

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:738
Datum uitspraak	11 maart 2020
Inhoudsindicatie	Deze conclusie gaat over de weigering door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit om in te gaan op het verzoek van Greenpeace tot handhaving van de EU-Houtverordening jegens een aantal houtimporterende bedrijven die in het verleden hout hebben geïmporteerd zonder de door die Verordening vereiste voorzorg te betrachten om te voorkomen dat illegaal gekapt hout op de interne markt komt. De vraag is op basis van welke feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan bij besluit 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.

Persbericht

Conclusie staatsraad advocaat-generaal over herstelsancties

Tegen een besluit om al dan niet een herstelsanctie als een dwangsom of bestuursdwang op te leggen, kunnen bezwaarschriften worden ingediend. Het bestuursorgaan moet zijn beslissing dan heroverwegen. Die heroverweging moet doeltreffend en evenredig zijn, omdat sancties doeltreffend en evenredig moeten zijn.

Daarbij is geen duidelijke keuze te maken tussen ex tunc heroverwegen (naar de situatie van toen) en ex nunc heroverwegen (naar de actuele situatie). Bij de formulering van de EU-Houtverordening is niet goed nagedacht over de handhaafbaarheid en de Nederlandse wetgever heeft onvoldoende sancties ingevoerd. Dat en meer staat in de conclusie van staatsraad advocaat-generaal Wattel die hij vandaag (11 maart 2020) heeft uitgebracht.

Herstelsanctie

Als iemand een bestuursorgaan vraagt om op te treden tegen een overtreding, dan kan het

bestuursorgaan besluiten om een herstelsanctie op te leggen. Maar het bestuursorgaan kan daar ook van afzien. Dat laatste gebeurde in de zaak die aanleiding was voor de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak om de conclusie te vragen.

Verzoek aan staatsraad advocaat-generaal

Greenpeace had de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gevraagd om op te treden tegen Nederlandse houtbedrijven die hout importeren uit onder andere de Amazone. Het hout is daar mogelijk illegaal gekapt. De minister waarschuwde verschillende bedrijven, maar legde geen herstelsancties op. Greenpeace maakte daar bezwaar tegen, maar de minister handhaafde haar besluit. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak vroeg staatsraad advocaat-generaal Wattel om in een conclusie in te gaan op dit soort situaties, waarin ook na heroverweging in bezwaar is geweigerd een herstelsanctie op te leggen voor de overtreding van de EU-Houtverordening.

Inhoud van de conclusie

Volgens Wattel moeten herstelsancties effectief en evenredig zijn. De heroverweging van besluiten om al dan niet zulke sancties op te leggen moet daarom tot effectieve en evenredige sancties leiden. Het gaat erom dat de te handhaven norm daadwerkelijk wordt toegepast. Daarom zijn het doel en de strekking van die norm bepalend voor de vraag welke feiten, welke omstandigheden en welk beleid als relevant in de heroverweging moeten worden betrokken. Dat betekent doorgaans dat het bestuursorgaan 'zowel het toen als het nu als alles eromheen en tussenin moet meewegen', aldus de staatsraad advocaat-generaal. Hij gaat daarnaast in op andere vraagpunten, zoals het opleggen van een sanctie om herhaling van een overtreding te voorkomen.

Wattel constateert ten slotte dat in Nederland geen bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd voor overtredingen van de Europese Houtverordening. Het is volgens hem in strijd met het EU-recht als het OM ervoor kiest bedrijven niet te vervolgen voor overtredingen van de Houtverordening, zoals in deze zaak. Ook meent hij dat de minister meer gebruik zou kunnen maken van de mogelijkheid van het terughalen van hout uit de markt. Verder verdient het volgens hem aanbeveling om de bewijslast om te keren bij de vraag of houtimporteurs de benodigde voorzorg hebben betracht.

Verdere verloop van de procedure

Partijen die bij deze procedure zijn betrokken, krijgen eerst de mogelijkheid om op deze conclusie te reageren. Hierna zal een grote kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak uitspraak doen in deze zaak. De grote kamer bestaat uit vijf staatsraden, onder wie de president en een raadsheer van het College van Beroep voor het bedrijfsleven, onder voorzitterschap van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. De conclusie van de staatsraad advocaat-generaal geeft voorlichting aan de Afdeling bestuursrechtspraak, maar bindt haar niet.