

Vergaderjaar 1985–1986

17 495

Wijziging van de Warenwet

Nr. 16

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG Ontvangen 12 november 1985

Inhoudsopgave

	Blz.
Hoofdstuk 1. Inleiding	2
1.1. Deregulering	2
1.2. Schraping van artikel 16c	2
1.3. Warenwet voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen	3
Hoofdstuk 2. Strekking van het wetsvoorstel	5
2.1. Milieubelang	5
2.2. Reclame	6
2.3. Adviescommissie Warenwet	8
2.4. Spoed- c.q. voorlopige voorzieningen	9
2.5. Product-recall	10
2.6. Verplichte toevoegingen	11
2.7. Handhaving	14
2.8. Verhouding tot andere wettelijke regelingen	14
Hoofdstuk 3. Artikelen	15
Bijlage	

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De leden van de fracties van P.v.d.A., V.V.D. en D'66 hebben naar aanleiding van het gestelde in de nadere memorie van antwoord in het eindverslag bij het onderhavige wetsvoorstel een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. In deze nota wordt de volgorde van de paragrafen gevolgd zoals die in de voorafgaande stukken is geweest.

Alvorens in te gaan op deze vragen en opmerkingen in het eindverslag willen wij onze erkentelijkheid uitspreken voor de snelle reactie op de nadere memorie van antwoord. De vorming van de Rijkskeuringsdienst van Waren per 1 januari 1986 maakt een spoedige inwerkingtreding van de vernieuwde Warenwet uitermate gewenst. Met voldoening wordt dan ook geconstateerd dat thans de schriftelijke behandeling door de Tweede Kamer kan worden afgesloten. Dezerzijds zal er met grote voortvarendheid naar worden gestreefd dat de parlementaire behandeling nog voor het zomerreces van 1986 wordt afgerond, waarbij wij ons er uiteraard zeer wel van bewust zijn dat de medewerking van de Staten-Generaal hierbij een essentiële voorwaarde is. Gaarne doen wij dan ook een dringend beroep op de leden van beide kamers om aan de (verdere) behandeling (wederom) de nodige voorrang te verlenen.

De leden van de V.V.D.-fractie ervoeren de toonzetting van de nadere memorie van antwoord nogal eens als kregelig. Tevens constateerden zij met spijt dat er bij herhaalde vragen veelvuldig werd verwezen naar eerdere stukken. De leden van de fractie van D'66 daarentegen vonden de beantwoording bijzonder duidelijk en overzichtelijk. De ondergetekenden hebben bepaald niet bedoeld om onwelwillend te reageren op de vragen welke door de leden van V.V.D.-fractie werden gesteld. De terugverwijzing bij herhaalde vragen heeft uitsluitend een zakelijke achtergrond gehad; in die gevallen was aan de in een eerder stadium gegeven antwoorden niets toe te voegen, ook al niet omdat er van onduidelijkheid daarin niet is gebleken.

1.1. Deregulering

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten te vernemen welke criteria zijn gehanteerd bij het besluit om in het kader van de deregulering het Ansjo-visbesluit, het Gasmaskerbesluit en het Maanzaadbesluit in te trekken. Het betreft hier zeer oude besluiten, die bij de vaststelling in de jaren '30 kennelijk voorzagen in een behoefte die door de Warenwet kon worden bevredigd, maar waarvan nut en noodzaak nu niet meer kunnen worden ingezien. Het Ansjo-visbesluit en het Maanzaadbesluit hadden ten doel te voorkomen dat «inferieure» ansjovis, namelijk niet afkomstig uit de (voormalige) Zuiderzee, werd aangeduid als «Hollandsche» ansjovis, onderscheidenlijk dat blauwgekleurd wit maanzaad als blauw maanzaad werd aangeboden, waardoor consument en bereider werden misleid. De marktsituatie van de jaren '30 is zeker niet meer aanwezig en bovendien is het belang van beide eetwaren gering geworden. Het Gasmaskerbesluit uit 1937 is ontstaan in de onzekere periode voor de Tweede Wereldoorlog, waarbij de oorlogsdreiging voelbaar was en de herinneringen aan de Eerste Wereldoorlog nog in het geheugen lagen. De overheid meende toen, met name na enkele incidenten tijdens oefeningen met ondeugdelijk materiaal, dat voorkomen moest worden dat er bij onverhoopt noodzakelijk gebruik van dit artikel ondeugdelijke gasmaskers zouden worden gebruikt. Inmiddels is de inhoud van het besluit in technisch opzicht volledig obsoleet geworden. Daarenboven is er geen noodzaak geconstateerd het besluit in gemoderniseerde vorm te handhaven.

