



Sanctiestrategie Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Versie 02.2011

Status	Definitief
Datum	9 maart 2011

Colofon

Versie

02.2011

Arbeidsinspectie (AI)
Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA)
Unie van Waterschappen (UvW)
VROM-Inspectie (VI)

Publicatienummer: VI-2011-63

Deze publicatie is te downloaden via
www.vrominspectie.nl

Inhoud

Inleiding, doel en leeswijzer sanctiestrategie	2
1 Beschrijving wet- en regelgeving: Europese richtlijnen en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	4
1.1 Doelstelling van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.....	5
1.2 Besluit en Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden	7
2 Gewasbeschermingsmiddelen en biociden	9
2.1 Gewasbeschermingsmiddelen	9
2.2 Biociden.....	9
2.3 Samenloop andere wetgeving	9
2.4 Gedifferentieerd handhavingenbeleid niet-toegelaten biociden	10
3 Organisatie van de handhaving.....	12
3.1 Nalevingstrategie en werkwijze handhavinginstanties	12
3.2 Wie handhaaft de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden?	12
4 Strategie sanctioneren van overtredingen	16
4.1 Algemeen.....	16
4.2 Handhavend optreden; sanctiestrategie	18
4.3 Beslisboom en toelichting.....	21

Bijlagen:

1. Handhavinginstrumenten in kader van de Wgb;
 - schriftelijke waarschuwing
 - last onder dwangsom
 - last onder bestuursdwang
 - bestuurlijke boete
 - proces-verbaal
2. Interventieschema gedragingen/overtredingen Wgb
3. Samenwerkingsprotocol Rijkstoezichthouders en waterschappen en lijst van watergerelateerde bepalingen Wgb
4. Modeldocumenten:
 - a. Brief geen overtreding
 - b. Waarschuwingbrief
 - c. Boeterapport (bestuurlijke boete)
 - d. Beslissing op bezwaar bestuurlijke boete
 - e. Voornemenbrief last onder dwangsom
 - f. Beschikking last onder dwangsom

Inleiding, doel en leeswijzer sanctiestrategie

Op 17 oktober 2007 is de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb) in werking getreden, ter vervanging van de Bestrijdingsmiddelenwet uit 1962. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is verboden, tenzij het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) een toelating heeft verleend na een uitgebreide beoordeling van risico's. Een hoog niveau van bescherming van mens, dier en milieu is daarbij het uitgangspunt. De Wgb reguleert de toelating, het op de markt brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in Nederland. In het besluit en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden is de wet verder uitgewerkt. Om de handhaving een nieuwe impuls te geven is op 27 november 2007 het Handhavingprogramma vastgesteld; dit programma geeft het kader voor het handhavingbeleid voor de Wgb en geldt voor de periode 1 januari 2008 tot en met 31 december 2011. Daarnaast is op 26 augustus 2008 het Handhavingdocument vastgesteld waarin globaal het sanctiekader beschreven staat. Het toezicht op en de handhaving van de Wgb is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, EL&I (coördinerend minister voor gewasbeschermingsmiddelen), het ministerie van Infrastructuur en Milieu, I&M (coördinerend minister voor biociden) en de ministeries van SZW, VWS met daarbij de aangewezen toezichthouders:

- de nieuwe Voedsel Waren Autoriteit (nVWA, samenvoeging van AID en VWA),
- de VROM Inspectie (VI),
- de Arbeidsinspectie (AI) en
- de waterschappen.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) vervult namens de VWA een 'oog en oor' functie op het gebruik van desinfectiemiddelen in de gezondheidszorg (dus geen toezichthoudende bevoegdheid). Naast deze bijzondere toezichthoudende organen is de politie bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten op grond van de Wgb.

Doel sanctiestrategie

In het kader van de Professionalisering van de milieuhandhaving is o.a. een kwaliteitscriterium opgesteld dat luidt: *'De handhavingorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd'*.

Meerwaarde voor een gezamenlijke landelijke sanctiestrategie Wgb is gelegen in de eenduidige en uniforme aanpak in handhavingoptreden op grond van de Wgb door de verschillende handhavingdiensten in Nederland. Doel daarbij is de overeenstemming van sanctionerend optreden van de afzonderlijke bestuursorganen te versterken (gelijk speelveld voor de toezichtgenieter). Deze landelijke strategie tot stand gekomen na afspraken daarover tussen de diverse handhavinginstanties.

Deze sanctiestrategie is bedoeld als richtsnoer voor het handhavend optreden van de gezamenlijke handhavingpartners van de hiervoor genoemde diensten en daarmee een verdere invulling van het bestaande handhavingdocument (zie ook pagina 12 van het handhavingdocument). Vanwege rechtsgelijkheid dient afwijking van de Sanctiestrategie Wgb zoveel mogelijk te worden voorkomen. Er kunnen zich echter situaties voordoen die niet in deze sanctiestrategie zijn beschreven of die gezien de specifieke omstandigheden van het geval een ander optreden

rechtvaardigen. In voorkomende gevallen wordt door de betrokken handhavinginstanties overlegd en waar het de strafrechtelijke insteek betreft, wordt de zaak kortgesloten met het Openbaar Ministerie (OM).

Op 17 januari 2011 heeft overleg plaatsgevonden met een vertegenwoordiger van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Aangegeven is dat men akkoord is met de sanctiestrategie Wgb, te meer omdat met deze sanctiestrategie de bestaande afspraken uit het vigerende Handhavingdocument 2008 worden geconsolideerd. Tenslotte is de sanctiestrategie vastgesteld in de Stuurgroep Handhaving Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden op 9 maart 2011.

Leeswijzer en disclaimer sanctiestrategie

Deze sanctiestrategie bestaat uit 4 hoofdstukken en 5 bijlagen. Hoofdstuk 1 bevat een verkorte weergave van het wettelijk kader. Hoofdstuk 2 gaat over samenloop met andere wetgeving het gedifferentieerd handhavingsbeleid voor biociden. In hoofdstuk 3 zijn de handhavingbevoegdheden beschreven en in hoofdstuk 4 komt de sanctiestrategie (en beslisboom) aan de orde.

Bijlage 1 bevat een beschrijving van de (juridische) interventiemiddelen. Een interventieschema met gedragingen en overtredingen van de Wgb is opgenomen in bijlage 2. Bijlage 3 bevat het Samenwerkingsprotocol rijkstoezichthouders en waterschappen en een lijst van watergerelateerde bepalingen van de Wgb. Modeldocumenten voor brieven en beschikkingen zijn opgenomen in bijlage 4.

De sanctiestrategie is bedoeld als richtlijn, de verstrekte informatie is beperkt en biedt geen complete weergave van de wet- en regelgeving op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In specifieke gevallen kunnen uitzonderingen of aanvullende regels van toepassing zijn die in deze sanctiestrategie niet aan de orde komen (bijv. bij cross compliance-overtredingen). Er kunnen aan deze sanctiestrategie geen rechten worden ontleend.

1 Beschrijving wet- en regelgeving: Europese richtlijnen en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is de Wgb een afgeleide van de volgende Europese regelgeving:

- De gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, Richtlijn 91/414/EEG (publicatieblad EU, L 230);
- De biocidenrichtlijn, Richtlijn 98/8/EG (publicatieblad EU, L 123).

Deze communautaire richtlijnen hebben onder meer de navolgende tweeledige doelstelling:

- a) Streven naar harmonisatie van de interne markt van de Europese Unie voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden door eenvormige voorschriften vast te stellen inzake de voorwaarden en procedures voor de beoordeling van werkzame stoffen in en de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden;
- b) Het voorkómen dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide wordt toegelaten op één van de nationale markten van de Europese Unie waarvan de risico's niet op adequate wijze zijn onderzocht en daarbij zorgen voor een hoge mate van bescherming voor mens, dier en milieu.

Op 21 oktober 2009 zijn een EU verordening en een EU richtlijn met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen vastgesteld. Het betreft de verordening (EG) Nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en tot intrekking van de richtlijnen 79/117/EEG en 91/414/EEG (PbEU 2009, L 309). Deze verordening komt in de plaats van de richtlijnen 91/414/EEG en 79/117/EEG. Laatstgenoemde richtlijnen vormden de basis voor implementatie van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, zodat deze wet dient te worden gewijzigd. De verordening wordt op 14 juni 2011 van toepassing in de lidstaten. Op laatstgenoemd tijdstip dient dus de nationale wetgeving te zijn aangepast. Een ander deel zal op 26 november 2011 in werking treden.

Daarnaast vindt implementatie in de nationale wetgeving plaats van de richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden (PbEU 2009, L 309), de richtlijn duurzaam gebruik.

De term pesticide of het meer gebruikelijke synoniem bestrijdingsmiddel (vergelijk de voorheen geldende Bestrijdingsmiddelenwet 1962) is een verzamelbegrip voor gewasbeschermingsmiddelen enerzijds en biociden anderzijds. De richtlijn duurzaam gebruik maakt onderscheid tussen beide, maar is vooralsnog slechts van toepassing op gewasbeschermingsmiddelen. Deze richtlijn noopt eveneens tot wijzigingen in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De richtlijn duurzaam gebruik dient uiterlijk op 14 december 2011 te zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving.

Voor wat betreft biociden heeft de Raad op 20 december 2010 de EU Verordening betreffende het op de markt brengen van biociden aangenomen. Een belangrijk onderdeel is de introductie van een communautaire toelatingsprocedure voor biociden. Deze Biocidenverordening komt in plaats van de Biocidenrichtlijn 98/8/EG. Na het akkoord in de Raad starten nu de onderhandelingen met het Europees

Parlement. Naar verwachting zal er begin 2012 een definitief akkoord tussen de lidstaten en het Europees Parlement liggen en wordt ze in 2013 van kracht. Bovendien krijgt de Biocidenverordening rechtstreekse werking op basis waarvan de Wgb ook weer wordt aangepast.

Het Nederlandse wetgevingscomplex op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden omvat:

- De Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Staatsbladen 2007, nrs. 125 en 337);
- Het daarop gebaseerde Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Staatsblad 2007, nr. 334) en;
- De Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Staatscourant 28 september 2007, nr. 188).

Deze wetgeving vormt de hernieuwde implementatie van genoemde Europese richtlijnen en vervangt de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. Voor wat betreft het gebruik en de registratie van gewasbeschermingsmiddelen zijn aanvullend nog van belang het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Besluit glastuinbouw, voor zover bepalingen uit die besluiten zijn gebaseerd op de artikelen 78, 79 of 80 van de Wgb.

1.1

Doelstelling van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn onmisbaar voor de bescherming van de voedselproductie en de gezondheid. Aan de andere kant zijn gewasbeschermingsmiddelen en biociden per definitie bedreigend voor de volksgezondheid en het milieu. Om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden mogelijk te maken, maar tevens om dit vooral verantwoord te laten plaatsvinden, is een toelatingsbeleid vastgelegd in de wet. Het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is verboden, tenzij het Ctgb een toelating heeft verleend na een uitgebreide beoordeling van risico's. Een hoog niveau van bescherming van mens, dier en milieu is daarbij het uitgangspunt. Uitgaande van een ketenbenadering is in het handhavingdocument 2008 een aantal kernbepalingen (artikelen 19, 20 en 22 eerste lid Wgb) aangewezen waarop bij overtreding in ieder geval door de handhavende diensten opgetreden zou moeten worden. Het betreft de volgende bepalingen:

- Artikel 19 Wgb verbiedt het op de markt brengen, voorhanden of in voorraad hebben, binnen Nederland brengen of het gebruik van een werkzame stof, tenzij deze tot de samenstelling behoort van een toegelaten gewasbeschermingsmiddel of biocide (artikel 21, 1^e lid);
- Artikel 20 Wgb verbiedt het op de markt brengen, voorhanden of in voorraad hebben, binnen Nederland te brengen of het gebruik van een gewasbeschermingsmiddel of biocide, tenzij deze in Nederland is toegelaten of geregistreerd;
- Artikel 22, eerste lid Wgb verbiedt het handelen in strijd met de gebruiksvoorschriften bij de toelating gesteld.

Verbod op het op de markt brengen, in voorraad en voorhanden hebben en gebruiken

De kern van de Wgb is dat een gewasbeschermingsmiddel of biocide niet mag worden verkocht, verhandeld of gebruikt als deze in Nederland niet is toegelaten. Ook is het verboden een gewasbeschermingsmiddel of biocide in bezit te hebben wanneer deze niet is toegelaten. Deze verboden zijn opgenomen in artikel 20 en 22

Wgb. Het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) is in Nederland belast met de bepaling of een middel toegelaten en gebruikt mag worden en hoe het gebruikt mag worden. Als duidelijk is dat een product een gewasbeschermingsmiddel of biocide is, maar niet over een naam en toelatingsnummer op de verpakking beschikt, dan mag het middel niet worden gebruikt. Het verkopen, in bezit hebben en het gebruik van bovengenoemde middelen is eveneens verboden, tenzij kan worden aangetoond dat het bestemd is voor gebruik buiten Nederland.

Toelating na zorgvuldige beoordeling

Het Ctgb toetst de middelen op de effecten voor mens, dier en milieu. Alleen middelen die op een veilige manier gebruikt kunnen worden en die geen onaanvaardbare effecten hebben, worden toegelaten voor bepaalde toepassingen. Ander gebruik van deze gewasbeschermingsmiddelen of biociden of gebruik van gewasbeschermingsmiddelen of biociden die niet zijn beoordeeld, is niet toegestaan. Het Ctgb zal bij de toelating gebruiksvoorschriften opnemen.

Verbod op het handelen in strijd met de gebruiksvoorschriften

Een gewasbeschermingsmiddel of biocide wordt uitsluitend toegelaten voor bepaalde toepassingen, voor andere toepassingen mag het niet gebruikt worden. Een middel dat bijvoorbeeld uitsluitend is toegelaten voor de bestrijding van wespen, mag niet worden ingezet om verf te conserveren. Voor laatstgenoemde toepassing is de werkzaamheid, maar ook het gevaar voor mens en milieu, niet getoetst. Het is op grond van artikel 22 Wgb verboden te handelen in strijd met de wettelijke gebruiksvoorschriften¹.

Voorschriften ten aanzien van de verpakking

Een toegelaten product is herkenbaar aan de naam en het nummer van de toelating of de registratie die op het etiket is vermeld. Bovendien moet het product zijn opgenomen in het register. Het nummer wordt aan het middel gekoppeld op het moment dat het Ctgb heeft besloten dat het middel toegelaten is. Deze nummers bestaan uit 4 of 5 cijfers, gevolgd door de letter N.

Vakbekwaamheidsdiploma

Op grond van artikel 71 Wgb ('Handel en opslag') is voor de distributie van gewasbeschermingsmiddelen en voor distributie van gasvormende of gasvormige gewasbeschermingsmiddelen en biociden (het op de markt brengen) een geldig bewijs van vakbekwaamheid nodig. Voor het op de markt brengen van niet gasvormende of niet gasvormige biociden geldt een uitzondering.²

Een geldig bewijs van vakbekwaamheid is niet nodig voor:

- Gewasbeschermingsmiddelen of biociden waarvan het Ctgb in de voorschriften heeft opgenomen dat deze geschikt zijn voor niet-professioneel gebruik;
- Producenten van gewasbeschermingsmiddelen of biociden die deze leveren aan een leverancier die over een vakbekwaamheidsdiploma beschikt.

Bij het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden is de leverancier verplicht zich ervan te vergewissen dat de gebruiker aan wie hij de gewasbeschermingsmiddelen of biociden levert, over een bewijs van

¹ Het wettelijk gebruiksvoorschrift wordt gevormd door artikel 22 Wgb, artikel 29 Wgb respectievelijk artikel 50 Wgb juncto het toelatingsbesluit en bijlage A van het toelatingsbesluit in onderlinge samenhang te lezen.

² Artikel 71, lid 3 onder 1 jo. artikel 6.6 onder h van de Rgb (handelingen waarvoor geen bewijs van vakbekwaamheid is vereist)

vakbekwaamheid beschikt. Op grond van artikel 76 Wgb ('Gebruik') is het zonder geldig bewijs van vakbekwaamheid verboden een gewasbeschermingsmiddel of biocide te ontvangen, te gebruiken of voorhanden te hebben. Op het verbod van artikel 76 Wgb is een uitzondering gemaakt. De uitzondering geldt voor middelen die door het Ctgb geschikt zijn bevonden voor niet-professioneel gebruik.

Een persoon die in het bezit is van een bewijs van vakbekwaamheid voor de distributie van gewasbeschermingsmiddelen, kan en mag alleen maar gewasbeschermingsmiddelen op de markt brengen.

Een persoon die in het bezit is van een bewijs van vakbekwaamheid voor de distributie van gasvormende en gasvormige gewasbeschermingsmiddelen en biociden, kan en mag alleen maar gasvormende en gasvormige gewasbeschermingsmiddelen en biociden op de markt brengen.

Een persoon die in het bezit is van een bewijs van vakbekwaamheid voor:

- a. De distributie van gewasbeschermingsmiddelen, én
- b. Gasvormige en gasvormende gewasbeschermingsmiddelen en biociden, kan en mag zowel gewasbeschermingsmiddelen als gasvormige en gasvormende gewasbeschermingsmiddelen en biociden op de markt brengen.

Dit is gebaseerd op artikel 71 Wgb en artikel 6.1 lid 2 Rgb. Indien het bewijs van vakbekwaamheid slechts betrekking heeft op bepaalde gewasbeschermingsmiddelen of biociden, op bepaalde toepassingen dan wel op de behandeling van bepaalde ruimten of terreinen, wordt de betrokkene slechts te dien aanzien als houder van een bewijs van vakbekwaamheid aangemerkt.

Aanprijzing

Het is op grond van artikel 72 Wgb verboden om niet toegelaten gewasbeschermingsmiddelen of biociden aan te bevelen of aan te prijzen. Daarnaast is het verboden aanbevelingen of aanprijzingen te doen die in strijd zijn met de voorschriften bij een toelating. Ook mag geen misleidende informatie worden gegeven over de gevaren van een gewasbeschermingsmiddel of biocide.

1.2

Besluit en Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden

Het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Staatsblad 2007, nr. 334) kent 7 hoofdstukken en volgt min of meer de structuur van de wet. Hoofdstuk 1 van het Besluit geeft algemene begrippen, hoofdstuk 2 beschrijft de andere taken van het Ctgb, hoofdstuk 3 bevat bepalingen over de aanvraag tot toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, hoofdstuk 4 geeft regels over de beoordeling van aanvragen zodat een aanvrager en het Ctgb weten aan de hand van welke criteria een toelatingsaanvraag beoordeeld zal worden. Hoofdstuk 5 bevat regels over handel en gebruik en meer in het bijzonder in paragraaf 1 over het bewijs van vakbekwaamheid, in paragraaf 2 regels voor invoer, doorvoer en opslag, in paragraaf 3 regels over het aanprijzen en administreren van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, in paragraaf 4 over goede praktijken, geïntegreerde bestrijding en juist gebruik en in paragraaf 5 over toepassingsmethoden, -technieken en -materialen. Hoofdstuk 6 stelt regels voor de kosten van een dwangbevel alsmede regels voor de invulling van de overgangperiode die de EG-richtlijnen bieden. Tenslotte bevat hoofdstuk 7 van het Besluit overgangsbepalingen en wijzigingsbepalingen in andere besluiten.

De ministeriële Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Staatscourant 28 september 2007, nr. 188) schrijft onder andere voor welke beoordelingsmethodes voor de toelating van een gewasbeschermingsmiddel of een biocide dienen te worden gehanteerd. Hoofdstuk 9 van de regeling gaat over toezicht en handhaving met een verwijzing naar Bijlage XIII die de tarieflijst bestuurlijke boetes bevat met daarin per overtreding de hoogte van de bestuurlijke boete. Op de website www.wetten.nl zijn de geconsolideerde versies van genoemde regelgeving te vinden.

2 Gewasbeschermingsmiddelen en biociden

2.1 Gewasbeschermingsmiddelen

Gewasbeschermingsmiddelen³ worden met name gebruikt in de landbouw, maar ook in particuliere (moes-)tuinen, sportterreinen, openbaar groen en bij onkruidbestrijding in de openbare ruimte. De nationale beleidsdoelen zijn neergelegd in de Nota Duurzame Gewasbescherming; hoofddoel is het realiseren van een duurzame gewasbescherming als essentieel onderdeel van duurzame landbouw (reductie milieubelasting, reductieknelpunten oppervlaktewater, voedselveiligheid en arbeidsbescherming). Daarnaast is als randvoorwaarde geformuleerd het behoud van economisch perspectief en een effectief middelenpakket. Naast de wetgeving als instrument om de doelstellingen te bereiken zijn er ook convenantafspraken met de sector gemaakt.

2.2 Biociden

Biociden⁴ zijn middelen zoals houtverduurzamingsmiddelen en desinfectantia, maar ook aangroeiwerende verven voor de scheepvaart of conserveermiddelen voor verschillende industriële toepassingen. Deze middelen mogen alleen gebruikt worden als ze een toelating hebben van het Ctgb. Het Nederlandse beleid voor biociden wordt gecoördineerd door het Ministerie van I&M en is neergelegd in het Beleidsprogramma biociden (TK, 2006-2007, 27 858, nr. 59). De ambitie van het Beleidsprogramma is te komen tot een 'maatschappelijk verantwoord gebruik van biociden'. De belangrijkste doelen zijn:

- Uitsluitend gebruik van toegelaten biociden en gebruik conform gebruiksvoorschriften bij die toelating
- Biociden alleen gebruiken als het echt nodig is
- Beschikbaarheid van een adequaat middelenpakket
- Verbetering van de communicatie tussen betrokken bedrijven en overheden.

De biocidenrichtlijn voorziet in een gefaseerd Europees harmonisatietraject voor de beoordeling van alle werkzame stoffen die gebruikt worden in middelen voor het bestrijden van ongewenste organismen. Dit beoordelingstraject moet in mei 2014 zijn afgerond en vanaf 2016 zal er voor het overgrote deel van de middelen geen sprake meer zijn van een ongelijk speelveld. De EU Verordening Biociden zal in 2013 de richtlijn vervangen en heeft directe werking voor alle lidstaten.

2.3 Samenloop andere wetgeving

Het is van belang in ogenschouw te houden dat er veel wetgeving voor gaat op de biocidenregelgeving. Als een middel bijvoorbeeld een cosmeticum is dan kan het geen biocide meer zijn (zie uitzonderingen opgenomen in de Overwegingen van de

3 Werkzame stof of preparaat dat één of meer werkzame stoffen bevat, bestemd of aangewend om:

- planten of plantaardige producten te beschermen tegen alle schadelijke organismen of de werking daarvan te voorkomen;
- levensprocessen van planten te beïnvloeden, voor zover het niet gaat om nutritieve stoffen;
- plantaardige producten te bewaren;
- ongewenste planten te doden; of
- delen van planten te vernietigen of een ongewenste groei van planten af te remmen of te voorkomen.

4 Werkzame stof of preparaat dat één of meer werkzame stoffen bevat, bestemd of aangewend om een schadelijk organisme te vernietigen, af te schrikken, onschadelijk te maken, de effecten daarvan te voorkomen of het op andere wijze langs chemische of biologische weg te bestrijden, niet zijnde een gewasbeschermingsmiddel en opgenomen in bijlage V bij richtlijn 98/8/EG

Europese Verordening; voorbeelden zijn veevoederadditieven, smaak- en geurstoffen in voedingsmiddelen). In een aantal gevallen bestaat er een onduidelijk grensvlak. Uitgangspunt voor de handhaving is dat wanneer een middel al een beoordeling heeft gehad en is toegelaten als bijv. (dier)geneesmiddel, er geen sprake is van een biocide. Wanneer het middel vervolgens als biocide wordt ingezet in strijd met het toelatingsvoorschrift dan kan een boeterapport op grond van de Diergeneesmiddelenwet worden opgemaakt. Ook zijn er middelen die naast een biocidewerking een andersoortige werking hebben. Vooral in de dierhouderijen worden middelen gebruikt die de genezing van wonden door micro-organismen versnellen, maar tevens nieuwe besmetting voorkomen. Deze middelen vallen dan primair onder de diergeneesmiddelenwetgeving. Het opmaken van boeterapport Wgb is dan niet aan de orde.

Er zijn verschillende documenten in omloop die grensvlakken aangeven tussen de verschillende producten/stoffen:

- vanuit de Europese Commissie de 'manual decisions biocides' (niet bindend);
- vanuit de nVWA de 'systematiek indelen grensvlakproducten menselijke hygiëne (producten als geneesmiddel, cosmeticum, medisch hulpmiddel, biocide of waar) en
- vanuit de adviesgroep Kennisnetwerk Biociden het 'scheidsvlak tussen reinigingsmiddel en biociden'.

Samenloop Wgb en Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Lotv)

Van samenloop is sprake indien eenzelfde handeling leidt tot overtreding van verschillende wettelijke voorschriften. Bijvoorbeeld één gedraging leidt tot overtreding van zowel het Lotv als de Wgb.

De artikelen 1, 2, 3, 5, 13, 15, 17, 21 en 25 van het Lotv berusten mede op de artikelen 79 en 80 van de Wgb. Daarbij ziet artikel 79 Wgb op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen. Artikel 80 Wgb ziet op het gebruik van werktuigen, methoden, technieken en materialen bij de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen of biociden.

Een overtreding van een Lotv-bepaling (bijv. artikel 5, 13 of 15) kan dus tevens een overtreding zijn van een bepaling van de Wgb, bijv. artikel 20 of 22.

Dus zodra het overtreden voorschrift van het Lotv gelieerd is aan de Wgb is het mogelijk een boete op te leggen. Als er bijvoorbeeld een niet-toegelaten gewasbeschermingsmiddel in strijd met artikel 15 Lotv (juncto artikel 80 Wgb) wordt toegepast (bijv. toepassing met veldspuitapparaat/werktuig die niet is voorzien van een kantdop), dan wordt zowel artikel 20 Wgb overtreden als artikel 15 lid 4 onder a sub 1 Lotv. In een dergelijk geval ligt treedt het waterschap op basis van de Lotv/Wgb (boeterapport). Het boeterapport wordt naar het boetebureau van de nVWA opgestuurd, die het verder afhandelt.

Kortom, in het geval van eendaadse samenloop, waarbij overtreding plaatsvindt op grond van zowel de Wgb als het Lotv, wordt een boeterapport opgemaakt, onder vermelding van het feit dat zowel de Wgb als het Lotv is overtreden.

Eén en ander is in lijn met de afspraken in het Samenwerkingsprotocol rijkstoezichthouders en waterschappen. In bijlage 3 behorende bij dit document is het Samenwerkingsprotocol en de lijst van watergerelateerde bepalingen in de Wgb, besluit en regeling opgenomen.

2.4

Gedifferentieerd handhavingsbeleid niet-toegelaten biociden

Omdat in aanloop en na vaststelling van de wet is geconstateerd dat er vele biociden zonder toelating op grond van de Nederlandse wet werden gebruikt is in

overleg met het bedrijfsleven, verenigd in het Biocidenplatform, en de Inspecties besloten een inhaalslag mogelijk te maken. Deze inhaalslag (zie ook Brief TK 23 februari 2009) is door de minister van I&M onder de noemer 'Gedifferentieerd handhavingsbeleid niet- toegelaten biociden' op 20 maart 2009 bekendgemaakt (Staatscourant 2009, 55). Essentie van dit beleid is dat de industrie in de gelegenheid wordt gesteld de niet toegelaten middelen op de Nederlandse markt aan te melden en in opeenvolgende fasen (naar risicoinschatting van de stoffen) te laten beoordelen door het Ctgb. Door een tijdige aanmelding kan handhavend optreden worden voorkomen.

Op 26 november 2009 is de lijst met aangemelde middelen gepubliceerd (zie ook de website van het Ctgb, www.ctgb.nl). Hierop staan zo'n 600 middelen (ter vergelijking: het aantal toegelaten middelen bedraagt zo'n 700 middelen). Knelpunten ontstaan wanneer voor een toepassing geen middelen legaal op de markt zijn en ook geen middelen op de lijst het gedifferentieerd handhavingbeleid staan. De knelpunten zullen manifest worden wanneer de handhaving zich op deze middelen gaat richten. Bij knelpunten biedt de Wgb de mogelijkheid (onder voorwaarden) om een biocide als een dringend vereiste biocide (artikel 123 Wgb) of via een vrijstelling van maximaal 120 dagen (artikel 65 Wgb) toe te laten.

3 Organisatie van de handhaving

3.1 Nalevingstrategie en werkwijze handhavinginstanties

De gezamenlijke handhavinginstanties zullen naar aanleiding van een nalevingstrategie en/of meerjarig handhavingprogramma projecten uitvoeren. Bij de prioriteitstelling spelen de risico's, het nalevingtekort, de redenen van niet naleven en de mogelijkheden om samen te werken bij de handhaving een rol. In de uitvoering van deze projecten wordt onderling periodiek afgestemd over de keuze voor bepaalde branche, stand van zaken van het project en rapportering over het project. Op ambtelijk niveau speelt het Handhavingoverleg Wgb hierbij een rol, dit gremium bereidt voorstellen voor jaarprogrammering voor en legt deze ter besluitvorming voor aan de Stuurgroep Wgb.

Medewerkers van de verschillende handhavinginstanties die belast zijn met toezicht op de Wgb en/of opsporing van overtredingen van de Wgb hebben ieder een eigen werkwijze voor het controleren van bedrijven, een eigen registratiesysteem, een eigen wijze van hanteren van het instrumentarium, eigen handhavingbrieven, een eigen procedure met betrekking tot het afhandelen van de bestuursrechtelijke procedures en een eigen cultuur.

Met oog voor het belang van behoud van deze verschillende "bedrijfsculturen" wordt door middel van dit document naar uniformiteit gestreefd, op die punten waar deze uniformiteit waardevol en haalbaar is.

Dit document is een blauwdruk dat binnen de eigen organisatie op detailniveau kan worden uitgewerkt in procedures. Het is wel de bedoeling tot een uniforme werkwijze te komen. De brieven die als bijlage bij dit document worden gevoegd zijn ook een blauwdruk. De brieven kunnen aan de wensen – de cultuur – van de diverse handhavinginstanties worden aangepast.

3.2 Wie handhaaft de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden?

De VROM-Inspectie, de Algemene Inspectie Dienst (AID)/de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA), thans de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA), de Arbeidsinspectie (AI), de waterschappen en de politie hebben ieder hun eigen rol in het handhaven van de Wgb.

De "oude" AID (nVWA) voert het toezicht op de Wgb in de agrarische sector en industrie.

De VI voert vooral toezicht op de niet-agrarische inrichtingen, voor zover het geen consumentenartikelen betreft en houdt toezicht op het stelsel van diplomering van vakbekwaamheid.

De "oude" VWA (nVWA) verricht controles vanuit haar takenpakket op het gebied van productveiligheid en richt zich in hoofdzaak op de consumentenartikelen.

De Arbeidsinspectie (AI) en de waterschappen controleren vanuit hun aandachtsgebieden op de Wgb. Hoewel al deze handhavinginstanties hun eigen aandachtsgebied hebben, kunnen zij toezicht houden/handhaven op het gebied van zowel gewasbeschermingsmiddelen als biociden.

De waterschappen hebben overigens géén bevoegdheden om bestuursrechtelijk op te treden op grond van de Wgb, wel toezichthoudende bevoegdheden. Ook zijn de waterschappen bevoegd om boeterapporten op te maken op grond van de Wgb. De politie is bevoegd tot het opsporen van strafbare feiten op grond van de Wgb. Door hen wordt echter slechts PV opgemaakt indien sprake is van zeer zware feiten, waarvan verwacht wordt dat strafrechtelijk vervolgd gaat worden. Overtredingen van de Wgb zijn economische delicten op grond van de Wet op de economische delicten.

In onderstaande tabel zijn de doelgroepen van de gewasbeschermingsmiddelen en biociden in kaart gebracht en de instanties die hierbij een handhavende rol hebben:

Gewasbeschermingsmiddelen

Cluster	Doelgroep	Instantie
Fabricage	Toelatinghouders gewasbeschermingsmiddelen	nVWA-divisie Plant
Handel en distributie	Groothandel; handels- en distributiebedrijven	nVWA-divisie Plant
	Detailhandel; verkooppunten middelen die zijn aangemerkt als geschikt voor niet-professioneel gebruik	nVWA-divisie Primex
Gebruikers	Agrariërs	nVWA-divisie Plant, waterschappen
	Loonwerkers	nVWA-divisie Plant, waterschappen
	Gemeenten/waterschappen	nVWA-divisie Plant, waterschappen
	Hoveniers	nVWA-divisie Plant, waterschappen

Biociden

Cluster	Doelgroep	Instantie
Fabricage en importeurs	Chemische industrie	VI en nVWA-divisie Plant
	Toelatinghouders	VI
Handel en distributie	Groothandel; handels- en distributiebedrijven	VI en nVWA
	Detailhandel; verkooppunten middelen die zijn aangemerkt als geschikt voor niet-professioneel gebruik	nVWA
	Internethandel	VI (iom nVWA)
Gebruikers	Industrieel gebruik	VI, waterschappen
	Metaalindustrie	Arbeidsinspectie, VI, waterschappen
	Diervoederindustrie	VI en nVWA-divisie Dier
	Houtverduurzaming	VI, waterschappen

	Antifouling; zeevaart en pleziervaart	VI en waterschappen
	Legionellabestrijding	VI-programma SVW
	Gassing; gebouwen en objecten	VI
	Leidingen en installaties delfstofwinning	VI en SodM
	Agrarische bedrijven	nVWA-divisie Plant/Dier, waterschappen
	Dierplaagbestrijders	VI
	Houtrotbestrijders	VI
	Instellingen gezondheidszorg	nVWA en IGZ
	Horeca; o.a. hotels	nVWA (ambacht)
	Particulieren en zzp-ers	VI
Overheden	Gemeenten, provincies en waterschappen als beheerder, opdrachtgever en gebruiker	VI, waterschappen

Handhavende bevoegdheden

De Ministers hebben de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang/last onder dwangsom op te leggen en/of een bestuurlijke boete op te leggen – de Minister van EL&I en de Minister van I&M – hebben daarbij ieder hun eigen taakveld. De Minister van EL&I is bevoegd met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen en de Minister van I&M is bevoegd met betrekking tot biociden.

De Wgb kan op drie manieren worden gehandhaafd:

1. Bestuursrechtelijk; de handhaving vloeit voort uit het houden van toezicht door een toezichthouder en kan resulteren in een schriftelijke waarschuwing, een last onder bestuursdwang, een last onder dwangsom en/of bestuurlijke boete.
2. Strafrechtelijk; de handhaving vloeit voort uit een opsporingsonderzoek door een opsporingsambtenaar en bestaat uit het opmaken van een proces-verbaal en vervolging door het OM.
3. Civielrechtelijk (artikel 88 Wgb).

Bestuursrechtelijke handhaving

Last onder bestuursdwang/dwangsom

Op grond van artikel 86 Wgb is de Minister van EL&I bevoegd tot opleggen van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom ter handhaving van de Wgb, waar het gaat om gewasbeschermingsmiddelen. De Minister van I&M is bevoegd waar het gaat om biociden. Ook kunnen zij een last onder dwangsom opleggen om medewerking te verkrijgen. Het gaat hier om de zogenaamde herstelsancties van artikel 5:2 Awb⁵.

⁵ Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkómen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Bestuurlijke boete

De Minister van EL&I heeft op grond van artikel 1, eerste lid van de Wgb in samenhang met artikel 90 Wgb de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen voor wat betreft gewasbeschermingsmiddelen (in overeenstemming met de Minister van I&M). De Minister van I&M heeft de bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen voor wat betreft biociden (in overeenstemming met de Minister van EL&I). Dit betreft de bestraffende sanctie conform artikel 5:2 Awb⁶.

Op grond van verschillende mandaatbesluiten is deze bevoegdheid gemandateerd aan de diverse functionarissen van de handhavinginstanties AI, VI en de nVWA.

Intrekken bewijs van vakbekwaamheid of vergunning

Een andere herstelsanctie is de bevoegdheid van de Ministers op grond van artikel 85 Wgb tot het intrekken van het bewijs van vakbekwaamheid of vergunning. Het betreft hier alleen de vergunningen die gelijkgesteld zijn met het bewijs van vakbekwaamheid en niet de vergunningen die op grond van artikel 81 Wgb voor een toepassing worden verstrekt⁷. De bevoegdheid hiertoe is eveneens gemandateerd aan bovengenoemde functionarissen.

Strafrechtelijke handhaving

Van strafrechtelijke handhaving is sprake indien de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven (zie artikel 5:44, lid 2 Awb jo. artikel 94 Wgb). In het handavingsdocument 2008 zijn daarover de afspraken vastgelegd (zie voor de criteria ook paragraaf 3.2). De strafrechtelijke bevoegdheden zijn geregeld in het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wed. Op 1 april 2010 is de Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar van kracht geworden. Buitengewoon opsporingsambtenaren die ingedeeld zijn in domein II Milieuen Welzijn van bijlage A van de circulaire (de milieuboa's) zijn de bevoegd om de Wgb te handhaven voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van hun functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving.

⁶ Een bestraffende sanctie is een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.

⁷ Zie artikel 75 Bgb en artikel 11.10 Rgb.

4 Strategie sanctioneren van overtredingen

4.1 Algemeen

De handelingen in strijd met de Wgb kunnen variëren van een relatief lichte overtreding van administratieve aard tot een zware overtreding met (mogelijk) grote milieuschade en gezondheidsschade tot gevolg. Bij toezicht op de naleving wordt bekeken of normadressanten de regels volgen en indien dit niet het geval is op welke manier zeker gesteld kan worden dat men alsnog conform de regels gaat handelen.

De beschrijvingen in deze sanctiestrategie volgen de formele lijnen van proces en bevoegdheden zoals in de wetgeving is verankerd. Gelet op het belang van algemene rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en geloofwaardigheid dient afwijking van deze strategie zoveel mogelijk te worden voorkomen en dient consequent te worden gehandhaafd. Er kunnen zich echter situaties voordoen die niet in deze strategie zijn beschreven of die gezien de specifieke omstandigheden in dat geval een ander optreden rechtvaardigen. In die gevallen kan gemotiveerd en gedocumenteerd worden afgeweken. In het geval strafrechtelijk wordt opgetreden, dient de zaak kort te worden gesloten met het Openbaar Ministerie.

Deze sanctiestrategie geeft een handvat om te bepalen welke instrumenten kunnen worden gebruikt in reactie op een overtreding van de Wgb. De Wgb heeft betrekking op een zeer breed werkveld op het gebied van gewasbeschermingsmiddelen en biociden; overtredingen zijn zeer divers van aard, betreffen zeer diverse doelgroepen (bijv. agrarische sector, particulieren, vakbekwamen, producenten/ importeurs/distributeurs en gebruikers) en kennen verschillende toepassingen (bijvoorbeeld particulier of professioneel gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden).

Daarom is besloten in een generieke beslisboom de uitwerking van de vraag welke interventies in welke situaties passend zijn op te nemen en hoe de toezichthouder tot een gemotiveerde keuze tot optreden kan komen. Om zo veel mogelijk transparant te zijn in mogelijke afwijkingen in optreden wordt in de toelichting bij de beslisboom uitgebreid beschreven hoe de toezichthouder zijn overwegingen kan maken en tevens motiveert.

Bij de handhaving kan van drie soorten instrumenten gebruik worden gemaakt; bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en civielrechtelijk. Voor civielrechtelijke handhaving door de overheid is nog nauwelijks ruimte. In deze sanctiestrategie wordt het instrument van de strafbeschikking niet meegenomen. Met de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang en de bestuurlijke boete beschikken de bestuursorganen al over voldoende instrumenten om op te treden tegen geconstateerde overtredingen. In de toekomst kan deze keuze opnieuw tegen het licht gehouden worden. Daarnaast zijn de diverse betrokken bestuursorganen uiteraard vrij in hun keuze voor andere instrumenten.

Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel

Het kabinet heeft zich uitgelaten over de keuze uit de diverse handhavinginstrumenten in de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel van 31 oktober 2008. Het gaat dan met name over een keuze die moeten worden gemaakt tussen bestuurs- of strafrechtelijke instrumenten. Afgezien van de rol van de politie, moet op grond van het kabinetsstandpunt door bestuursorganen worden gekozen voor de bestuursrechtelijke instrumenten, voor zover passend. Indien – zoals in dit geval – de keuze kan worden gemaakt tussen het opleggen van een bestuurlijke boete en het opmaken van proces-verbaal moet dus worden gekozen voor de bestuurlijke boete, tenzij in overleg met het OM het opmaken van proces-verbaal als passender kan worden aangemerkt.

Ketenbenadering

Het handhavingdocument Wgb 2008 (pagina 12) hanteert wijst op het belang van de ketenbenadering als het gaat om toezicht en handhaving van de Wgb. Er zijn daarbij drie fasen (ketens) te onderscheiden:

- a. De aanvraag tot toelating van een gewasbeschermingsmiddel of biocide bij het Ctgb, inclusief de beoordeling en onderzoek van het ingediende dossier;
- b. De productie en handel in gewasbeschermingsmiddelen of biociden, resulterend in verkoop aan eindgebruikers;
- c. De toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden door professionele en niet-professionele gebruikers.

Het bovengenoemde handhavingdocument wijst op het belang van handhaving in de gehele keten. Geconstateerde overtredingen onderaan in de keten (afnemers/gebruikers) dienen zo veel mogelijk opgevolgd te worden door sanctionerend optreden bij producenten/leveranciers bovenaan in de keten (opdrogen bij de bron). Zo wordt bijvoorbeeld bij overtreding van een kernbepaling (niet toegelaten middelen) een boeterapport opgemaakt, waarna vervolgens tevens sanctionerend wordt opgetreden bij de hoogst verantwoordelijke producent of leverancier in Nederland (en niet bij andere afnemers).

Duale handhaving

Zowel het bestuursrecht als het strafrecht richten zich op het bevorderen van normconform gedrag. Het **bestuursrechtelijke instrumentarium** is vooral gericht op het geheel/gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding, herstel van de situatie en/of het alsnog aanbrengen van voorzieningen (last onder bestuursdwang/dwangsom/bestuurlijke boete). Het **strafrechtelijke instrumentarium** is vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie-) voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging, oftewel tot individuele en generale preventie.

Zoals voorheen kon worden gekozen voor het opmaken van proces-verbaal naast het initiëren van een bestuursrechtelijke procedure (last onder dwangsom c.q. bestuursdwang) kunnen – gezien de verschillende doelen van de instrumenten: punitief en reparatoir – de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom/bestuursdwang gelijktijdig worden opgelegd.

Het is de vraag of dit effectief en efficiënt is. Indien nodig kunnen beide instrumenten naast elkaar worden gebruikt. Indien één instrument afdoende is, is het echter de vraag of een dergelijke keuze niet voor onnodige belasting van het

bestuursorgaan leidt. Bovendien leert de praktijk dat de bestuurlijke boete een effectief instrument is voor het doen beëindigen van overtredingen van de Wgb.

Om slagvaardiger te kunnen handhaven wordt daarom in principe gekozen voor één instrument als reactie op de constatering van een overtreding van een kernbepaling, namelijk de bestuurlijke boete.

Het primaat van optreden ligt dus bij de bestuurlijke boete.

Tenzij omstandigheden tot de conclusie leiden dat alleen het opleggen van een punitief én een reparatoir instrument tot de gewenste uitkomst leidt. Dit kan bijvoorbeeld zijn indien geen bewijs van beëindigen van overtreding door het bedrijf geleverd wordt. In dat geval kan het bedrijf door het opleggen van een last onder dwangsom gedwongen worden de overtreding daadwerkelijk op te heffen. Het bestuursrechtelijke instrument de bestuurlijke boete kan vanwege het punitieve karakter nadrukkelijk niet naast een strafrechtelijke vervolging worden opgelegd (artikel 5:44 Awb).

4.2 Handhavend optreden; sanctiestrategie

Zoals hierboven uiteengezet wordt volgens een generieke beslisboom bepaald welke van de te handhaven Wgb-bepalingen bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgehandeld. Uitgangspunt daarbij is dat bij overtreding van niet-kernbepalingen een schriftelijke waarschuwing volgt en bij kernbepalingen de bestuurlijke boete wordt ingezet, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn om tevens een last onder dwangsom/PV in te zetten. De beslisboom en toelichting laat zien welke omstandigheden een rol kunnen spelen. In het handhavingsdocument van 2008 is met het OM, nVWA, AI, VI en UvW afgesproken dat de artikelen de kernbepalingen vormen, waartegen bij overtreding dient te worden opgetreden. Dit zijn de artikelen 19, 20 en 22, eerste lid van de Wgb.

Bestuursrechtelijk optreden (zie ook beslisboom)

Er wordt een **schriftelijke bestuurlijke waarschuwing** gegeven indien er sprake is van

- eerste overtreding van een **niet-kernbepaling** van de Wgb, tenzij er sprake is van:
 - een directe aantasting of bedreiging in betekende mate van het milieu of de gezondheid van mens, dier en plant óf
 - een herhaalde/voortdurende overtreding óf
 - een calculerende overtreding óf
 - een overtreding met kans op navolging op grote schaal óf
 - een overtreding met cumulatie van ongewenste effecten.

Indien sprake is van één of meer van de hier vijf bovengenoemde omstandigheden, dan volgt altijd een handhavend optreden in de zin van bestuurlijke boete en indien de situatie daar nadrukkelijk om vraagt tevens een herstelsanctie (dwangsom/bestuursdwang).

Bij overtreding van een niet kernbepaling volgt altijd een waarschuwingsbrief waarin de overtreder wordt gesommeerd de overtreding te beëindigen. In de waarschuwingsbrief staat vermeld dat bij een nieuwe constatering van de overtreding een sanctie zal worden opgelegd. Bovendien wordt in de waarschuwingsbrief in principe geen termijn genoemd waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven. Er wordt geen standaard fysieke hercontrole uitgevoerd. Maar

om zicht te krijgen of de overtreding daadwerkelijk beëindigd is, kunnen er afspraken met het bedrijf worden gemaakt dat het bedrijf zelf binnen de gestelde termijn het bewijs levert dat zij de overtreding ongedaan heeft gemaakt.

Let wel: zodra duidelijk is, op voorhand, dat de overtreding niet zal worden beëindigd (in woord of gebaar), dan direct doorpakken in de zin dat er een bedrijfsbezoek wordt gepland en een hercontrole wordt uitgevoerd en dit binnen een korte termijn (3 á 4 weken). Zie hiervoor ook de stappen in de beslisboom en toelichting.

Er wordt een **schriftelijke bestuurlijke waarschuwing met termijnstelling** waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd gegeven indien er sprake is van

- een overtreding van een **kernbepaling** van de Wgb, maar
 - de overtreding niet doelbewust is én
 - het een kennelijk incident betreft én
 - de overtreding gering van omvang is én
 - sprake is van een overigens goed nalevende overtreder én
 - die overtreder onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen om de overtreding ongedaan te maken dan wel verdere overtredingen te voorkomen.

Indien niet sprake is van één of meer van de hier vijf bovengenoemde omstandigheden, dan volgt altijd een handhavend optreden in de zin van bestuurlijke boete en/of herstelsanctie (dwangsom/bestuurdsdwang).

Er wordt een **bestuurlijke boete en in bijzondere gevallen tevens een last onder dwangsom/last onder bestuurdsdwang** gegeven, eventueel in combinatie met intrekking van het bewijs van vakbekwaamheid of vergunning:

- bij herhaalde overtreding van een bepaling, of
- bij een doelbewuste overtreding, of
- bij een voortdurende overtreding, of
- bij een overtreding waarbij hercontrole illusoir is, of
- bij een overtreding waarbij om andere redenen niet kan worden volstaan met een bestuurlijke waarschuwing.

Zie hiervoor de gele (niet-kernbepalingspoor) en oranje (kernbepalingspoor) in de volgende paragraaf.

Strafrechtelijk optreden

Op basis van afspraken met het Functioneel Parket worden overtredingen met betrekking tot de Wgb in principe afgehandeld door middel van het opleggen van een bestuurlijke boete en/of bestuurdsdwang- of dwangsombesluit. Proces-verbaal wordt slechts opgemaakt indien voldaan wordt aan ten minste één van de onderstaande criteria⁸:

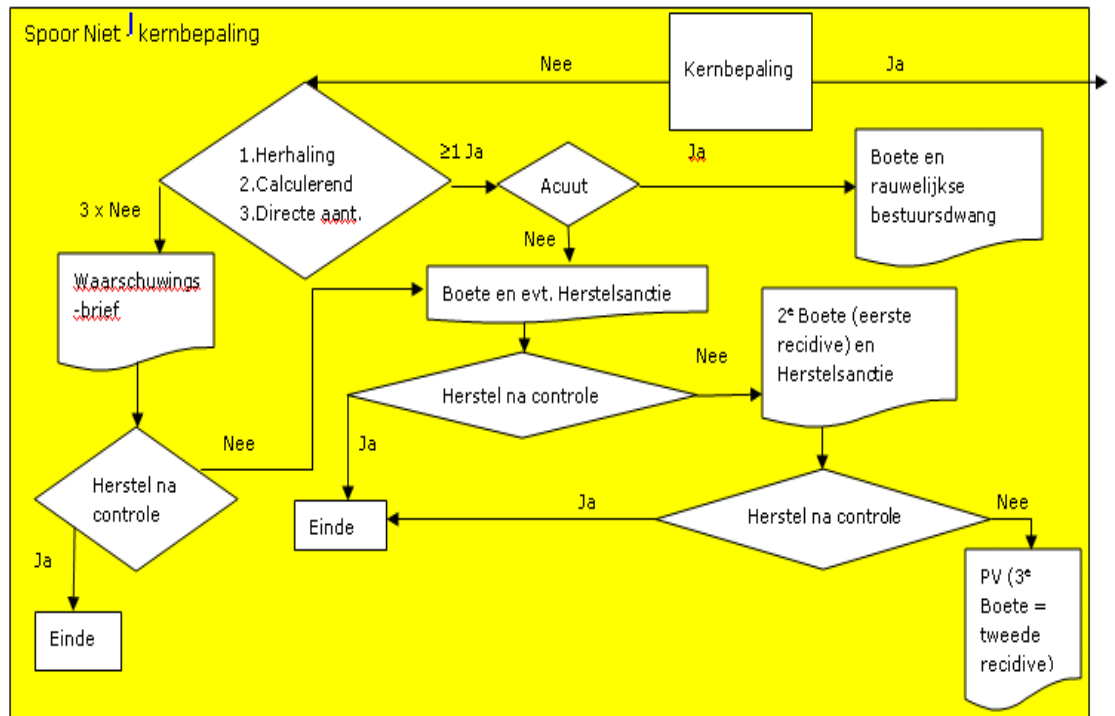
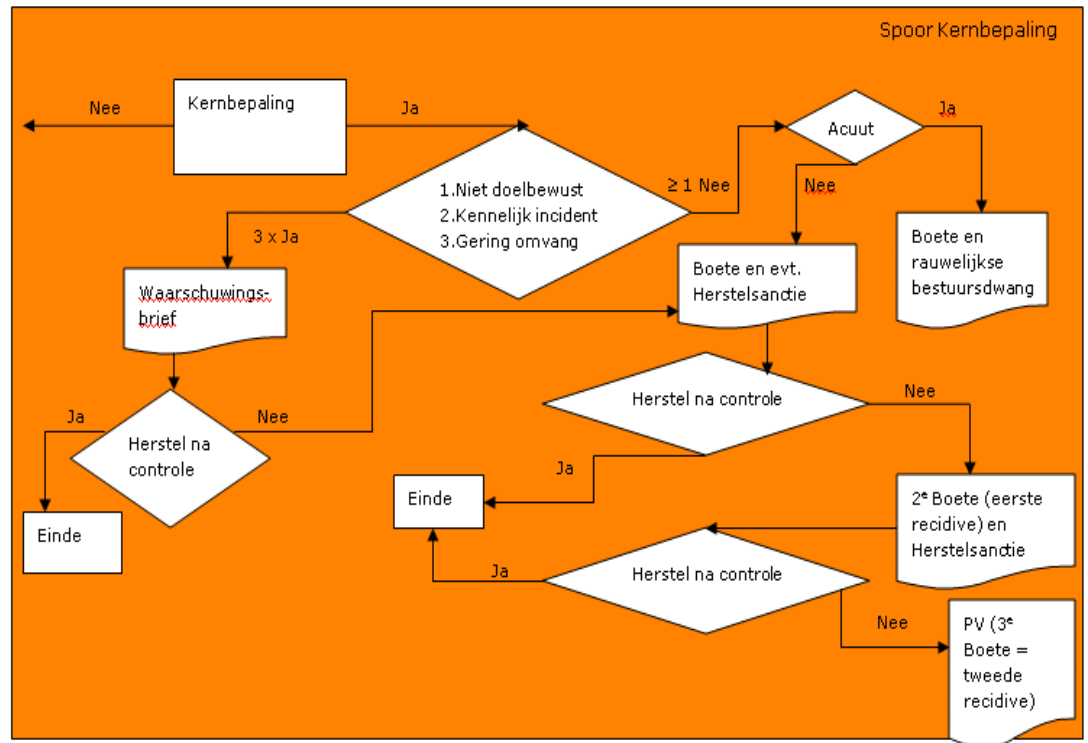
- overtreding met ernstige gevolgen voor mens, dier of milieu, dat wil zeggen de overtreding heeft ernstige gevolgen veroorzaakt voor mens, dier of milieu, dan wel dreigt die te veroorzaken;
- het is een overtreding begaan in georganiseerd verband;
- het is een overtreding begaan met behulp van malversaties zoals frauduleuze constructies, omkoping of geweld om wederrechtelijk voordeel te behalen of de kans op ontdekking te minimaliseren;
- (tweede) recidive; het is de derde overtreding in een tijdsbestek van 5 jaar; dat wil zeggen herhaalde recidive binnen 5 jaar: de overtreder

(rechtspersoon of natuurlijk persoon) heeft in de voorafgaande 5 jaar tenminste tweemaal eerder de Wgb (of de Bestrijdingsmiddelenwet) overtreden of andere soortgelijke economische of commune delicten (art. 225 Sr e.d.) begaan. Voor het bepalen of er sprake is van recidive tellen feiten begaan door de rechtspersoon en de natuurlijk persoon beide mee. Er is sprake van recidive wanneer het registratiesysteem (BBS) van de afd. Bestuurlijke Boete aan geeft dat er een geval is van herhaalde overtreding van dezelfde bepaling, met de zekerheid dat het vorige besluit onherroepelijk is.

Indien een overtreding van de Wgb samengaat met verzwarende omstandigheden, zoals bijvoorbeeld samenloop met andere milieudelicten, kan worden afgeweken van de in de sanctiestrategie beschreven wijze van optreden. Zo kunnen zich omstandigheden voordoen waarin door de geconstateerde overtreding een dermate bedreiging is ontstaan voor het milieu, de gezondheid of de naleving van de Wgb dat voor het opmaken van proces-verbaal moet worden gekozen. Indien een dergelijke situatie zich voordoet kan in afwijking van deze sanctiestrategie een gepaste handhavingactie volgen, uiteraard altijd na overleg tussen het Functioneel Parket en de betrokken handhavinginstanties.

Bovenstaande strategie is in de beslisboom met toelichting is in de volgende paragraaf weergegeven.

4.3 Beslisboom en toelichting



De **sanctiestrategie Wgb** bestaat uit een **beschrijving van optreden in de paragrafen 4.1. en 4.2 en een beslisboom met toelichting**. De beslisboom is een hulpmiddel voor de toezichthouder om te bepalen welke bestuurlijke dan wel strafrechtelijke sancties bij bepaalde soorten overtredingen kunnen worden ingezet. De beslisboom zal nooit alle in de praktijk voorkomende gevallen kunnen bevatten. Het is dan ook een hulpmiddel, waarbij altijd het oordeel van de toezichthouder (professional judgement) nodig is.

De beslisboom bestaat uit twee sporen: het lichte spoor (geel); betreft overtreding niet-kernbepaling en het zware spoor (oranje); betreft overtreding kernbepaling. De aard van de overtreding (en de omstandigheden) bepalen of het lichte danwel het zware spoor passend is.

Elke ruit in de beslisboom bevat een beslissing (beslismoment). Hieronder volgt een korte toelichting op een aantal van deze beslismomenten, als hulpmiddel om een juiste beslissing te nemen.

Kernbepaling

De kernbepalingen van de Wgb zijn benoemd in het handhavingsdocument 2008. Het betreft artikel 19, 20 en 22, eerste lid van de Wgb. De overige bepalingen zijn dus géén kernbepaling.

Calculerend of herhaling/voortduring of directe aantasting belang

Bij dit beslismoment kom je uit als de geconstateerde overtreding geen overtreding van een kernbepaling is. Het kan echter wel zo zijn dat de overtreding ernstig genoeg is om toch voor het zware spoor te kiezen. Om dit te bepalen moet de geconstateerde overtreding voldoen aan één van de volgende criteria:

- | | |
|-------------------------------|--|
| Herhaling/voortduring: | De overtreding is al eerder geconstateerd, daarna beëindigd en wordt opnieuw overtreden (herhaling) of een eerdere overtreding blijft voortduren. |
| Calculerend: | De handelwijze van de overtreder duidt erop dat hij de overtreding bewust pleegt, omdat dit hem voordeel oplevert. |
| Directe aantasting: | Het betreft hier gevallen waarbij sprake is van een directe aantasting of bedreiging in betekende mate van de belangen die de wet beoogt te beschermen: het milieu of de gezondheid van mens, dier en plant. |

Met 'in betekende mate' wordt bedoeld dat de aantasting of bedreiging niet van geringe omvang is. Wat hier precies wel of niet onder valt, kan niet volledig worden vastgelegd. De interne werkinstructie biedt hier soms invulling aan. In de overige gevallen is de casuïstiek en het 'professional judgement' van de toezichthouder bepalend.

Als aan **één van deze criteria** wordt voldaan, is het passender de overtreding via het zware spoor af te handelen. Dit betekent dus dat niet aan alle criteria hoeft te worden voldaan.

Niet doelbewust én kennelijk incident én geringe omvang

Bij overtreding van een kernbepaling volg je in principe het zware spoor. Het kan

echter zo zijn dat in een bepaald geval het lichte spoor passender is. Om over te stappen moet worden voldaan aan alle genoemde criteria:

Niet doelbewust: De toezichthouder moet ervan overtuigd zijn dat de overtreding niet doelbewust is begaan. (Het gaat er dus niet om dat de toezichthouder overtuigd moet zijn van doelbewustheid. Bij twijfel ga je uit van doelbewustheid en wordt aan deze voorwaarde niet voldaan). Er is bijv. sprake van een niet doelbewuste overtreding indien de macht voor het ongedaan maken van de overtreding bij een ander ligt dan bij degene waar de overtreding geconstateerd is. Bijv. de hoofdvestiging van een winkelketen als moederbedrijf (leverancier) of ketenverantwoordelijke (in welke mate is de gedraging bij de afnemer verwijtbaar?).

Kennelijk incident: De toezichthouder moet ervan overtuigd zijn dat de overtreding een incident is. Dit kan blijken uit de aard en omstandigheden van het geval, de controlehistorie en de verklaring van de gecontroleerde.

Geringe omvang: Van geringe omvang is sprake als de overtreding niet of in beperkte mate leidt tot directe aantasting van de belangen van de wet (zie onder de vorige paragraaf). Bijvoorbeeld in het geval dat een (particuliere) gebruiker slechts één niet toegelaten middel heeft staan. Ook hier is nadere duiding voorhanden in de werkinstructies en waar dat niet het geval is, is het professional judgement van de toezichthouder bepalend.

Alleen als aan **alle criteria** is voldaan, kan een overtreding van een kernbepaling via het lichte spoor worden afgedaan.

Herstel en herstelbaarheid

Met herstelbaarheid van een overtreding wordt bedoeld of de overtreding of de gevolgen daarvan kunnen worden opgeheven. Het bijwerken van de spuitadministratie is bijvoorbeeld herstel. Herstelbaar betekent niet dat de gevolgen van een overtreding altijd moeten kunnen worden teruggedraaid. In sommige gevallen kan dat niet, maar is de overtreding zelf wel op te heffen en dus herstelbaar.

Vermoeden van herhaling ondanks boete?

In bepaalde gevallen kan de toezichthouder aanwijzingen hebben dat de overtreder de overtreding in de toekomst nogmaals zal begaan, ondanks dat een boeterapport wordt opgemaakt. Bijvoorbeeld wanneer het geldelijk gewin van een overtreding veel hoger is dan de hoogte van de bestuurlijke boete. Dan kunnen er naast de boete andere instrumenten worden ingezet om herhaling van de overtreding te voorkomen, namelijk de last onder dwangsom.

Is herhaling van de overtreding goed vast te stellen?

Om een last onder dwangsom gericht op het voorkomen van herhaling op te kunnen leggen, moet een nieuwe overtreding in de toekomst goed vast te stellen. Dat betekent dat bij hercontrole moet kunnen worden vastgesteld dat:

- een vervolgovertreding ook daadwerkelijk een herhaling van de eerder geconstateerde overtreding betreft;
- de herhaling van een overtreding plaats heeft gevonden na de datum dat de dwangsbeschikking is verstuurd of de datum wanneer de beschikking ingaat.

Je moet dus bij constatering van de eerste overtreding al bedenken of je herhaling van de overtreding in de toekomst kunt vast stellen volgens deze criteria.

Acuut gevaar voor volksgezondheid en milieu

Het betreft hier uitzonderlijke situaties waar er sprake is van acuut gevaar en de overtreding dan ook onmiddellijk moet worden opgeheven, ofwel door de overtreder ofwel door de overheid (via rauwelijkse of spoedbestuursdwang).

Onmiddellijk herstel uit eigen beweging

Bij het constateren van een overtreding waarbij sprake is van acuut gevaar voor volksgezondheid en milieu en dus het onmiddellijk herstellen van de overtreding, kan de overtreder hiervoor zelf het initiatief nemen. De toezichthouder hoeft zijn bevoegdheden dan niet in te zetten. De toezichthouder kan de overtreder hiervan overtuigen dit te doen. Dit mag natuurlijk niet leiden tot het in gevaar brengen van de overtreder! Onderneemt de overtreder geen actie om onmiddellijk te herstellen, dan kan de toezichthouder de (spoed)bestuursdwangbevoegdheid inzetten.

Boeterapport of proces verbaal?

Om een punitieve sanctie op te leggen kan de toezichthouder kiezen tussen het opmaken van een boeterapport (BR) of een proces verbaal (PV). Standaard geldt het opmaken van een boeterapport. Artikel 9.7 Rgb bepaalt dat bij (eerste) recidive (de herhaling van een eerder geconstateerde overtreding binnen een tijdsbestek van 5 jaren nadat de eerste overtreding is geconstateerd) de bestuurlijke boete gelijk aan de eerder opgelegde bestuurlijke boete is, vermenigvuldigd met een factor 1,5.

Bij tweede recidive (= de 3^e overtreding binnen een tijdsbestek van 5 jaar) wordt in principe PV opgemaakt. Van recidive in het strafrecht is sprake als de overtreder reeds eerder voor datzelfde of soortgelijk feit is veroordeeld en het boetebesluit dus onherroepelijk is geworden. Daarnaast geeft het sanctiestrategiedocument (= volgens het handhavingsdocument 2008) nog andere criteria aan waaraan moet worden voldaan om in plaats van een boeterapport een PV op te maken (en dus het strafrechtelijke spoor te kiezen). Om te voorkomen dat de beslisboom te ingewikkeld wordt, zijn deze criteria hier niet in opgenomen. Zie dus het sanctiestrategiedocument paragraaf 4.2).

Hercontrole

Om te controleren of de overtreding van een kernbepaling binnen een bepaalde termijn is hersteld, moet een hercontrole worden uitgevoerd. Dit hoeft geen fysieke controle te zijn, maar kan ook administratief. Wanneer de hercontrole wordt uitgevoerd, hangt af van het specifieke geval.

Bij overtreding van een niet-kernbepaling volgt altijd een waarschuwingsbrief waarin de overtreder wordt gesommeerd de overtreding te beëindigen. In de waarschuwingsbrief staat vermeld dat bij een nieuwe constatering van de overtreding een sanctie zal worden opgelegd. Bovendien wordt in de waarschuwingsbrief in principe geen termijn genoemd waarbinnen de overtreding moet zijn opgeheven. Er wordt geen standaard fysieke hercontrole uitgevoerd. Maar

om zicht te krijgen of de overtreding daadwerkelijk beëindigd is, kunnen er afspraken met het bedrijf worden gemaakt dat het bedrijf zelf binnen de gestelde termijn het bewijs levert dat zij de overtreding ongedaan heeft gemaakt.

Let wel: zodra duidelijk is, op voorhand, dat de overtreding niet zal worden beëindigd (in woord of gebaar), dan direct doorpakken in de zin dat er een bedrijfsbezoek wordt gepland en een hercontrole wordt uitgevoerd en dit binnen een korte termijn (3 á 4 weken). Zie hiervoor ook de stappen in de beslisboom en toelichting.

Herstelsanctie (artikel 5:2 Awb)

Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkómen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding (last onder dwangsom en last onder bestuursdwang). De herstelsanctie zoals opgenomen in deze beslisboom omvat zowel het voornemen als de beschikking zelf.

Bestraffende sanctie (artikel 5:2 Awb)

Een bestraffende sanctie is een bestuurlijke sanctie voor zover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen (bestuurlijke boete).

Meerdere overtredingen tegelijkertijd

Indien bij een controle geconstateerd wordt dat meerdere kernbepalingen van de Wgb worden overtreden, dan dient een boeterapport opgemaakt te worden voor alle overtredingen. Is er sprake van tegelijkertijd een overtreding van een kernbepaling en een niet-kernbepaling, dan dienen deze overtredingen afzonderlijk afgehandeld te worden via het gele en het oranje spoor. In dit geval is het natuurlijk mogelijk om in het boeterapport naast vermelding van de overtreding van de kernbepaling ook de overtreding van de niet-kernbepaling op te nemen (een aparte waarschuwingsbrief voor overtreding van de niet-kernbepaling is dan niet vereist omdat dit al meegenomen wordt in de begeleidende brief bij het boeterapport).