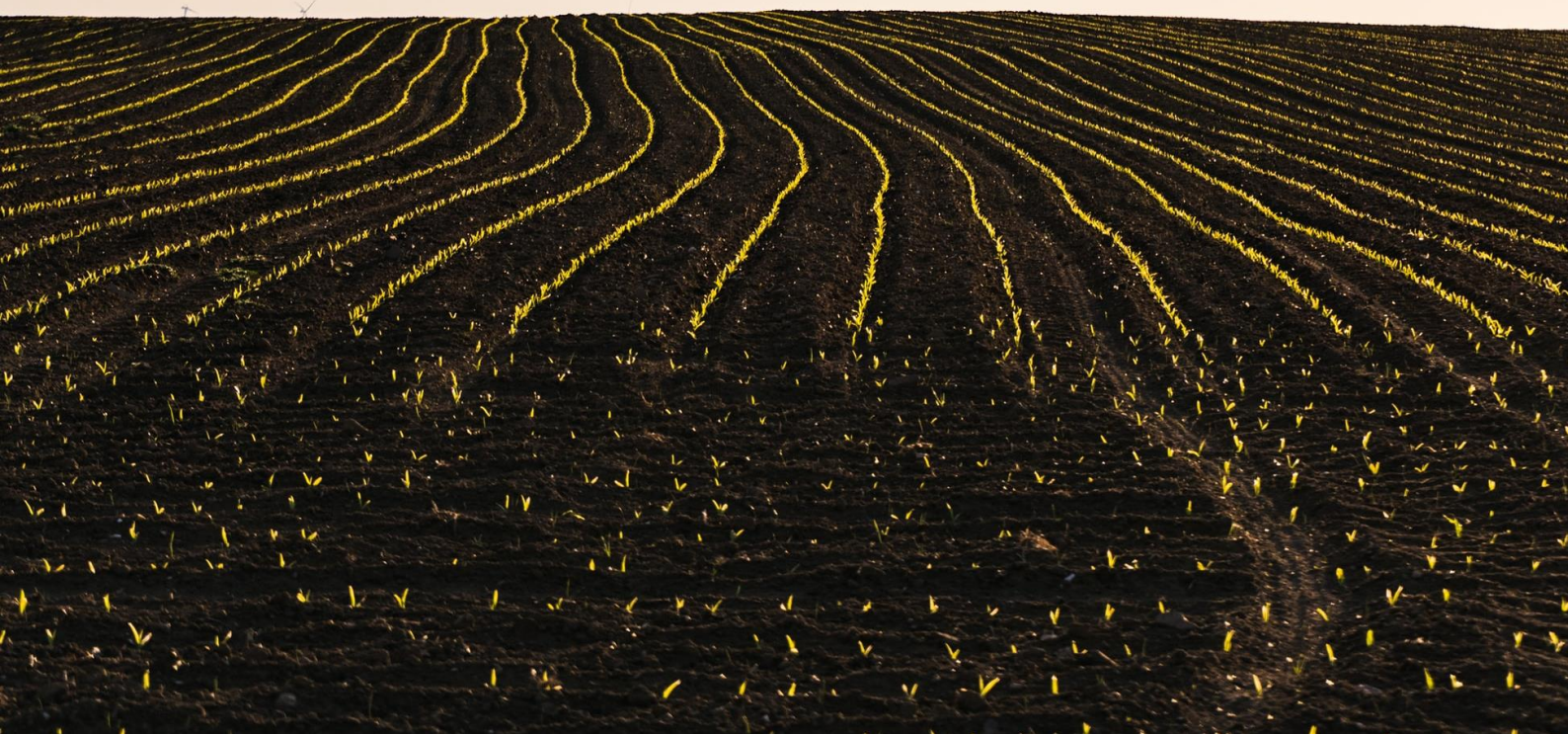


# Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW

Eindrapport



**KWINK**  
GROEP

# Evaluatie van het handhavingsinstrumentarium gebaseerd op de ZPW en de LKW

Eindrapport

Den Haag, 16 / 03 / 2022

Auteurs: Pauline Modderman  
Bastiaan Smeets  
Daniëlle Kortleve  
Maarten Noordink

*Met medewerking van Arnt Mein en Paul van Dijk*

# Samenvatting

## Aanleiding en doel

In Nederland zijn zes instanties belast met de handhaving van de kwaliteitsregelgeving in de (biologische) plantaardige, zuivel- en pluimveesectoren.<sup>1</sup> Eerder uitgevoerde onderzoeken, rechterlijke uitspraken en de afhandeling van een pootgoedfraudezaak vormen de aanleiding voor een evaluatie gericht op het handhavingsinstrumentarium waarmee deze instanties kunnen optreden tegen overtredingen. Het doel van deze evaluatie is inzicht krijgen in het huidige handhavingsinstrumentarium, te beoordelen in hoeverre dit voldoende functioneert en oplossingsrichtingen te formuleren voor eventuele knelpunten.

## Aanpak

Er is een documentenstudie uitgevoerd om inzicht te krijgen in het huidige handhavingsinstrumentarium op grond van de kwaliteitsregelgeving. Parallel hieraan zijn gesprekken gevoerd met de betrokken instanties en andere relevante stakeholders zoals de NVWA, het ministerie van LNV en brancheorganisaties. Deze gesprekken zijn benut om ervaringen vanuit de praktijk toe te voegen aan de feitelijke weergave volgend uit de documentenstudie. Het onderzoeksteam heeft de verkregen informatie geduid en geanalyseerd door deze in juridische en beleidsmatige context te plaatsen. De conclusies van deze evaluatie zijn daarmee gestoeld op feitelijke informatie, ervaringen uit de praktijk en de professionele duiding van de onderzoekers. De conclusies van deze evaluatie zijn vervolgens waar nodig voorzien van mogelijke oplossingsrichtingen.

Op verschillende momenten in de hiervoor beschreven aanpak is contact geweest met betrokkenen uit de praktijk. De zes instanties, de NVWA en het ministerie van LNV waren vertegenwoordigd in een begeleidingscommissie die gedurende de evaluatie vier keer bijeen is gekomen. In deze bijeenkomsten heeft de begeleidingscommissie gereageerd op de analyse van de onderzoekers op grond van de verzamelde informatie en de daaruit voortvloeiende mogelijke oplossingsrichtingen. De begeleidingscommissie heeft feitelijke onjuistheden aangedragen en reflecties meegegeven, die het onderzoeksteam vervolgens onafhankelijk heeft verwerkt.

## Conclusies

Eerdere evaluaties en onderzoeken laten zien dat het stelsel van toezicht en handhaving in de praktijk over het geheel genomen goed functioneert. Ook deze evaluatie onderschrijft dit beeld. De instanties hebben op grond van de ZPW en de LKW de beschikking over een breed spectrum aan handhavingsinstrumenten, in het bestuursrecht en tuchtrecht. De instanties kunnen zaken doorzetten naar de NVWA (inspectie of IOD) of het OM, zodat ook vervolging via het strafrecht mogelijk is. De instanties geven aan dat sancties of voornemens tot sancties die gericht zijn op het uit de markt halen van een leverancier of partijen dan wel het blokkeren van partijen veelal het effectiefst zijn. Het grootste effect zit in het voorkomen van niet-naleving. Het gebeurt relatief weinig dat er overschrijdingen van kwaliteitsnormen voorkomen waartegen moet worden opgetreden.

Het voorgaande neemt niet weg dat de instanties in de praktijk knelpunten ervaren of dat vraagtekens te zetten zijn bij de huidige wet en -regelgeving en het stelsel zoals die daarin is vastgelegd.

- We constateren overkoepelend dat de historische groei van het stelsel ertoe heeft geleid dat er een **complex en onoverzichtelijk geheel van wet- en regelgeving** is ontstaan. De knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen zijn (deels) het gevolg van die complexiteit.

---

<sup>1</sup> De kwaliteitsregelgeving betreft de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW). De NAK, Naktuinbouw, de BKD, het KCB (plantaardig), Skal (biologisch) en het COKZ (zuivel en pluimvee) ontlenen hun handhavingsinstrumentarium (mede) aan deze regelgeving.

- De knelpunten die de instanties in de praktijk ervaren liggen met name op het vlak van de **handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving**. We stellen dat mede als gevolg van de complexe en onoverzichtelijke regelgeving (gelaagd, Europees, nationaal, reglementen) onduidelijkheid en twijfel is ontstaan over de vraag of de juridische grondslag voor de inzet van instrumenten in gevallen op juiste wijze is geborgd en dus op juiste wijze in wet- en regelgeving is vastgelegd. Deze twijfel doet afbreuk aan de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de instanties.
- Wat betreft de **toereikendheid van het instrumentarium** is een klein aantal concrete casussen naar voren gebracht waarbij een instantie niet effectief kon optreden omdat er een instrument ontbrak. De meeste instanties ervaren hun handhavingsinstrumentarium grotendeels als toereikend voor de overtredingen waartegen ze bevoegd zijn op te treden (namelijk het KCB, de BKD, het COKZ en Naktuinbouw). De NAK en Skal ervaren wel knelpunten op dit punt.
- Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat de samenwerking tussen de NVWA (inspectie en IOD) en de instanties bij **opvolging van (mogelijke) overtredingen** is verbeterd, maar dat de keten van toezicht en handhaving nog niet optimaal werkt.
- Waar het gaat over de **inzet van het handhavingsinstrumentarium** (de beschikbare expertise en middelen om het instrumentarium toe te passen) constateren we dat de instanties in de praktijk weinig concrete knelpunten ervaren. Wel stellen we in het algemeen dat de complexiteit van het stelsel zoals neergelegd in wet- en regelgeving vraagt om een breed bewustzijn en brede kennis bij de medewerkers van de instanties.
- Waar het gaat over de **manier waarop de toezichtsbevoegdheden zijn belegd** concluderen we dat de instanties op papier zbo zijn (met een zelfstandig karakter en niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister), maar dat in de praktijk nog overblijfselen zijn te vinden van de organisaties waaruit de instanties zijn ontstaan: de instanties zijn gemandateerd tot het opleggen van herstelsancties (en hebben dus niet zelf deze bevoegdheid) en een aantal van de instanties maakt gebruik van tuchtrecht.

### Oplossingsrichtingen

De conclusies van deze evaluatie leiden tot de volgende mogelijke oplossingsrichtingen:

- **Complexiteit van de wet- en regelgeving.** Voor de lange termijn doen we de aanbeveling om de LKW en de ZPW te vereenvoudigen en op eenduidige wijze in te delen of zelfs samen te voegen tot een wet met kwaliteitsregelgeving. Behalve een duidelijk raamwerk, wordt ook aanbevolen de relatie met de Europese regelgeving duidelijker in beeld te brengen.
- **Handhaafbaarheid wet- en regelgeving.** De knelpunten op het vlak van de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving zouden deels opgelost kunnen worden bij de herziening van de wet- en regelgeving. Daarnaast is een aantal (mogelijke) oplossingsrichtingen geformuleerd voor specifieke knelpunten die de instanties in de praktijk ervaren.
- **Toereikendheid handhavingsinstrumentarium.** Redenerend vanuit de knelpunten die de instanties in de praktijk ervaren en hier maatwerkoplossingen voor bieden, is het mogelijk maken van een bestuurlijke boete voor alleen de NAK een oplossing. Redenerend vanuit uniformiteit en het stelsel als geheel is een mogelijke oplossingsrichting om de bestuurlijke boete voor alle instanties mogelijk te maken.
- **Opvolging van (mogelijke) overtredingen.** Om de opvolging van (mogelijke) overtredingen te optimaliseren verdient het aanbeveling om een interventiestrategie op te stellen. Daarnaast bevelen we de zes instanties en de NVWA aan om structureel af te stemmen en afspraken te maken, zodat tijdig bekend is wat er bij beide partners speelt, wat er verandert in mogelijke prioriteit- en capaciteitstelling en welke behoefte er over en weer is.

# Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Doel en afbakening	8
1.3. Onderzoeksvragen	8
1.4. Aanpak	9
1.5. Leeswijzer	9
2. Juridisch kader	11
2.1. Wettelijke grondslag	11
2.2. Aard organisatie	11
2.3. Toezicht en handhaving	12
3. Beschrijving en knelpunten per instantie	15
3.1. NAK	15
3.2. Naktuinbouw	18
3.3. BKD	21
3.4. KCB	24
3.5. Skal	26
3.6. COKZ	29
4. Probleemanalyse	31
4.1. Complexiteit van de wet- en regelgeving	31
4.2. Specifieke knelpunten	32
4.2.1. Handhaafbaarheid wet- en regelgeving	32
4.2.2. Toereikendheid handhavinginstrumentarium	33
4.2.3. Opvolging van (mogelijke) overtredingen	37
4.2.4. Inzet van het handhavinginstrumentarium	39
4.2.5. Overig	40
5. Conclusies en oplossingsrichtingen	41
5.1. Conclusies	41
5.2. Oplossingsrichtingen	43

5.2.1. Complexiteit wet- en regelgeving	43
5.2.2. Handhaafbaarheid wet- en regelgeving	43
5.2.3. Toereikendheid handhavingsinstrumentarium	44
5.2.4. Opmenging van (mogelijke) overtredingen	46
Bijlagen	47
A. Veelgebruikte afkortingen	47
B. Samenstelling begeleidingscommissie	48
C. Gesprekspartners	49
D. Bronnenlijst	50
E. Uitspraken CBb	51

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding

Deze evaluatie heeft betrekking op de kwaliteitsregelgeving, bestaande uit de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005 (ZPW) en de Landbouwkwaliteitswet (LKW). Er zijn zes instanties<sup>2</sup> (die zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn) die hun handhavingsmogelijkheden omtrent kwaliteit (gedeeltelijk) baseren op deze wetgeving: de NAK, Naktuinbouw, de BKD, het KCB, Skal en het COKZ.<sup>3</sup> De verschillende instanties ervaren, in meer of mindere mate, knelpunten in de handhaving.

De aanpak van pootgoedfraude vormt de directe aanleiding voor de evaluatie. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in antwoord op Kamervragen over pootgoedfraude aangegeven het handavingsinstrumentarium van de kwaliteitsregelgeving te willen evalueren.<sup>4</sup> Daarnaast geven de uitkomsten van verschillende onderzoeken en rechterlijke uitspraken aanleiding om onderzoek te doen naar het beschikbare handavingsinstrumentarium en de toepassing daarvan.

Bij de vijfjaarlijkse beleidsevaluatie van Skal is geconstateerd dat er aandachtspunten zijn op het gebied van handhaving.<sup>5</sup> Daarnaast is recentelijk een auditrapport van de Europese Commissie verschenen, waarin weliswaar wordt geconstateerd dat Nederland een goed gestructureerd controlesysteem kent ten aanzien van de biologische productie, maar waarin ook aanbevelingen worden meegegeven ten aanzien van handhaving.<sup>6</sup>

In de vijfjaarlijkse beleidsevaluaties van het COKZ<sup>7</sup> en Skal is de samenwerking tussen de instanties en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) genoemd als aandachtspunt, hetgeen onder andere verband houdt met handhaving (bijvoorbeeld in de zin van rapporten van bevindingen en afdoende capaciteit). De NVWA is naast de instanties aangewezen als toezichthouder voor de ZPW en de LKW. De NVWA houdt zich in beginsel niet bezig met het reguliere toezicht en controles (dat doen de instanties), met uitzondering van de kwaliteitscontroles op groenten en fruit in het retailstadium.<sup>8</sup> De NVWA heeft opsporingsbevoegdheid voor beide wetten. Indien een opsporingsonderzoek aan de orde is, wordt dit vanuit de NVWA opgepakt door de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's) van de Divisie Inspectie of door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) (beide onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM)).

Ook zijn door twee recente uitspraken van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb) bij zowel de NAK als de BKD knelpunten geconstateerd in het kunnen optreden tegen overtredingen van de regelgeving.

---

<sup>2</sup> In de kwaliteitsregelgeving wordt met verschillende termen verwezen naar deze instanties (keuringsdiensten, keuringsinstellingen, controle-instanties, instanties etc.). Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport kiezen we voor de term 'instanties'.

<sup>3</sup> Skal voert controlerende activiteiten uit ten aanzien van het gehele biologische productieproces. De andere instanties richten zich op specifieke producten. Ook ten aanzien van deze activiteiten die de instanties ondernemen in het kader van toezicht en handhaving bestaan verschillende termen (keuren, inspecteren, certificeren, controleren etc.). Ten behoeve van de leesbaarheid van dit rapport kiezen we voor de term 'controleren'. De context van het COKZ verschilt van de andere instanties, aangezien zij onder de Wet dieren valt. Echter, het tuchtrecht van het COKZ is gebaseerd op de LKW en daarmee relevant voor deze evaluatie, zij het dat alleen dit onderwerp (tuchtrecht) vanuit het perspectief van het COKZ is betrokken in deze evaluatie.

<sup>4</sup> Aangangsel van de Handelingen 2019-2020 nr. 763.

<sup>5</sup> KWINK groep (2018). Evaluatie Skal Biocontrole.

<sup>6</sup> Europese Commissie (2020). Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 19 november 2019 tot en met 27 november 2019 ter beoordeling van de controlesystemen voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten.

<sup>7</sup> KWINK groep (2021). Evaluatie COKZ.

<sup>8</sup> Deze evaluatie is gericht op het handavingsinstrumentarium dat de genoemde instanties hebben op grond van de ZPW en LKW en gaat daarom verder niet in op de kwaliteitscontrole groenten en fruit die de NVWA uitvoert in het retailstadium.

## 1.2. Doel en afbakening

Het doel van deze evaluatie is om:

1. Inzicht te krijgen in de verschillende handhavingsinstrumenten van de volgende instanties: Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK), Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw), Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD), Stichting Skal Biocontrole (Skal) en Stichting Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) binnen de ZPW en LKW.
2. Vervolgens te beoordelen of dit handhavingsinstrumentarium nog voldoende functioneert en daarmee te beoordelen of dit ook een efficiënt en doelmatig sanctieregime vormt, mede in de context van de fytosanitaire handhaving.
3. Daarbij concrete aanbevelingen aan te reiken voor eventuele aanpassingen en verbetervoorstellen als daartoe aanleiding is binnen het wetgevingskader.

Dit onderzoek beperkt zich tot het evalueren van de handhavingsinstrumenten gebaseerd op de kwaliteitsregelgeving, bestaande uit de ZPW en de LKW (met uitzondering van de in de ZPW opgenomen civielrechtelijke handhaving van kwekersrechten tussen private partijen, aangezien het onderzoek alleen is gericht op het systeem van toezicht en handhaving door de overheid). Andere Europese en nationale wetgeving vormen de context waarin de instanties functioneren, maar worden als zodanig niet geëvalueerd.<sup>9</sup>

Binnen het huidige stelsel bestaan de handhavingsinstrumenten uit bestuursrechtelijke handhaving (bijvoorbeeld herstelsancties, intrekken van een erkenning, maar geen bestuurlijke boete), tuchtrechtelijke handhaving (zoals berisping of boete) en strafrechtelijke handhaving.

