

Zitting 1981–1982

17 495

## Wijziging van de Warenwet

B

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 21 januari 1982

Bij Kabinetsmissive van 4 september 1981, 178813 no. 107, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Ministers van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot wijziging van de Warenwet.

## Algemeen

*Samenloop van regelingen*

1. Door het onderhavige ontwerp wordt, naast een verruiming van de werkingssfeer (zie memorie van toelichting, bladzijden 4 en volgende onder b), onder andere ook voorzien in een verruiming van de belangensfeer van de Warenwet (memorie van toelichting, bladzijden 2 en volgende onder a). Mede hierdoor kunnen ten aanzien van nagenoeg alle roerende goederen krachtens de Warenwet vele en zeer gevarieerde regels worden gesteld (zoals met name de materiële bepalingen van het ontwerp: artikelen 14 t/m 16b). In verband hiermede is het ontstaan van samenloop van de warenwetgeving met een groot aantal andere wetten mogelijk. In de memorie van toelichting wordt dit aspect als mogelijk uitvloeisel van het ontwerp onderkend, zoals blijkt uit de memorie van toelichting op bladzijden 10 en volgende (sub e). Daarbij worden noch van de verhouding tussen de

Warenwet en de milieuwetgeving, noch van de verhouding tussen die wet en de Landbouw-kwaliteitswet noemenswaardige complicaties verwacht. Ten aanzien van de verhouding tussen de ontwerp-wijziging van de Warenwet en de milieuwetgeving wordt op bladzijde 4 van de memorie van toelichting opgemerkt dat de «omstandigheid dat één bewindsman behalve voor de bescherming van de volksgezondheid ook primair verantwoordelijk is voor de bescherming van het milieu, voldoende waarborgen biedt voor een goede coördinatie tussen de uitvoering van de Warenwet en de milieuwetgeving». Bij de verhouding tussen de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet is van een zodanige omstandigheid geen sprake, maar in dit geval zijn de bewindslieden van mening dat collisies en onnodige doublures bij zogenaamde parallelbesluiten kunnen worden vermeden door middel van gerichte beleidsafspraken (memorie van toelichting, bladzijde 12, eerste alinea, laatste volzin). Ook indien de uitvoeringsbesluiten van de diverse wetten door coördinatie en taakafbakening op departementaal niveau inderdaad steeds adequaat op elkaar zouden kunnen worden afgestemd, dan nog zullen de justitiabelen naar het oordeel van de Raad van State het probleem kunnen behouden dat zij zich op een veelheid van regelingen zullen moeten oriënteren. De vraag is dan ook bij het college gerezen of het niet

meer aanbeveling verdient om de diverse wetten waarmee de Warenwet zou kunnen samenlopen in dit opzicht zodanig uit te bouwen dat op aanvullende regelstelling in een algemene wet zo weinig mogelijk wordt teruggevallen. Een dergelijke aanpak zou, naar het de Raad voorkomt, de overzichtelijkheid en de werkelijkheid van de wetgeving aanmerkelijk kunnen bevorderen. Een goed voorbeeld hiervan lijkt zich overigens voor te doen bij artikel 15a, tweede lid, en artikel 15b, derde lid, van het onderhavige ontwerp waar de Wet op de geneesmiddelenvoorziening is afgebakend ten opzichte van de Warenwet (zie voorts memorie van toelichting, bladzijde 56, laatste alinea en bladzijde 57, eerste drie alinea's). In ieder geval komt het de Raad wenselijk voor aan deze aangelegenheid in de memorie van toelichting aandacht te besteden.

*Afstemming op EEG-recht*

2. Het is de Raad van State opgevallen dat de artikelen 30–36 van het EEG-verdrag en het daarin vervatte verbod van kwantitatieve restricties en van maatregelen van gelijke werking in de memorie van toelichting alleen ter sprake worden gebracht in verband met de mogelijkheid van een invoerverbod krachtens artikel 14g van het onderhavige wetsontwerp.

Sinds het Dassonville-arrest van het Europese Hof van Justitie (8/74, Jur.

1974, 837) staat vast dat ingevolge de evengenoemde EEG-bepalingen als maatregelen van gelijke werking in principe verboden zijn nationale regelingen die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kunnen belemmeren. Het gaat daarbij niet om het doel, maar om het effect van dergelijke regelingen. Deze bepalingen zijn derhalve niet alleen in het kader van artikel 14g (of 14b; vergelijk de toelichting op deze bepaling, laatste alinea) relevant, doch evenzeer ten aanzien van de uitvoering van artikelen, zoals 14a t/m f, waarin maatregelen aan de orde komen die bijvoorbeeld het «verhandelen», het «voorhanden of in voorraad hebben» of het «bewaren» van waren betreffen, waaronder ook die waren vallen welke in andere EEG-landen zijn geproduceerd en in de handel gebracht.

