

Vergaderjaar 2023–2024

36 503

Wijziging van de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet in verband met aanpassingen overwegend ter verbetering van toezicht en handhaving en aanpassingen van technische aard

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet. De wijzigingen zijn hoofdzakelijk ter verbetering van het toezicht en de handhaving. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- het creëren van een grondslag om een meldplicht voor bedrijven die rauwe melk of rauwe room produceren en aan de consument leveren te kunnen invoeren;
- het regelen van de bevoegdheid voor de Minister om de kosten die gemaakt worden voor keuring- en controlewerkzaamheden in het kader van zowel de Warenwet als de Tabaks- en rookwarenwet in te vorderen bij dwangbevel;
- de uitbreiding van de bevoegdheid van de Minister om (bij ministeriële regeling) normen op het gebied van productveiligheid aan te wijzen;
- de verruiming van het zogenoemde aanprijzingsverbod voor tatoeages en piercings;
- de verruiming van de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom op grond van de Warenwet;
- de uitbreiding van de grondslag voor het verbieden van verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten met het aanbieden voor verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten, zodat geen verkoop vastgesteld hoeft te worden om een overtreding van het verbod te kunnen constateren.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikgemaakt om diverse artikelen te verduidelijken en enkele technische wijzigingen en verbeteringen door te voeren. Alle wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

2. Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

Dit wetsvoorstel leidt niet tot wijzigingen in de regeldruk voor de burger of het bedrijfsleven, en heeft ook verder geen bedrijfseffecten. Ook zijn er geen financiële gevolgen te verwachten.

De wijziging van artikel 5 van de Warenwet (het creëren van een grondslag voor een meldplicht voor bedrijven die rauwe melk of rauwe room produceren en aan de consument leveren) zal geen regeldruk voor het bedrijfsleven met zich meebrengen. Zodra een dergelijke meldplicht bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld zal dit voor de betreffende bedrijven regeldruk en financiële gevolgen met zich meebrengen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal hiermee rekening worden gehouden en zal gezocht worden naar de minst belastende optie.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk van burgers en bedrijven heeft.

3. Consultatie

Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/warenwet is van 9 mei 2023 tot en met 6 juni 2023 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van onderliggende wijziging van de Warenwet en Tabaks- en rookwarenwet en de bijbehorende memorie van toelichting.

Er zijn in totaal twee openbare reacties binnengekomen van particulieren. Deze reacties waren algemeen van aard en hadden betrekking op het tabaksontmoedigingsbeleid. De reacties zagen niet op het voorstel van wet of de bijbehorende memorie van toelichting. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van de consultatie niet gewijzigd.

Regulier Overleg Warenwet

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de deelnemers aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)¹. De consultatie heeft niet tot reacties geleid.

4. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Het wetsvoorstel is door de NVWA beoordeeld op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Omdat het wetsvoorstel deels technische en verduidelijkende wijzigingen op verzoek van de NVWA betreft, ziet de toets alleen op het onderdeel betreffende tatoeages en piercings.

De NVWA acht de voorgestelde wijzigingen handhaafbaar en uitvoerbaar.

¹ Aan het ROW nemen vertegenwoordigers deel van ondernemers (industrie en handel), van consumenten, van Ministeries (met name van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

5. Notificatie

Het wetsvoorstel is op 4 december 2023 gemeld aan de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van richtlijn (EU) 2015/1535.² De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk, aangezien artikel I van het wetsvoorstel mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535. De standstill van de notificatie eindigt op 5 maart 2024.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Op grond van EU-regelgeving³ mogen lidstaten nationale voorschriften handhaven of vaststellen die het in de handel brengen op zijn grondgebied van rauwe melk of rauwe room, bestemd voor rechtstreekse menselijke consumptie, verbieden of beperken. In Nederland worden in het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen eisen gesteld aan rauwe koemelk, bestemd voor directe aflevering aan particulieren.

Rauwe melk kan direct na productie al pathogenen bevatten in hoeveelheden die schadelijk zijn voor de gezondheid. Inname van een lage dosis van deze pathogenen kan al tot een voedselinfectie leiden. Het risico op een voedselinfectie door ziekteverwekkende bacteriën, zoals campylobacter en salmonella, kan adequaat worden gereduceerd als melk een (hitte)behandeling ondergaat. Weliswaar is bij de verkoop van rauwe melk steeds de verplichting⁴ geweest om de consument te informeren dat deze melk voor consumptie gekookt moet worden, maar de praktijk leert dat dit veelal niet wordt gedaan. De levering van rauwe melk aan consumenten, bijvoorbeeld direct uit de melktank, via melkautomaten waaruit consumenten zelf melk kunnen tappen en door middel van verzending aan de consument na verkoop via internet, lijkt toe te nemen en brengt extra voedselveiligheidsrisico's met zich mee.

In twee adviezen^{5, 6} raadt bureau Risico beoordeling & onderzoek van de NVWA (hierna: Buro) aan om, gezien de praktijk van consumptie van rauwe melk en rauwe room, de bestaande hygiëne-eisen en de bewaarvoorschriften voor rauwe melk en rauwe room voor consumentenverkoop aan te scherpen. Daarnaast adviseert Buro vanwege de voedselveiligheidsrisico's van rauw te consumeren melk en room inzicht te krijgen in bedrijven die deze producten produceren en aan de consument leveren. Momenteel zijn deze bedrijven onvoldoende in beeld bij het toezicht. Het is van belang dat de toezichthouder goed op de hoogte is van de bedrijven die deze risicovolle activiteit uitvoeren. Op zowel Europees als nationaal niveau is niet geregeld dat bedrijven die rauwe melk of rauwe room produceren en aan de consument leveren, deze activiteit moeten melden. Een meldplicht maakt het mogelijk om het toezicht binnen de zuivelketen meer risicogericht in te richten.

² Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).

³ Zie artikel 10, achtste lid, onderdeel a, van Verordening (EG) Nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 139).

⁴ Zie artikel 8, derde lid, van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

⁵ NVWA bureau, 2017. Risicobeoordeling zuivelketen (incl. bijlages). NVWA/bureau/2017/266. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Bureau Risicobeoordeling & onderzoek, Utrecht.

⁶ NVWA bureau, 2022. Risicobeoordeling voedselveiligheidsrisico's van rauwe consumptiemelk gedurende de bewaarfase. TRCVWA/2022/2887. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Bureau Risicobeoordeling & onderzoek, Utrecht.

Gelet op de voedselveiligheidsrisico's en het advies van Buro is het wenselijk om een meldplicht in te voeren voor bedrijven die rauwe melk of rauwe room produceren en aan de consument leveren. De wijziging van artikel 5, eerste lid, van de Warenwet maakt het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur bepaald kan worden dat exploitanten van levensmiddelenbedrijven die rauwe melk of rauwe room aan de consument willen leveren, zich moeten melden. Deze meldplicht wordt opgenomen in het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen.

Artikel I, onderdeel B

Er bevinden zich een groot aantal EU-rechtshandelingen (Europese verordeningen en richtlijnen) op het terrein van de Warenwet. Deze EU-rechtshandelingen worden uitgevoerd en geïmplementeerd bij algemene maatregel van bestuur. Het komt geregeld voor dat wijzigingen van niet inhoudelijke aard worden doorgevoerd in deze EU-rechtshandelingen, zoals het vernummen van artikelen of het intrekken en vervangen van een verordening of richtlijn. In sommige gevallen wordt een zeer korte implementatietermijn gegeven. Het is in het belang van de handhaafbaarheid noodzakelijk dat de betreffende EU-rechtshandelingen uitgevoerd kunnen worden en de nationale regelgeving daartoe aangepast kan worden binnen de implementatie-termijn. Om dit te bewerkstelligen wordt met het nieuwe artikel 13, tweede lid, geregeld dat de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels ter uitvoering van EU-rechtshandelingen bij ministeriële regeling gewijzigd kunnen worden in verband met aanpassingen van verwijzingen naar bindende EU-rechtshandelingen of onderdelen daarvan, voor zover de aanpassingen niet inhoudelijk van aard zijn.

