

Rechters dwingen voor de tweede keer de NVWA om Europese houtverordening te handhaven

Uit de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 12 maart 2019 (ECLI:NL:RBAMS:2019:1942) kan de (voorlopige) balans worden opgemaakt wat betreft de handhaving van de ruim 8 jaar geleden gepubliceerde Europese Houtverordening (nr. 995/2010 d.d. 20 oktober 2010). De verordening trad 3 maart 2013 in werking. Betrokken partijen hadden dus 2,5 jaar de tijd om aan de eisen van de Houtverordening te voldoen. Bovendien werpt een verordening zijn schaduwen meestal al tijdens de voorbereiding ver vooruit, dus de branche was allang op de hoogte en heeft ook mee kunnen en mogen praten over de inhoud.

Desondanks pakt de NVWA haar handhavingstaak niet voortvarend op. Dat is bijzonder, want het gaat om een belangrijk onderwerp: voorkomen of zoveel mogelijk beperken dat er illegaal gekapt hout op de Europese markt komt. Ik neem aan dat iedereen weet hoe belangrijk dat is. Voor meer informatie over de Houtverordening verwijs ik naar de publicaties opgenomen aan het eind van dit artikel.

Gang van zaken

De uitspraak van de rechtbank Amsterdam laat in de tijd de volgende gang van zaken zien:

- 15 mei 2014: Greenpeace verzoekt de NVWA om handhavend op te treden tegen een aantal bedrijven die hout importeren uit de Braziliaanse Amazone met een zeer hoog risico op illegale kap.
- 30 december 2014: NVWA wijst handhaving-verzoek af.
- 26 februari 2016: NVWA verklaart het bezwaar tegen afwijzing handhavingverzoek ongegrond.
- 4 juli 2017: eerste uitspraak rechtbank Amsterdam: beroep Greenpeace gegrond; besluit van 26 februari 2016 wordt vernietigd en de NVWA wordt opgedragen binnen 6 weken na de uitspraak een nieuw besluit te nemen (ECLI:NL:RBAMS:2017:4926)
- 25 oktober 2017: Greenpeace stelt beroep in tegen het niet tijdig nemen van een besluit door NVWA.
- 30 oktober 2017: NVWA verklaart voor de tweede maal het bezwaar van Greenpeace tegen afwijzing handhavingverzoek ongegrond. Dit (nieuwe) besluit wordt meegenomen in de beroepsprocedure.
- 12 maart 2019: tweede uitspraak rechtbank Amsterdam: wederom vernietiging van het

besluit van de NVWA om niet tot handhaving over te gaan.

Inmiddels zijn we zes jaar verder sinds de inwerkingtreding van de Houtverordening. De prangende vraag is uiteraard: waarom gaat de NVWA niet over tot handhaving? De rechtbank Amsterdam heeft reeds in haar uitspraak van 4 juli 2017 - overeenkomstig vaste jurisprudentie - overwogen dat er een beginselplicht tot handhaving bestaat, waarvan alleen onder bijzondere omstandigheden kan worden afgeweken. Daarvan kan sprake zijn als er een concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhaving niet in verhouding staat tot het daarmee te dienen doel (onevenredigheid middel-doel). Als een bestuursorgaan redelijk te achten (handhaving-)beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en

De NVWA pakt haar handhavingstaak niet voortvarend op

de gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. De rechter kan overigens ook tot de conclusie komen dat het handhavingbeleid niet redelijk is. Zie - naast deze zaak - bijvoorbeeld ook ABRvS d.d. 10 oktober 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:3273): het handhavingbeleid is niet als redelijk aan te merken als er pas na drie controles wordt opgetreden.

Als het handhavingbeleid wel als redelijk is aan te merken, gaan handhavingverzoeken niet altijd vóór de prioritering door het bestuursorgaan: zie ABRvS d.d. 7 augustus 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:2888). Redelijk handhavingbeleid heeft daarnaast nog het voordeel dat voor de motivering van handhavingbesluiten volstaan kan worden met een verwijzing naar het beleid.

Redelijk handhavingbeleid?

De eerste afwijzing van het handhavingverzoek onderbouwt de NVWA met het standpunt dat met het uitdelen van waarschuwingen aan de betrokken bedrijven kon worden volstaan, omdat het ging om gebreken met betrekking tot de zorgvuldigheidseisen, die zouden kunnen worden hersteld. Daarnaast was de regelgeving betrekkelijk

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
Ministerie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Home > Onderwerpen > Import van hout en houtproducten (FLEGT)

- > Snel weten of product onder EU-houtverordening valt
- > Tips legaal hout kopen
- > Indiënen FLEGT-vergunning
- > Douanecodes vallend onder EU-houtverordening
- > Wanneer FLEGT-vergunning verplicht
- > Over FLEGT
- > EU-regels
- > Europese Houtverordening
- > CITES/Fytosanitaire eisen
- > Opzetten systeem van zorgvuldigheidseisen
- > Over import
- > Samenwerking met de Douane
- > Toezicht NVWA
- > Rol NVWA
- > Beeld naleving hout- en FLEGT-verordening 2013-2016
- > Nieuws
- > Vraag en antwoord
- > Documenten

De NVWA controleert of hout voldoet aan de EU-regels. Bijvoorbeeld of voor de handel bestemd hout niet illegaal is gekapt. Marktdeelnemers moeten garanties geven over de legale herkomst. Soms is een FLEGT-vergunning nodig.

