

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 16/5358

uitspraak van de meervoudige kamer van 24 mei 2017 in de zaak tussen

de besloten vennootschap Fibois B.V., te Purmerend, eiseres
(gemachtigde: mr. M.J. Faro),

en

de staatssecretaris van Economische Zaken, verweerder
(gemachtigden: mr. G.J. van Midden en mr. S.H.G. Cnossen).

Tevens heeft als derde-partij aan het geding deelgenomen:
Stichting Greenpeace Nederland
(gemachtigde: mr. R. Hörchner).

Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder eiseres in het kader van de uitvoering van de Flora- en faunawet (Ffw) een last onder dwangsom opgelegd. Verweerder heeft eiseres hierbij gelast bij het op de markt brengen van hout de stappen van het stelsel van zorgvuldigheidseisen volledig te doorlopen en/of toe te passen. Wanneer eiseres hieraan geen gevolg geeft verbeurt zij een dwangsom van € 1.800,- voor elke kubieke meter hout en/of houtproducten die op de Europese markt wordt gebracht tot het maximum van € 90.000,-.

Hangende bezwaar heeft eiseres de rechtbank om een voorlopige voorziening verzocht. Dat verzoek is door de voorzieningenrechter van deze rechtbank bij uitspraak van 30 mei 2016 toegewezen. Bij wijze van voorlopige voorziening is het primaire besluit geschorst tot zes weken nadat op het bezwaar tegen het primaire besluit is beslist.

Bij besluit op bezwaar van 2 november 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het primaire besluit gehandhaafd. Tegen dit besluit heeft eiseres beroep ingesteld en andermaal een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend. Dit is voor verweerder aanleiding geweest om de begunstigingstermijn te verlengen met drie maanden, te rekenen vanaf 19 januari 2017. Eiseres heeft hierin aanleiding gezien om het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening in te trekken, waarbij eiseres er van uit is gegaan dat uiterlijk op 18 april 2017 door de rechtbank op het beroep zal zijn beslist.

Van verweerder is een verweerschrift ontvangen.

De rechtbank heeft het beroep op 7 maart 2017 op zitting behandeld. Namens eiseres zijn

verschenen B. Filippo, bijgestaan door zijn gemachtigde. Tevens is namens eiseres verschenen T. Wiegman van Symaco B.V.. Namens verweerder zijn verschenen M. Wortel en E.M. Scheffer (werkzaam voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)), bijgestaan door voornoemde gemachtigden. Greenpeace is, met afbericht, niet verschenen.

De rechtbank heeft de termijn voor het doen van uitspraak verlengd.

Verweerder heeft bij besluit van 20 april 2017 de termijn waarbinnen eiseres moet voldoen aan de haar opgelegde last verlengd tot en met uiterlijk 30 mei 2017 of zoveel eerder als er door de rechtbank uitspraak wordt gedaan.

Overwegingen

1.1 Eiseres importeert hout op de Europese Markt. Op 6 maart 2015 heeft de NVWA bij eiseres een inspectie op de naleving van het stelsel van zorgvuldigheidseisen als bedoeld in de Houtverordening EU nr. 995/2010 (de Houtverordening) uitgevoerd. Naar aanleiding van die inspectie heeft de NVWA eiseres bij brief van 29 mei 2015 gewaarschuwd dat eiseres binnen zes maanden corrigerende maatregelen moest nemen.

1.2 Op 12 november 2015 heeft opnieuw een inspectie plaatsgevonden naar aanleiding van een verzoek om handhaving gedaan door Greenpeace. Daarbij heeft NVWA opnieuw geconstateerd dat eiseres onvoldoende zorgvuldigheid heeft betracht bij het op de Europese markt brengen van hout, namelijk een partij Azobéhout uit Kameroen, door eiseres op 17 september 2015 op de Europese markt gebracht.

1.3 Naar aanleiding van deze constatering heeft NVWA bij brief van 21 januari 2016 het voornemen om een last onder dwangsom op te leggen aan eiseres bekend gemaakt. Vervolgens heeft NVWA ondanks de door eiseres daartegen ingediende zienswijze met het primaire besluit, gehandhaafd in het bestreden besluit, besloten tot oplegging van de last onder dwangsom.

