

Vergaderjaar 2004–2005

30 173

Wijziging van de Warenwet teneinde een mogelijkheid op te nemen tot het stellen van hygiënevoorschriften bij het tatoeëren en het piercen en tot het houden van toezicht daarop, de werking van die wet uit te breiden tot eet- en drinkwaren die worden verhandeld op het continentaal plat, alsmede tot strafbaarstelling van artikel 27, derde lid, van die wet op grond van de Wet op de economische delicten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Achtergrond

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt, dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

In september 2001 heeft de Keuringsdienst van Waren (KvW) een onderzoek uitgevoerd naar de chemische en microbiologische veiligheid van kleurstoffen die worden gebruikt in tatoeageshops en schoonheidssalons. Hieruit bleek dat in 18% van de genomen kleurstofmonsters sprake is van microbiologische besmetting en eveneens in 18% van de monsters werden carcinogene aromatische aminen aangetroffen. Deze resultaten zijn de aanleiding geweest voor het opstellen van het Warenwetbesluit tatoeagekleurstoffen. In september 2003 is dit besluit in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2003, 342). Het besluit stelt eisen aan de microbiologische en chemische veiligheid van kleurstoffen die gebruikt worden bij het zetten van tatoeages en permanente make-up (PMU). Het onderzoek van de KvW wees echter ook uit dat de werkwijze (gebrek aan hygiëne) een bepalende rol speelt in de besmetting van de kleurstofmonsters. In het advies van de Raad van State over het Warenwetbesluit tatoeagekleurstoffen (advies van 14 juli 2003, nr. W13.03.0152/III) signaleert de Raad dat het besluit zich alleen richt op het verhandelen van de kleurstoffen, terwijl de werkwijze een bepalende rol speelt in de besmetting van de kleurstofmonsters. De Raad meent dat hygiënisch werken zo snel mogelijk gereguleerd dient te worden. Hij adviseert daarvoor een wettelijke grondslag te creëren. Omdat deze wetswijziging die grondslag tot stand moet brengen, zal vooruitlopend op de lagere regelgeving, reeds nu uitgebreid op de achtergronden van de onderhavige problematiek worden ingegaan. Verder wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt de werking van artikel 1a, dat ziet op het gebruik van technische voortbrengselen op het continentaal plat, uit te breiden naar eet- en drinkwaren en een gebrek in de strafbedreiging van artikel 27, derde lid, Warenwet te herstellen.

Hygiënisch werken bij tatoeëren en piercen

Tijdens de voorbereiding van het Warenwetbesluit tatoeagekleurstoffen is

¹ Oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State en voorzover nadien gewijzigd ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