Artikel I, onderdelen C, onder 1, en H, onder 1

Op grond van de artikelen 13b, eerste lid, en 33, eerste lid, van de Warenwet kunnen bepaalde kosten ten laste worden gebracht bij de aanvrager of de houder van een aanwijzing of erkenning, dan wel bij degene ten behoeve van wie de werkzaamheden worden verricht. Op grond van de passage «aan degene ten behoeve van wie de werkzaamheden worden verricht» in de artikelen 13b, eerste lid, aanhef, en 33, eerste lid, aanhef, van de Warenwet kunnen bijvoorbeeld kosten die voortvloeien uit steekproefsgewijze controlewerkzaamheden ten behoeve van een bepaalde sector doorberekend worden aan alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven behorende tot die sector, ongeacht of bij alle exploitanten ook daadwerkelijk een controle heeft plaatsgevonden. Deze manier van doorberekenen betreft het zogenaamde omslagstelsel. Voor de uitleg van (onder meer) voornoemde passage is Aanwijzing 5.56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving relevant.⁷ Volgens Aanwijzing 5.56 moet bij het opnemen van bepalingen over de doorberekening van kosten voor toelating, voor toezicht op de naleving of voor repressieve handhaving van wet- en regelgeving het toetsingskader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten «Maat houden 2014»⁸ in acht worden genomen. Maat houden 2014 bepaalt dat bij een identificeerbare groep die de kosten van de handhaving veroorzaakt, het omslagstelsel redelijk is en voor de hand ligt. Het hanteren van een dergelijk omslagstelsel voor het doorberekenen van kosten is echter niet altijd mogelijk. Er moet sprake zijn van een duidelijk afgebakende, identificeerbare groep rechtspersonen, die in substantiële mate profijt

⁷ Voor de specifieke formulering van de passage «aan degene ten behoeve van wie de werkzaamheden worden verricht» is aangesloten bij Aanwijzing 5.57 (Aanwijzingen voor de regelgeving in Stcrt. 2017, 69426).

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 24 036, nr. 407.

hebben van toezicht en handhaving.⁹ De eerdergenoemde passage moet gelet op het voorgaande zo worden gelezen dat de kosten die voortvloeien uit steekproefsgewijze controlewerkzaamheden binnen een bepaalde sector aan alle exploitanten binnen die sector kunnen worden doorberekend, ongeacht of een exploitant in een bepaald jaar binnen of buiten de «daadwerkelijk gecontroleerden» valt. De passage «aan degene ten behoeve van wie de werkzaamheden worden verricht» kan echter worden gelezen alsof er alleen sprake kan zijn van doorberekening van kosten als er werkzaamheden voor een bepaalde exploitant zijn verricht. De aanhef van artikel 13b, eerste lid, en artikel 33, eerste lid, wordt aangepast ten einde te verduidelijken dat kosten ook doorberekend kunnen worden bij gebruikmaking van het omslagstelsel. Dit betreft nadrukkelijk geen inhoudelijke wijziging, maar een verduidelijking van de wettekst.

Daarnaast wordt artikel 13b, eerste lid, onderdeel b, aangepast. Met deze aanpassing wordt verduidelijkt dat alle kosten die samenhangen met keuringen, controles of maatregelen die worden voorgeschreven door een bindend besluit van de Europese Unie, doorberekend kunnen worden. Op basis hiervan kunnen bij ministeriële regeling bedragen opgenomen worden ter vergoeding van kosten voor maatregelen die voortvloeien uit artikel 138 van Verordening (EU) 2017/625 (hierna: OCR).¹⁰ Het gaat hier om maatregelen die genomen moeten worden indien de bevoegde autoriteiten een niet-naleving hebben vastgesteld. Het doorberekenen van de kosten van deze maatregelen is op grond van de OCR verplicht.

In artikel 13b zijn grondslagen voor het doorberekenen van de toelatingskosten die samenhangen met bindende EU-rechtshandelingen opgenomen. Dit kwam niet voldoende tot uitdrukking in het eerste lid, onderdeel c, van dat artikel. Dit onderdeel wordt derhalve aangepast.

Artikel I, onderdelen C, onder 2, en H, onder 2, en artikel II, onderdeel B

Op grond van de artikelen 13b, eerste lid, 16, derde lid, en 33, eerste lid, van de Warenwet kunnen kosten die gemaakt worden voor keuring- en controlewerkzaamheden op basis van de Warenwet door de NVWA en het Controle Orgaan Kwaliteits Zaken (hierna: COKZ) doorberekend worden. Ook de kosten van de keuring- en controlewerkzaamheden genoemd in artikel 19, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet kunnen door de NVWA doorberekend worden. De bedragen ter vergoedingen van deze kosten zijn vastgesteld in de Warenwetregeling doorberekening kosten respectievelijk de Tabaks- en rookwarenregeling. Onderhavige wijziging regelt dat de Minister deze bedragen (nadat de gestelde termijn voor betaling is verstreken) bij dwangbevel kan invorderen. De Minister kan de betreffende bedragen verhoogd met de wettelijke rente en de invorderingskosten, invorderen bij dwangbevel. Dit volgt uit artikel 4:119 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bestuursorganen hebben op

⁹ Paragraaf 9.6 Maat houden 2014.