## 1.3. Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn:

1. Wat is er aan handhavingsinstrumentarium beschikbaar bij de zes verschillende instanties en de NVWA?
2. Zijn de huidige handhavingsinstrumenten als geheel toereikend en als een van de instanties een overtreding vaststelt, heeft zij dan die instrumenten ter beschikking die een efficiënte handhaving mogelijk maken?
3. In hoeverre zijn de toezichtsbevoegdheden met het oog op de naleving van de beide wetten bij de verschillende spelers (minister, de instanties, NVWA, NVWA-IOD, OM) logisch belegd?
4. Welke combinatie van sanctiestelsels (strafrecht en/of tuchtrecht en/of bestuursrecht) is gewenst en waarom?
5. Beschikken de instanties over voldoende expertise en middelen om tot een efficiënte toepassing van de handhavingsinstrumenten te komen? (Hierbij wordt gedacht aan de financiële middelen, kennis en personele inzet).
6. Welke adviezen stelt opdrachtnemer voor om mogelijke knelpunten op te lossen?

---

<sup>9</sup> De afbakening van deze evaluatie houdt ook in dat die zich beperkt tot de handhaving op kwaliteitsaangelegenheden. Zo wordt bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het staken van keuringen in geval van wanbetaling niet als onderdeel van deze evaluatie beschouwd, maar slechts als context.



## 1.4. Aanpak

Ten behoeve van deze evaluatie zijn verschillende, elkaar aanvullende onderzoeksmethoden ingezet om relevante feiten en percepties te verzamelen met het oog op de te beantwoorden onderzoeksvragen.

Door middel van **documentenonderzoek** is de huidige situatie rondom het handhavingsinstrumentarium in kaart gebracht. Hiertoe zijn onder andere geraadpleegd: relevante wet- en regelgeving, uitspraken van het Cbb en documenten specifiek ten aanzien van de instanties (zoals jaarverslagen).<sup>10</sup> Met een **informatie-uitvraag** zijn vervolgens gericht gegevens opgevraagd bij de instanties zodat een beeld ontstaat van de daadwerkelijke inzet van handhavingsinstrumenten in de laatste vijf jaren.

De informatie volgend uit het documentenonderzoek en de informatie-uitvraag vormen gezamenlijk het aanvangspunt voor de serie **verdiepende gesprekken** die daarna zijn gevoerd.<sup>11</sup> Gedurende deze evaluatie zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de instanties (zowel met de directies als met de juridische afdelingen), (beleids)medewerkers van het ministerie van LNV en EZK, medewerkers van de NVWA en met vertegenwoordigers van zes brancheorganisaties.<sup>12</sup>

Voor deze evaluatie is een **begeleidingscommissie** bestaande uit vertegenwoordigers van de zes instanties, de NVWA en het ministerie van LNV samengesteld.<sup>13</sup> De onderzoekers hebben tijdens (digitale) bijeenkomsten aan de begeleidingscommissie gepresenteerd over de algehele voortgang, probleemanalyse en oplossingsrichtingen. In deze bijeenkomsten heeft de begeleidingscommissie gereageerd op de analyse van de onderzoekers en de daaruit voortvloeiende mogelijke oplossingsrichtingen. De begeleidingscommissie heeft feitelijke onjuistheden aangedragen en reflecties meegegeven, die het onderzoeksteam vervolgens onafhankelijk heeft verwerkt.

De op basis van deze onderzoeksmethoden verkregen informatie is door het onderzoeksteam geanalyseerd. De **analyse** betreft de feitelijke informatie en ervaringen volgend uit de praktijk van de instanties en voegt daar een professionele duiding aan toe door deze in juridische en beleidsmatige context te plaatsen. Vanuit beide invalshoeken zijn (mogelijke) knelpunten waargenomen, die gecategoriseerd zijn en voorzien van oplossingsrichtingen of aanbevelingen daartoe.

## 1.5. Leeswijzer

Omwille van de leesbaarheid is ervoor gekozen om bepaalde termen te uniformeren. De kwaliteitsregelgeving bevat termen als keuringsdiensten, keuringsinstellingen, controle-instanties, controle-autoriteiten en instanties. In dit rapport gebruiken we de overkoepelende term 'instanties' voor de NAK, Naktuinbouw, de BKD, het KCB, Skal en het COKZ. Ook ten aanzien van de activiteiten die de instanties verrichten in het kader van toezicht en handhaving bevat de kwaliteitsregelgeving verschillende termen zoals keuren, inspecteren, certificeren en controleren. In dit rapport gebruiken we de overkoepelende term 'controleren' voor deze activiteiten. Voor beide geüniformeerde termen geldt dat we deze gebruiken tenzij voor een goed begrip van een tekst het gebruik van een specifiekere term wenselijk is.

<sup>10</sup> Zie bijlage D voor de belangrijkste in deze evaluatie geraadpleegde documenten.

<sup>11</sup> Zie bijlage C voor de gesprekspartners.

<sup>12</sup> Omwille van de beschikbare tijd voor de gesprekken met brancheorganisaties, is de begeleidingscommissie een selectie overeengekomen die de variëteit van bedrijfssectoren afdoende weerspiegelt.

<sup>13</sup> Zie bijlage B voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het **juridisch kader** waarbinnen de instanties opereren. Dit kader helpt bij het analyseren en duiden van de (mogelijke) knelpunten in de handhaving en bij het ontwerpen van oplossingsrichtingen. Hoofdstuk 3 bevat een **beschrijving van de knelpunten** die door de instanties naar voren zijn gebracht. In hoofdstuk 4 volgt de **probleemanalyse**. Daarin analyseren en duiden we de door de instanties ingebrachte knelpunten gezien vanuit zowel de praktijk als vanuit het stelsel en voegen daaraan onze professionele duiding toe. De probleemanalyse vormt de basis voor de **conclusies en oplossingsrichtingen** die in hoofdstuk 5 zijn beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen generieke en instantiespecifieke oplossingen.

## 2. Juridisch kader

Voordat een antwoord gegeven kan worden op de onderzoeksvragen, is het van belang de instanties te duiden binnen het bestuurlijk bestel: wat is de aard van de instanties, binnen welk juridisch kader bewegen zij zich, wat is de juridische duiding van de taken en welk recht is van toepassing? Dit is juist van belang omdat de instanties een lange historie hebben waarin zij zijn gegroeid van brancheorganisatie tot organen met publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit kader helpt bij het analyseren van de bevindingen.

### 2.1. Wettelijke grondslag

De instanties zijn privaatrechtelijke rechtspersonen en in de ZPW en de LKW aangewezen als zelfstandige bestuursorganen. De taken en bevoegdheden van de instanties zijn opgenomen in Europese regelgeving en de LKW of ZPW inclusief onderliggende besluiten en regelingen. Bij zowel de LKW als de ZPW is sprake van een gelaagde structuur met onderlinge verwijzingen. Materiële normen zijn opgenomen in de Europese verordeningen en – zij het beperkt – in de nationale regels. De materiële normen worden door de instanties veelal uitgewerkt in eigen reglementen, aanwijzingen of beleidsregels.

Behalve direct toedelen van taken en bevoegdheden, zijn ook taken gemandateerd. In het Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021 is onder andere de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang gemandateerd aan de instanties (met uitzondering van Skal). Het COKZ is hierin niet opgenomen omdat zij haar bevoegdheden aan andere wet- en regelgeving ontleent.

De LKW en onderliggende regelgeving bevat voornamelijk proces- en bevoegdheidsbepalingen. De inhoudelijke normen zijn opgenomen in Europese regelgeving en rechtstreeks van toepassing. De context van het COKZ verschilt van de andere instanties, aangezien zij onder de Wet dieren valt. Echter, het tuchtrecht van het COKZ is gebaseerd op de LKW en daarmee relevant voor deze evaluatie. De context van Skal betreft onder andere de Europese biologische verordening (verordening (EG) 834/2007, per 1 januari 2022 vervangen door verordening (EU)2018/848). Voor de andere vier instanties zijn onder andere de Plant Health Regulation (verordening (EU)2016/2031) en de Plantgezondheidswet van belang voor de context.

Voor de ZPW en onderliggende regelgeving geldt dezelfde gelaagde opbouw en structuur als in de LKW. In deze wet- en regelgeving zijn naast proces- en bevoegdheidsbepalingen ook handhavingsmaatregelen opgenomen.

### 2.2. Aard organisatie

Uit de voor deze evaluatie relevante wetgeving (ZPW en LKW) volgt dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen van toepassing is op de NAK en Naktuinbouw (artikel 24 ZPW) en de BKD, het KCB, het COKZ en Skal (artikel 8a LKW).

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) die van toepassing is op het handelen van bestuursorganen, onderscheidt zogeheten a- en b-organen. Een a-orgaan is een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Een b-orgaan is een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. De instanties zijn aan te merken als zogeheten b-orgaan; het zijn privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige

bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. De Kaderwet geldt voor zowel de publiekrechtelijk als de privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandige bestuursorganen.

Privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen zijn voor al hun publiekrechtelijk handelen onderhevig aan de Awb en het systeem van bestuursrecht. Denk hierbij aan de regels voor klachtrecht, bezwaar en beroep, handhaving, voorbereiding van besluiten uit de Awb, maar ook aan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

Regelgevende bevoegdheid wordt in beginsel niet toegekend aan een zelfstandig bestuursorgaan, als het gaat om algemeen verbindende regels. Immers is in de Grondwet vastgelegd dat deze bevoegdheid alleen toekomt aan de regering, provincies en gemeenten, vanwege de democratische controle, die bij de zbo's ontbreekt. In uitzonderlijke gevallen geeft de Grondwet de mogelijkheid toch regelgevende bevoegdheid aan andere organen toe te kennen. Voor de instanties volgt dit uit de LKW/ ZPW en is dit onderhevig aan ministeriële goedkeuring. Zo hebben alle instanties de bevoegdheid om een reglement vast te stellen waarin wordt geregeld op welke wijze de keuring wordt uitgevoerd en het uitreiken van bewijsstukken en kentekenen plaatsvindt (artikel 20 ZPW) en de wijze waarop controles plaatsvinden (artikel 10 LKW). Dit betekent dat de inhoudelijke normen die worden gecontroleerd geen onderdeel van dit reglement kunnen zijn. Overigens is in de Aanwijzingen voor de regelgeving nadrukkelijk een aantal aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen opgenomen die ruimte geven om regelgevende bevoegdheden toe te kennen anders dan over organisatorische of technische onderwerpen.

Daarnaast heeft een zelfstandig bestuursorgaan altijd de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen voor aan haar toegedeelde bevoegdheden. Beleidsregels binden op grond van artikel 4:84 van de Awb de instantie zelf, het is echter geen algemeen verbindend voorschrift.

## 2.3. Toezicht en handhaving

### Taken

De taken waarmee de instanties zijn belast omvatten zowel het controleren dan wel registreren van producten of processen die aan gestelde wettelijke eisen voldoen enerzijds, als publiekrechtelijk toezicht op de naleving van de wettelijke regels en handhaving anderzijds.

Toezicht en handhaving zijn publiekrechtelijke taken gereguleerd door hoofdstuk 5 Awb en verschillende bijzondere wetten. De bevoegdheden voor toezicht en handhaving zijn verschillend belegd: voor toezicht zijn medewerkers als toezichthouders aangewezen, handhaving vindt plaats door het bestuursorgaan. Ook de taken zijn verschillend. Om die reden worden de begrippen hieronder geduid.

### Wat is toezicht?

Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren, bijvoorbeeld door middel van aansporingen, waarschuwingen of verscherpt toezicht om zo te bewerkstelligen dat regels alsnog worden nageleefd of te voorkomen dat een strijdige situatie ontstaat. Toezicht wordt in deze definitie beschouwd als een uitvoerend proces waarin verschillende activiteiten plaatshebben: informatie verzamelen, beoordelen en eventueel interveniëren.<sup>14</sup>

Toezicht houden is een van de methoden om naleving te bevorderen en/of de kwaliteit te verhogen. Er kan onderscheid worden gemaakt in eerstelijns en tweedelijns toezicht. Eerstelijns toezicht is het nalevingstoezicht dat de toezichthouder rechtstreeks uitoefent op de onder toezicht staande. Dit toezicht is belegd bij de

<sup>14</sup> Rob Velders & Meindert Brunia (2013). Begrippenkader rijksinspecties, p.20.

instanties en bij de NVWA. Er is wettelijk geen onderscheid gemaakt in bevoegdheid tussen de instanties en de NVWA. Tweedelijnstoezicht is het toezicht op de wijze waarop een andere aangewezen instantie toezicht houdt.

Doelen van toezichthouders kunnen gericht zijn op *output* (geconstateerde overtredingen of opgelegde boetes), *outcome* (betere naleving of kwaliteit) en *final outcome* (bijvoorbeeld meer veiligheid of betere volksgezondheid). Op grond van deze doelen kunnen verschillende vormen van toezicht worden onderscheiden. De instanties zijn, op grond van de genoemde wettelijke voorschriften, belast met nalevings- of handhavingstoezicht; dit bestaat veelal uit stelsmatig onderzoek naar het naleven van wettelijke voorschriften en daarop gebaseerde normen. Voor de toepasselijkheid van hoofdstuk 5.2 van de Awb, de toezichtsbevoegdheden, zijn zowel krachtens de LKW als de ZPW ambtenaren van de instanties als toezichthouders aangewezen.

### Wat is handhaving?

Handhaving is het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.<sup>15</sup> Een van de manieren om dat te doen is door middel van sancties. De LKW en ZPW voorzien in meerdere vormen van handhaving: bestuursrechtelijke sancties, toeleiding naar strafrecht en tuchtrecht. Daarnaast heeft een van de instanties beschikking over privaatrechtelijke handhaving. Dit is geen onderdeel van de evaluatie maar heeft wel invloed op de handhaving als geheel van die instantie.

**Bestuurlijke handhaving** bestaat uit herstelsancties, gericht op herstel naar de rechtmatige situatie en bestraffende (punitieve) sancties, gericht op leedtoevoeging. Uit het doel dat met een sanctie wordt beoogd, kan worden afgeleid of sprake is van een herstel- of bestraffende sanctie.

Bij sancties zoals een last onder dwangsom gaat het naar de aard om herstel. Bij andere sancties zoals het intrekken van een vergunning, of certificaat, is het afhankelijk van het doel. De mogelijke sancties die kunnen worden toegepast, volgen uit bijzondere wetgeving zoals in dit geval de LKW en ZPW en uit de relevante EU-verordeningen. De algemene bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Awb zijn te allen tijde van toepassing als het gaat om bestuurlijke handhaving. Tegen het besluit waarbij een bestuursrechtelijke sanctie is opgelegd staat steeds bezwaar en beroep open. De bevoegdheid om een last onder dwangsom toe te passen is belegd bij de minister en vervolgens gemandateerd aan de instanties, met uitzondering van SKAL (het COKZ daargelaten; dat is alleen voor tuchtrecht in het onderzoek betrokken). Overige sancties, zoals het intrekken, schorsen van een keuring is rechtstreeks bij de instanties neergelegd.

De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie. Geen van de instanties heeft de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen in het kader van de kwaliteitsregelgeving. Daar waar deze in andere wetgeving (fytosanitair) wel is neergelegd, is die bevoegdheid belegd bij de NVWA.

De bevoegdheid om een bestuurlijke sanctie te mogen opleggen bestaat pas als zowel de overtreding als de sanctie bij of krachtens een wettelijk voorschrift zijn omschreven (voordat de overtreding plaatsvindt). Voor de instanties is het daarom van belang dat zowel de overtreding als de sancties bij of krachtens de LKW en ZPW zijn omschreven. Dit betekent dat in de LKW of ZPW zelf de overtreding en sanctie moeten zijn beschreven dan wel in deze wet de bevoegdheid moet zijn opgenomen om dit uit te werken in lagere regelgeving. In het volgende hoofdstuk is hier per instantie een overzicht van gegeven. Daar waar het bestuurlijke sancties zijn, zijn deze steeds gericht op herstel.

---

<sup>15</sup> Rob Velders & Meindert Brunia (2013). Begrippenkader rijksinspecties, p. 22.

**Strafrecht** is geregeld in de Wet op de Economische Delicten (WED) en de Wet op de Strafvordering. De uitvoering is niet belegd bij de instanties maar bij de Buitengewoon Opsporingsambtenaren (boa's) van Divisie Inspectie of door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) (beide onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM)). Overtreding van artikelen bij of krachtens de LKW en ZPW is op grond van de WED strafbaar gesteld. In die gevallen waarin overgegaan wordt tot strafrechtelijke handhaving is het tuchtrecht buiten werking gesteld. Samenloop met de bestuurlijke sancties is overigens niet uitgesloten.

Tot slot het **tuchtrecht**. Tuchtrecht is geen onderdeel van bestuursrecht. Tuchtrecht wordt in de literatuur geduid als groepsrecht, rechtshandhaving in eigen kring, met als doel de rechtssubjecten dan wel aangeslotenen te houden aan de eigen professionele voorschriften. Als voordelen van het tuchtrecht worden vaak beschouwd de deskundigheid van de beoordelaars en de groepsdruk en daarmee sterk corrigerende invloed die uitgaat van een sanctionering door iemand uit de eigen groep.

Het tuchtrecht zoals dit in de LKW is opgenomen geeft de bevoegdheid aan een onafhankelijk tuchtgerecht om de volgende maatregelen op te leggen: berisping, geldboete, verscherpte controle en openbaarmaking uitspraak op kosten van de betrokkenen. De geldboete, berisping en openbaarmaking van de uitspraak zijn gericht op leedtoevoeging. De verscherpte controle is eerder gericht op herstel en kan ook gezien worden als interventie in het kader van toezicht. De maatregelen worden veelal voorbereid door de instanties zelf.

Vier van de instanties kunnen gebruik maken van tuchtrecht (namelijk de BKD, het KCB, het COKZ en Skal). In de LKW is geregeld welke overtredingen met tuchtrecht gehandhaafd kunnen worden (alle bij of krachtens een Landbouwkwaliteitsbesluit gestelde regels).

# 3. Beschrijving en knelpunten per instantie

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de zes instanties en hun werkwijze. Ook hebben we per instantie het beschikbare handhavingsinstrumentarium op basis van de ZPW of de LKW opgenomen. Per instrument hebben we aangegeven in hoeverre de betreffende instantie dit instrument als effectief ervaart. Tot slot hebben we per instantie de knelpunten opgenomen die de instantie zelf in de praktijk ervaart.

## 3.1. NAK

De Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK) keurt aardappelen, granen, peulvruchten, fijne landbouwzaden, bieten, grassen, klavers en voedergewassen.

### Aanwijzing

In artikel 19 van de ZPW is bepaald dat er privaatrechtelijke rechtspersonen worden belast met:

- De keuring van teeltmateriaal;
- Het uitreiken van bewijsstukken en kentekenen;
- Erkenning of registratie van leveranciers.

In artikel 2, aanhef en onderdeel a van het Besluit verhandeling teeltmateriaal is de NAK als zodanig aangewezen.

In artikel 89 van de ZPW is bepaald dat met toezicht op de naleving zijn belast de door de minister van LNV aangewezen personen werkzaam bij de aangewezen keuringsinstelling. In het Besluit aanwijzing toezichthouders zaaizaad- en plantgoedwet 2005 zijn hiertoe de keurmeesters en controleurs van de NAK aangewezen.

