



Aan de Voorzitter der Staten,
L.G. Smith Boulevard 72
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: 15 augustus 2016
Uw kenmerk: US/15-16/104
Datum: 12 oktober 2016
Kenmerk: RvA 108-16

Onderwerp: Initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Warenverordening (AB 1996 no. GT 12) (etikettering van producten)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden initiatief ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Warenverordening (AB 1996 no. GT 12) (etikettering van producten), moge de Raad U het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige initiatief-ontwerp werd op 19 augustus 2016 ter advisering aan de Raad voorgelegd. Zijdens de Raad werd vervolgens verzocht aanvullende informatie aan te leveren, vanwege het feit dat na een eerste toetsing was geconstateerd dat het ontwerp niet voldragen was en derhalve niet voldeed aan de voorwaarden voor het in behandeling nemen door de Raad.¹ De behandeling werd aangehouden teneinde de initiatiefnemer in de gelegenheid te stellen de verzochte informatie alsnog aan te leveren en hiermee de kwaliteit van het voorstel te verbeteren.

1.2 Uit het antwoord² op voornoemd schrijven blijkt echter dat de initiatiefnemer de verzochte informatie niet wenst aan te leveren. Ondermeer is gesteld dat de Staten meer behoefte hebben aan een ‘doorwrocht advies dan aan terechtwijzingen’. De Raad betreurt niet alleen de toon van het schrijven, doch ook deze stellingname, omdat daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat het voor ‘doorwrochte advisering’ onder meer van belang is dat het informatiegehalte van de memorie van toelichting van voldoende kwaliteit is teneinde de Raad in staat te stellen om de doel- en rechtmatigheid van het ontwerp in volle omvang te toetsen. De Raad kan als gevolg van het vorenstaande niet anders concluderen dan dat het ontwerp onvoldragen is en beperkt zich in het onderstaande noodgedwongen tot de belangrijkste knelpunten. Op basis van de beschikbare informatie kon namelijk geen volledige toetsing van het ontwerp plaatsvinden.

1.3 De Raad heeft in het verleden bij herhaling aangegeven dat het opstellen van een initiatief landsverordening wetgevingstechnische en juridische vaardigheden vergt. In verband hiermee is in onderdeel 2.1. van de Procedureregels voor de totstandkoming van wettelijke regelingen opgenomen dat de medewerking van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) kan worden ingeroepen. De legitimiteit van wetgeving wordt mede bepaald door haar effectiviteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. Dit vereist voldoende zicht op maatschappelijke processen en op de wijze waarop via wetgeving op deze processen kan worden ingespeeld. Het

¹ Brief dd. 2 september 2016, kenmerk RvA 66-16; bijgevoegd.

² Brief dd. 9 september 2016, kenmerk US/16-17/117; bijgevoegd.

vergt ook een zorgvuldige voorbereiding en opstelling van een ontwerp, dat het resultaat moet zijn van samenwerking tussen ambtenaren en politici, tussen wetgevingsjuristen en beleidsambtenaren en tussen de ontwerpers van de wet en degenen die haar zullen moeten uitvoeren en handhaven.

Zijdens de Staten is gesteld dat de DWJZ niet betrokken is geweest bij de opstelling van het ontwerp en ook niet is gevraagd betrokken te zijn. De reden hiervoor zou gelegen zijn in het feit dat deze ambtelijke dienst 'stelselmatig medewerking onthoudt dan wel medewerking toezegt en deze medewerking daarna niet nakomt'.³

Het moge echter duidelijk zijn dat de rol van de DJWZ niet door de Raad overgenomen kan worden. De rol van de Raad is immers gelegen in het toetsen van wetgeving en – bij gebreke van de medewerking van de geëigende diensten - niet in het mede-opstellen. Een verschuiving van de inhoud van de toetsing door de Raad verhoudt zich niet met zijn constitutionele taak als hoogste en in laatste instantie adviserende – en daarmee toetsend - orgaan. Derhalve wordt geadviseerd het ontwerp integraal door de DWJZ te laten herzien.

1.4 Teneinde te kunnen bezien in hoeverre er draagvlak bestaat voor het ontwerp is het van belang dat de toelichting aangeeft of er overleg is geweest met de regering aangaande het voorstel en of de voorstellen passen binnen het regeringsbeleid. De medewerking van de regering is immers een essentiële voorwaarden voor de uitvoering van het ontwerp. Zo dient de regering bijvoorbeeld op grond van voorgesteld artikel I, onderdeel A, ten derde, een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, te concipiëren waarin de criteria waaraan een etiket moet voldoen zijn opgenomen en zullen ingevolge voorgesteld artikel I, onderdeel E, bij landsbesluit, aangewezen ambtenaren belast dienen te worden met het toezicht en de handhaving. Daarnaast mag aangenomen worden dat de regering voorlichting zal dienen te geven aan de groot- en kleinhandel, producenten en consumenten over de nieuwe wettelijke vereisten. Kortom, de medewerking van de regering, ook in de zin dat zijdens de regering de nodige middelen worden geraamd en beschikbaar worden gesteld, vormt een essentieel vereiste voor een effectieve uitvoering van het voorstel. Het feit dat de toelichting geen informatie geeft over de betrokkenheid van regeringszijde bij de opstelling van het ontwerp alsmede bij de uitvoering ervan, acht de Raad dan ook een ernstige tekortkoming.

1.5 Tevens is het van belang dat de toelichting aangeeft in hoeverre er overleg is geweest met maatschappelijke organisaties over het ontwerp. Hoewel in de considerans wordt gesproken van een 'groeiende maatschappelijke bezorgdheid ten aanzien van de volksgezondheid' wordt deze stelling in de toelichting niet onderbouwd. Het is niet duidelijk of er overleg is geweest met een instelling als de stichting *Consumidorman Arubano Solidario* (CAS). Teneinde te kunnen bezien in hoeverre er maatschappelijk draagvlak bestaat voor het ontwerp is het van belang dat de toelichting hier informatie over verschaft.

1.6 Met het ontwerp worden wijzingen in de Warenverordening voorgesteld. In een Warenwet wordt doorgaans aangegeven aan welke eisen voedingsmiddelen en andere producten moeten voldoen om de gezondheid en veiligheid van de consument niet in gevaar te brengen. Ook internationaal worden hiertoe regels gesteld door onder andere de Europese Unie (EU) en de *World Trade Organization* (WTO). De vigerende Warenverordening is nimmer integraal herzien en het is de vraag of deze verordening nog voldoende basis biedt voor hedendaagse (internationale) normen en voorschriften ten aanzien van de voedselveiligheid en of het handhavingsinstrumentarium nog van deze tijd is. Uit de toelichting blijkt niet of en dat de opsteller hier onderzoek naar heeft gedaan. De Raad acht dit een grote tekortkoming.

Hoewel het belang van regelgeving om de veiligheid van producten te waarborgen wordt onderschreven, is de Raad van mening dat het doelmatiger is om eerst de Warenverordening aan een volledige herziening te onderwerpen in plaats van slechts specifieke bepalingen te wijzigen

³ Vide noot 2.

zonder dat hierbij overzien kan worden in hoeverre ook andere bepalingen aangepast dienen te worden om de verordening in overeenstemming te brengen met hedendaagse voorschriften inzake voedselveiligheid.

1.7 Ook juridisch-technisch verdient het de voorkeur om eerst een algehele herziening van de Warenverordening ter hand te nemen. Geconstateerd wordt dat het Curaçaose landsbesluit model heeft gestaan voor de voorgestelde wijzingen in de Warenverordening. Het Curaçaose Landsbesluit etikettering van levensmiddelen uit 2005 waarnaar in de toelichting wordt verwezen, vindt zijn wettelijke grondslag in de Warenlandsverordening uit 1997 (P.B. 1997, no. 334). Dit is echter een geheel vernieuwde Warenverordening die substantieel afwijkt van de nog in Aruba vigerende landsverordening. Door met het initiatiefvoorstel nieuwe bepalingen in een gedateerde Warenverordening op te nemen, ontstaan juridische onvolkomenheden die voorkomen hadden kunnen worden door eerst een algehele herziening van de Warenverordening ter hand te nemen.

1.8 Voorts zij erop gewezen dat het ontwerp een heldere probleemstelling ontbeert waarin inzichtelijk wordt gemaakt welk probleem het precies beoogt aan te pakken. Hierdoor kan ook niet getoetst worden in hoeverre dit probleem met het onderhavige voorstel opgelost zou kunnen worden. Enerzijds wordt in de considerans van het ontwerp gesteld dat het gebrek aan etikettering van verschillende producten heeft geleid tot een groeiende maatschappelijke bezorgdheid en anderzijds wordt in de toelichting ook voorgesteld om de Warenverordening zodanig te verruimen dat de verbodsbepalingen ook gelden voor verpakkingen en etikettering van eet- en drinkwaren die misleidend zijn of in strijd met de informatievoorziening aan de consument.⁴ Het is noodzakelijk dat het ontwerp en de toelichting met elkaar in overeenstemming worden gebracht en dat het ontwerp van een eenduidige, zo concreet en nauwkeurig mogelijke, doelstelling wordt voorzien.

1.9 Daarnaast is het onduidelijk of het ontwerp alleen betrekking heeft op in Aruba geproduceerde producten of ook op producten die geïmporteerd worden. De toelichting vangt aan met de zin dat Aruba momenteel geen eisen stelt voor etikettering van eet- en drinkwaren die in Aruba worden geproduceerd voor lokaal gebruik of voor de export⁵ hetgeen de indruk wekt dat het ontwerp zich richt op deze specifieke categorie producten. Echter, de in artikel I, onderdeel A voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Warenverordening heeft betrekking op alle producten ongeacht herkomst en of het voor lokaal gebruik of export bedoeld is. Het ontwerp en de toelichting dienen op dit punt met elkaar in overeenstemming worden gebracht.

1.10 In het verlengde van het bovenstaande is het van belang dat de toelichting een indicatie geeft van de omvang van het probleem. Het is niet duidelijk om welke aantallen producten het in de praktijk gaat. Gesteld wordt dat veel geïmporteerde voorverpakte eet- en drinkwaren mede op grond van EU en WTO regelgeving, reeds voorzien zijn van etiketten.⁶ Gezien het feit dat het overgrote deel van de in omloop gebrachte voorverpakte eet- en drinkwaren geïmporteerd wordt en dus (waarschijnlijk) reeds is voorzien van een etiket, rijst de vraag om hoeveel producten het nog effectief gaat. Het is noodzakelijk dat de toelichting op dit punt wordt aangevuld.

1.11 In de toelichting ontbreekt een paragraaf over de financiële consequenties van het ontwerp. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk welke kosten gemoeid zijn met het toezicht op en de handhaving van het ontwerp, noch met de noodzakelijke voorlichting ten aanzien van de nieuwe wettelijke regels. Artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (AB 1989 no. 72) schrijft voor dat indien een landsverordening kan leiden tot hogere of lagere kosten, investeringen of

⁴ MvT, p. 2.

⁵ MvT, p. 1.

⁶ MvT, p. 1.

middelen voor het lopende begrotingsjaar of voor latere jaren, de memorie van toelichting op het ontwerp voor de betreffende landsverordening expliciet de financiële gevolgen in een afzonderlijk onderdeel dient te vermelden. Het ontbreken van technische bijstand door de DWJZ dan wel de Directie Financiën alsmede het ontbreken van enige indicatie van draagvlak binnen de regering voor de onderhavige voorstellen doen zich ook op het gebied van de financiële consequenties van het ontwerp voelen.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In de considerans wordt gesteld dat de gemeenschap dagelijks wordt geconfronteerd met verschillende producten die geen etiket hebben. Door het ontbreken van een definitie van het begrip 'etiket' is het niet duidelijk wat in het ontwerp onder 'etiket' moet worden verstaan. Waarschijnlijk wordt in de considerans niet bedoeld op het ontbreken van een etiket als zodanig, maar op het ontbreken van een inhoudsaanduiding met bijvoorbeeld de samenstelling en de herkomst van het product. Indien 'etiketteren' een gekwalificeerde term is dient het ontwerp uitgebreid te worden met een definitie ervan.

2.2 Ten aanzien van de in artikel I onder A, C, E en H voorgestelde wijzingen van de artikelen 2, 9, 11 en 14 van de Warenverordening (AB 1996 no. GT 12) vraagt de Raad zich af waarom het 'aanprijzen' of 'doen aanprijzen' onder de werking van de betreffende artikelen is gebracht, wat precies onder 'aanprijzen' verstaan dient te worden en wie de normadressaat is. Het is noodzakelijk dat de toelichting hier nadere informatie over verschaft.

2.3 Ten aanzien van de voorgestelde toevoeging in artikel 2, eerste lid, onderdeel a, van de Warenverordening merkt de Raad op dat de Warenverordening niet bedoeld is om oneerlijke handelspraktijken te bestrijden, hier bestaan andere wettelijke instrumenten voor, noch is in de memorie van toelichting uiteengezet wat hieronder verstaan dient te worden. Tevens heeft de Raad zijn bedenkingen bij wat onder 'goede voorlichting' verstaan dient te worden, welke criteria worden hiervoor gehanteerd en of de Warenverordening wel het meest geëigende instrument is om dit te waarborgen.

2.4 Het is niet duidelijk wie de normadressaat is van het in artikel I, onderdeel A, onder ten derde voorgestelde derde lid van artikel 2. Ten aanzien van de inhoud van het voorgestelde derde lid rijst de vraag of het naast de aanduiding van de herkomst van een product, niet juist van belang is om ook de inhoud en samenstelling van het product weer te geven. Bovendien is het niet duidelijk hoe gecontroleerd wordt of een vertaling naar het Nederlands, Engels of Spaans wel juist is.

2.5 Ten aanzien van het voorgestelde vierde lid van artikel 2 van de Warenverordening wordt geadviseerd na 'uiterste consumptiedatum' de woorden 'van de voorverpakte eet- en drinkwaren' toe te voegen. Tussen het voorgestelde vierde lid van artikel 2 en het in artikel I, onderdeel B voorgestelde artikel 8 bestaat bovendien een overlapping.

2.6 Ten aanzien van de in artikel I, onderdeel B voorgestelde wijziging van artikel 8 van de Warenverordening wijst de Raad erop dat de toevoeging 'zijn plaatsvervanger of gemachtigde' overbodig is daar deze mandaatconstructie geen aparte wettelijke grondslag behoeft en door een interne mandaatregeling kan geschieden. Deze zinsnede kan vervallen.

2.7 Ten aanzien van de in artikel I, onderdelen D, E en F voorgestelde wijzigingen wijst de Raad erop dat verwezen wordt naar ambtenaren. Personen die op grond van een arbeidsovereenkomst voor de overheid werkzaam (zullen) zijn worden hiermee uitgesloten hetgeen vanuit het oogpunt van een flexibele vulling van het toezichthouderbestand niet aan te

raden is. In lijn met de vaste advisering van de Raad ter zake wordt derhalve geadviseerd in de artikelen 10, 11 en 12 ‘ambtenaren’ te vervangen door personen.

2.8 Ten aanzien van de in artikel I, onderdelen E en F, voorgestelde wijzigingen van artikel 11 vraagt de Raad zich af welke instelling de initiatiefnemer voor ogen heeft en waarom niet kan worden volstaan met het toezicht door de Directie Volksgezondheid. Tevens is het onduidelijk hoe gewaarborgd wordt dat de desbetreffende instelling zowel kwalitatief als kwantitatief voldoende toegerust is om het toezicht en de handhaving uit te kunnen voeren.

2.9 In het in artikel I, onderdeel G, voorgestelde derde lid van artikel 13 wordt abusievelijk verwezen naar artikel 1, eerste lid, in plaats van naar artikel 2, eerste lid.

2.10 Artikel I, onderdeel G, wordt niet toegelicht. Het is noodzakelijk dat de memorie van toelichting met een beschouwing ter zake wordt uitgebreid. De Raad vraagt zich af of de voorgestelde sanctie wel in verhouding staat met de geschonden norm. Er zijn immers situaties denkbaar waarin het voorgestelde gebod in een onevenredige verhouding staat met de ernst van het overtreden voorschrift. Derhalve wordt geadviseerd de imperatieve bewoordingen van deze bepaling zodanig te redigeren dat het een ‘kan bepaling’ wordt. Tevens is het van belang dat aangegeven wordt welke procedurele waarborgen bestaan bij de oplegging van een gebod van vernietiging en hoe de rechtsbescherming ter zake zal worden ingericht.

2.11 Ten aanzien van de in artikel 1, onderdeel H, voorgestelde wijziging van artikel 14 wordt geadviseerd de boetebedragen te actualiseren en in overeenstemming te brengen met de boetecategorieën van het Wetboek van Strafrecht. Tevens geeft de Raad in overweging te bezien in hoeverre een omzet gerelateerde boete ingevoerd zou kunnen worden.⁷

2.12 De vigerende Warenverordening voorziet uitsluitend in strafrechtelijke handhaving. De Raad adviseert om bij een algehele herziening dan wel actualisering van de Warenverordening (zie paragraaf 1.6) ter waarborging van een doelmatige handhaving naast de strafrechtelijke, ook te voorzien in een bestuurlijke handhaving. De invoering van een bestuurlijk sanctiestelsel biedt meer differentiatiemogelijkheden om per geval te bezien welke sanctie mogelijk en passend is. Standaardregelingen zijn daartoe reeds voorhanden.⁸ Tevens kan worden verwezen naar paragraaf 5 van de Curaçaose Warenlandsverordening (P.B. 1997 no. 334).

3. Memorie van toelichting

3.1 In het algemeen acht de Raad het informatiegehalte van de toelichting ontoereikend, hetgeen gevolgen heeft voor de toetsbaarheid van de regeling en de toepassing ervan in de praktijk. Geadviseerd wordt de toelichting integraal te herzien.

3.2 In het artikelsgewijze deel van de toelichting wordt verwezen naar de artikelen in de Warenverordening in plaats van de betreffende onderdelen van het voorgestelde artikel I. De toelichting dient op dit punt aangepast te worden.

3.3 De toelichting op artikel I, onderdeel E betreft slechts een herhaling van de inhoud van het artikel en heeft daarmee geen toegevoegde waarde.

⁷ Momenteel is in Nederland ontwerp-wetgeving aanhangig waarmee een boete kan worden opgelegd van 1% van de jaaromzet voor doelbewuste overtredingen en situaties met een ernstig gebrek aan voorzorgsmaatregelen waarbij er sprake is van een gevaar voor de volksgezondheid, zoals voedselveiligheid issues.

⁸ Zie bijvoorbeeld de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 12).

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

Voorstellen voor redactionele verbeteringen zijn in de marge van zowel het ontwerp als de toelichting aangebracht. Het ontwerp en de toelichting dienen voorzien te worden van een paginanummering.

5. Conclusies en eindadvies

De Raad acht het ontwerp op grond van het bovenstaande onvoldragen. Zoals in onderdeel 1 aangegeven, kon op basis van de beschikbare informatie geen volledige toetsing van het ontwerp plaatsvinden.

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar met de doelstelling, doch niet met de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het niet verder in procedure te brengen en adviseert het integraal te herzien.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

Bijlagen:

- schrijven Raad van Advies d.d. 2 september 2016 kenmerk RvA 66-16;
- schrijven Staten d.d. 9 september 2016, kenmerk US/16-17/117.