

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2023

Nr. 116

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Den Haag, 5 december 2022

Met deze brief bied ik u het rapport aan met de evaluatie van het handhavings-instrumentarium van de zes keuringsdiensten (verder: diensten) in het agrodomein (bijlage 1). Dit zijn de Bloembollenkeuringsdienst (BKD), Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (COKZ), Kwaliteits-Controle-Bureau (KCB), Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK), Naktuinbouw en Skal Biocontrole (Skal). U treft in deze brief de volgende zaken aan: een toelichting op het huidige stelsel, een korte samenvatting van de bevindingen in het rapport, mijn appreciatie van de bevindingen van de onderzoekers en mijn voorgenomen vervolgstappen ter verbetering van het stelsel.

Het huidige keuringsstelsel en de aanleiding van de evaluatie

Het toezicht op de kwaliteit van agrarische producten wordt in Nederland uitgevoerd door zes diensten, BKD, COKZ, KCB, NAK, Naktuinbouw en Skal, die belast zijn met de handhaving van de kwaliteitsregelgeving in de biologische, plantaardige, zuivel, eieren en pluimveesectoren. BKD, KCB, NAK en Naktuinbouw zijn actief in de plantaardige sector, Skal in de biologische sector en COKZ in de zuivel-, eieren- en pluimveesector. De NVWA is de tweedelijns toezichthouder op de betreffende regelgeving. Daarnaast is de NVWA verantwoordelijk voor het opleggen van bestuurlijke herstelsancties en de opsporing van strafbare feiten ten behoeve van strafrechtelijke handhaving binnen dit stelsel.

De taken en de bevoegdheden van deze diensten zijn neergelegd in de Zaaizaad- en plantgoedwet (Zpw), de Landbouwkwaliteitswet (Lkw) en de Wet dieren en de daarop gebaseerde regelgeving. Om hun taken goed uit te kunnen voeren, en de Europese en nationale regelgeving goed te kunnen handhaven, hebben zij een adequaat handhavingsinstrumentarium nodig. Overeenkomstig mijn toezegging van 19 november 2019¹

¹ Aangangsel Handelingen II 2019/20, nr. 76, vraag 11.

heb ik het handhavinginstrumentarium gebaseerd op de Lkw en Zpw laten evalueren. Deze evaluatie is uitgevoerd door KWINK groep. Aanleiding hiervoor waren Kamervragen over de mogelijkheid om NAK het handhavinginstrument van de bestuurlijke boete te geven. De Kamervragen werden gesteld naar aanleiding van een fraudegeval in de aardappelteelt (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 763).

De urgentie is daarna versterkt door uitspraken van het CBb aangaande BKD² en NAK³ en het auditrapport van de Europese auditdienst Health and Food Audits and Analysis (HFAA) betreffende het biologische controlestelsel in Nederland.⁴

Onderzoeksvraag

De onderzoekers van KWINK groep hebben op mijn verzoek onderzocht of het handhavinginstrumentarium toereikend is. Zij hebben ook gekeken naar de efficiëntie en of de beschikbare instrumenten, zoals last onder bestuursdwang / dwangsom, tuchtrecht of het opschorten/onthouden van keuring, op een goede manier ingezet kunnen worden. Andere onderdelen van het rapport zijn de samenwerking binnen het stelsel en de beschikbare middelen (kennis en financieel) bij de verschillende diensten.

Conclusies en aanbevelingen

Het rapport concludeert dat het huidige systeem goed functioneert, maar dat er door de betrokken diensten knelpunten worden ervaren. Het rapport heeft de aanbevelingen in 4 onderwerpen gebundeld, te weten:

- complexiteit van de wet- en regelgeving
- handhaafbaarheid wet- en regelgeving
- toereikendheid handhavinginstrumentarium
- opvolging van (mogelijke) overtredingen

Complexiteit van de wet- en regelgeving.

Het rapport constateert dat het huidige stelsel goed functioneert. Het stelsel kenmerkt zich door gelaagdheid die historisch is gegroeid en die samenhangt met het samenspel van Europese regelgeving, nationale regelgeving en reglementen en richtlijnen van de keuringsdiensten. De aanbeveling is daarom ook dat het stelsel vereenvoudigd zou moeten worden. Als de regelgeving overzichtelijker is, versterkt dit de positie van de diensten die op basis van deze regelgeving handhaven.

Handhaafbaarheid wet- en regelgeving.

Omdat sprake is van een complexe en gelaagde regelgeving kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag of er voldoende grondslag is om tegen bepaalde overtredingen op te treden. Dit kan volgens de onderzoekers een voortvarend optreden belemmeren. De aanbeveling op dit punt betreft het verbeteren en moderniseren van de wet- en regelgeving. Dat sluit aan bij de hierboven genoemde aanbeveling.

² Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (27 oktober 2020) ECLI:NL:CBB:2020:750.

³ Uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (20 april 2021) ECLI:NL:CBB:2021:424.

⁴ Organic production and labelling of organic product (Netherlands 2019–6712) Health and food analysis audits.