### Beschrijving werkwijze

De NAK hanteert een verplicht certificeringssysteem dat op grond van Europese richtlijnen is ingericht. De keurmeesters van de NAK hebben een actieve rol op het bedrijf waar zij de keuring verrichten. Zij doen de veldkeuringen, nemen monsters ten behoeve van laboratoriumonderzoek en doen de partijkeuringen. Alleen wanneer al deze activiteiten tot positieve resultaten leiden, geeft de NAK certificaten af die bedrijven nodig hebben voor het in de handel brengen van teeltmateriaal. De keurmeesters van de NAK treden 'handhavend' op als ten tijde van de keuring gebreken worden waargenomen zodat deze gecorrigeerd worden.

In de periode 2017 – 2021 voerde de NAK jaarlijks gemiddeld 90.000 veldkeuringen en 90.000 partijkeuringen uit en deed jaarlijks gemiddeld 23.000 monsternames en onderzoek. Daarbij wordt jaarlijks circa 15% tot 30% in keuringsklasse verlaagd en circa 1,5% tot 5,0% afgekeurd (pootaardappelen). Voor zaaizaden liggen deze percentages ongeveer de helft lager. Bij de uitvoering van deze activiteiten constateerden keurmeesters over deze periode in totaal negen keer een overtreding die ziet op het behandelen of afleveren van andere aardappelen als pootgoed. Daarnaast was negen keer sprake van het weigeren van medewerking.

### Instrumentarium op basis van de ZPW

In artikel 93 van de ZPW is de bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van de ZPW of daarop gebaseerde regels, neergelegd. Deze bevoegdheid is in artikel 3, 7e lid van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021, gemandateerd aan de directeur van de NAK. Dit betekent dat de NAK in mandaat van de minister van LNV de last onder bestuursdwang of dwangsom kan opleggen indien de keurmeesters (medewerkers van de NAK) een overtreding constateren.

Naast het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom bevat de ZPW en onderliggende regelgeving de volgende inhoudelijke maatregelen, toebedeeld aan de NAK: **opschorten<sup>16</sup>/onthouden<sup>17</sup> keuring, schorsen/intrekken/doorhalen erkenning of registratie<sup>18</sup>, weigeren/intrekken toestemming leverancier<sup>19</sup> en uit de handel (doen) nemen teeltmateriaal<sup>20</sup>.**

In de WED zijn de artikelen uit de ZPW opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

Instrument	Toepassing
Last onder bestuursdwang/ dwangsom	<b>Toegepast.</b> De NAK heeft dit instrument in de jaren 2017 – 2021 in totaal <b>zeven keer</b> toegepast, waarvan het vaakst in 2019 (drie keer).  De NAK ziet dit instrument (met name de dreiging die uitgaat van aangekondigde inzet) als een effectief middel om herstel te bereiken.
Opschorten/ onthouden keuring	<b>Toegepast.</b> De NAK heeft dit instrument in de jaren 2017 – 2021 in totaal <b>zestien keer</b> toegepast, waarvan het vaakst in 2019 (zes keer).  De NAK ziet dit instrument (met name de dreiging die uitgaat van aangekondigde inzet) als een effectief middel om herstel te bereiken.
Schorsen/ intrekken/ doorhalen erkenning of registratie	<b>Toegepast.</b> De NAK heeft dit instrument in de jaren 2017 – 2021 in totaal <b>twee keer</b> toegepast: één keer in 2017 en één keer in 2020.  Er zijn geen signalen dat de NAK dit instrument als ineffectief ervaart.
Weigeren of intrekken toestemming leverancier	<b>Niet toegepast.</b> Alleen als aan een aantal voorwaarden is voldaan, verleent de NAK toestemming om materiaal van een nog niet toegelaten ras in het verkeer te mogen brengen. Daardoor is van het intrekken van die toestemming geen sprake, die beoordeling wordt vooraf gedaan net als reguliere keuringsbeslissingen.
Uit de handel (doen) nemen teeltmateriaal	<b>Toegepast.</b> De NAK heeft dit instrument in de jaren 2017 – 2021 in totaal <b>twee keer</b> toegepast: één keer in 2018 en één keer in 2019.  Er zijn geen signalen dat de NAK dit instrument als ineffectief ervaart.

Tabel 1. Handhavinginstrumentarium van de NAK op grond van de ZPW.

### Knelpunten

In de gesprekken heeft de NAK de volgende knelpunten naar voren gebracht:

- NAK-1: handhavinginstrumenten gericht op herstel (opschorten keuring, (dreigen met) last onder dwangsom) passen niet bij situaties waarin herstel niet langer aan de orde is, zoals dat het geval is wanneer de NAK constateert dat pootaardappelen in het verkeer zijn gebracht zonder de daarvoor

<sup>16</sup> Art. 20a Regeling verhandeling teeltmateriaal.

<sup>17</sup> Art. 40 en 41 ZPW.

<sup>18</sup> Art. 45 ZPW.

<sup>19</sup> Art. 39, zesde lid ZPW jo. 31, 7e lid Regeling verhandeling teeltmateriaal.

<sup>20</sup> Art. 47 ZPW.



vereiste certificaten. Als een overtreding begaan is die niet hersteld kan worden, mist de NAK een passend handhavinginstrument. De NAK is van mening dat een instantie dit soort instrumenten (punitief) wel moet hebben, zodat de NAK hierin niet afhankelijk is van andere instanties in het domein waar de NAK bevoegde autoriteit is (kwaliteit).

- NAK-2: volgend op de pootgoedfraudezaak heeft de landsadvocaat enkele gevoeligheden aangestipt die ook relevant zijn voor dit onderzoek. Zo is de vraag gesteld of verscherpt toezicht kan worden toegepast omdat hiervoor een wettelijke basis ontbreekt en dat een besluit tot opschorten van de keuring in bepaalde gevallen niet kan worden genomen omdat artikel 20a niet ziet op 'in de handel nemen'. Ook zijn de gevallen waarbij de NAK de keuring mag weigeren of staken op grond van de huidige ZPW beperkter dan zoals het is toegepast.
- NAK-3: het standpunt van de NAK ten aanzien van de CBb uitspraak van april 2021<sup>21</sup> is dat frauduleus handelen wel degelijk getuigt van onvoldoende vakkundige bedrijfsvoering, waardoor op grond van artikel 20a (Regeling verhandeling teeltmateriaal) de NAK de keuring kan opschorten. Het CBb oordeelde echter dat het 'in de handel brengen' niet valt onder artikel 20a zodat de NAK niet bevoegd is deze maatregel op te leggen. De NAK stelt op grond van de wetshistorie dat de ZPW enkel en alleen gericht is op het in de handel brengen van teeltmateriaal, waarmee de NAK de uitleg en visie van het CBb op deze kwestie te beperkt vindt. Het CBb stelde in de genoemde uitspraak dat de NAK tegen overtreding van artikel 40 ZPW kan optreden door een last onder dwangsom op te leggen (op grond van artikel 93 ZPW). De NAK geeft echter aan dat instrumenten gericht op herstel niet passend zijn voor situaties zoals die waarover de CBb uitspraak gaat. Ook stelt het CBb dat een dergelijke overtreding op grond van artikel 1 Wet economische delicten aangemerkt wordt als een economisch delict, waardoor een strafrechtelijk vervolg tot de mogelijkheden behoort. De frequentie van dit soort zaken (pootgoedfraude) is volgens de NAK laag, maar de impact is groot: het draagvlak in de sector voor handhaving door de NAK bij kleine overtredingen neemt af, als grote(re) zaken niet adequaat opgepakt worden. De sector is gebaat bij handhaving, zodat het niet mogelijk is voor bedrijven om dergelijke overtredingen onbestraft te begaan. Om dit standpunt te bepleiten is een comité vanuit de sector op gesprek geweest bij het ministerie van LNV.
- NAK-4: het juridisch kader waarin de Regeling verhandeling teeltmateriaal is uitgewerkt in een keuringsreglement en verder ingevuld is in aanwijzingen van vaste commissies, ervaart de NAK als riskant en complex. De vaste commissies NAK zijn in de statuten gedelegeerd om beleidslijnen dan wel normen vast te stellen. Dat deze aanwijzingen als beleidsregels door de NAK verdedigd moeten worden, ervaart de NAK als een uitdaging.
- NAK-5: in een recente rechterlijke uitspraak is bepaald dat de NAK niet zomaar een registratie kan weigeren, omdat deze mogelijkheid ontbreekt in de wetgeving. Daarnaast is intrekking van een registratie alleen mogelijk op grond van de in de wet bindend geformuleerde gronden. Omdat er nauwelijks algemene eisen aan registratie zijn, zou de NAK voor alle geregistreerden aanvullende eisen moeten stellen. Dit is volgens de NAK niet werkbaar. De NAK vraagt zich af hoe het nu precies zit met het kunnen weigeren en intrekken van de registratie en hoe de NAK als instantie deze maatregel dient toe te passen. Voor alle geregistreerden dezelfde (aanvullende) eisen hanteren lijkt hiervoor niet de oplossing, gezien dat neigt naar algemeen verbindende voorschriften, waartoe de NAK niet bevoegd is.

---

<sup>21</sup> ECLI:NL:CBB:2021:424.

## 3.2. Naktuinbouw

De Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw (Naktuinbouw) voert keuringen uit om toezicht te houden en controles uit te voeren op de naleving van regels omtrent kwaliteit en plantgezondheid van gewassen in de drie sectoren waar Naktuinbouw toezicht op houdt (bloemisterij-, groente-, en boomkwekerijgewassen).

### Aanwijzing

In artikel 19 van de ZPW is bepaald dat er privaatrechtelijke rechtspersonen worden belast met:

- De keuring van teeltmateriaal;
- Het uitreiken van bewijsstukken en kentekenen;
- Erkenning of registratie van leveranciers.

In artikel 2, aanhef en onderdeel b van het Besluit verhandeling teeltmateriaal is Naktuinbouw als zodanig aangewezen.

In artikel 89 van de ZPW is bepaald dat met toezicht op de naleving zijn belast de door de minister van LNV aangewezen personen werkzaam bij de aangewezen keuringsinstelling. In het Besluit aanwijzing toezichthouders zaaizaad- en plantgoedwet 2005 zijn hiertoe de keurmeesters en controleurs van Naktuinbouw aangewezen.

### Beschrijving werkwijze

Naktuinbouw voert (basis)keuringen en certificering uit op basis van de aangifte van een teeltplan of veldinventarisatie van het bedrijf. De keurmeester komt periodiek langs om te controleren of producten voldoen aan identiteits-, uitwendige kwaliteits- en gezondheidseisen en of de benodigde documenten bij de producten aanwezig zijn en gebruikt worden. Specifiek voor groente- en bloemenzaden verricht Naktuinbouw een nacontrole op ras-echtheid, raszuiverheid, gezondheid en kwaliteit via opplanting van officieel genomen monsters. Indien de keurmeesters in keuringen afwijkingen constateren worden ook monsters genomen. Deze monsters worden in het laboratorium van Naktuinbouw onderzocht.

Naast de uitvoering van wettelijke taken, voert Naktuinbouw aanvullende controlewerkzaamheden uit in de privaatrechtelijke sfeer waar onder andere met de certificeringsmerken Elite en Select Plant wordt gewerkt. Naktuinbouw keurt en inspecteert bedrijven op 'geïntegreerde' wijze, dat wil zeggen dat de inspecteur gelijktijdig controleert op naleving van de ZPW en de Plantgezondheidswet (PGW).

Naktuinbouw ziet zichzelf primair als controle-instelling die altijd eerst een corrigerende aanpak kiest zodra bij geregistreerde bedrijven onvolkomenheden worden waargenomen. Met deze aanpak probeert Naktuinbouw tot een oplossing te komen. Zodra onvolkomenheden of overtredingen kunnen worden gekwalificeerd als economisch delict of in de richting van fraude gaan, waarin bedrijven (geregistreerd en niet-geregistreerd) dus bewust regelgeving overtreden, dan hanteert Naktuinbouw de strafrechtelijke aanpak via de NVWA-IOD.

In de periode 2017 – 2021 voerde Naktuinbouw jaarlijks gemiddeld 925 bedrijfskeuringen in bloemisterijgewassen, 9.800 keuringen in boomkwekerijgewassen en 3.900 keuringen in groentegewassen uit. Het percentage afkeuringen bedraagt over deze periode gemiddeld respectievelijk 1,6%, 0,6% en 0,9%.

### Instrumentarium op basis van de ZPW

In artikel 93 van de ZPW is de bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van de ZPW of daarop gebaseerde regels, neergelegd. Deze bevoegdheid is in artikel 3, 7e lid van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021, gemandateerd aan de directeur van Naktuinbouw.

Dit betekent dat Naktuinbouw in mandaat van de minister van LNV herstelsancties kan opleggen indien de keurmeesters (medewerkers van Naktuinbouw) een overtreding constateren.

Naast het opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom bevat de ZPW en onderliggende regelgeving de volgende inhoudelijke maatregelen, toebedeeld aan Naktuinbouw: **opschorten<sup>22</sup>/onthouden<sup>23</sup> keuring, schorsen/intrekken/doorhalen erkenning of registratie<sup>24</sup>, weigeren/intrekken toestemming leverancier<sup>25</sup> en uit de handel (doen) nemen teeltmateriaal<sup>26</sup>.**

In de WED zijn de artikelen uit de ZPW opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

Instrument	Toepassing
Last onder bestuursdwang/ dwangsom	<p><b>Niet toegepast.</b> Mandaat wordt door Naktuinbouw nagenoeg uitsluitend gehanteerd in het kader van fyto-sanitaire inspecties. Voor ZPW-keuringen heeft Naktuinbouw daar (nog) geen gebruik van gemaakt, zodat er op grond van de ZPW geen last onder bestuursdwang of last onder dwangsom is opgelegd.</p> <p><b>Sporadisch toegepast: aanzegging.</b> Wel heeft Naktuinbouw in het verleden (rond 2017/2018) twee of drie keer een aanzegging gedaan naar leveranciers die zich weigerden te registreren op grond van de ZPW. De strekking van die aanzegging was dat Naktuinbouw hun materiaal zal afkeuren indien zij zich niet registreren (indien men weigert zich onder het toezicht van Naktuinbouw te stellen) en dat het dossier overgedragen zal worden aan NVWA-IOD met het verzoek proces-verbaal op te maken (strafrechtelijke aanpak). Deze aanzeggingen (die niet echt te kwalificeren zijn als een last onder bestuursdwang) hadden wel het gewenste gevolg: de betreffende leveranciers registreerden zich alsnog.</p>
Opschorten/ onthouden keuring	<p><b>Niet toegepast.</b> Naktuinbouw heeft geen reglementen/voorschriften die directe eisen stellen aan vakmanschap (zoals de NAK), zodat het opschorten van de keuring op die basis in de praktijk niet wordt toegepast. Het onthouden van de keuring ziet Naktuinbouw als ultimum remedium, dat Naktuinbouw in de praktijk niet heeft toegepast. Wel behoudt Naktuinbouw deze bevoegdheid graag, omdat alleen al van het verwijzen naar deze bevoegdheid een afschrikkend effect uitgaat.</p>
Schorsen/ intrekken/ doorhalen erkenning of registratie	<p><b>Niet toegepast.</b> Van het doorhalen van de erkenning zal niet snel gebruik worden gemaakt, omdat dit de economische dood van het bedrijf betekent. Een niet-erkend bedrijf mag namelijk niets verhandelen. Daarnaast zal de gang naar het strafrecht (via de NVWA-IOD) eerder ingezet worden dan dat een erkenning wordt ingetrokken. Dat een erkenning geschorst wordt, is reëler dan dat de twee hiervoor genoemde instrumenten worden toegepast. Desondanks is ook schorsing in de jaren 2017 – 2021 op grond van de ZPW niet toegepast door Naktuinbouw.</p>
Weigeren of intrekken toestemming leverancier	<p><b>Toegepast.</b> Naktuinbouw past dit instrument enkele malen per jaar toe, bijvoorbeeld in het geval dat Naktuinbouw constateert dat niet wordt voldaan aan de vereisten van de beproevingszaadregeling.</p>
Uit de handel (doen) nemen teeltmateriaal	<p><b>1 keer toegepast in 2017; 1 keer toegepast in 2021.</b></p> <p>Er zijn geen signalen dat Naktuinbouw dit instrument als ineffectief ervaart.</p>

Tabel 2. Handhavinginstrumentarium van Naktuinbouw op grond van de ZPW.

<sup>22</sup> Art. 25a jo. 20a Regeling verhandeling teeltmateriaal.

<sup>23</sup> Art. 40 en 41 ZPW.

<sup>24</sup> Art. 45 ZPW.

<sup>25</sup> Art. 39, zesde lid ZPW jo. 80, 10e lid Regeling verhandeling teeltmateriaal.

<sup>26</sup> Art. 47 ZPW.

Naktuinbouw heeft behalve de hierboven genoemde instrumenten op grond van de ZPW ook privaatrechtelijke (bovenwettelijke) instrumenten ter beschikking, die onderdeel uitmaken van het zogeheten kwaliteitsplussysteem waaraan bedrijven op vrijwillige basis deelnemen. Dit privaatrechtelijke instrumentarium varieert van waarschuwingen tot boetes, intrekken van certificaten en decertificering van bedrijven. In de praktijk blijken deze instrumenten voor Naktuinbouw zeer effectief te zijn om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. Van de instrumenten die voortvloeien uit de ZPW maakt Naktuinbouw in de afgelopen jaren nauwelijks gebruik, zoals te zien in tabel 2.

### Knelpunten

In de gesprekken heeft Naktuinbouw de volgende knelpunten naar voren gebracht:

- Naktuinbouw-1: Naktuinbouw is niet primair een opsporingsinstantie en gaat niet actief het veld in om overtredingen te onderzoeken. Keurmeesters kunnen zaken als vervalste keurmerken of het in de handel brengen van ongekeurd materiaal tegenkomen in het kader van de keurings- en toezichtspraktijk op het bedrijf en bij toezichtwerkzaamheden bij verhandeling van materiaal. Bij vermoedens van fraude waarna eventuele strafrechtelijke vervolging volgt, is Naktuinbouw afhankelijk van de NVWA-IOD en/of boa's van de inspectie van de NVWA die de door Naktuinbouw aangemelde zaken overneemt. Naktuinbouw heeft geen direct zicht op de opvolging en voortgang van door Naktuinbouw bij de NVWA aangemelde zaken. Naktuinbouw heeft de perceptie dat de capaciteit van inspecteurs bij de NVWA niet volledig toereikend is voor de plantaardige sector en dat de prioriteit elders ligt (bijvoorbeeld bij pluimvee en slachthuizen). Naktuinbouw vreest dat als fraudezaken niet of onvoldoende worden afgehandeld, dit mogelijk grote gevolgen kan hebben voor de betrouwbaarheid en reputatie van de sector als geheel.
- Naktuinbouw-2: Naktuinbouw heeft als instantie alleen bij geregistreerde bedrijven mogelijkheden om op te treden. Tegen niet-geregistreerde bedrijven die niet willen registreren, geeft Naktuinbouw aan dat zij een economisch delict plegen, waarna de NVWA-IOD aan zet is. Voorheen duurde het wel eens relatief lang voordat daarop actie werd ondernomen, hetgeen de laatste jaren sneller gaat. Om de vervolgstappen effectief te laten verlopen is Naktuinbouw gebaat bij (beter) inzicht in hoe het dossier dat de NVWA-IOD verwacht eruit moet zien en dat Naktuinbouw weet dat de NVWA-IOD de benodigde capaciteit heeft.
- Naktuinbouw-3: per teeltdomein is de expertise specialistisch, waardoor Naktuinbouw slechts beperkt keurmeesters kan rouleren tussen bedrijven en de verschillende domeinen.
- Naktuinbouw-4: de wijze waarop Naktuinbouw geïntegreerd toezicht op bedrijven houdt (wettelijk en privaatrechtelijk) levert doorgaans geen moeilijkheden op, maar is soms wel complex, bijvoorbeeld bij de behandeling van Wob-verzoeken. Deze zien namelijk enkel op het wettelijke deel van een dossier, maar door de geïntegreerde benadering van het toezicht dat Naktuinbouw uitvoert, kan een dossier ook informatie bevatten op grond van privaatrechtelijke activiteiten. Deze informatie wenst Naktuinbouw niet te delen.

