

AB 2022/283

## Spoeedeisende bestuursdwang. Standpunt dat het niet onevenredig was om handhavend op te treden ondeugdelijk gemotiveerd.

ABRvS 16-02-2022, ECLI:NL:RVS:2022:506, m.nt. C.M.M. van Mil

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	16 februari 2022
Magistraten	Mrs. C.H.M. van Altena, C.C.W. Lange, A. ten Veen
Zaaknummer	202100504/1/A3
Noot	C.M.M. van Mil
Folio weergave	
JCDI	JCDI:ADS660844:1
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:506, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 16-02-2022
Wetingang	Art. 3.37 lid 1, art. 7 lid 2 aanhef en onder c Wnb; art. 3.14 aanhef en onder a Rnb; art. 10 lid 1, art. 14, 15 Verordening (EG) nr. 865/2006; art. 4 lid 2, art. 16 Verordening (EG) nr. 338/97

### Essentie

Handhavend optreden ondeugdelijk gemotiveerd. Zonder toelichting niet te begrijpen waarom geval dat uitvoervergunning is verlopen, gelijk wordt gesteld met gevallen waarin geen uitvoervergunning is afgegeven.

### Samenvatting

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister zijn standpunt dat het niet onevenredig was om handhavend op te treden, ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Voor dit oordeel is in de eerste plaats van belang dat de minister ook op de zitting bij de Afdeling niet concreet heeft kunnen toelichten welke controlemogelijkheden hem zijn ontnomen door de handelwijze van Royaums. Een toelichting hierover had temeer op zijn weg gelegen na het oordeel van de rechtbank dat Royaums de controlemogelijkheden van de minister niet heeft beperkt. Zonder een steekhoudende toelichting op dit punt valt niet te begrijpen waarom de minister het geval van Royaums gelijkstelt met gevallen waarin in het geheel geen uitvoervergunning is afgegeven. In de tweede plaats is van belang dat Royaums, op het standpunt van de minister dat Royaums vaker overtredingen heeft begaan in haar schriftelijke uiteenzetting heeft toegelicht dat het in zaken C2014008517 en C2014004940 ging om lichte overtredingen uit 2014 waarbij geen sprake was van opzet en waarbij alleen waarschuwingen zijn gegeven, dat het in zaak C2015001910 alleen ging om het onjuist aftekenen van een invoervergunning door de autoriteiten van Hong Kong, dat het in zaak C2016004015 ging om vier schoenen die bij een andere zending hoorden waarvoor de benodigde CITES-vergunningen aanwezig waren en dat Royaums sindsdien 78 zendingen heeft ingevoerd waarbij zich geen problemen hebben

voorgedaan. Ook hier heeft de minister niets tegenover gesteld. Zo heeft hij niet toegelicht waarom de door Royaums aangevoerde feiten en omstandigheden voor hem geen reden vormen om af te zien van handhavend optreden.

## Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, appellant, tegen de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 22 december 2020 in zaak nr. 19/6354 in het geding tussen:

Royaums B.V., te Amsterdam,

en

De minister.

## Uitspraak

### Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2019 heeft de minister zijn beslissing om op 6 juni 2019 met spoed bestuursdwang zonder voorafgaande last toe te passen, op schrift gesteld.

Bij besluit van 22 oktober 2019 heeft de minister het door Royaums daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 december 2020 heeft de rechtbank het door Royaums daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd, het besluit van 21 juni 2019 herroepen en bepaald dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

Royaums heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2021, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. J.H. Verheul-Verkaik en Royaums, vertegenwoordigd door gemachtigde, bijgestaan door mr. Ö. Ekinci, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1.

Dier- en plantsoorten in het wild die door handel worden bedreigd met uitsterven, hebben een beschermde status gekregen in de Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora (hierna: CITES). Dit verdrag is in de Europese Unie uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 338/97 (hierna: de Basisverordening) en Verordening (EG) nr. 865/2006 (hierna: de Uitvoeringsverordening). In de bijlagen A tot en met D bij de Basisverordening zijn de dier- en plantsoorten aangewezen die Europees zijn beschermd. Deze Europese regelgeving is neergelegd in de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) en verder uitgewerkt in onder meer de Regeling natuurbescherming (hierna: de Rnb). Artikel 7, tweede lid, aanhef en onder c, van

de Wnb, gelezen in samenhang met de artikelen 3.37, eerste lid, van die wet en 3.14, aanhef en onder a, van de Rnb, geeft de minister de bevoegdheid om een last onder bestuursdwang op te leggen ter handhaving van een aantal bepalingen van de Basisverordening. De voor deze zaak relevante bepalingen van de Basis- en Uitvoeringsverordening, de Wnb en de Rnb, zijn opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

## 2.

Op 30 oktober 2018 heeft de CITES Management Autoriteit van Hong Kong aan Royaums een vergunning verleend voor de uitvoer van 125 paar schoenen gemaakt van pythonleer. Het gaat om leer van de soort 'Pythonidae spp'. Deze soort staat in bijlage B van de Basisverordening. Deze uitvoervergunning was geldig tot 30 april 2019. Op 8 februari 2019 heeft de Nederlandse CITES Management Autoriteit aan Royaums een vergunning verleend voor de invoer van deze zending. Deze vergunning was geldig tot en met 8 augustus 2019. De zending is na het verlopen van de geldigheid van de uitvoervergunning, vanuit Hong Kong verzonden. Op 23 mei 2019 kwam de zending aan in Nederland. Op diezelfde datum constateerden ambtenaren van de Belastingdienst dat de uitvoervergunning voor de zending was verlopen.

### De besluiten van 21 juni 2019 en 22 oktober 2019

## 3.

Op 6 juni 2019 heeft de minister met spoed bestuursdwang zonder voorafgaande last toegepast en 118 paar schoenen die deel uitmaakten van de zending in bewaring genomen. In het besluit van 21 juni 2019, dat hij in het besluit van 22 oktober 2019 heeft gehandhaafd, heeft de minister deze beslissing op schrift gesteld. De minister heeft de zending in bewaring genomen omdat de uitvoervergunning was verlopen toen de zending binnen het grondgebied van Nederland werd gebracht. Op grond van artikel 14 van de Uitvoeringsverordening was die vergunning niet meer geldig. Hierdoor was op grond van artikel 10, eerste lid, van diezelfde verordening ook de invoervergunning niet meer geldig. De invoer was hierdoor in strijd met artikel 4, tweede lid, van de Basisverordening. De minister was daarom bevoegd om krachtens artikel 7, tweede lid, aanhef en onder c, van de Wnb, gelezen in samenhang met de artikelen 3.37, eerste lid, van die wet en 3.14, aanhef en onder a, van de Rnb, handhavend op te treden. Volgens de minister was er geen concreet zicht op legalisatie. Royaums kwam namelijk niet in aanmerking voor een uitvoervergunning met terugwerkende kracht als bedoeld in artikel 15 van de Uitvoeringsverordening. Daarvoor had Royaums de Nederlandse CITES Management Autoriteit uiterlijk bij aankomst van de zending in Nederland in kennis moeten stellen van de reden waarom zij niet beschikte over een geldige uitvoervergunning. Dit heeft zij niet gedaan. In het bij de rechtbank ingediende verweerschrift van 6 maart 2020 heeft de minister zich verder op het standpunt gesteld dat handhavend optreden niet onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Door gebruik te maken van de verlopen uitvoervergunning heeft Royaums de controlemogelijkheden van de minister beperkt. Ter onderbouwing van zijn standpunt heeft de minister verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2527. Op de zitting bij de rechtbank heeft de minister hier aan toegevoegd dat Royaums in het verleden meerdere overtredingen heeft begaan.

### Het oordeel van de rechtbank

## 4.

De rechtbank heeft overwogen dat niet in geschil is dat Royaums artikel 4, tweede lid, van de Basisverordening heeft overtreden en dat ook niet in geschil is dat er geen concreet zicht op legalisatie bestond. Zij heeft overwogen dat de minister ondeugdelijk heeft gemotiveerd waarom handhavend optreden niet onevenredig is. Anders dan de minister heeft aangevoerd, heeft Royaums de controlemogelijkheden van de minister niet beperkt. Royaums heeft namelijk een uitvoervergunning aangevraagd en gekregen. Dat deze was verlopen op het moment dat de zending binnen het grondgebied van Nederland werd gebracht, brengt

hierin geen verandering. De door de minister ingeroepen uitspraak van de Afdeling van 20 september 2017 ondersteunt het standpunt van de minister niet. In de zaak waarover die uitspraak gaat was namelijk geen uitvoervergunning verleend. De minister heeft verder geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat Royaums eerder overtredingen heeft begaan. Daarnaast heeft de minister in het bestreden besluit, het verweerschrift noch op de zitting gemotiveerd gereageerd op de feiten en omstandigheden die Royaums heeft aangevoerd, namelijk dat de uitvoervergunning slechts een korte tijd was verlopen, dat zij een vervangende zending schoenen moet bestellen en invoeren en dat zij daardoor ook aanzienlijke schade lijdt. De rechtbank is er van uit gegaan dat de minister niet in staat zal zijn om alsnog een deugdelijke motivering te geven. Daarom heeft zij het besluit van 21 juni 2019 herroepen.