Toereikendheid handhavingsinstrumentarium.

Hierbij wordt in het rapport gekeken naar de verschillende (punitieve en herstel-) sanctiemogelijkheden die de diensten hebben. Hierbij komt naar voren dat de diensten onder de Zaaizaad en plantgoedwet (NAK en Naktuinbouw) niet over punitieve sanctiemogelijkheden beschikken. Daarom wordt aanbevolen om de bestuurlijke boete te introduceren in aanvulling op de handhavingsinstrumenten waar NAK en Naktuinbouw al over beschikken. De onderzoekers geven ter overweging om de bestuurlijke boete naast het bestaande tuchtrecht, waar BKD, COKZ, KCB en SKAL over beschikken, ook te introduceren.

Opvolging van mogelijke overtredingen.

Het rapport beveelt het opstellen van een interventiestrategie aan bij alle diensten, als aanvulling op de bestaande handhavingsstrategieën. Een interventiestrategie beschrijft het beleid omtrent handhaving, de afweging voor het toepassen van de instrumenten en wanneer welke worden toegepast en hoe toezicht wordt ingericht en ingezet. Daarnaast beveelt het rapport ook aan dat er structurele afstemming en afspraken worden gemaakt tussen NVWA en de keuringsdiensten. Doel van deze structurele afstemming is dat de verschillende partijen tijdig weten wat er bij elkaar speelt, op de hoogte zijn van de prioriteiten en capaciteit van elkaar en wat de verwachtingen en behoeften over en weer zijn.

Appreciatie en verder vervolg van de evaluatie

Ik onderschrijf de brede conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers. Het stelsel functioneert goed, maar kan op specifieke punten worden versterkt en verbeterd. Het onderzoek is uitgevoerd in nauwe betrokkenheid met de diensten. Ook door hen wordt het beeld herkend en de voorgestelde verbeteringen onderschreven. Zij worden ook betrokken bij te nemen vervolgstappen, evenals de NVWA. Het belang van goede kwaliteit van agrarische producten die in Nederland worden geproduceerd en verhandeld, is groot. De betrokken diensten dienen daarom over een toereikend handhavingsinstrumentarium te beschikken om hun taken goed uit te kunnen voeren. De geconstateerde knelpunten en aanbevelingen bieden een goede basis om het stelsel te versterken. De aanbevelingen omtrent de opvolging van mogelijke overtredingen en de inzet van handhavingsinstrumenten worden zo snel mogelijk opgepakt. Daar waar de betrokken diensten moeten handelen, zal ik – waar nodig – faciliteren. Daarnaast zal ik ook een wetsvoorstel voorbereiden om de Landbouwkwaliteitswet en de Zaaizaad- en plantgoedwet te wijzigen. Mijn doel hierbij is tweeledig. Ten eerste zal het handhavingsinstrumentarium worden versterkt. Hierbij zal worden gezorgd voor afdoende punitieve sanctiemogelijkheden voor de keuringsdiensten. Daarnaast zal worden gekeken op welke punten de regelgeving kan worden vereenvoudigd. De keuringsdiensten zullen hier nauw bij betrokken worden, omdat zij de regelgeving moeten kunnen uitvoeren. Dit geheel zal ik projectmatig (laten) oppakken. Het vergt tijd om dit weloverwogen in te vullen, samen met de betrokken partijen. De planning is om uw Kamer halfjaarlijks te informeren over de voortgang binnen dit project.

Vervolg

Parallel aan de modernisering van het stelsel zal de Europese Commissie naar verwachting in het voorjaar van 2023 nieuwe voorstellen betreffende de verkeersrichtlijnen voor plantaardig uitgangsmateriaal en bosbouwuit-

gangsmateriaal⁵ publiceren. Dit raakt in eerste instantie vooral aan het werk van BKD, NAK en Naktuinbouw. Dit volg ik nauwgezet om ook eventuele gevolgen hiervan goed in het (nieuwe) Nederlandse stelsel mee te nemen en waar nodig op te vangen.

Gezien de urgentie van de knelpunten bij de keuringsdiensten op dit moment kies ik ervoor niet op de vaststelling van nieuwe Europese regelgeving te wachten, maar om nu met de wijziging van de Nederlandse regelgeving alvast te starten.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema

⁵ De richtlijnen waarvoor nieuwe voorstellen worden verwacht betreffen de richtlijnen voor het in de handel brengen van: bietenzaad (Richtlijn 2002/54/EG), zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen (Richtlijn 2002/57/EG), zaad van graan (Richtlijn 66/402/EEC), zaaizaad van groenvoedergewassen (Richtlijn 66/401/EEC), pootaardappelen (Richtlijn 2002/56/EC), teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt (Richtlijn 2008/90/EEC), groentezaad (Richtlijn 2002/55/EC), teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad (Richtlijn 2008/72/EEC), Vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken (Richtlijn 68/193/EEC), teeltmateriaal van siergewassen (Richtlijn 98/56/EC) en bosbouwkundig teeltmateriaal (Richtlijn 1999/105/EG).