

Vergaderjaar 2012–2013

26 991

Voedselveiligheid

Nr. 347

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN
EN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2013

In deze brief informeren wij u over de boetes ter handhaving van de regelgeving inzake voedselveiligheid, voedselkwaliteit hieronder mede begrepen, zoals toegezegd in het Algemeen Overleg over voedsel fraude van 14 maart jl. Hierbij komen tevens andere handhavingsinstrumenten aan bod. Daarnaast bevat deze brief, overeenkomstig de toezegging van de staatssecretaris van Economische Zaken in het Verslag Algemeen Overleg over dierziekten en antibioticagebruik in de veehouderij van 11 april jl., informatie over strafrechtelijk optreden tegen afnemers van illegale antibiotica.

1. Handhaving van de regelgeving inzake voedselveiligheid

Bij overtredingen inzake voedselveiligheid kunnen zowel voorschriften worden overtreden die op grond van de Wet dieren als op grond van de Warenwet strafbaar zijn gesteld. Via de Wet dieren zijn overtredingen strafbaar gesteld van hygiënevoorschriften voor veehouderijen, voorschriften met betrekking tot het aanvoeren van slachtdieren en het slachten, keuren en uitsnijden van vlees. Het vervoer en de opslag van vers vlees in koel- en vrieshuizen valt ook onder de Wet dieren. Overtreding van de voorschriften voor de opvolgende ketenschakels in de verwerkings- en detailhandelfase, waaronder het koelen van producten in deze fase van het proces, worden op grond van de Warenwet gehandhaafd. De Warenwet is echter voor sommige producten al van toepassing voor de verwerkings- en detailhandel fase, zoals voor melk en eieren

Onderstaand zal eerst worden ingegaan op de handhaving van de Wet dieren en vervolgens op de handhaving van de Warenwet. Tot slot komt handhaving via het Wetboek van Strafrecht aan bod.

Handhaving van regelgeving onder verantwoordelijkheid van Ministerie van Economische Zaken

Op grond van de Wet dieren is zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving mogelijk. Sinds de totstandkoming van de Wet dieren is het onder andere mogelijk om bestuurlijke boetes op te leggen. Bij de inwerkingtreding van de Wet dieren is ervoor gekozen om bij de handhaving in beginsel uit te gaan van de bestuurlijke boete.

Bestuurlijke boete

De Wet dieren kent in artikel 8.7 de bevoegdheid toe aan de minister van Economische Zaken (hierna: minister van EZ) om een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder. In het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren is de kern van de regels over de bestuurlijke boete vastgelegd. In de nota van toelichting bij dit besluit is het systeem van de bestuurlijke boete toegelicht. Voor nadere informatie wordt ook verwezen naar deze toelichting¹.

De maximale bestuurlijke boete die op grond van artikel 8.8 van de Wet dieren kan worden opgelegd is ten hoogste € 78.000 per overtreding begaan door een natuurlijke persoon, en ten hoogste € 780.000 per overtreding, begaan door een rechtspersoon of een vennootschap, of, indien dat meer is, 10 procent van de jaaromzet in het boekjaar voorafgaande aan het boekjaar waarin de boete wordt opgelegd. De wet draagt de regering op om nadere regels te stellen over de hoogte van de bestuurlijke boete die kan worden opgelegd.

Een groot aantal voorschriften van de Wet dieren kan met een bestuurlijke boete worden gehandhaafd. De bestuurlijke boete is bedoeld voor overtredingen die relatief eenvoudig kunnen worden geconstateerd en waar zich weinig bijzonderheden voordoen. Op basis van deze overwegingen is ten behoeve van een eenvoudige en effectieve oplegging van de boete in het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren gekozen voor een eenvoudig systeem met vaste boetebedragen binnen het hierboven genoemde wettelijke boetemaximum, onderverdeeld in vijf categorieën die oplopen in hoogte: € 500, € 1500, € 2500, € 5000 en € 10.000. In gevallen waarin toepassing van een bestuurlijke boete niet passend is vanwege de wens hoge boetes op te leggen, bijvoorbeeld in gevallen waarin sprake is van omvangrijke fraude of herhaaldelijk recidiveren, of omdat de overtreder een groot financieel voordeel genoten heeft, komt het strafrecht in beeld met de bijbehorende ruimere opsporingsbevoegdheden en bestraffingsmogelijkheden. De staatssecretaris van Economische Zaken wil de boetecategorieën van de bestuurlijke boetes in de Wet Dieren voor ernstige delicten aanzienlijk verhogen en het besluit hier op aanpassen.

Als criteria voor de indeling van de overtredingen in één van de vijf boetecategorieën worden de ernst van de overtreding en de effectiviteit van de boete gehanteerd. Bij de ernst van de overtreding wordt in de eerste plaats gelet op de belangen die met de naleving van het voorschrift worden gediend: informatievoorziening, dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en milieu. Daarnaast zal een boete voldoende afschrikwekkend moeten zijn. Om die reden zal bij de indeling van de overtredingen waar mogelijk ook rekening worden gehouden met de vraag tot wie de norm gericht is. De nota van toelichting bij het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren bevat de uitgangspunten voor de indeling van overtredingen in de verschillende boetecategorieën.

¹ Stb. 2012, 603.

De basis voor de op te leggen bestuurlijke boetes wordt gevormd door de bedragen die bij de boetecategorieën horen. Bij het vaststellen van de hoogte van die bedragen is uitgegaan van de situatie waarin zich geen bijzondere omstandigheden voordoen. Om recht te kunnen doen aan situaties waarin bijzondere omstandigheden wel aan de orde zijn, is een drietal factoren opgenomen die aanleiding kunnen zijn om het basisbedrag te verhogen binnen de maximaal op te leggen boetes of te verlagen: de (geringe) ernst van de overtreding, de normadressaat en recidive. Bijvoorbeeld bij recidive wordt de boete opgeteld.

De toepassing van de bestuurlijke boete wordt momenteel gefaseerd ingevoerd. Omdat voor bijna alle onderwerpen van de Wet dieren de bestuurlijke boete een nieuwe handhavingsmogelijkheid is, moeten de ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) worden opgeleid in verband met de procedures en rapportages van de bestuurlijke boete. Dit kost enige tijd.

De regeling op grond van de Wet dieren voor de invoering van de bestuurlijke boete op het terrein van de vleesketen en de voedselveiligheid is in voorbereiding. De overtredingen op deze terreinen zullen vooral in de categorieën € 1500, € 2500, of € 5000 worden ingedeeld. Deze boetes kunnen hoger worden. Bijvoorbeeld als sprake is van ernstige gevolgen, kan de boete worden verdubbeld. Deze regeling zal naar verwachting dit voorjaar in werking treden.

Volgens de Algemene wet bestuursrecht komt de opbrengst van de bestuurlijke boete toe aan het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd. Dat is in dit geval de minister van EZ.

Last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 8.5 van de Wet dieren is de minister van Economische Zaken (EZ) bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Deze maatregel is gericht op het ongedaan maken van de overtreding en niet op het bestraffen van de overtreder. Bestuursdwang vindt wel plaats op kosten van de overtreder.

Overige bestuursrechtelijke maatregelen

Naast het opleggen van een bestuurlijke boete en een last onder bestuursdwang is het mogelijk om bestuursrechtelijke maatregelen toe te passen. Op grond van artikel 54 van Verordening (EG) nr. 882/2004² heeft de minister van EZ de bevoegdheid om in geval van het niet naleven van hygiënevoorschriften een maatregel op te leggen die in verhouding staat met de overtreden norm. Deze maatregel kan inhouden dat een erkenning wordt geschorst of wordt ingetrokken. Afhankelijk van de ernst van de geconstateerde overtreding in combinatie met de antecedenten van de overtreder kan tot schorsing worden overgegaan. Tevens zijn op grond van dit artikel nog andere maatregelen mogelijk, zoals het beperken of verbieden van het op de markt brengen, en het invoeren of uitvoeren van diervoeders of dieren.

Sinds 2007 zijn elf erkenningen van slachthuizen en uitsnijderijen geschorst en zijn er drie erkenningen van slachthuizen of uitsnijderijen ingetrokken. Tevens is tweemaal ingegrepen in het slachtproces. 41 keer is geen toestemming verleend voor het slachten van een bepaalde diersoort.

² Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controle op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn

Op grond van de Wet op de economische delicten (artikel 1, onder 1°, juncto artikel 6, onder 1°, hierna verder: WED) is de maximumstraf van opzettelijke overtredingen van een aantal artikelen uit de Wet dieren een gevangenisstraf van zes jaar, een taakstraf of een boete van maximaal € 78.000. Het gaat dan om overtreding van de artikelen 3.1, eerste en tweede lid, onderdelen a, b, d, f, i, j, k, l, m en n en artikel 3.2 van de Wet dieren. In geval van een rechtspersoon of een vennootschap kan voor passende bestraffing worden overgestapt naar een maximumstraf van € 780.000. Als bijkomende straf kan onder andere gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde worden opgelegd, voor een tijd van ten hoogste een jaar (artikel 7 WED). Tevens kan de veroordeelde worden verplicht een geldbedrag aan de Staat te betalen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 8 WED). Het wederrechtelijk verkregen voordeel dient dan wel aantoonbaar te zijn.