¹⁰ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) (PbEU 2017, L 95).

grond van artikel 5:10, tweede lid, Awb reeds de algemene bevoegdheid tot het invorderen bij dwangbevel van een geldsombetalingsverplichting voortvloeiend uit een opgelegde bestuurlijke sanctie. De dwangbevelbevoegdheid maakt het invorderingsproces efficiënter. Een dwangbevel levert namelijk een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering tenuitvoer gelegd kan worden (artikel 4:116 Awb). Op basis van het dwangbevel kan executoriaal beslag worden gelegd. Betaling van de kosten kan door middel van de dwangbevelbevoegdheid zonder tussenkomst van de rechter worden afgedwongen. Hiermee vereenvoudigt de dwangbevelbevoegdheid de invordering van verschuldigde kosten. Op de dwangbevelbevoegdheid zijn de procedurele bepalingen in Afdeling 4.4.4 van de Awb van toepassing.

Artikel I, onderdeel D

In de praktijk blijkt zowel vanuit het perspectief van toezicht als vanuit de private sector behoefte aan de mogelijkheid om normen op het gebied van productveiligheid aan te wijzen, die niet Europees zijn geharmoniseerd en buiten de reikwijdte van bestaande Europese verordeningen of richtlijnen vallen. Voor de beoordeling van veiligheidseisen zijn onder meer de algemenere bepalingen van artikel 18 van de Warenwet en de bepalingen van het Warenwetbesluit algemene productveiligheid toepasbaar. Deze bepalingen kunnen ingevuld worden aan de hand van normen. De Minister wijst op grond van artikel 18a, tweede lid, thans uitsluitend normen aan die Europese normen omzetten waarvan de referenties door de Europese Commissie bekend zijn gemaakt in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit betreft implementatie van artikel 3, tweede lid, van Richtlijn 2001/95/EG.¹¹ Met onderhavige wijziging van artikel 18a, tweede lid, en de toevoeging van het nieuwe derde lid aan artikel 18a, wordt bewerkstelligd dat de Minister ook normen kan aanwijzen die niet Europees geharmoniseerd zijn. Uit artikel 3, derde lid, onderdeel b, van Richtlijn 2001/95/EG volgt dat normen van de lidstaat waar het product wordt verhandeld, kunnen bijdragen aan het beoordelen van producten op overeenstemming met het algemene veiligheidsvereiste. Met het nieuwe derde lid van artikel 18a worden waren die voldoen aan de aangewezen normen, op grond van artikel 18a, eerste lid, voor wat betreft de risico's geregeld in die normen, vermoed geen gevaren op te leveren als bedoeld in artikel 18, onder a, van de Warenwet.

De normen die op grond van het nieuwe derde lid kunnen worden aangewezen hebben betrekking op productgroepen en risico's waarover – bij het ontbreken van nadere technische specificaties zoals vervat in de normen – discussie tussen de toezichthouder en ondernemer kan ontstaan met betrekking tot de vraag of een bepaald product veilig is en dientengevolge in de handel mag worden gebracht. Dit zal zich met name kunnen voordoen bij productgroepen waarvoor lidstaten uiteenlopende of geen specifieke veiligheidseisen stellen. De aanwijzing van normen, die niet Europees geharmoniseerd zijn, zal vooral wenselijk zijn voor die productgroepen die ernstige risico's kunnen opleveren, zoals elektrocutie en woningbranden, indien zij niet voldoen aan een voldoende beschermingsniveau. Een voorbeeld van een dergelijke productgroep is de productgroep «contactdozen en -stekkers». Er is momenteel geen Europees geharmoniseerde norm, maar wel een Nederlandse norm beschikbaar voor deze productgroep. De mogelijkheid om ook normen aan te wijzen die niet Europees geharmoniseerd zijn, geeft zowel voor de ondernemer

¹¹ Richtlijn 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEU 2001, L 11).

als de toezichthouder in een dergelijk geval een concreet handvat met betrekking tot het vereiste beschermingsniveau.

De regering zal eventuele strijdigheid met toekomstige Europese normen voorkomen. Op het moment dat een Europese norm wordt gepubliceerd, wordt uitsluitend de in het Publicatieblad van de EU bekendgemaakte norm aangewezen en gehanteerd en de aanwijzing van de nationale norm op grond van het derde lid van artikel 18a ingetrokken.

Artikel I, onderdeel E, onder 1

Op grond van de NEN-EN norm die in artikel 1 van de Warenwetregeling veiligheidscodes tatoeëren en piercen is aangewezen als de geldende veiligheidscode, moeten alle personen die tatoeëren een opleiding hebben gevolgd op het gebied van onder andere hygiëne, microbiologie, infectiepreventie, anatomie van de huid en eerste hulp. De organisatie van deze opleidingen is in voorbereiding. Het is de bedoeling dat deze eis op termijn wordt verbonden aan de vergunningverlening.

Artikel I, onderdeel E, onder 2

Op grond van artikel 3, eerste lid, van het Warenwetbesluit tatoeëren en piercen dienen ondernemers die tatoeëren en piercen te beschikken over een vergunning van Onze Minister. Deze vergunning wordt afgegeven door de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), die daartoe bevoegd is op grond van de Regeling mandaat- en volmachtverlening aan de GGD'en met betrekking tot de uitvoering van het Warenwetbesluit tatoeëren en piercen. In 2015 is het «aanprijzingsverbod» in de Warenwet opgenomen. Op basis van artikel 24, vijfde lid, van de Warenwet werd verboden om reclame te maken voor het laten zetten van tatoeages en piercings bij locaties die niet over een vergunning beschikken. De aanleiding voor deze wijziging was dat de NVWA tegen problemen aanliep bij het toezicht op de vergunningplicht en het handhavend kunnen optreden tegen ondernemers die actief waren zonder vergunning. Om een overtreding te kunnen vaststellen, moesten toezichthouders een situatie aantreffen waarin gebruik werd gemaakt van het tatoeage- en piercingmateriaal. In veel gevallen betrof het ondernemers die werkten vanuit een thuissituatie. Het bewijzen van het overtreden van de vergunningplicht werd daardoor bemoeilijkt – immers gelden er voor het binnentreden van woningen bijzondere voorschriften op grond van de Algemene wet op het binnentreden. Bovendien moest er bewijs zijn dat de activiteiten plaatsvonden en tegen vergoeding werden verricht. Door te kunnen optreden tegen advertenties die (onder andere) op social media worden geplaatst, kan de vergunningplicht doelmatig worden gehandhaafd. Dit aanprijzingsverbod wordt nu op verzoek van de NVWA verruimd. Er bestaan aanwijzingen dat ondernemers reclame maken voor andersoortige illegale activiteiten, zoals tatoeëren in strijd met de leeftijdsgrenzen. De mogelijkheid om rechtstreeks tegen dit soort advertenties op te kunnen treden, zonder dat de NVWA ter plaatse onderzoek hoeft te verrichten of een heterdaadssituatie hoeft af te wachten, komt de handhaving ten goede.

Artikel I, onderdeel F

De Warenwet stelt regels ter bescherming van de volksgezondheid, van de veiligheid, van de eerlijkheid in de handel, van goede voorlichting omtrent waren, en (indien het technische voortbrengselen betreft) tevens in het belang van de gezondheid van de mens of van de veiligheid van zaken. Op grond van artikel 32 in samenhang gelezen met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht kan voor overtredingen van de Warenwet een last onder bestuursdwang, dan wel een last onder dwangsom worden

opgelegd. Met de wijziging van de Warenwet van 2008¹² is de reikwijdte van deze bevoegdheid in eerste instantie beperkt tot overtredingen waarbij de gezondheid of de veiligheid in het geding was. Gebleken is dat ook bij andersoortige overtredingen van de Warenwet het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom geboden kan zijn. De NVWA geeft aan dat de wens bestaat om het instrumentarium in te zetten bij overtredingen van bijvoorbeeld etiketteringsvoorschriften. Dergelijke overtredingen veroorzaken doorgaans niet rechtstreeks een gevaar voor de volksgezondheid of veiligheid, maar belemmeren de eerlijkheid in de handel en frustreren goede voorlichting omtrent waren. Een herstelsanctie in de vorm van het opleggen van een last onder dwangsom is in dit geval een effectieve manier om naleving te bevorderen. Uitgangspunt is dat de overtreding wordt hersteld: de dwangsom is de stok achter de deur voor het geval de overtreding niet wordt opgelost. Aangezien de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang wordt uitgebreid naar het hele terrein van de Warenwet is gekozen voor een nieuw artikel 32. Voorheen verduidelijkte artikel 32, onderdeel b, van de Warenwet dat voor de handhaving van regels die op Europees niveau waren gesteld, tevens een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom kon worden opgelegd. Nu deze bevoegdheid kan worden opgelegd ter handhaving van alle regels gesteld bij of krachtens deze wet, kan onderdeel b van artikel 32 komen te vervallen.