1.2. Schraping van artikel 16c

De leden van de fractie van D'66 informeerden wat de situatie zou zijn wanneer het beoogde afstemmingsoverleg met het betrokken publiekrecht-

telijke bedrijfslichaam niet tot overeenstemming zou leiden. Voorzover een vastgestelde produkt- of bedrijfschapsverordening afwijkt van een bestaande Warenwetregeling, ligt het voor de hand dat de goedkeuring door de betrokken minister zal worden onthouden op grond van strijd met de wet. In een zodanige situatie zal dus van samenloop geen sprake zijn. In de situatie waarin een verordening van een schap reeds van kracht is en de overheid van oordeel is dat centrale regelgeving meer op zijn plaats zou zijn, kan uitblijven van overeenstemming tot gevolg hebben, dat op centraal niveau alleen die regels worden gesteld, waarin door de verordening nog niet werd voorzien.

Daarnaast is vernietiging van de verordening, voor zover deze strijdt met de wet of het algemeen belang, op grond van artikel 133 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie ook mogelijk.

1.3. Warenwet voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen

De leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. kwamen wederom terug op de huns inziens gewenste studie naar een mogelijk andere opzet van de waren-wetgeving, en de daarmee samenhangende vorming van één levensmiddelenwet. Wij willen hierbij op het volgende wijzen. De Warenwet zelf is slechts een kaderwet die zich voornamelijk richt tot de besluitgever en die aan de besluitgever de grenzen aangeeft waarbinnen deze bij zijn uitvoering van de wet moet blijven. Het zijn daarentegen de uitvoeringsbesluiten waarmee in de praktijk wordt gewerkt door industrie, handel en controlerende instanties, en het zijn dan ook vooral de duidelijkheid en inzichtelijkheid van die uitvoeringsbesluiten waarnaar de besluitgever moet streven. Wij zijn van oordeel dat het er, los van de eventuele moeite voor de besluitgever zelf, voor de hanteerbaarheid van de uitvoeringsbesluiten niet toe doet of zij zijn gebaseerd op één wet voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen te zamen, dan wel op een specifieke levensmiddelenwet, c.q. op een specifieke niet-levensmiddelenwet. Van meer belang is het naast elkaar bestaan van op verschillende wetten gebaseerde uitvoeringsbesluiten ten aanzien van één categorie van waren. Die wetten zijn ontstaan van uit verschillende invalshoeken. Ten aanzien van levensmiddelen kunnen in dat verband worden genoemd: bescherming van de volksgezondheid, bevordering van de eerlijkheid in de handel, consumentenbescherming, belangenbehartiging van een bedrijfstak of -kolom, afzetbevordering; ten aanzien van niet-levensmiddelen tevens: arbeidsomstandigheden, elektrische veiligheid, gasveiligheid, milieu-aspecten bij productie en gebruik, gebruiksveiligheid. Samenvoeging van al deze – soms tegenstrijdige – belangen in een tweetal kaderwetten zal de totstandkoming van regelgeving op basis daarvan meer bemoeilijken dan vergemakkelijken. Binnen het kader van één regeling per categorie waren is dan immers de onderlinge afweging van al deze belangen buitengewoon moeilijk en tijdrovend. De huidige situatie, waarin – althans voor de levensmiddelen – de primaire verantwoordelijkheid uit hoofde van de bevordering van de te onderscheiden belangen van volksgezondheid en eerlijkheid in de handel, en bevordering van de afzet, over de betrokken departementen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie is verdeeld, is op zichzelf flexibeler dan de monolithische constructie, die het totstandbrengen van één levensmiddelenwet zou teweegbrengen.

