

[63. 3.]

MEMORIE VAN TOELICHTING.

§ 1. De achteruitgang van den goeden naam der Nederlandsche boter zich openbarende in hare lagere notering niet alleen in vergelijking met vroeger betaalde prijzen, maar ook met die waarvoor boter uit andere landen verkocht wordt, moet, naar veler gevoelen, voor een goed deel worden toegeschreven aan de verkeerde praktijken, welke in den boterhandel worden bedreven. Van die zijde wordt er op gewezen, dat sedert de groote vlucht, die de margarine-nijverheid, vooral in ons land, genomen heeft, de margarine-boter nu en dan ten verkoop wordt aangeboden onder den valschen naam van boter en tevens ook wordt gebezigd om room-boter daarmede te vermengen, met het doel om voor het mengsel de prijzen van echte en onvervalschte boter te bedingen. Het gevolg hiervan is, zoo wordt verder beweerd, dat onze boter langzamerhand onder de verdenking is gekomen met kunstboter vermengd te zijn en dat het echte product allicht voor het surrogaat wordt gehouden, hetgeen een drukkenden invloed op de prijzen van dat product uitoefent.

Deze voorstelling van zaken ligt ook ten grondslag aan het, als bijlage A, bij deze Memorie gevoegde advies van de bij Koninklijk besluit van 18 September 1886 n°. 28 benoemde Landbouwcommissie. Komen de beschouwingen van dit advies den ondergeteekenden in het algemeen juist voor, te gelijker tijd zal moeten worden toegegeven, dat men geen recht heeft de daling der prijzen uitsluitend op rekening te stellen van den onwettigen invloed der kunstboter.

Zonder twijfel wordt met juistheid als mede-oorzaak der daling gewezen op den algemeenen achteruitgang van den prijs der landbouwproducten en op de ongelijke bereiding van de boter, terwijl als derde oorzaak nog mag worden genoemd de rechtmatige concurrentie der kunstboter. In andere woorden, al werd kunstboter niet gebezigd tot het maken van mengsels en nimmer onder een valschen naam verkocht, ook dan nog zou het surrogaat vermoedelijk nadeelig werken op de prijzen van het echte product, vermits velen, ter wille van het verschil in prijs, zich gaarne met het surrogaat behelpen. De omstandigheid evenwel dat ook zonder knoeierijen de boterprijzen zouden gedaald zijn, doet niets af aan de stelling, dat tot de tegenwoordige sterke daling ook door die knoeierijen wordt bijgedragen. En het is althans zeer waarschijnlijk dat een gunstige invloed op de boterprijzen zou worden uitgeoefend, wanneer het mocht gelukken eenige zekerheid te geven, dat hetgeen als boter verkocht wordt uitsluitend van melk afkomstige vetdeelen bevat. De vraag verdient derhalve ernstige overweging of het niet de taak der Regeering is om die zekerheid door wettelijke maatregelen te bevorderen en langs dezen weg de knoeierijen zoo veel mogelijk tegen te gaan.

De ondergeteekenden wenschen echter, ter vermindering van misverstand, er aanstonds de aandacht op te vestigen, dat in deze voordracht met *knoeien* niet wordt bedoeld het vervalschen, waardoor de waar bedorven en schadelijk wordt voor de gezondheid. De wel eens aangevoerde bedenking dat er geene aanleiding bestaat om juist de knoeierij met kunstboter tegen te gaan, vermits boter ook wel wordt vermengd met siroop, meel enz., dat is met stoffen, die aan de voedingswaarde van boter veel meer afbreuk doen, schijnt niet geheel onjuist.

Gaarne wordt zelfs toegegeven, dat goede kunstboter, hetzij onvermengd, hetzij vermengd met roomboter, voor de volksvoeding eene betrekkelijk groote waarde heeft.

Dit surrogaat voor echte boter te doen doorgaan is echter bedrog, zij het ook niet in de enge beteekenis van dit woord in het Wetboek van Strafrecht, en dit bedrog is oorzaak dat niet alleen aan de koopers waren geleverd worden, die eene mindere waarde hebben dan die welke zij meenen te koopen, doch dat ook de voor Nederland van zooveel belang zijnde boterproductie en boterhandel op onrechtmatige wijze worden benadeeld.

Zooals in het advies der Landbouwcommissie te recht wordt opgemerkt, is met dit bedrog een groot volksbelang gemeed. Inderdaad is de zuivelnijverheid een der gewichtigste takken van bedrijven onzent en eene der voornaamste bronnen van onze nationale welvaart. Zij is bijna over het geheele land verspreid en haar achteruitgang is een nadeel, dat slechts ten deele kan worden opgewogen door den bloei der margarine-nijverheid of door den belangrijken handel in de grondstof in enkele hoofdplaatsen van verkeer in ons vaderland. Hoe oude rechten echter die nijverheid kunne doen gelden en hoezeer bij haren bloei het publiek belang is betrokken, het zou toch niet aangaan haar van Regeeringswege tegen eene mededingster te beschermen, wanneer en zoolang deze met rechtmatige wapenen strijdt. Nu dit vaak niet het geval is, bestaan er gronden om te trachten die mededinging in het spoor van het recht terug te dringen.

Voorloopig schijnt echter te dien einde te kunnen worden volstaan met maatregelen betreffende de kunstboter. Wel is reeds ten aanzien van een ander voortbrengsel der zuivelnijverheid, namelijk de kunstkaas, op soortgelijke maatregel door sommigen aangedrongen, maar het is nog niet gebieken, dat de handel in dit surrogaat zich op den duur levensvatbaar zal betoonen en allerminst dat hij reeds een eenigszins noemenswaardigen omvang heeft verkregen.

Na nauwgezeten onderzoek hebben de ondergeteekenden daarom gemeend, vooralsnog geene bepalingen omtrent den handel in kunstkaas in dit ontwerp te moeten opnemen, doch behouden zij zich voor om, zoodra de wenschelijkheid daarvan blijkt, daartoe de noodige voorstellen te doen.

§ 2. De ondergeteekenden zijn derhalve met de Landbouwcommissie van oordeel, dat de tegenwoordige misbruiken in den boterhandel door wettelijke maatregelen moeten worden tegengegaan. Overeenkomstig het zoeven aangevoerde behoort het doel van die maatregelen te zijn *om de onderscheiding te bevorderen tusschen twee producten, die, ofschoon uiterlijk op elkander gelijkende en tot een soortgelijk oogmerk gebezigd, nochtans in aard en samenstelling van elkander verschillen.*

Dit streven is gelijksoortig aan dat der wet tot bescherming van handels- en fabrieksmerken.

Terwijl het doel van deze bescherming is om het fabrikaat of de handelswaar van een bepaald persoon van het fabrikant van een ander te onderscheiden door een merk, zoo geldt het hier door duidelijke aanduiding het surrogaat te onderscheiden van het echte product.

Bij beide echter is het doel om voor een product den goeden naam, dien het verworven heeft, als uitsluitend recht te handhaven, en te beletten dat een concurrerend artikel van dien goeden naam gebruik make, om het van de markt te verdringen.

Uit deze omschrijving van het doel der beoogde maatregelen blyke in de eerste plaats dat zij van anderen aard zijn dan de bepalingen van het Strafwetboek tegen bedrog door den verkooper van levensmiddelen. Het verschil is tweeledig.

Terwijl de artt. 329 en 330 van het Strafwetboek straffen bedreigen tegen een reeds gepleegd misdrijf, beoogt de nieuwe regeling bedrog ten aanzien van eene bepaalde waar te voorkomen. Is hare bedoeling dus preventief in tegenstelling met het repressieve karakter der aangehaalde artikelen van het Strafwetboek, zij strekt bovendien niet in de eerste plaats, zooals de aangehaalde bepalingen van het Strafwetboek, om een bepaald individu te beschermen tegenover een ander, maar voornamelijk tot bescherming van een belangrijken tak van nijverheid tegenover oneerlijke mededinging. En voor zooveel ook de personen in het oog