2.1 In het bestreden besluit heeft verweerder - kort samengevat en voor zover van belang - overwogen dat uit de artikelen 4 en 6 van de Houtverordening volgt dat eiseres als marktdeelnemer zorgvuldigheid moet betrachten wanneer zij hout op de markt brengt. Daartoe dient eiseres een geheel van procedures en maatregelen toe te passen; een stelsel van zorgvuldigheidseisen. Een stelsel van zorgvuldigheidseisen kan volgens verweerder, die daarbij verwijst naar de mededeling van de Europese Commissie van 12 februari 2016 (richtsnoeren voor de EU-Houtverordening), worden omschreven als een goed gedocumenteerde en stapsgewijze methode die ook controlemechanismen omvat en die beoogt consistente resultaten te produceren binnen een bedrijfsproces. Verweerder heeft voorts verwezen naar de artikelen 2 tot en met 5 van de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 607/2012 (de Uitvoeringsverordening) waarin het stelsel van zorgvuldigheidseisen nader is uitgewerkt.

2.2 Volgens verweerder heeft eiseres niet voldaan aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van de Houtverordening. Er zijn op 6 maart 2015 en op 12 november 2015 gebreken geconstateerd in de vergaarde informatie. Zo kon aan de hand van de overgelegde documenten niet worden vastgesteld uit welke kapconcessies in Kameroen het hout afkomstig is en was het hout daardoor niet te traceren tot de plaats waar het is gekapt. Deze

gebreken in het kader van de informatievergaring vormen volgens verweerder een belemmering bij het uitvoeren van een volledige risicobeoordeling. Daarnaast is geconstateerd dat het door eiseres gehanteerde stelsel van zorgvuldigheidseisen verder geen risicobepaling bevatte en dat niet aannemelijk is geworden dat het stelsel van zorgvuldigheidseisen gehanteerd door eiseres ten tijde van het op de markt brengen van het hout uit Kameroen een gedegen risicobeoordelingsprocedure bevatte. Er kon daarom volgens verweerder niet worden vastgesteld of het risico verwaarloosbaar was en dus ook niet of en welke risicobeperkende maatregelen nodig waren.

3.1 Artikel 2, eerste lid, van het Besluit Uitvoering Houtverordening luidt als volgt:

1 Het is verboden te handelen in strijd met de artikelen 4 en 5 van verordening (EU) nr. 995/2010.

3.2 Artikel 4, tweede lid, van de Houtverordening luidt als volgt:

De marktdeelnemers betrachten zorgvuldigheid wanneer zij hout of houtproducten op de markt brengen. Daartoe passen zij een geheel van procedures en maatregelen toe, hierna „stelsel van zorgvuldigheidseisen” genoemd, dat in artikel 6 wordt omschreven.

3.3 Artikel 6, eerste lid, van de Houtverordening luidt als volgt:

1. Het in artikel 4, lid 2, bedoelde stelsel van zorgvuldigheidseisen behelst de volgende elementen:

a) maatregelen en procedures om toegang te bieden tot de volgende informatie over de partij hout en houtproducten van de marktdeelnemer die op de markt worden gebracht:

— beschrijving, met inbegrip van de handelsnaam en het type product alsmede de gebruikelijke benaming van de boomsoort en, indien van toepassing, de volledige wetenschappelijke benaming daarvan,

— land waar het hout is gekapt en, indien van toepassing:

i) het subnationale gebied waar het hout is gekapt; alsmede

ii) de kapconcessie,

— hoeveelheid (uitgedrukt in omvang, gewicht of aantal eenheden),

— naam en adres van de persoon die het hout aan de marktdeelnemer heeft geleverd,

— naam en adres van de handelaar aan wie het hout of de producten daarvan zijn geleverd,

— documenten of andere informatie waaruit blijkt dat het hout of de houtproducten in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving zijn;

b) risicobeoordelingsprocedures die de marktdeelnemer in staat stellen om het risico dat illegaal gekapt hout of houtproducten van dergelijk hout op de markt worden gebracht, te analyseren en in te schatten.

In dergelijke procedures wordt rekening gehouden met de informatie onder a), alsook de relevante risicobeoordelingscriteria, waaronder:

— verzekering van de naleving van de geldende wetgeving, die certificering kan omvatten of andere door derde partijen gecontroleerde regelingen die de naleving van geldende wetgeving betreffen,

— prevalentie van illegale kap van specifieke boomsoorten,

— prevalentie van illegale kap of praktijken in het land en/of het subnationale gebied waar het hout gekapt is, inclusief de inachtneming van de prevalentie van gewapende conflicten,

— sancties op de in- of uitvoer van hout, opgelegd door de Veiligheidsraad van de VN of de Raad van Europa,

— de complexiteit van de toeleveringsketen van hout en houtproducten;

c) behalve wanneer het bij onder b) bedoelde risicobeoordelingsprocedures onderkende risico verwaarloosbaar is, risicobeperkingsprocedures welke bestaan in een geheel van maatregelen en procedures die in verhouding staan tot dat risico en die toereikend zijn om het effectief te minimaliseren, in voorkomend geval door het verlangen van bijkomende informatie of bescheiden en/of door het verlangen van controles door derden. Dergelijke risicobeperkingsprocedures zijn niet van toepassing indien het onderkende risico verwaarloosbaar is.