Bovendien veroorloven wij ons erop te wijzen dat in de voorbereiding van het thans voorliggende wetsvoorstel reeds gedurende een reeks van jaren veel arbeidscapaciteit is gestoken. Het ligt uit overwegingen van efficiënte inzet van de beperkte personele middelen niet voor de hand om, terstond na het tot wet verheffen van de onderhavige ontwerp-kaderwetgeving, opnieuw te starten met een splitsingsoperatie. Dit zal met zekerheid leiden tot grote vertraging van de totstandkoming van gewenste uitvoeringsregelingen op basis van de gewijzigde Warenwet. Dit is noch in het belang van de volksgezondheid, noch in het belang van het betrokken bedrijfsleven.

Het bovenstaande ontnemt de ratio aan een studie naar een andere opzet van de warenwetgeving; in de memorie van antwoord (blz. 9) hebben wij deze conclusie reeds getrokken. Bovenstaande uiteenzetting zal – naar onze overtuiging – toch ook bij deze leden op zijn minst twijfels moeten oproepen over de ogenschijnlijke voordelen van één levensmiddelenwet, c.q. van één wet voor niet-levensmiddelen. De praktijk heeft immers reeds geleerd dat invulling van de in de desbetreffende wet gegeven bevoegdheden vrijwel onvermijdelijk toch in verschillende uitvoeringsbesluiten zal plaatsvinden. Of de grondslag van de uitvoeringsbesluiten wel of niet steeds dezelfde wet is, is dan ook van veel minder belang, dan het feit dat deze hanteerbaar en leesbaar zijn.

Door de leden van de P.v.d.A.-fractie werd een viertal argumenten naar voren gebracht om tot de vorming van één levensmiddelenwet over te gaan, namelijk meer nadruk op het voedingsbeleid (a); vanwege de heterogeniteit en de pluriformiteit van de onder de Warenwet vallende roerende zaken zou de duidelijkheid niet worden bevorderd (b); bredere deskundigheid noodzakelijk bij de keuringsdiensten van waren (c); bredere deskundigheid noodzakelijk bij de Adviescommissie Warenwet (d). Wij willen daar kort op ingaan.

Ad. a. Dat meer nadruk op voedingsbeleid geheel afhankelijk van wetgeving zou zijn ligt niet erg voor de hand. Met name wanneer het gaat om het bevorderen van een gezonde voedingswijze zijn het veel meer de andere instrumenten zoals voorlichting en onderwijs die de overheid voor ogen staan om het beleid verder uit te dragen, nog afgezien van het dereguleringsstreven.

Ad b. Over de formele uitbreiding van de werkingssfeer tot alle roerende zaken is hierboven en ook in de voorgaande stukken reeds het nodige naar voren gebracht (bij voorbeeld op blz. 9 van de memorie van antwoord). De omstandigheid dat ook in het kader van de huidige wet specifieke voorschriften met betrekking tot niet-levensmiddelen kunnen worden en ook zijn gerealiseerd, benadrukt te meer dat de formele uitbreiding van de werkingssfeer los staat van een eventueel noodzakelijk te achten splitsing. Uitbreiding van de werkingssfeer, waardoor heterogeniteit en pluriformiteit van onder de wet vallende zaken toenemen, behoeft niet te leiden tot onduidelijkheid van de uitvoeringsbesluiten; deze zullen zich immers – zoals thans reeds het geval is – zoveel mogelijk richten op afzonderlijke categorieën van waren. Ook het aantal besluiten met een min of meer algemene werking behoeft, gelet op het bovenstaande, niet toe te nemen met de uitbreiding van de werkingssfeer. Wij wijzen er overigens nogmaals op dat de formele uitbreiding van de werkingssfeer niet betekent dat in de nieuwe situatie onevenredig meer aandacht gericht zal zijn op roerende zaken waarvoor tot nu toe niet de mogelijkheid is gebruikt om deze via aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur onder de werking van de Warenwet te brengen. Slechts de rechtstreeks werkende bepalingen uit de artikelen 15, 15a en 15b zullen, in elk geval na hun inwerkingtreding, ook op bedoelde niet-levensmiddelen van toepassing zijn.