Een uitzondering op het EEG-verbod inzake dergelijke nationale regelingen is echter toegestaan voor die maatregelen, die noodzakelijk zijn ter bescherming van de in artikel 36 van het EEG-verdrag opgesomde belangen. Evenmin zijn verboden redelijke maatregelen ter bescherming van andere wezenlijke nationale belangen die ingevolge de jurisprudentie van het Hof onder deze zogenaamde «rule of reason» als beschermenswaardig kunnen worden aanvaard. Deze redelijkheidseis houdt in dat, zolang een communautaire regeling van de productie en het in de handel brengen van een produkt ontbreekt, een nationale regeling die gelijkelijk van toepassing is op nationale en ingevoerde produkten gerechtvaardigd kan zijn, indien zij noodzakelijk is om te voldoen aan dwingende eisen, zoals de doeltreffendheid van fiscale controles, de eerlijkheid van de handelstransacties en de bescherming van consumenten. Het moet daarbij gaan om algemene belangen van een zodanige aard dat zij voorgaan boven de eisen van het vrije goederenverkeer dat een van de fundamentele regels van de Gemeenschap vormt (vergelijk Cassis de Dijon-arrest, 120/78, Jur. 1979, 649). Nationale maatregelen mogen echter nimmer een middel tot willekeurige discriminatie noch ook een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten vormen (vergelijk artikel 36, tweede lid, EEG-verdrag).

De in artikel 14 van het onderhavige wetsontwerp genoemde belangen, ter bescherming waarvan maatregelen op grond van de daaropvolgende bepalingen kunnen worden getroffen, kunnen deels (volksgezondheid en

veiligheid) onder artikel 36 van het EEG-verdrag, deels (eerlijkheid in de handel en, naar men gevoelig kan aannemen, de bescherming van het milieu en de goede voorlichting van de consument) onder de «rule of reason» worden gebracht. In dit verband zij overigens opgemerkt dat de overkoepelende strekking van artikel 14 (vergelijk de toelichting bij deze bepaling) bij de uitvoering van artikel 14a t/m c onduidelijkheid zou kunnen scheppen welke en in hoeverre de in artikel 14 genoemde belangen daarbij worden gediend. Een zodanige diffuse uitvoering van deze artikelen zou de beantwoording van de zich in de praktijk stellende voordoende vraag kunnen compliceren of, en zo ja, in welke mate bepaalde uitvoeringsregelingen als gerechtvaardigde handelsbeperkende maatregelen kunnen worden beschouwd.

Complicaties van deze aard dienen zoveel mogelijk te worden vermeden, mede omdat voor elke te treffen maatregel ten aanzien van uit andere EEG-landen ingevoerde produkten geldt dat de veroorzaakte handelsbelemmeringen niet verder mogen gaan dan voor het redelijk geachte doel noodzakelijk is. Dit evenredigheidsbeginsel leidt er niet alleen toe dat met het oog op produkten van herkomst uit andere EEG-landen steeds die maatregel moet worden gekozen, die ter bescherming van het te dienen legitieme belang de minst handelsbelemmerende effecten teweeg zal brengen, maar ook dat steeds zal moeten worden onderzocht of zo'n maatregel nog wel redelijk is, voor zover het uit andere EEG-landen ingevoerde produkten betreft die daar zijn geproduceerd en in de handel gebracht onder toepassing van aldaar geldende voorschriften welke een vergelijkbare bescherming bieden als de Nederlandse. Dat de toelaatbaarheid van de toepassing van nationale maatregelen op dergelijke geïmporteerde produkten mede moet worden beoordeeld in het licht van in andere EEG-landen geldende voorschriften blijkt uit de jurisprudentie van het Hof sinds het Cassis de Dijon-arrest (120/78, Jur. 1979, 649, vergelijk ook Mededeling van de Europese Commissie van 12 september 1980, Pb. C256/2).

In het licht van het bovenstaande meent de Raad dat in de memorie van toelichting een systematische uiteenzetting onontbeerlijk is omtrent de wijze waarop bij de uitvoering van het onderhavige wetsontwerp de naleving van de bepalingen, vervat in de artikelen 30-36 van het EEG-verdrag,

kan worden verzekerd. Zulk een uiteenzetting zou overigens ook daarom steeds gerechtvaardigd zijn, nu de uitvoering van de vigerende Warenwet recentelijk reeds verschillende malen door het Hof aan deze bepalingen moest worden getoetst (vergelijk Fietje-arrest, 27/80, Jur. 3839 en de nog niet gepubliceerde arresten inzake Eyssen, 53/80, 5-2-'81 en Kelderman, 130/80, 19-2-'81).