Handhaving van regelgeving onder verantwoordelijkheid Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Overtredingen van warenwettelijke voorschriften kunnen zowel bestuurlijk als strafrechtelijk worden afgedaan. De bestuurlijke weg is in 2001 geïntroduceerd en houdt in dat voor een overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de Warenwet een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. In het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten is voor elke overtreding de hoogte van de boete vastgelegd. In artikel 32a, derde lid, van de Warenwet is een aantal gevallen omschreven die vanwege de ernst van de overtreding uitsluitend strafrechtelijk kunnen worden gesanctioneerd. Het gaat dan om opzettelijke of roekeloze overtredingen die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg hebben en als het met de overtreding behaalde economische voordeel aanmerkelijk groter is dan de voor die overtreding voorgeschreven boete. De strafrechtelijke handhaving van warenwettelijke voorschriften geschiedt via de WED. Hieronder volgt een bespreking van de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving van de Warenwet. Bij de bestuursrechtelijke handhaving komt ook het concept wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet in verband met het verhogen van het maximale boetebedrag aan bod.

Bestuursrechtelijke handhaving Warenwet

Bestuurlijke boete

De Warenwet geeft in artikel 32a de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan een overtreder. In de Warenwet is het maximale boetebedrag voor een afzonderlijke overtreding vastgesteld op € 4500. Recentelijk is de ministerraad akkoord gegaan met een wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet. De belangrijkste wijziging is het verhogen van het maximale bedrag naar € 78.000 dat op grond van de Warenwet voor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

De hoogte van de boete per afzonderlijke overtreding is vastgesteld in de bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Bij het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete is onderscheid gemaakt tussen kleine bedrijven en grote bedrijven. Voor het merendeel van de overtredingen is een boete van € 525 vastgesteld voor kleine bedrijven (50 werknemers of minder) en € 1050 voor grote bedrijven (meer dan 50 werknemers). Bij overtreding van enkele bepalingen is een hogere boete vastgesteld (de hoogste boete € 1050 voor kleine bedrijven en € 2100 voor grote

bedrijven). De warenwettelijke voorschriften zijn zeer divers, maar bij nadere beschouwing kan worden vastgesteld dat bij de «normale» overtreding van die voorschriften de mate van ernst van vele van die voorschriften niet zodanig verschilt dat een grote differentiatie in tarieven gelegitimeerd is. Waar overtredingen een duidelijk groter gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens kunnen opleveren, is de hierboven genoemde hogere boete vastgesteld. Een voorbeeld hiervan is overtreding van de voorschriften voor het bereiden van zuigelingenvoeding. Tenslotte kan een aantal factoren aanleiding zijn om het boetebedrag te verhogen binnen de wettelijk vastgelegde maximale boete. Hierbij gaat het om recidive, de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden. De NVWA kan de ondernemer herhaaldelijk eenzelfde boete opleggen, zolang de overtreding niet is hersteld. Indien de ondernemer dan nog niet gaat naleven, kan worden overgegaan naar een last onder bestuursdwang.

Last onder bestuursdwang

Op grond van artikel 32 van de Warenwet is de minister van VWS bevoegd tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Deze bevoegdheid is in 2008 in de Warenwet geïntroduceerd als maatregel om op zeer korte termijn een acute bedreiging van de volksgezondheid weg te nemen. Door de minister van VWS de bevoegdheid toe te kennen bestuursdwang toe te passen, kan indien de situatie daar aanleiding toe geeft, ogenblikkelijk worden opgetreden. Van deze bevoegdheid is sinds 2009 in totaal tachtig keer gebruik gemaakt. Daarbij heeft de NVWA in tien gevallen een besluit tot invordering van een dwangsom genomen.

Overige bestuursrechtelijke bevoegdheden

In de artikelen 32 k tot en met 32 m van de Warenwet is een aantal bestuurlijke bevoegdheden aan de minister van VWS toegekend. Het gaat hierbij om de bevoegdheid tot het instellen van een tijdelijk verbod op het verhandelen van waren ten aanzien waarvan er aanwijzingen bestaan dat zij gevaar opleveren voor de veiligheid of de gezondheid van de mens, inbeslagname en vernietiging van die waren.

Bij het niet-naleven van de Europese verordeningen inzake hygiënische productie van levensmiddelen³ heeft de minister van VWS een aantal specifieke bestuurlijke bevoegdheden. Die bevoegdheden volgen uit artikel 54 van de hiervoor genoemde Verordening (EG) nr. 853/2004. Het gaat hier om de volgende bevoegdheden (artikel 3, tweede lid, onder b, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen):

- schorsen of intrekken van de erkenning van inrichtingen;
- beperken of verbieden van het op de markt brengen van bepaalde eet- en drinkwaren;
- bevelen van de monitoring, het terugroepen, uit de handel nemen of vernietigen van eet- en drinkwaren;
- machtiging verlenen om eet- en drinkwaren aan te wenden voor andere doeleinden dan waarvoor zij oorspronkelijk waren bedoeld; of
- tijdelijk, geheel of gedeeltelijk, gelasten van de sluiting van het betrokken bedrijf.

³ Verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PbEU 2004, L 139) en Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 136).

Artikel 1, onder 4°, van de WED bepaalt dat overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Warenwet, economische delicten zijn. Overtredingen van warenwettelijke voorschriften zijn gekwalificeerd als overtreding (artikel 2, vierde lid, van de WED). Op grond van artikel 6, eerste lid, onder 4°, van de WED wordt degene die een warenwettelijk voorschrift overtreedt, gestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of geldboete van de vierde categorie (maximaal € 19.500). Indien het economisch voordeel echter hoger is, kan een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd (maximaal € 78.000). Op grond van de artikelen 7 en 8 van de WED kunnen ook bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd. Als bijkomende straf kan onder andere gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde worden opgelegd, voor een tijd van ten hoogste een jaar. Een voorbeeld van een maatregel is de verplichting een geldbedrag aan de staat te betalen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel of de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Het wederrechtelijk verkregen voordeel dient dan wel aantoonbaar te zijn. Al deze sancties kunnen alleen door tussenkomst van de rechter worden opgelegd.

Handhaving via Wetboek van Strafrecht

Overtredingen van de regelgeving over voedselveiligheid kunnen gekwalificeerd worden als een «gewoon» strafbaar feit, ook wel «commuun delict» genaamd. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld valsheid in geschrifte en oplichting. Ook titel XXV van het Wetboek van Strafrecht inzake bedrog is relevant.

Tevens stellen de artikelen 174 en 175 van het Wetboek van Strafrecht het strafbaar om waren te verkopen, terwijl bekend is dat die voor het leven of de gezondheid schadelijk zijn

De maximumstraf op dergelijke strafbare feiten volgt uit de desbetreffende bepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Als bijvoorbeeld valsheid in geschrifte wordt gepleegd, staat daarop een maximumstraf van zes jaar of een boete € 78.000. In geval van een rechtspersoon kan voor passende bestraffing worden overgestapt naar een maximumboete van € 780.000,-. Ook op grond van het Wetboek van Strafrecht kan de veroordeelde als bijkomende straf worden verplicht een geldbedrag aan de Staat te betalen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Verhoging bestuurlijke boete

Zoals is aangegeven in het Algemeen Overleg van 14 maart over voedsel fraude is het gelet op het systeem van de bestuurlijke boete in de Wet dieren niet wenselijk om de boete voor één specifiek type overtreding te verhogen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de boetes niet meer in verhouding staan tot de hoogte van de boetes ten opzichte van andere overtredingen. In de Taskforce Voedselvertrouwen wordt gekeken hoe de handhaving en sanctionering zo efficiënt en effectief mogelijk kunnen worden ingezet, waarbij ook wordt gekeken naar de afstemming tussen de Warenwet en de Wet dieren. De staatssecretaris van Economische Zaken wil de boetecategorieën van de bestuurlijke boetes in de Wet Dieren voor ernstige delicten aanzienlijk verhogen en het besluit hier op aanpassen.

Zoals aangegeven in de nota van toelichting bij het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren, zal binnen drie jaar na inwerkingtreding een evaluatie worden uitgevoerd op de effectiviteit en doeltreffendheid van de

bestuurlijke boete. De reden daarvoor is dat er nog slechts zeer beperkt ervaring is opgedaan met de bestuurlijke boete op het terrein van gehouden dieren, namelijk alleen voor het transport van dieren en nog niet met betrekking tot de regels over diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke producten.

2. Strafrechtelijk optreden tegen afnemers van illegale antibiotica

Overtreding van de voorschriften over handel in illegale antibiotica kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een geldboete van maximaal € 78.000. Als de dader een rechtspersoon is, kan deze boete oplopen tot maximaal € 780.000. Dit zijn de maximale straffen die de WED kent. Als sprake is van deelname aan een criminele organisatie, kan daarnaast voor dat feit worden vervolgd. Het Openbaar Ministerie bepaalt de hoogte van de straf die wordt geëist. Over een handhavingsstrategie die kan leiden tot stevige sancties voor de handel in illegale antibiotica wordt momenteel overleg gevoerd met het openbaar ministerie. De inzet van de staatssecretaris van Economische Zaken in dat overleg is dat er gekomen wordt tot passende strafeisen die recht doen aan de ernst van de geconstateerde vergrijpen.

De staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijkema

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers