***Veterinairrechtelijke voorschriften:***

***Hulpmiddel of keurslijf?***

*Onderzoek naar de (on)rechtmatigheid van een boetebesluit van de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken omtrent de toediening van antimicrobiële middelen in de veehouderij*

**

*Auteur: Julie Güthschmidt*

*Studentnummer: 2081790*

*Stageorganisatie: Advocatenkantoor Breedijk*

*Opdrachtgever: mr. K.J. Breedijk*

*Opleiding: HBO-Rechten*

*Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys*

*Eerste stagedocent: mr. Joe Wesseling*

*Tweede stagedocent: mr. Ron Ritzen*

*Classificatie: intern*

*Tilburg, 29 mei 2017*

***Veterinairrechtelijke voorschriften***

***Hulpmiddel of keurslijf?***

*Onderzoek naar de (on)rechtmatigheid van een boetebesluit van de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken omtrent de toediening van antimicrobiële middelen in de veehouderij*

*Auteur: Julie Güthschmidt*

*Studentnummer: 2081790*

*Stageorganisatie: Advocatenkantoor Breedijk*

*Opdrachtgever: mr. K.J. Breedijk*

*Opleiding: HBO-Rechten*

*Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys*

*Eerste stagedocent: mr. Joe Wesseling*

*Tweede stagedocent: mr. Ron Ritzen*

*Classificatie: intern*

*Tilburg, 29 mei 2017*

**Voorwoord**

Voor u ligt mijn scriptie *‘’Veterinairrechtelijke voorschriften, hulpmiddel of keurslijf?’*’. Dit is een onderzoeksrapport waarin ik, Julie Güthschmidt, als afstudeerstagiaire onderzoek heb gedaan naar de (on)rechtmatigheid van een boetebesluit opgelegd door de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken omtrent het toedienen van antimicrobiële middelen door een dierenarts in de veehouderij.

In het kader van mijn opleiding HBO-Rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg ben ik in februari 2017 begonnen met een afstudeerstage bij Advocatenkantoor Breedijk. Deze afstudeerstage was gericht op het schrijven van een scriptie ter verkrijging van de graad Bachelor of Laws. Vanaf 6 februari 2017 tot en met 29 mei 2017 ben ik bezig geweest met het onderzoeken van een probleem en het schrijven van deze scriptie. Ondanks het feit dat ik voor het eerst in aanraking kwam met het – toen nog onbekende – veterinair recht, heb ik dit probleem met veel plezier en efficiëntie onderzocht. Het veterinair recht heeft mijn interesse gewekt vanwege de vele haken en ogen die aan dit onderwerp kleven. Tijdens het onderzoek naar het veterinair recht kreeg ik te maken met een moeras aan regelgeving die op allerlei manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Dit was lastig om te structureren. Ik hoop dat ik de materie voldoende duidelijk heb kunnen maken.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die mij gedurende mijn afstudeerperiode hebben bijgestaan. Tijdens het schrijven van mijn scriptie heb ik allereerst enorm veel steun gehad van mr. K.J. Breedijk, advocaat op advocatenkantoor Breedijk en tevens opdrachtgever. Hij heeft mij de benodigde informatie en documenten verschaft waardoor ik dit onderzoek naar behoren kon uitvoeren. Ik zal nog vaak te maken krijgen met dit onderwerp omdat ik op structurele basis verbonden blijf aan het kantoor van de opdrachtgever. Ik ben dankbaar voor de kansen die mij worden gegeven. Ook wil ik Hugo de Groot, algemeen secretaris van het Collectief Praktiserende Dierenartsen, bedanken voor zijn bijdrage aan mijn onderzoeksrapport. Daarnaast mijn waardering voor mijn afstudeerdocent mr. J.D. Wesseling. Ik wil jou bedanken voor al je geduld en kritische feedback. Ik heb je opgezadeld met veel inleeswerk, onderzoek en vragen. Ook voor jou was het veterinair recht een nieuw onderwerp. Je bent er altijd voor mij geweest met deskundig en snel advies.

Als laatste wil ik de mensen bedanken die dicht bij mij staan: mijn ouders, zus, vrienden en vriendinnen. In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken voor hun steun in mijn (studie)keuzes en hun betrokkenheid bij het schrijven van deze scriptie.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze scriptie.

Julie Güthschmidt

Tilburg, 29 mei 2017

**Inhoudsopgave**

**Samenvatting**

**Begrippenlijst**

**Afkortingenlijst**

**Hoofdstuk 1 Inleiding**………………..………………..………………..……………………………

1.1 Organisatie………………..………………..………………..……………………………………..

1.2 Probleembeschrijving………………..………………..………………..…………………………

1.3 Centrale vraag………………..………………..………………..…………………………………

1.4 Deelvragen………………..………………..………………..……………………………………..

1.5 Doelstelling ………………..………………..………………..…………………………………….

1.6 Verantwoording van de bronnen en methoden………………..………………..………………

1.7 Leeswijzer ………………..………………..………………..……………………………………...

**Hoofdstuk 2 Relevante wet- en regelgeving omtrent toedienen antimicrobiële middelen**

2.1 Inleiding ………………..………………..………………..………………………………………..

2.2 Wet Dieren en aanverwante wet- en regelgeving………………..………………..……………

2.3 Private kwaliteitssystemen ………………..………………..………………..…………………..

2.4 Deelconclusie ……………………………..………………..………………..………………..…..

**Hoofdstuk 3 Juridisch sanctiekader en bevoegdheden NVWA** ………………..……………

3.1 Inleiding ………………..………………..………………..………………………………………..

3.2 Juridisch sanctiekader………………..………………..………………..………………………..

3.3 Rollen en bevoegdheden inspecteurs NVWA………………..………………..……………….

3.4 Interventiebeleid NVWA………………..………………..………………..………………………  
 3.4.1 Algemeen Interventiebeleid NVWA………………..………………..………………..

3.4.2 Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen NVWA …………………………..

3.5 Deelconclusie………………..………………..………………..………………………………….

**Hoofdstuk 4 Toetsing boetebesluit aan relevante wet- en regelgeving**…………………….

4.1 Inleiding………………..………………..………………..…………………………………………

4.2 Grondslagen van het boetebesluit en het Rapport van Bevindingen…………………..…….

4.3 Formele toetsing………………..………………..………………..……………………………….

4.4 Materiële toetsing………………..………………..………………..……………………………...

4.4.1 Toetsing aan rollen en bevoegdheden NVWA……………………………………….

4.4.2 Toetsing aan Algemeen Interventiebeleid NVWA..................................................

4.4.3 Toetsing aan Specifiek Interventiebeleid NVWA…………………………………….

4.5 Overige bevindingen ………………..………………..………………..………………………….

4.5.1 Handelwijze dierenarts………………..………………..………………..……………..

4.5.2 Handelwijze NVWA en Staatssecretaris van Economische Zaken………………..

4.5.3 Wet dieren in de praktijk………………..………………..………………..……………

4.5.4 Vergelijking juridische grondslag met UDD-regeling 2014-2017…………………..

4.6 Rechtsbescherming………………..………………..………………..……………………………

4.7 Deelconclusie………………..………………..………………..…………………………………..

**Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen………………..………………..………………..…**

5.1 Conclusies **………………..………………..………………..…………………………………...**

5.2 Aanbevelingen ………………..

**Literatuur- en bronnenlijst**

**Bijlagen**

**Begrippenlijst**

**Antimicrobiële diergeneesmiddelen**

Diergeneesmiddelen, niet zijnde sera of entstoffen, die substanties bevatten die al dan niet na omzetting, in staat zijn in een dier de vermeerdering van micro-organismen of virussen te verhinderen bij een concentratie van 10 microgram/ml of lager, of die in staat zijn de groei van een cultuur van micro-organismen of virussen tegen te gaan bij een concentratie van 5 microgram/ml of lager.

**Bedrijfsbehandelplan**

Plan opgesteld door de dierenarts waarmee de dierhouder de 1-op-1 relatie is aangegaan. Dit plan bevat onder meer een overzicht dat specifiek is voor betreffend bedrijf, waarin aandoeningen en ziekten zijn opgenomen die op het bedrijf voorkomen of waarvan het aannemelijk is dat deze voor kunnen komen bij de dieren en waarbij is weergegeven op welke wijze de aandoeningen en ziektes worden behandeld.

**Bedrijfsgezondheidsplan**

Plan opgesteld door de dierenarts waarmee de dierhouder de 1-op-1 relatie is aangegaan. Dit plan bevat onder meer de diersoort en –categorie waarop het betrekking heeft, een analyse van de diergezondheidssituatie van de dieren en de inzet van diergeneesmiddelen bij deze dieren. Ook dient een overzicht te zijn opgenomen van te treffen maatregelen ter verbetering van de diergezondheidssituatie van de dieren, waaronder in ieder geval maatregelen gericht op vermindering van de toepassing van antibiotica en de daaraan verbonden uitvoeringstermijn.

**Bereiding ex tempore**

Bereiding volgens een formula officialis (formule voor de bereiding van een diergeneesmiddel die in een apotheek volgens de voorschriften van een farmacopee voor een bepaald dier of een kleine groep dieren wordt vervaardigd en die voor directe verstrekking aan een eindgebruiker, waaronder de betrokken houder van dieren, is bestemd) of een formula magistralis (formule voor de bereiding van een diergeneesmiddel die in een apotheek volgens een voorschrift van een dierenarts voor een bepaald dier of een kleine groep dieren wordt vervaardigd).

**Bijwerking bij een dier**

Reactie die schadelijk en ongewild is en optreedt bij doses die normaal bij dieren voor de profylaxe, diagnose of behandeling van een ziekte of voor het herstellen, verbeteren of wijzigen van een fysiologische functie worden gebruikt.

**Celgetal**

Aantal cellen per milliliter melk.

**Dierenarts**

Degene die is ingeschreven in het register als bedoeld in art. 4.3 Wet dieren.

**Diergeneeskundige zorg**

Het geheel van diergeneeskundig handelen, waaronder het uitvoeren van een klinische inspectie, het stellen van een diagnose en overige diergeneeskundige verrichtingen zoals chirurgische ingrepen, alsmede het toepassen dan wel afleveren van diergeneesmiddelen.

**Diergeneesmiddel**

Elke samenstelling van enkelvoudige of meervoudige substanties die beschikken over therapeutische of profylactische eigenschappen met betrekking tot ziekten bij dieren of worden toegepast om fysiologische functies te herstellen of een medische diagnose te stellen.

**Diervoeder**

Elke stof, elk product of elke samenstelling van stoffen of producten die bestemd is om te worden gebruikt voor voedering aan dieren.

**Diervoeder met medicinale werking**

Elk mengsel van een diergeneesmiddel en een diervoeder dat vóór het in de handel brengen is bereid en is bestemd om als zodanig vanwege de therapeutische, profylactische of onder ander het begrip diergeneesmiddel bedoelde eigenschappen van het geneesmiddel aan dieren te worden toegediend.

**Droogzetten**

Stoppen met melken van een koe aan het eind van de lactatie (borstvoeding).

**Farmacologisch werkzame stof**

Substantie met farmacologische werking, waaronder een substantie die een werkzame stof is.

**Formularium**

Per diersoort opgesteld overzicht van diverse bacteriële infectieziekten en –aandoeningen voorkomend bij de betreffende diersoort en waarin per bacterie is aangegeven, welk antibioticum ertegen werkzaam is. Per antibioticum is aangegeven of dit een 1e, 2e of 3e keus antibioticum betreft en tevens is een keuzevoorkeur aangegeven.

**Handelsvergunning**

Het is in Nederland verboden om diergeneesmiddelen te bereiden, voorhanden of in voorraad te hebben, af te leveren of toe te passen op of in een dier, als er geen handelsvergunning is verleend voor dit diergeneesmiddel. Elk in Nederland vergund diergeneesmiddel wordt geregistreerd op basis van een ministeriële beschikking en voorzien van een nummer, het zogenaamde REG NL nummer.

**Houder**

Eigenaar, houder of hoeder.

**Kanalisatiestatus**

De status die op basis van de handelsvergunning van een diergeneesmiddel aan dat diergeneesmiddel is toegekend. Deze status heeft betrekking op het afleveren en toepassen van diergeneesmiddelen, en kan zijn:

* VRIJ: Vrij verkrijgbaar
* URA: Uitsluitend op Recept van een dierenarts Af te leveren
* UDA: Uitsluitend door Dierenarts Af te leveren
* UDD: Uitsluitend door Dierenarts toe te Dienen

**Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde (KNMvD)**

De KNMvD is de beroepsorganisatie van dierenartsen in Nederland. De KNMvD bevordert de professionele ontplooiing van de dierenarts op het terrein van dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid en voedselveiligheid. Zij behartigt de belangen van dierenartsen die actief zijn in uiteenlopende werkvelden.

**Logboek (administratie)**

Administratie waarin iedere transactie met diergeneesmiddelen (voorschrijven, afleveren en/of toedienen) en iedere transactie van diervoeders met medicinale werking wordt bijgehouden voor die dieren die voor de productie van levensmiddelen zijn bestemd.

**Mastitis**

Uierontsteking. Veelvoorkomende ziekte bij melkvee.

**Mastitispreparaten**

Mastitispreparaten zijn diergeneesmiddelen ter behandeling van mastitis. Mastitispreparaten bestaan uit injectoren met een pasta-achtige substantie met antimicrobiële middelen, die in de spenen worden ingebracht.

**Medirund**

MediRund is de database voor de centrale registratie van antibiotica in de rundersector. Binnen 14 dagen na levering van een antibioticum moeten gegevens hierover vastgelegd worden in MediRund. Centrale registratie van antibiotica maakt onderdeel uit van de aanpak van antibioticaresistentie in de dierhouderij en is een van de maatregelen om te komen tot een verantwoord en transparant antibioticumgebruik.

**Recept**

Document dat bevat het schriftelijk of elektronisch voorschrijven van het bereiden of afleveren van een diergeneesmiddel of diervoeder met medicinale werking, die door een dierenarts of andere daartoe gerechtigde persoon als bedoelt in art. 4.1 lid 1 van de Wet dieren, wordt verstrekt.

**Richtlijn**

De KNMvD stelt veterinaire richtlijnen op om dierenartsen te ondersteunen in het terugdringen van het antibioticumgebruik. De richtlijnen van de KNMvD bieden de dierenarts handvatten om antibiotica zo min mogelijk en zorgvuldig in te zetten met op bewijs gebaseerde aanbevelingen. De richtlijnen helpen bij bepaalde overwegingen en het maken van beslissingen. De toezichthouder NVWA en het Veterinair Tuchtcollege nemen de geldende richtlijnen mee in hun beoordelingen.

**Substantie**

Een stof, of een mengsel van stoffen, van menselijke, dierlijke, plantaardige of chemische oorsprong daaronder begrepen dieren, planten, delen van dieren of planten alsmede micro-organismen en virussen.

**UDD-diergeneesmiddel**

Een diergeneesmiddel waarvan in de betreffende handelsvergunning is bepaald dat aflevering van dit diergeneesmiddel uitsluitend kan plaatsvinden door toepassing door de dierenarts.

**Vaars**

Een vaars is een jonge koe die voor de eerste maal gekalfd heeft. Een vaars wordt ook wel een ‘’eerste kalfskoe’’ genoemd.

**Voormengsel voor diervoeder met medicinale werking**

Elk diergeneesmiddel dat van tevoren is bereid om later verwerkt te worden in diervoeders met medicinale werking.

**Wachttermijn**

Termijn die, overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde regels en de voorschriften bij de vergunning voor het in de handel brengen van een diergeneesmiddel, ten minste na de laatste toepassing van dat diergeneesmiddel aan een dier moet verstrijken alvorens tot productie van levensmiddelen, afkomstig van dat dier, kan worden overgegaan.

**Ziekteverwekker**

Micro-organisme dat, onderscheidenlijk parasiet of andere biologische eenheid die, een dierziekte of zoönose kan veroorzaken.

**1-op-1 relatie**

Een per diersoort gesloten, schriftelijke overeenkomst tussen dierhouder en dierenarts, waarmee onder meer is geregeld dat de dierhouder alle diergeneeskundige zorg van die dierenarts afneemt.

**1e, 2e, en 3e keus antibioticum**

Onderverdeling van antibiotica gebaseerd op de kans op resistentieontwikkeling bij het gebruik van dat antibioticum en op het belang van dat antibioticum voor humaan gebruik. Deze onderverdeling is opgenomen in de voor diverse diersoorten opgestelde formularia.

**Afkortingenlijst**

ABRES Task Force Antibioticum Resistentie

AMvB Algemene Maatregel van Bestuur

Avv Algemeen verbindend voorschrift

Awb Algemene wet bestuursrecht

BBP Bedrijfsbehandelplan

BGP Bedrijfsgezondheidplan

Boa Bijzonder opsporingsambtenaar

CKRD Centraal Kwaliteitsregister Dierenartsen

CPD Collectief Praktiserende Dierenartsen

EVRM Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

GVP (Gidsen voor) Goede Veterinaire Praktijk

Gw Grondwet

IKB Integrale Ketenbeheersing

KNMvD Koninklijke Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

NVWA Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

RvB Rapport van Bevindingen

RVO Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

SDa Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit

SGD Stichting Geborgde Dierenarts

SPC Summary of Product Characteristiscs

UDD Uitsluitend Door Dierenartsen

VBC Veterinair Beroepscollege

VTC Veterinair Tuchtcollege

WED Wet Economische Delicten

WOB Wet openbaarheid van bestuur

WVAB Werkgroep Veterinair Antibiotica Beleid

WvSr Wetboek van Strafrecht

WvSv Wetboek van Strafvordering

**Samenvatting**

In deze scriptie staat het bestuurlijke boetebesluit centraal. Het boetebesluit van €5.000,- is opgelegd door de Staatssecretaris van Economische Zaken aan een dierenarts wegens overtreding van de Wet dieren. Het gaat om een dierenarts die een 1-op-1 relatie heeft met een viertal melkveebedrijven. Tijdens een risico-verkennende inspectie van de NVWA zijn op deze melkveebedrijven vier dezelfde bevindingen geconstateerd. Deze bevindingen zijn als volgt:

* *Bevinding 1*: de melkgevende runderen worden behandeld met droogzetters terwijl het celgetal van deze dieren beneden het celgetal zit dan het celgetal zoals aangegeven in het bedrijfsbehandelplan;
* *Bevinding 2*: het gebruik van mastitispreparaten wordt niet gebruikt conform de handelsvergunning omdat de runderen langer worden behandeld dan 3 dagen;
* *Bevinding 3*: er zijn geen verslagen opgesteld naar aanleiding van de periodieke bedrijfsbezoeken;
* *Bevinding 4*: er zijn geen verbeteringsmaatregelen of actiepunten opgenomen in de bedrijfsdossiers ter verbetering van de diergezondheidssituatie.

De NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken heeft bij zowel de totstandkoming van het besluit als het besluit inhoudelijk in strijd gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Verder zijn er nog een aantal andere zaken die opvallen. Onderstaande argumenten tonen aan dat het besluit onrechtmatig is.

Het besluit is te beschouwen als *ondeugdelijk gemotiveerd*. De NVWA heeft in het RvB onjuist of onvolledig de juridische grondslagen van het boetebesluit weergegeven. Ook heeft de NVWA onduidelijk aangegeven of er sprake is van een bevinding of een overtreding waardoor niet herleidbaar is op grond waarvan de boete uiteindelijk is opgelegd. Dit is noodzakelijk om te beoordelen of de NVWA heeft beboet op maximaal vijf overtredingen per melkveebedrijf. Hierbij is tevens in strijd gehandeld met het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA. Bovendien staat het opleggen van een bestuurlijke boete niet genoemd bij de betreffende juridische grondslag in het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen.

Ook is het boetebesluit strijdig met het *zorgvuldigheidsbeginsel* omdat de NVWA stelt dat de veehouder het dier langer heeft doorbehandeld en daarmee onrechtmatig heeft afgeweken van de bijsluiter. Deze stelling is echter onjuist. De dierenarts heeft ten eerste conform de bijsluiter gehandeld. Ten tweede is de bacterie waar het in casu om gaat in bacteriologisch onderzoek aangetoond wat betekent dat hij langer mocht doorbehandelen. Ten derde mag de veehouder afwijken van de regels op basis van zijn professionele autonomie.

Verder deugt het boetebesluit niet in het kader van de *rechtszekerheid* omdat het boetebesluit is opgelegd in de evaluatieperiode van de UDD-regeling. De Minister van Economische zaken was op de hoogte van het feit dat er knelpunten en onduidelijkheden waren omtrent de UDD-regeling uit 2014, toch wordt er beboet in de periode dat de oude en ‘slechtwerkende’ regeling nog van kracht was. Ook heeft de NVWA/Staatssecretaris het *beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit* geschonden in combinatie met het *verbod op détournement de pouvoir.* In het kader van alle geconstateerde opvallendheden en strijdigheden is de boete van €5.000,- buitenproportioneel. Bovendien heeft de NVWA geen cautie gegeven bij melkveehouder C, hiermee heeft de NVWA art. 5:10a van de Awb jo. art. 6 EVRM geschonden. Het niet geven van de cautie leidt tot (bewijs)uitsluiting van de constateringen. Ook komen melkveebedrijven B en C in aanmerking voor vrijstellingen conform onderdeel 9 van de UDD-regeling vanwege het laag structureel gebruik op het bedrijf. Hiermee vervalt de juridische grondslag voor het noemen van verbeteringsmaatregelen/actiepunten in het bedrijfsdossier onderliggend aan het boetebesluit. Na de toetsing van het boetebesluit is geconstateerd dat de juridische grondslagen onderliggend aan het boetebesluit geen stand houden. De ‘overblijfselen’ – namelijk verslaglegging – duiden op een zeer gering risico voor de volksgezondheid of veiligheid van de mens. Het motief van de vordering van de Staatssecretaris strookt dan ook niet met het doel en de strekking van de UDD-regeling.

Hiermee kan geconcludeerd worden dat de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken het boetebesluit onrechtmatig heeft genomen wat leidt tot vernietigbaarheid van het boetebesluit. De dierenarts heeft recht op rechtsbescherming op grond van art. 7:1 jo. 8:1 Awb. Het bezwaarschrift is reeds voor de opdrachtgever opgesteld en voldoet aan de minimumeisen zoals gesteld in de wet. De opdrachtgever kan namens de dierenarts, indien gewenst, in beroep bij de rechtbank Rotterdam en eventueel in hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (*aanbeveling 1*). Daarnaast wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de handhaving op de formularia en richtlijnen van de KNMvD *(aanbeveling 2*). Kennelijk is het de bedoeling dat er privaat wordt gehandhaafd op niet-wettelijke voorschriften. Het informatieverzoek ter openbaarheid van bestuur moet hier meer duidelijkheid over verschaffen. Verder wordt aanbevolen om de opgestelde checklist te gebruiken bij een rechtmatigheidstoets van een boetebesluit (*aanbeveling 3*). Ten slotte wordt aanbevolen om meer dierenartsen te werven gezien de grove onregelmatigheden in het onderhavige boetebesluit. Dit zal als gevolg hebben dat de opdrachtgever meer dierenartsen kan bijstaan in hun juridische procedure (*extra aanbeveling)*.

**Hoofdstuk 1: Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt allereerst een korte introductie van het kantoor van de opdrachtgever omschreven. Daarna komt de probleembeschrijving, de centrale vraag, de doelstelling en de verantwoording van de gekozen bronnen en de opbouw aan bod. Verder wordt ook de leeswijzer en planning vermeld.

* 1. **Organisatie**

Het onderzoeksrapport is opgesteld gedurende de afstudeerstage in het vierde jaar bij Advocatenkantoor Breedijk als juridisch medewerker. Advocatenkantoor Breedijk[[1]](#footnote-1) is gevestigd te Loon op Zand en sinds 2015 een advocatenkantoor gespecialiseerd in de rechtsgebieden arbeidsrecht, ondernemingsrecht en veterinair (tucht)recht. Centraal in de juridische dienstverlening staat kwaliteit en creativiteit in de rechtsgebieden waarmee een ondernemer te maken heeft. Het advocatenkantoor is tevens aangesloten bij internationaal samenwerkingsverband Advocabo[[2]](#footnote-2), een samenwerkingsverband tussen advocaten met bewezen kwaliteit.

* 1. **Probleembeschrijving**

De afgelopen jaren is de overheid steeds meer bezig met het terugdringen van het gebruik van antimicrobiële middelen, oftewel het gebruik van antibiotica in de veehouderij.

De reden om het antibioticagebruik in de dierhouderij te verminderen is omdat ziekteverwekkende micro-organismen in toenemende mate resistent zijn voor antibiotica. Dit verschijnsel heeft negatieve gevolgen voor dier, mens en milieu (bodem, water en lucht). Twee bekende voorbeelden uit de intensieve veehouderij zijn de Methicillin-resistant Staphylococcus aureus (MRSA), bekend als de ‘ziekenhuisbacterie’[[3]](#footnote-3), en de Extended Spectrum Beta-Lactamases (ESBL’s), bekend als de bacterie die wordt aangetroffen bij rauw vlees in winkels zoals kip. Het gebruik van antibiotica moet daarom zorgvuldig en terughoudend worden toegepast. De dierenarts draagt de rol als poortwachter op zich om het selectiever en restrictiever gebruik van antimicrobiële middelen te borgen en op die manier een bijdrage te leveren aan een lager risico op residuen (voedselveiligheid) en resistentieontwikkeling (diergezondheid).[[4]](#footnote-4) Om dit te bereiken zijn en worden er strenge regels opgesteld.

De regels omtrent het gebruik van antibiotica staan met name omschreven in de wet Dieren en aanverwante wet- en regelgeving. Uit de Wet dieren vloeit onder andere de Regeling diergeneesmiddelen voort waarin bijlage 9 is opgenomen. Bijlage 9 van de Regeling diergeneesmiddelen wordt ook wel de Uitsluitend Door Dierenartsen-regeling (hierna: UDD-regeling) genoemd en heeft betrekking op de regel dat uitsluitend dierenartsen antimicrobiële middelen mogen voorschrijven en toedienen. Er gelden echter enkele uitzonderingen waaronder de veehouder zelf, onder strenge voorwaarden, antimicrobiële middelen op voorraad mag hebben en mag toedienen. De UDD-regeling bestaat sinds 1 maart 2014 en is per 1 januari 2017 geëvalueerd. Uit parlementaire stukken[[5]](#footnote-5) blijkt dat de UDD-regeling uit 2014 onduidelijk was en knelpunten bevatte. De Minister van Economische Zaken heeft dit in de Kamerbrief[[6]](#footnote-6) van 19 februari 2016 erkend.

De Koninklijke Nederlandse Maatschappij van de Diergeneeskunde (hierna: KNMvD) heeft met betrekking tot het toedienen van antimicrobiële middelen in de veehouderij, formularia en richtlijnen opgesteld. De KNMvD is van belang bij dit onderzoek omdat de door hun opgestelde formularia en richtlijnen een professionele standaard geven aan dierenartsen bij het maken van bepaalde veterinaire beleidskeuzes en beslissingen. Bovengenoemde UDD-regeling is volgens de Minister van Economische Zaken gebaseerd op deze richtlijnen.[[7]](#footnote-7) De richtlijnen geven, volgens de KNMvD, feitelijk invulling aan de open norm van het zorgvuldig uitoefenen van de diergeneeskunde.[[8]](#footnote-8) De richtlijnen van KNMvD zijn in principe bindend voor alle dierenartsen die deelnemen aan het Centraal Kwaliteitsregister Dierenartsen (hierna: CKRD). De dierenarts verklaart zich hierbij te committeren aan de KNMvD Richtlijnen voor veterinair handelen.[[9]](#footnote-9) Het zijn geen wettelijke voorschriften, maar beschrijven de meest actuele aanpak per onderwerp. De richtlijnen bieden de positie van de dierenarts handvatten. De dierenarts moet namelijk voortdurend afwegingen maken tussen het belang van het dier, de eigenaar, het publieke belang en het eigen belang. Deze belangen staan regelmatig op gespannen voet met elkaar.[[10]](#footnote-10) Een dierenarts mag alleen afwijken van de richtlijnen indien hiertoe noodzaak is, mits de noodzaak voldoende onderbouwd en geadministreerd.[[11]](#footnote-11) Daarnaast moet het verantwoord zijn in het licht van de volks- en diergezondheid. Hiermee wordt ook wel geduid op de open norm.

Waar een wet is, is een toezichthouder. Inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) controleren de registratie van bedrijven en het gebruik van antimicrobiële middelen in de veesector. Het Ministerie van Economische Zaken legt, aan de hand van het rapport van de inspecteurs van de NVWA, steeds vaker bestuurlijke boetes op aan dierenartsen voor het niet juist naleven van de wet- en regelgeving. Ook worden er tucht- dan wel strafrechtelijke trajecten in gang gezet. In 2016 hebben inspecteurs van de NVWA 20% meer rapporten voor beboetbare overtredingen opgemaakt dan in het jaar daarvoor. Uit het Rapport van Bevindingen blijkt dat het hier gaat om een stijging van 62%, wat neerkomt op een aantal van 1.075 beboetbare overtredingen op grond van de Wet dieren. De NVWA verklaart hierover dat sinds juli 2016 de NVWA een eenduidiger, stringenter en transparantere toezichtaanpak en interventiebeleid toepast. Dit betekent dat inspecteurs minder waarschuwen en dat de NVWA vaker een bestuurlijke boete oplegt. Een andere reden voor de stijging is dat steeds meer overtredingen bestuurlijk beboet kunnen worden.[[12]](#footnote-12) De KNMvD is in gesprek met de NVWA om manieren te vinden waarop toezicht en praktijk beter bij elkaar kunnen aansluiten, waardoor elkaars rol en positie gerespecteerd worden en op waarde kunnen schatten.[[13]](#footnote-13)

Tegelijkertijd komen dierenartsen naar de organisatie, Advocatenkantoor Breedijk, toe met de vraag hoe het mogelijk is dat zij deze boetes opgelegd krijgen. Zij zijn het hier niet mee eens. Volgens hen schuilt het probleem in onduidelijkheden in wet- en regelgeving (voornamelijk de UDD-regeling) en onduidelijkheid over de open norm, met als gevolg dat de praktiserende dierenarts niet weet waar hij of zij aan toe is.[[14]](#footnote-14) Het nieuwsbericht van de NVWA verklaart de stijging van de boetes. Nu is de vraag of de constatering van de dierenartsen klopt, of die van de NVWA (of beide). Er bestaat een mogelijkheid dat de boetes onterecht opgelegd worden.

Kortom, de UDD-regeling en de formularia en richtlijnen van de KNMvD omschrijven de regels die de dierenarts behoort na te leven. Dierenartsen zijn van mening dat zij zich hier aan houden, maar toch worden er boetes opgelegd. In het boetebesluit staan de gronden waarop de boete gebaseerd is. Wellicht blijkt uit onderzoek hiernaar dat de dierenarts tekortschiet in de uitvoering van zijn rechten en plichten, de wet- en regelgeving tekortschiet of dat er iets schort aan het interventiebeleid van de NVWA waaruit blijkt dat de boete onrechtmatig is opgelegd. Dit is dan ook de aanleiding om onderzoek te doen naar de wijze waarop de handhaver de relevante wet- en regelgeving omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen toepast en de boetes die daarop gebaseerd zijn.

**1.3 Centrale vraag**

Aan de hand van de probleembeschrijving is de volgende centrale vraag geformuleerd:

*‘’In hoeverre is het boetebesluit opgelegd door de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken omtrent het toedienen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de veehouderij als rechtmatig te beschouwen, gelet op een analyse van de relevante wet- en regelgeving?*

**1.4 Deelvragen**

1. Wat is de relevante wet- en regelgeving van het boetebesluit omtrent het toepassen antimicrobiële middelen door dierenartsen in de veehouderij?
2. Wat is het juridisch sanctiekader en wat zijn de bevoegdheden van inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit omtrent het boetebeleid op het moment dat een dierenarts zich niet aan de regels houdt?
3. Is er strijdigheid te vinden tussen de boete die is opgelegd door de Staatssecretaris van Economische Zaken en de relevante wet- en regelgeving en het sanctiekader van de NVWA betreft het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in veehouderij?

**1.5 Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is om op maandag 29 mei 2017 aan mr. K.J. Breedijk van Advocatenkantoor Breedijk, conclusies en aanbevelingen op te leveren in de vorm van een onderzoeksrapport omtrent het boetebesluit in het kader van het toepassen van antimicrobiële middelen in de veehouderij. Aan de hand hiervan wordt gecontroleerd in hoeverre het opleggen van boete door de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken (on)rechtmatig is. Op basis van de bevindingen in het onderzoek weet mr. K.J. Breedijk welke vervolgstappen hij moet nemen om zijn cliënt optimaal bij te kunnen staan.

**1.6 Bronnen, methoden en verantwoording**

Voor de totstandkoming van het onderhavige onderzoeksrapport worden de relevante onderzoeksstrategieën, bronnen en methoden vastgesteld en verantwoord om tot een compleet, onderbouwd en controleerbaar antwoord op de deelvragen en uiteindelijk de centrale vraag.

**Deelvraag 1**

Om inzichtelijk te krijgen hoe het juridisch kader in elkaar zit, worden er ter beantwoording van deelvraag 1, allereerst de rechtsbronnen omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen in de veehouderij bij elkaar verzameld. Dit doel wordt bereikt door te zoeken in de *wet* zelf zoals:

* Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb);
* Wet dieren en aanverwante wet- en regelgeving;
* Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSr);
* Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSr).

Verder is er gezocht naar *rechterlijke beslissingen* op het gebied van bestuursrecht, strafrecht en tuchtrecht waarin een interpretatie van een rechtsregel wordt gegeven of zelfs een nieuwe rechtsregel wordt geformuleerd. Dit vormt een aanvulling op het door de wet en het verdrag gepositiveerde recht.[[15]](#footnote-15) Ook wordt er informatie vergaard door *zittingen* bij de rechtbank Rotterdam in eerste aanleg en de Centrale Raad van Bedrijfsleven bij te wonen door middel van observeren. De zittingen zullen bijdragen aan een kijk in de praktijk en houden de vorderingen bij omtrent het onderzoeksonderwerp. Daarnaast wordt onderzocht of er *uitspraken* zijn geweest die wellicht nog niet gepubliceerd zijn. De rechtbank Rotterdam en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven hebben aangegeven dat er geen zittingen zijn met betrekking tot dit onderwerp. Ook zijn er nog geen uitspraken geweest over het opleggen van een bestuurlijke boete aan de dierenarts op grond van de UDD-regeling. Verder wordt er gebruik gemaakt van *literatuur*, met name bestaande uit:

* Een boek over het Bestuursrecht met betrekking tot de Rechtsbescherming tegen de overheid;
* Een vaktijdschrift voor Diergeneeskunde;

Het vaktijdschrift voor Diergeneeskunde informeert de leden van de KNMvD en CPD over de maatschappelijke en wetenschappelijke achtergronden bij het nieuws. Dit schetst ook een bepaald toepassingskader voor dierenartsen. De artikelen uit dit tijdschrift zijn vertrouwelijk en om die reden niet opgenomen in de bijlage. Vervolgens wordt er gezocht naar *relevante documenten* over het toedienen van antimicrobiële middelen in de veehouderij. De formularia en richtlijnen van de KNMvD zijn te onderscheiden in algemene richtlijnen en dierspecifieke richtlijnen. Er is gekozen voor de algemene richtlijn en één dierspecifieke richtlijn waarop het boetebesluit gebaseerd is om het onderzoek af te bakenen:

* De KNMvD Richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen;
* De dierspecifieke Richtlijn antimicrobiële middelen bij het droogzetten van koeien.

Deze richtlijnen geven handvatten voor het voorschrijven en gebruiken van antimicrobiële middelen. De richtlijnen van de KNMvD zijn bindend en vormen een leidraad voor veehouders en dierenartsen. Echter wordt het onderzoek afgebakend tot alleen dierenartsen, dit zijn namelijk de cliënten van de opdrachtgever. Ook wordt gebruik gemaakt van formularia van de Werkgroep Veterinair Antibiotica Beleid (hierna: WVAB). De WVAB is een werkgroep (van) en maakt onderdeel uit van de KNMvD. Hierbij wordt er gebruik gemaakt van de volgende formularia/richtlijnen op basis van het onderhavige boetebesluit:

* De Richtlijn classificatie veterinaire antimicrobiële middelen
* Het dierspecifieke Formularium voor melkvee

De formularia ondersteunt dierenartsen bij het maken van de juiste keuze ten aanzien van de inzet van antimicrobiële middelen.[[16]](#footnote-16) Hierin worden aanbevelingen gegeven over mogelijke knelpunten en goede veterinaire praktijk. Deze formularia hangen nauw samen met de richtlijnen van de KNMvD. Verder wordt er gebruik gemaakt van Kamerstukken over de aanpak van antibioticaresistentie en het antibioticagebruik in de veehouderij. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een advies van de Gezondheidsraad aan het Ministerie van Economische Zaken om preventief gebruik van antibiotica in de veehouderij te verbieden. Dit geeft een beeld achter de doelstelling en totstandkoming dan de regelgeving omtrent dit onderwerp. Ook wordt *de media* gebruikt voor het verzamelen van overige relevante informatie, zoals het verzamelen van rapporten, brochures en stukken van de overheid. Hierbij wordt gelet op de betrouwbaarheid door de bronvermelding te controleren. Het internet biedt tevens toegang tot databanken zoals EUR-Lex waardoor Europese Verordeningen, Richtlijnen en Richtsnoeren omtrent dit onderwerp verzameld kunnen worden. Via het internet wordt ook naar jurisprudentie gezocht over het opleggen van dit soort boetebeschikkingen en worden de websites van de KNMvD en het Collectief Praktiserende Dierenartsen (hierna: CPD) gebruikt voor informatie over de desbetreffende richtlijnen. Ten slotte is er een Wet Openbaarheid van Bestuur verzoek (hierna: WOB-verzoek) ingediend bij de Minister van Economische Zaken om meer informatie te verkrijgen omtrent de gedachtegang achter en totstandkoming van de UDD-regeling (uit de Wet dieren) en de formularia en richtlijnen van de KNMvD.

Bovenstaande bronnen zijn gekozen omdat deze alle relevante wet- en regelgeving verschaffen omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen in de veehouderij. Door middel van een *inhoudsanalyse* van de wet, het verdrag, jurisprudentie, documenten en het internet ontstaat er een betrouwbaar beeld van de relevante wet- en regelgeving. Vervolgens wordt hier een welbewuste selectie van maken, de tekst uiteengerafeld en gestructureerd in een juridisch kader. In dit rapport staat zowel antibiotica als een antimicrobieel (dier)geneesmiddel vermeld. Waar in dit rapport antibiotica vermeld staat, wordt hiermee een antimicrobieel (dier)geneesmiddel bedoeld.

**Deelvraag 2**

Met betrekking tot deelvraag 2 wordt het juridisch sanctiekader van de NVWA onderzocht. Dit doel wordt bereikt door *documenten* te verzamelen: gegevens over het beleid van de NVWA zoals het Algemeen en Specifiek Interventiebeleid (Diergeneesmiddelen), overzicht sanctionerende interventies, uitleg begrippen en enkele bepalingen, hoogte bestuurlijke boete per wet en de brochure van de NVWA. Verder zijn er relevante *documenten* uit de dossiers van de opdrachtgever gebruikt, zoals het Rapport van Bevindingen opgesteld door de NVWA. Verder zijn de Awb, Wet economische delicten, Wet dieren, WvSr en WvSv gebruikt waarin de bevoegdheden van de toezichthouder en opsporingsambtenaar staan omschreven en worden beperkt. Zodra het juridisch sanctiekader inzichtelijk is gemaakt, wordt het kader onderverdeeld in de volgende rechtsgebieden: bestuursrecht, strafrecht en tuchtrecht. Dit zijn de drie rechtsgebieden waarop je als dierenarts zijnde gesanctioneerd kan worden. Verder zijn er rapporten en brochures gebruikt over de UDD-regeling en inspectie en recht. Het rapport van CPD over inspectie en recht is vertrouwelijk en om die reden niet opgenomen in de bijlage. Daarnaast zijn er briefwisselingen tussen de dierenarts en de NVWA beschikbaar betreft de boetebeschikking en het Rapport van Bevindingen. Deze stukken zijn opgenomen in de dossiers van de opdrachtgever. Bovendien is er gekozen voor het afnemen van *interviews* met als algemeen doel het verzamelen van informatie. Er zijn geen handboeken te vinden over dit onderwerp wat betekent dat de bronnen op een andere manier verzameld moeten worden. Het open interview met dhr. de Groot, algemeen secretaris van het CPD, is puur gericht op het verzamelen van informatie om een totaalbeeld te krijgen van de situatie. Het gesprek is in het algemeen gegaan over het veterinair handelen van de dierenarts en over de voortgang van het huidige antibioticabeleid. Hij heeft aangegeven te ondersteunen waar nodig in het aanleveren van bronnen. Dit draagt bij aan de effectiviteit van dit onderzoeksrapport. Tevens houdt hij de opdrachtgever op de hoogte van de ontwikkelen omtrent dit onderzoeksonderwerp. Verder is er een verzoek gedaan om een interview te houden met inspecteur(s) (in hun rol als toezichthouder) van de NVWA om meer informatie te verzamelen over hoe inspecteurs handelen in bepaalde situaties en hoe het veterinair recht in de praktijk uitpakt.

Er wordt een overzicht van het juridisch sanctiekader van de NVWA gecreëerd door middel van een *inhoudsanalyse* van bovenstaande documenten. Er is gekozen voor deze methode omdat in de documenten, zoals het Algemeen en Specifiek Interventiebeleid (Diergeneesmiddelen), de regels staan die de inspecteurs van de NVWA moeten toepassen. Het uitvoeren van de ‘meeloop dag’ (ter observatie) bij de NVWA zouden mij een praktijkervaring kunnen meegeven over hoe het interventiebeleid in de praktijk wordt toegepast. Dit zou bijdragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

**Deelvraag 3**

Voor de beantwoording van deelvraag 3 is onderzocht of er strijdigheid te vinden is tussen het onderhavige boetebesluit dat wordt opgelegd door de NVWA en de relevante wet- en regelgeving. Op verzoek van de opdrachtgever zijn de namen uit het onderhavige boetebesluit en RvB geanonimiseerd.Het boetebesluit is getoetst aan het juridisch kader uit hoofdstuk 2 en aan de rollen en bevoegdheden van de NVWA uit hoofdstuk 3. Hiervoor zijn tevens de *documenten* gebruikt uit het dossier waarin de benodigde stukken zitten omtrent:

* Het (voornemen tot) boetebesluit;
* Het Rapport van Bevindingen en de daarbij behorende bijlagen;
* Het Algemeen en Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen van de NVWA;
* De formularia en richtlijnen van KNMvD.

Bovenstaande documenten zijn (onder andere) afkomstig van de websites van de NVWA en de KNMvD. De (beleids)documenten van de NVWA en KNMvD zijn in het onderzoeksrapport in de voetnoten aangehaald, in de literatuurlijst staat waar je ze kunt vinden. Door middel van een *inhoudsanalyse* van bovenstaande documenten kan de boete die is opgelegd door de NVWA getoetst worden aan de relevante wet- en regelgeving. Er is onderzocht op basis van welke juridische gronden de boete is opgelegd en vervolgens wordt dit getoetst aan de relevante wet- en regelgeving en beleidsdocumenten. Hetzelfde geldt voor de rollen en bevoegdheden van de inspecteurs die zij hebben toegepast in het onderhavige boetebesluit. Hierbij wordt ook een formele toetsing gedaan door alle procesmatige stappen te controleren die de NVWA heeft gezet. Bij de inhoudsanalyse is enerzijds gezocht naar zaken die opvallen en anderzijds gezocht naar tegenstrijdigheden. Hierbij is gekeken of de handelingen van de NVWA/Staatssecretaris consequent zijn, de inspecteur bepaalde zaken over het hoofd heeft gezien en of er op juiste wijze wordt teruggegrepen op de juiste wet- en regelgeving. Wellicht zijn hier steken in gevallen en kan dit aangevoerd worden in de bezwaar- en beroepsprocedure. Bij de uitwerking van deze deelvraag is contact opgenomen met de dierenarts omtrent de inspectie en het opleggen van de boete. Dit draagt bij aan het totaalbeeld omtrent het boetebesluit. Deze methode is het meest effectief om antwoord te krijgen op deze deelvraag. Indien de boetes onrechtmatig zijn opgelegd, kan er bezwaar ingediend worden en kunnen de boetes met terugwerkende kracht vernietigd worden.

**1.7 Leeswijzer**

Dit onderzoeksrapport is onderverdeeld in verschillende hoofdstukken. Per hoofdstuk wordt er aandacht besteed aan één deelvraag. In hoofdstuk 2 wordt de eerste deelvraag behandeld, namelijk het juridisch kader omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de veehouderij. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het juridisch sanctiekader omtrent het boetebeleid uitgewerkt indien een dierenarts zich niet aan de regels houdt. Tevens komen in dit hoofdstuk de bevoegdheden van de inspecteurs van de NVWA aan bod. In hoofdstuk 4 wordt getoetst of er strijdigheid is te vinden tussen de boete is opgelegd door de Staatssecretaris van Economische zaken en de inspectie door de NVWA, aan de relevante wet- en regelgeving zoals uitgewerkt in hoofdstuk 2 en 3. Hoofdstuk 2 en 3 zijn gericht op de theorie omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de veehouderij. Bovenstaande uitwerking is noodzakelijk om een antwoord te vinden op de laatste deelvraag, namelijk hoofdstuk 4. Om het onderzoek af te sluiten worden er in hoofdstuk 5 conclusies

en aanbevelingen gegeven ten aanzien van het verrichte onderzoek.

**Hoofdstuk 2:** Wat is de relevante wet- en regelgeving van het boetebesluit omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de dierhouderij?

**2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de relevante wet- en regelgeving omtrent het onderzoeksonderwerp uitgezet. Allereerst komt de Wet dieren aan bod en de hiermee samenhangende besluiten en regelingen, gespecificeerd op de grondslag van het onderhavige boetebesluit. Vervolgens worden de relevante private kwaliteitssystemen toegelicht. Ten slotte is er een deelconclusie geformuleerd.

**2.2 Wet dieren en aanverwante wet- en regelgeving**

De relevante wet- en regelgeving omtrent het toedienen van antimicrobiële stoffen door dierenartsen in de veehouderij staat omschreven in de Wet dieren. De Wet dieren geldt vanaf 1 januari 2013, waarmee de Diergeneesmiddelenwet is vervallen. De Wet dieren is een kaderwet wat betekent dat de wet een beperkt aantal regels stelt. In het verlengde van de Wet dieren zijn allerlei zaken over en voor dieren geregeld in Algemene Maatregelen van Bestuur (hierna: AMvB’s) en ministeriële regelingen[[17]](#footnote-17), te weten: Besluit en Regeling diergeneesmiddelen, Besluit en Regeling diergeneeskundigen, Besluit en Regeling diervoeders, Besluit en Regeling dierlijke producten, Besluit en Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren, Besluit en Regeling houders van dieren.

Met betrekking tot het boetebesluit staan de relevante wet- en regelgeving met name omschreven in AMvB’s en (ministeriële) regelingen, te weten: het Besluit diergeneesmiddelen en de Regeling diergeneesmiddelen.

*Figuur 1: het juridisch kader van het onderhavige boetebesluit*

*Uitwerking boetebesluit*

De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft, namens de Minister van Economische Zaken, aan de dierenarts een bestuurlijke boete opgelegd van €5.000,- op grond van art 2.2 lid 1 onder d jo. 2.3 Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. De juridische grondslag zoals genoemd in figuur 1, wordt hieronder uitgewerkt. De juridische grondslagen moet in onderlinge samenhang gezien worden.

*Art. 2.19 lid 1 en lid 2 Wet dieren*

Art. 2.19 Wet dieren gaat over de vergunning ten aanzien van diergeneesmiddelen. Volgens lid 1 is het verboden een handeling te verrichten die ertoe strekt een diergeneesmiddel te bereiden, te verwerken, af te leveren, voorhanden of in de voorraad te hebben, voor zover deze handeling niet is toegestaan krachtens een vergunning die is verstrekt ingevolge een bij of krachtens AMvB ter uitvoering van een bindend onderdeel van een EU-rechtshandeling (verordening, richtlijn, richtsnoer) vastgesteld voorschrift of een bij ministeriële regeling aangewezen voorschrift van een EU-verordening inzake het in de handel brengen, vervaardiging of het bezit van een diergeneesmiddel. Dit verbod is conform lid 2 niet van toepassing op bij of krachtens AMvB, met inachtneming van EU-rechtshandelingen, aangewezen diergeneesmiddelen. Kortom, het is verboden een van bovenstaande handelingen te verrichten zover dit niet is toegestaan krachtens een handelsvergunning. Het is op basis van deze bepalingen tevens verboden om diergeneesmiddelen af te leveren in strijd met de voorschriften die zijn verbonden aan de handelsvergunning.

Art. 2.19 Wet dieren verwijst naar de voorschriften zoals gesteld in AMvB’s en ministeriële regelingen. In het kader van het onderhavige boetebesluit zijn dat het Besluit diergeneesmiddelen en de Regeling diergeneesmiddelen. Uit de Regeling diergeneesmiddelen vloeit vervolgens de UDD-regeling voort. Het besluit en de regeling worden hieronder dan ook toegelicht.

*Art. 5.8 onder c van het Besluit diergeneesmiddelen*

Art. 5.8 lid 1 van het Besluit diergeneesmiddelen is een (ministeriële) Regeling diergeneesmiddelen waarin conform sub c staat in welke gevallen bezit, controle of toepassing van een diergeneesmiddel wordt beperkt tot dierenartsen of andere personen, die bevoegd zijn tot het beroepsmatig verrichten van diergeneeskundige handelingen en die ingeschreven zijn in het register.

*Art. 2.17 en 2.18 lid 1 aanhef en verder onder b in samenhang met bijlage 1 onder 5, aanhef en verder onder k van de Regeling diergeneesmiddelen*

In art. 2.17 jo. 2.18 lid 1 aanhef en verder onder b van de Regeling diergeneesmiddelen staat kort gezegd dat uitsluitend de dierenarts diergeneesmiddelen aflevert en toepast (of andere personen dan de dierenarts die daarvoor gekwalificeerd zijn). In het specifieke boetebesluit gaat het om een houder van dieren die onder verantwoordelijkheid van een dierenarts diergeneesmiddelen toepast. Dit kan enkel en alleen als het gaat om een diergeneesmiddel als bedoeld in art. 2.13 (omschrijft de diergeneesmiddelen die worden verstrekt na te zijn voorgeschreven) en art. 2.14 van de Regeling diergeneesmiddelen (het kan gaan om een diergeneesmiddel dat een risico met zich meebrengt voor het dier, degene die het diergeneesmiddel toepast, de volksgezondheid of het milieu).

Het boetebesluit verwijst naar bijlage 1 onder 5 aanhef en verder onder k Regeling diergeneesmiddelen, waarin de diergeneesmiddelen genoemd staan die door een houder van een dier onder verantwoordelijkheid van een dierenarts toegepast kunnen worden:

1. *Antimicrobiële diergeneesmiddelen met uitzondering van antimicrobiële diergeneesmiddelen die krachtens een voorschrift als bedoeld in art. 2.19, lid 3 sub a van de Wet dieren intraveneus[[18]](#footnote-18) mogen worden toegepast of die de werkzame stof tilmicosine bevatten en parenteraal[[19]](#footnote-19) mogen worden toegepast, voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden in bijlage 9.*

Concluderend dat de houder van dieren dus onder verantwoordelijkheid van een dierenarts antimicrobiële diergeneesmiddelen mag toepassen, tenzij het gaat om antimicrobiële diergeneesmiddelen die met een injectie in de ader mogen worden toegepast of die de werkzame stof tilmicosine bevatten en via bloedvaten of via spieren mogen worden toegepast, voor zover wordt voldaan aan de voorwaarden in bijlage 9 van de Regeling diergeneesmiddelen.

De UDD-regeling ligt versleuteld in bijlage 9 van de Regeling diergeneesmiddelen en bestaat uit twee onderdelen. Alle antibiotica krijgen het kanalisatieregime UDD, dit betekent dat uitsluitend de dierenarts nog antibiotica mag voorschrijven en toedienen om antibioticaresistentie en verstandig gebruik te bevorderen. Ten tweede geldt er een uitzondering op dit regime, de houder van dieren mag onder strenge voorwaarden zelf antibiotica op voorraad hebben en toedienen voor de behandeling van individuele dieren. Bij het opstellen van de onderhavige regeling is zo veel mogelijk rekening gehouden met de door de sector ontwikkelde initiatieven (formularia en richtlijnen van de KNMvD).[[20]](#footnote-20)

Om een duidelijk beeld te krijgen van de betekenis en de gedachtegang achter de UDD-regeling is, kan wat algemene informatie nuttig zijn. Nederland heeft onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën diergeneesmiddelen, ook wel aangeduid als de kanalisatiestatus. Op het etiket van het diergeneesmiddel staat in welke categorie het geneesmiddel valt. De lidstaten zijn namelijk conform de Richtlijn 2001/82/EG[[21]](#footnote-21) verplicht om voorzieningen te treffen met als doel de voorschriften omtrent het voorschrijven en afleveren van diergeneesmiddelen te waarborgen. De kanalisatiestatus van een diergeneesmiddel kan zijn:

* VRIJ: zonder recept
* URA: uitsluitend op recept afleveren   
  Het recept mag alleen door alle houders van een kleinhandelsvergunning worden afgeleverd (dierenarts, apotheker of leverancier)
* UDA: uitsluitend op recept en door dierenartsen afleveren   
  Het recept mag alleen door een dierenarts of door een apotheker op recept van de dierenarts worden afgeleverd.
* UDD: uitsluitend door dierenartsen  
  Diergeneesmiddelen mogen alleen door de dierenarts worden verstrekt en toegediend.

De toenmalige Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vonden het risico dat antibioticagebruik met zich meebracht in de veehouderij te groot en zagen daartoe aanleiding om een brief aan de Tweede Kamer[[22]](#footnote-22) te schrijven met een plan van aanpak: de UDD-regeling. De UDD-regeling bestaat sinds 1 maart 2014 en is per 1 januari 2017 geëvalueerd. Zoals eerder genoemd bevatte de UDD-regeling uit 2014 knelpunten met als gevolg dat de regeling is geëvalueerd. In de bijlage[[23]](#footnote-23) is een overzicht opgenomen met de knelpunten en de gevolgen ten aanzien van de gewijzigde UDD-regeling.

De voorwaarden uit de UDD-regeling zijn omschreven in de onderdelen 1 t/m 9. Onderdeel 1 is de begripsbepaling en wordt niet uiteengezet. Verder worden enkel de relevante onderdelen genoemd met betrekking tot het onderhavige boetebesluit.

**Onderdeel 2. Reikwijdte**  
De UDD-regeling geldt alleen voor de houder van dieren die meer dan 5 varkens, meer dan 5 vleeskalveren, meer dan 5 melkveerunderen, 250 of meer konijnen, of 250 of meer vleeskuikens houdt. Daarnaast geldt er een verplichting dat de houder van dieren moet voldoen aan de voorwaarden, bedoeld in de onderdelen 3 tot en met 8 van deze bijlage *(sub a).* Er verandert niets voor veehouders met meer dan 250 konijnen, houders met kleinere aantallen dieren of op bedrijven met andere diersoorten zoals legkippen of schapen.

**Onderdeel 3. Overeenkomst dierhouder en dierenarts**

Er is een schriftelijke overeenkomst tussen de houder en een dierenarts. De houder (per diersoort) mag maar één overeenkomst met een dierenarts sluiten *(lid 1)*. De houder van dieren neemt, kort samengevat, de diergeneeskundige zorg van de dierenarts over en daarentegen legt de dierenarts regelmatig een bezoek af bij het bedrijf van de veehouder en maakt hiervan een verslag *(lid 2)*. In de overeenkomst staan de verplichtingen opgenomen zoals omschreven in de onderdelen 4 en 5. Verder is nog relevant dat houder en dierenarts handelen overeenkomstig de bepalingen uit de overeenkomst *(lid 3)*.

**Onderdeel 4. Diergeneeskundige zorg**

De houder neemt alle diergeneeskundige zorg af van de dierenarts die krachtens art. 4.1 Wet dieren uitsluitend door een dierenarts wordt uitgevoerd *(sub a*). Hiervoor geldt een belangrijke uitzondering: er kan van worden afgeweken in gevallen waarin een diergeneeskundige noodzaak dit vereist *(sub a onder 1)*.

**Onderdeel 5. Regelmatig bedrijfsbezoek**

De veehouder vraagt regelmatig aan de dierenarts met wie hij een overeenkomst heeft gesloten om een bezoek op zijn bedrijf af te leggen *(lid 1)*. De dierenarts is vervolgens verplicht om een bezoek aan het bedrijf van de houder te brengen en hiervan een verslag te maken *(lid 2).* Het bezoek moet ten minste bestaan uit het beoordelen van de algehele gezondheidstoestand van de dieren waarop de overeenkomst betrekking heeft en het evalueren van het gebruik van antimicrobiële middelen *(lid 3).*

Het bedrijfsbezoek met betrekking tot melkveerunderen vindt eenmaal per drie maanden plaats *(lid 4)*. Opmerking: van de frequentie voor melkveerunderen kan worden afgeweken, namelijk een bezoek eenmaal per zes maanden, mits in de tussenliggende periode een beoordeling en een evaluatie plaatsvindt en hiervan een verslag wordt gemaakt *(lid 5).*

**Onderdeel 6. Bedrijfsgezondheidsplan en bedrijfsbehandelplan (BGP en BBP)**

De algemene eisen aan het bedrijfsgezondheidsplan (hierna: BGP) staan omschreven in art. 5.14 van de Regeling diergeneeskundigen. Het plan bevat de volgende gegevens: de naam van de dierenarts die het plan heeft opgesteld en het nummer waaronder hij is opgenomen in het register, de naam van de houder voor wie het plan wordt opgesteld, het UBN van de houder (ter identificatie van het bedrijf als bedoeld in art. 3 lid 1 Regeling identificatie en registratie van dieren), de datum van opstellen van het plan, de diersoort en diercategorie, een analyse van de diergezondheidssituatie van de dieren en de inzet van diergeneesmiddelen bij deze dieren en een overzicht van maatregelen die worden getroffen ter verbetering van de diergezondheidssituatie van de dieren (waaronder in ieder geval maatregelen gericht op vermindering van de toepassing van antimicrobiële middelen bij de dieren, aan welke maatregelen een uitvoeringstermijn wordt verbonden). Er gelden aanvullende eisen aan het BGP voor melkvee op grond van art. 5.20 van de Regeling diergeneeskundigen, maar deze zijn verder niet relevant voor het onderhavige boetebesluit.

Ten slotte wordt het BGP door de dierenarts en de houder ondertekend.

*Onderdeel 6 lid 1 sub a*

Het BGP bevat, in aanvulling op het bepaalde in art. 5.14 van de Regeling diergeneeskundigen een reductiedoelstelling voor het gebruik van antimicrobiële middelen die gekoppeld is aan de maatregelen die worden getroffen ter verbetering van de diergezondheidssituatie (art. 5.14 lid 1 sub g van de Regeling diergeneeskundigen).

*Onderdeel 6 lid 2 sub a en b*

De algemene eisen aan het bedrijfsbehandelplan (hierna: BBP) staan onder andere omschreven in art. 5.17 van de Regeling diergeneeskundigen. In het BBP is in aanvulling op het bepaalde in art. 5.17 van de Regeling diergeneeskundigen, opgenomen dat de dierenarts uitsluitend op basis van een klinische inspectie van de te behandelen dieren en de op grond daarvan gestelde diagnose antimicrobiële middelen aflevert waarmee deze dieren overeenkomstig een voorschrift als bedoeld in art. 2.19 lid 3 onderdeel a Wet dieren, éénmaal behandeld kunnen worden *(sub a)*. Daarnaast levert de dierenarts antimicrobiële middelen af en de houder en dierenarts passen deze middelen toe conform de geldende goede veterinaire praktijken, waaronder GVP als bedoeld in art. 8.44 van de Wet dieren *(sub b)*.

*Onderdeel 6 lid 3*

In afwijking van het vereiste dat in het BBP staat opgenomen dat de dierenarts op basis van een klinische inspectie en diagnose de antimicrobiële middelen aflevert, kan in het BBP worden opgenomen dat de dierenarts ter behandeling van in het BBP genoemde aandoeningen of ziekten de middelen kan afleveren en dat de houder *zelf* kan overgaan tot individuele behandeling van de dieren met deze middelen. Dit betreft slechts antimicrobiële middelen ingevolgde de goede veterinaire praktijken als bedoeld in art. 8.44 van de Wet dieren,

* als middel van eerste keuze zijn aangemerkt *(sub a);*
* als middel van tweede keuze zijn aangemerkt en ter behandeling dienen van mastitis[[24]](#footnote-24) bij melkveerunderen *(sub b);*
* als middel van tweede keuze zijn aangemerkt en dienen ter behandeling van één van maximaal drie aandoeningen of ziekten opgenomen in het BBP, mits *(sub c)*:   
  - in het BGP de noodzaak om middelen van tweede keuze is voor die aandoeningen voorhanden te hebben, is opgenomen én;  
  - in het BGP maatregelen zijn opgenomen om de uitbraak voor die aandoeningen te bestrijden en herhaling te voorkomen.

Bij dit onderdeel is relevant dat antimicrobiële middelen zijn ingedeeld in eerste, tweede en derde keuze middelen overeenkomstig advies van de Gezondheidsraad[[25]](#footnote-25) en Verordening 37/2010[[26]](#footnote-26). De classificatie van deze veterinaire antimicrobiële middelen staat omschreven in de bijlage.[[27]](#footnote-27)

*Onderdeel 6 lid 4*

De houder vraagt toestemming aan de dierenarts in de gevallen dat de houder tot individuele behandeling overgaat tot toepassing van een antimicrobieel middel van tweede keuze en ter behandeling dient van één van maximaal drie aandoeningen of ziekten opgenomen in het BBP zoals hierboven omschreven.

**Onderdeel 9. Vrijstellingen bij structureel laag gebruik van antimicrobiële middelen**

Een houder van dieren die een structureel laag gebruik van antimicrobiële middelen heeft, is *vrijgesteld* van de volgende verplichtingen *(lid 1)*:

* onderdeel 5 lid 3 onder b: het evalueren van het gebruik van antimicrobiële middelen;
* onderdeel 5 lid 4 onder b: bedrijfsbezoek van de dierenarts voor varkens eenmaal per maand. De houder zorgt bij deze vrijstelling er voor dat de dierenarts eenmaal per jaar een bezoek aan zijn bedrijf brengt *(lid 2)*;
* onderdeel 5 lid 6: bedrijfsbezoek met individuele behandeling ten minste eenmaal per twee weken bij biggen tot en met de leeftijd van acht weken en/of kalveren in de eerste zes weken na opzet op het eerste bedrijf tot en met een leeftijd van maximaal tien weken;
* onderdeel 6 lid 1 onder a: verplichting dat BGP een reductiedoelstelling bevat die gekoppeld is aan de maatregelen.

*Gidsen van goede veterinaire praktijken (GVP)*

In de UDD-regeling wordt meerdere malen gesproken over GVP. Hier wordt verder niets over uitgelegd. Met de gidsen voor GVP als bedoeld in art. 8.44 Wet dieren kunnen dierenartsen nagaan of er op hun bedrijf sprake is van structureel laag gebruik van antibiotica en of de veehouder zich houdt aan de (gewijzigde) voorwaarden zoals gesteld in de UDD-regeling.[[28]](#footnote-28) Er is een gids voor GVP voor voedselproducerende dieren, Europese Gids voor GVP voor voedselproducerende dieren en een KNMvD gids voor GVP voor voedselproducerende dieren. De gids voor GVP van de KNMvD is een door de KNMvD geadviseerde gedragsstandaard gericht op de zorg voor dierenwelzijn, diergezondheid, volksgezondheid, voedselveiligheid en milieu. De dierenarts dient hierbij rekening te houden met de van kracht zijnde wetgeving, Code voor de Dierenarts en KNMvD richtlijnen voor veterinair handelen. Met het Ministerie van Economische Zaken is overeengekomen dat de richtlijnen van de KNMvD inclusief de aanbevelingen worden gezien als GVP die als publiek en privaat toetsingskader kan dienen.[[29]](#footnote-29) Onduidelijk is waaruit deze onderlinge afspraken blijken. Uit nader onderzoek blijkt dat er aparte gidsen voor GVP zijn om te beoordelen of er sprake is van structureel laag gebruik. Daarvoor geldt een GVP per diersector op de website van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (varkenshouders, melkveehouders en kalverhouderij).[[30]](#footnote-30) In het onderhavige boetebesluit is de gids voor GVP voor melkveehouders van toepassing.

Onder GVP wordt volgens de KNMvD in het kader van patiëntbehandeling en/of (periodieke) bedrijfsbezoek verstaan: het afnemen van een anamnese, het doen van onderzoek, het stellen van de (waarschijnlijkheids-)diagnose, het voorschrijven van een eventuele behandeling, het (selectief) toepassen van diergeneesmiddelen met inachtneming van de te verwachten werkzaamheid en mogelijke schadelijke neveneffecten, het geven van advies en het leveren van nazorg. De dierenarts informeert de veehouder volledig over de door haar/hem voorgeschreven diergeneesmiddelen. Onder GVP valt tevens het nemen of doen nemen van preventieve (hygiënische) maatregelen, evaluatie en verslaglegging en het opstellen van verklaringen. De dierenarts voert de diergeneeskundige dienstverlening zorgvuldig, volledig, inzichtelijk, borgbaar en toetsbaar uit.[[31]](#footnote-31)

**2.3 Private kwaliteitssystemen**

De regelgeving omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen in de veehouderij door dierenartsen wordt, buiten de wet, nader gespecificeerd in formularia en richtlijnen van de KNMvD. Hiermee wordt ook wel geduid op de private kwaliteitssystemen of veldnormen. De kwaliteitssystemen zijn privaat, wat wil zeggen dat het gaat om een kwaliteitssysteem voor dierenartsen onderling. Het Ministerie van Economische Zaken is bijgesprongen bij de financiering van het inrichten van de door de Minister aangewezen databanken[[32]](#footnote-32) voor het vastleggen van het antibioticumgebruik, de Diergeneesmiddelenautoriteit (hierna: SDa) en de KNMvD voor het opstellen van de richtlijnen.

Er bestaat ook nog een andere beroepsgroep: het CPD, opgericht op 19 december 2014. Dit betekent dat de dierenartsen kunnen kiezen uit twee belangenbehartigers: de KNMvD of het CPD. Voor een duidelijk overzicht van de instanties waar de praktiserende dierenarts mee te maken krijgt, wordt verwezen naar de bijlage[[33]](#footnote-33). Uit een artikel van het Tijdschrift voor Diergeneeskunde[[34]](#footnote-34) blijkt dat het verschil tussen deze twee belangenbehartigers zich uit in de KNMvD die zich meer opstelt als normsteller en dichter naar de rol van de overheid kruipt. Het CPD wil dichter bij de practicus staan en kijken naar het geluid uit de praktijk. Verder is het CPD van mening dat de rol en de positie van de dierenarts is vastgelegd in de European Veterinary Code of Conduct, opgesteld door de Federation of Veterinarians of Europe. Het CPD hanteert deze Europese Code als leidraad.

De richtlijnen geven, volgens de KNMvD, de professionele standaard aan voor alle dierenartsen bij het maken van bepaalde veterinaire beleidskeuzes en – beslissingen. Hiermee wordt feitelijk invulling gegeven aan de open norm van het zorgvuldig uitoefenen van de diergeneeskunde zoals omschreven in de Wet Dieren.[[35]](#footnote-35) De KNMvD is regelinghouder van het CKRD, een database waarin is vastgelegd welke nascholing voor dierenartsen geaccrediteerd is.[[36]](#footnote-36)

Er worden door twee instanties adviezen en richtlijnen ontwikkeld voor het verantwoord toepassen van antibiotica: de WVAB en de KNMvD. De WVAB is een werkgroep binnen de KNMvD. Deze richtlijnen en formularia worden ondersteund door de overheid. Tevens worden de richtlijnen door de overheid gezien als gidsen voor GVP. Een dierenarts is niet verplicht om lid te worden van de KNMvD. Nog relevant is dat de formularia en richtlijnen van de KNMvD als inhoudelijk toetsingskader gelden voor de dierenartsen die niet zijn aangesloten bij de KNMvD.[[37]](#footnote-37) Hiermee concluderend dat de formularia en richtlijnen van de KNMvD bestemd zijn voor alle dierenartsen.

De WVAB is een werkgroep dat deel uitmaakt van de KNMvD. De KNMvD stelt vooral richtlijnen op en de WVAB geeft adviezen over antibioticakeuzes in de formularia, dit ligt als het ware in het verlengde van de richtlijnen. De formularia zijn gebaseerd op het advies[[38]](#footnote-38) van de Gezondheidsraad over het veterinaire antibioticumbeleid. Aan de hand van dit advies heeft de KNMvD een richtlijn opgesteld waarin de eerste, tweede en derde keus antibioticum is opgesteld, het gaat hier om de Richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen. Het doel van de formularia is het scheppen van voorwaarden voor optimale effectiviteit van inzet van antibiotica, het voorkomen van het ontstaan van resistente bacteriën en het voorkomen van het verspreiden van resistente bacteriën.[[39]](#footnote-39) Er zijn verschillende formularia voor dieren: pluimvee, varken, vleeskalveren en vleesvee, melkvee, geiten, schapen, konijnen, hond en kat, paard en consumptievis. Voor dit onderzoeksrapport is enkel het formularium melkvee relevant. De formularia van de WVAB kunnen tevens deel uitmaken van een kwaliteitssysteem, zoals Integrale Ketenbeheersing (hierna: IKB), wat ook weer onderverdeeld is in dierspecifieke sectoren. Ook deze formularia zijn binnen het kwaliteitssysteem leidend en dienen als GVP.

*Verhouding formularia WVAB en richtlijnen KNMvD*

In de richtlijnen wordt verwezen naar de formularia omdat daarin, volgens de KNMvD, voor de meeste aandoeningen en voor de meeste diersoorten een verantwoorde oplossing staat.[[40]](#footnote-40) In de dierspecifieke formularia zijn een lijst van relevante indicaties opgenomen die de problematiek bij de betreffende diersoort zoveel als mogelijk omvat. Ook geven de formularia een keuzevolgorde aan van de eerste, tweede of derde keuze voor een antimicrobieel middel. Indien mogelijk wordt dit ook beargumenteert. Als er voor een doeldier en indicatie geen geregistreerd antibioticum beschikbaar is, wordt er een cascade advies gegeven met doseringsschema.[[41]](#footnote-41) De formularia gaan dus dieper in op het adviseren van de dierenarts in bepaalde situaties en geven aan welk keuze middel zij moeten toepassen. De formularia en richtlijnen van de KNMvD zijn, volgens de KNMvD en de NVWA, beiden gericht op het opvullen van de open norm in.

*Deelname aan het kwaliteitssysteem*

De richtlijnen en formularia voor veterinair handelen gelden voor alle dierenartsen die zich registreren in het CKRD met als doel dat de kwaliteit van de dierenarts gewaarborgd wordt. Deelname aan het CKRD houdt in dat de dierenarts geregistreerd staat in het Diergeneeskunderegister, zich committeert aan de KNMvD Richtlijnen en geaccrediteerde nascholing volgt. Ook geeft de dierenarts akkoord op de verklaring richtlijnen. Uit de KNMvD kwaliteitskrant blijkt dat deelname aan het CKRD niet verplicht is. D. Willink, voorzitter van de KNMvD geeft aan dat *‘zoveel mogelijk dierenartsen – liefst álle dierenartsen – zich aansluiten bij het CKRD omdat het van belang is dat dierenartsen zichtbaar maken dat zij hun kennis up-to-date houden.*’ Een dierenarts die zich aansluit bij het CKRD geeft aan dat hij van goede wil is en zijn zaakjes voor elkaar heeft. Alle volgens het CKRD-werkende dierenartsen, KNMvD-lid of niet, zijn vindbaar op de website[[42]](#footnote-42). Een dierenarts kan dus vrijwillig deelnemen aan het CKRD en verklaart zich hiermee te committeren aan de KNMvD richtlijnen voor Veterinair handelen.

‘Ik verklaar me te committeren aan de vigerende wet- en regelgeving, alsmede aan de behandelrichtlijnen die van toepassing zijn op het werkgebied van de dierenarts en de voorwaarden van de erkenningsregelingen in het kader van sectorregisters waaraan ik deelneem’’.[[43]](#footnote-43)

Uit het beleidsdocument blijkt dat de dierenarts zich verifieert op basis van digitale ondertekening van de overeenkomst met de houder van het reglement CRKD. Met het sluiten van de overeenkomst verklaart de dierenarts de KNMvD Richtlijnen voor Veterinair Handelen toe te passen en ernaar te handelen.[[44]](#footnote-44) Het gaat hier om een wilsverklaring, waaruit opgemaakt kan worden dat het gaat om een overeenkomst uit het verbintenissenrecht conform art. 6:217 BW via elektronische weg tot stand gekomen. De overeenkomst komt tot stand door aanbod en de aanvaarding daarvan. Mocht een dierenarts tekortkomen op de voorschriften dan kan het CKRD maatregelen treffen conform art. 7 van het beslissingsprotocol CKRD[[45]](#footnote-45). In de praktijk lijkt het zo te zijn dat op het moment dat de inspecteurs van de NVWA constateren dat een dierenarts zich niet houdt aan de formularia en richtlijnen voor veterinair handelen, de NVWA hierop zal handhaven.

*KNMvD Richtlijnen*

Het opstellen van de richtlijnen gebeurt in nauwe samenwerking met de (vak)groepen van de KNMvD, praktiserend dierenartsen en andere experts. Dit wordt ook wel zelfregulering middels private kwaliteitssystemen genoemd (ook wel: veldnormen). Dit is wenselijk zodat de dierenarts leert om te gaan met ethische vraagstukken ten aanzien van het spanningsveld tussen de economie van de veehouderij, de diergezondheid, het dierenwelzijn en de volksgezondheid en deze bespreekbaar maakt.[[46]](#footnote-46) De richtlijnen beschrijven de meest actuele aanpak van een aandoening en geven de dierenarts een professionele standaard en extra handvatten voor de veterinaire besluitvorming. Het doel van de richtlijnen is de positie van de dierenarts verstevigen en handvatten bieden. Niet ieder onderwerp krijgt een richtlijn, een richtlijn wordt pas opgesteld indien het bijdraagt aan het oplossen van een knelpuntsituatie, controverse of risico in het veld. Van Gaalen, Senior beleidsmedewerker kwaliteitszaken en projectleider richtlijnen bij de KNMvD noemt bijvoorbeeld: *‘’knelpunten op het gebied van antibioticumbeleid en het terugdringen van het gebruik ervan’’*.[[47]](#footnote-47)

*Totstandkoming Richtlijnen*

Elke richtlijn komt tot stand door overleg met dierenartsen uit verschillende diersoortdifferentiaties, namelijk: de richtlijncommissie, de richtlijnwerkgroep, de autorisatiecommissie en het KNMvD-bestuur. De richtlijncommissie bestaat uit vier tot acht praktiserende dierenartsen die onderwerpen en knelpunten hebben aangedragen. Ook besluit de richtlijncommissie wanneer een richtlijn toe is aan revisie. De procedure start dan opnieuw. De richtlijnwerkgroep, bestaande uit vier tot zes gepromoveerde, gespecialiseerde dierenartsen met een meer dan gemiddelde belangstelling voor een bepaald onderwerp. De richtlijnwerkgroep is verantwoordelijk voor de inhoud van de richtlijn. De autorisatiecommissie bestaat uit drie hoogleraren Diergeneeskunde benoemd door de KNMvD. Zij controleert de wetenschappelijke onderbouwing van de richtlijn, of de procedure gevolgd is en autoriseert de publicatie. Ook geeft zij een advies aan het bestuur van de KNMvD aangaande vaststelling van de richtlijn. Ten slotte stelt het KNMvD bestuur de richtlijn vast en geeft daarmee groen licht voor implementatie en verspreiding van de richtlijn door het bureau van de KNMvD.[[48]](#footnote-48)

Er zijn tot op heden tien professionele richtlijnen voor veterinair handelen, gesubsidieerd door het ministerie van Economische Zaken. In totaal zullen er 25 richtlijnen worden opgesteld. Voor de volgende onderwerpen heeft de KNMvD tot nu toe richtlijnen vastgesteld: antimicrobiële middelen bij het droogzetten van melkkoeien, bacteriële urineweginfecties bij hond en kat, bacteriële huidinfecties bij hond en kat, streptococcus suis bij gespeende biggen, verslaglegging, methodisch handelen, toepassen van antimicrobiële middelen, otitis externa bij hond en kat, rhinopneumonie bij het paard en erfelijke aandoeningen en schadelijke raskenmerken bij hond en katten. Het onderzoeksrapport spitst zich echter toe op het toepassen van antimicrobiële middelen in de melkveesector, om die reden worden alleen de volgende richtlijnen gebruikt: het toepassen van antimicrobiële middelen en antimicrobiële middelen bij het droogzetten van melkkoeien.

*Bindende werking*

De richtlijnen en formularia zijn evidence based en toepasbaar in de praktijk. Het is geen wettelijk voorschrift en heeft daarom een niet-dwingend karakter. De dierenarts mag afwijken van de richtlijnen en formularia op basis van deugdelijke veterinaire gronden, mits goed beargumenteerd en vastgelegd waarom. Dit kan voorkomen in een specifiek geval waarin het volgen van de richtlijnen en formularia minder verstandig is. Verslaglegging speelt hierbij een belangrijke factor. De NVWA houdt toezicht op de wijze van verslaglegging volgens de professionele standaarden[[49]](#footnote-49) en handhaaft indien nodig. Indien de dierenarts bij afwijking niet juist gemotiveerd en gedocumenteerd heeft, bestaat de mogelijk dat een inspecteur van de NVWA een bestuurlijke boete oplegt of bij een overtreding/misdrijf een strafrechtelijk traject in gang zet. Tevens kan onprofessioneel handelen van de dierenarts aanhangig worden gemaakt bij het Veterinair Tuchtcollege (hierna: VTC). Dit is met name bedoeld voor dierenartsen en op paraveterinaire beroepsgroepen[[50]](#footnote-50).

*Algemene aantekening bij richtlijnen KNMvD*

De wet- en regelgeving prevaleert in beginsel boven de richtlijn. Dierenartsen mogen, zoals reeds eerder vermeld, afwijken van de richtlijnen indien dit in bepaalde omstandigheden wenselijk c.q. noodzakelijk is. Conform de richtlijn moet de afwijking echter goed vastgelegd worden zodat dit bij rechterlijke c.q. tuchtrechtelijke toetsing achteraf inzichtelijk kan worden gemaakt. De dierenarts blijft te allen tijde zelf verantwoordelijk voor zijn behandelwijze van de dieren en voor de door hem aan derden verstrekte adviezen.[[51]](#footnote-51)

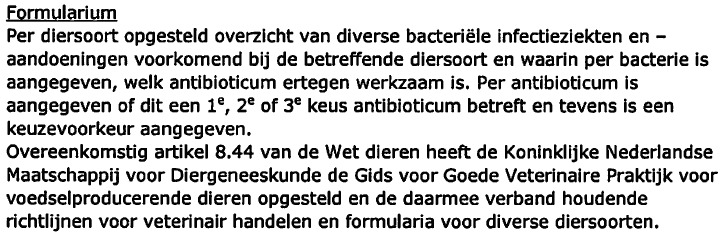
*Richtlijnen ten opzichte van het boetebesluit*

In het onderhavige boetebesluit worden door de overheid de formularia en richtlijnen van de KNMvD in acht genomen. In het boetebesluit gaat het om een dierenarts die een 1-op-1 relatie heeft met een houder van melkvee. Om die reden zijn de volgende formularia en richtlijnen van overeenkomstige toepassing:

* Richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen (maart 2015)
* Richtlijn antimicrobiële middelen bij het droogzetten van koeien (november 2013)
* Formularium melkvee (december 2016)

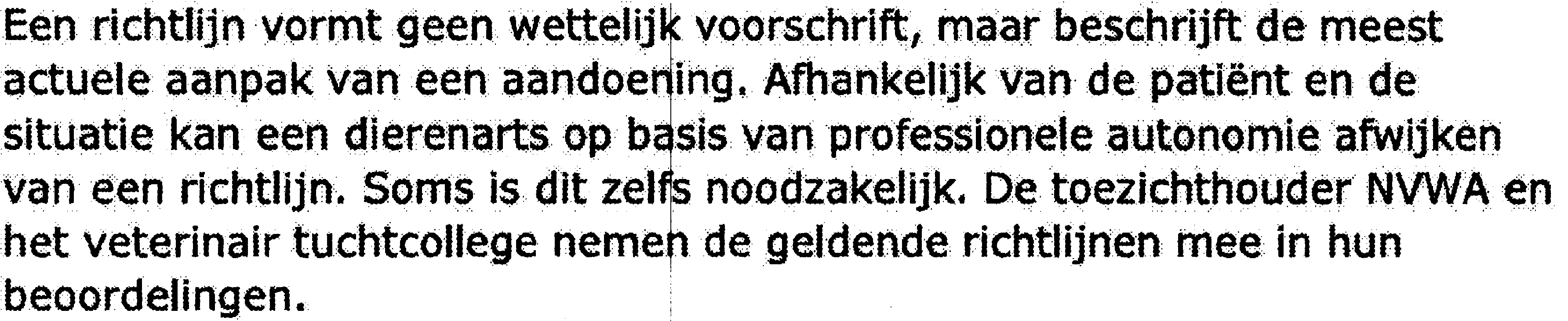
*Opmerkingen formularia en richtlijnen*

De veterinaire veldnormen, door de overheid aangeduid als de formularia en richtlijnen van de KNMvD, zijn geen wettelijke voorschriften. De veldnormen zijn op basis van art. 8.44 lid 2 Wet dieren ook niet voor handhaving door de NVWA aan de Minister van Economische Zaken voorgelegd. Toch vindt de NVWA dat de richtlijnen en formularia ‘’overeenkomstig’’ art. 8.44 Wet dieren zijn opgesteld. Dit blijkt uit het RvB van het onderhavige boetebesluit, waarin het volgende staat opgenomen:



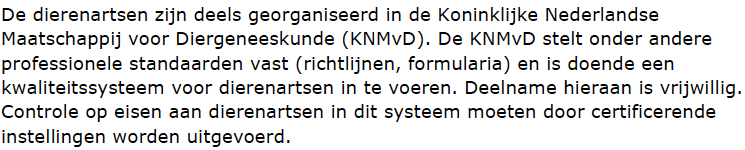
Figuur 2. Begripsomschrijving formularium uit RvB (p. 5)

De NVWA mag dan ook niet conform deze formularia en richtlijnen handhaven. De NVWA geeft aan dat de NVWA en het VTC de geldende KNMvD richtlijnen mee moet nemen in hun beoordelingen. Daarmee stelt de NVWA dat er op de veterinaire veldnormen moet worden gehandhaafd.



Figuur 3. Begripsomschrijving richtlijnen RvB (p. 6)

In een Kamerbrief van 25 november 2011[[52]](#footnote-52) staat dat de KNMvD onder andere professionele standaarden vaststelt (richtlijnen en formularia) en is doende een kwaliteitssysteem voor dierenartsen. Het systeem in het CKRD waarvan de KNMvD houder is en de regels opstelt. Deelname hieraan is vrijwillig. *Controle op eisen aan dierenartsen in dit systeem moeten door certificerende instellingen worden uitgevoerd.* Ook blijkt uit deze Kamerbrief dat de NVWA de formularia meer zal betrekken bij het toezicht op het voorschrijfgedrag van dierenartsen.



Figuur 4. Passage uit Kamerbrief van 25 november 2011 (p. 3)

Tot op heden blijkt dat binnen het CKRD niet op deze formularia en richtlijnen door certificerende instellingen wordt gecontroleerd. Kennelijk is het, op basis van de weergave in de brief, de bedoeling dat er privaat wordt gehandhaafd op niet-wettelijke voorschriften. Bovendien bestaat er de mogelijkheid dat een ieder formularia en richtlijnen kan opstellen. Zo worden er ook door het IKB[[53]](#footnote-53), AMCRA[[54]](#footnote-54) en de Universiteit[[55]](#footnote-55) formularia en richtlijnen opgesteld. Ook zijn en worden er door verschillende organisaties Gidsen voor Goede Praktijk opgesteld, zoals ZuivelNL en POV. Zo bestaat er naast de KNMvD Gids voor Goede Veterinaire Praktijk voor voedselproducerende dieren ook een Gids voor Goede Veterinaire Praktijk voor gecertificeerde dierenartsen in het systeem van IKB Nederland. In de private kwaliteitssystemen is daarmee vast te stellen dat eigen bepalingen mogelijk zijn.

*Certificerende instelling*

Verder is er nog de Stichting Geborgde Dierenarts (hierna: SGD), opgericht door de KNMvD op verzoek van belanghebbende partijen. De SGD is een onafhankelijke stichting voor de borging van de kwaliteit van de veterinaire dienstverlening door de dierenarts. De SGD beheert reglementen en regelingen die in overleg met belanghebbenden worden vastgesteld.[[56]](#footnote-56) Met zelfregulering via het private en onafhankelijke kwaliteitssysteem van de Stichting Geborgde Dierenarts (SGD) en met de inwerkingtreding van de UDD-regeling is de regierol van de dierenarts de afgelopen jaren versterkt.[[57]](#footnote-57) Voor de jaren 2016-2020 is er door de KNMvD een vooruitstrevend plan opgesteld voor verantwoord antibioticagebruik bij dieren. Ook hieruit blijkt een nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en de KNMvD. Daarnaast beheert de SGD een aantal kwaliteitsregisters voor dierenartsen. Voor de controle op de naleving van de voorschriften heeft de SGD een overeenkomst afgesloten met VERIN als certificerende instelling. VERIN certificeert dierenartsen voor de regelingen Geborgde Varkensdierenarts, Geborgde Rundveedierenarts, Geborgde Kalverdierenarts en Geborgde Pluimveedierenarts. De systemen zijn een uitvloeisel van het convenant afspraken[[58]](#footnote-58) van de Task Force Antibioticum Resistentie (hierna: ABRES) van 3 december 2008.

VERIN certificeert alleen de regels van de Geborgde Dierenarts aan de hand van een beoordelingsprotocol en beoordeelt de aanwezigheid van behandelplannen. Hiermee kan geconcludeerd worden dat er géén inhoudelijke beoordelingen worden uitgevoerd op de formularia en richtlijnen. De ​KNMvD heeft in het CKRD (nog) geen systeem van controle door een certificerende instelling in werking. Deze verwachting is echter wel gewekt gezien de passage in de Tweede Kamerbrief van 25 november 2011. Om meer duidelijkheid te verschaffen omtrent de nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en de KNMvD, is er op 3 mei 2017 een verzoek tot openbaarmaking van informatie ingediend[[59]](#footnote-59) conform art. 3 lid 1 Wet Openbaarheid van Bestuur, ook wel WOB-verzoek genoemd (hierna: WOB). Hierin is verzocht om alle correspondentie, agenda’s, e-mails en verslagen van overleg te sturen van de volgende partijen:

* Economische Zaken-NVWA-KNMvD;
* Economische Zaken-KNMvD;
* NVWA-KNMvD;
* Task Force ABRES over de periode 2015 – 2016;
* Alles met betrekking tot de wet Dieren en daaruit volgende regelgeving.

*Stichting Diergeneesmiddelenautoriteit (SDa)*

De private normstelling wordt verzorgd door de SDa dat als onderdeel van de ABRES-doelstellingen een initiatief is om het antibioticum gebruik te benchmarken[[60]](#footnote-60) en te normeren. De SDa maakt daarbij gebruik van geanonimiseerde gegevens uit de door de Minister aangewezen databanken voor registratie van het antibioticumgebruik. Deze benchmarkwaarden geven het voorschrijfpatroon van de dierenarts aan en uit dit voorschrijfpatroon kan worden opgemaakt of het antibioticumgebruik aanvaardbaar is al dan niet. Met de benchmarkwaarden kan tevens aangetoond worden of een bedrijf voldoet aan laag structureel gebruik, zoals genoemd in onderdeel 9 van de UDD-regeling (vrijstellingen). Laag structureel gebruik wordt aangetoond aan de hand van het streef-, signalerings- en actiegebied. Per diersoort geldt een andere bechmarkwaarde[[61]](#footnote-61), zoals omschreven in de gidsen voor GVP op de website[[62]](#footnote-62) van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

*Best werkzame behandeling*

Verder blijkt uit een artikel van Veearts[[63]](#footnote-63) dat sommige dierenartsen van mening zijn dat ze de dieren volgens de protocollen (formularia en richtlijnen) niet met een efficiënt middel kunnen behandelen zonder in de problemen te komen. De huidige formularia richten zich namelijk niet op de best werkzame behandeling. Dit blijkt tevens uit een gesprek[[64]](#footnote-64) met de algemeen secretaris van het CPD. Dierenartsen zijn vóór werkbare richtlijnen die problemen oplossen. De huidige richtlijnen hebben deze status niet. Dierenartsen klagen op dit moment steen en been over de niet werkbare richtlijnen van de KNMvD. De richtlijnen compliceren de dilemma’s. Een voorbeeld is het diergeneesmiddel Oxytetracycline dat wordt ingezet bij Escherichia Coli[[65]](#footnote-65) (hierna: E. Coli) bij de big. Dit diergeneesmiddel is volgens het formularium varken een eerste keus middel. Oxytetracycline wordt meegenomen in de gevoeligheidstesten, maar het overgrote deel is ongevoelig. Dit wil zeggen dat de bacteriën ongevoelig worden voor antibiotica waardoor bacteriële infectieziekten in de toekomst steeds minder goed te behandelen zijn. Toch moeten dierenartsen volgens de formularia dit middel inzetten met als gevolg dat niet de beste behandeling wordt gegeven. Het is niet de bedoeling dat de dierenartsen beboet worden op het moment dat zij hun gezond verstand gebruiken. Ook komt het regelmatig voor dat dieren langer behandeld worden dan de bijsluiter aangeeft. Als de dierenarts in een bepaalde situatie niet handelt conform de best werkzame behandeling worden de dieren ziek. Het uitgangspunt voor de gehele veehouderij dient hierbij aangehaald te worden: gezonde dieren zijn de norm, ziekte de uitzondering.[[66]](#footnote-66) Dierenartsen zijn opgeleid voor het maken van de juiste afwegingen tussen uiteenlopende en (soms) strijdige belangen. De NVWA zou in hun handhavingsprotocol meer rekening kunnen houden met de invulling van de open norm door dierenartsen.

**2.4 Deelconclusie**

De relevante wet- en regelgeving van het boetebesluit omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de dierhouderij staat omschreven in de Wet dieren en de formularia en richtlijnen van de KNMvD. De Wet dieren bestaat onder andere uit het Besluit diergeneesmiddelen en de Regeling diergeneesmiddelen. Met name is de UDD-regeling – die voortvloeit uit de Regeling diergeneesmiddelen – van belang met betrekking tot het onderzoeksrapport. De UDD-regeling komt neer op de regel dat de houder van dieren onder verantwoordelijkheid van een dierenarts antimicrobiële diergeneesmiddelen mag toepassen, mits voldaan aan de strenge voorwaarden uit de UDD-regeling. Met betrekking tot de private kwaliteitssystemen zijn de toepasselijke formularia en richtlijnen: het formularium melkvee, de richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen en de richtlijn antimicrobiële middelen bij het droogzetten van melkkoeien.

Uit onderzoek blijkt dat de NVWA handhaaft op de voorschriften uit de formularia en richtlijnen, desondanks het geen wettelijke voorschriften zijn. De NVWA mag hier niet op handhaven omdat deze kwaliteitssystemen niet overeenkomstig art. 8.44 Wet dieren zijn opgesteld. De eisen aan dierenartsen in dit systeem moeten door certificerende instellingen worden uitgevoerd. Dit is tot op heden niet gebeurd. Het feit dat er privaat wordt gehandhaafd op niet-wettelijke voorschriften is een kwalijke zaak. Een ieder kan namelijk formularia en richtlijnen opstellen. Uit de Kamerbrief blijkt een nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Economische Zaken en de KNMvD. Om meer informatie te verkrijgen over deze situatie en de mogelijke onderliggende afspraken, is er een WOB-verzoek ingediend bij het Ministerie van Economische Zaken.

Het lijkt er op dat dierenartsen de dieren moeten behandelen conform de KNMvD kwaliteitssystemen. Uit de praktijk blijkt echter dat dierenartsen hierdoor hun gezond verstand vaak niet kunnen gebruiken. Een groep dierenartsen geeft aan dat de huidige formularia zich niet richten op de best werkzame behandeling. Dierenartsen moeten dus middelen inzetten die soms niet het beste zijn voor het dier. Ook dit is een kwalijke zaak want op het moment dat de dierenartsen zich niet aan deze formularia houden, worden zij beboet door de NVWA.

**Hoofdstuk 3:** Wat is het juridisch sanctiekader en wat zijn de bevoegdheden van inspecteurs van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit omtrent het boetebeleid op het moment dat een dierenarts zich niet aan de regels houdt?

**3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt besproken wat de consequenties zijn voor de dierenarts indien hij zich niet houdt aan de relevante wet- en regelgeving zoals omschreven in hoofdstuk 2. Allereerst wordt het juridisch sanctiekader uitgewerkt, gespecificeerd op het bestuursrecht vanwege het opleggen van een bestuurlijke boete in het onderhavige boetebesluit. Vervolgens worden de rollen en bevoegdheden van de NVWA omschreven op grond van de Awb en de Wet dieren. Daarna wordt de kern van het Algemeen Interventiebeleid en Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen van de NVWA uiteengezet. Ten slotte is er een deelconclusie geformuleerd.

**3.2 Juridisch sanctiekader**

De NVWA bewaakt buiten de veiligheid van voedsel, consumentenproducten, dierenwelzijn en natuurwetgeving ook het antibioticabeleid. De NVWA houdt toezicht op beleidsterreinen waarvoor de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Economische Zaken verantwoordelijk zijn.[[67]](#footnote-67) In een Kamerstuk van 8 juli 2016[[68]](#footnote-68) staat aangegeven dat de NVWA zich de komende periode (2016 – 2020) met name richt op de naleving van regelgeving voor het zorgvuldig gebruik van antibiotica in de grote veehouderijsectoren en de kleine sectoren (gezelschapsdieren), de regierol van de dierenarts, de diergezondheid en de verplichtingen met betrekking tot het BGP. Indien nodig zal de NVWA handhavend optreden. De taken van de NVWA zijn wettelijk vastgelegd. Het juridisch sanctiekader omtrent het toedienen van antibiotica in de veehouderij vindt plaats in de volgende rechtsgebieden: het bestuursrecht, strafrecht en tuchtrecht. In het onderhavige boetebesluit is er een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd aan een dierenarts. Het strafrechtelijk en tuchtrechtelijk sanctiekader worden om die reden niet uiteengezet.

**Bestuursrecht**

De Wet dieren biedt aan het bevoegd gezag de mogelijkheid om handhavend op te treden middels bestuursrechtelijke instrumenten. Ingevolge art. 8.2 lid 1 Wet dieren worden er door Onze Minister bij besluit ambtenaren en andere personen aangewezen om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast. Met betrekking tot de inspectie staat de NVWA conform bijlage XVII lid 1 sub m van het besluit[[69]](#footnote-69) onder leiding van de Inspecteur-Generaal van het Ministerie van Economische Zaken.

In het onderhavige boetebesluit is een bestuurlijke boete aan de dierenarts opgelegd door de Staatssecretaris van Economische Zaken, inhoudende een bestraffende sanctie die een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom inhoudt.[[70]](#footnote-70) Hierop geldt echter wel een uitzondering op grond van art. 5:41 Awb, namelijk dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de dierenarts kan worden verweten. De Minister van Economische Zaken heeft conform art. 8.7 Wet dieren de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtreding van deze wet. In het kader van het boetebesluit treedt de Staatssecretaris namens de Minister op in gevallen de Minister het nodig acht overeenkomstig art. 64 lid 2 van de Grondwet (hierna: Gw). De bestuurlijke boete is overgeheveld vanuit het strafrecht naar het bestuursrecht om het handhavingstekort in het strafrecht tegen te gaan, handhaving in één hand te brengen en de lasten in het strafrecht te verlichten.[[71]](#footnote-71) In het verleden was de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete alleen mogelijk voor een aantal overtredingen van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Met de inwerkingtreding van Wet dieren zijn een aantal andere wetten (deels) vervangen, zoals de Diergeneesmiddelenwet en de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde. Op grond van deze wetten kon voorheen niet bestuurlijk beboet worden. Door de komst van de Wet dieren in 2013 is het nu wel mogelijk om bestuurlijk te beboeten. Verder kan de Minister conform hoofdstuk 5, paragraaf 3 van de Wet dieren maatregelen treffen met betrekking tot dieren, producten, diervoeders, diergeneesmiddelen en samenstellingen daarvan, bedrijven, inrichtingen en locaties. Ook heeft hij de bevoegdheid om conform art. 8.5 Wet dieren een last onder bestuursdwang op te leggen.

*Formele aspecten bij het opleggen van een bestuurlijke boete*

De formele stappen voor het opleggen van een bestuurlijke boete staan omschreven in het Interventiebeleid van de NVWA. De bestuurlijke boete is één van de handhavingsinstrumenten van de NVWA. Na de inspectie en het geven van de cautie wordt het RvB en de verklaring van de verdachte beoordeeld door het NVWA Team Bestuurlijke Maatregelen van de afdeling Bestuurlijke & Juridische zaken gestuurd. Dit is een onafhankelijke afdeling van de NVWA die handelt namens de Minister van Economische Zaken. Indien het RvB aanleiding geeft om over te gaan tot het opleggen van een boete, wordt de ondernemer daarvan in kennis gesteld door een voornemen van boeteoplegging. De ondernemer krijgt dan de gelegenheid een zienswijze in te dienen wat betrokken wordt bij de boeteoplegging. In een enkel geval geeft de zienswijze aanleiding om af te zien van de boete. Het boetebedrag dient binnen zes weken betaald te zijn, zo niet dan volgen er twee aanmaningen wat uiteindelijk kan leiden tot een dwangbevel.[[72]](#footnote-72) Het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift heeft geen schorsende werking, inhoudende dat de boete in de tussentijd gewoon betaald moet worden.

*Hoogte van de bestuurlijke boete*

Informatie over het vaststellen van de bestuurlijke boete staat omschreven op de website[[73]](#footnote-73) van de NVWA en hangt samen met art. 2.2 en 2.2 Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren. De hoogte van de boete hangt af van de ernst van de overtreding en verschilt per wet en per overtreding. Onderstaand boetebedrag is overeenkomstig de categorieën bepaald in art. 23 WvSr.

|  |  |
| --- | --- |
| **Wetgeving** | **Boetebedrag** |
| Wet dieren | €500,00 tot €820.000,00 of, als dat meer is, 10% van de jaaromzet |
| Gezondheids- en welzijnswet voor dieren | €500,00 tot €2.500,-- |

De boete kan, bij of krachtens de overtreden wet, worden verhoogd indien er sprake is van recidivegevaar. Hiervan is sprake als de dierenarts in het verleden al eerder voor een soortgelijke overtreding is beboet. Daarentegen is het ook mogelijk dat de boete met 50% van het boetebedrag wordt gematigd in verband met de financiële draagkracht van de ondernemer, in dit geval de dierenarts. De dierenarts dient daartoe documenten over te leggen die aantonen dat hij de boete financieel niet kan dragen.

**3.3. Rollen en bevoegdheden inspecteur**

Deze paragraaf gaat over de rol en positie van de toezichthouder of buitengewoon opsporingsambtenaar (hierna: boa). De toezichthouder is overeenkomstig het interventiebeleid de ambtenaar van de NVWA die als toezichthouder is aangewezen en het daadwerkelijke toezicht in operationele zin uitvoert. De toezichthouder controleert op basis van beleidsbepaalde (doel-)groepen, interventiebeleid, aselecte en selecte steekproeven en op basis van signalen.[[74]](#footnote-74)

De bevoegdheden van de toezichthouder zijn, zoals reeds eerder vermeld, vastgelegd in de Awb, Wet economische delicten en de Wet dieren. Deze bevoegdheden worden ingezet voor het opstellen van een ambtsedig berechtingsrapport (een proces-verbaal dat dient als wettelijk bewijsmiddel overeenkomstig art. 344 lid 2 WvSv) ten behoeve van het opleggen van boetes, de klachtenambtenaar dan wel de strafrechter.[[75]](#footnote-75) De NVWA inspecteur kan de rol van toezichthouder op zich nemen conform art. 5:11 tot en met art. 5:20 Awb maar tevens ook de rol als boa vervullen op grond van art. 18 tot en met art. 26 Wet op de economische delicten. In het onderhavige boetebesluit hebben de toezichthouders de rol als boa niet op zich hoeven nemen, om die reden worden de bevoegdheden conform de Wet Economische Delicten niet nader uitgewerkt.

*Algemene wet bestuursrecht*

In de Awb geldt de open norm, dit wil zeggen dat de eisen niet concreet gedefinieerd zijn. Overeenkomstig art. 5:11 t/m art. 5:20 Awb moet de toezichthouder in staat zijn om zijn hoedanigheid aan te tonen door middel van een legitimatiebewijs. Hiermee toont hij aan dat hij van zijn bevoegdheden gebruik maakt voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Zijn bevoegdheden kunnen ook beperkt worden. Verder is de toezichthouder bevoegd om inlichtingen te vorderen, inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in art. 1 van de Wet op de identificatieplicht, inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en daarvan kopieën te maken of indien nodig voor korte tijd mee te nemen, zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen, verpakkingen te openen, indien mogelijk een tweede monster op te nemen, vervoersmiddelen te onderzoeken en de lading daarvan. Ten slotte is een ieder verplicht om aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.

*Cautie*

De toezichthouder dient zich bewust te zijn dat een verdachte overeenkomstig art. 5:10a Awb en art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) het recht heeft om te zwijgen. De toezichthouder, dan wel de opsporingsambtenaar is verplicht de verdachte mede te delen dat hij/zij het recht heeft om te zwijgen. De cautie is verplicht en bij nalatigheid bestaat - in het strafrecht - de kans op ontkomen aan strafvervolging vanwege niet-ontvankelijkheid vanwege vormverzuim. De cautie is niet alleen in het strafrecht verplicht maar tevens in het bestuursrecht bij een bestuurlijke boete vanwege het bestraffende element. In het bestuursrecht leidt het niet geven van de cautie tot (bewijs)uitsluiting van de constateringen. De conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van de Raad van State, die op 12 april 2017 jl. is uitgebracht, gaat over de waarborgen die de toezichthouder in acht moet nemen bij het vergaren van bewijs in boetezaken. Met betrekking tot de cautie heeft de staatsraad advocaat-generaal geconcludeerd dat, iemand die wordt verhoord met het oog op een aan hem op te leggen sanctie, altijd een cautie gegeven moet worden. Daarvan is volgens overweging 4.3.4 sprake indien naar objectieve maatstaven door een redelijk waarnemer kan worden vastgesteld dat van een ‘’verhoor’’ met het oog op de oplegging van een bestuurlijke boete sprake is.[[76]](#footnote-76)

**3.4 Interventiebeleid NVWA**

Volgens de website van de NVWA wordt er gecontroleerd of dierenartsen en veehouders voldoen aan de voorwaarden en de eisen die relevant zijn bij het toepassen van antibiotica. Het gaat daarbij met name om een correcte antibioticaregistratie, het correct naleven van de administratieve eisen (1-op-1 overeenkomst, BGP en BBP) en het correct en zorgvuldig gebruik van antibiotica. Daarnaast vindt een diepgaande en inhoudelijke beoordeling van diergeneesmiddelen in relatie tot de administratie plaats, inclusief de rol van de dierenarts als poortwachter.[[77]](#footnote-77) De wijze van handhaving staat nader omschreven in het Interventiebeleid. De NVWA heeft een Algemeen Interventiebeleid en een Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen waarin elk instrument staat genoemd dat de NVWA gebruikt om naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen.

**3.4.1 Algemeen Interventiebeleid NVWA**

Het Algemeen Interventiebeleid is gericht op het beleid dat de NVWA toepast tijdens toezicht, keuring, inspectie en productonderzoek. Het bevat een algemene klasse-indeling en beschrijft de mogelijke interventies per klasse. Het Specifieke Interventiebeleid Diergeneesmiddelen beschrijft de methode of de werkwijze waarmee de NVWA de toe te passen interventie vaststelt, gekoppeld aan de ernst van de overtreding en de risico’s die daaraan verboden zijn. Afwijken van het interventiebeleid kan, mits goed gemotiveerd en onder voorwaarden. De dierenarts en veehouder zullen de afwijking tegenover de NVWA moeten kunnen onderbouwen.

*‘’Een overtreding is volgens het interventiebeleid een handeling of gedraging in strijd met de daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften en normen’’.*

Het interventiebeleid categoriseert overtredingen in klasse A (zeer ernstige overtredingen), B (ernstige overtredingen), C (overtredingen) en D (geringe overtredingen). Een uitgebreide omschrijving van de overtredingsklassen staat nader toegelicht in de bijlage.[[78]](#footnote-78) Bij het bepalen van de juiste interventie houdt de NVWA rekening met de ernst, omvang, het karakter van de overtreding, de feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, de voorgeschiedenis van degene die met een interventie te maken krijg en het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Dit houdt in dat de aard en de zwaarte van de interventie zijn afgestemd op geconstateerde overtredingen en de specifieke feiten en omstandigheden.[[79]](#footnote-79) De NVWA heeft de mogelijkheid om bestuurlijk te handhaven als dit volgt uit wettelijke bepalingen of daarop betrekking hebbende beleidsregels. Indien dit (gezien de overtreder of overtreding) niet het gewenste effect heeft, kan er strafrechtelijk gehandhaafd worden. Tevens is het ook mogelijk om strafrechtelijke handhaving te combineren met bestuursrechtelijke maatregelen. Hierbij wordt een afweging gemaakt aan de hand van de richtsnoer en/of de tussen het OM en de NVWA overeengekomen prioriteits- en aandachtsgebieden.[[80]](#footnote-80)

Het is mogelijk dat tijdens een (her)inspectie meerdere (soorten) overtredingen geconstateerd worden. Het beleid is dan als volgt. Alle overtredingen worden *vastgelegd*. Er wordt een maximum van vijf punitieve overtredingen gesteld voor de tenlastelegging (niet per overtreder, maar per locatie). De ernst van de overtreding en de mate van bewijsbaarheid spelen een belangrijke rol bij het bepalen welke overtredingen worden gekozen bij de tenlastelegging. De overtredingen die niet bij de tenlastelegging worden genoemd, worden kort omschreven en bij de tenlastelegging gevoegd. Het kan dus zo zijn dat er sprake is van meerdere overtredingen op verschillende locaties, die begaan zijn door één overtreder. Er worden dan op elke locatie voor maximaal 5 overtredingen gesanctioneerd (voor zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke maatregelen). Vervolgens wordt de overtredingsklasse vastgesteld per overtreding zoals genoemd in het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen (klasse A t/m D). Indien er meerdere overtredingen uit verschillende overtredingsklassen worden vastgesteld, wordt er gekeken naar de samenhang tussen de feiten. Hoofdregel is dat er een Rapport van Bevindingen (hierna: RvB) of proces-verbaal wordt opgesteld, tenzij uit de samenhang van de feiten blijkt dat een lichtere interventie gepaster is. Verder mag er geen samenhang zijn tussen de toezichthoudende rol van de NVWA en bevindingen vanuit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid[[81]](#footnote-81). Bij constatering van een overtreding wordt een melding gedaan bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO), dit heeft geen bestraffend karakter (en is er dus geen sprake van een dubbele sanctie). De NVWA kan kiezen uit verschillende soorten interventies: sanctionerende interventies (bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking, straf door strafrechter) en corrigerende interventies (waarschuwen, schorsen van vergunning, bepaalde verboden of verplichtingen). De soorten interventies zijn uitgewerkt in het interventiebeleid. Verder kan de NVWA een her-inspectie houden als bedoeld in verordening (EG) nr. 882/2004[[82]](#footnote-82), die volgt op een eerdere inspectie waarbij een eerdere overtreding is geconstateerd. Er wordt gecontroleerd of er afdoende corrigerende maatregelen zijn genomen of om de omvang van een probleem vast te stellen. Zo een her-inspectie is retribueerbaar op grond van de regeling NVWA tarieven[[83]](#footnote-83).

*Vormen van toezicht*

In het onderhavige boetebesluit gaat het om toezicht als omschreven in hoofdstuk 5, afdeling 5.2 van de Awb, nader toegelicht in paragraaf 3.3 van het onderzoeksrapport (rollen en bevoegdheden inspecteurs NVWA). Er zijn twee soorten toezicht: regulier toezicht en frequent toezicht. Het Interventiebeleid geeft aan dat er sprake is van regulier toezicht bij risicobeoordeling, voorgeschreven steekproeven of naar aanmelding van signalen uit de samenleving. In het boetebesluit gaat het om regulier toezicht omdat de inspectie plaats heeft gevonden op grond van een risico-verkennend onderzoek. Frequent toezicht wordt toegepast bij een verhoogd risico of verscherpt toezicht bij niet-naleving van de wet- en regelgeving, maar daar is in dit geval geen sprake van.

*Bevoegdheid inspecteurs*

De toezichthouder die de feiten en omstandigheden behorend bij een overtreding constateert, communiceert deze naar de onder toezicht gestelde. De onder toezicht gestelde legt dit vervolgens weer vast in het NVWA informatiesysteem. Dit beleid is overeenkomstig Art. 10:3 lid 4 Awb en Memorie van toelichting bij 4e tranche Awb, gericht op de scheiding tussen degene die een rapport opmaakt en degene die een punitieve sanctie oplegt.[[84]](#footnote-84) De daadwerkelijke oplegging van de maatregelen vindt niet plaats door de toezichthouder zelf. De bestuursrechtelijke maatregel wordt, tenzij de wet anders aangeeft, opgelegd door de Minister, de Inspecteur-Generaal NVWA of zijn gemandateerden.

*Bijzondere situaties*

Hoofdregel is dat er niet van het interventiebeleid wordt afgeweken. Afwijken is enkel toegestaan indien de wet dat voorschrijft, het OM dat beslist of de NVWA gezien de specifieke feiten en omstandigheden daartoe genoodzaakt is. De noodzaak wordt bepaald door de IG NVWA of het afdelingshoofd op wiens taakgebied de zaak betrekking heeft, in aansluiting op het Besluit mandaat, volmacht en machtiging van de IG NVWA. In dit besluit staan de taken en aangelegenheden van de IG en eventueel de plaatsvervangende IG omschreven. Afwijken van het interventiebeleid is dus alleen mogelijk, mits gemotiveerd en schriftelijk vastgelegd (bijvoorbeeld in het RvB). Voor meer informatie over het interventiebeleid bij bijzondere situaties wordt verwezen naar het interventiebeleid van de NVWA[[85]](#footnote-85).

**3.4.2 Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen NVWA**

In het Algemeen Interventiebeleid staat uiteengezet welke interventiemaatregelen door de NVWA kunnen worden ingezet. In geval van afwijkingen wordt het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen gevolgd. De wettelijke basis van het Specifiek Interventiebeleid is de Wet dieren, Besluit diergeneesmiddelen, Regeling diergeneesmiddelen, Besluit houders van dieren, Regeling houders van dieren, Besluit diergeneeskundigen en ten slotte de Regeling diergeneeskundigen. Het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen bestaat uit twee onderdelen: het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen en een leeswijzer. In het eerste onderdeel is schematisch het volgende opgenomen: de omschrijving van de overtreding, wet/besluit/regeling, product/bedrijf, norm, omschrijving afwijking/overtreding, interventiegrens, motivatie voor categorie indeling, categorie Wet dieren, interventies, follow-up na overtreding en eventuele opmerkingen. De leeswijzer spreekt voor zich. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen[[86]](#footnote-86).

**3.5. Deelconclusie**

De controlerende instantie omtrent het veterinair antibioticumbeleid is de NVWA. In het onderzoeksrapport gaat het om een bestuurlijke boete die aan de dierenarts is opgelegd door de Staatssecretaris van Economische Zaken op grond van art. 8.7 Wet dieren.

Uit bovenstaande paragrafen is gebleken dat de toezichthouder zich dient te houden aan de formele aspecten om een bestuurlijke boete op te kunnen leggen. De toezichthouder is tevens verplicht om zich binnen zijn rollen en bevoegdheden te houden zoals gesteld in de art. 5:11 tot en met art. 5:20 Awb. Ook hebben de toezichthouders van de NVWA een Algemeen en Specifiek Interventiebeleid waarin ieder handhavingsinstrument staat dat de NVWA kan gebruiken om naleving van wettelijke voorschriften te bevorderen. De NVWA dient bij het bepalen van de juiste interventie rekening te houden met de ernst, omvang en het karakter van de overtreding, de feiten en omstandigheden waaronder de overtreding is begaan, de voorgeschiedenis van degene die met een interventie te maken krijg en het subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel. Om tot een beantwoording van de centrale vraag te komen, dient het onderhavige boetebesluit getoetst te worden aan bovenstaand juridisch sanctiekader. Op deze manier wordt duidelijk of de toezichthouders zich aan de relevante wet- en regelgeving hebben gehouden.

**Hoofdstuk 4:** Is er strijdigheid te vinden tussen de boete die is opgelegd door de Staatssecretaris van Economische Zaken en de relevante wet- en regelgeving en het sanctiekader van de NVWA betreft het toepassen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in veehouderij?

**4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt het Rapport van Bevindingen[[87]](#footnote-87), onderliggend aan het boetebesluit, uiteengezet en getoetst aan de relevante wet- en regelgeving. Om te beginnen wordt de kern van bevindingen uit het Rapport van Bevindingen, in samenhang met het boetebesluit, omschreven. Vervolgens wordt dit getoetst aan de formele aspecten. Hierna komt er een materiële toetsing aan bod waarin als eerst de juridische grondslag van de boete wordt getoetst aan de huidige wet- en regelgeving uit hoofdstuk 2. Verder wordt het boetebesluit en RvB getoetst aan de rollen en bevoegdheden van de inspecteurs en het Algemeen en Specifiek Interventiebeleid (Diergeneesmiddelen) van de NVWA zoals omschreven in hoofdstuk 3. Ook worden de overige bevindingen omtrent het boetebesluit omschreven en onderverdeeld in de handelwijze van de dierenarts, de NVWA, de Wet dieren in de praktijk en het vergelijken van de juridische grondslag uit de UDD-regeling van 2014 met de UDD-regeling uit 2017. Daarna komt de rechtsbescherming van de dierenarts aan bod. Ten slotte is er een deelconclusie geformuleerd.

**4.2 Grondslagen van het boetebesluit en het Rapport van Bevindingen**

In navolging van de inspectie op 25 oktober 2015 heeft een dierenarts op 10 maart 2017 wegens overtreding van de Wet dieren een boete opgelegd gekregen van €5.000,- naar aanleiding van het toezicht op de bedrijfsactiviteiten van zijn bedrijf. Het afleveren van UDD-gekanaliseerde diergeneesmiddelen aan een houder van dieren, in strijd met de UDD-regeling, is beboetbaar op grond van de Wet dieren. De bestuurlijke boete van €5.000,- is aan de dierenarts opgelegd voor het niet naleven van de volgende artikelen: art. 2.19 lid 1 en lid 2 Wet dieren, art. 5.8 onder c van Besluit diergeneesmiddelen in relatie tot art. 2.17 en art. 2.18 tweede lid aanhef en verder onder b in samenhang met bijlage 1 onder 5, aanhef en verder onder k en de UDD-regeling. De uitwerking van deze artikelen zijn reeds eerder in het juridisch kader (in hoofdstuk 2) uiteengezet en geven kort gezegd aan dat een houder van dieren bevoegd is om antimicrobiële diergeneesmiddelen toe te passen, mits voldaan aan de voorwaarden uit de UDD-regeling.

De NVWA heeft ambtshalve getoetst of de overtreding in aanmerking komt voor toepassing van een verdubbeling of halvering van de boete op grond van art. 2.3 van het Besluit. De risico’s of gevolgen van de begane overtreding voor de volksgezondheid, diergezondheid, dierenwelzijn of milieu zijn niet zodanig dat er aanleiding is om af te wijken van het standaardboetebedrag dat bij deze overtreding hoort.

*Aanleiding inspectie*

De NVWA heeft risicogericht verkennend onderzoek gedaan naar het afleveren van antibiotica aan melkveebedrijven. De NVWA heeft een aantal dierenartsen geselecteerd die veel antibiotica geleverd hebben voor de behandeling van melkgevende runderen, geselecteerd op het gebruik van mastitis preparaten en droogzetters. Per dierenarts zijn drie bedrijven met wie zij een diergeneeskundige overeenkomst hadden gesloten. Deze drie melkveebedrijven hebben een 1-op-1 relatie met de dierenarts. De volgende melkveebedrijven zijn geselecteerd:

1. Melkveebedrijf A
2. Melkveebedrijf B
3. Melkveebedrijf C, locatie 1 en 2

*Bevindingen NVWA*

Het lijkt dat het boetebesluit is opgelegd op basis van vier bevindingen. In het RvB zijn echter meer bevindingen geconstateerd. Ter volledigheid zijn de overige bevindingen in de bijlage[[88]](#footnote-88) verwerkt. Bij alle drie de melkveebedrijven zijn kernachtig de volgende bevindingen geconstateerd:

* Bevinding 1: de melkgevende runderen worden behandeld met droogzetters, terwijl het celgetal van deze dieren beneden het celgetal zit dan het celgetal zoals aangegeven in het BBP;
* Bevinding 2: met betrekking tot het gebruik van mastitispreparaten wordt de medicatie niet gebruikt conform de handelsvergunning. De runderen worden langer behandeld dan de voorgeschreven drie dagen;
* Bevinding 3: er zijn geen verslagen opgesteld van de periodieke bedrijfsbezoeken;
* Bevinding 4: er zijn geen verbeteringsmaatregelen en actiepunten opgenomen in de bedrijfsdossiers ter verbetering van de diergezondheidssituatie.

**4.3 Formele toetsing**

De formele toetsing is gericht op de totstandkoming van het boetebesluit. Volgens het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA wordt na de inspectie en het geven van de cautie, het RvB en de verklaring van de verdachte beoordeeld door het NVWA Team Bestuurlijke Maatregelen van de afdeling Bestuurlijke & Juridische zaken. Dit is een onafhankelijke afdeling van de NVWA die handelt namens de Minister van Economische Zaken. Indien het RvB aanleiding geeft om over te gaan tot het opleggen van een boete, wordt de ondernemer daarvan in kennis gesteld door een voornemen van boeteoplegging. De ondernemer krijgt dan de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. In een enkel geval geeft de zienswijze aanleiding om af te zien van de boete. De NVWA heeft aan alle stappen voldaan, behalve de cautie bij melkveehouder C (locatie 1 en 2):

* Inspectie: 8 juli 2016;
* Cautie:   
  - Melkveebedrijf A: 21 juni 2016  
  - Melkveebedrijf B: 21 juni 2016  
  - Melkveebedrijf C (locatie 1 en 2): er is *geen cautie* gegeven
* Rapport van Bevindingen: 3 november 2016;
* Zienswijze: 13 februari 2017;
* Boetebeschikking: 10 maart 2017;

Opmerkelijk is dat op het moment van inspectie (8 juli 2016), de oude UDD-regeling uit 2014 nog gold, terwijl de boeteschikking is opgelegd in maart 2017. Vanaf 1 januari 2017 is de UDD-regeling geëvalueerd. In dit tijdsbestek zit de overgang van de oude regeling uit 2014 naar de geëvalueerde regeling van 2017. De bevinding van de NVWA heeft plaatsgevonden op een tijdstip dat er nog sprake was van een evaluatie periode van de nieuwe UDD-regeling. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 4.5.2.

*Vaststellen van de bestuurlijke boete*

Onze Minister stelt op grond van art. 8.2 lid 1 Wet dieren bij besluit ambtenaren en andere personen aan om toezicht te houden op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet, in dit geval de NVWA. Met betrekking tot het onderhavige boetebesluit heeft Onze Minister op grond van art. 8.7 Wet dieren de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen. De hoogte van deze bestuurlijke boete wordt bepaald door art. 8.8 lid 1 Wet dieren waarin staat dat bij of krachtens AMvB regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd. De Minister van Economisch Zaken heeft in het onderhavige boetebesluit een bestuurlijke boete opgelegd van €5.000,- (categorie 4) aan de dierenarts op grond van art. 2.2 lid 1 onder d Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren jo. art. 1.2 en de Bijlage als bedoeld in art. 1.2 van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren. In de Bijlage staat welke categorie boete van toepassing is bij welke overtreding. De NVWA heeft aangegeven geen aanleiding te hebben om af te wijken van het standaardboetebedrag dat bij deze overtreding hoort. Verder is er van strafrechtelijke handhaving geen sprake.

*Tussenconclusie*

Met betrekking tot de formele toetsing zijn er een aantal gebreken geconstateerd. Ten eerste is er geen cautie verricht bij melkveebedrijf C (locatie 1 en 2). Daarnaast is het opmerkelijk dat de bevinding van de NVWA heeft plaatsgevonden op een tijdstip dat er nog sprake was van een evaluatieperiode van de nieuwe UDD-regeling in 2017. In het kader van het rechtszekerheidsbeginsel is deze bevinding een kwalijke zaak. De regeling die de dierenarts behoort na te leven is onduidelijk en bevat knelpunten. Op deze wijze weet de dierenarts niet waar hij aan toe is. Verder was de Staatssecretaris van Economische Zaken bevoegd om een bestuurlijke boete op te leggen aan de dierenarts, maar hij heeft niet gemotiveerd waarom hij heeft gekozen voor categorie 4 (€5.000,-). Hiermee is in strijd gehandeld met het motiveringsbeginsel. Het ontbreken van de cautie heeft conform rechtsoverweging 4.3.7 in het bestuursrecht tot gevolg dat wilsafhankelijk materiaal, ongeacht of dit (onder dwang) in het op toezicht dan wel het op boeteoplegging gerichte stadium van het onderzoek is verkregen, niet als bewijsmiddel mag meewerken, wanneer aan de verhoorde persoon uiteindelijk een boete wordt opgelegd.[[89]](#footnote-89)

**4.4 Materiële toetsing**

Bij de materiële toetsing wordt gekeken of de juridische grondslagen van het onderhavige boetebesluit overeenkomen met de bevindingen zoals gesteld in het RvB. Hierbij wordt onderzocht of de rechtsgrondslag van de boete juist is en of de juiste artikelen zijn aangehaald. Voor een overzicht hiervan wordt verwezen naar het schema in de bijlage.[[90]](#footnote-90) Melkveehouder A en B worden langs elkaar gebruikt vanwege het feit dat de geconstateerde bevindingen bij de melkveehouder hetzelfde zijn en de juridische grondslagen, genoemd door de NVWA, ook hetzelfde zijn.

Uit de materiële toetsing blijkt dat de bevindingen, met de daarbij behorende juridische grondslag gesteld door de NVWA (in het RvB), in het algemeen overeenkomt met de eigen bevindingen. Er vallen echter een aantal zaken op, deze zijn als volgt.

* Ten eerste is bij melkveebedrijf A, B en C de juridische grondslag bij bevinding 2 met betrekking tot het langer doorbehandelen van mastitispreparaten, niet te herleiden. Uit eigen onderzoek blijkt dat de veehouder in strijd zou hebben gehandeld met onderdeel 3 van de UDD-regeling jo. art. 1.28 lid 2 Besluit houders van dieren, waarin staat dat een houder van dieren overeenkomstig het BGP en het BBP handelt dat met hem is opgesteld, tenzij een diergeneeskundige noodzaak vereist dat hiervan wordt afgeweken. In de handelsvergunning (en hoogstwaarschijnlijk ook het bedrijfsdossier) staat opgenomen dat de veehouder het diergeneesmiddel toepast conform de registratiebeschikking waarin de dosering en handelsduur staat omschreven. Ook is het niet gebruiken van diergeneesmiddelen volgens de bijsluiter strijdig met de GVP. In de KNMvD Richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen, staat dat afwijken van de dosering en de behandelduur - zoals vermeld op de registratiebeschikking (SPC[[91]](#footnote-91)) - wettelijk is verboden.
* Ten tweede heeft de NVWA bij melkveehouder C (locatie 1 en 2) een (slordigheid)fout gemaakt met betrekking tot de genoemde juridische grondslag. Een overige bevinding (zoals genoemd in bijlage 7) heeft betrekking op het meer op het bedrijf aanwezig hebben van het diergeneesmiddel Albiotic Formula, dan toegestaan. De melkveehouder zou volgens de NVWA in strijd hebben gehandeld met onderdeel 6 onder 4 van de UDD-regeling. Deze juridische grondslag klopt echter niet bij de bevinding. De grondslag die hierbij hoort, moet zijn onderdeel 6 onder 5.
* Ten derde lijkt de juridische grondslag van de NVWA onvolledig. De juridische grondslag van de NVWA, met betrekking tot bevinding 3 en 4 (verslaglegging), klopt ten aanzien van de eigen bevindingen maar naar eigen inzicht hoort hier strijdigheid met GVP ook nog bij. Het nemen of doen nemen van preventieve (hygiënische) maatregelen, evaluatie en verslaglegging en het opstellen van verklaringen valt onder de GVP.
* Melkveehouder B voldoet niet aan de criteria voor laag structureel gebruik omdat de VBI van het tweede kwartaal van 2016 nog te hoog is. De dierenarts heeft in een gesprek met de opdrachtgever aangegeven dat dit te maken heeft met het feit dat er op dit bedrijf geen jongvee aanwezig is waardoor de noemer (totaal gewicht vee in kg bedrijf) lager is dan op bedrijven waar wél jongvee aanwezig is. De berekeningsmethode van de SDa[[92]](#footnote-92) is volgens de dierenarts dan ook onjuist. Bij jongvee wordt namelijk weinig tot geen antibiotica gebruikt en de benchmarkwaarde wordt bepaald aan de hand van het gemiddelde van bedrijven waar wel jongvee aanwezig is. Dit geeft een vertekend beeld af, want zou op dit bedrijf jongvee aanwezig zijn, dan voldoet het bedrijf waarschijnlijk wél aan criteria structureel laag gebruik. De noemer wordt dan 1/4e tot 1/3e hoger. Hiermee verkrijgt melkveehouder B vrijstellingen en vervalt de verplichting op grond van onderdeel 6 lid 1 onder a van de UDD-regeling voor het noemen van verbeteringsmaatregelen en actiepunten in het bedrijfsdossier ter verbetering van de diergezondheidssituatie. De grondslag met betrekking tot bevinding 4 vervalt.
* Ten slotte komt melkveebedrijf C, met betrekking tot het noemen van verbeteringsmaatregelen en actiepunten in het bedrijfsdossier, ook in aanmerking voor vrijstelling overeenkomstig onderdeel 9 jo. onderdeel 6 lid 1 sub a van de UDD-regeling omdat er op het bedrijf sprake is van laag structureel gebruik. Hier heeft de NVWA, dan wel de Staatssecretaris van Economische Zaken geen rekening mee gehouden. Ook voor melkveehouder C vervalt de grondslag met betrekking tot bevinding 4.

**4.4.1 Boetebesluit en RvB toetsen aan rollen en bevoegdheden van de NVWA**

De NVWA kan de rol van toezichthouder op zich nemen conform art. 5:11 tot en met art. 5:20 Awb maar tevens ook de rol als opsporingsambtenaar vervullen op grond van art. 18 tot en met art. 26 Wet op de Economische Delicten. De toezichthouder heeft in het boetebesluit zijn hoedanigheid aangetoond door middel van een legitimatiebewijs. De toezichthouder heeft de rol van opsporingsambtenaar niet op zich hoeven nemen en was bevoegd om de volgende aspecten te onderzoeken: de zorgvuldige toepassing en/of aflevering van UDD gekanaliseerde diergeneesmiddelen door de onderhavige dierenarts, voldoen aan de voorwaarden met betrekking tot de toepassing en aflevering van 1e, 2e en 3e keuze antibiotica, bezoekfrequentie, verslaglegging en de BGP en de BBP. Vervolgens hebben zij inzage gevraagd van de volgende gegevens die betrekking hebben op het jaar 2015 van de genoemde melkveebedrijven: visitebrieven, logboekformulieren, gegevens afkomstig uit Medirund, uitslagen van bacteriologische onderzoeken en antibiogrammen, bedrijfsbehandelplannen 2015/2016 en bedrijfsgezondheidsplannen 2015/2016. De toezichthouders hebben deze gegevens op 11 april 2016 in ontvangst genomen. De toezichthouder was bevoegd om deze zakelijke gegevens en bescheidenen van de dierenarts op te vragen en in te zien overeenkomstig art. 5:17 Awb. Hij was tevens bevoegd conform art. 5:16 Awb om de dierenarts en bedrijfsleider inlichtingen te vorderen door ze te verhoren. De toezichthouder heeft bij melkveebedrijf C, locatie 1 en 2 echter geen cautie gegeven en bij de overige melkveebedrijven wel. De toezichthouder was hiertoe verplicht conform art. 5:10a Awb jo. art. 6. EVRM.

**4.4.2 Boetebesluit en Rapport van Bevindingen toetsen aan Algemeen interventiebeleid**

De overtredingen zijn vastgesteld op basis van regulier toezicht. De overtredingen zijn tevens besproken met het bedrijf. De bestuurlijke boete is opgelegd overeenkomstig art. 8.7 Wet dieren waarin staat dat Onze Minister een overtreder een bestuurlijke boete van €5.000,- op kan leggen. De hoogte van de boete is vastgesteld conform art. 2.2 lid 1 onder d van het Besluit handhaving en overige zaken Wet dieren in samenhang met art. 1.2 en de bijlage van de Regeling handhaving en overige zaken Wet dieren. Strafrechtelijke handhaving komt hier niet aan bod. De bestuursrechtelijke maatregel wordt opgelegd door de Minister. Verder gaat het hier niet om een bijzondere situatie waardoor de NVWA mogelijk van het interventiebeleid kan afwijken. Nog relevant is dat de NVWA bij het opleggen van maatregelen conform het Algemeen Interventiebeleid, ervoor kiest om maximaal vijf overtredingen ten laste te leggen. Dit geldt niet per persoon maar per locatie. In het onderhavige boetebesluit gaat het om vier locaties. Er mag dus per bedrijf voor vijf overtredingen worden gesanctioneerd. Welke overtredingen dat zijn, wordt bepaald door de ernst van de overtreding en de mate van bewijsbaarheid. De overige vastgestelde overtredingen worden kort omschreven en bij de tenlastelegging gevoegd.[[93]](#footnote-93) Dit is niet toegepast op het onderhavige boetebesluit vanwege de hoeveelheid geconstateerde bevindingen:

* Melkveebedrijf A

Hier zijn 12 bevindingen/overtredingen geconstateerd.

* Melkveebedrijf B

Hier zijn 10 bevindingen/overtredingen geconstateerd.

* Melkveebedrijf C, locatie 1

Hier zijn 12 bevindingen/overtredingen geconstateerd.

* Melkveebedrijf C, locatie 2

Hier zijn 8 bevindingen/overtredingen geconstateerd.

De toezichthouders hebben de bevindingen na inspectie teruggekoppeld naar de dierenarts in het Rapport van Bevindingen, de basis voor het opleggen van een corrigerende bestuurlijke interventie. Hierin staan de wettelijke voorschriften van de overtredingen uitgelegd ter bevordering van de naleving hiervan (nalevingshulp). Echter hebben zij dit onvolledig gedaan want het is niet duidelijk is of de boete gebaseerd is op een bevinding of een overtreding; dit is moeilijk te onderscheiden. Regelmatig wordt er gesproken over een ‘normale’ bevinding bijvoorbeeld dat er door de dierenarts geëvalueerd en verslag is gedaan. Het is niet herleidbaar op basis waarvan de boete is gebaseerd. De NVWA had duidelijk en volledig moeten aangegeven welke bevindingen/overtredingen tot het opleggen van een bestuurlijke boete heeft geleid. Bovendien is hierdoor niet controleerbaar of de boete gebaseerd is op maximaal vijf overtredingen per locatie. De toezichthouders hebben zich dus niet aan het Algemeen Interventiebeleid gehouden.

**4.4.3 Boetebesluit en Rapport van Bevindingen toetsen aan Specifiek interventiebeleid**

Uit het Specifiek Interventiebeleid blijkt dat het gaat om overtredingen uit categorie B op basis van regulier toezicht. De motivatie hiervoor is het risico voor de volksgezondheid of veiligheid van de mens. De genoemde interventies zijn: Rapport van Bevindingen, Corrigerende Interventie, nalevingshulp[[94]](#footnote-94) en vastleggen in dossier. De follow-up na een geconstateerde overtreding is zo snel mogelijk een her-inspectie doen op het bedrijf en eventueel een corrigerende interventie. Indien bij herhaling geen verbetering is geconstateerd wordt er een ‘hard-waar-het-moet’ traject gestart. Waar dit traject verder op duidt is onduidelijk. Vermoedelijk wordt hier strafrechtelijke handhaving mee bedoeld. Bij het controleren van de (wijze van) handhaving door de NVWA (aan de hand van het Specifiek Interventiebeleid) wordt gekeken naar de art. 2.19 lid 1 en lid 2 Wet dieren met betrekking tot het afleveren van UDD gekanaliseerde diergeneesmiddelen. Dit is het basisartikel waarop de boete is gebaseerd. Bij opmerkingen staat: tuchtrechtelijke handhaving en gelet op de ernst en/of de omvang van de overtreding, mogelijk strafrechtelijke afdoening (genoemd onder tabelnummer G2.26 en G2.27). Opmerkelijk is dat de bestuurlijke boete hierbij niet genoemd staat.

*Tussenconclusie*

Bij de materiële toetsing is geconstateerd dat de NVWA in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel vanwege het feit dat de juridische grondslagen onjuist of onvolledig zijn genoemd. De NVWA heeft hierbij tevens slordigheidsfouten gemaakt. Verder komen melkveehouder B en C in aanmerking voor vrijstellingen voor het noemen van een reductiedoelstelling die gekoppeld is aan maatregelen in het bedrijfsdossier conform onderdeel 9 jo. onderdeel 6 lid 1 sub a van de UDD-regeling. Zoals eerder genoemd heeft de NVWA bij melkveehouder C (locatie 1 en 2) geen cautie gegeven. Ook heeft de NVWA heeft onduidelijk aangegeven of er sprake is van een bevinding of een overtreding. Hierdoor is niet herleidbaar op basis waarvan de boete is gebaseerd. Dit is noodzakelijk om te beoordelen of de NVWA heeft beboet op maximaal vijf overtredingen per locatie. Hierbij is in strijd gehandeld met het Algemeen Interventiebeleid.

Bovendien staat het opleggen van een bestuurlijke boete niet genoemd in het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen bij de betreffende juridische grondslag (art. 2.19 lid 1 en 2 Wet dieren met betrekking tot UDD-gekanaliseerde diergeneesmiddelen).

**4.5 Overige bevindingen**

In deze paragraaf worden de overige bevindingen uit het onderhavige boetebesluit en het Rapport van Bevindingen genoemd, onderverdeeld in de bevindingen omtrent de handelwijze van de dierenarts, de NVWA, de Wet dieren en het vergelijken van de juridische grondslag van de UDD-regeling uit 2014 en 2017.

**4.5.1 Handelwijze van de dierenarts**

Met betrekking tot de handelwijze van de dierenarts vallen een aantal zaken op. De dierenarts houdt zich bij alle melkveebedrijven niet aan de verplichting verslaglegging zoals genoemd in onderdeel 5 lid 2 sub b van de UDD-regeling. De dierenarts is verplicht om na het bedrijfsbezoek een verslag te maken. Verder heeft de dierenarts in een gesprek[[95]](#footnote-95) met de opdrachtgever aangegeven dat de NVWA niet weet waar ze het over hebben. De ambtenaren die bij hun op inspectie komen hebben geen verstand van diergeneeskunde en kunnen hier dan ook geen oordeel over vellen. Hij geeft aan dat de wijze waarop hij heeft gehandeld de wijze is waarop een goed arts zou hebben gehandeld. Ook geeft hij aan dat de dierenartsen zich onbegrepen en gecriminaliseerd voelen. De dierenartsen stellen zich terughoudend op en zetten niets meer op papier met de achterliggende gedachte dat de NVWA alles tegen ze gebruiken.

**4.5.2 Handelwijze NVWA en Staatssecretaris van Economische Zaken**

De regelgeving en wijzigingen omtrent de UDD-regeling hebben veel onduidelijkheid met zich meegebracht. De inspectie heeft plaatsgevonden in 2016, toen de UDD-regeling uit 2014 nog gold, terwijl de boete is opgelegd in 2017. In dit tijdsbestek zit de overgang van de oude regeling uit 2014 naar de geëvalueerde regeling van 2017. De Staatssecretaris was op de hoogte van het feit dat de UDD-regeling uit 2014 erg onduidelijk was en er veel knelpunten zijn. Dit blijkt onder meer uit de Kamerbrief van 19 februari 2016[[96]](#footnote-96) over de aanpak van tweedekeusmiddelen in de UDD-regeling en de website van KNMvD[[97]](#footnote-97). In het kader van de rechtszekerheid was de Staatssecretaris dus op de hoogte van het feit dat er knelpunten waren omtrent de UDD-regeling en het feit dat per 1 januari 2017 een nieuwe regeling intrad. Toch is er beboet in de periode dat de oude, onduidelijke UDD-regeling uit 2014 nog gold. De bevinding van de NVWA heeft plaatsgevonden op een tijdstip dat er nog sprake was van een evaluatie periode van de nieuwe UDD-regeling. De eerste vaststellingen en besluiten werden besproken en vastgelegd in dezelfde tijdsperiode. Een evaluatieperiode waarvan je niet zou verwachten dat in deze mate handhavend zou worden opgetreden. De dierenarts weet op deze wijze niet welke regels hij moet naleven; moet hij de slechtwerkende UDD-regeling volgen of handelen op basis van zijn eigen professionaliteit?

Verder wordt de dierenarts verweten dat hij, met betrekking tot het onjuist gebruik van mastitispreparaten, de runderen te lang heeft doorbehandeld. De NVWA stelt dat de bacterie Staphylococcus aureus niet uit bacteriologische onderzoeken blijkt en langer behandelen dus niet mocht. In de visitebrief (13-02-2015) van de dierenarts aan de melkveehouders staat dat, in afwijking van de handelsvergunning, advies wordt gegeven voor het afwijken van de behandeling van mastitis, omdat er sprake is van streptokokken en stafylokokken problematiek. Hiervan is volgens de dierenarts bekend en wetenschappelijk onderzocht dat langer behandelen beter is. De dierenarts adviseert dit in aanvulling op het BBP. De NVWA heeft het hier niet bij het juiste eind. Ten eerste staat in de bijsluiter van het diergeneesmiddel Avuloxil[[98]](#footnote-98) dat het rund behandeld moeten worden met intervallen van 12 uur gedurende 3 opeenvolgende melkbeurten. In geval van infecties veroorzaakt door Staphylococcus aureus kan *een langere antibacteriële therapie* nodig zijn. Daarom dient de totale behandelduur bepaald te worden door de dierenarts maar dient wel voldoende lang te zijn om er zeker van te zijn dat de infectie volledig verdwenen is.

Daarnaast blijkt – uit een mail van een deskundige van de Faculteit Diergeneeskunde - dat de dierenarts langer had mogen doorbehandelen. De bacterie Staphylococcus aureus komt namelijk voor in de mix van Staphylococcen (mix met enkele E. Coli). Dit is de laatste uit ondergenoemde rij. Uit de tabel uit het RvB (p. 18) blijkt dat er meerdere keren sprake is van Streptococcen SPP en Staphylococcen, maar niet van Staphylococcus aureus. De mogelijkheid bestaat dat Staphylococcus onder een van die andere genoemde bacteriën valt.

* Streptococcen SPP (mix met CNS +++)
* Staphylococcen (CNS, mix met enkele Streptococcen SPP.)
* Bacillus SPP.
* Staphylococcen (CNS)
* Streptococcen SPP (mix met CNS en enkele E. Coli)
* Staphylococcen (Mix met enkele E. Coli)

De deskundige heeft aangegeven dat het geslacht Staphylococcus bacteriën zijn die behoren tot de familie Staphylococcaceae. Het geslacht heeft ongeveer 20 soorten stafylokokken en één daarvan is Streptococcus aureus. De Staphylococcus aureus bacterie is een soort van de Staphylococcen soort. Streptococcen, Bacillus en E. Coli zijn compleet andere bacteriën. Staphylococcen aureus is een coagulase positieve bacterie (dus niet CNS: coagulase negatief). De mail van de deskundige is opgenomen in de bijlage[[99]](#footnote-99).

Mocht de deskundige nou ongelijk hebben, had de dierenarts alsnog mogen afwijken van de behandelduur op basis van zijn professionele autonomie, mits dit noodzakelijk wordt geacht door de dierenarts. Hij heeft in onderstaande visitebrief uit het RvB, geadviseerd dat langer doorbehandelen noodzakelijk is, hoe het middel toegepast moet worden en waarom.

Bovendien heeft de dierenarts in deze visitebrief gemotiveerd waarom hij dit noodzakelijk acht.

Op dit bedrijf is sprake van een streptokokken en stafylokokken problematiek.

Van bovenstaande kiemen is bekend / wetenschappelijk onderzocht dat lang behandelen 3-6d in uier met mastitis preparaat, herhalingsgevallen voorkomt.

Ons advies / aanvulling op het bedrijfsbehandelplan is om uierontsteking langer te behandelen dan het behandelplan en de bijsluiter voorschrijven.

Dit betekent uierontsteking 3-6d in uier behandelen met injector voor geschreven op bedrijfsbehandelplan, en eventueel gedurende de eerste 4d de koe in de nek bij behandelen. Let op: dit betekent off-label use van mastitis injectoren.   
Minimale wachttijd melk is 7d

Minimale wachttijd vlees is 28d

Tenzij de bijsluiter een langere wachttijd voorschrijft.

Figuur 5. Visitebrief d.d. 13-02-2015 van dierenarts aan melkveehouders RvB(p. 17)

In het KNMvD Formularium Melkvee, die overigens geen juridische status heeft, staat het volgende: *‘’Voor langere behandeling dan de registratiebeschikking voorschrijft, is geen eenduidige wetenschappelijke onderbouwing. Bacteriologische genezing verloopt in veel gevallen sneller dan klinische genezing, maar is in een praktijksituatie niet te beoordelen. Op basis van therapie-evaluatie en/of bedrijfshistorie kan het noodzakelijk zijn om in individuele gevallen langer te behandelen dan de registratiebeschikking.[[100]](#footnote-100)* De dierenarts had dus ook conform het Formularium melkvee langer door mogen behandelen.

In het Formularium melkvee staat tevens het volgende: *het afwijken van dosering of behandelingsduur zoals vermeld in de registratiebeschikking is wettelijk verboden op grond van artikel 2.19 Wet Dieren. Het afwijken van de registratiebeschikking moet daarom alleen worden toegepast wanneer er sprake is van een valide wetenschappelijke onderbouwing. Wanneer een dierenarts in uitzonderingsgevallen afwijkt van de registratiebeschikking op een manier die niet in dit formularium beschreven is, dan is het advies de onderbouwing hiervan goed te documenteren in verband met mogelijke controles door handhavende instanties.[[101]](#footnote-101)* Concluderend dat de dierenarts hieraan heeft voldaan en per direct de grondslag van bevinding 2 vervalt. De NVWA heeft tijdens het beoordelen van het gebruik van mastitispreparaten in strijd heeft gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Verder is het onduidelijk of de boete gebaseerd is op een bevinding of een overtreding. Het RvB geeft van alles aan waardoor dit moeilijk te onderscheiden is. Regelmatig wordt er gesproken over een ‘normale’ bevinding bijvoorbeeld dat er door de dierenarts geëvalueerd en verslag is gedaan. Het voorgaande klemt temeer omdat er volgens het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA blijkt dat bij het opleggen van maatregelen er maximaal vijf overtredingen ten laste gelegd mogen worden. Dit geldt niet per persoon maar per locatie. In het onderhavige boetebesluit gaat het om vier melkveebedrijven en dus vier locaties. Per melkveebedrijf mag er dus voor vijf overtredingen worden gesanctioneerd. In de samenvatting van het RvB (hoofdstuk 5) staan bij alle vier de melkveebedrijven de volgende hoeveelheid bevindingen genoemd:

* Bij melkveebedrijf A zijn 12 bevindingen geconstateerd;
* Bij melkveebedrijf B zijn er 10 bevindingen geconstateerd;
* Bij melkveebedrijf C locatie 1 zijn er 12 bevindingen geconstateerd;
* Bij melkveebedrijf C locatie 2 zijn er 8 bevindingen geconstateerd;

Door het ontbreken van een juridische grondslag is echter onduidelijk of deze betrekking heeft op bovenstaande bevindingen een bevinding is of een overtreding. Het is dus niet herleidbaar op basis waarvan de boete is gebaseerd. De NVWA had duidelijk en volledig moeten aangegeven welke bevindingen/overtredingen tot het opleggen van een bestuurlijke boete heeft geleid.

Bovendien hebben de toezichthouders bij melkveehouder C (locatie 1 en 2) geen cautie gegeven. Bij alle andere melkveehouders hebben zij wel een cautie gegeven. De NVWA heeft hiermee art. 5:10a van de Awb en art. 6 EVRM geschonden. Indien sprake is van onrechtmatig verkregen bewijs, is het gebruik van zodanig bewijs in een bestuursrechtelijke procedure alleen dan niet toegestaan, indien het bewijs is verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat het gebruik van dit bewijs onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht. Hierbij wordt verwezen naar een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS)[[102]](#footnote-102). In dit geval is het bewijs verkregen met schending van het in art. 5:10a van de Awb neergelegde zwijgrecht, waarop melkveehouder C (locatie 1 en 2), gewezen dient te worden. Deze constatering druist in tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht. De cautie is een absoluut vereiste bij sancties met een bestraffingskarakter.

De NVWA heeft, met betrekking tot bevinding 1, aangegeven dat de melkgevende runderen worden behandeld met droogzetters, terwijl het celgetal van deze dieren beneden het celgetal zit dan het celgetal zoals aangegeven in het BBP. In het BBP staat opgenomen dat de veehouder de koeien pas mag droogzetten boven een celgetal van 50.000 en bij vaarzen boven de 150.000. Uit de verhoren van melkveehouder A blijkt dat hij de grenswaarden en celgetallen van 50.000 en 150.000 van koeien en vaarzen door elkaar heeft gehaald. Ook blijkt uit het verhoor dat de dierenarts met melkveehouder A heeft besproken dat de koeien en vaarzen niet mochten worden behandeld met een droogzetter onder de vereiste celgetallen. Op de website van de NVWA[[103]](#footnote-103) staat dat de veehouder en de dierenarts samen verantwoordelijk zijn voor het zorgvuldig en volgens de regels toepassen van antibiotica. Gesteld mag worden dat de veehouder verantwoordelijk is voor het hebben van een schriftelijke overeenkomst met een dierenarts, het hebben van een BGP en een BBP en zorg te dragen dat de dierenarts het bedrijf regelmatig bezoekt en evalueert. De dierenarts draagt verantwoordelijkheid voor de inhoud van BGP en een BBP. De veehouder is vervolgens weer verantwoordelijk voor het handelen conform het advies van de dierenarts en het treffen van preventieve maatregelen om de gezondheidssituatie op het bedrijf te verbeteren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de dierenarts in alle mogelijkheden heeft voldaan aan zijn verantwoordelijkheid als dierenarts door in het bedrijfsdossier op te nemen dat de veehouder pas mag droogzetten bij een celgetal van 50.000 (bij koeien) en een celgetal boven de 150.000 (bij vaarzen) en dit ook met de melkveehouder te bespreken. Gelet op bovenstaande omstandigheden is de veehouder verantwoordelijk voor het handelen volgens het advies van de dierenarts en niet de dierenarts. De stelling van de NVWA wat de dierenarts hiervoor verantwoordelijk is druist in tegen hetgeen zij stellen op hun eigen website. Hiermee vervalt de grondslag met betrekking tot bevinding 1.