4. Tussen partijen is niet in geschil dat eiseres een marktdeelnemer is die op grond van artikel 4 van de Houtverordening zorgvuldigheid dient te betrachten bij het op de markt

brenge van hout of houtproducten.

5.1 Op grond van artikel 2, onder g, van de Houtverordening moet onder illegaal gekapt hout worden verstaan hout dat is gekapt in strijd met de toepasselijke wetgeving in het land waar het hout is gekapt. Uit het bepaalde onder h blijkt dat deze wetgeving onder meer betrekking heeft op rechten tot houtkap binnen in een wettig officieel publicatieblad bekendgemaakte grenzen en betalingen voor houtkaprechten en hout, inclusief heffingen in verband met houtkap. In artikel 6, eerste lid, aanhef en onder ii, vierde gedachtestreepje, van de Houtverordening is voorts bepaald dat de marktdeelnemer vanwege de te betrachten zorgvuldigheid toegang dient te bieden tot documenten of andere informatie waaruit blijkt dat het hout of de houtproducten in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving zijn. De Houtverordening zelf schrijft dus voor dat eiseres in het kader van het op de markt brengen van hout of houtproducten gehouden is om verifieerbare informatie te verzamelen over de herkomst van het hout, zodanig, dat aan de hand daarvan ook kan worden vastgesteld dat de kap van het hout in overeenstemming met de Kameroense wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. Zoals verweerder terecht heeft overwogen verordonneert het stelsel van zorgvuldigheidseisen dat de vergaarde informatie alle stappen in de toeleveringsketen afdoende dekt: van de kap tot het moment waarop het hout op de Europese markt wordt gebracht. De stelling van eiseres dat de op haar rustende verplichting onduidelijk is en door verweerder nader is ingekleurd terwijl hij daartoe niet bevoegd was, volgt de rechtbank dan ook niet.

5.2 Aan eiseres kan worden toegegeven dat de uit het stelsel van zorgvuldigheidseisen volgende verplichting inderdaad niet voorschrijft welke specifieke documenten of informatie moeten worden vergaard, omdat - zoals verweerder terecht heeft uiteengezet - de wet- en regelgeving in hout producerende landen verschilt en bepaalde documenten in sommige landen wel en in andere landen niet worden afgegeven. Dit laat echter onverlet dat rechtstreeks uit de Houtverordening volgt dat het aan eiseres is om middels documenten of andere informatie onder meer aan te tonen waar het door haar op de markt gebrachte hout is gekapt en of die kap in overeenstemming is met de Kameroense wet- en regelgeving. Het was dus aan eiseres om zich voorafgaand aan het op de Europese markt brengen van het hout op de hoogte te stellen van de toepasselijke wet- en regelgeving en in het bezit te geraken van de benodigde documenten en informatie.

Eiseres heeft ten tijde van de inspectie op 12 november 2015 verschillende documenten overgelegd en heeft daarmee een deel van de toeleveringsketen in beeld gebracht. Verweerder heeft echter geconstateerd dat de zogeheten DF10-documenten en aankoopnota's ontbreken. Volgens verweerder zijn de DF10-documenten noodzakelijk om te kunnen vaststellen of de naar de zagerij vervoerde stammen overeenstemmen met de in de verleende kapvergunning genoemde stammen. Volgens verweerder zijn de aankoopnota's in dit geval onontbeerlijk, omdat daarmee kan worden geconstateerd welke boomstammen de leverancier van eiseres (CCT) van de concessiehouder heeft gekocht en of die stammen zijn gekapt in overeenstemming met de kapvergunningen die wel zijn overgelegd. Verweerder heeft hieraan de conclusie verbonden dat eiseres geen compleet beeld heeft gegeven van de toeleveringsketen. De rechtbank volgt hierin verweerder en is daarmee van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt stelt dat eiseres tekort is geschoten in de verplichting als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a, aanhef en onder ii, vierde gedachtestreepje. De stelling dat de aankoopnota's wel door (een vertegenwoordiger van) eiseres mochten worden en zijn ingezien, en dat alles klopte, doet hieraan niet af, omdat verweerder dit niet kan verifiëren, terwijl het aan eiseres is om te bewijzen dat is voldaan aan toepasselijke wet- en regelgeving.