worden gehouden, kan men zeggen dat, naar de bedoeling van het Strafwetboek de koopers tegen bedrog en naar die van deze regeling, de zuivelbereiders tegen oneerlijke concurrentie beschermd zullen worden. De tweede ondergeteekende heeft daarom gemeend het door zijn ambtsvoorganger ingediend ontwerp van wet tot wijziging van art. 329 van het Strafwetboek voorshands niet wederaanhangig te moeten maken. Hij wenscht alsnog te overwegen of het niet verkieslijk is de werking van dat wetboek voorloopig af te wachten alvorens, op grond dat daardoor niet voldoende zou worden gewaakt tegen bedrog bij verkoop van levensmiddelen, de wijziging van dat wetboek te bevorderen en vindt daartoe des te meer vrijheid nu het gebleken is, dat de zuivelnijverheid door de voorgedragen wijziging niet afdoende zou zijn gebaat.

In de tweede plaats blijkt uit de bovenomschreven bepaling van het doel dezer regeling dat van belemmering van den handel in margarine-boter geen sprake is. Van den handelaar in margarine-boter behoeft niets meer te worden geëischt dan dat hij zelfs den schijn vermijde zijn surrogaat voor het echte artikel te willen doen doorgaan. Wanneer hij op de bepaalde wijze door verpakking en stempeling der waar heeft kenbaar gemaakt, dat het product, hetwelk hij verkoopt, al gelijk het op boter, toch inderdaad geen boter is, zoo kan hij verder volkomen worden vrijgelaten. Bedoelde aanduiding ontslaat hem van alle controle, terwijl omgekeerd hij, die boter verkoopt of althans voorgeeft dit te doen, door zijne koopwaar niet als een surrogaat aan te duiden, het onderzoek der politie of de samenstelling zijner waar hem daartoe het recht geeft, niet zal kunnen ontgaan.

Ontkend kan het niet worden dat de handel in boter, die volkomen te goeder trouw gedreven wordt, door de voorschriften dezer wet aan eenige bezwarende bepalingen zal worden onderworpen.

Maar deze vlieen uit den aard der zaak voort. Vooreerst toch is het onvermijdelijk bij eene in te voeren controle op twee artikelen, die tot onderscheiding dezer artikelen moet dienen, het meest waardige der beide aan een onderzoek te onderwerpen, want het beginsel der wet is gericht tegen hem, die het minst waardige der beide voor het meest waardige wil doen doorgaan. En voorts moet hierbij niet worden uit het oog verloren, dat de belanghebbenden bij de productie en den handel van echte boter vrij algemeen op het vaststellen van dergelijke bepalingen aandringen.

Het kan niet worden ontkend, dat, zoo al niet hier te lande, dan toch elders de voorstanders van de hierboven voorgedragen beginselen deze wel eens ingang hebben trachten te verschaffen door de verdiensten der margarine-nijverheid in de schaduw te stellen en belemmerende bepalingen aan te bevelen, om den bloei dier nijverheid tegen te gaan.

De ondergeteekenden vertrouwen, dat hunne voorstellen het bewijs zullen leveren, dat eene dergelijke gezindheid hun ten eenenmale vreemd is.

§ 3. Dezelfde beginselen als aan dit wetsontwerp, liggen ook ten grondslag aan de wetgevingen, die in den laatsten tijd in de voornaamste naburige Rijken ter voorkoming van knoeierijen in den boterhandel werden aangenomen.

Ten blijke daarvan zijn de Fransche wet van Maart, de Duitsche van Juli en de Engelsche van Augustus 1887 als Bijlage B bij dit ontwerp gevoegd.

Evenals echter bij de uitwerking van het algemeene beginsel deze wetten onderling verschillen, zoo is ook het ontwerp aan geene dezer wetten volkomen gelijk.

In artikel 2 van het ontwerp wordt een onderscheidingskenmerk voor het surrogaat gevorderd evenals in artikel 6 van de Fransche, in § 3 der Duitsche en in artikel 6 der Engelsche wet.

