

Vergaderjaar 2020–2021

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 736

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2020

Overeenkomstig het verzoek van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bied ik uw Kamer hierbij mijn reactie aan op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 28 oktober 2020 (201903064/1/A3) over handhavend optreden wegens overtreding van de Verordening (EU) nr. 995/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 tot vaststelling van de verplichtingen van marktdeelnemers die hout en houtproducten op de markt brengen (hierna: de Europese Houtverordening).

De Europese Houtverordening

De Europese Houtverordening is op 3 maart 2013 in werking getreden. In de Wet natuurbescherming wordt uitvoering gegeven aan deze verordening. De Europese Houtverordening is erop gericht de handel in illegaal gekapt hout te bestrijden en het bestaande EU-beleid te versterken. Zij maakt deel uit van het EU-actieplan over wetshandhaving, goed bestuur en handel in de bosbouw (Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT). Dit actieplan is behalve op het terugdringen van de handel in illegaal gekapt hout op de interne markt ook gericht op verduurzaming van bosbeheer binnen en buiten de Europese Unie.

De verordening is van toepassing op de gehele handelsketen (commerciële activiteiten) en maakt onderscheid tussen marktdeelnemers en handelaren. Marktdeelnemers zijn degenen die hout of houtproducten voor het eerst op de markt brengen, handelaren zijn alle personen die hout of houtproducten op de markt verhandelen met uitzondering van marktdeelnemers en consumenten (niet-commercieel). De verordening is van toepassing op alle houtproducten die vermeld staan in de daarbij opgenomen Annex. Zij kent drie centrale instrumenten, namelijk:

- Een verbod op het op de markt brengen van illegaal gekapt hout.
- Marktdeelnemers moeten in hun werkzaamheden een stelsel van zorgvuldigheidseisen hanteren. Door middel van dit stelsel moeten

marktdeelnemers zichtbaar maken hoe zij het risico hebben geminimaliseerd dat het hout of houtproduct dat zij op de markt brengen mogelijk illegaal is gekapt of van illegaal gekapt hout is gemaakt.

- Handelaren moeten administratie houden van hun leveranciers en afnemers («traceerbaarheid» binnen de interne markt).

Lidstaten houden toezicht op de naleving van de Europese Houtverordening en wijzen daarvoor een bevoegde autoriteit aan die rechtstreeks toezicht op marktdeelnemers en handelaren houdt. Nederland heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) aangewezen als bevoegde autoriteit. De NVWA ziet er met name op toe dat marktdeelnemers een stelsel van zorgvuldigheidseisen hanteren en dat het stelsel op de juiste manier wordt toegepast.

Het geschil

De zaak die bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aan de orde was, vond zijn oorsprong in het verzoek van Greenpeace in 2014 aan de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken om handhavend op te treden tegen een aantal bedrijven waar naar bevindingen van Greenpeace sprake was van het op de markt brengen van illegaal hout. De bedrijven hebben een waarschuwing gekregen, maar er is geen herstelsanctie, zoals een last onder dwangsom, opgelegd. Greenpeace heeft gevraagd handhavend op te treden. Dat verzoek is destijds door de toenmalige Staatssecretaris afgewezen. Nadat de Staatssecretaris ook het bezwaar van Greenpeace tegen de afwijzing van het handhavingsverzoek ongegrond had verklaard, heeft Greenpeace beroep ingesteld bij de Rechtbank Amsterdam. Bij uitspraak van 4 juli 2017 heeft de rechtbank het beroep van Greenpeace gegrond verklaard en de Staatssecretaris opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Inmiddels behoort het dossier tot de portefeuille van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Bij besluit van 30 oktober 2017 heb ik beslist op het bezwaar van Greenpeace. Het bezwaar van Greenpeace is daarbij gedeeltelijk gegrond verklaard. De Rechtbank Amsterdam heeft vervolgens het beroep van Greenpeace gericht tegen de beslissing op bezwaar van 30 oktober 2017 gegrond verklaard en vastgesteld dat de Minister het verzoek om handhavend op te treden ten onrechte heeft afgewezen. Voor mij is dat reden geweest om tegen deze uitspraak hoger beroep in te stellen bij de Afdeling.