Ten slotte komt melkveehouder C (locatie 1 en 2) in aanmerking voor laag structureel gebruik uit onderdeel 9 van de UDD-regeling. Er is sprake van laag structureel gebruik als zij zich ten minste zes opeenvolgende kwartelen in het streefgebied bevindt en het bedrijf zich daarna niet vier of meer opeenvolgende kwartalen in het signalerings- of actiegebied bevindt.[[104]](#footnote-104) Hiermee vervalt per direct de verplichting voor melkveehouder C voor het noemen van verbeteringsmaatregelen en actiepunten in het bedrijfsdossier conform onderdeel 6 lid 1 sub a van de UDD-regeling. Hetzelfde geldt voor melkveehouder B, maar daar is sprake van een onjuiste berekeningsmethode zoals omschreven in paragraaf 4.4. De NVWA heeft hier geen rekening mee gehouden in hun beoordeling. Hiermee vervalt voor melkveehouders B en D de grondslag voor bevinding 4. Hierbij wordt verwezen naar een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam[[105]](#footnote-105) met betrekking tot het opleggen van een bestuurlijke boete van €5.000,- aan een veehoudervoor het afleveren van een UDD-gekanaliseerd diergeneesmiddel. De rechter heeft de boete gehalveerd op grond van art. 2.3 lid 1 sub a Besluit diergeneesmiddelen vanwege het ontbreken van risico’s voor mens en dier. Hieruit kan opgemaakt worden dat – met betrekking tot het onderhavige boetebesluit – ook het risico voor mens en dier ontbreekt. De voedselveiligheid is namelijk niet in gevaar gebracht, de wachttermijn voor vlees/melk is niet verstreken en er is geen antibiotica in de voedselketen terecht gekomen. Bovendien zijn er meerdere grondslagen van het boetebesluit vervallen (zie bovenstaande constateringen) met als gevolg dat enkel de grondslag verslaglegging overblijft. In dat kader – en met inachtneming van de geringe risico’s voor mens en dier – is het buitenproportioneel om de dierenarts een boete van €5.000,- op te leggen.

**4.5.3 Wet dieren in de praktijk**

Uit de Wet dieren blijkt onduidelijk wanneer er bij een dierenarts en/of melkveehouder op grond van onderdeel 9 van de UDD-regeling sprake is van laag structureel gebruik. De NVWA verwijst hierbij naar de GVP: *“Overeenkomstig artikel 8.44 van de Wet dieren heeft de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde de Gids voor Goede Veterinaire Praktijk voor voedselproducerende dieren opgesteld en de daarmee verband houdende richtlijnen voor veterinair handelen en formularia voor diverse diersoorten.*

Volgens de KNMvD zijn de gidsen voor GVP: Europese Gids voor voedselproducerende dieren, KNMvD Gids voor voedselproducerende dieren, KNMvD gedragsstandaard, KNMvD Code voor Dierenarts en de KNMvD Richtlijnen. In voorgenoemde gidsen voor GVP wordt echter niets gezegd over laag structureel gebruik. Uit eigen onderzoek blijkt dat de website[[106]](#footnote-106) van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland hier meer duidelijkheid over geeft. Op deze website staan de gidsen voor GVP voor laag structureel gebruik voor varkenshouders, melkveehouders en kalverhouderij genoemd.

**4.5.4 Vergelijking juridische grondslag met UDD-regeling 2014-2017**

In deze paragraaf worden de gronden van het onderhavige boetebesluit getoetst aan de UDD-regeling uit 2014 en uit 2017 om te kijken of hier verschillen in te vinden zijn. Het RvB is namelijk opgesteld (naar aanleiding van de inspectie op 8 juli 2016) op basis van de oude UDD-regeling uit 2014, vervolgens is de boete opgelegd op 10 maart 2017, terwijl 1 januari 2017 de nieuwe en verbeterde UDD-regeling in werking is getreden. De mogelijkheid bestaat dat de juridische grondslag van het boetebesluit is vervallen door de evaluatie van de UDD-regeling per 1 januari 2017. De cliënt komt dan (in bezwaar) mogelijk in aanmerking voor nadeelcompensatie. Op het moment dat de dierenarts bezwaar indient bij het bestuursorgaan, zal het bestuursorgaan ex-nunc toetsen. Dit houdt in dat het bezwaarschrift op doelmatigheid en rechtmatigheid wordt getoetst en nieuwe wijzigingen zullen worden meegenomen. Bij ex-nunc toetsing wordt er gekeken naar de regels van nu. De betreffende juridische grondslagen uit de UDD-regeling van 2014 worden getoetst aan de grondslagen uit de UDD-regeling van 2017. Hierbij wordt verwezen naar de bijlage[[107]](#footnote-107). Hieruit kan geconcludeerd worden dat in bezwaar de rechter bij ex-nunc[[108]](#footnote-108) toetsing, niet tot een ander besluit zal komen ten aanzien van de geëvalueerde UDD-regeling. De juridische grondslag blijft hetzelfde.

*Tussenconclusie*

De NVWA heeft in strijd gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel vanwege het feit dat er handhavend wordt opgetreden in de evaluatieperiode van de UDD-regeling. De inspectie is geweest op het moment dat de oude, slechtwerkende UDD-regeling nog gold. Vervolgens is er een boete opgelegd op basis van de geëvalueerde UDD-regeling. Bovendien is onduidelijk wanneer een bedrijf in aanmerking komt voor vrijstellingen voor laag structureel gebruik. De NVWA verwijst in overeenstemming met art. 8:44 Wet dieren naar GVP, echter is hierin niets te vinden over de voorwaarden voor laag structureel gebruik.

Daarnaast heeft de NVWA in strijd gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel om de volgende redenen. Betreft het beoordelen van het (on)juist gebruik van mastitispreparaten heeft de dierenarts ten eerste conform de bijsluiter gehandeld. Ten tweede is – in tegenstelling tot de bevinding van de NVWA – de bacterie Staphylococcus aureus wél aangetoond uit bacteriologisch onderzoek en ten derde mag de dierenarts afwijken op basis van zijn professionele autonomie. Ook het RvB is onzorgvuldig tot stand gekomen. Het is onduidelijk of de boete gebaseerd is op een bevinding of een overtreding. Hierbij kan niet beoordeeld worden of de NVWA op basis van maximaal vijf overtredingen heeft gesanctioneerd. Bovendien hebben de toezichthouders van de NVWA geen cautie gegeven bij melkveehouder C (locatie 1 en 2). Melkveehouder B en C komen in aanmerking voor vrijstellingen omdat de bedrijven in aanmerking komen voor laag structureel gebruik. Ten slotte laat de NVWA de dierenarts opdraaien voor een handeling waarvoor de melkveehouder verantwoordelijk is. De NVWA heeft hier geen rekening mee gehouden in hun beoordeling.

De bevindingen met betrekking tot de materiële toetsing en de overige bevindingen aan de zijde van de NVWA zorgen ervoor dat er een andere beslissing moet komen. De bevindingen met betrekking tot de formele toetsing zijn vervelend, maar leidt materieel tot niets anders. De formele fouten kunnen hersteld worden.

**4.6. Rechtsbescherming**

Tegen overheids- en bestuurshandelen staat op grond van de Awb een weg van rechtsbescherming open. Om een beslissing aan te kunnen vechten bij het bestuursorgaan/de bestuursrechter moet er voldaan zijn aan vijf ontvankelijkheideisen: er moet een bezwaar- of beroepsbevoegdheid bestaan, de inhoud van het bezwaar- of beroepsschrift moet aan bepaalde eisen voldoen, de bezwaar- of beroepstermijn moet in acht worden genomen, de verplichte voorprocedure moet zijn gevolgd en het griffierecht moet zijn betaald.[[109]](#footnote-109) De laatste twee eisen zijn alleen vereist in de beroepsfase bij de bestuursrechter.

Allereerst gaat het in het onderhavige boetebesluit om een besluit in de zin van art. 1:3 Awb: *‘’een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijk rechtshandeling.’’* Een bestuursorgaan is een rechtspersoon krachtens publiekrecht ingesteld of een persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed overeenkomstig art. 1:1 lid 1 Awb. De Staatssecretaris van Economische Zaken is een bestuursorgaan van de Staat en de Staat is een rechtspersoon krachtens publiekrecht. De Staatssecretaris zelf is geen rechtspersoon krachtens publiekrecht. De Staatssecretaris is verantwoordelijk op grond van art. 1:1 lid 1 sub b Awb en dus met enig openbaar gezag bekleed. Verder is het besluit een publiekrechtelijke rechtshandeling op grond van art. 1:3 lid 2 Awb omdat het gaat om algemeen verbindende voorschriften (hierna: avv’s) die worden vastgesteld.

*Bezwaar- en beroepsbevoegdheid*

Er moet allereerst overeenkomstig art. 8:1 Awb sprake zijn van een belanghebbende: *‘’een betrokkene met een eigen, persoonlijk, objectief bepaalbaar, actueel en voldoende zeker, en rechtstreeks geraakt belang’’.* De dierenarts is individueel belanghebbende conform art. 1:2 Awb, het belang van de dierenarts is namelijk rechtstreeks bij het besluit betrokken; de dierenarts krijgt een bestuurlijke boete opgelegd voor het niet naleven van de UDD-regeling. Het besluit, de bestuurlijke boete, is rechtstreeks aan hem gericht. Door in bezwaar of beroep te gaan heeft de dierenarts belang bij het resultaat van de procedure (*procesbelang*).

*Inhoud bezwaar- en beroepsschrift*

De dierenarts kan schriftelijk bezwaar maken of beroep instellen conform art. 6:4 Awb. De wet stelt aan het bezwaar- en beroepsschrift enkele minimumeisen waaraan voldaan dient te worden. Deze eisen staan omschreven in art. 6:5 lid 1 Awb. Het bezwaar- en beroepsschrift moet ondertekend worden en bevat ten minste het volgende: de naam en het adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar of beroep is gericht en ten slotte de gronden van het bezwaar of beroep. In het bezwaarschrift moet sprake zijn van een concrete feitelijke bezwaargrond: *‘een standpunt ten aanzien van de overwegingen van het bestreden besluit waarmee duidelijkheid wordt verschaft over het punt, dan wel de punten waarmee de indiener van het bezwaarschrift het niet mee eens is’.[[110]](#footnote-110)* Overeenkomstig art. 6:5 lid 2 Awb wordt er bij het beroepsschrift zo mogelijk een afschrift van het besluit waarop het geschil betrekking heeft, overgelegd. In geval de indiener zich niet houdt aan de eisen omtrent de inhoud of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, wordt het bezwaar of beroep op grond van art. 6:6 Awb niet-ontvankelijk verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

*Bezwaar- en beroepstermijn*

De dierenarts kan niet meteen naar de rechtbank om een procedure te starten maar moet eerst een bezwaarschrift, binnen zes weken conform art. 6:7 Awb, indienen bij het orgaan dat het besluit genomen heeft, in dit geval de Staatssecretaris van Economische Zaken. Het boetebesluit zelf heeft aangegeven dat bezwaar moet worden ingediend bij Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het is mogelijk om een pro forma bezwaarschrift in te dienen. Hiermee wordt aangetoond dat de dierenarts weliswaar in bezwaar gaat maar dat het bezwaarschrift nog niet aan de voorwaarden voldoet die gesteld worden aan de inhoud van een bezwaarschrift overeenkomstig art. 6:5 Awb. Een te laat ingediend bezwaar- of beroepsschrift is in beginsel niet-ontvankelijk. Dit wil zeggen dat het bezwaar- of beroepsschrift niet meer inhoudelijk wordt behandeld. De termijn vangt ingevolge art. 6:8 lid 1 Awb aan met de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De bekendmaking geschied door middel van toezending (art. 3:41) of publicatie (3:42 Awb). Het onderhavige boetebesluit is door toezending aan de dierenarts op 10 maart 2017 bekendgemaakt. De dierenarts is geadresseerde van het besluit. De bezwaartermijn is ingegaan op 11 maart 2017 (de dag na die). Dit betekent dat de termijn eindigt (afloopt) op vrijdag 21 april 2017 na het verstrijken van het tijdstip 23.59 uur. Op grond van art. 6:9 lid 2 Awb is een bezwaar- of beroepschrift tijdig ingediend (lid 1) indien het voor het einde van de termijn is ontvangen, of (lid 2) indien het voor het einde van de termijn ter post is bezorgd, mits het niet later dan een week na afloop van de termijn is ontvangen[[111]](#footnote-111).

*Verplichte voorprocedure*

Een belanghebbende kan ingevolge art. 8:1 Awb beroep instellen bij de rechtbank. De belanghebbende is verplicht om alvorens beroep bezwaar in te dienen op grond van art. 7:1 Awb. Dit is een algemene verplichting, tenzij uitgezonderd in art. 7:1 lid 1 onder a tot en met g Awb, maar daar is in het onderhavige boetebesluit geen sprake van. In het onderhavige boetebesluit kan de dierenarts in beroep bij de rechtbank Rotterdam op grond van art. 7 van bijlage 2 van de Bevoegdheidsregeling Bestuursrechtspraak. Het is op grond van art. 7:1 lid 2 Awb mogelijk om tegen de beslissing op bezwaar, beroep in te stellen bij de rechter tegen wie de oorspronkelijke beslissing waartegen het bezwaarschrift was gemaakt.

*Griffierecht*

Op grond van art. 8:41 Awb wordt er door de griffier griffierecht geheven van de indiener van het beroepsschrift. Het verschuldigde griffierecht moet op tijd zijn betaald, wil een burger in zijn beroep bij de bestuursrechter ontvankelijk zijn. De hoogte van het griffierecht hangt conform art. 8:41 lid 2 af van het type eiser en het type zaak. In het onderhavige boetebesluit bedraagt het griffierecht €168,- op grond van art. 8:41 lid 2 sub b Awb omdat het gaat om een natuurlijke persoon die beroep instelt tegen een ander besluit. In hoger beroep wordt het verschuldigde griffierecht bepaald op grond van art. 8:109 Awb. Het griffierecht bedraagt dan €251,- op grond van art. 8:109 lid 1 sub b Awb.

*Het bezwaarschrift*

Voor het indienen van een bezwaarschrift is de indiener geen recht verschuldigd op grond van art. 7:15 lid 1 Awb. Het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, beslist zelf over het bezwaarschrift. Het bestuursorgaan dient de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk te bevestigen op grond van art. 6:14 lid 1 Awb. Dit kan ook door middel van het horen in de zin van art. 7:2 Awb. Van het horen kan worden afgezien op grond van art. 7:3 Awb indien het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk is, het bezwaar kennelijk ongegrond is, de belanghebbende heeft verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord, de belanghebbende niet binnen een door het bestuursorgaan gestelde redelijke termijn verklaard dat hij gebruik wil maken van het recht te worden gehoord of aan het bezwaar volledig tegemoet wordt gekomen en andere belanghebbenden daardoor niet in hun belang kunnen worden geschaad. Verder kan een ieder zich op grond van art. 2:1 Awb zich laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen. Het bestuursorgaan moet als gevolg van art. 7:10 lid 1 Awb binnen zes weken een beslissing nemen, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken. Indien het bestuursorgaan deze termijn overschrijdt, kan de dierenarts het bestuursorgaan in gebreke stellen. Het bestuursorgaan heeft de mogelijkheid ingevolge art. 7:10 lid 3 Awb om de beslistermijn met maximaal zes weken te verlengen. Volgens art. 7:11 Awb doet het bestuursorgaan de besluitvorming over. Het bestuursorgaan maakt een heroverweging van het bestreden besluit op grondslag van het ontvankelijke bezwaarschrift. De heroverweging kan leiden tot aanvulling van het primaire besluit, door een verbeterde motivering, of tot het herstel van een fout doordat het besluit op een onjuist wetsartikel is gebaseerd.[[112]](#footnote-112) Ook is het mogelijk dat het besluit in stand blijft. Het besluit op bezwaar moet voldoen aan de motiveringseis uit art. 7:12 Awb en deze moet bij de bekendmaking van het besluit worden vermeld.

Indien het bezwaar ontvankelijk is, volgt er op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats ingevolge art. 7:11 lid 1 Awb. Voor zover de heroverweging daartoe aanleiding geeft, herroept het bestuursorgaan het bestreden besluit en neemt het voor zover nodig in de plaats daarvan een nieuw besluit op grond van art. 7:11 lid 2 Awb. In geval het bezwaarschrift ongegrond wordt verklaard, kan de opdrachtgever namens de dierenarts beroep instellen bij de rechtbank Rotterdam. Een gegrond beroep leidt conform art. 8:72 lid 1 Awb tot (gedeeltelijke) vernietiging van het bestreden besluit. Dit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van het besluit mee. Dit wil zeggen dat de bestuurlijke boete met terugwerkende kracht wordt vernietigd. De geldsom van €5.000,- wordt dan teruggevorderd op grond van onverschuldigde betaling. Art. 8:72a Awb geeft aan dat indien de bestuursrechter een beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete vernietigt, hij een beslissing neemt omtrent het opleggen van de boete. Hij bepaalt dan dat zijn uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde beschikking.

*Toetsing door het bestuursorgaan/de bestuursrechter*

De heroverweging van het bestuursorgaan mag niet leiden tot een verslechtering van de rechtspositie van de bezwaarde. Hiermee wordt ook wel geduid op *het verbod op reformatio in peius[[113]](#footnote-113)*. Het bestuursorgaan toetst alleen op hetgeen de bezwaarde heeft aangevoerd in het bezwaarschrift. Verder toetst het bestuursorgaan in bezwaar op doelmatigheid en rechtmatigheid (*ex-nunc*), de nieuwe wijzigingen worden meegenomen en er wordt gekeken naar de regels van nu. De gewijzigde rechtsregels en feitelijke omstandigheden worden bij heroverweging meegenomen door het bestuursorgaan. Vervolgens wordt er een beslissing op bezwaar genomen en kan de dierenarts, indien gewenst, in beroep. De rechter toetst echter alleen op rechtmatigheid (*ex-tunc*). De rechter toetst dan naar het recht en de feiten zoals deze waren ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Wijzigingen worden niet meegenomen.

**4.7 Deelconclusie**

Het onderhavige boetebesluit is getoetst aan de relevante wet- en regelgeving omtrent het toepassen van antimicrobiële middelen en aan het juridisch sanctiekader van inspecteurs van de NVWA. Hieruit volgt dat de NVWA/Staatssecretaris in strijd heeft gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk: het rechtszekerheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel, proportionaliteit- en subsidiariteitsbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir. Daarnaast heeft de NVWA geen rekening gehouden met de mogelijke vrijstellingen op de melkveebedrijven B en C en ten slotte hebben zij bij melkveehouder C geen cautie gegeven. De dierenarts kan binnen zes weken bezwaar indienen bij de Staatssecretaris van Economische zaken. De dierenarts moet vóór 21 april 2017 een bezwaarschrift hebben ingediend. Met inachtneming van de bezwaartermijn is er op 20 april 2017 een pro forma bezwaarschrift ingediend omdat de inhoudelijke gronden van het bezwaarschrift nog niet af waren. De dierenarts kan eventueel na bezwaar in beroep bij de rechtbank Rotterdam conform art. 7 van bijlage 2 van de Bevoegdheidsregeling Bestuursrechtspraak en in hoger beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven conform art. 8:105 Awb jo. art. 11 van Bijlage 2 van de Bevoegdheidsregeling Bestuursrechtspraak.

**Hoofdstuk 5:** Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies van voorgaande tekst gegeven en worden de aanbevelingen voor de opdrachtgever besproken. Deze conclusies en aanbevelingen geven een antwoord op de centrale vraag: *‘’In hoeverre is het boetebesluit opgelegd door de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken omtrent het toedienen van antimicrobiële middelen door dierenartsen in de veehouderij als rechtmatig te beschouwen, gelet op een analyse van de relevante wet- en regelgeving?’’*

**5.1 Conclusies**

De NVWA heeft vier dezelfde bevindingen geconstateerd bij een viertal melkveebedrijven die een 1-op-1 relatie hebben met de dierenarts. Op basis daarvan meent de Staatssecretaris van Economische Zaken dat de dierenarts overtredingen zou hebben begaan in het kader van de UDD-regeling en heeft een bestuurlijke boete aan de dierenarts opgelegd van €5.000,-. Het boetebesluit en RvB zijn getoetst aan de relevante wet- en regelgeving en het juridisch sanctiekader. Het antwoord op de centrale vraag luidt als volgt:

*Het besluit is als onrechtmatig te beschouwen* *vanwege de wijze waarop de NVWA/Staatssecretaris van Economische Zaken in strijd heeft gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en geen juiste invulling geeft aan het toepasselijke toetsingskader.*

Bij het opleggen van het boetebesluit is in strijd gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast komen melkveehouders B en C in aanmerking voor vrijstellingen omdat er op hun bedrijf sprake is van laag structureel gebruik. Bij laag structureel gebruik vervalt de verplichting voor het noemen van verbeteringsmaatregelen en actiepunten in het bedrijfsdossier en hiermee vervalt dus ook (één van de) de grondslag(en) van het boetebesluit. Bovendien hebben de inspecteurs van de NVWA in strijd gehandeld met art. 5:10a Awb jo. art. 6 EVRM door melkveehouder C geen cautie te geven, wat leidt tot (bewijs)uitsluiting van de constateringen. De formele bevindingen zullen niet tot een andere beslissing leiden omdat het gaat om formele gebreken die hersteld kunnen worden, daarentegen zijn er (meer dan) genoeg materiële gebreken die zullen leiden tot een andere beslissing.

De NVWA/Staatssecretaris heeft in strijd gehandeld met het rechtzekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit en het verbod van détournement de pouvoir om de volgende redenen. De Minister van Economische Zaken was op de hoogte van het feit dat er knelpunten en onduidelijkheden waren omtrent de UDD-regeling uit 2014 en toch heeft hij beboet in de (evaluatie) periode van deze ‘slechtwerkende’ regeling. Daarnaast heeft de NVWA onjuist of onvolledig de juridische grondslagen van het boetebesluit weergegeven alsook in strijd gehandeld met hun eigen Interventiebeleid. In het RvB blijkt tevens onduidelijk of het gaat om een bevinding of een overtreding. In een enkel geval heeft de NVWA een verkeerde juridische grondslag genoemd bij de bevinding. Door de grove onzorgvuldigheden in het RvB is niet herleidbaar of de boete is opgelegd op maximaal vijf overtredingen per melkveebedrijf. De NVWA heeft hierbij in strijd gehandeld met hun eigen interventiebeleid door in het RvB niet aan te geven op welke vijf overtredingen zij sanctioneren per bedrijf/locatie, met als gevolg dat niet controleerbaar is dat zij op maximaal vijf overtredingen hebben gesanctioneerd. Daarnaast had de NVWA geen bestuurlijke boete op mogen leggen conform het Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen. Verder wordt de dierenarts beboet voor het onjuist droogzetten van koeien/vaarzen, terwijl hij daarvoor niet verantwoordelijk is. De veehouder heeft de eindverantwoordelijkheid voor het handelen overeenkomstig het advies van de dierenarts. Ten slotte wordt de dierenarts verweten dat de veehouder de runderen langer heeft doorbehandeld dan toegestaan volgens de bijsluiter. De stelling van de NVWA – dat de dierenarts/veehouder onjuist mastitispreparaten heeft toegepast – is dan ook onjuist. Het advies van de dierenarts was toegestaan conform de bijsluiter en vervolgens hebben de veehouders gehandeld conform het advies van de dierenarts. In geval de NVWA hier niet in meegaat, had de veehouder alsnog mogen afwijken op basis van de uitslag van het bacteriologisch onderzoek en zijn professionele autonomie.

**5.2 Aanbevelingen**

Uit bovenstaande conclusies vloeien de volgende aanbevelingen voort.

*Aanbeveling 1*

De eerste aanbeveling is gericht op het aanvechten van het onrechtmatige boetebesluit. De opdrachtgever heeft, gedurende het schrijven van het onderzoeksrapport, op 20 april 2017 (tijdig) een pro-forma[[114]](#footnote-114) bezwaarschrift ingediend tegen het onderhavige boetebesluit in verband met het verlopen van de bezwaartermijn op 21 april 2017. Het definitieve bezwaarschrift is, met inachtneming van de vereisten zoals omschreven in paragraaf 4.6, reeds voor de opdrachtgever opgesteld in de bijlage[[115]](#footnote-115). De conclusies zijn op basis van de aanbevelingen verwerkt in het bezwaarschrift. In het bezwaarschrift staan onder andere de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het niet geven van de cautie en de tegenstrijdigheden met het Interventiebeleid vermeld. Naar mijn mening zal dit leiden tot een succesvol bezwaar. In het bezwaarschrift wordt primair verzocht om intrekking van het boetebesluit en subsidiair tot halvering van de boete, zodat het boetebedrag aan de dierenarts (deels) wordt terugbetaald wegens onverschuldigde betaling. Aanbeveling is dan ook om dit bezwaarschrift zo spoedig mogelijk in te dienen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Naar aanleiding van het bezwaar heeft de dierenarts conform art. 7:2 Awb het recht om gehoord te worden, aanbeveling voor de opdrachtgever is om deze hoorzitting bij te wonen en de dierenarts te ondersteunen waar nodig. De Staatssecretaris dient ingevolge art. 7:10 lid 1 Awb binnen zes weken een beslissing op bezwaar te nemen. In geval de Staatssecretaris niet voor deze termijn beslist en de beslistermijn niet verlengd, heeft de dierenarts recht op een dwangsom. Deze dwangsom kan gevorderd worden middels een ingebrekestelling. Hiervoor is door de Rijksoverheid een standaardformulier[[116]](#footnote-116) opgesteld.