## Hoger beroep

### 5.

De minister betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank niet heeft onderkend dat hij op grond van artikel 16 van de Basisverordening verplicht was om handhavend op te treden. Deze bepaling biedt geen ruimte voor de door de rechtbank verrichte belangenafweging. In de tweede plaats heeft de minister aangevoerd dat in het geval er wel ruimte zou zijn voor zo'n belangenafweging, dit geen reden zou zijn om het besluit van 22 oktober 2019 te vernietigen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, heeft hij zich deugdelijk gemotiveerd op het standpunt gesteld dat het in het geval van Royaums niet onevenredig was om handhavend op te treden. Hierbij is van belang dat Royaums vaker overtredingen heeft begaan. De minister heeft hierbij verwezen naar zaken C2014008517, C2014004940, C2015001910 en C2016004015. Dat de uitvoervergunning slechts een korte tijd was verlopen en dat Royaums aanzienlijke schade lijdt, betekent verder niet dat de minister had moeten afzien van handhavend optreden. Door de handelwijze van Royaums is de minister beperkt in de controlemogelijkheden, aldus de minister.

#### 5.1.

Op de zitting bij de Afdeling heeft de minister, gelet op het bepaalde in artikel 16, tweede lid, van de Basisverordening, zijn primaire betoog dat hij verplicht was om handhavend op te treden, laten vallen.

Het betoog dat hij in de tweede plaats heeft aangevoerd, heeft de minister op de zitting nader toegelicht. Hij heeft aangevoerd dat uit artikel 14 van de Uitvoeringsverordening volgt dat een uitvoervergunning niet geldig is als deze wordt gebruikt na het verstrijken van de geldigheidsduur, zoals Royaums heeft gedaan. De enige sanctie die hiervoor passend is, is dat de schoenen uit de handel worden genomen en worden vernietigd. Deze sanctie past de minister in de praktijk toe op alle overtredingen van de Basisverordening. Het maakt hierbij geen verschil of sprake is van een situatie waarin in het geheel geen uitvoervergunning is afgegeven of een situatie waarin, zoals in het geval van Royaums, zo'n vergunning wel is afgegeven maar de geldigheidsduur hiervan is verstreken.

#### 5.2.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

#### 5.3.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat de minister zijn standpunt dat het

niet onevenredig was om handhavend op te treden, ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Voor dit oordeel is in de eerste plaats van belang dat de minister ook op de zitting bij de Afdeling niet concreet heeft kunnen toelichten welke controlemogelijkheden hem zijn ontnomen door de handelwijze van Royaums. Een toelichting hierover had temeer op zijn weg gelegen na het oordeel van de rechtbank dat Royaums de controlemogelijkheden van de minister niet heeft beperkt. Zonder een steekhoudende toelichting op dit punt valt niet te begrijpen waarom de minister het geval van Royaums gelijkstelt met gevallen waarin in het geheel geen uitvoervergunning is afgegeven. In de tweede plaats is van belang dat Royaums, op het standpunt van de minister dat Royaums vaker overtredingen heeft begaan in haar schriftelijke uiteenzetting heeft toegelicht dat het in zaken C2014008517 en C2014004940 ging om lichte overtredingen uit 2014 waarbij geen sprake was van opzet en waarbij alleen waarschuwingen zijn gegeven, dat het in zaak C2015001910 alleen ging om het onjuist aftekenen van een invoervergunning door de autoriteiten van Hong Kong, dat het in zaak C2016004015 ging om vier schoenen die bij een andere zending hoorden waarvoor de benodigde CITES-vergunningen aanwezig waren en dat Royaums sindsdien 78 zendingen heeft ingevoerd waarbij zich geen problemen hebben voorgedaan. Ook hier heeft de minister niets tegenover gesteld. Zo heeft hij niet toegelicht waarom de door Royaums aangevoerde feiten en omstandigheden voor hem geen reden vormen om af te zien van handhavend optreden.

Het betoog faalt.

6.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

7.

De minister moet de proceskosten vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. veroordeelt de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tot vergoeding van bij Royaums B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,-, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- II bepaalt dat van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een griffierecht van € 541,-
  - I. wordt geheven.

## Noot

**Auteur:** C.M.M. van Mil

1.

Gevallen waarin sprake is van een overtreding maar waarin de Afdeling oordeelt dat handhavend optreden ondeugdelijk is gemotiveerd in het kader van de evenredigheid, komen (nog) niet zo vaak voor. De hierboven opgenomen uitspraak is hiervan een voorbeeld. Dat sprake was van een overtreding stond niet ter discussie. De minister heeft met spoed bestuursdwang zonder voorafgaande last toegepast en 118 paar schoenen van pythonleer die deel uitmaakten van een zending vanuit Hong Kong in bewaring genomen. Ondanks een weliswaar verleende, maar ten tijde van de uitvoer korte tijd verlopen (de zending kwam circa drie weken na

het verstrijken van de geldingsduur aan in Nederland) vergunning voor de uitvoer van de schoenen, oordeelt de Afdeling dat de minister zijn standpunt dat het niet onevenredig was om handhavend op te treden ondeugdelijk heeft gemotiveerd. Uit deze uitspraak volgt dat ook handhavend optreden gemotiveerd moet worden in het licht van het evenredigheidsbeginsel, en dat daarbij de door de overtreder aangehaalde feiten en omstandigheden bij de besluitvorming moeten worden betrokken.

## 2.

De minister voerde aan dat de overtreder met het gebruikmaken van een verlopen uitvoervergunning de controlemogelijkheden van de minister zou hebben beperkt, onder verwijzing naar ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2527. In die zaak ging het om een opgezette bruine beer die vanuit Canada naar Nederland was overgebracht zonder geldige invoer- en uitvoervergunning. De Afdeling verwijst naar artikel 1 van de Basisverordening (Verordening (EG) Nr. 338/97) waaruit volgt dat de verordening ten doel heeft in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen en in stand te houden door de controle op het desbetreffende handelsverkeer overeenkomstig de in de verordening vastgestelde bepalingen. Vervolgens oordeelt de Afdeling (inderdaad) dat het niet voorafgaand aan het binnenbrengen van het specimen voorleggen van een invoervergunning de controlemogelijkheden beperkt dan wel ontnemt. Een andere situatie dus dan het geval waarin wel een uitvoervergunning is verleend, maar deze ten tijde van de uitvoer is verlopen.

## 3.

De Afdeling geeft in de hier gepubliceerde uitspraak twee redenen die van belang zijn voor haar oordeel dat de minister zijn standpunt dat het niet onevenredig was om handhavend op te treden, ondeugdelijk heeft gemotiveerd. In de eerste plaats dat de minister niet concreet heeft kunnen toelichten welke controlemogelijkheden hem zijn ontnomen door de handelwijze van de overtreder. De Afdeling overweegt dat zonder een steekhoudende toelichting op dit punt niet valt te begrijpen waarom de minister dit geval (de verleende, maar korte tijd verlopen vergunning) gelijkstelt met gevallen waarin helemaal geen uitvoervergunning is afgegeven. In de tweede plaats is van belang dat de overtreder heeft toegelicht dat de eerdere overtredingen waarnaar de minister verwijst, slechts lichte overtredingen of alleen waarschuwingen waren, terwijl er sindsdien 78 zendingen zijn ingevoerd zonder problemen. Hier heeft de minister niets tegenover gesteld en er is evenmin toegelicht waarom de aangevoerde feiten en omstandigheden geen reden vormen om af te zien van handhavend optreden.

## 4.

De vraag rijst of deze uitspraak op gespannen voet staat met de beginselplicht tot handhaving. Het verzenden van de schoenen zonder geldige uitvoervergunning komt immers voor risico van de overtreder en waarom de zending pas na het verlopen van de uitvoervergunning is verzonden, blijkt niet uit de uitspraak. Toch is het oordeel van de Afdeling onder de gegeven omstandigheden wel te volgen: er was tenslotte een uitvoervergunning afgegeven, de zending was in dat kader gecontroleerd en deze vergunning was slechts een korte tijd verlopen. Daarnaast was de invoervergunning nog wel (geruime tijd) geldig ten tijde van de invoer. De beginselplicht tot handhaving maakt bovendien niet dat handhavend optreden in alle gevallen een absolute plicht is. Er behoort een afweging te worden gemaakt, waarbij de uitkomst kan zijn dat aanwezige bijzondere omstandigheden rechtvaardigen dat in het betreffende geval een uitzondering wordt gemaakt op de beginselplicht, en daarmee op het uitgangspunt dat handhavend wordt opgetreden tegen een overtreding (vgl. G.T.J.M. Jurgens in *AB Klassiek* 2022/27.5 en mijn annotatie bij ABRvS 1 september 2021, *AB* 2021/320). Die afweging moet duidelijk uit de besluitvorming blijken. Daar ging het in bovenstaande zaak op mis.