Bij de Raad is overigens de vraag gerezen of niet in het onderhavige wetsontwerp een bepaling dient te worden opgenomen die de grondslag kan vormen voor – zo nodig – specifieke uitvoeringsregels ten behoeve van produkten van herkomst uit andere EEG-landen, voor zover dergelijke regels op grond van de artikelen 30-36 van het EEG-verdrag en de jurisprudentie van het Hof geboden kunnen zijn. In dat verband ware het wellicht raadzaam de Europese Commissie te raadplegen over de wijze waarop de naleving van de ter zake geldende EEG-regels het meest doeltreffend kan worden gewaarborgd alvorens het onderhavige wetsontwerp aan de Tweede Kamer te zenden. Aangezien de handhaving van deze regels aan de Nederlandse rechter, zonodig bijgestaan door het Europese Hof, is opgedragen, kan het van groot belang worden geacht een regeling te ontwerpen die de rechtszekerheid zo goed dient als mogelijk is bij een nog in beweging zijnde jurisprudentie van het Europese Hof, over de hoofdlijnen waarvan echter wel voldoende duidelijkheid bestaat.

Met nadruk wijst de Raad er ten slotte op, dat een onder de artikelen 30-36 vallende maatregel niet aan het verbod ontsnapt door het enkele feit dat de bevoegde autoriteiten gemachtigd zijn ontheffingen of vrijstellingen te verlenen (vergelijk de artikelen 14n en 14o van het onderhavige wetsontwerp), zelfs als van die machtiging vrijgevig gebruik wordt gemaakt ten aanzien van geïmporteerde produkten (vergelijk laatstelijk Fietje-arrest, overweging 14, naar aanleiding van een door de regering ter zake verdedigde stelling, die overigens reeds in eerdere arresten was verworpen).

### *Rechtsbescherming*

3. Het wetsontwerp introduceert diverse individuele beschikkingen (zie artikelen 14b, eerste lid, sub b (vergunning), 14d, eerste lid, sub c (idem), 14e (keuring), 14i (erkenning van een bedrijfscontrolesysteem) en 14n, tweede lid (ontheffing)).

In de artikelen 14b, 14d en 14e is in een administratief beroep op de minister voorzien. Artikel 16, vierde lid, laat de mogelijkheid open dat het verlenen van vergunningen en ontheffingen wordt opgedragen aan andere organen. Blijkens de toelichting is met name gedacht aan p.b.o.-organen. Administratiefrechtelijk beroep staat dan open op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Voor het overige voorziet het wetsontwerp niet in administratiefrechtelijk beroep. Het gevolg is dat Arob-beroep kan openstaan. De Raad merkt op dat zulks noch past bij de gedachte van inschakeling van p.b.o.-organen, noch bij de overlapping door andere wetten, zoals de Landbouwkwaliteitswet, noch – in het algemeen – bij de in de memorie van toelichting opgenomen aanduiding van de Warenwet als sociaal-economische wet. De Raad dringt er dan ook op aan om administratiefrechtelijk beroep van alle hiervoor genoemde besluiten open te stellen op het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

### **Strafrechtelijke normstelling**

*Definiëring: Artikel 1A; artikel 1, eerste lid*

4. Naar het oordeel van het college zijn in het tweede en derde zinsdeel van de definitie van verhandelen normen opgenomen. Door het plaatsen van normen in de definitie wordt het ten laste leggen onnodig zwaar. Zo zal bijvoorbeeld, indien «het voorhanden of in voorraad hebben» ten laste wordt gelegd, in de tenlastelegging onder meer steeds moeten zijn gesteld dat niet aannemelijk kan worden gemaakt dat de waar niet voor aflevering bestemd is. Naar 's Raads mening is het beter om de uitzonderingen na het tweede lid in een afzonderlijk lid op te nemen op dezelfde wijze als in het tweede lid is aangegeven: «Deze wet is ten aanzien van het voorhanden of in voorraad hebben niet van toepassing indien...». De in het ontwerp gegeven constructie maakt de uitzondering tot bestanddeel van het delict; in de door het college voorgestelde benadering zal zij een «verontschuldigungsgrond» zijn.

*Artikel 1 H; artikel 15a, eerste en derde lid*

5. Naar het oordeel van de Raad behoeft artikel 15a, eerste lid, verdere verstrakking uit een oogpunt van rechtszekerheid. Ofschoon het gestelde op bladzijde 55 (laatste

alinea) en bladzijde 56 (eerste en tweede alinea van de memorie van toelichting) kan duiden op een restrictieve interpretatie van vorenbedoelde bepaling, lijkt het de Raad niet onaannemelijk dat de rechter te maken krijgt met vele – en bij gebrek aan enige objectieve criteria stellig netelige – grensgevallen (zie voorts memorie van toelichting, bladzijde 56, derde alinea), omdat ook de in de memorie van toelichting (bladzijde 56, tweede alinea, tweede volzin) gegeven beperkende interpretatie van dit artikel voor zowel rechter als justitiabele weinig houvast biedt. Bovendien zal op basis van de redactie van artikel 15a, eerste lid, ook moeilijk een sluitende tenlastelegging kunnen worden gemaakt. In verband met het vorenstaande komt het de Raad juist voor, indien het verbod van artikel 15a, eerste lid, onder a, directer wordt gekoppeld aan vermeldingen of voorstellingen die bij de in het derde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Daarbij zou naar de mening van het college het eerste deel van het derde lid een imperatieve redactie behoeven.

### **Artikelsgewijze opmerkingen**

*Artikel 1 H; artikel 14e, vierde lid*

6. Naar 's Raads oordeel verdient het aanbeveling om in dit lid enige objectieve criteria op te nemen, zoals vermeld in de memorie van toelichting op bladzijde 39 (vierde alinea), aan de hand waarvan het hierbedoelde bedrag bij algemene maatregel van bestuur zal kunnen worden geregeld.

*Artikel 1 H; artikel 14m, eerste lid*

7. Ingevolge artikel 14m, eerste lid, kan de bewindsman bij ministerieel besluit voorlopig geldende regels stellen wanneer op een bepaald punt door internationale verplichtingen een zeer snelle aanpassing van het nationale warenwetregime noodzakelijk is. Het wil de Raad voorkomen dat internationale verplichtingen tot aanpassing van het nationale warenwetregime immer voldoende tijd laten om zulks bij algemene maatregel van bestuur, zoals bedoeld in artikel 14k te regelen. Dienovereenkomstig ware artikel 14m, eerste lid, aan te passen.

*Artikel 1 L; artikel 28*

8. De geheimhoudingsbepaling ware aan te passen aan de tekst welke de Minister-President onlangs heeft vastgesteld.

## **Memorie van toelichting**

*Artikel VII*

9. In de memorie van toelichting ware, naar de inening van het college, aan te geven waarom en welke artikelen of onderdelen daarvan voor een verschillende inwerkingtreding in aanmerking komen.

10. In de memorie van toelichting ware – mede gelet op artikel 15 van de Comptabiliteitswet 1976 (S.671) – aan te geven of, en zo ja in hoeverre, het ontwerp financiële gevolgen heeft voor de rijksbegroting.

11. Op diverse plaatsen in het ontwerp (zie bijvoorbeeld artikel 14d, eerste lid, onder b, en artikel 14f, onder c, wordt naast elkaar gesproken over «hoedanigheid» en «eigenschappen»). Voor zover hiermee een onderscheid wordt bedoeld, lijkt het de Raad wenselijk dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

12. Ten aanzien van het gestelde op bladzijde 35 (laatste alinea, laatste volzin) en bladzijde 50 (zesde alinea, laatste volzin) inzake Arob-beroep, ware het gebruikelijke voorbehoud te maken dat de beslissing of zulks inderdaad het geval is, berust bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State.

13. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten

**Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. 820113/16 van de Raad van State van 21 januari 1982**

### **Ontwerp**

1. Zoals gebruikelijk ware in de aanhef van de wettelijk voorgeschreven adviezen te vermelden die bij de voorbereiding van dit ontwerp zijn betrokken.

2. Ten aanzien van artikel VI zij opgemerkt dat het wenselijk is het jaar, waarin de wet in het Staatsblad zal worden geplaatst, te hanteren.

### **Memorie van toelichting**

*Bladzijde 27, tweede regel van onder.*

3. De verwijzing naar paragrafen elders in de memorie van toelichting ware – mede gelet op de omvang van sommige van deze paragrafen – zo nauwkeurig mogelijk te geven. Zo ware hier aan «paragraaf 2» toe te voegen: , onder b,. Een soortgelijke algemene verwijzing staat onder meer op bladzijde 29, onder g (derde regel).

*Bladzijde 59, derde alinea.*

4. In plaats van «Het derde lid» ware hier in de aanhef te lezen: Het vijfde lid.

*Bladzijde 64, derde alinea, zesde regel.*

5. Na «derde lid» ware in te voegen: van artikel 20.

6. Op bladzijde 35 (derde alinea) en bladzijde 49 (tweede alinea) wordt ter toelichting van de desbetreffende bepalingen verwezen naar respectievelijk «andere wetten» en «onze recente wetgeving». Deze globale referenties waren enigszins uit te werken.