



Directeur Plantaardige Agroketens en Voedselkwaliteit

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming en
instrumentontwikkeling

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht
Postbus 43006
3540 AA Utrecht
www.nvwa.nl

Van: Inspecteur-Generaal NVWA

nota

HUF toets Plantgezondheidswet

Datum
3 april 2018

1. Inleiding

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 7 maart 2018 om een HUF-toets, ontvangt u hierbij de uitkomst van deze toets voor het wetsvoorstel Plantgezondheidswet (Pgw).

Vervanging Plantenziekten wet door Plantgezondheidswet

Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de huidige Plantenziektenwet (Pzw) te vervangen door de Plantgezondheidswet (Pgw). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten (Plant Health Regulation of PHR) en Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen verordening 2017/625 (Official Control Regulation of OCR).

Beide verordeningen zijn met ingang van 14 december 2019 van toepassing. Voor de Pgw wordt onderstaand een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid uitgevoerd. Er is in deze fase geen aanleiding voor een toets op fraudebestendigheid. Omdat er sprake is van een kaderwet kan een toets op fraudebestendigheid pas plaatsvinden wanneer de bepalingen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen in de onderliggende regelgeving zijn uitgewerkt. Omdat de Pzw wordt vervangen door de Pgw, worden verwijzingen naar de oude wet in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Algemene douanewet (Adw) en de Wet op de economische delicten (Wed) vervangen door in verwijzingen naar de Pgw. Deze wijzigingen van Awb, Adw en Wed geven geen aanleiding voor het uitvoeren van een HUF-toets.

Wijziging Landbouwkwaliteitswet

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een aantal wijzigingen van de Landbouwkwaliteitswet (Lkw). Dit omdat de OCR ook van toepassing is op biologische productie, de etikettering van biologische producten, beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten. De OCR bepaalt dat voor deze onderwerpen een of meer bevoegde autoriteiten moeten worden aangewezen. Het wetsvoorstel voorziet hierin door te bepalen dat bevoegde autoriteiten bij

algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel er in dat bij ministeriële regeling regels gesteld kunnen worden voor officiële controles en andere officiële activiteiten ter zake van genoemde onderwerpen.

Voor de voorgestelde wijzigingen van de Lkw wordt geen HUF-toets uitgevoerd. Voor wat betreft de bevoegdheid om een bevoegde autoriteit aan te wijzen is daarvoor op dit moment geen aanleiding. Een HUF toets is aan de orde wanneer bij algemene maatregel van bestuur een of meer bevoegde autoriteiten worden aangewezen.

Voor wat betreft de officiële controles en andere officiële activiteiten is een HUF-toets ook pas aan de orde voor de nog vast te stellen uitvoeringsregelingen.

Wijziging Wet Gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De OCR is eveneens van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen. De huidige controleverordening (Verordening 882/2004) is dat niet .

Onder de nieuwe controleverordening dienen voor gewasbeschermingsmiddelen eveneens een of meer bevoegde autoriteiten te worden aangewezen. Het wetsvoorstel geeft hier uitvoering aan door de Minister van LNV aan te wijzen als bevoegde autoriteit (artikel 81b Wgb). Voor deze aanwijzing is een HUF-toets niet aan de orde. Het zelfde geldt voor de wijzigingen die technische van aard zijn (artikelen 117 en 118 Wgb).

Het wetsvoorstel bevat daarnaast een aantal nieuwe regels. Deze regels zijn op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid getoetst. Voor een toets op fraudebestendigheid is geen aanleiding.

2. Conclusie en aanbevelingen

Op basis van de HUF-toets concludeert de NVWA dat de Pgw en de voorgestelde wijzigingen in de Lkw en Wgb in hun huidige vorm uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, mits de volgende aanbevelingen in acht worden genomen.

Pgw.

Aanbevolen wordt een verbod op niet-naleving artikelen 15 en 25 Pgw te introduceren in lijn met het gestelde in het derde lid van artikel 27 .

De precieze implicaties voor de met de uitvoering van de Pgw benodigde (extra) capaciteit kunnen pas worden aangegeven in het kader van de HUF- toetsen van de nog te realiseren uitvoeringsregelingen op basis van de Pgw. Reeds nu kan echter worden gesteld dat de Pgw een verzwaring van bestaande taken met zich mee brengt en de introductie van geheel nieuwe taken. Hierdoor zullen de uitvoeringslasten voor de NVWA danig toenemen. Aanbevolen wordt dan ook om voor de genoemde regelingen een HUF-toets te vragen.

Artikel 22 is dwingend geformuleerd. Dat betekent dat afhankelijk van de interpretatie van de artikel 79 en 80 van de OCR mogelijk alle activiteiten van de NVWA in het kader van de officiële controles en andere officiële activiteiten in rekening moeten worden gebracht bij de marktdeelnemer. Alhoewel een en ander nog zal worden uitgewerkt in uitvoeringsregelingen, rijst nu al de vraag of een retribueerbaarheid van al deze activiteiten wel uitvoerbaar is. Aanbevolen wordt artikel 22 te formuleren als een "kan" bepaling.

Introductie van het instrument bestuurlijke boete in de Pgw betekent een verbetering van het handhavinginstrumentarium, maar ook een verzwaring van de uitvoeringslasten voor de NVWA en de plantaardige keuringsdiensten.

Voor de NVWA wordt de daartoe benodigde formatie geschat op 0,4 fte (Team Bestuurlijke Maatregelen en Team bezwaar en beroep plus eenmalige kosten implementatie) in het eerste jaar en 0,3 fte in de daarop volgende jaren uitgaande van 60 boete rapporten per jaar .

Met een kostprijs van 100 Euro per uur en een 1378 uur per fte bedragen de kosten 55.100 Euro in het eerste jaar en 41.320 Euro structureel.

Lkw.

Aanbevolen wordt aan de NVWA een HUF toets te vragen voor de nog te realiseren uitvoeringsregelingen.

Wgb.

De wijziging van de Wgb geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen over handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.

3. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid Pgw .

De Pgw is een kaderwet waarmee uitvoering wordt gegeven aan de PHR en OCR. Omdat het een kaderwet is, bevat de Pgw zelf slechts enkele normen. Dit betreft onder meer artikel 15 (de verplichting om desgevraagd gegevens en inlichtingen te verschaffen en inzage te verlenen in gegevens en bescheiden) en artikel 25 (de verplichting om mee te werken aan opgelegde maatregelen en inlichtingen te verstrekken omtrent de herkomst en verhandeling van planten). De normen ondersteunen de NVWA bij de uitvoering van zijn fytosanitaire taken. Voor wat betreft uitvoerbaarheid geven genoemde artikelen geen aanleiding tot opmerkingen.

Het niet-naleven van artikelen 15 en 25 kan bestraft worden met een bestuurlijke boete (artikel 27). In het voorstel ontbreekt echter een bepaling die stelt dat het verboden is om in strijd met deze bepalingen te handelen (vergelijk bijvoorbeeld artikel 8, derde lid, voor het in strijd handelen met besluiten als bedoeld in hoofdstukken 3 en 4 van de Pgw).

Aanbevolen wordt een dergelijke verbodsbepaling te introduceren om zeker te stellen dat ernstige overtredingen strafrechtelijk kunnen worden afgedaan. In het derde lid van artikel 27 wordt voorlegging van de overtreding aan het OM zelfs als plicht opgelegd indien de ernst of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geeft. Indien een verbod is gesteld op het niet-naleven van artikel 15 en artikel 25, kunnen overtredingen van deze artikelen worden voorgelegd aan de strafrechter.

In aanvulling op het bovenstaande wordt ook een opmerking gemaakt bij artikel 22 in het kader van de uitvoerbaarheid. Het artikel schrijft een verplichte retributie voor van de kosten die gemoeid zijn met onder meer alle officiële controles en andere officiële activiteiten als bedoeld in de artikelen 79 en 80 van de OCR. Afhankelijk van de interpretatie van deze artikelen kan dat leiden tot het in rekening moeten brengen van bijna alle NVWA activiteiten in het kader van de

officiële controles en andere officiële activiteiten inclusief bijvoorbeeld laboratorium onderzoek. De gevolgen daarvan in termen van uitvoerbaarheid zijn vooralsnog moeilijk te overzien maar roepen gelet op de omvang van de dan in rekening te brengen activiteiten al wel vragen op. Zodanig dat wordt geadviseerd te bezien of artikel 22 niet zou moeten worden geformuleerd als een "kan" bepaling.

Nieuw in de Pgw is de bestuurlijke boete (artikel 27). Dit is een waardevolle aanvulling op het handhavinginstrumentarium van de Pzw. Een goede aanvulling is dat verschuldigde bestuurlijke boeten bij dwangbevel kunnen worden ingevorderd (artikel 22, vierde lid).

De bestuurlijke boete is een instrument waarmee direct (lik-op-stuk) kan worden opgetreden tegen overtredingen. Het gaat daarbij met name om relatief geringe overtredingen die niet te herstellen zijn door de overtreder. De verwachting is dat er vanwege deze nieuwe bevoegdheid in het kader van het likop stuk beleid vaker handhavend zal worden opgetreden dan thans door middel van het opmaken van een proces verbaal. Dit zal extra inzet en opleiding vragen van betrokken medewerkers onder meer waar het gaat om het opstellen van rapporten van bevindingen .

Daarnaast zullen ook boetebeschikkingen worden opgesteld. Betrokken medewerkers van Team Bestuurlijke Maatregelen zullen hiervoor kennis moeten opdoen over de PHR, Pgw en daarop gebaseerde regelgeving.

Voor wat betreft het opstellen van rapporten van bevindingen gaat het trouwens niet alleen om inspecteurs van de NVWA, maar ook om medewerkers van de plantaardige keuringsdiensten die een deel van het toezicht op de naleving van de Pgw voor hun rekening zullen nemen. Vooral voor deze medewerkers zal er behoefte zijn aan extra opleiding met betrekking tot het opstellen van rapporten van bevindingen.

De verwachting is dat de bestuurlijke boete als lik-op-stuk- instrument regelmatig door de NVWA zal worden ingezet (voorzichtige raming 60 boete rapporten per jaar). In tegenstelling tot een proces verbaal is de NVWA zelf verantwoordelijk voor de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit betekent meer werk voor de Afdeling bezwaar en beroep.

Tot slot is inzet nodig van het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) voor de inning van de boeten. Het CJIB brengt de NVWA daarvoor kosten in rekening.

Uitgaande van 60 rapporten (behouden raming) per jaar is de benodigde capaciteit voor het opleggen van de bestuurlijke boeten en de verwachte beroepen bezwaar procedures 0, 4 fte in het eerste jaar inclusief implementatie en 0,3 fte structureel in de daarop volgende jaren. Uitgaande van 100 euro per uur en 1378 uur in een fte bedragen de kosten daarmee 55.100 Euro in het eerste jaar en 41.320 Euro in de daarop volgende jaren.

Art. 26 bepaalt dat het verboden is om in strijd te handelen met bij ministeriële regeling aangewezen voorschriften van verordening 2016/2031, van verordening 2017/625 en van EU gedelegeerde- en uitvoeringshandelingen van verordening 2016/2031 en van verordening 2017/625. Er moet dus nog nader worden

ingevuld voor welke communautaire bepalingen dat geldt. Hierover wordt opgemerkt dat een groot aantal normen kan worden aangewezen. Aanbevolen wordt daarom om voor de ministeriële regeling een HUF-toets te vragen.

Met de PHR en OCR en daarop te baseren uitvoeringsverordeningen worden fytosanitaire taken opgedragen aan de lidstaten. De Minister van LNV is hiertoe aangewezen als bevoegde autoriteit. Genoemde taken komen voor een groot deel overeen met de taken die de NVWA nu uitvoert op basis van de Fytorichtlijn (Richtlijn 2000/29/EG) en daarop gebaseerde communautaire regelgeving, zoals geïmplementeerd in de Pzw en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Aan een aantal van deze taken worden in de nieuwe verordeningen zwaardere eisen gesteld. Ook komen er nieuwe taken bij. Aangezien de Pwg een kaderwet is, zijn er weinig bepalingen die thans aanleiding geven tot een handhaafbaarheid of uitvoerbaarheid toets. Wanneer er lagere uitvoeringsregelgeving wordt opgesteld waarin een en ander nader wordt uitgewerkt, dient hier nog een HUF-toets op te worden uitgevoerd.

Op dit moment kan al wel worden opgemerkt dat vanwege de nieuwe verordeningen de uitvoeringslasten toe zullen nemen. Dit betreft:

- Meer controles op doorvoorzendingen .
- Meer controles bij overlading op Schiphol en in Rotterdam.
- Registratie van marktdeelnemers. Hiervoor zijn aanpassingen in de ICT nodig omdat gegevens eenmalig vastgelegd moeten worden. Marktdeelnemers kunnen nu nog geregistreerd staan bij meerdere plantaardige keuringsdiensten.
- Toezicht door keuringsdiensten op meer bedrijven die plantenpaspoorten mogen afgeven.
- Meer en meer gedetailleerde rapportages aan de Europese Commissie.
- Risico analyses om hoog-risico planten te beoordelen.
- Beheer van inspectiepercentages in CLIENT-import en de bijbehorende veranderingen in inspectielast voor de keuringsdiensten.
- Aanleveren inspectielocaties aan de EU database voor importen, TRACES .

Zoals gezegd zullen de precieze implicaties voor de hiermee gemoeide capaciteit pas in de HUF-toetsen van de betreffende lagere regelgeving kunnen worden aangegeven.

4. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid Wgb

Artikel 20a, eerste lid, verbiedt het voorhanden of op voorraad hebben van in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddelen voor andere gewassen dan de eigen teelt.

Het tweede lid van dit artikel verbiedt het leveren van in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddelen voor andere gewassen dan de gebruiker teelt. Overtreding van deze bepalingen kan worden bestraft met een bestuurlijke boete (art. 20a wordt toegevoegd aan artikel 90). Dit is een zeer nuttige aanvulling op de Wgb omdat deze bepaling daarmee zowel bestuurs- als strafrechtelijk handhaafbaar is. Met de voorgestelde wijziging van artikel 71 moet een voorlichter ook over een bewijs van vakbekwaamheid beschikken. Deze aanpassing is noodzakelijk vanwege artikel 5 van Richtlijn 2009/128/EG.

directie Strategie
afdeling Beleid, planvorming en
instrumentontwikkeling

Datum
3 april 2018

De overige bepalingen ondersteunen de uitvoering en handhaving van de Wgb. Dit betreft het opnemen van een wettelijke grondslag voor de uitwisseling van gegevens tussen toezichthouders (art. 82), een uitbreiding van de bestuursrechtelijke maatregelen die kunnen worden opgelegd (art. 87a), en de mogelijkheid om een tarief in rekening te brengen voor her-inspecties (artikel 84 a). De uitgevoerde HUF-toets geeft geen aanleiding voor opmerkingen over handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid.