

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Algemene Zaken, Innovatie,
Overheidsorganisatie, Infrastructuur en
Ruimtelijke Ordening
L.G. Smith Blvd. 76
Alhier

Uw brief: 3 oktober 2024
Uw kenmerk: LV-24/0011
Datum: 27 november 2024
Kenmerk: RvA 58-24

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening houdende regels ten behoeve van de
bestuursrechtelijke handhaving van de consumentenwetgeving
(Landsverordening bestuursrechtelijke handhaving consumenten-
bescherming)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening houdende regels ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving van de consumentenwetgeving (Landsverordening bestuursrechtelijke handhaving consumentenbescherming), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Ten behoeve van een adequate bescherming van de consument, acht de regering het wenselijk regels te stellen met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van voorschriften inzake consumentenbescherming. Daarnaast wordt het toezicht op de naleving van het bij of krachtens dit ontwerp bepaalde opgedragen aan de Autoriteit Markt en Consument (hierna: de Autoriteit).

1.2 Volgens de toelichting is voor een goede marktwerking een gelijk speelveld noodzakelijk, hetgeen gelijkwaardige marktspelers vereist. Ter bevordering van een goede marktwerking dienen de belangen van de zwakke(re) partijen beschermd te worden. Daartoe, stelt de toelichting, is het noodzakelijk de Autoriteit, die reeds belast is met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Mededingingsverordening (AB 2020 no. 103), tevens te belasten met het toezicht op het consumentenrecht.¹

De Raad meent dat een adequate bescherming van de consument gebaat is bij procedures, die zodanig ingericht zijn, dat daaruit duidelijk blijkt waar de individuele

¹ MvT, p. 1.

consument terecht kan en wanneer. Uit het ontwerp en de toelichting wordt echter onvoldoende blijk gegeven van zodanige procedures.

Zo kan elke consument een klacht indienen bij de Autoriteit², maar de Autoriteit grijpt pas in met bestuursrechtelijke handhaving indien er sprake is van een mogelijke collectieve inbreuk op het consumentenrecht en deze inbreuk geen betrekking heeft op een financiële dienst of activiteit.³ De consumentenbescherming met betrekking tot financiële diensten en activiteiten valt namelijk onder de verantwoordelijkheid van de Centrale Bank van Aruba.⁴

De Directie Economische Zaken, Handel en Industrie (hierna: DEZHI) zal belast worden met de individuele klachten van consumenten.⁵ De individuele consument zal de privaatrechtelijke weg moeten bewandelen om zijn individuele rechten te doen gelden; een weg waarvan de toelichting aangeeft dat die een aantal belemmeringen kent, zoals de hoge kosten die een civielrechtelijke procedure met zich meebrengt en de duur van een dergelijke procedure.⁶

DEZHI kan individuele consumenten hierbij ondersteuning bieden. Indien er sprake is van een geschil tussen een consument en een ondernemer, kan de DEZHI bijvoorbeeld de consument informeren over de mogelijke stappen die ondernomen kunnen worden.⁷ Indien DEZHI verschillende individuele klachten van consumenten ontvangt die allemaal zien op eenzelfde inbreuk door dezelfde onderneming *kunnen* zij deze informatie verstrekken aan de Autoriteit.⁸ Uit het ontwerp en de toelichting blijkt niet dat de DEZHI daartoe verplicht is.

Verder is er nog de Servicio na Defensa di Consumidor. Deze dienst beoogt deze de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen.⁹ Daarnaast draagt deze dienst volgens hun website bij aan de bescherming van de sociale, juridische en economische belangen van de consument, alsmede het bevorderen van hun recht op voorlichting, vorming en vereniging ter behartiging van hun belangen.¹⁰

² MvT, p. 9.

³ MvT, p. 3.

⁴ MvT, p. 17.

⁵ MvT, p. 19.

⁶ MvT, p. 2.

⁷ MvT, p. 9.

⁸ MvT, p. 19.

⁹ Zie het Landsbesluit van 26 mei 2021 no. 1.

¹⁰ <https://sedeco.aw/nl/home/>.

De Servicio na Defensa di Consumidor is volgens hun website verder verantwoordelijk voor het geven van voorlichting met betrekking tot de rechten en plichten van de consument en de huurder op het gebied van consumentenzaken respectievelijk huurzaken in het algemeen. Naast deze algemene informatieplicht geeft de dienst ook informatie over het huur- en consumentenrecht aan de klant in individuele klachten en/of geschillen.

Ook de Autoriteit heeft tot taak om voorlichting te geven.¹¹ De consument zal voor informatie over zijn rechten en plichten terecht kunnen bij het informatieloket of op de website van de Autoriteit.

Het voorgaande leidt tot de opmerking, dat voorkomen dient te worden dat de consument van het kastje naar de muur wordt gestuurd en dat door onduidelijke procedures en gebrekkige samenwerking inbreuken in de zin van het ontwerp niet of te laat aan het licht komen. Het nut en de noodzaak van bestuursrechtelijke handhaving van consumentenbelangen wordt onderschreven, maar daarbij is niet alleen een goede samenwerking tussen de verschillende instanties van groot belang. Zonder duidelijke procedures voor de individuele consument, die, onder meer door voorlichtingscampagnes, goed geïnformeerd zal worden, zal van een daadwerkelijke adequate consumentenbescherming geen sprake kunnen zijn.

1.3 Verder behoort ook tot het takenpakket van de Servicio na Defensa di Consumidor het toezicht houden op de naleving van de regelgeving en verordeningen die consumentenbescherming ten doel hebben middels daartoe door het bevoegde gezag aangewezen ambtenaren.¹²

Teneinde verdere versnippering te voorkomen en het bewerkstelligen van een overzichtelijk stelsel van consumentenbescherming, adviseert de Raad de taken in het kader van de consumentenbescherming onder te brengen bij één instantie en de bestaande wettelijke kaders te evalueren en eventueel te herzien, in plaats meerdere instanties te belasten met het toezicht. Daarnaast is het van belang dat deze instantie voldoet aan de normen van corporate governance. Ook is de Raad de mening toegedaan dat samenwerking met de andere landen en de bijzondere Nederlandse gemeenten in het Caribische deel van het Koninkrijk het overwegen waard is.

1.4 Ten slotte blijft het verder onduidelijk welk afwegingskader wordt gehanteerd ter bepaling of een bepaald belang als collectief belang moet worden aangemerkt en welke instantie deze afweging maakt. Als de DEZHI van mening is dat geen collectieve belangen in het geding zijn, zullen zij waarschijnlijk geen reden zien tot

¹¹ Zie artikel 3.1, tweede lid, van het ontwerp.

¹² Zie artikel III, vijfde lid, van het Landsbesluit van 26 mei 2021 no. 1.

informatieverstrekking aan de Autoriteit. Wellicht echter dat de Autoriteit, bijvoorbeeld in combinatie met een bij haar ingediende klacht, tot een andere conclusie zou komen. Dit roept dan vervolgens de vraag op wat er gebeurt als de twee instanties van elkaar afwijkende oordelen hebben over de collectiviteit van een gepresenteerd belang (klacht). Teneinde consumentenbescherming reële inhoud te geven dient de toelichting hier nader op in te gaan. Toegelicht dient te worden of bij ingediende individuele klachten altijd een afweging gemaakt moet worden over een potentieel collectief karakter ervan en op basis waarvan de Autoriteit en de overige betrokken instanties deze afweging maken.

2. Ontwerp-landsverordening en Memorie van toelichting

2.1 In artikel 2.1, tweede lid, van het ontwerp worden consumentenorganisaties bij beschikkingen krachtens deze landsverordening als belanghebbende aangewezen, omdat, volgens de toelichting, de regering het belang van consumentenorganisaties wil benadrukken en om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat of consumentenorganisaties als belanghebbende kunnen worden aangemerkt. De toelichting stelt dat zonder deze bepaling het aan de bestuursrechter zal zijn om aan de hand van de omschrijving in artikel 3, eerste lid, van de Landsverordening Administratieve rechtspraak (AB 1993 no. 45) (hierna: LAR) te beoordelen of consumentenorganisaties in een voorliggende zaak als belanghebbende zijn aan te merken. Verder wordt volgens de toelichting de individuele consument in het kader van het ontwerp daarentegen niet als belanghebbende aangemerkt, aangezien het ontwerp de collectieve consumentenbelangen beoogt te beschermen.¹³ Dit roept de vraag op of met dit artikel wordt beoogd exclusieve werking te realiseren voor consumentenorganisaties. Uit de tekst van artikel 2.1 blijkt dit namelijk niet. Daarom wordt geadviseerd in deze nadere duidelijkheid te verschaffen. Nu staat de noodzaak tot het opnemen van een dergelijke bepaling in het ontwerp op voorhand niet vast. De LAR-rechter moet immers op grond van artikel 3 van de LAR in staat worden geacht een afgewogen oordeel te vellen over het wel of niet zijn van belanghebbende.

Daarnaast vraagt de Raad zich af in hoeverre in Aruba consumentenorganisaties actief zijn, die aan de in de in artikel 1 opgenomen definitiebepaling voldoen. Het is van belang, dat hierin meer inzicht wordt verschaft, omdat dit direct raakt aan de doelmatigheid van de voorgestelde wijze van consumentenbescherming zoals in het ontwerp wordt vormgegeven.

2.2 In artikel 3.1, tweede lid, van het ontwerp staat dat de Autoriteit tevens tot taak heeft om voorlichting te geven over de rechten en plichten van consumenten. Zij maakt daarbij gebruik van een informatieloket. De noodzaak om deze taak expliciet op te

¹³ MvT, p. 13.

nemen in het ontwerp is op voorhand niet duidelijk. Het mag van een bestuursorgaan immers verwacht worden dat het de burger informatie verschaft met betrekking tot zijn rechten en plichten op het taakgebied van dat betreffende bestuursorgaan. Zoals in onder 1.2 al werd opgemerkt blijkt niet dat er sprake zal zijn van één enkel loket, maar dat de consument naar diverse instanties zal moeten voor informatie.

2.3 In artikel 4.1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de autoriteit voor zover nodig voor de verwezenlijking van de doelstelling van deze landsverordening samenwerkt met toezichthoudende autoriteiten. In het voorgestelde artikel 4.1, tweede en derde lid, wordt verwezen naar de afspraken bedoeld in het eerste lid. In het eerste lid wordt echter niet gesproken over afspraken; er wordt niet bepaald dat de Autoriteit ter verwezenlijking van de doelstelling afspraken maakt met andere toezichthoudende autoriteiten. De Raad adviseert in het tweede en derde lid te bepalen dat ‘de samenwerking, bedoeld in het eerste lid, onder meer betrekking kan hebben op (...)’, en de manier waarop de samenwerking wordt vormgegeven vast te leggen in protocollen.

2.4 In artikel 6.1, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat met het toezicht op de naleving zijn belast de daartoe door de voorzitter van de Autoriteit aangewezen personen, werkzaam bij de Autoriteit. Ook in het tweede lid wordt gesproken van de voorzitter van de autoriteit. De Raad gaat ervan uit dat hiermee de voorzitter van de raad van bestuur van de Autoriteit wordt bedoeld en adviseert om dit voor de volledigheid in deze bepalingen op te nemen. Daarnaast vraagt de Raad zich af waarom in deze wordt afgeweken van de Mededingingsverordening (AB 2020 no. 103), waarin staat dat met het toezicht op de naleving zijn belast de daartoe bij landsbesluit aangewezen personen, werkzaam bij de Autoriteit.¹⁴ Geadviseerd wordt dit toe te lichten.

2.5 In het voorgestelde artikel 6.1, vijfde lid, wordt bepaald dat de machtiging tot het betreden van woningen zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner wordt verleend door de procureur-generaal.

In de Mededingingsverordening is echter bepaald dat, voor het binnentreden (en doorzoeken) van een woning zonder de toestemming van de bewoner, de Autoriteit een machtiging behoeft van de rechter-commissaris.¹⁵ De Raad heeft in het verleden al verschillende keren gewezen op de verschillende in Aruba bestaande regelingen ten aanzien van de machtiging tot het binnentreden in woningen zonder toestemming van de

¹⁴ Zie artikel 5.1, eerste lid, van de Mededingingsverordening.

¹⁵ Zie artikel 5.1, vijfde lid, van de Mededingingsverordening.

bewoner.¹⁶ Nogmaals wordt gewezen op het belang van een zo uniform mogelijke wetgeving teneinde versnippering te voorkomen¹⁷ en geadviseerd wordt om toe te lichten waarom in deze regeling afgeweken wordt van de regeling in de Mededingingsverordening. Zonder nadere toelichting is het namelijk niet duidelijk waarom voor het binnentreden van woningen in het kader van toezicht op de naleving van de voorschriften van de Mededingingsverordening een machtiging van de rechter-commissaris is vereist en voor toepassing van dezelfde toezichtbevoegdheid ter naleving van voorschriften in onderhavig ontwerp een machtiging van de procureur-generaal.

2.6 In artikel 6.1 van het ontwerp wordt op het betreden van woningen als bedoeld in het derde lid, onderdeel e, Titel X van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing verklaard, met uitzondering van een aantal in dit artikel genoemde artikelen. De Raad vraagt zich af of aan deze opsomming van uitzonderingen de artikelen 161, 162 en 163 niet kunnen worden toegevoegd. Overeenkomstige bepalingen zijn immers al in artikel 6.1, vierde lid (de hulp van de sterke arm), en artikel 6.2 van het ontwerp (rapportageverplichting) en in artikel 8 van het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1998 no. 70) (legitimatieplicht) opgenomen.

2.7 In hoofdstuk 7 van het ontwerp zijn onder meer de bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de bestuurlijke handhaving. Zo krijgt de Autoriteit de bevoegdheid om, in geval zij van oordeel is, dat een inbreuk heeft plaatsgevonden, de overtreder een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom op te leggen.¹⁸

Zolang de Landsverordening Algemene bepalingen bestuursrecht (AB 2023 no. 55) niet in werking is getreden zullen in de betreffende afzonderlijke landsverordeningen alle bepalingen moeten worden opgenomen, die zien op de bevoegdheid een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete op te leggen en de daarbij in acht te nemen procedures. Dat is in dit ontwerp echter niet gebeurd.

Zo ontbreekt onder meer een bepaling waarin staat wat een beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete in ieder geval dient te vermelden.¹⁹ Verder dient in het ontwerp bepaald te worden dat het bedrag van de

¹⁶ In de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 20) en de Landsverordening verzorgingshuizen (AB 2015 no. 61) is bepaald dat een zodanige machtiging verstrekt dient te worden door de rechter-commissaris. In de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74) is deze bevoegdheid daarentegen toebedeeld aan de procureur-generaal.

¹⁷ Zie ook het advies van de Raad inzake de ontwerp-landsverordening houdende regels inzake de mededinging in Aruba en de instelling in dat kader van een Autoriteit Markt en Consument (Mededingingsverordening), d.d. 28 augustus 2013, kenmerk RvA 105-13.

¹⁸ Zie artikel 7.3 van het ontwerp.

¹⁹ Zie artikel 5.24 van de LABB.

dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van de overtreding en tot het met de last beoogde doel.²⁰ Ook dient in het ontwerp aangegeven te worden dat de dwangsom uit een bedrag ineens kan bestaan of een bedrag per tijdseenheid dat de last niet volledig is uitgevoerd en het bedrag boven hetwelk geen dwangsom meer wordt verbeurd.²¹ Een bepaling die bepaalt, dat de Autoriteit geen boete oplegt, voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten²² ontbreekt eveneens. De Raad adviseert het ontwerp ten aanzien van de bestuurlijke handhaving zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de Landsverordening Algemene bepalingen bestuursrecht door de ontbrekende bepalingen alsnog in het ontwerp op te nemen en te voorzien van een zelfdragende toelichting.

2.8 Op grond van het voorgestelde artikel 7.1 kan de Autoriteit een gedragslijn tot naleving van het bepaalde bij of krachtens deze landsverordening opleggen. Volgens de definitiebepaling van artikel 1.1, eerste lid, is een gedragslijn een opgelegde last die niet wegens een overtreding wordt opgelegd, ter bevordering van de naleving van wettelijke voorschriften. Als een gedragslijn niet wordt opgevolgd, dan kan een last onder dwangsom, dan wel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Dit roept de vraag op ter zake waarvan dan een last onder dwangsom, dan wel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd; een gedragslijn kan immers niet als concrete norm worden aangemerkt en voor het overige is er (nog) geen overtreding vastgesteld. Als een gedragslijn niet wordt opgevolgd, dan zou sprake kunnen worden van een overtreding van een wettelijke norm en kan op grond van de overtreding van die wettelijke norm gehandhaafd worden.

Daarnaast kan de Autoriteit op grond van het voorgestelde artikel 7.2 een aanwijzing opleggen tot naleving van het bepaalde bij of krachtens deze landsverordening. Onder een aanwijzing wordt een wegens een overtreding opgelegde last tot het verrichten of nalaten van bepaalde handelingen verstaan.²³ Volgens de toelichting kan de Autoriteit met de aanwijzing bijvoorbeeld waar wettelijke normen zijn geformuleerd, de inhoud van de overtreden norm nader concretiseren, alvorens naleving van die norm daadwerkelijk af te dwingen.²⁴

Ook in het geval een aanwijzing niet wordt opgevolgd, kan een last onder dwangsom, dan wel een bestuurlijke boete worden opgelegd. Met een aanwijzing kan de Autoriteit echter geen nieuwe normen creëren, die door het opleggen van een dwangsom of een bestuurlijke boete gehandhaafd kunnen worden. Als een aanwijzing

²⁰ Zie artikel 5:25, eerste lid, van de LABB.

²¹ Zie artikel 5:23, tweede en derde lid, van de LABB.

²² Zie artikel 5:47 van de LABB.

²³ Zie artikel 1.1, eerste lid, van het ontwerp.

²⁴ MvT, p. 6.

niet wordt opgevolgd, dan heeft de ondernemer nagelaten zijn handelen in overeenstemming te brengen met een bepaald wettelijk voorschrift. Overtreding van dit wettelijke voorschrift kan gehandhaafd worden.²⁵

De Raad adviseert dan ook op grond van het bovenstaande artikel 7.3, derde lid, te schrappen.

2.9 Verder acht de Raad de hoogte van de het in voorgesteld artikel 7.4, eerste lid, opgenomen bestuurlijke boete (maximaal Afl. 1.000.000,- dan wel ten hoogste 10% van de omzet van de ondernemer) niet geheel in verhouding staan tot de zwaarte van de overtreden voorschriften. Geadviseerd wordt nader toe te lichten waarom is besloten om zonder meer aan te sluiten bij de maxima die in de Mededingingsverordening zijn opgenomen. Daarbij zou onder meer ingegaan moeten worden op de verschillende belangen die beide regelingen beogen te beschermen en de aard en de ernst van de overtredingen, die op grond van deze verordeningen kunnen worden begaan.

2.10 Volgens het voorgestelde artikel 7.5, tweede lid, geldt een last voor een door de Autoriteit te bepalen termijn van ten hoogste twee jaren. Onduidelijk blijft wat er daarna gebeurt. De Raad adviseert deze bepaling te verduidelijken.

2.11 In artikel 7.11 van het ontwerp wordt bepaald dat de beschikking tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet ten uitvoer mag worden gelegd, zolang daartegen nog enig rechtsmiddel openstaat en, zo dit is aangewend, tot het is ingetrokken of daarop is beslist. Volgens de toelichting wordt hiermee afgeweken van de standaardbepaling, die ervan uitgaat dat rechtsmiddelen geen schorsende werking hebben. Op grond van dit artikel hoeft de boete pas te worden betaald op het moment dat er geen rechtsmiddelen meer open staan.²⁶ Geadviseerd wordt om tevens toe te lichten waarom het van belang wordt geacht in deze van de standaardbepaling af te wijken.

2.12 In artikel 7.18 van het ontwerp wordt de bevoegdheid van de Autoriteit geregeld om beschikkingen tot het opleggen van een last onder dwangsom, een bestuurlijke boete, een gedragslijn of een aanwijzing openbaar te maken. Omdat het openbaar maken van de beschikking geen verplichting is, adviseert de Raad te verduidelijken of daartoe de Autoriteit een andere beschikking dient te nemen of dat in de beschikking

²⁵ Ter verduidelijking merkt de Raad nog op dat in de Landsverordening Kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74) in artikel 21, derde lid, is bepaald dat een aanwijzing binnen een bepaalde redelijk termijn dient te worden opgevolgd. Het niet voldoen aan deze bepaling kan gehandhaafd worden met een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete. Een bepaling dat een aanwijzing binnen een bepaalde termijn dient te worden opgevolgd is in dit ontwerp echter niet opgenomen.

²⁶ MvT, p. 26.

tevens het voornemen tot openbaarmaking is opgenomen en dat daarbij in dat geval wordt aangegeven, dat de ondernemer om een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 54 van de LAR kan verzoeken. Voorkomen dient te worden dat de ondernemer in onzekerheid komt te verkeren omtrent de openbaarmaking en daarmee de eventuele noodzaak een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 54 van de LAR te verzoeken.

2.13 De toelichting stelt dat de beslissingen van de Autoriteit beschikkingen zijn in de zin van de LAR.²⁷ Uitgaande van de in de LAR gehanteerde definitie van beschikking²⁸, trekt de Raad deze stelligheid ten aanzien van de beschikking tot het opleggen van een gedragslijn in ieder geval in twijfel en is de Raad de mening toegedaan dat deze opmerking enige nuancering, dan wel verduidelijking behoeft.

Met een gedragslijn wordt een ondernemer opgedragen zijn handelen in overeenstemming te brengen met de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen.²⁹ Een verplichting die reeds uit kracht van de betreffende wettelijke bepalingen al rust op de ondernemer. Het komt de Raad voor dat op deze wijze geen nieuwe rechten en verplichtingen in het leven kunnen worden geroepen. Er wordt bijvoorbeeld niet bepaald dat een ondernemer binnen een bepaalde termijn aan de opgelegde gedragslijn moet voldoen. Het blijft dan ook onduidelijk welk rechtsgevolg wordt beoogd. Hierdoor is het tevens onduidelijk of tegen het besluit een gedragslijn op te leggen daadwerkelijk een bestuurlijke bezwaar- en beroepsprocedure open staat. In het ontwerp wordt dit in ieder geval niet expliciet geregeld.

Het voorgaande ligt anders indien in de beschikking tot het opleggen van een gedragslijn tegelijkertijd het voornemen tot openbaarmaking bevat. Hiermee krijgt de ondernemer de mogelijkheid een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 54 van de LAR aan te vragen, al ziet die voorziening op de openbaarmaking van de beschikking en niet op de concrete inhoud van de gedragslijn.

Ook is het maar de vraag of de beschikking waarmee een openbare waarschuwing wordt uitgevaardigd in zijn geheel als beschikking in de zin van de LAR kan worden aangemerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat een waarschuwing, die is gebaseerd op een wettelijk voorschrift, in ieder geval een besluit is als de waarschuwing een voorwaarde is voor het toepassen van een sanctiebevoegdheid in bepaalde situaties en dus een essentieel onderdeel is van een sanctieregime.

²⁷ MvT, p. 7.

²⁸ Op grond van artikel 2, eerste lid, van de LAR is een beschikking een op enig rechtsgevolg gericht schriftelijk besluit van een bestuursorgaan.

²⁹ MvT, p. 5.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft een dergelijke waarschuwing binnen het sanctieregime rechtsgevolg omdat hiermee een bevoegdheid wordt ontsloten die er anders niet zou zijn, namelijk de bevoegdheid om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie op te leggen die zonder de waarschuwing niet tot de mogelijkheden zou behoren. De waarschuwing zorgt dus in die zin voor een wijziging van de rechtspositie van belanghebbende, dat bij toekomstige vergelijkbare overtredingen een andere sanctie kan worden opgelegd.³⁰

In dit geval is de waarschuwing zelf geen voorwaarde om bij een volgende overtreding een bestuurlijke sanctie te kunnen opleggen; er kan reeds een waarschuwing uitgevaardigd worden voordat een inbreuk is vastgesteld en de waarschuwing zelf maakt in dit geval geen essentieel en onlosmakelijk onderdeel uit van een sanctieregime. Dit zou betekenen dat de inhoud van de waarschuwing in dit geval niet als beschikking zou worden aangemerkt, maar wederom enkel het feit van de openbaarmaking.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op het karakter van deze beschikkingen.

3. Redactionele opmerkingen

In de marge van de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbetering opgenomen.

4. Conclusie en eindoordeel

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

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. D.G. Kock

³⁰ ECLI:NL:RVS:2018:1449.