5.3 Verweerder heeft voorts terecht gesteld dat de hiervoor geconstateerde gebrekkige informatieverzameling over de herkomst van de partij hout uit Kameroen er voor zorgt dat het in feite onmogelijk is om te beoordelen of zich risico's hebben voorgedaan op illegale houtkap. De herkomst van het hout is door het ontbreken van de gegevens immers niet vast te stellen, waardoor niet kan worden vastgesteld of het hout in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving is gekapt. Eiseres heeft dit niet als risico onderkend en niet betrokken in de risicoanalyse en de risico-inschatting. De rechtbank kan verweerder alleen al hierom volgen in de stelling dat de door eiseres gemaakte risico-inventarisatie, analyse, en -inschatting niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen, zodat sprake is van strijd met het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onder b van de Houtverordening.

5.4 Tussen partijen is niet in geschil dat het risico op corruptie in Kameroen significant is. Daarbij komt dat door verweerder onweersproken is gesteld dat er aanwijzingen zijn dat CCT van wie eiseres het hout uit Kameroen heeft verkregen mogelijk betrokken is geweest bij het verwerken van illegaal gekapt hout. Van een verwaarloosbaar risico dat illegaal gekapt hout of houtproducten van dergelijk hout op de markt worden gebracht, was dus geen sprake. Het had gelet hierop, zoals verweerder terecht heeft gesteld, op de weg van eiseres gelegen om risico-beperkende maatregelen te nemen, anders dan de enkele inschakeling van bureau Symaco voor ondersteuning bij de inrichting van het stelsel van zorgvuldigheidseisen, nog daargelaten dat Symaco eerst in ingeschakeld ná het op de Europese markt brengen van de bedoelde partij hout. Eiseres heeft dit nagelaten. Daarmee staat vast dat eiseres ook niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid, onder c, van de Houtverordening.

6. Nu eiseres in strijd met het verbod in artikel 4 van de Houtverordening niet heeft voldaan aan het bepaalde in artikel 6, eerste lid, van de Houtverordening, heeft eiseres gehandeld in strijd met het verbod als opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het Besluit Uitvoering Houtverordening. Verweerder was daarom bevoegd om daartegen handhavend op te treden.

7. De stelling van eiseres dat zij in bezwaar alsnog aan het bepaalde in artikel 6 van de Houtverordening zou hebben voldaan maakt dit, wat hier ook van zij, niet anders. De enkele omstandigheid dat voorafgaand aan de beslissing op bezwaar de illegale situatie mogelijk is beëindigd, maakt het opleggen van de last onder dwangsom niet alsnog onrechtmatig. Oplegging van een last is er immers op gericht de overtreders ertoe te bewegen zelf een einde te maken aan de illegale situatie binnen een bepaalde termijn. Dit zou volledig ondergraven worden als op het bezwaar tegen een last zou worden beslist met inachtneming van omstandigheden die zich na het besluit tot oplegging van een last hebben voorgedaan. Toetsing van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom dient zich daarom in beginsel te beperken tot de vraag of het primaire besluit onrechtmatig was (ex tunc toetsing). Niet is gebleken van omstandigheden die nopen tot een uitzondering op deze regel. De rechtbank verwijst in dit verband naar de door verweerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 december 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AO0934).

8. Van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is de rechtbank niet gebleken. Uit de Houtverordening blijkt voldoende duidelijk wat van eiseres werd verwacht. Van strijd met het motiveringsbeginsel is de rechtbank evenmin gebleken. Uit het bestreden besluit blijkt voldoende duidelijk op grond waarvan verweerder is gekomen tot de conclusie dat sprake is van overtreding van het verbod als opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het Besluit

Zaaknummer: HAA 16/5358

Pagina 6 van 6

Uitvoering Houtverordening. Ook in hetgeen eiseres verder heeft aangevoerd ziet de rechtbank geen grond om te oordelen dat het bestreden besluit geen stand kan houden.

9. Het beroep is ongegrond.
10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. drs. B. Veenman, voorzitter, en mr. E.M. van der Linde en mr. S. Slijkhuis, leden, in aanwezigheid van mr. E. Degen, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 24 mei 2017.

griffier

voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 24-05-2017

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als hoger beroep is ingesteld, kan bij de voorzieningenrechter van de hogerberoepsrechter worden verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening.

Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de Rechtbank
Noord-Holland