Terwijl de artikelen 6, 7 en 8 der Fransche wet de naamgeving vorderen voor de verpakking en voor de facturen enz., en §§ 1 en 3 der Duitsche wet, die aanduiding eischen voor de verpakking of voor de waar en voor de verkoopplaatsen, wordt in dit ontwerp, evenals in art. 6 van de Engelsche wet, die aanduiding niet geëischt voor de verkoopplaatsen.

Van de Engelsche wet verschilt het ontwerp slechts in zoover dat het de aanduiding niet alleen vordert voor de verpakking, maar, bij gebreke daarvan ook voor de waar zelve.

Met de Fransche wet stemt het ontwerp overeen voor zoover het de fabricage en behandeling van beide producten geheel vrijlaat.

Door artikel 9 der Engelsche wet worden de fabrikanten van kunstboter aan verplichte registratie onderworpen, terwijl § 2 der Duitsche wet vermenging van boter met margarine, tenzij dan ter vervaardiging van kunstboter, absoluut verbiedt.

Na deze uiteenzetting van de beginselen van het ontwerp en van de wijze van toepassing daarvan worde tot toelichting van de artikelen nog het volgende aangeteekend.

Artikel 2.

Overeenkomstig de hierboven uiteengezette beginselen wordt in dit artikel voorgeschreven, dat op de verpakking van de in eene openbare verkoopplaats of op eene openbare marktplaats ten verkoop aanwezige surrogaten van boter of op de waren zelve moet worden vermeld, dat het product een surrogaat is. Het voorschrift door de Landbouwcommissie sub 4 van haar advies aanbevolen, dat ook de winkels en verkoopplaatsen van handelaren in surrogaten met dien naam moeten worden aangeduid, schijnt onnoodig, omdat de koper zich door duidelijke merking van de verpakking of van de waar voldoende kan overtuigen van de hoedanigheid van hetgeen hem wordt geleverd.

Het is voorgekomen, dat de aanduiding het best zal geschieden door gebruikmaking van het woord margarine. Het hoofdbestanddeel toch van de kunstboter is margarine en sedert 1 Januari jl. is in Engeland — het hoofddébouché van het product — het gebruik van het woord margarine ter aanduiding daarvan verplicht gesteld. Door dus het woord margarine aan te nemen als de benaming van het surrogaat, meenen de ondergeteekenden het meest rekening te houden met de belangen van dezen zeer belangrijken tak van industrie en tevens te handelen volgens het advies der Landbouwcommissie, die te recht tegen het gebruik van het woord kunstboter heeft gewaarschuwd op grond van mogelijke misbruiken, die daarvan zouden kunnen worden gemaakt.

Sub 3 van haar advies wordt door de Landbouwcommissie nog aanbevolen het voorschrift omtrent het merken der verpakking van het surrogaat eveneens te doen gelden voor het vervoer daarvan. Het ware echter zeer moeilijk de nakoming van een zoodanig voorschrift te controleeren. Voor zooveel betreft het vervoer in het binnenland, zou de politie dan ieder vervoermiddel moeten kunnen aanhouden en de daarop zich bevindende vaten of verpakkingen moeten openen en visiteeren. Eene dergelijke bevoegdheid zou, ook al werd daarvan met het meeste beleid gebruik gemaakt, de vrijheid van verkeer al te zeer belemmeren. Er zou dus alleen gedacht kunnen worden aan controle bij in- of uitvoer.

Ook deze controle is practisch nauwelijks mogelijk. Eensdeels wegens den gelijktijdigen aanvoer van een groot aantal vaten, waarvan er slechts enkele zouden kunnen geopend en geboord worden, gezwegen nog van het opont-houd dat daardoor bij het gebruik onzer meestal aansluitende verkeersmiddelen noodzakelijk zou ontstaan. Maar anderdeels ook, omdat de beoordeeling der uit te voeren koopwaar slechts door een chemisch onderzoek kan geschieden, dat echter buiten den kring ligt van de werkzaamheden van de ambtenaren der douane, die trouwens met den in- en uitvoer van boter slechts weinig bemoeiing hebben, omdat het artikel zoowel bij in- als bij uitvoer onbelast is. Bovendien schijnt bedoelde controle niet volstrekt noodig. Invoer van kunstboter komt hier te lande weinig voor en bij uitvoer naar Engeland en Duitschland is de exporteur onderworpen aan de in die landen geldende voorschriften betreffende de aanduiding der waar door het woord margarine.