Artikel 1, onderdeel G

Op grond van artikel 32a, derde lid, van de Warenwet kon een overtreding niet met een bestuurlijke boete worden afgedaan als sprake is van een opzettelijke of roekeloze overtreding die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, of als het met de overtreding behaalde economisch voordeel aanmerkelijk groter is dan de voor de overtreding voorziene bestuurlijke boete. Indien een van deze twee situaties zich voordoet, kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd, maar is strafrechtelijke handhaving voorgeschreven.¹³ Bij de introductie van de omzetgerelateerde boete in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten is eveneens genoemd dat strafrechtelijke sanctiëring aan de orde is bij overtredingen die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg hebben. Het gaat immers om overtredingen die de maatschappelijke orde zodanig schokken dat een bestuurlijke boete geen adequate en bevredigende sanctie is.¹⁴

Als gevolg van het amendement Dijkers¹⁵ is de omzetgerelateerde bestuurlijke boete die kan worden opgelegd voor overtredingen van de Warenwet verhoogd tot maximaal het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit was uitdrukkelijk bedoeld om de afschrikwekkende werking van de boete voor grote bedrijven, en daarmee de naleving van de regels op grond van de Warenwet, te vergroten.

Aangezien deze wijziging tot gevolg heeft dat op basis van de Warenwet een hogere bestuurlijke boete kan worden opgelegd dan een strafrechtelijke geldboete op basis van de Wet op de economische delicten, is in artikel 32a, derde lid, een voorziening opgenomen op basis waarvan de mogelijkheid blijft bestaan om buiten de daar genoemde situaties een

¹² Wet van 2 oktober 2008 tot wijziging van de Warenwet in verband met de opnemings van de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen en enkele andere wijzigingen (Stb. 2008, 431).

¹³ Kamerstukken II, 1998/99, 26 698, nr. 3, p. 9.

¹⁴ Stb. 2016, 284, p.6.

¹⁵ Kamerstukken II, 2014/15, 33 775, nr. 17.

bestuurlijke boete op te leggen indien die hoger is dan de geldboete op basis van de Wet op de economische delicten (hierna: WED).

Ingevolge het amendement Dijkers is het dus mogelijk geworden dat overtredingen afgedaan kunnen worden met een bestuurlijke boete als deze hoger is dan de in de WED genoemde geldboete en geen sprake is van voormelde situaties, genoemd in artikel 32a, derde lid, onder a en b, van de Warenwet.

Met de introductie van de omzetgerelateerde boete in artikel 32a, tweede lid, van de Warenwet is de situatie ontstaan dat een hogere bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtredingen van de Warenwet, dan de strafrechtelijke boete die kan worden opgelegd wanneer diezelfde overtreding via de WED wordt bestraft. Dit heeft tot gevolg dat buiten de gevallen, bedoeld in artikel 32a, derde lid, onder a en b, van de Warenwet, overtredingen waarvoor een omzetgerelateerde boete kan worden opgelegd, afgedaan kunnen worden met een bestuurlijke boete. Indien een omzetgerelateerde boete kan worden opgelegd, is strafrechtelijke handhaving niet voorgeschreven. Artikel 32a, derde lid, aanhef, van de Warenwet bepaalt immers als voorwaarde voor het niet kunnen afdoen met een bestuurlijke boete dat voor de overtreding op basis van de WED een hogere geldboete kan worden opgelegd. Indien een omzetgerelateerde boete kan worden opgelegd, is die situatie niet aan de orde. In de praktijk heeft dit tot vragen geleid over in hoeverre strafrechtelijke handhaving in beeld komt in het geval sprake is van een situatie genoemd in artikel 32a, derde lid, onder a of b, van de Warenwet.