### 3.3. BKD

De Stichting Bloembollenkeuringsdienst (BKD) verricht controle- en inspectiewerkzaamheden op planten en plantaardige producten, in het bijzonder bloembollen.

#### Aanwijzing

In artikel 8 van de LKW is bepaald dat er privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen worden belast met:

- Het toezicht op de bij of krachtens het LKB gestelde regels;
- De keuring, als bedoeld in artikel 7 van de LKW, of met het toezicht daarop;
- Het uitreiken van merken, tekenen of bewijsstukken.

In artikel 11 LKB is de BKD aangewezen als instantie belast met toezicht op de naleving van bij of krachtens het LKB gestelde regels ten aanzien van teeltmateriaal van bloembollen, de keuring van teeltmateriaal van bloembollen, uitvoering van registratie en overige uitvoeringshandelingen.

In artikel 15 LKW is bepaald dat met toezicht op de naleving zijn belast de door de minister van LNV aangewezen personen werkzaam bij de aangewezen controle-instelling. In artikel 26 LKR zijn hiertoe de keurmeesters van de Stichting BKD aangewezen.

#### Beschrijving werkwijze

De BKD benadert de toezichtspraktijk vanuit het oogpunt van bijsturing van eventuele afwijkingen en het ervoor zorgen dat deze binnen de geldende normen worden gebracht. Een afwijking hoeft niet direct een bewuste overtreding te zijn. Als keurmeesters daadwerkelijke overtredingen vermoeden, zoals het verhandelen van bloembollen onder een andere naam, krijgt het betrokken bedrijf gelegenheid zich te verklaren. Als een acceptabele verklaring uitblijft kan de BKD de zaak aan het tuchtgerecht voorleggen.

In de periode 2017 – 2020 voerde de BKD jaarlijks gemiddeld 50.000 veldkeuringen en 4.300 keuringen van opgeplante partijen uit en toetste jaarlijks gemiddeld 33.000 monsters. Als gevolg van deze activiteiten verzond de BKD over deze periode in totaal 117 schriftelijke waarschuwingen, omdat keurmeesters afwijkingen constateerden ten aanzien van verplichtingen uit het keuringsreglement of wettelijke verplichtingen.

#### Instrumentarium op basis van de LKW

In artikel 13 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van **tuchtrechtelijke maatregelen** neergelegd. In artikel 18 LKW is bepaald dat tuchtrecht niet wordt toegepast als de Officier van Justitie (OvJ) na overleg met de BKD, heeft beslist dat de overtreding strafrechtelijk zal worden afgedaan.

In artikel 19 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van de LKW of daarop gebaseerde regels, neergelegd. Deze bevoegdheid is in artikel 3, 6e lid van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021, gemandateerd aan de directeur van de BKD. Dit betekent dat de BKD in mandaat van de minister van LNV herstelsancties kan opleggen indien de keurmeesters (medewerkers van de BKD) een overtreding constateren.

In de WED zijn de artikelen uit de LKW opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

Instrument	Toepassing
<b>Tuchtrecht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berisping</li> <li>- Geldboete</li> <li>- Verscherpte controle</li> <li>- Openbaarmaking uitspraak</li> </ul>	<p><b>Toegepast.</b> In de jaren 2017 – 2021 heeft de BKD 101 zaken aanhangig gemaakt bij het tuchtgerecht. Deze zaken zijn op zitting of door middel van een voorzittersbeschikking behandeld. In vrijwel alle zaken is een (voorwaardelijke) geldboete opgelegd.</p> <p>De BKD is tevreden over de werking en de mogelijkheden van het tuchtrecht in het kader van de handhaving.</p>
<b>Last onder bestuursdwang/dwangsom</b>	<p><b>Niet toegepast.</b> De BKD heeft de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, maar die wordt in de praktijk niet benut. Hieraan ligt ten grondslag dat de BKD er de voorkeur aan geeft (in het kader van onafhankelijkheid) om handhaving/sanctionering bij een onafhankelijke partij te beleggen, een rol die het tuchtgerecht inneemt.</p>

Tabel 3. Handhavinginstrumentarium van de BKD op grond van de LKW.

### Knelpunten

In de gesprekken heeft de BKD de volgende knelpunten naar voren gebracht:

- BKD-1: uitwerking van bepalingen uit Europese richtlijn 98/56/EG in uitvoeringsrichtlijnen wordt door het CBb gezien als opstellen van zelfstandige normen indien het opgenomen wordt in de tenlastelegging. In de uitspraak<sup>27</sup> kwam aan de orde dat in een uitvoeringsrichtlijn van de BKD, vastgesteld op grond van de statuten, invulling was gegeven aan een bepaling uit de genoemde Europese Richtlijn. Het CBb overwoog hiertoe onder andere dat – als het al mogelijk is om in een uitvoeringsrichtlijn van de BKD invulling te geven aan een Europese Richtlijn – de LKW hiertoe in ieder geval geen bevoegdheid aan de BKD geeft. De BKD hanteert de uitvoeringsrichtlijnen inmiddels als beleidsregels. Hiernaar wordt in de tenlasteleggingen voor het tuchtgerecht niet langer verwezen. De uitvoeringsrichtlijnen blijven wel de nadere invulling van de bandbreedte die in normen van de 98/56/EG aanwezig is (nagenoeg vrij), zoals bedoeld in de toelichting op de LKR2007 (onder overige aspecten). In de tuchtrechtelijke verklaringen wordt dan ook wel ter toelichting naar bepalingen in de uitvoeringsrichtlijnen verwezen.
- BKD-2: naar analogie met overwegingen uit de CBb uitspraak<sup>28</sup> van oktober 2020 betwijfelt de BKD of de juridische grondslag om registratie van bedrijven af te dwingen, op een juiste wijze is vastgelegd en aldus of zij voldoende mandaat hebben. Verplichtingen voor bedrijven op basis van hun registratie zijn momenteel namelijk uitgewerkt in de statuten waarvan het CBb aangaf dat die niet bij of krachtens landbouwkwaliteitsbesluit tot stand gekomen zijn.
- BKD-3: de BKD twijfelt of er voldoende juridische grondslag is om het leveranciersdocument te handhaven. Het handhaven van het leveranciersdocument heeft nu een juridische grondslag via een omweg, hetgeen de BKD ziet als mogelijk onvoldoende toekomstbestendig. Het leveranciersdocument bevat kwaliteits- en fytosanitaire aspecten (track & trace) en staat in algemene termen in de Richtlijn 98/56/EG. In Richtlijn 1999/66/EG is daaraan nadere invulling gegeven maar een nationale 'link' naar (implementatie van) die laatste richtlijn ontbreekt. De enige link loopt nu via het keuringsreglement BKD, een situatie die wellicht niet houdbaar is bij het CBb.
- BKD-4: mogelijk is de link van de Europese richtlijn 1999/68/EG naar nationale wetgeving onvoldoende stevig. Europese richtlijn 1999/68/EG gaat over de eisen aan de door leveranciers bij te houden rassenlijsten van siergewassen. Dit is (ook) een voor de BKD relevante richtlijn, met name wanneer leveranciers willen leveren mét verwijzing naar het ras maar zónder dat er een kwekersrecht, officiële

<sup>27</sup> ECLI:NL:CBB:2020:750.

<sup>28</sup> ECLI:NL:CBB:2020:750.

registratie of algemene bekendheid is. Mogelijk is de link van deze richtlijn naar nationale wetgeving onvoldoende stevig (zie ook knelpunt t.a.v. 1999/66/EG).

- BKD-5: het tuchtrecht functioneert onvoldoende als lik-op-stuk instrument vanwege de mogelijk relatief lange doorlooptijd tussen de geconstateerde overtreding en beslissing van het tuchtgerecht. Dit heeft als oorzaak het bundelen van meerdere zaken ten behoeve van een efficiënte afhandeling. Dit laat onverlet dat de BKD wel tevreden is over het tuchtrecht als handhavingsinstrument.
- BKD-6: het keuren op kwaliteits- en fytosanitaire normen gebeurt gecombineerd. Het instrumentarium voor beide domeinen is verschillend, waardoor keurmeesters moeten uitzoeken welke sancties vanuit welke regelgeving opgelegd mogen worden voor een geconstateerde overtreding.
- BKD-7: de BKD heeft de ervaring dat kwaliteitszaken die door de BKD worden doorgezet voor vervolging via strafrecht niet altijd worden opgepakt, omdat deze minder of geen prioriteit hebben bij het OM/de OvJ.

## 3.4. KCB

De Stichting Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB) verricht de kwaliteitscontrole van verse groenten en fruit. Het KCB houdt toezicht op de naleving van de EU handelsnormen (zowel de algemene handelsnorm als de specifieke handelsnormen) voor verse groenten en fruit.

### Aanwijzing

In artikel 8 van de LKW is bepaald dat er privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen worden belast met:

- Het toezicht op de bij of krachtens het LKB gestelde regels;
- De keuring, als bedoeld in artikel 7 van de LKW, of met het toezicht daarop;
- Het uitreiken van merken, tekenen of bewijsstukken.

In artikel 14 LKB is het KCB aangewezen als instantie belast met toezicht op de naleving van bij of krachtens het LKB gestelde regels ten aanzien van groenten en fruit, aardappelen, bananen, krenten en rozijnen, uitreiken van bewijsstukken, uitvoering van registratie en overige uitvoeringshandelingen.

In artikel 15 LKW is bepaald dat met toezicht op de naleving zijn belast de door de minister van LNV aangewezen personen werkzaam bij de aangewezen controle-instelling. In artikel 26 LKR zijn hiertoe de daartoe gekwalificeerde medewerkers van de Stichting KCB aangewezen.

### Beschrijving werkwijze

De controlewerkzaamheden van het KCB bestaan uit structureel toezicht (periodieke controles op basis van risicocategorie, interne EU markt), algemeen toezicht (gerichte controles op basis van ontvangen signalen, interne EU markt) en kwaliteitsinspecties bij import en export.

In de periode van 2017 tot 2020 voerde het KCB jaarlijks gemiddeld 20.300 inspecties en 4.200 bezoeken uit in het kader van structureel toezicht, 570 inspecties in het kader van algemeen toezicht, 95.000 inspecties met betrekking tot import en 101.000 inspecties met betrekking tot export. Als gevolg van de inspectieactiviteiten constateerden de daartoe gekwalificeerde medewerkers van het KCB over deze periode jaarlijks gemiddeld in respectievelijk 2,4%, 13,2%, 1,9% en 0,3% gevallen een overtreding (waarmee de partij groenten of fruit wordt afgekeurd).

Als de inspecteur van het KCB vaststelt dat een partij niet aan de geldende normen voldoet, wordt de partij afgekeurd en dient het bedrijf een herstelmaatregel te nemen (bijvoorbeeld declasseren partij). Een afgekeurde partij mag pas worden verhandeld, dan wel vervoerd/verplaatst nadat het KCB heeft gecontroleerd of de herstelmaatregel afdoende is geweest en het KCB toestemming heeft gegeven voor de verhandeling c.q. het vervoer/verplaatsen van de partij. Als een afgekeurde partij wordt verhandeld, dan wel vervoerd/verplaatst zonder daarvoor van het KCB toestemming te hebben gekregen, of bij bepaalde typen overtredingen die het KCB constateert (bijvoorbeeld bewust mengen van klassen met als doel een partij als hogere klasse te verhandelen), legt het KCB zaken voor aan het tuchtgerecht.

### Instrumentarium op basis van de LKW

In artikel 13 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van **tuchtrechtelijke maatregelen** neergelegd. In artikel 18 LKW is bepaald dat tuchtrecht niet wordt toegepast als de OvJ na overleg met het KCB, heeft beslist dat de overtreding strafrechtelijk zal worden afgedaan.

In artikel 19 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van een **last onder bestuursdwang** ter handhaving van de LKW of daarop gebaseerde regels, neergelegd. Deze bevoegdheid is in artikel 3, 5e lid van het Besluit



mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021, gemandateerd aan de directeur van het KCB. Dit betekent dat het KCB in mandaat van de minister van LNV herstelsancties kan opleggen indien de daartoe gekwalificeerde medewerkers van het KCB een overtreding constateren.

In de WED zijn de artikelen uit de LKW opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

Instrument	Toepassing
<b>Tuchtrecht</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Berisping</li> <li>- Geldboete</li> <li>- Verscherpte controle</li> <li>- Openbaarmaking uitspraak</li> </ul>	<p><b>Toegepast.</b> In de jaren 2017 – 2020 is ten aanzien van 151 behandelde zaken uitspraak gedaan. Behalve in twee zaken (geen maatregel opgelegd) is in alle zaken een (voorwaardelijke) geldboete opgelegd.</p> <p>Het KCB is tevreden over de werking en mogelijkheden van het tuchtrecht in het kader van de handhaving. Het tuchtrecht vervult naar het idee van het KCB de functie die het zou moeten vervullen.</p>
<b>Last onder bestuursdwang/ dwangsom</b>	<p><b>Niet toegepast.</b> Last onder bestuursdwang en last onder dwangsom past het KCB niet toe, omdat het KCB deze instrumenten niet vindt passen bij de soort en de snelheid van de handel in het kader waarvan het KCB controles uitvoert. Daarnaast worden deze instrumenten niet toegepast, omdat de door het betrokken bedrijf uit te voeren herstelmaatregelen over het algemeen snel worden uitgevoerd.</p>

Tabel 4. Handhavinginstrumentarium van het KCB op grond van de LKW.

#### Knelpunten

In de gesprekken heeft het KCB de volgende knelpunten naar voren gebracht:

- KCB-1: er is geen registratieplicht voor bedrijven, waardoor het kan zijn dat bedrijven (die alleen binnen Nederland handelen) niet 'in beeld' zijn bij het KCB waardoor zij zich aan het toezicht van het KCB kunnen onttrekken. Het ontbreken van een registratieplicht voor bedrijven, die onder het KCB-toezicht vallen, zorgt ervoor, dat het KCB wordt bemoeilijkt in een goede en effectieve uitvoering van de controletaak; bedrijven kunnen zich onttrekken aan toezicht, doordat ze 'buiten beeld' blijven. Daarnaast wordt het KCB bemoeilijkt in het voldoen aan de EU-verplichting een gegevensbank te hebben, waarin de marktdeelnemers staan geregistreerd.
- KCB-2: toezicht op 'aanduidingen of afbeeldingen die aanleiding geven tot misvatting en/of misleiding'<sup>29</sup>. Eerder kon het KCB hier toezicht op houden door een bepaling in de regelgeving van het Productschap Tuinbouw (PT), waar het KCB op controleerde. Met het verdwijnen van de PT-regelgeving mist het KCB de juridische grondslag om hierop te controleren, terwijl het een belangrijk element uit de handelsnormen raakt: namelijk het tegengaan van concurrentievervalsing en misleidende informatie voor handelspartners en consumenten.
- KCB-3: de controletaak in de retail (supermarkt, distributiecentra) ligt bij de NVWA. Toezicht op de retail door de NVWA vindt echter niet plaats zoals bepaald in de relevante EU-regelgeving (Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 en verordening (EU) 1151/2012), wat ten koste gaat van de effectiviteit van de controles.

<sup>29</sup> Denk aan de vermelding van een inhoudsgewicht van 2 kilogram, terwijl er maar 1,5 kilogram in de verpakking zit of de vermelding van de tekst 'de hoogste kwaliteit' op een verpakking, terwijl het product van een klasse II-kwaliteit is of de afbeelding van Nederlandse vlaggen op een verpakking, wat het beeld oproept, dat het product van Nederlandse oorsprong is, terwijl dat niet het geval is.

## 3.5. Skal

De Stichting Skal Biocontrole (Skal) bewaakt door middel van certificatie, toezicht en handhaving de goede aanduiding van producten afkomstig van de biologische productiemethode. Het toezicht van Skal is risicogericht en kan uit verschillende acties bestaan die aan toezicht gerelateerd zijn, zoals attenderingen, meldingen, cross-checks en andere steekproeven. In tegenstelling tot de andere instanties die in deze evaluatie aan bod komen, richten de controleactiviteiten van Skal zich op een proces en de daarbij behorende biologische producten (de biologische productiemethode).

### Aanwijzing

In artikel 8 van de LKW is bepaald dat er privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen worden belast met:

- Het toezicht op de bij of krachtens het LKB gestelde regels;
- De keuring<sup>30</sup>, als bedoeld in artikel 7 van de LKW, of met het toezicht daarop;
- Het uitreiken van merken, tekenen of bewijsstukken.

In artikel 15 LKB is Skal aangewezen als instantie belast met het toezicht op de naleving van bij of krachtens dit besluit gestelde regels ten aanzien van de biologische productiemethoden en van productiemethoden die bij ministeriële regeling daaraan gelijkgesteld zijn, uitvoering van registratie, uitvoering van de overeenstemmingscontroles en de materiële controles ten behoeve van de verificatie van zendingen en overige uitvoeringshandelingen.

In artikel 15 LKW is bepaald dat met toezicht op de naleving zijn belast de door de minister van LNV aangewezen personen werkzaam bij de aangewezen instantie. In artikel 26 LKR zijn hiertoe de inspecteurs van Skal aangewezen.

### Beschrijving werkwijze

Skal controleert de gehele biologische keten in Nederland door middel van registratie, certificatie en toezicht. Skal hanteert een toezichtsmodel waarin bedrijven zijn ingedeeld in drie categorieën: laag (een controle per twee jaar), normaal (een controle per jaar) en hoog (twee controles per jaar). Daarnaast is er een toezichtsarrangement geheten 'verkoop aan consument' en een eigen toezichtscategorie.

Als gevolg van de controleactiviteiten van Skal kunnen afwijkingen geconstateerd worden (licht, kritisch of ernstig). Op basis van de afwijkingen heeft het bedrijf de tijd om de afwijkingen te herstellen. Indien de herstelacties door geregistreerde bedrijven niet worden uitgevoerd, stellen de inspecteurs van Skal een rapport van bevindingen op. Naar aanleiding van dit feitelijke rapport worden sancties overwogen en mogelijk opgelegd.