*Aanbeveling 2*

Daarnaast wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de niet-wettelijke formularia en richtlijnen van de KNMvD. Deze ‘veldnormen’ hebben geen juridische status en toch worden dierenartsen beboet op grond van deze formularia en richtlijnen. De kwaliteitssystemen zijn niet overeenkomstig art. 8.44 Wet dieren opgesteld en ook niet aan de Minister voorgelegd. Daarnaast dienen deze voorschriften gecontroleerd te worden door certificerende instellingen. Tot op heden blijkt nergens uit dat aan deze vereisten is voldaan. Het is niet de bedoeling dat er privaat wordt gehandhaafd op niet-wettelijke voorschriften. Om die reden is er – tijdens het schrijven van het onderzoeksrapport – een WOB-verzoek gedaan bij het Ministerie van Economische Zaken met het verzoek tot openbaarmaking van informatie omtrent deze onduidelijke situatie. Uit het WOB-verzoek moet blijken wat er tussen het Ministerie van Economische Zaken, de NVWA en de KNMvD is afgesproken over de wettelijke status/implementatie van deze formularia en richtlijnen. Hieruit moet volgen wat er onderling (al dan niet) is afgesproken. Er wordt dan ook sterk aanbevolen om nader te onderzoeken wat er in deze interne stukken is vastgesteld. Dit onderzoek wordt hoogstwaarschijnlijk door mij uitgevoerd omdat ik op structurele basis verbonden blijf aan het kantoor. Mocht hieruit volgen dat er niets is afgesproken omtrent de formularia en richtlijnen, dan kan in bezwaar, beroep en/of hoger beroep aangevoerd worden dat de NVWA/Staatssecretaris de formularia en richtlijnen niet mag meenemen in hun beoordeling en tevens niet mag beboeten op grond van deze niet-wettelijke veldnormen. Ook kan hieruit blijken dat er in de evaluatieperiode van de UDD-regeling niet handhavend mocht worden opgetreden.

*Aanbeveling 3*

Ten slotte wordt aanbevolen om ieder veterinair boetebesluit in de toekomst te toetsen aan de opgestelde checklist[[117]](#footnote-117). De checklist kan als leidraad gehanteerd worden bij het beoordelen van een boetebesluit. Hierin komt onder andere de formele en materiële toetsing puntsgewijs aan bod. Ook worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onder elkaar uiteengezet. In principe staat hier in het kort opgesomd waar het boetebesluit (in dit onderzoeksrapport) op is getoetst. Hiermee kan in grote lijnen worden aangetoond of het boetebesluit rechtmatig, dan wel onrechtmatig is genomen.

*Extra aanbeveling*

Verder zijn er – gezien het artikel van de NVWA over de stijging van beboetbare overtredingen – meerdere dierenartsen de dupe geweest van een sanctie omtrent de UDD-regeling. In de praktijk blijkt dat dierenartsen vaak de boete maar ‘gewoon’ betalen om er van af te zijn. Aanbeveling is dan ook om meer dierenartsen op de hoogte te brengen van de grove onregelmatigheden in het boetebesluit en de gang van zaken bij de NVWA. Op 11 mei 2017 is er door het CPD een themabijeenkomst voor dierenartsen en praktijkmanagers georganiseerd. Voor de opdrachtgever is een presentatie in elkaar gezet die hij op dit evenement kan presenteren. In deze presentatie zijn in grote lijnen de knelpunten van het boetebesluit toegelicht. Dit zal de dierenartsen meer laten bewegen. Het antibioticumbeleid is een ‘*hot topic*’ en het veterinair recht is in opkomst. Dierenartsen zullen sneller juridische hulp inschakelen. De opdrachtgever kan de dierenartsen vervolgens bijstaan in hun juridische procedure tegen deze boetebesluiten. Wellicht bestaat er de mogelijkheid om de beroepsgroepen KNMvD en het CPD hierover te informeren en te vragen of zij de dierenartsen doorverwijzen naar de opdrachtgever zodra er een overtreding op een veebedrijf is geconstateerd. Dit zal zowel de positie van de dierenarts als de positie van de opdrachtgever versterken. Naar aanleiding hiervan kunnen de dierenartsen door middel van acquisitie de opdrachtgever benaderen voor juridische bijstand.

**Literatuur- en bronnenlijst**

**Brochures**

**CPD**

CPD, ‘Inspectie en Recht’, maart 2017.

**Elektronische bronnen**

**Autoriteitdiergeneesmiddelen.nl**

*Stichting Autoriteit Diergeneesmiddelen*, [www.autoriteitdiergeneesmiddelen.nl](http://www.autoriteitdiergeneesmiddelen.nl/nl/benchmarken/dierenartsen) (zoek op *benchmarken, dierenartsen*).

**Eurlex.europa.eu**

*EUR-Lex,* [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu) (zoek op *wet dieren).*

**Geborgdedierenarts.nl**

*Stichting Geborgde Dierenarts*, [www.geborgdedierenarts.nl](http://www.geborgdedierenarts.nl/rundveedierenarts) (zoek op *rundveedierenarts*).

**Ikbrund.nl**

*Integrale Keten Beheersing*, [www.ikbrund.nl](http://www.ikbrund.nl) (zoek op *regeling, voorschriften).*

**KNMvD.nl**

‘Centraal Kwaliteitsregister Dierenartsen’, *KNMvD*, [www.knmvd.nl](http://www.knmvd.nl) (zoek op *CKRD).*

‘Procedures voor de ontwikkeling van KNMvD richtlijnen voor veterinair handelen’, *KNMvD*, [www.knmvd.nl](http://www.knmvd.nl) (zoek op *richtlijnen, algemeen richtlijnen).*

‘Richtlijn toepassen van antimicrobiële middelen’, *KNMvD*, www.knmvd.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen*).

‘Richtlijn toepassen antimicrobiële middelen bij het droogzetten van melkkoeien’, *KNMvD*, www.knmvd.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen*).

‘Code voor de Dierenarts’, *KNMvD*, www.knmvd.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen*).

**Nu.nl**

*Nu.nl*, [www.nu.nl](http://www.nu.nl) (zoek op *MRSA besmetting 8 mei 2017).*

**NVWA.nl**

*NVWA,* [www.nvwa.nl](https://www.nvwa.nl/over-de-nvwa/inhoud/hoe-de-nvwa-werkt/toezicht-maatregelen-en-boetes/interventiebeleid) (zoek op *toezicht, maatregelen en boetes, bestuurlijke boete).*

*NVWA,* [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl) (zoek op *toezicht, maatregelen en boetes, interventiebeleid*).

*NVWA*, [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl) *(*zoek op *nieuws, meer boetes door striktere handhaving*).

Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen, *NVWA*, [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl) (zoek op *Specifiek Interventiebeleid Diergeneesmiddelen*).

Algemeen Interventiebeleid, *NVWA*, [www.nvwa.nl](http://www.nvwa.nl) (zoek op *Algemeen Interventiebeleid*).

**Rijksoverheid.nl**

*Rijksoverheid*, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op *actueel, nieuws, Wet dieren vanaf 1 januari 2013 van kracht).*

*Rijksoverheid,* www.rijksoverheid.nl (zoek op *te laat beslissen op bezwaar).*

‘Antibioticumgebruik voor melkveehouders’, *Rijksoverheid*, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op *vrijstellingen voor* *bedrijven met een structureel laag gebruik).*

‘Toezichtkader NVWA’, ‘Leidende principes voor toezicht en handhaving’, *Rijksoverheid*, [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op *leidende principes voor toezicht en handhaving NVWA).*

‘Factsheet diergeneesmiddelen URA-categorie’, *Rijksoverheid,* [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op *factsheet diergeneesmiddelen URA-categorie).*

‘Gevolgen gewijzigde UDD-regeling: zorgvuldig gebruik van antibiotica in de veehouderij’, *Rijksoverheid,* [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (zoek op *gevolgen gewijzigde UDD-regeling: zorgvuldig gebruik van antibiotica in de veehouderij).*

**Rvo.nl**

*Rijksdienst voor Ondernemend Nederland,* [www.rvo.nl](http://www.rvo.nl) (zoek op: *vrijstellingen bij laag structureel gebruik*).

**Verin.nl**

*VERIN*, [www.verin.nl](http://www.verin.nl) (zoek op *diensten, IKB Rund).*

**Wetten.overheid.nl**

*Overheid,* [www.wetten.overheid.nl](http://www.wetten.overheid.nl) (zoek op *Wet dieren).*

**Wvab.knmvd.nl**

*WVAB,* wvab.knmvd.nl *(*zoek op *werkwijze).*

‘Formularium melkvee’, *WVAB*, wvab.knmvd.nl (zoek op *formularia).*

‘Richtlijn classificatie veterinaire antimicrobiële middelen’, *WVAB*, wvab.knmvd.nl (zoek op *richtlijn WVAB).*

**Handboeken**

**Marseille, Tolsma, e.a. 2016**

A.T. Marseille, H.D. Tolsma e.a., ‘*Bestuursrecht 2: rechtsbescherming tegen de overheid’*, Boom juridische uitgevers, 2016.

**Jurisprudentie**

ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1034.

ABRvS 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW1281.

Centrale Raad van Beroep 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4418.

Hoge Raad, 19 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ9616.

Rechtbank Rotterdam 13 mei 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3657.

**Parlementaire stukken**

Advies van Gezondheidsraad aan Ministerie van Economische Zaken, *’antibiotica in de veeteelt en resistente bacteriën bij mensen’*, nr. 2011/16, Den Haag, 31 augustus 2011.

*Kamerstukken II*, 2011/12, 29 683, nrs. 106, 124 en 167.

*Kamerstukken II*, 2015/16, 29 683 nr. 220.

*Kamerstukken II*, 2015/16, 29 683, nr. 204.

*Kamerstukken II*, 2003/4, 29 702, nr. 3.

*Kamerbrief II* van Staatssecretaris van Economische Zaken, over aanpak tweedekeusmiddelen in de UDD-regeling, 19 februari 2016.

*Kamerbrief II* van Staatssecretaris van Economische Zaken, over antibiotica in de veehouderij, 25 november 2011.

*Kamerbrief II* van Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Convenant antibioticaresistentie dierhouderij, 8 december 2008.

**Rapporten**

**Berenschot, 2011**

Berenschot, *‘Naar een Nederlands Model’, ‘De positie van de dierenarts bij het verminderen van het gebruik van antibiotica in de veehouderij*’, november 2011.

**Tijdschriften**

**C. Bruschke, J. Vaarten, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde* 2014**

C. Bruschke, J. Vaarten, ‘De veterinary statutory body in Nederland’, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, december 2014, nr. 12, p. 11.

**G. Camps, *Veearts* 2017**

G. Camps, ‘CPD-KNMvD er valt wat te kiezen’, *Veearts*, februari 2017, p. 7.

**Langelaar, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde* 2016**

M. Langelaar, ‘Wet dieren, antibiotica, richtlijnen en toezicht‘, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, december 2016, nr. 12, p. 48.

**Van Houten, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde* 2013**

D. van Houten, ‘Richtlijnen voor veterinair handelen’, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, december 2013, nr. 12, p. 9-10.**IN Ialleen bedoeld voor leden.doen? Weet dat CPD dat liever niet heeft enn praktijk beter bij elkaar kunnen aansluiten, waardoo**

1. Advocatenkantoorbreedijk.nl. [↑](#footnote-ref-1)
2. Advocabo.com. [↑](#footnote-ref-2)
3. [Nu.nl](http://Www.nu.nl) (zoek op *weer MRSA besmetting geconstateerd in ziekenhuis Emmen*). [↑](#footnote-ref-3)
4. Rijksoverheid.nl (zoek op *factsheet diergeneesmiddelen URA-categorie*). [↑](#footnote-ref-4)
5. *Kamerstukken II*, 2015/16, 29 683, nr. 204. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kamerbrief II, ‘*aanpak tweedekeusmiddelen in de UDD-regeling’, 19 februari 2016, p. 1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Bijlage 8. [↑](#footnote-ref-7)
8. Kwaliteitdiergeneeskunde.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen, algemeen richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-8)
9. Kwaliteitdiergeneeskunde.nl (zoek op *kwaliteit, CKRD*). [↑](#footnote-ref-9)
10. Kwaliteitdiergeneeskunde.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen, algemeen richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-10)
11. C. Bruschke, J. Vaarten, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, ‘De veterinary statutory body in Nederland’, december 2014, nr. 12, p. 11. [↑](#footnote-ref-11)
12. Nvwa.nl (zoek op *meer boetes door striktere handhaving*). [↑](#footnote-ref-12)
13. M. Langelaar, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, ‘Wet dieren: antibiotica, richtlijnen en toezicht’, december 2016, nr. 23, p. 48. [↑](#footnote-ref-13)
14. Cpd-online.nl (zoek op *CPD aan NVWA zorg over draagvlak voor de veterinaire richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-14)
15. van Schaaijk 2015, p. 83. [↑](#footnote-ref-15)
16. Wvab.knmvd.nl. [↑](#footnote-ref-16)
17. Rijksoverheid.nl (zoek op *wet dieren vanaf 1 januari 2013 van kracht*). [↑](#footnote-ref-17)
18. Intraveneus betekent letterlijk in een ader en wordt meestal gebruikt als toedieningsvorm van een geneesmiddel met behulp van een injectie. [↑](#footnote-ref-18)
19. Parentaal betekent buiten het maag-darmstelsel om, via bloedvaten of via spieren. [↑](#footnote-ref-19)
20. Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 15 augustus 2013, nr. WJZ/13031524, houdende wijziging van de Regeling diergeneesmiddelen in verband met het toepassen van antibiotica door houders van dieren. [↑](#footnote-ref-20)
21. Richtlijn 2001/82/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik (*PbEU* 2001, L 311). [↑](#footnote-ref-21)
22. *Kamerstukken II*, 2011/12, 29 683, nrs. 106, 124 en 167. [↑](#footnote-ref-22)
23. Bijlage 1. [↑](#footnote-ref-23)
24. Uierontsteking. [↑](#footnote-ref-24)
25. Gezondheidsraad, ‘*antibiotica in de veeteelt en resistente bacteriën bij mensen’*, nr. 2011/16, Den Haag, 31 augustus 2011. [↑](#footnote-ref-25)
26. Verordening (EU) Nr. 37/2010 van de Commissie van 22 december 2009 betreffende farmacologisch werkzame stoffen en de indeling daarvan op basis van maximumwaarden voor residuen in levensmiddelen van dierlijke oorsprong (*PbEU* 2010, L 15/1). [↑](#footnote-ref-26)
27. Bijlage 2. [↑](#footnote-ref-27)
28. Rijksoverheid.nl (zoek op *gevolgen gewijzigde UDD-regeling: zorgvuldig gebruik van antibiotica in de veehouderij*). [↑](#footnote-ref-28)
29. Knmvd.nl (zoek op *Richtlijn toepassen antimicrobiële middelen*), Houten, maart 2015, p. 36. [↑](#footnote-ref-29)
30. Rvo.nl (zoek op *vrijstellingen voor bedrijven met een structureel laag antibioticumgebruik*). [↑](#footnote-ref-30)
31. Knmvd.nl (zoek op *Code voor de Dierenarts*), maart 2010, p. 14. [↑](#footnote-ref-31)
32. In de databank (dierspecifiek) worden de gegevens door de dierenarts en veehouder gemeld over het diergeneesmiddel dat is afgeleverd of toegepast en op welk dier dit middel is toegepast. [↑](#footnote-ref-32)
33. Bijlage 3. [↑](#footnote-ref-33)
34. G. Kamps, Veearts, *‘KNMvD of CPD? Er valt wat te kiezen’*, februari 2017, p. 7. [↑](#footnote-ref-34)
35. Kwaliteitdiergeneeskunde.nl (zoek op *kwaliteit, richtlijnen, algemeen richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-35)
36. Knmvd.nl (zoek op *kwaliteitskrant)*, 2015, p. 2. [↑](#footnote-ref-36)
37. Knmvd.nl (zoek op *vragen en antwoorden over de richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-37)
38. Gezondheidsraad, *‘antibioticagebruik in de veeteelt en resistente bacteriën bij mensen’*, augustus 2011, nr. 2011/16. [↑](#footnote-ref-38)
39. Wvab.knmvd.nl (zoek op *werkwijze aanpak*). [↑](#footnote-ref-39)
40. Knmvd.nl (zoek op *vragen en antwoorden over de richtlijnen*). [↑](#footnote-ref-40)
41. Knmvd.nl (zoek op *Formularium melkvee)*, versie 1.1, december 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-41)
42. Dierenarts.nl. [↑](#footnote-ref-42)
43. Knmvd.nl (zoek op *CKRD, aanmelden CKRD in 10 stappen*). [↑](#footnote-ref-43)
44. Knmvd.nl (zoek op *Reglement Centraal Kwaliteitsregister Dierenartsen)*, Houten, versie 21, juni 2013, p. 6. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ckrd.nl (zoek op *Beslissingsprotocol*), versie 1.0, juli 2015, p. 2. [↑](#footnote-ref-45)
46. Berenschot, naar een Nederlands Model, *‘De positie van de dierenarts bij het verminderen van het gebruik van antibiotica in de veehouderij’*, november 2011, p. 31. [↑](#footnote-ref-46)
47. ‘Richtlijnen voor Veterinair Handelen’, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, nr. 12, december 2013, p. 9. [↑](#footnote-ref-47)
48. ‘Richtlijnen voor Veterinair Handelen’, *Tijdschrift voor Diergeneeskunde,* nr. 12, december 2013, p. 10. [↑](#footnote-ref-48)
49. Hiermee wordt gedoeld op de KNMvD Richtlijn verslaglegging. [↑](#footnote-ref-49)
50. Dierenartsassistenten, dierenfysiotherapeut. [↑](#footnote-ref-50)
51. Knmvd.nl (zoek op *Richtlijn antimicrobiële middelen bij het droogzetten van melkkoeien*), Houten, versie 1.1, november 2013, p. 2. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Kamerbrief II*, ‘antibiotica in de veehouderij’, 25 november 2011, p. 3. [↑](#footnote-ref-52)
53. Ikbvarken.nl (zoek op *regeling, voorschriften, varkenshouders)*. [↑](#footnote-ref-53)
54. Amcra.be (zoek op *tweede editie formularium voedselproducerende dieren*). [↑](#footnote-ref-54)
55. Knmvd.nl (zoek op *formularium van de Universiteitskliniek voor Paarden*). [↑](#footnote-ref-55)
56. Geborgdedierenarts.nl. [↑](#footnote-ref-56)
57. *Kamerstuk II,* 2015/16, 29 683, nr. 220. [↑](#footnote-ref-57)
58. *Kamerbrief II*, 'convenant antibioticaresistentie dierhouderij’, 8 december 2008. [↑](#footnote-ref-58)
59. Bijlage 4. [↑](#footnote-ref-59)
60. Het SDa-expertpanel past voor dierenartsen een benchmark toe op alle bedrijven waar een dierenarts een 1-op-1 relatie mee heeft. [↑](#footnote-ref-60)
61. Autoriteitdiergeneesmiddelen.nl (zoek op *benchmarken, dierhouder*). [↑](#footnote-ref-61)
62. Rvo.nl (zoek op *vrijstellingen voor bedrijven met een structureel laag antibioticumgebruik*). [↑](#footnote-ref-62)
63. G. Camps, *Veearts*, ‘KNMvD of CPD? Er valt wat te kiezen’, februari 2017, p. 7. [↑](#footnote-ref-63)
64. Open interview algemeen secretaris CPD, 6 april 2017. [↑](#footnote-ref-64)
65. Een groep bacteriën die van nature aanwezig is in de darmen van mensen en dieren. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Kamerbrief II*, ‘vervolgbeleid antibiotica in de veehouderij’, 8 juli 2016, p. 2. [↑](#footnote-ref-66)
67. Toezichtkader NVWA, *‘leidende principes voor toezicht en handhaving’*, Den Haag 2015, p. 5. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Kamerstuk II*, 2015/16, 29 683, nr. 220. [↑](#footnote-ref-68)
69. Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2015, bijlage organisatie van het Ministerie van Economische Zaken. [↑](#footnote-ref-69)
70. Art. 5:40 Awb. [↑](#footnote-ref-70)
71. CPD, *‘inspectie en recht’*, maart 2017, p. 9. [↑](#footnote-ref-71)
72. Nvwa.nl (zoek op *betaling van de bestuurlijke boete*). [↑](#footnote-ref-72)
73. Nvwa.nl (zoek op *hoogte van de bestuurlijke boete*). [↑](#footnote-ref-73)
74. CPD, *‘inspectie en recht’*, maart 2017, p. 7. [↑](#footnote-ref-74)
75. CPD, *‘inspectie en recht’*, maart 2017, p. 8. [↑](#footnote-ref-75)
76. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1034. [↑](#footnote-ref-76)
77. Nvwa.nl (zoek op *rol NVWA bij toezicht op regels diergeneesmiddelen).*  [↑](#footnote-ref-77)
78. Bijlage 5. [↑](#footnote-ref-78)
79. Nvwa.nl (zoek op *Algemeen Interventiebeleid*), versie 02, juli 2017, p. 2. [↑](#footnote-ref-79)
80. Nvwa.nl (zoek op *Algemeen Interventiebeleid*), versie 02, juli 2017, p. 2. [↑](#footnote-ref-80)
81. Hiermee wordt gedoeld op het voedselbeleid en landbouwproducten. [↑](#footnote-ref-81)
82. Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (*PbEU* 2004, L 191). [↑](#footnote-ref-82)
83. Nvwa.nl (zoek op *tarieven NVWA aanvullende controles veehouders 2017).* [↑](#footnote-ref-83)
84. *Kamerstuk* *II*, 2003/4, 29 702, nr. 3, p. 151. [↑](#footnote-ref-84)
85. Nvwa.nl (zoek op *algemeen* *interventiebeleid*). [↑](#footnote-ref-85)
86. Nvwa.nl (zoek op *specifiek* *interventiebeleid diergeneesmiddelen*). [↑](#footnote-ref-86)
87. Bijlage 6. [↑](#footnote-ref-87)
88. Bijlage 7. [↑](#footnote-ref-88)
89. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1034. [↑](#footnote-ref-89)
90. Bijlage 8. [↑](#footnote-ref-90)
91. Registratiebeschikking wordt ook wel Summary of Product Characteristics (SPC) genoemd. [↑](#footnote-ref-91)
92. Autoriteitdiergeneesmiddelen.nl (zoek op *Standard Operating Procedure*). [↑](#footnote-ref-92)
93. Nvwa.nl (zoek op *Algemeen Interventiebeleid*), versie 2, juli 2016, p. 4. [↑](#footnote-ref-93)
94. Nalevingshulp is hulp van de NVWA voor bedrijven om ervoor te zorgen dat de wet beter wordt nageleefd door middel van het terugkoppelen van inspectieresultaten en uitleg te geven over wet- en regelgeving. [↑](#footnote-ref-94)
95. Basenet, gespreksnotities opdrachtgever, 15 februari 2017. [↑](#footnote-ref-95)
96. *Kamerbrief II, ‘*aanpak tweedekeusmiddelen in de UDD-regeling’, 19 februari 2016. [↑](#footnote-ref-96)
97. Kwaliteitdiergeneeskunde.nl (zoek op *werkbezoek EZ en NVWA maakt knelpunten UDD regeling duidelijk*). [↑](#footnote-ref-97)
98. Bijlage 9. [↑](#footnote-ref-98)
99. Bijlage 10. [↑](#footnote-ref-99)
100. Knmvd.nl (zoek op *Formularium melkvee*), versie 1.1, december 2016, p. 25. [↑](#footnote-ref-100)
101. Knmvd.nl (zoek op *Formularium melkvee*), versie 1.1, december 2016, p. 10. [↑](#footnote-ref-101)
102. ABRvS 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW1281. [↑](#footnote-ref-102)
103. Nvwa.nl (zoek op *veelgestelde vragen antibioticagebruik in de veehouderij*). [↑](#footnote-ref-103)
104. Bijlage 11. [↑](#footnote-ref-104)
105. Rechtbank Rotterdam 13 mei 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:3657. [↑](#footnote-ref-105)
106. Rvo.nl (zoek op *vrijstellingen voor bedrijven met een structureel laag antibioticumgebruik).* [↑](#footnote-ref-106)
107. Bijlage 12. [↑](#footnote-ref-107)
108. Het bestuursorgaan neemt bij ex-nunc toetsing nieuwe wijzigingen mee en kijkt naar de regels van nu. [↑](#footnote-ref-108)
109. A.T. Marseille, H.D., Tolsma, Bestuursrecht, *‘Rechtsbescherming tegen de overheid’*, zesde druk, Boom juridisch, p. 110. [↑](#footnote-ref-109)
110. HR 18 december 2009, ECLI:NL:HR:2009:BJ9616; CrvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4418. [↑](#footnote-ref-110)
111. Dit wordt ook wel de gemitigeerde ontvangsttheorie genoemd. [↑](#footnote-ref-111)
112. A.T. Marseille, H.D., Tolsma, Bestuursrecht, *‘Rechtsbescherming tegen de overheid’*, zesde druk, Boom juridisch, p. 196-197. [↑](#footnote-ref-112)
113. Reformatio: verandering of verbetering, en peius: slechter. [↑](#footnote-ref-113)
114. Bijlage 13. [↑](#footnote-ref-114)
115. Bijlage 14. [↑](#footnote-ref-115)
116. Rijksoverheid.nl (zoek op *te laat beslissen op bezwaar*). [↑](#footnote-ref-116)
117. Bijlage 15. [↑](#footnote-ref-117)