Er is een wijziging van de WED in procedure¹⁶, waardoor de strafrechtelijke geldboete voor overtredingen van de Warenwet wordt verhoogd van de vierde naar de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.¹⁷ Dit heeft tot gevolg dat de maximumhoogte van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke geldboete voor overtredingen van de Warenwet in lijn met elkaar worden gebracht. Het leidt er echter niet toe dat voor de overtreding een hogere strafrechtelijke geldboete kan worden opgelegd dan de bestuurlijke boete. Gelet op de huidige formulering van artikel 32a, derde lid, aanhef, van de Warenwet kan, ook indien de strafrechtelijke geldboete verhoogd wordt tot maximaal de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, een overtreding alsnog worden afgedaan met een bestuurlijke boete.

Gelet op de ernst van een opzettelijke of roekeloze overtreding die een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft, is strafrechtelijke handhaving in deze uitzonderlijke situatie aangewezen. Door het laten vervallen van de toevoeging aan artikel 32a, derde lid, aanhef, van de Warenwet, wordt strafrechtelijke handhaving in de gevallen, bedoeld in artikel 32a, derde lid, onder a en b, voorgeschreven. De toepassing van artikel 32a, derde lid, onder b, van de Warenwet, zal minder snel aan de orde zijn, aangezien voor een afzonderlijke overtreding een bestuurlijke boete tot maximaal het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, kan worden opgelegd.

¹⁶ Wet stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen.

¹⁷ Voorgesteld wordt om de bepalingen van de Warenwet, die betrekking hebben op voedselveiligheid, over te hevelen van artikel 1, onder 4°, van de WED naar artikel 1, onder 1°, van de WED.

De wijziging van artikel 32a, derde lid, aanhef, van de Warenwet zal pas inwerkingtreden op het moment dat de maximumhoogte van de strafrechtelijke geldboete voor overtredingen van de Warenwet in de WED is aangepast.

Artikel II, onderdeel A

Per 1 juli 2023 is het verbod op binnenlandse verkoop op afstand en grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (met enkele uitzonderingen) in werking getreden. Het verbod is geregeld in artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: het besluit).¹⁸ Op grond van de definities van binnenlandse verkoop op afstand en grensoverschrijdende verkoop op afstand (artikel 1, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: Trw) is pas sprake van verkoop in de zin van de wet als een koopovereenkomst gesloten wordt. Dit leidt tot handhavingsproblemen, nu pas met de aankoop van tabaksproducten en aanverwante producten een overtreding van het in artikel 5.5 van het besluit geregelde verbod geconstateerd kan worden. Om de handhaving te vergemakkelijken wordt artikel 9a, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet aangepast zodat het verbod in artikel 5.5 van het besluit op zodanige wijze kan worden uitgebreid dat het voor verkoop op afstand aanbieden van tabaksproducten of aanverwante producten reeds een overtreding van het besluit inhoudt.

Artikel III

In de nog niet in werking getreden artikelen 21d van de Warenwet en 12a van de Tabaks- en rookwarenwet is een grondslag opgenomen voor de afgifte van verklaringen voor waren, tabaksproducten of aanverwante producten die naar een derde land worden geëxporteerd.¹⁹ De wijziging van artikel 21d, eerste lid, van de Warenwet en artikel 12a, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet beoogt eveneens een grondslag te geven voor het afgeven van verklaringen omtrent degenen die hun waren, tabaksproducten of aanverwante producten willen exporteren naar een derde land. Een aantal derde landen stelt een dergelijke verklaring, ook wel exportregistratie genoemd, verplicht voor export. Exportverklaringen worden in de praktijk door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het COKZ afgegeven op verzoek van bedrijven die hun waren willen exporteren naar een derde land.

Op grond van het gewijzigde artikel 21d, derde lid, van de Warenwet en artikel 12a, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet kan de Minister van VWS nadere regels stellen over de afgifte van deze verklaringen. In de praktijk blijkt het niet nodig om daar op dit moment nadere regels aan te stellen. Indien nodig en gewenst, zullen criteria voor de afgifte van dergelijke verklaringen nader uitgewerkt worden.

Artikel IV

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. De inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit worden geregeld en kan voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen worden vastgesteld. Er zal worden aangesloten bij de vaste verandermomenten en minimumvoeringstermijn. De voorlopig beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 juli 2024.

¹⁸ Stb. 2023, 141.

¹⁹ Verzamelwet VWS 2018, Stb. 2018, 356.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister voor Medische Zorg,
P.A. Dijkstra