Brexit
Bedrijven moeten er rekening mee houden dat de NVWA na de Brexit meer moet controleren, keuren en certificeren.

Nieuws

FLEGTvergunning voor hout, houten meubels, papier of pulp uit Indonesië
08-11-2016 | 11:01
Bedrijven die hout, houten meubels, papier of pulp uit Indonesië importeren moeten vanaf 15 november 2016 een gelidige ...



We moeten voorkomen of zoveel mogelijk beperken dat er illegaal gekapt hout op de Europese markt komt

nieuw en achtte de NVWA het daarom redelijk de betrokken ondernemingen de gelegenheid te geven om hun bedrijfsvoering op orde te brengen. De rechtbank maakte daar in juli 2017 al korte metten mee. Ik raad u van harte aan om deze uitspraak te lezen. Het is de moeite waard. Des te opmerkelijker is het dat de NVWA voor de tweede keer de fout in gaat en de rechtbank Amsterdam opnieuw de NVWA de les moet lezen. Het eerste deel van de uitspraak van 12 maart 2019 gaat over procedurele zaken. Vanaf overweging 15 beantwoordt de rechtbank de vraag of verweerder (voor de tweede keer) in redelijkheid van handhaving heeft kunnen afzien. De NVWA voert aan dat weliswaar bij alle zes bedrijven overtredingen van de Houtverordening waren geconstateerd en dat het dus niet voldoende was om alleen een waarschuwing te geven. Maar inmiddels zijn de overtredingen beëindigd, de gebreken zijn hersteld of de onderneming is gestopt met het importeren van hout. De NVWA vindt dat hij op grond van deze omstandigheden van handhaving kan afzien. Als er conform de eerste uitspraak van de rechtbank een last onder dwangsom zou zijn opgelegd, zou die thans tot hetzelfde resultaat hebben geleid, namelijk herstel van geconstateerde gebreken.

Rechtbank Amsterdam heeft in haar eerste uitspraak van 4 juli 2017 reeds opgemerkt dat de NVWA op 16 juli 2015 'Specifiek interventiebeleid natuurwetgeving' heeft vastgesteld. Dit beleid wordt door de rechtbank niet als redelijk aangemerkt, omdat een schriftelijke waarschuwing niet volstaat als het gaat om het overtreden van de 'kernbepalingen' van de Europese Houtverordening. Dit oordeel van de rechtbank heeft tot gevolg dat de motivering van de besluiten niet voldoende is. Dat geldt voor alle zes betrokken bedrijven die hout uit Brazilië importeren, maar de relevante omstandigheden verschillen. De rechtbank geeft per bedrijf aan waarom zij vindt dat

de NVWA een onjuist besluit heeft genomen.

Beslissend is tijdstip primair besluit

Een belangrijke overweging van de rechtbank is dat de situatie ten tijde van het eerste (primaire) besluit van 30 december 2014 beslissend is bij de bepaling, of aanleiding bestond om een dwangsom op te leggen. Van alle ondernemingen stond op dat moment vast dat ze niet voldeden aan het stelsel van zorgvuldigheidseisen dat is vastgelegd in de artikelen 4 en 6 van de Houtverordening. De rechtbank vindt dat er zich op dat moment geen bijzondere omstandigheden voordeden om af te zien van handhaving.

De omstandigheid dat de (helft van de) bedrijven na de constatering van de overtreding (tijdelijk) geen hout hebben geïmporteerd is daarbij niet van belang, aldus de rechtbank. Ten aanzien van een vierde bedrijf, dat gestopt zou zijn, maar nog wel staat ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, merkt de rechtbank op dat dit bedrijf (evenals de andere drie) elk moment opnieuw marktdeelnemer kan worden en dus wederom de fout in kan gaan. Het is volgens de rechtbank derhalve van belang dat niet volstaan wordt met een waarschuwing, maar direct een last onder dwangsom wordt opgelegd, waardoor bij een volgende overtreding een (evenredige) dwangsom kan worden verbeurd. Dat is ook een waarschuwing, maar wel een juridisch relevante, die bij een volgende overtreding pijn gaat doen.

Waar is het OM?

Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie komt in dit hele verhaal niet voor en ik heb tot op heden ook nog geen vonnis van een strafrechter gezien dat betrekking heeft op de Houtverordening. Dat is jammer, want daarmee kan een overtreding worden bestraft met een forse geldboete, eventueel voor een deel voorwaardelijk. Het lijkt mij dat het doel van de Houtverordening belangrijk genoeg is om daar de vereiste handhavingcapaciteit op te zetten.

Dit blijkt ook wel uit de categoriëring van overtredingen van de artikelen 4 en 5 van de Europese Houtverordening in de zin van de Wet op de economische delicten met de komst van de Wet natuurbescherming. Onder de Flora- en faunawet werden deze overtredingen nog ingedeeld in categorie 2 van artikel 1a Wed; per 1 januari 2017 zijn deze overtredingen strafbaar gesteld in categorie 1.

Dat betekent niet alleen dat een hogere straf mogelijk is (maximaal 6 jaar of de hoogste boete-categorie), maar biedt ook de mogelijkheid om bijzondere opsporingsbevoegdheden in strafrechtelijke onderzoeken te kunnen toepassen, zoals het afluisteren van telefoons.

Wat zou het mooi zijn als NVWA en OM samen optrekken tegen de grootschalige import van illegaal

Wat zou het mooi zijn als NVWA en OM samen optrekken tegen de grootschalige import van illegaal gekapt hout