De vraag die in de beroepsprocedure voorlag was of de Minister bij de heroverweging van het besluit om geen herstelsancties op te leggen rekening mag houden met nieuwe feiten, en omstandigheden mocht betrekken van ná dat eerdere afwijzingsbesluit. De vraag is op basis van welke feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan bij beslissing op bezwaar moet beoordelen of hij (alsnog) handhaaft, met name of hij nog – of alsnog – de bevoegdheid heeft tot oplegging van herstelsancties, die immers alleen voor de toekomst opgelegd kunnen worden; alles in het licht van het gegeven dat het EU-recht doeltreffendheid, afschrikking en evenredigheid eist.

Uitspraak

De Afdeling heeft geoordeeld dat de Minister bij een heroverweging van het eerdere besluit rekening moet houden met oude omstandigheden, de stand van zaken zoals die was bij het eerdere besluit, maar ook met nieuwe ontwikkelingen. Als er een overtreding is, moet die worden beëindigd of moet worden voorkomen dat die wordt herhaald. De Minister moet de heroverweging gebruiken om te beoordelen of een

maatregel noodzakelijk is. Als dat het geval is, dan moet de maatregel doeltreffend en evenredig zijn. De Afdeling heeft voor drie bedrijven die al lange tijd geen hout meer importeren geoordeeld dat het opleggen van een herstelsanctie geen zin meer heeft en geen doel treft.

Voor twee andere bedrijven lijkt het erop dat zij nog wel hout importeren. Voor deze twee bedrijven moet, op grond van de uitspraak van de Afdeling, ik in een nieuwe besluit alsnog beoordelen of ik een herstelsanctie kan en moet opleggen.

Betekenis voor de handhaving en vervolg

De uitspraak geeft duidelijkheid over de zorgvuldigheidsverplichting van marktdeelnemers. Deze uitleg van de Afdeling zal ik ook kenbaar maken aan de marktdeelnemers. In de Europese Houtverordening is een zorgvuldigheidsverplichting voor marktdeelnemers opgenomen. In de uitspraak van de Afdeling is bepaald dat de hoedanigheid van marktdeelnemer in elk geval aanvangt op het moment dat een natuurlijke of rechtspersoon hout of houtproducten voor de eerste maal op de interne markt brengt met het oog op distributie of gebruik in het kader van een handelsactiviteit, en niet eindigt op het moment dat het hout of het houtproduct voor het eerst op de interne markt is gebracht. De Afdeling acht het wenselijk een bewijsvermoeden te hanteren, dat inhoudt dat degene die voor de eerste maal hout of houtproducten op de interne markt heeft geleverd en daarmee marktdeelnemer wordt, wordt vermoed die hoedanigheid gedurende twee jaar te behouden. Het staat de betreffende ondernemer echter vrij het bewijs te leveren dat hij die hoedanigheid eerder heeft verloren, bijvoorbeeld door aannemelijk te maken dat de eerste levering een éénmalig of anderszins incidenteel karakter had.

Met deze uitspraak is voor een ieder die voor het eerst hout of houtproducten op de interne markt levert kenbaar dat op hem gedurende die termijn in beginsel de zorgvuldigheidsverplichting rust.

In de periode waarin een natuurlijke of rechtspersoon de hoedanigheid van marktdeelnemer heeft, dient de betreffende marktdeelnemer een stelsel van zorgvuldigheidseisen te handhaven en te evalueren. Daarnaast dient een marktdeelnemer dat stelsel van zorgvuldigheidseisen ook daadwerkelijk toe te passen op het moment dat hij hout of houtproducten op de markt brengt.

Met de uitleg van de Afdeling kan ik handhaven op de hiervoor genoemde verplichtingen voor marktdeelnemers. Indien marktdeelnemers binnen twee jaar nadat zij voor het eerst hout hebben geïmporteerd geen zorgvuldigheidsstelsel in hun bedrijfsvoering hebben en deze niet hebben geëvalueerd, kan ik daarvoor een herstelsanctie opleggen in de vorm van een last onder dwangsom ter beëindiging van de overtreding. De vraag of zij op dat moment hout importeren is daarbij niet relevant. Deze last onder dwangsom ter beëindiging van de overtreding kan worden opgelegd naast een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling, wanneer een marktdeelnemer de verplichting overtrad om het zorgvuldigheidsstelsel toe te passen op het moment dat hij hout importeert, omdat dit afzonderlijke overtredingen betreft. Ik zal de uitleg van de Afdeling ook kenbaar maken aan de Europese Commissie: de Commissie voert momenteel ook een zogenaamde «fitness check» uit van de Europese Houtverordening.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten