



Beleidsregel van de Inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit namens de Minister en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 juli 2022, NVWA/2022/5640, over het prioriteringsbeleid bij de behandeling van handhavingsverzoeken

De Minister en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de Minister voor Natuur en Stikstof en de Minister van Economische Zaken en Klimaat,

Gelet op artikel 4:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 25 van de Warenwet, artikel 13 Tabaks- en rookwarenwet, artikelen 11-116 Geneesmiddelenwet, artikel 8 Wet experiment gesloten coffeeshopketen, artikelen 8.1, 8.10 tot en met 8.12 Wet dieren, artikel 47 Meststoffenwet, artikel 22 plantgezondheidswet, artikel 82 Wet gewasmiddelenbescherming en biociden, artikelen 54 a – 62 Visserijwet 1963, artikel 48a Landbouwwet, artikelen 15 en 18 Landbouwkwaliteitswet, artikelen 20 en 26 Wet op de dierproeven, artikel 4 Wet implementatie Nagoya protocol, artikel 89 Zaaizaad- en plantgoedwet 2005, artikel 7.1 Wet natuurbescherming, artikel 31 Wet implementatie EU-richtlijnen energie-efficiëntie, artikel 5.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 47a Wet publieke gezondheid, artikel 13, onderdeel a, van de Mandaatregeling VWS, artikelen 2a en 6, zevende lid, van het Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV 2019 en artikelen 26 en Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZK 2019;

Besluiten:

Artikel 1 Definities

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- *Handhavingsverzoek*: aanvraag aan de NVWA met het verzoek om handhavend op te treden tegen een overtreding van een wettelijke norm en daartoe een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht;
- *NVWA*: Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Artikel 2 Toetsingscriteria voor het in behandeling nemen van handhavingsverzoeken

1. Voordat een handhavingsverzoek inhoudelijk in behandeling wordt genomen door de NVWA, wordt getoetst of het onderwerp van het verzoek voldoet aan de volgende criteria:
 - a. Er is sprake van een prioritaire onderwerp zoals deze door de NVWA zijn vastgelegd in openbare stukken zoals de meerjarenagenda en het jaarplan;
 - b. Er is sprake van risicogericht toezicht, zoals voorgeschreven in het interventiebeleid;
 - c. Handhaving is doeltreffend.
2. De criteria hebben een gelijke waarde. Bij de beoordeling van de criteria wordt de onderlinge samenhang gewogen.
3. De toepassing van een of meerdere criteria kan er toe leiden dat het verzoek wordt afgewezen.

Artikel 3

Deze beleidsregel ziet enkel op de afwegingen die door de NVWA worden gemaakt of een handhavingsverzoek leidt tot een volledig handhavingsonderzoek of dat het verzoek wordt afgewezen. Het beleid dat de NVWA hanteert bij de keuze van de instrumenten die gebruikt worden bij eventuele handhaving, zoals bestuurlijke boetes of herstelmaatregelen, is beschreven in het algemeen en specifiek interventiebeleid

Artikel 4

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.



Artikel 5

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel prioriteringsbeleid handhavingsverzoeken NVWA.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
de Minister voor Natuur en Stikstof
en Minister van Economische Zaken en Klimaat,
namens dezen:*

G.J.C.M. Bakker

De Inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit



TOELICHTING

Algemeen

De NVWA houdt toezicht op het gebied van voedselveiligheid, de veiligheid van consumentenproducten, dierenwelzijn en natuur. Dit toezicht ziet op de naleving van zowel nationale als Europese wet- en regelgeving. Het uitgangspunt dat de NVWA hierbij hanteert is dat van risicogericht en kennisgedreven toezicht.¹ Dit toezicht wordt enerzijds ambtshalve en op eigen initiatief verricht door de NVWA. Anderzijds vormen meldingen en verzoeken om handhaving een specifiek aanknopingspunt. Inmiddels ontvangt de NVWA veel meldingen en handhavingsverzoeken waardoor de capaciteit van de NVWA niet altijd volgens het al beschreven uitgangspunt kan worden ingezet. Daarom heeft de NVWA een prioriteringsbeleid opgesteld waardoor er bij handhavingsverzoeken een weloverwogen en transparante beslissing kan worden genomen of er nader onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van een ingediend handhavingsverzoek. Naar vaste rechtspraak wordt geaccepteerd dat bestuursorganen een beperkte opsporings- en sanctiecapaciteit hebben en dat er bij de handhaving daarom keuzes moeten worden gemaakt. Zo kan een bestuursorgaan bij de handhaving bijvoorbeeld kiezen voor het doen van themaonderzoeken, kan het starten met handhaving tegen de ergste overtredingen en kan het zijn handhavingscapaciteit mede inzetten aan de hand van meldingen door derden. Deze keuzes dienen wel inzichtelijk te worden gemaakt.²

Verskil melding en verzoek tot handhaving

Hoewel zowel een melding als een handhavingsverzoek een aanleiding kan zijn om een nader onderzoek te starten, verlopen de interne procedures verschillend. Bij een verzoek tot handhaving wordt eerst door de NVWA bekeken of er inderdaad sprake is van een handhavingsverzoek zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiervoor is ten eerste van belang dat de indiener van het verzoek belanghebbende is in de zin van artikel 1:2 Awb. Ten tweede moet het verzoek voldoen aan de algemene eisen die aan een aanvraag worden gesteld in artikelen 4:1 tot en met 4:6 Awb. Voor een melding gelden geen voorwaarden. Hoewel er een formulier beschikbaar is, kan deze vormvrij en zelfs anoniem bij de NVWA worden gedaan.³

Voorbeeld

Een dierenwelzijnsorganisatie doet een handhavingsverzoek ten aanzien van een hondenfokker wegens niet voldoen aan de wet- en regelgeving inzake ademhalingsproblemen vanwege te korte snuit. Weliswaar is dit onderwerp in het Meerjarenprogramma een speerpunt en in het Jaarplan zijn er uren voor bestemd. Of de NVWA hier handhavend zal optreden is ook afhankelijk van het in te schatten risico van de overtreding zoals deze is uitgewerkt in het Specifiek interventiebeleid inzake dierenwelzijn. En als blijkt dat de fokker inmiddels niet meer actief is, is een besluit tot handhaving (achteraf) niet effectief.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit artikel worden de definities beschreven zoals deze in de beleidsregel worden gebruikt.

Artikel 2

In artikel 2 lid 1 worden de verschillende criteria beschreven waaraan wordt getoetst om de prioriteit van een handhavingsverzoek te bepalen.

Eerste criterium

In verschillende publicaties beschrijft de NVWA de lijnen waarlangs in een bepaalde periode de capaciteit zal worden verdeeld. Met name de Meerjarenagenda en het Jaarplan zijn hierbij van belang.

In de Meerjarenagenda worden per publiek belang de trends en ontwikkelingen bekeken en worden de

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2015/10/16/toezichtkader-nvwa; Toezichtkader NVWA | Richtlijn | Rijksoverheid.nl.

² Onder andere: uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2020:662; ECLI:NL:CBB:2020:662, College van Beroep voor het bedrijfsleven, 17/118 (rechtspraak.nl).

³ www.NVWA.nl/onderwerpen/melding-doen; Een melding doen bij de NVWA | Over de NVWA | NVWA



grootste risico's beschreven. Dit resulteert per publiek belang in een overzicht van de speerpunten voor de komende periode.⁴

In het Jaarplan worden de meerjarige prioriteiten per publiek belang die in de Meerjarenagenda zijn geformuleerd verder uitgewerkt.⁵ Verder wordt ingegaan op verschillende maatschappelijke prioriteiten, ontwikkelingen zoals beleidsdoelen die zijn vastgesteld maar ook internationale ontwikkelingen. Voor deze beleidsregel zijn vooral de toezichtprioriteiten per publiek belang leidend waarbij onder andere een procentuele urenverdeling per publiek belang wordt gemaakt.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat ook indien een handhavingsverzoek wordt afgewezen op basis van het prioriteringsbeleid, dit verzoek als signaalfunctie wordt gezien voor het vaststellen van het beleid van de NVWA voor komende jaren.

Tweede criterium

Binnen de prioritaire onderwerpen, die worden bepaald door de Meerjarenagenda en het Jaarplan, wordt onderscheid gemaakt in het kader van het risicogericht toezicht waarbij het interventiebeleid van de NVWA leidend is. Het interventiebeleid van de NVWA zijn beleidsregels vastgesteld door de Inspecteur-generaal van de NVWA, waarin kaders zijn neergelegd aan de hand waarvan de NVWA een overtreding van een norm weegt en hier passend op handhaaft

Het interventiebeleid van de NVWA valt uiteen in twee delen: een algemeen en een specifiek deel.⁶ Het algemeen interventiebeleid beschrijft de kaders aan de hand waarvan de NVWA een overtreding van een norm weegt, gekoppeld aan de ernst van de overtredingen en aan de risico's die verbonden zijn met het betreffende proces of product, en hier passend op handhaaft. Het specifiek interventiebeleid beschrijft binnen het kader van het algemeen interventiebeleid de interventiegrenzen voor de beoordeling van specifieke overtredingen voor afzonderlijke domeinen en geeft per overtreding invulling aan het algemeen interventiebeleid. Hierbij wordt ook gekeken naar de maatschappelijke of politieke onrust die een overtreding veroorzaakt.

Derde criterium

Bij doeltreffendheid gaat het om de inschatting of met de inzet van een geschikt handhavingsinstrument op korte termijn een gewenste situatie kan worden bereikt of in voldoende mate kan worden benaderd.

Artikel 2 lid 2 bepaalt dat de criteria onderling hetzelfde gewicht hebben. Het ene criterium is niet belangrijker dan het andere. Er zit echter wel een logische opbouw in het de toetsing door het verloop de criteria van breed, de toetsing aan de meerjarenagenda/jaarplan, naar smal, de toetsing aan de doeltreffendheid in het specifieke verzoek.

⁴ www.nvwa.nl/over-de-nvwa/documenten/nvwa/organisatie/meerjarenagenda/publicatie/meerjarenagend-nvwa: Meerjarenagenda NVWA | Publicatie | NVWA

⁵ www.nvwa.nl/documenten/nvwa/organisatie/jaarplannen/2021/jaarplan-2021-nederlandse-voedsel-en-warenautoriteit-nvwa: Jaarplan 2021 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) | Jaarplan | NVWA

⁶ www.nvwa.nl/over-de-nvwa/hoede-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid: Interventiebeleid | Over de NVWA | NVWA