het belang van hygiënisch werken bij het zetten van tatoeages en PMU aan de orde geweest. Hygiëne is ook bij het zetten van piercings van groot belang. In een tatoeageshop kunnen vaak zowel tatoeages als piercings gezet worden. Onhygiënisch werken brengt zowel bij piercen als tatoeëren ernstige gevaren voor de volksgezondheid met zich mee (infecties, Hepatitis B en C en HIV). Een ander belangrijk punt is de populariteit van de handelingen. Vroeger werden tatoeages voornamelijk aangetroffen op zeelieden. De laatste jaren is de tatoeage echter in brede groepen van de samenleving snel populair geworden. Uit schattingen blijkt dat 10% van de bevolking een tatoeage heeft. Ook voor piercings geldt een enorme toename. Deze toename geldt niet alleen voor de gaatjes in de oren, maar de piercing wordt ook op steeds meer plaatsen in het lichaam aangebracht, zoals de wenkbrauwpiercing, hoge oorpiercing, navelpiercing, tepelpiercing, neuspiercing en piercing in de geslachtsorganen. Bij het plaatsen van de piercing op deze meer gevoelige plaatsen dan de oorlellen, komen ook andere gevaren in beeld. De schatting is dat per dag duizenden piercings worden gezet. Gezien de ernst van de gezondheids-effecten en de hoge blootstelling aan het gevaar is interventie noodzakelijk. Deze interventie kan op diverse wijzen worden ingezet. Een mogelijkheid is zelfregulering door de branche. Dit is echter niet haalbaar, gezien het ontbreken van een organisatie in de tatoeagebranche. Het zetten van PMU wordt niet alleen uitgevoerd door schoonheidsspecialisten en het plaatsen van piercings in de oren is niet beperkt tot juweliers. Deze ondernemers zijn veelal niet aangesloten bij een branchevereniging, waardoor ook in deze branches de organisatie niet optimaal is. Hierdoor is het onmogelijk om op vrijwillige basis binnen deze branches hygiënevoorschriften op te stellen en onder de aandacht te brengen. Een andere mogelijkheid is een voorlichtingscampagne aan de consument. Nadelen hiervan zijn het tijdelijke karakter en het gevaar dat de hygiënische werkwijze in de branche niet verbetert. Ook zijn jongeren vaak ongevoelig voor berichten die een gevaar aanduiden. Bij jongeren speelt het mee willen doen en het erbij willen horen een grote rol. Juist bij jongeren zijn piercings en tatoeages populair, dus met voorlichting wordt onvoldoende bereikt. Ten aanzien van het hygiënisch werken bij het zetten van tatoeages en piercings is het van belang dat er landelijk overal dezelfde hygiënevoorschriften in acht worden genomen. Op dit moment wordt in een enkele gemeente (zoals Amsterdam) in een gemeenteverordening bepaald dat ondernemers zich dienen te houden aan de hygiënevoorschriften van de GGD. De GGD houdt in die situaties toezicht op de naleving van die voorschriften. Deze gemeentelijke aanpak kent geen uniforme landelijke navolging. De praktijk is dat in de ene gemeente volgens bepaalde (per gemeente verschillende) hygiënevoorschriften wordt gewerkt terwijl in een andere gemeente dergelijke voorschriften niet eens bestaan. Door een rapport van de GGD met vastgestelde hygiënevoorschriften voor te schrijven, wordt hygiënisch werken in deze branche landelijk hetzelfde ingevuld. Het gehele maatschappelijke veld (waaronder GGD'en en branches) en VWS achten het wenselijk om landelijke hygiënevoorschriften op te stellen. Voor wat betreft de wijze waarop de landelijke regels gesteld worden, is nog stilgestaan bij de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv). Deze wet biedt echter onvoldoende mogelijkheden, aangezien de wet voornamelijk verantwoordelijkheden toedeelt aan gemeenten, zonder daarbij concrete normen te stellen waarop moet worden toegezien. Een stelsel van concrete, landelijk werkende regels waarop eenduidige wijze moet worden toegezien, verdraagt zich daarom minder goed met het karakter van de Wcpv. Bij Wet van 1 november 2001 tot wijziging van de Warenwet (Stb. 2001, 557), zijn de voormalige Wet op de gevaarlijke werktuigen en de Stoomwet geïncorporeerd in de Warenwet. Het gevolg van die wetswijziging was niet alleen dat de warencategorie van technische voortbrengselen werd gecreëerd, doch ook dat de Warenwet de mogelijkheid ging

bieden regels te stellen ten aanzien van het gebruik van overige waren, zoals dat mogelijk was in het kader van de Wet gevaarlijke werktuigen en de Stoomwet. Met deze wijziging is het dus mogelijk concrete hygiënevoorschriften te stellen die bij het zetten van tatoeages en piercings in acht genomen moeten worden.

Kennis over de manier waarop hygiënisch gewerkt moet worden, is vooral bij GGD'en aanwezig. In de Wcpv is de technische hygiëne omschreven als een basistaak van gemeenten. Gezien deze kennis is het zinvol de GGD een rol te laten spelen bij het toezicht door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) op de naleving van de hygiënevoorschriften bij het zetten van tatoeages en piercings. De Warenwet biedt thans geen basis om ambtenaren van de GGD'en als toezichthouder aan te wijzen. Omdat het voorstel van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit (Kamerstukken II, 29 863, nr. 2, p. 4) reeds voorziet in een wijziging van artikel 25 van de Warenwet waardoor het mogelijk wordt ook andere ambtenaren aan te wijzen dan ambtenaren die reeds ressorteren onder de in artikel 25, eerste lid genoemde ministers, is het niet noodzakelijk om daar in dit wetsvoorstel in te voorzien. Naar verwachting zal het hiervoor bedoelde voorstel eerder tot wet worden verheven dan dit voorstel. Wel is het noodzakelijk een mogelijkheid op te nemen om een taakverdeling tussen de verschillende toezichthouders tot stand te brengen.

De oplossingsrichting

Het feit dat de GGD'en een rol zouden moeten spelen in het toezicht, zonder daadwerkelijk te hoeven handhaven, heeft geleid tot het voorstellen een toezichtsarrangement te treffen waarbij een ondernemer dient te beschikken over een geldig rapport van de GGD. Artikel 5, tweede lid, onder 2°, van de Warenwet, biedt de mogelijkheid tot het stellen van regels. Op verzoek van de ondernemer wordt door de GGD een rapport opgesteld, nadat bij de tatoeage/piercingsshop, de schoonheidsspecialist, de juwelier of andere onderneming waar deze handelingen worden verricht, is onderzocht of die ondernemer de wettelijke voorschriften naleeft. Het rapport geeft de stand van zaken weer rond de hygiëne en geeft, indien nodig, mogelijkheden voor verbetering. De GGD zal een afschrift van het rapport toezenden aan de VWA. De VWA kan op basis van de rapporten gericht toezicht houden. Het rapport van de GGD speelt dus een belangrijke rol bij het toezicht op de hygiënevoorschriften. Een ondernemer die geen rapport van de GGD aan de VWA kan overhandigen, is in overtreding. Jaarlijks dient een nieuw rapport te worden opgemaakt. De insteek van de handhaving door de VWA zal tweeledig zijn, enerzijds zal de handhaving plaatsvinden in het kader van gericht (naar aanleiding van een signaal van de GGD) gehouden toezicht, anderzijds in het kader van steekproefsgewijs, regulier toezicht.

De wijziging

Naast het stellen van hygiënevoorschriften, die, zoals hiervoor gesteld, reeds nu op basis van de Warenwet kunnen worden gesteld, is bijkomende regelgeving nodig die ziet op de financiering van het toezicht. De mogelijkheden om een retributie te heffen worden zodanig uitgebreid dat de kosten van de periodieke kwaliteitscontroles door de GGD'en, die op verzoek van de ondernemers zullen moeten worden ingesteld, op individuele basis kunnen worden doorbelast.

Wettelijke belemmeringen

Bij het aanwijzen van de GGD en de uitsluiting van andere instellingen als rapporterende instantie ontstaan twee verschillende handels-

belemmeringen, te weten een handelsbelemmering voor instellingen die net als de GGD tegen betaling de rapportages zouden willen aanbieden en een handelsbelemmering voor houders van tatoeageshops, die geconfronteerd worden met de verplichting een rapportage van de GGD aan te vragen.

Met betrekking tot de eerste handelsbelemmering bepaalt artikel 55 jo. 45 EG-verdrag dat de bepalingen die in het EG-verdrag zijn gesteld ten aanzien van het vrije verkeer van diensten, niet van toepassing zijn op de werkzaamheden ter uitoefening van het openbare gezag. Het beschreven toezichtsmodel is hier onder te brengen.

Ten aanzien van de tweede belemmering bepaalt artikel 49 EG-verdrag dat beperkingen die aan dienstverleners worden opgelegd in beginsel verboden zijn. Uitzonderingen bedoeld in artikel 55 j°. 46 EG-verdrag zijn mogelijk indien de beperkingen objectief noodzakelijk en evenredig zijn aan het te bereiken doel. De GGD-rapportage kan gezien worden als een post-toelating, als bedoeld in «Maat Houden. Een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» (TK 1995/96, 24 036, nr. 22). Kenmerkend voor post-toelating is dat in een individueel geval toestemming wordt gegeven tot het verrichten van handelingen die voor anderen verboden zijn. Dit is het geval voor de tatoeëerder en piercer. De kosten mogen worden doorberekend, aangezien dit niet leidt tot onaanvaardbare ongelijkheid tussen groepen van burgers en bedrijven, het niet in strijd is met de regeling, de concurrentiepositie van het bedrijfsleven niet, althans niet noemenswaardig, wordt aangetast en er geen dwingende redenen zijn die zich verzetten tegen doorberekening.

Relatie Wet BIG

De vraag dringt zich op of – en dat geldt in het bijzonder voor het aanbrengen van piercings – sprake is van een handeling die is voorbehouden aan een individuele beroepsbeoefenaar, als bedoeld in de Wet beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG). De Wet BIG kent een aantal zogenaamde voorbehouden handelingen. De voorbehouden handeling die in dit kader opvalt, is de heelkundige handeling. De Wet BIG kwalificeert die als een handeling, liggende op het gebied van de geneeskunst, waarbij de samenhang der lichaamsweefsels wordt verstoord en deze zich niet direct herstelt. Bij het plaatsen van een piercing of tatoeage is weliswaar sprake van een verstoring van de samenhang van lichaamsweefsels, doch er is geen sprake van een handeling op het gebied van de geneeskunst. Daarvoor is het in dit geval noodzakelijk dat de handeling, betrekking heeft op een persoon en ertoe strekt hem van een ziekte te genezen, hem voor het ontstaan van een ziekte te behoeden of zijn gezondheidstoestand te beoordelen.

Het zal duidelijk zijn dat het aanbrengen van een piercing of tatoeage op zichzelf niet als een heelkundige handeling kan worden aangemerkt. Een situatie waarbij daarvan wel sprake is, zou zich voor kunnen doen bij complicaties tijdens of na het plaatsen van een piercing of tatoeage. In dat geval moet de piercer of tatoeëerder zich terugtrekken. De klant zal zich in zo'n situatie, voor zover heelkundige handelingen dan noodzakelijk zijn, moeten wenden tot een arts.

Administratieve lasten en bedrijfseffectentoets

De wijziging van de Warenwet zelf zal geen bedrijfseffecten en administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich meebrengen. Het gaat hier namelijk om het creëren van de mogelijkheid om kosten door te kunnen berekenen en tot het geven van een rol aan GGD-ambtenaren bij het toezicht. Zodra de hygiënevoorschriften bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld zal dit bedrijfseffecten en administratieve

lasten met zich meebrengen. Bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur zal hiermee rekening worden gehouden en zal gezocht worden naar het minst belastende alternatief. De algemene maatregel van bestuur brengt geen administratieve lasten voor burgers met zich mee.

– Bedrijfseffecten

Om een indicatie te geven van de categorieën en aantallen bedrijven en de kosten kan het volgende gezegd worden. De hygiënevoorschriften richten zich tot de volgende categorieën van ondernemers: tatoeëerders, piercers, schoonheidsspecialisten (in verband met permanente make-up) en juweliërs. In onderstaande tabel zijn de aantallen vestigingen weergegeven waar tatoeages worden gezet en piercings worden geplaatst (gegevens komen uit een inventarisatie van het Landelijk Centrum Hygiëne en Veiligheid).

Onderne-mer	Juweliërs	Schoonheidsspe-cialisten	Tatoeëerders/piercers	Totaal
Aantal	754	693	397	1 844

De ondernemers worden verplicht een GGD-rapport aan te vragen. Per ondernemer is de GGD gemiddeld 4 uur bezig (bezoek aan ondernemer en opmaken van een rapport). De GGD heeft meer tijd nodig voor een tatoeëerder waar ook nog piercings worden geplaatst dan voor een juwelier. Gemiddeld zal het ongeveer 4 uur zijn. Uitgaande van een gemiddeld GGD-uurtarief van € 65, gaat het in totaal om $4 \times € 65 \times 1844 = € 479\,440$. Deze kosten worden door de GGD bij de ondernemer in rekening gebracht. Een ander bedrijfseffect is de investering die gedaan moet worden om aan de hygiënevoorschriften te kunnen voldoen. Aangezien de hygiënevoorschriften nog niet vaststaan, kan nog geen indicatie gegeven worden van de grootte van dit bedrijfseffect.

– Administratieve lasten

De administratieve lasten bestaan uit twee onderdelen: het indienen van de aanvraag door de ondernemer bij de GGD en het begeleiden van de GGD-ambtenaar bij het bezoek aan de ondernemer. Deze activiteiten nemen gemiddeld 1,5 uur in beslag. Uitgaande van het gemiddelde uurtarief van € 45 voor ondernemers zijn de administratieve lasten op jaarbasis $1,5 \times € 45 \times 1844 = € 124.470$.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft dit wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger. Het College adviseert te onderzoeken of er in de uitvoering in de algemene maatregel van bestuur mogelijkheden zijn om de administratieve lasten te verminderen. Het College geeft ook een aantal voorbeelden.

De stijging van de administratieve lasten draagt niet bij aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten met 25% te verminderen. Het College adviseert de stijging van de administratieve lastendruk hoe dan ook te compenseren.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

Door artikel 27, derde lid, van de Warenwet in de opsomming van artikel 1, eerste lid, onderdeel g van die wet op te nemen, wordt het mogelijk overtreding van dat artikel met een bestuurlijke boete af te doen. Ten gevolge van een nog door te voeren technische wijziging van artikel 1, eerste lid, van de Warenwet, zal dat lid voor 1 januari 2006 verletterd worden. Bij de wijziging van artikel 1 is rekening gehouden die verlettering. De wijziging maakt deel uit van voorstel van wet tot wijziging van de Warenwet om een tijdelijke mogelijkheid te creëren om private toezichthouders aan te wijzen, alsmede tot intrekking van de Vleeskeuringswet. Een voorstel van wet zal naar verwachting binnen afzienbare tijd bij de Tweede Kamer worden ingediend.

