



Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba  
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie  
L.G. Smith Blvd. 76  
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8  
Oranjestad, ARUBA  
T: (297) 583 3972  
F: (297) 583 4012  
E: info@rva.aw  
W: www.rva.aw

**Uw brief:** 6 december 2018  
**Uw kenmerk:** LV-18/0033  
**Datum:** 30 januari 2019  
**Kenmerk:** RvA 225-18

**Onderwerp:** Ontwerp-Landsverordening houdende een verbod op bepaalde voor het milieu schadelijke producten (Landsverordening verbod voor het milieu schadelijke producten)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening houdende een verbod op bepaalde voor het milieu schadelijke producten (Landsverordening verbod voor het milieu schadelijke producten), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## 1. Algemeen

1.1 Ter bescherming van het milieu in Aruba is het volgens de considerans wenselijk de aanwezigheid van bepaalde producten die alom bekend staan om hun negatieve en zelfs schadelijke effecten op het milieu te verbieden. In het in de inleiding van de toelichting aangehaalde citaat uit het regeerakkoord wordt gesproken over een integraal plan ter verbetering van de kwaliteit van de natuur en een strenge bescherming van het milieu.<sup>1</sup> Uit de toelichting blijkt echter niet dat de thans voorgestelde verboden zijn gebaseerd op, of onderdeel zijn van een dergelijk integraal plan. Evenmin wordt een nadere beschouwing gegeven over de gehele afvalproblematiek en hoe de regering voornemens is deze problematiek aan te pakken. De Raad adviseert in de toelichting een uiteenzetting op te nemen van het beleid ten aanzien van het milieu- en afvalbeheer en daarbij tevens in te gaan op de huidige situatie, de geldende regelgeving, waarvan is aangegeven, dat deze aan herziening en vernieuwing toe is, en in hoeverre dit voorstel daarin past. De Raad adviseert voorts om zo spoedig mogelijk een integraal beleid ter bescherming van natuur en milieu te formuleren en de daaruit voortvloeiende omgevingswetgeving met voortvarendheid tot stand te brengen.

1.2 Op grond van het ontwerp wordt de invoer, vervaardiging, verkoop of gratis aanbieding van een groot aantal producten, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, verboden. Aruba is niet het enige land dat thans dergelijke maatregelen voorstelt. Ook in Europa wordt regelgeving tot stand gebracht, met name gericht op het terugdringen van plasticverontreiniging en zwerfvuil op zee<sup>2</sup>. Daartoe is het zwerfafval op zee gemonitord en de tellingen van aantallen stuks afval op stranden worden gebruikt als indicator van de samenstelling van het zwerfvuil op zee. Uit deze tellingen blijkt dat het zwerfafval inderdaad voor een groot gedeelte bestaat uit houders van voedingsmiddelen, bestek, borden roerstaafjes, rietjes en kunststof draagtassen, maar dat ook onder meer bepaalde hygiëneproducten, drankverpakkingen en filters van tabaksproducten een probleem vormen. Vervolgens is aldaar

<sup>1</sup> MvT, p. 1.

<sup>2</sup> Zie voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu d.d. 28 mei 2018, 2018/0172 (COD), COM(2018) 340 final.

bepaald voor welke producten een verbod ingesteld kan worden, omdat er duurzamere, betaalbare alternatieven voorhanden zijn en voor welke producten een andere strategie gekozen moet worden gericht op het terugdringen van het gebruik (waaronder gedragsverandering, communicatie en voorlichting) of gericht op het voorkomen of beperken van afval (zoals hergebruik en recycling, eventueel met behulp van financiële instrumenten als heffingen en subsidies).

Niet blijkt of in Aruba ook een dergelijke analyse is uitgevoerd. In de toelichting staat wel, dat ‘besloten is om een verbod op een beperkt aantal producten en stoffen voor te stellen en dat vervolgens een keuze moest worden gemaakt welke producten het eerst moeten worden verboden en dat bij die beslissing het volgende een rol heeft gespeeld:

- de mate waarin de bedoelde producten schadelijk voor het milieu zijn
- de mate van vervuiling veroorzaakt door de specifieke producten
- de beschikbaarheid van alternatieven.<sup>3</sup>

Verondersteld mag worden dat bepaalde in dit ontwerp genoemde geheel van plastic of met polystyreen of combinaties hiervan vervaardigde producten een zodanige bedreiging voor het Arubaanse milieu vormen, dat een verbod gerechtvaardigd is, maar onduidelijk is welke onderzoeken deze veronderstellingen onderbouwen en of het nemen van andere maatregelen, gericht op het veranderen van consumptiepatronen of op het voorkomen of beperken van afval, overwogen zijn. Bijkomend effect van het voorstel van de Raad om de gelding van het rookverbod, dat overigens na ruim 2 jaar nog niet in werking is getreden, uit te breiden tot de openbare stranden en parken<sup>4</sup>, zou in dat kader kunnen zijn, dat voorkomen wordt dat filters van tabaksproducten ongewenst in zee en in de natuur terecht komen.

In de toelichting wordt evenmin verwezen naar (internationale) onderzoeken, waarin de schadelijke effecten van oxybenzone op de kwaliteit van het water en de koraalriffen zijn aangetoond, en waaruit het belang blijkt van het invoeren van een verbod op zonnebrandcrèmes die oxybenzone bevatten, zoals wordt voorgesteld in artikel 3, eerste lid, onderdeel e. De Raad vraagt zich daarnaast af welke invloed onder meer kustontwikkeling, overbevissing, lozingen van ongezuiverd afval- en rioolwater, het ontbreken van afdoende faciliteiten voor het verwerken van scheepsafval en afvalwater afkomstig van schepen<sup>5</sup> en de ligging van de vuilnisstortplaats aan zee hebben (gehad) op de waterkwaliteit en de gesteldheid van de koraalriffen in Aruba. De Raad acht het noodzakelijk dat de resultaten van voornoemde analyses worden opgenomen in de toelichting zodat een heldere probleemdefinitie kan worden geformuleerd.

## 2. Reikwijdte

2.1 Met name het in artikel 3, eerste lid, onder c, voorgestelde verbod is erg ruim geformuleerd en maakt dat de reikwijdte veel ruimer is, dan de in de toelichting genoemde foam boxen en het verpakkingsmateriaal waarop, waarin of waarmee onder meer broodbeleg, vleeswaren en andere etensproducten te verkoop worden gelegd.<sup>6</sup> Een zeer aanzienlijk deel van de in de supermarkten aangeboden etensproducten is in plastic (voor)verpakt en valt strikt genomen onder het in dit artikel voorgestelde verbod. Het verbod geldt daarnaast tevens voor de verkoop van voor eenmalig gebruik bestemde plastic materialen bedoeld om etensproducten in mee te nemen of te bewaren, zoals boterhamzakjes en huishoud- of vershoudfolie. Ook zal de invoer, vervaardiging, verkoop of gratis aanbieding van ballonnen als zijnde feestmateriaal voor

---

<sup>3</sup> MvT, p. 2.

<sup>4</sup> Zie advies Raad van Advies d.d. 1 april 2015, RvA 130-14.

<sup>5</sup> Zie Natuur- en Milieubeleidsnota 2018-2021, p. 20.

<sup>6</sup> MvT, p. 6.

eenmalig gebruik bestemd, op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het ontwerp, verboden worden.

2.2 De Raad vreest dat de grote reikwijdte van het in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, opgenomen verbod in de praktijk grote uitvoeringsproblemen op gaat leveren en zelfs kan leiden tot willekeur in de uitvoering. Teneinde dit te voorkomen adviseert de Raad de lijst met producten te differentiëren, waarbij wellicht de omschrijvingen in de voorgestelde Europese regelgeving richtinggevend kunnen zijn. Voor verschillende producten zouden dan verschillende maatregelen getroffen kunnen worden gericht op het terugdringen van het gebruik ervan. In Europa is bijvoorbeeld met het oog op hygiëne en voedselveiligheid besloten voedingsverpakkingsmaterialen (nog) niet te verbieden, maar bewustmakingsmaatregelen te treffen om het gebruik ervan te verminderen.

### 3. Toezicht en handhaving

3.1 In het ontwerp zijn bepalingen met betrekking tot bestuurlijke handhaving opgenomen. In de toelichting staat dat deze bepalingen gebaseerd zijn op eerdere tot stand gebrachte wetgeving, zoals de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 20), de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74) en de Landsverordening verzorgingshuizen (AB 2015 no. 61).<sup>7</sup> Voor een toelichting op de in dit ontwerp opgenomen bepalingen wordt derhalve verwezen naar de toelichtingen bij deze landsverordeningen. Mede gezien het feit, dat niet bekend is wanneer de Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht in werking zal treden<sup>8</sup>, is het noodzakelijk ook dit ontwerp te voorzien van een zelfdragende, gedegen toelichting op het gebied van toezicht en handhaving. In de toelichting moet aandacht worden geschonken aan de overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan het, naast strafrechtelijke bepalingen, (tijdelijk) opnemen van bestuurlijke handhaving in het ontwerp, waarbij wordt ingegaan op het verschil tussen een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete en hetgeen daarmee verband houdt inzake de rechtsbescherming en de daarbij uit het internationale recht voortvloeiende rechtswaarborgen.

3.2 Net als in de eerdergenoemde regelingen wordt ook in dit ontwerp bepaald dat alvorens een boete bij beschikking wordt opgelegd, de betrokkene de gelegenheid geboden wordt om binnen een redelijke termijn zijn zienswijze naar voren te brengen. Het horen van betrokkene staat in dienst van een goede en zorgvuldige voorbereiding van het besluit op basis van een zo nauwkeurig mogelijke verzameling van de feiten. Als er over de vaststelling van de feiten echter redelijkerwijs geen verschil van mening mogelijk is, kan het horen achterwege blijven.<sup>9</sup>

In de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht is verder nog bepaald dat het horen achterwege kan worden gelaten bij een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak indien tegen die beschikking bezwaar kan worden gemaakt of administratief beroep kan worden ingesteld, en de nadelige gevolgen na bezwaar of administratief beroep volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.<sup>10</sup> Wel wordt hierop in diezelfde wet een uitzondering gemaakt indien voor de overtreding een bestuurlijke boete boven een bepaald bedrag kan worden opgelegd.<sup>11</sup> Vaststellende dat op grond van de Landsverordening administratieve rechtspraak (AB 1993, no. 45) de bezwaar- en beroepsprocedure openstaat, vraagt de Raad zich derhalve af of het niet toereikend is te bepalen, dat het horen enkel dient

<sup>7</sup> MvT, p. 7.

<sup>8</sup> Deze Landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht bevat een algemene regeling voor het toezicht en de handhaving van bestuursrechtelijke regelgeving.

<sup>9</sup> Tekst & Commentaar op de Algemene wet bestuursrecht, p. 205.

<sup>10</sup> Zie artikel 4.12 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>11</sup> Zie artikel 5.53 van de Algemene wet bestuursrecht.

plaats te vinden wanneer de Minister een boete op wil leggen, die een bepaald bedrag te boven gaat. De Raad adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

3.3 In vergelijking met de in onderdeel 3.1 genoemde regelingen, waarin bepalingen van bestuurlijke handhaving zijn opgenomen, ontbreekt in dit ontwerp de bepaling, dat de minister op verzoek van de overtreder een last onder dwangsom kan opheffen, de looptijd ervan voor een bepaalde termijn kan opschorten of de dwangsom kan verminderen ingeval van blijvende of tijdelijke gehele of gedeeltelijke onmogelijkheid voor de overtreder om aan zijn verplichtingen te voldoen. Evenmin wordt in het ontwerp bepaald dat de minister een last onder dwangsom kan opheffen, indien de beschikking een jaar van kracht is geweest zonder dat de dwangsom is verbeurd. Verduidelijkt dient te worden waarom een dergelijke voor de rechtszekerheid van belang zijnde waarborg niet in dit ontwerp is opgenomen.

3.4 Verder wordt in het eerste lid van artikel 15 van dit ontwerp gesproken over een *verbeurde boete*, terwijl in de hiervoor genoemde landsverordeningen waarop deze bepaling is gebaseerd *verbeurde dwangsom of boete* staat. De Raad gaat ervan uit dat dit een omissie is, die hersteld moet worden, al vraagt de Raad zich hierbij wel af of in de bepaling ook *of boete* opgenomen dient te worden. De termijn waarbinnen een boete voldaan moet worden wordt namelijk niet door de minister bepaald, maar wordt in artikel 11 van het ontwerp gesteld op zes weken na de dagtekening van de beschikking waarbij zij is opgelegd.

3.5 Zoals uit bovenstaande constatering blijkt, leidt het telkens in bijzondere landsverordeningen opnemen van bepalingen ten aanzien van bestuurlijke handhaving tot verschillen. Hierdoor wordt het belang van een uniform bestuurlijk toezichts- en handavingsregime onderstreept en de Raad acht het derhalve zeer gewenst dat de totstandbrenging van een landsverordening algemene bepalingen bestuursrecht thans voortvarend wordt voortgezet.

3.6 Het komt de Raad voor dat een aantal bepalingen in het ontwerp een grote druk zullen leggen op de beschikbare douanecapaciteit. Het invoerverbod wordt namelijk niet beperkt tot bedrijfsmatig invoeren, maar ook de invoer door particulieren is verboden<sup>12</sup> en de Raad vraagt zich af hoe een effectief toezicht daarop en handhaving daarvan in de praktijk vorm zal krijgen. Een nadere toelichting acht de Raad noodzakelijk.

#### **4. Inwerkingtreding**

Het in het eerste lid van artikel 2 voorgestelde verbod op de invoer van uit plastic vervaardigde tassen met hengel of andere vormen van handvatten, die naar hun aard bestemd zijn voor eenmalig gebruik, zal naar verwachting op een veel later moment in de toekomst in werking treden. Er zouden de nodige afspraken met andere (lucht)havens en luchtvaartmaatschappijen gemaakt moeten worden alvorens een dergelijk verbod ingevoerd zou kunnen worden.<sup>13</sup> De Raad adviseert echter de inwerkingtreding van het verbod op de invoer van plastic tassen niet uit te stellen, maar op het verbod een uitzondering te maken voor de invoer van plastic tassen waarin, met het oog op internationale verplichtingen in het kader van de veiligheid, op (lucht)havens de belastingvrije aankopen (moeten) worden verpakt.

#### **5. Voorstellen voor redactionele verbeteringen**

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn voorstellen tot redactionele verbeteringen opgenomen.

---

<sup>12</sup> MvT, p. 5.

<sup>13</sup> MvT, p. 9.

## 6. Conclusie en eindadvies

Samenvattend is de Raad van mening dat de noodzaak van een verbod op bepaalde producten, die een schadelijk effect op het milieu en de natuur hebben, zal moeten blijken uit een heldere probleemstelling waaraan een gedegen probleemanalyse ten grondslag ligt, waaruit de omvang van het probleem blijkt, en hoe het ontwerp past in een integraal beleid om de bestaande milieu- en afvalproblematiek op te lossen en de koraalriffen te beschermen. De reikwijdte van het ontwerp zal voldoende bepaald en begrensd moeten zijn, waarbij blijkt wordt gegeven van een tussen verschillende beleidsalternatieven gemaakte afweging. Dit zal een positieve bijdrage leveren aan het draagvlak van de in het ontwerp gedane voorstellen en resulteren in een regeling die uitvoerbaar is, hetgeen een effectieve bescherming van het milieu ten goede komt.

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter

---

mr. A. Braamskamp

---

drs. C. Timmer