachtwagens waaraan de monteurs bij [appellante] werkzaamheden moeten uitvoeren. Evenmin volgt uit voormelde verklaringen van [vreemdeling A] en [vreemdeling B] dat de vreemdelingen slechts werkzaamheden hebben verricht aan Poolse vrachtwagens van [vreemdeling A]. Uit deze verklaringen volgt voorts dat de vreemdelingen de werkzaamheden onder leiding en toezicht van [appellante] hebben vervuld. Derhalve is aan de door het Hof in voormeld arrest geformuleerde criteria voldaan en heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat de dienstverrichting heeft bestaan uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de hiervoor bedoelde zin. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat het horen van de inspecteurs redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak. Zij heeft derhalve op goede gronden het verzoek van [appellante] om de inspecteurs als getuige te horen afgewezen. Onder deze omstandigheden zou het horen ter zitting van een inspecteur als getuige, waarom [appellante] de Afdeling heeft verzocht, redelijkerwijs niet hebben kunnen bijdragen aan de beoordeling van de zaak, zodat voor de Afdeling geen aanleiding bestaat om aan dat verzoek gehoor te geven.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 18b, eerste en vijfde lid, van de Wav niet is geschonden. Daartoe voert zij aan dat het tijdsverloop tussen de controle en het opmaken van het boeterapport afdoet aan de betrouwbaarheid van het boeterapport.

4.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het enkele tijdsverloop geen grond biedt voor het oordeel dat artikel 18b, eerste en vijfde lid, van de Wav is geschonden. Gelet op hetgeen hiervoor in 3.3 is overwogen en nu [appellante] niet te kennen heeft gegeven hoe zij door de periode tussen de constatering door de inspecteurs van de overtreding op 5 februari 2007 en de toezending van het boeterapport van 1 april 2008 in haar belangen zou zijn geschaad, doet het betoog niet af aan de overweging van de rechtbank. Met het ter zitting naar voren gebrachte betoog dat door het tijdsverloop [appellante] in een slechtere bewijsspositie zou zijn gekomen, heeft [appellante] niet gemotiveerd waarom zij zich in dit concrete geval niet inhoudelijk kan verweren tegen de boeteoplegging.

Het betoog faalt.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de hem opgelegde boete op grond van Wav niet in strijd is met de artikelen 56 en 57 VWEU. Daartoe voert zij aan dat door Nederland bij de ondertekening van de Toetredingsakte met Polen geen voorbehouden zijn gemaakt bij het vrij verkeer van werknemers, goederen en diensten.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 31 maart 2010 in zaken nrs. 200806537/1/V6 en 200806646/1/V6) is ingevolge punt 1 van Bijlage XII het vrij verkeer van werknemers slechts volledig van toepassing onder voorbehoud van de overgangsregelingen van de punten 2 tot en met 14. Uit punt 2 volgt dat de huidige lidstaten nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen zullen toepassen om de toegang van Poolse werknemers tot hun arbeidsmarkten te regelen. De mogelijkheid om beperkingen op te nemen vloeit derhalve voort uit de Bijlage. Nederland heeft naar volgt uit Kamerstukken II 2005/06, 29 407, nr. 44, van die mogelijkheid gebruik gemaakt door de overgangperiode na 1 mei 2006 voorlopig nog te handhaven. Deze verlenging is aan de Europese Commissie medegedeeld bij op 28 april 2006 daar ingekomen brief, hetgeen blijkt uit een persbericht van de Europese Commissie van 28 april 2006, Memo/06/176. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de eis, gedurende de overgangperiode, van een tewerkstellingsvergunning in geval van grensoverschrijdende dienstverrichting welke louter bestaat uit het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, niet in strijd is met de artikelen 56 en 57 van het VWEU.

Het betoog faalt.

6. Zoals volgt uit hetgeen de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 29 juni 2011 in zaak nr. 201011981/1/V6) heeft de rechtbank terecht overwogen dat het door [appellante] onder verwijzing naar de gewijzigde positie van Poolse onderdanen op de Nederlandse arbeidsmarkt met ingang van 1 mei 2007 ingeroepen beginsel, dat de voor de overtreder gunstigste wetgeving moet worden toegepast als deze na de overtreding is gewijzigd, in dit geval niet aan de orde is.

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat geen sprake is van het volledig ontbreken dan wel verminderde verwijtbaarheid van de overtreding van artikel 15, eerste en tweede lid, van de Wav. Daartoe betoogt zij dat de rechtbank niet heeft gemotiveerd waarom, nu wel de originele identiteitsbewijzen van de vreemdelingen aanwezig waren maar geen kopieën daarvan waren gemaakt, de minister niet had kunnen volstaan met een waarschuwing.

7.1. Niet in geschil is dat zich geen kopieën van identiteitsdocumenten van de vreemdelingen in de administratie van [appellante] bevonden. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 15 van de Wav (Kamerstukken II 1999/00, 27 022, nr. 3, blz.