B

Een groot aantal mijnbouwwerken op het continentaal plat zijn bemenst; het gaat daarbij om mijnbouwinstallaties ten behoeve van de opsporing en winning van delfstoffen en aardwarmte en de opslag van stoffen. Op dit moment zijn de Warenwet en de daarop berustende bepalingen op het continentaal plat alleen van toepassing op technische voortbrengselen die onder andere bij verkenningsonderzoeken worden gebruikt. Omdat thans geen mogelijkheid bestaat op te treden tegen ondeugdelijke eet- en drinkwaren die op het continentaal plat op mijnbouwwerken en bij een verkenningsonderzoek worden verhandeld, wordt voorgesteld de werking van de Warenwet in de hiervoor bedoelde gevallen uit te breiden naar eet- en drinkwaren. Ambtenaren van het Staatstoezicht op de mijnen zullen belast worden met het toezicht op de naleving van de bepalingen van de Warenwet op het continentaal plat.

C

De aanpassing van artikel 5, eerste lid, Warenwet is noodzakelijk om regels te kunnen stellen die betrekking hebben op het gebruik van diverse waren bij het piercen en tatoeëren. Het betreft dan niet alleen piercings, zoals ringetjes en staafjes, maar bijvoorbeeld ook tatoeagepennen en ontsmettingsmiddelen. Het huidige artikel 5, tweede lid, onderdeel b, van de Warenwet maakt het mogelijk ondernemers te verplichten een GGD-rapport voorhanden te hebben.

D

In de huidige beleidsvoornemens is voor het toezicht een plaats ingeruimd voor de GGD'en. Ondernemers die zich bezighouden met tatoeëren en piercen, zoals de houders van tatoeage- en piercingshops, juweliërs en schoonheidsspecialisten, dienen op enig moment in het bezit te zijn van een hygiënerapport, opgesteld door de GGD. Zo'n rapport zal naar verwachting jaarlijks moeten worden uitgebracht.

De wijziging van artikel 25 is noodzakelijk om GGD-ambtenaren op te kunnen dragen op verzoek van de exploitant bij voorbeeld jaarlijks, een onderzoek in te stellen naar de hygiëne binnen een bedrijf en daarvan een rapport op te stellen, welk rapport, zoals hiervoor aangegeven, dan weer bij de ondernemer voorhanden dient te zijn. In bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen, zal het rapport worden doorgezonden naar de VWA. Teneinde adequaat op te kunnen treden tegen personen die

zich aan de regelgeving proberen te onttrekken door vanuit een woning hun diensten aan te bieden zonder dat zij zich houden aan de eisen die straks bij algemene maatregel van bestuur gesteld zullen worden en zonder dat zij over een GGD-rapport beschikken, is het noodzakelijk dat toezichthouders van de VWA woningen kunnen betreden van waaruit dit soort tatoeëerders en piercers zijn diensten aanbiedt. De Warenwet voorziet daar reeds in. Artikel 29 biedt in dit soort gevallen de mogelijkheid tegen de wil van een bewoner een woning te betreden.

Over het voornemen GGD-ambtenaren aan te wijzen als toezichthouder heeft overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en GGD Nederland. Beide onderschrijven de voorgenoemde beleidsuitgangspunten en zullen bij de implementatie van deze wet betrokken worden.

Bij de vernummering van de leden van artikel 25 Warenwet, is ervan uitgegaan dat de wet houdende wijziging van de Warenwet met het oog op de implementatie van richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 3 december 2001 inzake algemene productveiligheid (PbEG L 11) (Kamerstukken II, 29 982, nr. 2) op het moment van inwerkingtreding van deze wet, reeds in werking is getreden.

E

Het voornemen om exploitanten van tatoeage- en piercingshops te verplichten jaarlijks hun werkruimte te laten inspecteren door de GGD, brengt kosten met zich mee. De kosten van die inspectie dienen voor rekening van de exploitant te komen. De hier voorgestelde wijziging maakt de doorbelasting van de kosten mogelijk. Er dient een redelijke verhouding te bestaan tussen de heffing en de verleende dienst en het bedrag mag de werkelijke kosten niet overschrijden.

Artikel II

In artikel 27, derde lid, van de Warenwet, is onder andere een verbod opgenomen op het verwijderen van een door een toezichthouder aangebracht merk van afkeuring. Dat delict is ten onrechte niet strafbaar gesteld. Om die reden wordt het thans opgenomen in de Wet op de economische delicten. Het delict wordt door zijn plaats in de Wet op de economische delicten aangemerkt als misdrijf en is vergelijkbaar in zwaarte met het misdrijf van artikel 199 Wetboek van Strafrecht, het verbreken van een verzegeling. De strafbedreiging van beide misdrijven komen ook overeen, namelijk een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel III

De mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding is nodig om te voorkomen dat bij de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, problemen door samenloop ontstaan.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J. F. Hoogervorst