Het certificeringsproces is kortom een audit proces met een risicobeoordeling en biedt de gecertificeerde ondernemer mogelijkheden om geconstateerde afwijkingen te herstellen. Daarnaast voert Skal in de handhaving sancties uit indien herstel van de afwijkingen onvoldoende is of achterwege blijft.

---

<sup>30</sup> Dit betreft de letterlijke verwoording in de LKW, waarbij de kanttekening hoort dat Skal in de praktijk geen keuringen doet maar wel de activiteiten die in deze paragraaf aan bod komen.

### Instrumentarium op basis van de LKW

In artikel 13 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van **tuchtrechtelijke maatregelen** neergelegd. In artikel 18 LKW is bepaald dat tuchtrecht niet wordt toegepast als de OvJ na overleg met Skal, heeft beslist dat de overtreding strafrechtelijk zal worden afgedaan.

In artikel 19 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de LKW of daarop gebaseerde regels, neergelegd. Anders dan in het geval van de BKD en het KCB, is deze bevoegdheid niet gemandateerd aan Skal zodat Skal dit instrument niet ter beschikking heeft. Wel kan Skal sinds 1 juli 2021 een dwangsom opleggen als niet-medewerking wordt vastgesteld door de inspecteur (art. 5:20, derde lid, Awb).

In de WED zijn de artikelen uit de LKW opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

Instrument	Toepassing
<b>Tuchtrecht</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- Berisping</li><li>- Geldboete</li><li>- Verscherpte controle</li><li>- Openbaarmaking uitspraak</li></ul>	<b>Nauwelijks toegepast.</b> In de periode 2017 – 2020 werden in totaal vijf zaken door het tuchtgerecht behandeld waarover een uitspraak is gedaan. In alle zaken werd een geldboete opgelegd.  Om verschillende redenen acht Skal het tuchtrecht over het geheel genomen als niet effectief, zie het tweede knelpunt onder 'knelpunten'.

Tabel 5. Handavingsinstrumentarium van Skal op grond van de LKW.

Skal heeft behalve het tuchtrecht op grond van de LKW ook andere instrumenten ter beschikking die Skal ontleent aan de Europese bio- en controleverordeningen, waarvoor de bevoegdheid in artikel 3 van de LKR is opgenomen. Zo kan Skal een certificaat van een bedrijf opschorten of ontnemen (decertificeren) en een partij decertificeren of blokkeren ten behoeve van onderzoek (in de context van import). In de praktijk maakt Skal vooral van deze instrumenten gebruik en beschouwt deze als zeer effectief.

### Knelpunten

In de gesprekken heeft Skal de volgende knelpunten naar voren gebracht:

- Skal-1: tuchtrecht is voor Skal niet effectief, omdat:
  - Het tuchtrecht is op basis van artikel 13 LKW maar op beperkte onderdelen inzetbaar (wel op bijvoorbeeld inrichting van bedrijfsgebouwen, gebruik gewasbeschermingsmiddelen en reinigingsmiddelen, maar niet op bijvoorbeeld massabalans tracering en kwaliteitsmanagement).
  - Het tuchtrechtelijk college bestaat uit onder andere twee leden van de rechterlijke macht en een leek. Dit is wettelijk bepaald. Het college bepaalt het aantal zittingen. Er zijn slechts twee zittingen per jaar voorzien, maar in de praktijk vaak minder.
  - De biologische ondernemingen zijn zeer divers qua aard en werkwijze. Van een homogene groep die gevoelig is als beroepsgroep voor tuchtrechtspraak is geen sprake.
  - De tuchtrechtprocedure kent een intensieve voorbereiding en steeds vaker wordt extra toetsing bij het CBb gevraagd. Deze verdere juridificering maakt het mede een kostbaar instrument.
  - De uiteindelijke geldboetes die uitgesproken worden zijn doorgaans lager dan de eis.
  - Uitspraken van het tuchtrechtelijk college worden niet openbaar geanonimiseerd gepubliceerd, de kennis hierover wordt dus niet in de sector verspreid.
- Skal-2: Skal kan geen last onder dwangsom opleggen aan exploitanten die zich met biologische producten of biologische handel bezighouden, maar weigeren zich te registreren bij Skal. Dit komt

doordat de bevoegdheid (die bij de minister van LNV ligt) niet is gemandateerd aan Skal. In dergelijke zaken moet nu de NVWA optreden hetgeen door Skal weliswaar als een effectieve, maar ook als een complexe werkwijze wordt ervaren.

## 3.6. COKZ

De Stichting Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ) voert het toezicht uit op de Wet dieren, de handelsnormen voor eieren en vlees van pluimvee, de EU-regelgeving (hygiënepakket) en de Warenwet. Daarnaast is het COKZ aangewezen voor het verstrekken van exportcertificaten met betrekking tot melk- en zuivelproducten en verzorgt het COKZ in opdracht van de NVWA de voorcertificering van eieren.

### Aanwijzing

Op grond van artikel 10.2 van de Wet Dieren zijn in artikel 2.9 van het Besluit Dierlijke producten is bepaald dat op de uitvoering van toezicht en keuring, diverse artikelen uit de LKW van overeenkomstige toepassing zijn. Dit zijn artikelen met betrekking tot het aanwijzen van het COKZ, verplichtingen ten aanzien van het keuringsreglement, de mogelijkheid om tarieven te stellen en het kunnen toepassen van tuchtrecht. In artikel 2.10 van het Besluit Dierlijke producten is het COKZ aangewezen en belast met wettelijke taken. De bevoegdheid is afgebakend in artikel 2.11 van de Regeling dierlijke producten.

### Beschrijving werkwijze

Het COKZ voert in het kader van het toezicht op zuivel, eieren en pluimveevlees beoordelingen, audits, (her)inspecties, monsternames en monsteronderzoek uit. Het COKZ controleert of producten aan gestelde normen voldoen, voert daarnaast administratief toezicht uit en controleert op benamingen en etikettering, aanbiedingsvorm en reclame.

In de periode 2017 – 2020 constateerde het COKZ als gevolg van de uitgevoerde toezichtactiviteiten overtredingen met betrekking tot (boeren)kaas, eieren en pluimveevlees. Deze overtredingen worden door het COKZ voorgelegd aan het tuchtgerecht. Zie de tabel hieronder voor de betreffende aantallen van overtredingen die aan het tuchtgerecht zijn voorgelegd en daar zijn afgehandeld.

Overtredingen voorgelegd aan en afgehandeld door het tuchtgerecht	2017	2018	2019	2020
(Boeren)kaas	130	104	274	250
Eieren	20	40	32	11
Pluimveevlees	45	143	79	83

Tabel 6. Overtredingen voorgelegd aan en afgehandeld door het tuchtgerecht.

### Instrumentarium op basis van de LKW

De voorschriften waarop toezicht wordt gehouden, zijn opgenomen bij of krachtens de Wet Dieren. In de WED zijn de artikelen uit de Wet dieren opgenomen waarvan overtreding als economisch delict is aangemerkt.

In de LKW zijn de procedurebepalingen ten aanzien van tuchtrecht opgenomen.

In artikel 13 van de LKW is de bevoegdheid tot het opleggen van **tuchtrechtelijke maatregelen** neergelegd. In artikel 18 LKW is bepaald dat tuchtrecht niet wordt toegepast als de OvJ na overleg met het COKZ, heeft beslist dat de overtreding strafrechtelijk zal worden afgedaan<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> In een gesprek heeft het COKZ toegelicht dat er in de praktijk geen sprake is van overleg met de OvJ.

Instrument	Toepassing
<b>Tuchtrecht</b> - Berisping - Geldboete - Verscherpte controle - Openbaarmaking uitspraak	<b>Toegepast.</b> In de jaren 2017 – 2020 zijn 338 zaken bij het tuchtgerecht aanhangig gemaakt. Deze zaken zagen op 1.211 overtredingen (in één zaak kunnen meerdere overtredingen worden opgenomen). Voor 110 overtredingen is een berisping opgelegd door het tuchtgerecht, voor 1.078 overtredingen is een geldboete opgelegd. Bij zaken waar geen maatregel wordt opgelegd, kan er sprake zijn van een overtreding die niet wordt beboet (vrijspraak) of die niet ontvankelijk wordt verklaard.  Het COKZ is tevreden over de werking en mogelijkheden van het tuchtrecht.

Tabel 7. Handhavinginstrumentarium van het COKZ op grond van de LKW.

### Knelpunten

In de gesprekken heeft het COKZ het volgende knelpunt naar voren gebracht:

- COKZ-1: Het COKZ heeft uitvoeringsbeleid op basis waarvan toezicht wordt gehouden, waarin ze uitleg geven aan Europese wetgeving. Het komt echter voor dat Europese wetgeving onvoldoende is geborgd in nationale wetgeving, waardoor het COKZ onvoldoende handvatten heeft om toezicht te houden. Het COKZ is gebaat bij een concrete rechtsnorm waar rechtstreeks aan getoetst kan worden. Zeker inzake kwaliteitsdossiers is dat niet altijd het geval.

# 4. Probleemanalyse

In dit hoofdstuk geven we een duiding van de hiervoor beschreven knelpunten. We starten met een omschrijving van het stelsel zoals dat is neergelegd in wet- en regelgeving en de complexiteit daarvan. Vervolgens hebben we de in hoofdstuk 3 opgenomen knelpunten ingedeeld in vier typen en duiden we de knelpunten door ze in een juridische en beleidsmatige context te plaatsen.

## 4.1. Complexiteit van de wet- en regelgeving

Voordat we stilstaan bij de specifieke knelpunten die de instanties ervaren en onze duiding daarvan staan we eerst stil bij de wet- en regelgeving en het daarin neergelegde stelsel als geheel en de complexiteit daarvan. Dit doen we omdat we zien dat de knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen (deels) het gevolg zijn van die complexiteit. Bovendien is inzicht in de wet- en regelgeving en het stelsel nodig om te kunnen bepalen of voorgestelde oplossingen binnen de huidige regelgeving passen (of dat een herziening van de regelgeving nodig is).

Het stelsel van toezicht en handhaving is historisch gegroeid tot wat het nu is. De instanties zijn ontstaan 'vanuit de sector', waarbij werd gekeurd op normen die de sector zelf had opgesteld. Later zijn keuren (de oorspronkelijke, private taak) en toezicht houden (de recentere, publieke taak) gecombineerd. Inmiddels voeren de instanties (op Naktuinbouw na) alleen nog publiekrechtelijke taken uit. Keurmeesters of inspecteurs voeren op meerdere niveaus toezicht- en handhavingsactiviteiten uit: bij hetzelfde bezoek verrichten ze zowel de controle-activiteiten, toezichtstaken (beide met mogelijk directe maatregelen of – al dan niet tuchtrechtelijke – handhaving tot gevolg), als mogelijke voorbereiding voor overdracht van een dossier voor strafrechtelijke handhaving. De combinatie van controleren, toezicht en handhaven en de verschillende wettelijke regimes vragen om een breed bewustzijn en brede kennis bij de keurmeesters en inspecteurs over de te kiezen interventie, de gronden en argumenten voor een interventie en kennis van de grenzen tussen controleren, toezicht en handhaven, en de (overgang tussen de) verschillende wettelijke regimes (tuchtrecht, bestuursrecht, strafrecht).

Tegelijkertijd is het stelsel steeds complexer geworden door Europese regelgeving en wijzigingen in de structuur van de wet- en regelgeving. In nationale wetten wordt verwezen naar Europese wetgeving en worden de instanties belast met het uitvoeren van de taken in de Europese wetgeving. De nationale wetgeving is sterk gelaagd, maar bevat vooral aanwijzingen en procesvoorschriften. Daar waar (inhoudelijke) uitwerking nodig is van de Europese regels, gebeurt dit in reglementen of andere documenten van de instanties en niet in nationale wetgeving. Deze gelaagde wet- en regelgeving heeft afbreuk gedaan aan de kenbaarheid en handhaafbaarheid van de materiële norm.

In de praktijk van het controleren en toezicht houden wordt vaak met één controle op zowel fytosanitaire- als kwaliteitsnormen beoordeeld. In het toezicht bestaat overlap tussen wetgeving op gebied van kwaliteit en fytosanitair. Soms is sprake van een grijs gebied en is niet direct duidelijk welke sanctie bij een overtreding hoort. Er moet dan uitgezocht worden of tegen een overtreding opgetreden kan worden op grond van kwaliteitsregelgeving, fytosanitaire regelgeving of beide. In het laatste geval dient afgewogen te worden welke wetgeving en sanctie het beste past bij de situatie.

Ook is de toedeling van bevoegdheden tussen de instanties en de NVWA onduidelijk en niet eenduidig. Enerzijds zijn de instanties aangewezen als controle- en toezichtsautoriteit. Anderzijds worden zowel medewerkers van de NVWA als van de instanties aangewezen als toezichthouders voor zowel de LKW als de ZPW. De toedeling van bevoegdheden aan de NVWA lijkt ook weer niet volledig: dit lijkt beperkt te zijn tot de LKW. De ZPW lijkt te ontbreken in het Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019.

Al met al constateren we dat de historische groei van het stelsel ertoe heeft geleid dat er een complex en onoverzichtelijk stelsel is ontstaan. Uit de gesprekken in het kader van ons onderzoek komt overigens naar voren dat niet alle betrokken actoren zich in dit beeld herkennen. Volgens sommige instanties is het stelsel niet complex en onoverzichtelijk, maar is er hier en daar wel ruimte voor verbetering.

## 4.2. Specifieke knelpunten

De hierboven geschetste complexiteit bemoeilijkt in onze ogen de uitvoering van de handhaving. De complexiteit leidt bijvoorbeeld tot verwarring en soms tot knelpunten in de uitvoering. De knelpunten die de instanties zelf ervaren schetsten we reeds in hoofdstuk 3.

De **knelpunten die door de instanties** naar voren zijn gebracht, verschillen naar aard en hoeveelheid per instantie. De ingebrachte knelpunten hebben wij verder geanalyseerd: wat voor type knelpunt is dit? Bij hoeveel instanties doet dit knelpunt zich voor? Zou dit knelpunt ook bij andere instanties kunnen optreden? Herkennen andere betrokken actoren (de NVWA, het ministerie van LNV, brancheorganisaties) de knelpunten ook en duiden zij het knelpunt op dezelfde wijze?

Vervolgens hebben wij **duiding** gegeven aan de knelpunten door ze in **een juridische en beleidsmatige context** te plaatsen. We hebben hierbij ook knelpunten meegenomen die niet naar voren zijn gebracht door de instanties zelf, maar door andere betrokken actoren of die wij zelf constateren als we vanuit juridisch en bestuurlijk perspectief naar het stelsel kijken.

Deze analyse heeft ertoe geleid dat we vier typen knelpunten onderscheiden: handhaafbaarheid wet- en regelgeving, toereikendheid handhavingsinstrumentarium, opvolging van (mogelijke) overtredingen en inzet van het handhavingsinstrumentarium. Tot slot staan we stil bij overige specifieke knelpunten van de instanties, die niet onder één van de typen knelpunten vallen.

### 4.2.1. Handhaafbaarheid wet- en regelgeving

#### De knelpunten die instanties ervaren

Er zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen die liggen op het vlak van de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving. Er zijn door verschillende instanties twijfels geuit of de juridische onderbouwing van de inzet van bepaalde instrumenten voldoende is.

De volgende door de instanties ervaren knelpunten scharen we onder *handhaafbaarheid wet- en regelgeving* (hieronder hebben we knelpunten zoals ingebracht door de instanties ingekort, de uitgebreide beschrijvingen staan in hoofdstuk 3):

- BKD-1: Uitwerking van bepalingen uit Europese richtlijn 98/56/EG in uitvoeringsrichtlijnen wordt door het CBb gezien als opstellen van zelfstandige normen indien in de tenlastelegging wordt verwezen naar de inhoud van de uitvoeringsrichtlijnen.



- BKD-2: Twijfel of de juridische grondslag om registratie van bedrijven af te dwingen, op een juiste wijze is vastgelegd en aldus of de BKD daartoe voldoende mandaat heeft.
- BKD-3: Twijfel of er voldoende juridische grondslag is om het leveranciersdocument te handhaven. een nationale 'link' naar (implementatie van) de Richtlijn 1999/66/EG ontbreekt. De enige link loopt nu via het keuringsreglement BKD.
- BKD-4: Mogelijk is de link van de Europese richtlijn 1999/68/EG naar nationale wetgeving onvoldoende stevig.
- NAK-2: In het verleden is door de NAK verscherpt toezicht opgelegd, waarvoor mogelijk de formele bevoegdheid ontbrak. Ook zijn de gevallen dat NAK de keuring mag weigeren of staken op grond van de huidige ZPW beperkter dan zoals het is toegepast.
- NAK-4: De Regeling verhandeling teeltmateriaal is uitgewerkt in een keuringsreglement en verder ingevuld in de aanwijzingen van vaste commissies. Dit juridisch kader ervaart de NAK als riskant en complex. Aan de vaste commissies van de NAK is in de statuten de bevoegdheid gedelegeerd om beleidslijnen dan wel normen vast te stellen. Dat deze aanwijzingen als beleidsregels door de NAK verdedigd moeten worden, ervaart de NAK als een uitdaging.
- COKZ-1: Het komt voor dat Europese wetgeving onvoldoende is geborgd in nationale wetgeving, waardoor het COKZ onvoldoende handvatten heeft om toezicht te houden.

## Duiding

### Uitwerking regelgeving

Er zijn meerdere voorbeelden aangehaald van vertaling of uitwerking van Europese regelgeving of nationale wetgeving in uitvoeringsrichtlijnen, reglementen of aanwijzingen van instanties, waarbij onder andere door uitspraken van het CBb twijfel is over de stevigheid van het juridische kader. Ook zijn er voorbeelden die de vraag oproepen of de link met de bevoegdheid in Europese regelgeving voldoende is gelegd.

Overkoepelend stellen we dat mede als gevolg van de complexe en onoverzichtelijke regelgeving (gelaagd, Europees, nationaal, reglementen) onduidelijkheid en twijfel is ontstaan over de vraag of er een voldoende deugdelijke grondslag bestaat voor het toezicht en de handhaving. Deze twijfel doet afbreuk aan de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de instanties.

De gelaagdheid (en complexiteit) van de wetgeving leidt er ook toe dat er, naast de door de instanties genoemde knelpunten op dit punt, het risico bestaat dat er bij andere instanties of op andere onderwerpen een zwakke juridische onderbouwing bestaat.

## 4.2.2. Toereikendheid handhavingsinstrumentarium

### **De knelpunten die instanties ervaren**

De meeste instanties ervaren hun handhavingsinstrumentarium grotendeels als toereikend voor de overtredingen waartegen ze bevoegd zijn op te treden (namelijk het KCB, de BKD, het COKZ en Naktuinbouw). De NAK en Skal ervaren wel knelpunten op dit punt.

Ook het tuchtrecht valt onder het handhavingsinstrumentarium. Doordat in de LKW tuchtrecht is opgenomen en in de ZPW niet, hebben sommige instanties tuchtrecht en andere niet. De instanties die wel tuchtrecht hebben passen het toe en zijn hier tevreden over (met uitzondering Skal). De instanties die tevreden zijn noemen expliciet dat tuchtgerecht voor hen een effectief en passend middel biedt om handhavend te kunnen optreden.

De volgende knelpunten die de instanties ervaren scharen we onder (de toereikendheid van het) *handhavingsinstrumentarium* (hieronder hebben we knelpunten zoals ingebracht door de instanties ingekort, de uitgebreide beschrijvingen staan in hoofdstuk 3):

- NAK-1: Als een overtreding begaan is die niet hersteld kan worden, mist de NAK een passend handhavingsinstrument.
- NAK-3: Het CBb oordeelde in april 2021 dat het 'in de handel brengen' niet valt onder artikel 20a (Regeling verhandeling teeltmateriaal), zodat de NAK niet bevoegd is om de keuring op te schorten<sup>32</sup>. De NAK vindt de uitleg en visie van het CBb op deze kwestie te beperkt. Voorts stelde het CBb in de genoemde uitspraak dat de NAK tegen overtreding van artikel 40 ZPW kan optreden door een last onder dwangsom op te leggen (op grond van artikel 93 ZPW). De NAK geeft echter aan dat instrumenten gericht op herstel niet passend zijn voor situaties zoals die waarover de CBb uitspraak gaat. Ook stelt het CBb dat een dergelijke overtreding op grond van artikel 1 Wet economische delicten aangemerkt wordt als een economisch delict, waardoor een strafrechtelijk vervolg tot de mogelijkheden behoort.
- NAK-5: De NAK vraagt zich af hoe het precies zit met het weigeren en intrekken van een registratie, hoe de NAK als instantie deze maatregel dient toe te passen en of zij voldoende gronden daarvoor heeft.
- Skal-1: Het tuchtrecht is voor Skal niet effectief, omdat het tuchtrecht op basis van artikel 13 LKW beperkt inzetbaar is, de tuchtrechtprocedure veel ondersteuning vergt en er slechts twee zittingen per jaar zijn. Daarnaast vallen uiteindelijke geldboetes doorgaans lager uit dan de eis.
- Skal-2: Skal kan geen last onder dwangsom opleggen aan exploitanten die zich met biologische producten of biologische handel bezighouden, maar weigeren zich te registreren bij Skal, omdat het mandaat hiertoe ontbreekt.
- BKD-5: Het tuchtrecht functioneert onvoldoende als lik-op-stuk instrument vanwege de mogelijk relatief lange doorlooptijd tussen de geconstateerde overtreding en beslissing van het tuchtgerecht. Dit laat onverlet dat de BKD wel tevreden is over het tuchtrecht als handhavingsinstrument.
- KCB-1: Er is geen registratieplicht voor bedrijven, waardoor het kan zijn dat bedrijven (die alleen binnen Nederland handelen) niet 'in beeld' zijn en komen bij het KCB waardoor zij zich aan het toezicht van het KCB kunnen onttrekken.

## Duiding

### Gebrek aan handhavingsinstrumentarium

In de evaluatie is een beperkt aantal knelpunten naar voren gekomen met betrekking tot de toereikendheid van het handhavingsinstrumentarium.

Er is bij de onderzoekers concreet één casus bekend waarbij de NAK heeft aangegeven niet effectief te kunnen optreden vanwege gebrek aan een handhavingsinstrument. Dit gaat om de pootgoedfraudezaak. We gaan hierna wat uitgebreider in op deze casus.

- De NAK heeft keuring opgeschort op grond van artikel 20a van de Regeling verhandeling teeltmateriaal, omdat de leverancier in eerdere jaren ongekeurd teeltmateriaal in de handel had gebracht en daarmee artikel 40 ZPW had overtreden. De interpretatie dat fraude bij het in de handel brengen een teken van onvoldoende vakkundigheid is, is ruimer dan de wetgever had beoogd, mede omdat het artikel niet gaat over het in de handel brengen van teeltmateriaal, maar over vakkundigheid bij het voortbrengen, bewaring of bewerking van teeltmateriaal. Artikel 20a is dus niet toepasbaar. De argumentatie van de NAK is dat dit middel niet licht wordt ingezet, en dat er geen ander middel voor

<sup>32</sup> ECLI:NL:CBB:2021:424.

handen is, te meer daar er door de NAK geen punitieve sanctie kan worden ingezet dan wel voorbereid (zoals het opstellen van een rapport van bevindingen ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke boete).

- De NVWA legt bij de lezing van deze casus de nadruk op het ontbreken van voldoende bewustzijn, kennis en capaciteit bij de instanties als het gaat om (het onderscheid tussen) strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. De NVWA verwachtte een andere inzet van de NAK om strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken, want door het optreden van de NAK werd het strafrechtelijk handhaven belemmerd.

Ons inziens was in deze specifieke zaak, de pootgoedfraudezaak, een bestuurlijke boete niet de manier geweest waarop wel effectief opgetreden had kunnen worden. Onze lezing is dat het hier om een zodanig ernstige zaak ging dat het passend was om strafrecht en niet bestuursrecht in te zetten. Deze casus legt daarom volgens ons vooral bloot dat de samenwerking in het kader van opvolging van (mogelijke) overtredingen tussen de NVWA en (in dit geval) de NAK verbetering behoeft. In paragraaf 4.2.3 gaan we nader in op deze opvolging.

Dat ons inziens in de pootgoedfraude de bestuurlijke boete niet passend was geweest, laat onverlet dat er ook situaties kunnen bestaan waarbij overtredingen begaan worden die niet zwaar genoeg zijn voor het strafrecht, maar waarbij de omstandigheden wel vragen om een punitieve sanctie, los van het effect van eventueel opgelegde herstelmaatregelen. Het KCB, het COKZ, de BKD, en Skal (ook al beperkt toegepast) hebben met het tuchtrecht een instrument om in dit soort gevallen punitieve sancties op te leggen. Naktuinbouw heeft geen tuchtrecht, maar meent voor effectieve handhaving afdoende instrumenten (ook punitief) ter beschikking te hebben. Alleen de NAK heeft geen beschikking over een punitieve sanctie. De enige route die dan open ligt is die van het strafrecht.

In het geval van fraude neemt de NVWA-IOD de melding in behandeling. Bij minder zware overtredingen wordt een boa van Divisie Inspectie van de NVWA ingezet. Overdracht aan een boa van een andere instantie (van plantaardige keuringsdienst, Skal of het COKZ naar de NVWA) brengt complicaties met zich mee. Er is dan bijvoorbeeld sprake van gegevensoverdracht, benodigde kennis van de sector en planning en prioritering ten opzichte van andere meldingen en signalen. Daarna speelt ook nog de afstemming met het functioneel parket van het OM. Dit kost de nodige tijd en met de reële kans dat een proces verbaal wordt geseponeerd. Dit is volgens de NVWA met name het geval bij specialistische wetgeving (zoals bijvoorbeeld de ZPW) en bij domeinen met een lagere prioriteit in vergelijking met bijvoorbeeld voedselveiligheid. Voor kleinere overtredingen kan - daar waar het tuchtrecht niet beschikbaar is - via de bestuurlijke boete bereikt worden dat deze overtredingen met goed resultaat kunnen worden afgehandeld.

Behalve de effectiviteit van het handhavingsinstrument, zijn naar aanleiding van de voorlopige voorziening in bovengenoemde casus door de landsadvocaat aan de NAK kritische vragen gesteld over de gronden voor het houden van toezicht. Toezicht kan niet verder reiken dan de normen waarop toezicht gehouden mag worden, dit betekent dat uitspraak van de rechter ook van invloed is op de normen waarop toezicht wordt gehouden en de wijze waarop het toezicht wordt ingericht.

#### Karakter zbo

De instanties zijn in de wet geduid als zelfstandige bestuursorganen. De instanties zijn privaatrechtelijk georganiseerd, omdat zij van oudsher vanuit het bedrijfsleven zijn ontstaan en vanwege deskundigheid en specifieke taken vervolgens zijn belast met publieke taken. De instanties hebben uitdrukkelijk een zelfstandig karakter en zijn hiërarchisch niet ondergeschikt aan de minister. Op papier zijn de instanties dus zbo, maar in de praktijk zijn nog overblijfselen te vinden van de organisaties waaruit de zbo's zijn ontstaan. Zo zijn de instanties gemandateerd tot het opleggen van herstelsancties. Mandaat is het in naam van een bestuursorgaan nemen van besluiten en is in die zin bij uitstek geschikt in hiërarchische verhoudingen, zoals de NVWA ten

opzichte van de minister. Het is niet geschikt voor zelfstandig bestuursorganen zoals de zes instanties.

Daarnaast is ook het tuchtrecht iets dat is meegenomen vanuit de organisaties waaruit de zbo's zijn ontstaan. Met tuchtrecht konden de aangeslotenen met groepsrecht en groepsdruk door een tuchtgerecht met deskundigen uit eigen gelederen, op de regels van de branche worden gewezen. Uit deze evaluatie volgt dat uit de praktijk voor de meeste instanties geen noodzaak volgt om de wetgeving op het punt van tuchtrecht te wijzigen. De instanties die tuchtrecht hebben passen het toe en zijn hier tevreden over (met uitzondering Skal). Verschillende brancheorganisaties geven aan geen signalen te hebben ontvangen dat het tuchtrecht niet goed functioneert. Alleen Skal ervaart knelpunten van organisatorische aard (aantal zittingen, ondersteuning), de beperkte inzetbaarheid van tuchtrecht (omdat het niet voor alles opportuun is) en de maximumhoogte van de boetes. Daarnaast is de conclusie van een intern onderzoek met betrekking tot het tuchtrechtsysteem van Skal, uitgevoerd door het ministerie van LNV in 2020-2021, dat het tuchtrecht voor Skal in de praktijk alleen situationeel inzetbaar is. Dit komt doordat de biologische certificering een procescertificering op bedrijfsniveau betreft, zodat niet (of nauwelijks) op afwijkingen op productniveau wordt ingegaan, maar op een proces dat uit meer dan vijftig aspecten bestaat.<sup>33</sup>

Ondanks dat alleen Skal beperkingen ervaart, plaatsen wij vanuit juridisch perspectief en met het oog op het karakter van een zbo vraagtekens bij de geschiktheid van het tuchtrecht. Tuchtrecht is een instrument dat past bij een zelfregulerende branche, met eigen regelgeving voor aangeslotenen. Tuchtrecht is van oudsher bedoeld om ervoor te zorgen dat leden van een beroepsgroep zich houden aan de gedragsregels van hun beroep. Bij de aanpassing van de Landbouwkwaliteitswet in 2007 is het tuchtrecht ongemoeid gelaten met het idee dat het op dat moment als slagvaardiger en effectiever werd beschouwd dan het strafrecht. Er is in de memorie van toelichting *geen* vergelijking gemaakt met bestuursrechtelijk optreden. Wel is erkend dat tuchtrechtelijk handhaven niet altijd meer gepast is omdat de kwaliteitsregelgeving steeds meer communautair geïntendeerd is. In die zin is ook toen reeds een kanttekening bij tuchtrecht geplaatst.

De instanties zijn inmiddels zelfstandige bestuursorganen, de regels zijn Europees en nationaal belegd. Ter overweging hierbij de verschillen en daarmee mogelijke overwegingen voor nut en noodzaak van het tuchtrecht.

- **Soort interventies.** De instanties vallen onder de formele wetgeving: het procesrecht en handhavingstitel van de Awb (zie ook paragraaf 2.2). Het scala aan toezichtsinterventies uit de Awb staat de instanties ter beschikking. Dit betekent dat de maatregel van verscherpt toezicht onder tuchtrecht, nu reeds aan de instanties ter beschikking staat als toezichtsinterventie. De overige sancties of maatregelen die nu onderdeel zijn van tuchtrecht, kunnen apart als sanctiemogelijkheden in de LKW of ZPW opgenomen worden, zodat deze rechtstreeks ter beschikking staan aan de instanties, met de daartoe in de Awb neergelegde waarborgen en procesvereisten. Denk hierbij aan een openbaarmaking, waarschuwing en zelfs bestuurlijke boete. In andere wetgeving zijn dergelijke sancties ook opgenomen.
- **Onafhankelijkheid en kennis.** Het verschil met tuchtrecht is de onafhankelijke specialistische kennis van het tuchtgerecht en de onafhankelijke beoordeling in eerste instantie. Bij een bestuurlijke sanctie is de kennis volledig afkomstig van de instanties zelf en vindt er pas in tweede instantie een onafhankelijke (her)beoordeling plaats.
- **Tijdpad.** Het tijdpad dat gepaard gaat met de voorbereiding van sancties in tuchtrecht is veelal vergelijkbaar met het tijdpad om te komen tot een bestuurlijke boete op grond van het bestuursrecht. Bij het tuchtrecht gaat de tijd zitten in voorbereiding en het beperkt aantal zittingen per jaar. Bij een bestuurlijke boete in de waarborgen in de voorbereiding van het besluit en de bezwaartermijn. Voor

<sup>33</sup> Ministerie van LNV (2021). Informele notitie ter afronding van een POOL opdracht 'Bevindingen m.b.t. Skal tuchtrecht'.

wat betreft de boete is bestuursrecht dus niet per se meer lik-op-stuk dan tuchtrecht. De andere sancties zoals een waarschuwing/ berisping of openbaarmaking zijn dit mogelijk wel.

- **Invloed.** In de praktijk omvat de uitspraak van het tuchtrecht veelal een boete die door de instantie zelf is voorbereid en door de instanties zelf is voorgedragen voor het tuchtrecht. Op het opleggen van een boete via strafrecht hebben de instanties minder invloed. De invloed zou bij het opleggen van een bestuurlijke boete groter zijn.
- **Waarborgen.** Een bestuurlijke boete is met voldoende waarborgen omkleed. Het oordeel over het opleggen van een bestuurlijke boete ligt bij het bestuursorgaan zelf en niet bij een onafhankelijke tuchtrechter.

Ondanks dat het tuchtrecht een vreemde eend in de bijt is in de zbo-structuur en voldoende middelen met vergelijkbaar effect voorhanden zijn in het bestuursrecht, vervult het een behoefte voor drie van de vier instanties waarvoor op dit moment geen andere instrumenten in de wet beschikbaar zijn. Zonder het instrument tuchtrecht zou er een gat ontstaan in de bevoegdheden van de instanties. De BKD, het KCB en het COKZ zouden in dat geval (net als de NAK) geen instrument hebben dat overwegend bedoeld is als punitief middel en een aantal sancties zoals de openbaarmaking en de berisping missen. Naktuinbouw heeft weliswaar geen tuchtrecht maar geeft aan met het privaatrechtelijk instrumentarium voldoende instrumenten te hebben. Bij Skal is het nadelig effect van het wegvallen van het tuchtrecht misschien minder groot, aangezien zij het tuchtrecht slechts zeer incidenteel inzetten en dit voor Skal geen effectief instrument is. Skal heeft bovendien zelf aangegeven over voldoende middelen te beschikken en een middel voor handen te hebben met een zeer vergaand effect, het decertificeren. Dit heeft ondanks het reparatoire karakter, voor de onder toezicht staande een bestraffend effect. Overwegingen tot afschaffing van tuchtrecht kunnen dan ook alleen gepaard gaan met afdoende aanvulling van de sanctiemogelijkheden in de LKW en een directe toewijzing van deze bevoegdheden aan de instanties.

#### Registratie

In de LKW zijn de BKD en Skal aangewezen voor de uitvoering van registratie van bedrijven. Wat deze registratie inhoudt, is bepaald in Europese regelgeving. Voor bedrijven, die onder het KCB-toezicht vallen, ontbreekt echter een algemene registratieplicht.

Een registratie afdwingen zou kunnen door middel van een last onder dwangsom. Omdat het KCB als enige geen registratieplicht heeft op basis van de LKW, kan zij dit ook niet afdwingen.

Het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom is aan de instanties gemandateerd. Hierover is reeds aangegeven dat een mandaat niet past bij het zelfstandige, niet ondergeschikte karakter van de instanties. Een directe toedeling van de bevoegdheden is in dit geval passender. Voor Skal geldt bovendien dat het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom niet eens gemandateerd is. Hierdoor kunnen zij ook niet in mandaat de sanctie opleggen tegen bedrijven die zich weigeren te registreren bij Skal.

### 4.2.3. Opvolging van (mogelijke) overtredingen

#### **De knelpunten die instanties ervaren**

Op het gebied van het toezicht op de kwaliteitsregelgeving bestaat de samenwerking tussen de instanties en de NVWA eruit dat de instanties zaken doorverwijzen naar de NVWA. In gevallen van fraude neemt de NVWA-IOD de melding in behandeling. Bij kleinere overtredingen wordt een boa van Divisie Inspectie ingezet.

In de evaluatie zijn verschillende knelpunten naar voren gebracht die we scharen onder *Opvolging van (mogelijke) overtredingen* (hieronder hebben we knelpunten zoals ingebracht door de instanties ingekort, de uitgebreide beschrijvingen staan in hoofdstuk 3):

- Naktuinbouw-1: Bij vermoedens van fraude waarna eventuele strafrechtelijke vervolging volgt, is Naktuinbouw afhankelijk van de NVWA (IOD en/of boa's van de inspectie) die de door Naktuinbouw aangemelde zaken overneemt. Naktuinbouw heeft geen zicht op de opvolging en voortgang van door Naktuinbouw bij de NVWA aangemelde zaken. Naktuinbouw heeft de perceptie dat de capaciteit (inspecteurs) bij de NVWA niet geheel toereikend is voor de plantaardige sector en dat de prioriteit elders ligt.
- Naktuinbouw-2: Om de vervolgstappen in het kader van doorgeleiding vermoedens van fraude effectief te laten verlopen is Naktuinbouw gebaat bij (beter) inzicht in hoe het dossier dat de NVWA- IOD verwacht eruit moet zien en dat Naktuinbouw weet dat de NVWA- IOD de benodigde capaciteit heeft.
- NAK-3: Het CBB oordeelde in april 2021 dat het 'in de handel brengen' niet valt onder artikel 20a (Regeling verhandeling teeltmateriaal), zodat de NAK niet bevoegd is om de keuring op te schorten<sup>34</sup>. De NAK vindt de uitleg en visie van het CBB op deze kwestie te beperkt. Voorts stelde het CBB in de genoemde uitspraak dat de NAK tegen overtreding van artikel 40 ZPW kan optreden door een last onder dwangsom op te leggen (op grond van artikel 93 ZPW). Ook stelt het CBB dat een dergelijke overtreding op grond van artikel 1 Wet economische delicten aangemerkt wordt als een economisch delict, waardoor een strafrechtelijk vervolg tot de mogelijkheden behoort. De NAK geeft echter aan dat dergelijke instrumenten, gericht op herstel, niet passend zijn voor situaties zoals die waarover de CBB uitspraak gaat.
- BKD-7: de BKD heeft de ervaring dat kwaliteitszaken die door de BKD worden doorgezet voor vervolging via strafrecht niet altijd worden opgepakt, omdat deze minder of geen prioriteit hebben bij het OM/de OvJ.

### Duiding

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat de samenwerking in het kader van de opvolging van (mogelijke) overtredingen tussen de NVWA (inspectie en IOD) en de instanties is verbeterd, maar dat de keten van toezicht en handhaving nog niet optimaal werkt. Naast bovengenoemde specifieke knelpunten is ook in zijn algemeenheid in de gesprekken door de instanties vaak genoemd dat de NVWA te weinig capaciteit heeft en (daardoor) te weinig prioriteit geeft aan de zaken die de instanties doorzetten. De NVWA geeft zelf aan dat de afgelopen jaren alle dossiers zijn opgepakt - de dossiers waren echter van dien aard dat (bestuurlijke of strafrechtelijke) interventie niet mogelijk was. Ook in de vijfjaarlijkse beleidsevaluaties van de instanties is de samenwerking tussen de individuele instanties en de NVWA genoemd als knelpunt, waardoor de handhaving stroef kan verlopen. Daarnaast concludeerde de audit van de Europese Commissie: er zijn weliswaar in het algemeen kanalen voor samenwerking en communicatie tussen de bij het controlesysteem bevoegde autoriteiten (RVO, NVWA, LNV) en Skal, maar die communicatie vindt niet systematisch plaats, zodat er geen goede opvolging van gevallen van niet-naleving is.<sup>35</sup> De NVWA verwacht van de instanties dat vroegtijdig in het toezicht rekening wordt gehouden met eventuele strafrechtelijke (of bestuursrechtelijke) opvolging en dat de meldingen of rapporten van bevindingen de juiste informatie en juridische onderbouwing bevatten om ze doelmatig te kunnen behandelen.

De NVWA- IOD heeft de bevoegdheid om al dan niet tot opsporing en vervolging over te gaan. De NVWA- IOD kiest niet zelfstandig welke zaken zij oppakt, deze beslissing wordt genomen in het selectieoverleg met het OM. Ook heeft de NVWA aangegeven dat vaak prioriteit wordt gegeven aan zaken met betrekking tot voedsel- en productveiligheid.

Ons inziens legt de pootgoedfraudezaak (zie paragraaf 4.2.1) ook bloot dat de samenwerking tussen de NVWA en (in dit geval) de NAK niet optimaal functioneerde. De verwachtingen ten opzichte van elkaar lijken uiteen te

<sup>34</sup> ECLI:NL:CBB:2021:424.

<sup>35</sup> Europese Commissie (2020). Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 19 november 2019 tot en met 27 november 2019 ter beoordeling van de controlesystemen voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten, conclusie nr. 25.

lopen als het gaat om het kunnen oppakken van strafrechtelijke handhaving. De NAK verwachtte hierin een snellere en effectievere aanpak van de NVWA. In de ogen van NAK moesten zij op zoek naar handhavinginstrumenten door het handelen van de NVWA. De NVWA verwachtte een andere inzet van de NAK om strafrechtelijke handhaving mogelijk te maken. De minister van LNV verwoordde dit eerder als volgt: doordat de NVWA en de NAK beide vanuit hun eigen expertise en mandaat aan deze zaak werkten, ontstond een spanningsveld op het scheidsvlak handhaven en het onderzoek ter voorbereiding op een eventuele strafzaak. Dit is verklaarbaar door het unieke karakter van deze zaak: de omvang ervan, de leveringen over de landsgrens heen, het gebruik van valse NAK-labels en de signalering midden in het pootseizoen.<sup>36</sup>

#### 4.2.4. Inzet van het handhavinginstrumentarium

##### De knelpunten die instanties ervaren

Bij knelpunten op het vlak van de inzet van het handhavinginstrumentarium gaat het om de vraag of de instanties voldoende expertise en middelen hebben om het handhavinginstrumentarium in te zetten.

In de evaluatie is één knelpunt door Naktuinbouw en één knelpunt door de BKD naar voren gebracht dat we scharen onder *Inzet van het handhavinginstrumentarium* (hieronder hebben we knelpunten zoals ingebracht door de instanties ingekort, de uitgebreide beschrijvingen staan in hoofdstuk 3):

- Naktuinbouw-3: per teeltdomein is de expertise specialistisch, waardoor Naktuinbouw slechts beperkt keurmeesters kan rouleren tussen bedrijven en de verschillende domeinen.
- BKD-6: het controleren op kwaliteits- en fytosanitaire normen gebeurt gecombineerd. Het instrumentarium voor beide domeinen is verschillend, waardoor keurmeesters moeten uitzoeken welke sancties vanuit welke regelgeving opgelegd mogen worden voor een geconstateerde overtreding.

##### Duiding

Er zijn dus in zeer beperkte mate voorbeelden genoemd waarbij de instanties de manier waarop het instrumentarium in de praktijk wordt ingezet als knelpunt hebben ervaren. Wel is door verschillende instanties in de gesprekken - in zijn algemeenheid - benoemd dat de professionaliteit van de medewerkers een doorlopend aandachtspunt is, en ook dat hier de afgelopen jaren aan is gewerkt (bijvoorbeeld door het verhogen van de kwaliteit van rapporten van bevindingen door de NAK). Verschillende brancheorganisaties geven aan dat de betreffende bedrijfssectoren het kennisniveau van de medewerkers van de instanties positief waarderen. Daarnaast wijst het auditrapport van de Europese Commissie ten aanzien van Skal op haar beperkte economische bescherming tegen rechtszaken, hetgeen de inzet van het handhavinginstrumentarium in geval van (vermoedens van) niet-nakoming van regelgeving kan beperken.<sup>37</sup> Enkele andere gesprekspartners (niet zijnde de instanties) hebben benoemd dat het bewustzijn van en kennis bij de medewerkers van de instanties over de combinatie van controleren, toezicht en handhaven en de verschillende wettelijke regimes nog vergroot kan worden.

Algemeen stellen we dat de complexiteit van het stelsel zoals neergelegd in wet- en regelgeving vraagt om een breed bewustzijn en brede kennis bij de medewerkers van de instanties over de te kiezen interventie, de gronden en argumenten voor een interventie en kennis van de grenzen tussen controleren, toezicht en handhaven en de (overgang tussen) de verschillende wettelijke regimes (tuchtrecht, bestuursrecht, strafrecht).

<sup>36</sup> Aanhangsel van de Handelingen 2019-2020 nr. 763.

<sup>37</sup> Europese Commissie (2020). Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 19 november 2019 tot en met 27 november 2019 ter beoordeling van de controlesystemen voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten.

## 4.2.5. Overig

De meeste knelpunten die door de instanties naar voren zijn gebracht hebben we hiervoor geclusterd binnen één van de typen knelpunten (handhaafbaarheid wet- en regelgeving, toereikendheid handhavingsinstrumentarium, opvolging van (mogelijke) overtredingen en inzet van het handhavingsinstrumentarium). Een aantal knelpunten waar de instanties in de praktijk tegenaan lopen past niet binnen een van de typen.

Dit betreft belangrijke zaken waar de instanties in de praktijk tegenaan lopen. Zo komt het KCB overtredingen tegen met betrekking tot misleidende verpakkingen waartegen het niet (meer) kan optreden (knelpunt KCB-2). Ook constateert het KCB dat toezicht op retail (door de NVWA) niet plaatsvindt (zie knelpunt KCB-3). Dit gaat ten koste van de effectiviteit van de controles die het KCB eerder in de keten uitvoert. Naktuinbouw loopt er tegenaan dat de combinatie van wettelijk en privaatrechtelijk toezicht het behandelen van Wob-verzoeken kan compliceren (knelpunt Naktuinbouw-4).

Bovengenoemde punten hebben een relatie met de toereikendheid en de inzet van het handhavingsinstrumentarium, in de zin dat deze knelpunten van invloed kunnen zijn op de effectiviteit van de inzet van het handhavingsinstrumentarium. Tegelijkertijd gaat het hier strikt gesproken niet over vraag of het huidige handhavingsinstrumentarium toereikend is voor de overtredingen waartegen ze bevoegd zijn op te treden. Om die reden nemen we deze knelpunten niet mee in de oplossingsrichtingen.



# 5. Conclusies en oplossingsrichtingen

In hoofdstuk 4 hebben we eerst overkoepelend de complexiteit en onoverzichtelijkheid van het stelsel zoals dat is neergelegd in wet- en regelgeving geschetst. Vervolgens hebben we vier typen knelpunten geschetst. Hierna vindt u eerst onze conclusies. Vervolgens doen we voorstellen voor oplossingsrichtingen, eerst voor het stelsel als geheel en vervolgens voor drie typen knelpunten. Voor het type *inzet van het handhavingsinstrumentarium* zijn geen specifieke oplossingsrichtingen geformuleerd, omdat de slechts twee ervaren knelpunten daar geen aanleiding voor geven.

## 5.1. Conclusies

Deze paragraaf bevat de beantwoording van de onderzoeksvragen 1 t/m 5 (zie paragraaf 1.3) op basis van de hiervoor geschetste probleemanalyse. Onderzoeksvraag 6, met betrekking tot adviezen om knelpunten op te lossen, wordt beantwoord met de voorgestelde oplossingsrichtingen in paragraaf 5.2.

Eerdere evaluaties (van de zes instanties) en onderzoeken laten zien dat het stelsel van toezicht en handhaving in de praktijk over het geheel genomen goed functioneert. Zo concludeert KPMG in een brede analyse van het keuringslandschap in 2020: “Een integrale blik op het stelsel laat sterke punten zien waarmee de verschillende partijen in staat zijn om de door maatschappij en politiek verwachte rol in te vullen. Daarnaast zijn er ook elementen aan het stelsel die gezien kunnen worden als kansen voor het verder verstevigen van het stelsel.”<sup>38</sup> Ook de brancheorganisaties die in het kader van deze evaluatie zijn gesproken, onderschrijven dit beeld. De instanties hebben op grond van de ZPW en de LKW de beschikking over een breed spectrum aan handhavingsinstrumenten, in het bestuursrecht en in te zetten via het tuchtrecht. De instanties kunnen zaken doorzetten naar de NVWA (inspectie of IOD) of het OM, zodat ook vervolging via het strafrecht mogelijk is. De instanties geven aan dat sancties of voornemens tot sancties die gericht zijn op het uit de markt halen van een leverancier of partijen dan wel het blokkeren van partijen veelal het effectiefst zijn. Het grootste effect zit in het voorkomen van niet-naleving. Het gebeurt relatief weinig dat er overschrijdingen van kwaliteitsnormen voorkomen waartegen moet worden opgetreden.

Toch zijn we op het terrein van handhaving verschillende knelpunten tegengekomen. We constateren overkoepelend dat de historische groei van het stelsel ertoe heeft geleid dat er een **complex en onoverzichtelijk geheel van wet- en regelgeving is ontstaan**. De knelpunten die uit de evaluatie naar voren zijn gekomen zijn (deels) het gevolg van die complexiteit.

De specifieke knelpunten zijn in te delen in vier type knelpunten: handhaafbaarheid wet- en regelgeving, toereikendheid handhavingsinstrumentarium, de opvolging van (mogelijke) overtredingen en de inzet van het handhavingsinstrumentarium.

De knelpunten die de instanties in de praktijk ervaren liggen met name op het vlak van de **handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving**. We stellen dat mede als gevolg van de complexe en onoverzichtelijke regelgeving (gelaagd, Europees, nationaal, reglementen) onduidelijkheid en twijfel is ontstaan over de vraag of er een

<sup>38</sup> KPMG (oktober 2020). Brede analyse keuringslandschap LNV.

voldoende deugdelijke grondslag bestaat voor het toezicht en de handhaving. Deze twijfel doet afbreuk aan de effectiviteit van de handhaving en het gezag van de instanties.

Wat betreft de **toereikendheid van het handhavingsinstrumentarium** is een beperkt aantal concrete casussen naar voren gebracht waarbij een instantie niet effectief kon optreden omdat er een instrument ontbrak.

Voor de NAK geldt dat hij als enige van de instanties niet beschikt over een punitief middel voor lichte overtredingen. Er zijn situaties waarbij er overtredingen worden begaan die niet zwaar genoeg zijn voor de inzet van strafrecht, maar waarbij herstelmaatregelen ook niet voldoende zijn. De BKD, het KCB, Skal en het COKZ hebben met het tuchtrecht een instrument om in dit soort gevallen punitieve sancties op te leggen. Naktuinbouw heeft geen tuchtrecht, maar meent voor effectieve handhaving afdoende instrumenten (ook punitief) ter beschikking te hebben.

Voor Skal geldt dat het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom niet is gemandateerd. Hierdoor kunnen zij geen sanctie opleggen tegen bedrijven die zich weigeren te registreren bij Skal.

Ook het ontbreken van een registratieplicht, beperkt de inzet van handhavingsinstrumentarium. Omdat het KCB als enige van de zes instanties geen registratieplicht voor bedrijven heeft, kan zij registratie ook niet afdwingen, waardoor een efficiënte en effectieve taakuitoefening wordt bemoeilijkt.

Uit de evaluatie komt het beeld naar voren dat de samenwerking tussen de NVWA (inspectie en IOD) en de instanties bij **opvolging van (mogelijke) overtredingen** is verbeterd, maar dat de keten van toezicht en handhaving nog niet optimaal werkt. De toezichtsbevoegdheden zijn belegd bij de instanties, maar ook bij de NVWA. Er zijn in de evaluatie geen signalen naar voren gekomen dat dit in de praktijk tot problemen leidt, maar het maakt de wetgeving er niet overzichtelijker op. Wat in eerdere onderzoeken is geconstateerd ten aanzien van de samenwerking, is in deze evaluatie nogmaals bevestigd: er zijn situaties benoemd waarin de werkwijze tussen de NVWA (inspectie en IOD) en de instanties bij behandeling van strafrechtzaken onvoldoende was afgestemd. Dat deze afstemming wel goed kan verlopen, blijkt uit enkele specifieke voorbeelden van met name Skal in 2021.

Waar het gaat over de **inzet van het handhavingsinstrumentarium** (de beschikbare expertise en middelen om het instrumentarium toe te passen) constateren we dat de instanties in de praktijk weinig concrete knelpunten ervaren. Wel is door verschillende instanties in de gesprekken in zijn algemeenheid benoemd dat de professionaliteit van de medewerkers een doorlopend aandachtspunt is, en ook dat hier de afgelopen jaren aan is gewerkt. In gesprekken met andere betrokkenen (niet zijnde de instanties) is de expertise en kennis van de medewerkers van de instanties wel als aandachtspunt benoemd. We stellen dat de complexiteit van het stelsel vraagt om een breed bewustzijn en brede kennis bij de medewerkers van de instanties over de te kiezen interventie, de gronden en argumenten voor een interventie en kennis van de grenzen tussen controleren, toezicht en handhaven en de (overgang tussen) de verschillende wettelijke regimes (tuchtrecht, bestuursrecht, strafrecht).

Waar het gaat over de **manier waarop de toezichtsbevoegdheden zijn belegd** concluderen we dat de instanties op papier zbo zijn (met een zelfstandig karakter en niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister), maar dat in de praktijk nog overblijfselen zijn te vinden van organisaties waaruit de zbo's zijn ontstaan. Zo zijn de instanties gemandateerd tot het opleggen van herstelsancties. Mandaat is het in naam van een bestuursorgaan nemen van besluiten en is in die zin bij uitstek geschikt in hiërarchische verhoudingen, zoals de NVWA ten opzichte van de minister. Het is niet geschikt voor zelfstandig bestuursorganen zoals de zes instanties. Daarnaast is ook het tuchtrecht iets dat is meegenomen vanuit de organisaties waaruit de instanties zijn ontstaan. Wij plaatsen vanuit juridisch perspectief en met het oog op het karakter van een zbo vraagtekens bij passendheid, noodzaak en nut van het tuchtrecht. Tuchtrecht is een instrument dat past bij een

zelfregulerende branche, met eigen regelgeving. De instanties zijn inmiddels ingericht als zbo's met Europese en nationale regelgeving waarop zij toezicht houden. Tuchtrect is van oudsher bedoeld om ervoor te zorgen dat leden van een beroepsgroep zich houden aan de gedragsregels van de aangesloten beroepsgroep. De bevoegdheden van de instanties reiken inmiddels verder dan de aangeslotenen. Ook bij de wijziging van de LKW in 2007 is al een kanttekening geplaatst bij het tuchtrect, omdat de kwaliteitsregelgeving steeds meer communautair georiënteerd is en daar ander handhavingsinstrumentarium bij is ingericht.

## 5.2. Oplossingsrichtingen

### 5.2.1. Complexiteit wet- en regelgeving

Onze conclusie dat het stelsel zoals dat is neergelegd in wet- en regelgeving complex en onoverzichtelijk is, leidt ertoe dat structuur, ontwarring en verheldering nodig is van de rollen, taken en bevoegdheden. De wetgeving- en het handhavingstelsel dient opnieuw te worden doordacht. Hierbij zou gekeken moeten worden naar de verhouding tussen controleren-toezicht, het toedelen van bevoegdheden (instanties versus NVWA en mandaat versus directe toedeling), herstel-punitief, tuchtrect– publieke belangen, bestuursrecht – strafrecht. Maar ook naar de relatie tussen de nationale wetgeving en de Europese regelgeving.

Voor de lange termijn leidt dit tot de aanbeveling om de LKW en de ZPW te vereenvoudigen en op eenduidige wijze in te delen of zelfs samen te voegen tot een wet met kwaliteitsregelgeving. Het raamwerk zoals in de Wet dieren is aangehouden kan hierbij ter inspiratie dienen: dit is overzichtelijk, en op taak of onderdeel in het proces ingedeeld. Zo is er een volledig hoofdstuk aan toezicht en handhaving gewijd en is dit onderverdeeld in vorm van handhaving, de soort sancties en duidelijk onderscheid gemaakt tussen bestuursrecht, strafrecht en tuchtrect. Behalve een duidelijk raamwerk, wordt ook aanbevolen de relatie met de Europese regelgeving duidelijker in beeld te brengen. Het verdient vanuit regelgevingstechniek niet de voorkeur om bepalingen uit Europese regelgeving te herhalen in nationale wetgeving, wel is het raadzaam eenduidige terminologie te gebruiken. Daar waar in de nationale wetgeving bijvoorbeeld over keuren of registreren wordt gesproken, wordt in de Europese regelgeving over controleren en certificeren gesproken.

Overwogen kan worden om de instanties ook de bevoegdheid te geven om inhoudelijke regelgeving op te stellen met goedkeuring van de minister. Dit zouden instanties alleen moeten doen voor zover beleidsregels niet toereikend zijn voor het invulling geven aan open normen in de Europese regelgeving, want anders ontstaat het risico op zelfstandige normstelling in beleidsregels.

Voor de korte termijn leidt dit tot de aanbeveling in ieder geval het Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021 te repareren in die zin dat ook aan Skal de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom wordt gemandateerd. Voor de langere termijn leidt dit tot aanbeveling de LKW en ZPW aan te passen en de bevoegdheid tot het opleggen van herstelsancties direct aan de instanties toe te delen en de toedeling van bevoegdheden aan de NVWA ten aanzien van toezicht op de LKW en ZPW te structureren en waar nodig te herbezielen. In de volgende onderdelen komen meer aanbevelingen voor de korte termijn aan bod die bijdragen aan meer overzicht en structuur van het stelsel.

### 5.2.2. Handhaafbaarheid wet- en regelgeving

De knelpunten op het vlak van de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving zouden deels opgelost kunnen worden bij de herziening van de wet- en regelgeving. Daarnaast stellen we de volgende oplossingsrichtingen voor ten aanzien van de specifieke knelpunten per instantie:

## BKD

- Eigen regelgeving doorlopen en daadwerkelijk benoemen en opstellen als beleidsregels in de zin van artikel 4:81 Awb en onderzoeken of hierbij sprake is van invulling van normen of zelfstandige normstelling. Voor de langere termijn overwegen om deze uitwerking van open normen in beleidsregels uit te breiden tot een regelgevende bevoegdheid voor wat betreft eventuele zelfstandige normen die volgen uit Europese regelgeving, met goedkeuring van de minister of ervoor te kiezen om de Landbouwkwaliteitsregeling uit te breiden. Als vanzelfsprekend binnen de Europese kaders. (BKD-1)
- Juridische grondslag om verplichtingen bij de registratie van bedrijven op te leggen en af te dwingen op juiste wijze uitwerken in reglement of beleidsregels conform de in de wet- en regelgeving geboden ruimte. (BKD-2)
- Nagaan of verwijzing naar Richtlijn 1999/66 ten behoeve van het opstellen van een leveranciersreglement moet worden opgenomen bij de bevoegdheden van de BKD in het Landbouwkwaliteitsbesluit opdat het mogelijke risico dat nu wordt gelopen met de gebruikte omweg, wordt weggenomen. (BKD-3)
- Nagaan of een link naar de Europese richtlijn 1999/68/EG in het Landbouwkwaliteitsbesluit moet worden opgenomen en daarbij (indien nodig) verduidelijken en aanpassen. (BKD-4)

## NAK

- Eigen regelgeving doorlopen en daadwerkelijk benoemen en opstellen als beleidsregels in de zin van artikel 4:81 Awb. Tegelijkertijd ook de statuten en eigen documenten aanpassen opdat deze geen uitwerking of normen meer bevatten, en de governance ten aanzien van opstellen beleid, in overeenstemming brengen met de wettelijke situatie. Voor de langere termijn overwegen om deze uitwerking van open normen in beleidsregels uit te breiden tot een regelgevende bevoegdheid voor wat betreft eventuele zelfstandige normen die volgen uit Europese regelgeving, met goedkeuring van de minister of ervoor te kiezen om de Regeling verhandeling teeltmateriaal uit te breiden. Als vanzelfsprekend binnen de Europese kaders. (NAK-4)

## Skal

- Bevoegdheid last onder dwangsom op te leggen toedelen aan Skal. (Skal-2)

## COKZ

- Beleid koppelen aan de bevoegdheden die het COKZ heeft op basis van de wet en daarmee invulling geven aan open normen in Europese regelgeving. Voor de langere termijn overwegen om deze uitwerking van open normen in beleidsregels uit te breiden tot een regelgevende bevoegdheid voor wat betreft eventuele zelfstandige normen die volgen uit Europese regelgeving, met goedkeuring van de minister. Als vanzelfsprekend binnen de Europese kaders. (COKZ-1)

### 5.2.3. Toereikendheid handhavingsinstrumentarium

De instanties geven aan dat sancties die gericht zijn op het uit de markt halen van een leverancier of partijen dan wel blokkeren van partijen veelal het effectiefst zijn. Het uit de markt halen dan wel blokkeren van een partij kan direct worden toegepast en heeft direct gevolg. Het uit de markt halen van een leverancier door de registratie of certificering af te nemen is als voornemen zeer effectief, omdat de impact van deze sanctie zeer groot is. Toch is er behoefte aan meer sancties zoals een punitieve sanctie (NAK-1) en een bevoegdheid tot opleggen van last onder dwangsom (Skal-2). Maar ook aan ruimere grondslagen om sancties toe te passen bij bijvoorbeeld het opschorten van een keuring, weigeren of intrekken registraties of de registratie van bedrijven.

### Punitieve sancties

De NAK heeft als enige van de instanties geen instrument om punitieve sancties op te leggen. Het KCB, het COKZ, de BKD, en Skal (los van de beperkingen die Skal hierbij heeft geduid) hebben met het tuchtrecht wel een instrument om punitieve sancties op te leggen. Naktuinbouw heeft geen tuchtrecht, maar meent voor effectieve handhaving afdoende instrumenten (ook punitief) ter beschikking te hebben.

Er zijn ons inziens verschillende oplossingsrichtingen mogelijk:

- Redenerend vanuit de knelpunten die de instanties in de praktijk ervaren en hier maatwerkoplossingen voor bieden, zou het knelpunt dat de NAK ervaart opgelost moeten worden. Een mogelijke oplossing is om inzet van de bestuurlijke boete mogelijk te maken, dit leidt dan ook tot een bestuurlijke boete mogelijkheid voor Naktuinbouw. De bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete kan bij de NVWA belegd worden, waarmee de expertise die de NVWA reeds heeft op dit gebied benut wordt. Echter, aangezien gekozen is voor een zbo-structuur voor de instanties, behoort ook een directe toedeling van de bevoegdheid tot de mogelijkheden.
- Een andere mogelijke oplossing voor het knelpunt van de NAK is om in te zetten op het verbeteren van de samenwerking en afstemming met de NVWA, zodat de overdracht naar een boa soepeler verloopt. Hierbij dient echter wel de beperkte capaciteit bij de NVWA in overweging genomen te worden. (NAK-1)
- Redenerend vanuit uniformiteit en het stelsel als geheel is een mogelijke oplossingsrichting om de bestuurlijke boete voor alle instanties mogelijk te maken. Bij de eerste evaluatie van de Wet dieren is gebleken dat een bestuurlijke boete, samen met toename van aantal inspecties, bijdraagt aan effectief optreden tegen (vermoedelijke) overtredingen.<sup>39</sup> Op het moment dat de instanties beschikken over een bestuurlijke boete kan overwogen worden het tuchtrecht af te schaffen.

We geven nog enkele overwegingen mee bij bovenstaande oplossingsrichtingen. Ten eerste dient bedacht te worden dat ook het opleggen van een bestuurlijke boete (net als het tuchtrecht) gepaard gaat met een zekere looptijd om te voldoen aan de waarborgen uit hoofdstuk 5 van de Awb. Overigens is blijkens de memorie van toelichting op de Wet Dieren, de bestuurlijke boete daar onder andere juist ingevoerd met het oog op lik-op-stuk beleid. Ten tweede merken we op dat via het tuchtrecht ook andere maatregelen dan een boete volgen, zoals een berisping of openbaarmaking. Van belang is dan ook om bij eventuele afschaffing van het tuchtrecht en toevoeging van de bestuurlijke boete de overige tuchtrechtelijke maatregelen (openbaarmaking en berisping) een plek te geven in de LKW. (Skal-1 en BKD-5)

Voor het knelpunt van de BKD met betrekking tot het onvoldoende lik-op-stuk functioneren van het tuchtrecht (BKD-5) is een mogelijke oplossing op korte termijn het rechtstreeks toepassen van verscherpt toezicht. Niet via het tuchtrecht, maar op grond van de Awb. Op middellange termijn helpt het opstellen van een interventiestrategie en zodoende achterhalen voor welke gevallen tuchtrecht nog over blijft en welke lik-op-stuk behoefte dus nog onvervuld blijft (zie paragraaf 5.2.4).

### Registratie

Het KCB heeft als enige instantie geen verplichte registratie van bedrijven. Dit kan alleen worden opgelost door in nationale wetgeving een inhoudelijke norm op te nemen, dat marktdeelnemers groenten en fruit worden verplicht zich te laten registreren bij het KCB, net als bij de BKD en Skal. (KCB-1)

Voor de korte termijn verdient het aanbeveling het gebrek dat Skal in het geheel geen bevoegdheid heeft voor het opleggen van een last onder bestuursdwang/dwangsom te repareren door Skal hiertoe een mandaat te

<sup>39</sup> Berenschot (2020). Evaluatie van de Wet Dieren.

verstrekken. Om aan te sluiten bij het karakter van de instanties, verdient het aanbeveling om op de langere termijn het mandaat tot het opleggen van een last onder dwangsom om te zetten in een rechtstreekse toedeling van de bevoegdheid in de wet aan de instanties. Op die manier kan Skal bedrijven verplichten tot certificering door middel van een last onder dwangsom door Skal. (Skal-2)

Ten aanzien van de reikwijdte van het intrekken of weigeren van een registratie, wordt voorgesteld om in te zetten op algemene eisen aan registratie en die voor de korte termijn uit te werken in een beleidsregel, voor zover dit binnen de kaders van de Europese regelgeving past. In de hieronder beschreven interventiestrategie dient uitgewerkt te worden hoe en wanneer intrekking wordt toegepast. Voor de lange termijn wordt voorgesteld te onderzoeken welke gronden in de wet kunnen worden aangevuld en in hoeverre bij de instanties een bevoegdheid tot nadere invulling kan worden neergelegd. (NAK-5)

#### 5.2.4. Opvolging van (mogelijke) overtredingen

Om de opvolging van (mogelijke) overtredingen te optimaliseren verdient het aanbeveling om een interventiestrategie op te stellen. De interventiestrategie beschrijft niet alleen het beleid dat de instanties toepassen om geconstateerde overtredingen van kwaliteitswet- en regelgeving tijdens toezicht, controle, inspectie en productonderzoek te doen opheffen en herhaling ervan te doen voorkomen, maar ook de afweging in welke gevallen voor welk instrument wordt gekozen en hoe dat instrument wordt toegepast. Ook is in de interventiestrategie uitgewerkt hoe toezicht wordt ingericht en ingezet en in welke situaties (mogelijk) overgegaan wordt tot handhaving (en binnen welk wettelijk regime dat dan is). Een interventiestrategie kan de keuzes in risico-gebaseerd toezicht vastleggen. Denk hierbij aan het opnemen en wegen van factoren als gevolgen, risico, verzwarende of verzachtende omstandigheden maar ook recidive, die bij een constatering van een overtreding behulpzaam zijn om de juiste route te volgen. Vervolgens is het ook zaak de interventiestrategie op de juiste wijze bekend te maken. Een aantal instanties heeft reeds handhavingsbeleid waarin het instrumentarium en de procedures samen met enkele uitgangspunten worden beschreven. Voor deze instanties is het zaak dit handhavingsbeleid verder te ontwikkelen tot een interventiestrategie. De interventiestrategie biedt naast het hiervoor genoemde ook helderheid voor onder toezicht staanden, zoals door een brancheorganisatie in het kader van de Wet dieren is aangegeven. Bij het opstellen van de interventiestrategie is afstemming met de NVWA gewenst, gezien de rol van de NVWA bij strafrechtelijke opvolging en het opleggen van bepaalde bestuursrechtelijke maatregelen. Ook kan NVWA ondersteunen met kennis.

Om goed te kunnen handhaven, is de behoefte van de instanties om structureel te weten welke inzet en prioriteit de NVWA (inspectie en IOD) kan geven, begrijpelijk. Hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat de NVWA-IOD een eigenstandige rol heeft en dat er risico-gestuurd gewerkt wordt bij het stellen van prioriteiten. Om die reden is het aan te bevelen om naast de interventiestrategie structureel af te stemmen en afspraken te maken, zodat tijdig bekend is wat er bij beide partners speelt, wat er verandert in mogelijke prioriteit- en capaciteitstelling en welke behoefte er over en weer is. Dit geeft de instanties de mogelijkheid om te overwegen om een overtreding via bestuursrecht af te doen. En heeft ook de mogelijkheid tijdig eventuele werkwijzen af te stemmen zodat alle betrokken partners vanuit hun taken en rol kunnen bijdragen aan de effectiviteit van de handhaving.

# Bijlagen

## A. Veelgebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BKD	Bloembollenkeuringsdienst
CBb	College van Beroep voor het bedrijfsleven
COKZ	Controle Orgaan Kwaliteits Zaken
IOD	Inlichtingen en Opsporingsdienst
KCB	Kwaliteits-Controle-Bureau
LKB	Landbouwkwaliteitsbesluit
LKR	Landbouwkwaliteitsregeling
LKW	Landbouwkwaliteitswet
NAK	Nederlandse Algemene Keuringsdienst
Naktuinbouw	Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst Tuinbouw
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
Skal	Skal Biocontrole
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan
ZPW	Zaaizaad- en plantgoedwet 2005

## B. Samenstelling begeleidingscommissie

Organisatie	Gesprekspartners
Ministerie van LNV	<ul style="list-style-type: none"><li>• Daniëlle Kroes (PAV)</li><li>• Bernadette Regeer (PAV)</li><li>• Astrid Hilgers (PAV)</li><li>• Jessica Cornelissen (DAD)</li><li>• Joris Broeders (BPZ)</li></ul>
Ministerie van EZK	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hilde van der Waaij (WJZ)</li></ul>
NVWA	<ul style="list-style-type: none"><li>• Frans Janssen</li></ul>
NAK	<ul style="list-style-type: none"><li>• Arjan Kroon</li></ul>
Naktuinbouw	<ul style="list-style-type: none"><li>• Remy Broenink</li></ul>
BKD	<ul style="list-style-type: none"><li>• Arnout Drop</li></ul>
KCB	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jean Crombach</li></ul>
Skal	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ellis de Vries</li></ul>
COKZ	<ul style="list-style-type: none"><li>• Marlieke Sijbrandij</li></ul>



## C. Gesprekspartners

Organisatie	Gesprekspartners
Ministerie van LNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daniëlle Kroes (PAV)</li> <li>• Bernadette Regeer (PAV)</li> <li>• Astrid Hilgers (PAV)</li> <li>• Jessica Cornelissen (DAD)</li> <li>• Joris Broeders (BPZ)</li> <li>• Gert-Jan Koevoets (FEZ)</li> </ul>
Ministerie van EZK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hilde van der Waaij (WJZ)</li> <li>• Karin Schroten (WJZ)</li> </ul>
NVWA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ton van Arnhem</li> <li>• Bert Waterink</li> <li>• Jos Frissen</li> <li>• Frans Janssen</li> <li>• Jeanet Eland</li> <li>• Pieter de Vries</li> <li>• Johan Bakker</li> <li>• Gerben Maij</li> </ul>
NAK	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eric Casteleijn</li> <li>• Arjan Kroon</li> </ul>
Naktuinbouw	<ul style="list-style-type: none"> <li>• John van Ruiten</li> <li>• Stef Schuijt</li> <li>• Remy Broenink</li> </ul>
BKD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bert Pinxterhuis</li> <li>• Arnout Drop</li> </ul>
KCB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jean Crombach</li> </ul>
Skal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicolette Klijnhout-Klijn</li> <li>• Ellis de Vries</li> </ul>
COKZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wim van der Sande</li> <li>• Marlieke Sijbrandij</li> </ul>
Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO) Nederland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hans van den Heuvel</li> </ul>
Nederlandse Aardappel Organisatie (NAO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jan Gottschall</li> <li>• Dick Hylkema</li> </ul>
Koninklijke Algemeene Vereeniging voor Bloembollencultuur (KAVB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prisca Kleijn</li> </ul>
Bionext	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Thomas Schara</li> <li>• Marian Blom</li> </ul>
GroentenFruit Huis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Janine Luten</li> </ul>
Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mona van Spijk</li> </ul>

## D. Bronnenlijst

### Jaarverslagen

- **NAK** (2017, 2018, 2019, 2020)
- **Naktuinbouw** (2017, 2018, 2019, 2020)
- **BKD** (2017, 2018, 2019, 2020)
- **KCB** (2017, 2018, 2019, 2020)
- **Skal** (2017, 2018, 2019, 2020)
- **COKZ** (2017, 2018, 2019, 2020)

### Onderzoeksrapporten

- **Berenschot (2020)**. Evaluatie van de Wet Dieren.
- **Europese Commissie (2020)**. Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 19 november 2019 tot en met 27 november 2019 ter beoordeling van de controlesystemen voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten.
- **KPMG (2020)**. Brede analyse keuringslandschap LNV.
- **KWINK groep evaluaties**
  - NAK (2017)
  - Naktuinbouw (2017)
  - BKD (2017)
  - KCB (2017)
  - Skal (2018)
  - COKZ (2021)

### Wet- en regelgeving

- **Landbouwkwaliteitswet**
- **Landbouwkwaliteitsbesluit 2007**
- **Landbouwkwaliteitsregeling 2007**
- **Zaaizaad- en plantgoedwet 2005**
- **Besluit verhandeling teeltmateriaal**
- **Regeling verhandeling teeltmateriaal**
- **Besluit mandaat, volmacht en machtiging keuringsdiensten 2021**
- **Wet dieren**
- **Algemene wet bestuursrecht**
- **Wet op de economische delicten**

### Uitspraken CBB<sup>40</sup>

- **ECLI:NL:CBB:2020:200**
- **ECLI:NL:CBB:2020:750**
- **ECLI:NL:CBB:2021:424**

### Overig

- **Rob Velders & Meindert Brunia (2013)**. Begrippenkader rijksinspecties.

<sup>40</sup> Zie bijlage E voor een beknopte toelichting op deze uitspraken.

## E. Uitspraken CBb

### ECLI:NL:CBB:2020:200

- De NAK
- Datum uitspraak: 17-03-2020
- Inhoudsindicatie:
  - Registratie. Pootaardappelen.
  - Weigering registratie als teler van pootaardappelen. Geen wettelijke grondslag. Geen misbruik van recht.
  - Art 42 en 43 Zaaizaad- en plantgoedwet 2005
  - Besluit verhandeling teeltmateriaal
  - Regeling verhandeling teeltmateriaal

### ECLI:NL:CBB:2020:750

- De BKD
- Datum uitspraak: 27-10-2020
- Inhoudsindicatie:
  - Het Tuchtgerecht voor de Bloembollensector heeft appellante de maatregel opgelegd van een geldboete (...) wegens het verhandelen van bloembollen die afkomstig zijn van een afgekeurde partij en wegens het niet terughalen van verhandelde bloembollen (...)
  - Het College is van oordeel dat het eerste bewezenverklaarde feit niet kan worden gekwalificeerd als overtreding van de in de tenlastelegging of de bestreden uitspraak genoemde bepalingen. Ten aanzien van het tweede bewezen verklaarde feit is het College van oordeel dat er geen wettelijke basis is voor het tuchtrechtelijk handhaven van de aan appellante tegengeworpen overtredingen. Gelet hierop komt het College niet toe aan de beoordeling of appellante deze overtredingen feitelijk heeft begaan. Vernietiging bestreden uitspraak.
  - Landbouwkwaliteitswet

### ECLI:NL:CBB:2021:424

- De NAK
- Datum uitspraak: 20-04-2021
- Inhoudsindicatie:
  - Overtreding van artikel 40 Zaaizaad- en plantgoedwet door ongekeurd teeltmateriaal in de handel te brengen. Verweerster is niet bevoegd om maatregel o.g.v. art 20a Regeling verhandeling teeltmateriaal op te leggen.
  - Art 40 Zaaizaad- en plantgoedwet 2005
  - Besluit verhandeling teeltmateriaal
  - Art 20a Regeling verhandeling teeltmateriaal

# KWINK

GROEP

Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