10/11) hebben de met de Wid in diverse wetten doorgevoerde wijzigingen inzake de identificatieplicht mede tot doel voor het toezicht en de opsporing van illegale tewerkstelling een instrument te bieden. Daarom is in de Wav de verplichting voor de feitelijke werkgever opgenomen om onverwijld een afschrift van het identiteitsdocument bij de formele werkgever op te vragen, de identiteit van de werkende te verifiëren en de identiteitsmiddelen op te nemen in de administratie. Gelet op de in artikel 15 van de Wav neergelegde verplichting lag het op de weg van [appellante] als werkgever van de vreemdelingen om, vóórdat zij de vreemdelingen arbeid liet verrichten, de nationaliteit en identiteit van de vreemdelingen te verifiëren aan de hand van een van een van de uitlener te ontvangen afschrift van het document, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder 1° tot en met 3°, van de Wid, om zich er aldus rekenschap van te geven dat voor de door de vreemdelingen te verrichten werkzaamheden tewerkstellingsvergunningen waren vereist en afgegeven. Het slechts zelf en rechtstreeks controleren van de identiteit van de vreemdelingen aan de hand van de door hen getoonde originele identiteitsdocumenten, is in het kader van artikel 15, tweede lid, van de Wav niet voldoende, omdat dan de waarborg ontbreekt dat de persoon die zich presenteert degene is die de uitlener heeft gezonden. Nu de Wav noch de beleidsregels voorzien in een verplichting om voorafgaand aan het opleggen van een boete een waarschuwing te geven, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister wegens overtreding van artikel 15, tweede lid, van de Wav een boete heeft opgelegd. Het betoog faalt.

8. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de hoogte van de boete van € 8.000,00 per overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav, niet onredelijk is en dat de rechtbank onvoldoende is ingegaan op de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding. [appellante] voert daartoe aan dat de rechtbank niet heeft gemotiveerd waarom hem een boete van € 8.000,00 per overtreding is opgelegd terwijl aan een natuurlijk persoon een boete van € 4.000,00 euro wordt opgelegd en betoogt dat dit onderscheid in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Zij stelt de doelstellingen van de Wav niet te hebben overtreden, nu zij niet in strijd heeft gehandeld met normen in het kader van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden en zij niet illegaal verblijvende vreemdelingen heeft tewerkgesteld of uitgebuit.

8.1. Het gaat bij het opleggen van een boete wegens overtreding van artikel 2, eerste lid, van de Wav om de aanwending van een discretionaire bevoegdheid van de minister. De minister moet bij de aanwending van deze bevoegdheid, zoals thans neergelegd in artikel 5:46, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de hoogte van de boete afstemmen op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.

Ingevolge de verplichting hem opgelegd in artikel 19d, derde lid, van de Wav, heeft de minister beleidsregels vastgesteld waarin de boetebedragen voor de overtredingen zijn vastgesteld. Deze beleidsregels zijn door de Afdeling als zodanig niet onredelijk bevonden (zie onder meer de uitspraak van 23 juni 2010 in zaak nr. 200908558/1/V6). Ook bij de toepassing van deze beleidsregels en de daarin vastgestelde boetebedragen dient de minister in elk voorkomend geval te beoordelen of die toepassing strookt met de hiervoor bedoelde eisen die aan de aanwending van de bevoegdheid tot het opleggen van een boete moeten worden gesteld. Indien dat niet het geval is, dient de boete, in aanvulling op of in afwijking van het beleid, zodanig te worden vastgesteld dat het bedrag daarvan passend en geboden is.

De rechter toetst zonder terughoudendheid of het besluit van het bestuur met betrekking tot de boete voldoet aan deze eisen en dus leidt tot een evenredige sanctie.

8.2. Dat de vreemdelingen hier te lande legaal verbleven en de minister [appellante] niet heeft tegengeworpen in strijd te hebben gehandeld met normen in het kader van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden, laat onverlet dat zij in strijd heeft gehandeld met een van de andere doelstellingen van de Wav, het voorkomen en ontmoedigen van illegale tewerkstelling. Daar komt bij dat door de tewerkstelling van de vreemdelingen verdringing van legaal arbeidsaanbod in Nederland heeft plaatsgevonden, hetgeen met de invoering van de Wav evenzeer is beoogd tegen te gaan. Nu [appellante] niet beschikte over geldige tewerkstellingsvergunningen voor de vreemdelingen en de vreemdelingen werkzaamheden ten behoeve van [appellante] verrichtten, kan het betoog dat de doelstellingen van de Wav niet zijn geschonden niet slagen. Gelet daarop noopt het door [appellante] naar voren gebrachte samenstel van feiten en omstandigheden niet tot het oordeel dat de boete niet evenredig is. Voor matiging van de boete is dan geen plaats. De rechtbank is terecht tot dat oordeel gekomen.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. L. Groenendijk, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Spoel w.g. Groenendijk
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 11 september 2013

164-692.