De tweede alinea van art. 2 wordt toegelicht bij art. 8.

Artikel 3.

Het verbod, in dit artikel voorgesteld, heeft ten doel om de verleiding tot het plegen van bedrog te verminderen en wordt blijkens het advies der Landbouwcommissie reeds nu in verschillende gemeenten van ons vaderland nageleefd.

Artikel 5.

De bevoegdheid om de verkoopplaatsen binnen te treden is noodig tot het controleeren van de naleving der voorschriften betreffende het meten van de verpakking en de waar.

Artikel 6.

Is eene waar als boter aangeduid, ten verkoop voorhanden gesteld, zoo is het duidelijk dat de ambtenaren het recht moeten hebben er monsters van te nemen.

Maar dit recht moeten zij ook hebben, wanneer de waar niet als boter is aangeduid, tenzij die als margarine is gemerkt.

Deze uitzondering geldt echter niet voor de in art. 3 bedoelde openbare marktplaatsen, bij plaatselijke verordening voor den verkoop van boter aangewezen, omdat aldaar geen surrogaat voorhanden mag zijn, zelfs niet wanneer het als zoodanig uitdrukkelijk gemerkt is.

Artikel 7.

Een scheikundig onderzoek door deskundigen is onmisbaar, alvorens aan strafvervolging kan worden gedacht. Dit onderzoek zal volgens eene vaste en eenvormige methode moeten plaats hebben en deze zal voor wijziging vatbaar moeten zijn, naar gelang van de vordering der scheikundige wetenschap.

Artikel 8.

Het tweede lid van dit artikel berust op de overweging, dat het voor den verkoper in het klein van boter vaak ondoenlijk zal zijn voor zijne waar in te staan.

Het zou toch te bezwarend zijn van den kleinhandelaar te vorderen, dat hij zijne waar aan een scheikundig onderzoek onderwierp, alvorens haar ten verkoop aan te bieden. Hem zou dus, om zich voor strafvervolging te

vrijwaren, niets anders overblijven dan zijne deugdelijke en als echte boter gekochte waar den naam van een surrogaat te geven. Hij zou dus uit den aard der zaak geen echte boter meer inslaan en zich moeten bepalen tot den handel in het surrogaat.

Ten einde deze onbillijkheid te ontgaan, wordt, naar het voorbeeld van art. 7 der Engelsche wet, voorgesteld, den winkelier, bij wien een product wordt gevonden dat niet als een surrogaat is aangeduid en nochtans niet aan de wettelijke definitie van boter beantwoordt, van vervolging te ontslaan, wanneer hij, bijv. door vertooning van eene factuur of rekening, bewijst, dat bedoelde waar hem als boter was geleverd.

Intusschen zou deze bepaling de deur kunnen openen voor ontduiking van art. 2, 1ste lid. De winkelier zou, ook al kocht hij desbewust een surrogaat, dit voorschrift straffeloos kunnen overtreden, wanneer hij er maar voor zorgde dat in de factuur of rekening het geleverde als boter werd vermeld. Hiertegen moet worden gewaakt, en daarom is in art. 2, 2de lid, voorgeschreven, dat strafbaar is de levering aan handelaren in boter of surrogaten daarvan van een niet als zoodanig overeenkomstig de bepaling van art. 2 gemerkt surrogaat.

Wordt nu een winkelier vervolgd, en bewijst hij dat hetgeen hij kocht hem werkelijk als boter was geleverd door vertooning der factuur of rekening, zoo zal de vervolging op grond van art. 2, 2de lid, tegen den verkoper moeten worden voortgezet.

*De Minister van Waterstaat,
Handel en Nijverheid,*

HAVELAAR.

De Minister van Justitie,

RUYS VAN BEEREN BROEK.