Indien daartoe aanleiding is, zullen vanzelfsprekend ook met betrekking tot die «nieuwe» waren uitvoeringsbesluiten van kracht worden, maar dat betekent zeker niet, zoals wellicht door deze leden wordt gevreesd, dat daardoor de betekenis van de Warenwet voor levensmiddelen minder zou worden.

Ad. c. Het toezicht op de naleving en de opsporing van strafbare feiten staat geheel los van de vraag welke wettelijke basis voor de betrokken regelingen geldt. Immers verschillende controle-diensten zouden kunnen worden belast met deze taken, hoewel de voorschriften op één wet zijn gebaseerd. Gewezen wordt op het feit dat thans reeds bij voorbeeld de Economische Controle Dienst de naleving van een aantal Warenwetbesluiten controleert, zoals het Helmenbesluit en de aanduidingen voorgeschreven in het Textielartikelenbesluit. Anderzijds zou ook één dienst kunnen worden belast met deze taken, ook al zouden de desbetreffende regelingen op verschillende wetten zijn gebaseerd.

Ad. d. Op de al dan niet noodzakelijk aanwezige bredere deskundigheid binnen de Adviescommissie Warenwet is reeds ingegaan op blz. 22 van de memorie van antwoord. Wij wachten overigens de ideeën van dit adviesorgaan over de voorgestelde werkwijze af. Ons is wel bekend dat een eerste brede gedachtenwisseling binnen deze commissie geleid heeft tot de voorlopige conclusie dat noch splitsing, noch uitbreiding van het ledental (en diens gevolg wijziging van het voorgestelde artikel 17) in die kring gewenst wordt geacht.

De leden van de V.V.D.-fractie zouden het op prijs stellen indien hun vraag in het nadere voorlopig verslag over «de andere wegen» om tot een overzichtelijke Nederlandse levensmiddelenwetgeving te komen, alsnog zou worden beantwoord.

Zoals deze leden reeds vermoedden is de belangrijkste en ook meest moderne «andere weg» om dat doel te bereiken de vorming van een databank van de levensmiddelenwetgeving. Het Centraal Bureau voor de Levensmiddelenhandel heeft aan de ondergetekenden inmiddels subsidie gevraagd om tot een zodanige databank te komen. Wij overwegen, gezien het belang dat ook wij hechten aan de vorming ervan, in principe een subsidie te verlenen. Over de voorwaarden waaronder dat zal geschieden wordt momenteel nog gesproken. De leden van dezelfde fractie vroegen, nadat wij in de nadere memorie van antwoord reeds een schets hadden gegeven van de opzet van de levensmiddelenwetgeving in die landen waarmee Nederland het meeste handel drijft, te weten de Bondsrepubliek Duitsland en België, ook een zodanige schets te geven van de opzet in een groot aantal andere landen.

Mede gelet op de daaraan verbonden arbeidsinspanningen en het daarmee gemoeide uitstel van uitbrengen van de nota naar aanleiding van het eindverslag, vragen wij ons af welke bijdrage zo'n schets zou kunnen geven aan het verloop van de discussie tussen parlement en regering over het onderhavige wetsvoorstel. Immers de op blz. 4 en 5 van de nadere memorie van antwoord gegeven algemene overwegingen zullen ook van toepassing zijn op de opzet van de levensmiddelenwetgeving in andere landen. Het hangt af van de specifieke situatie in een bepaald land of de nadruk overwegend op de volksgezondheid of ook bij voorbeeld op afzetbevordering ligt.

HOOFDSTUK 2. STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

2.1. Milieubelang

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen, naar aanleiding van het schrappen van het milieubelang uit het wetsvoorstel en de in dat verband gegeven uiteenzettingen in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord, nog aan te geven in hoeverre de milieuwetten in werking zijn getreden.

De in de memorie van antwoord (blz. 13) beschreven toepasselijke milieuwetten zijn alle in werking getreden, behalve de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Wet Bodembescherming welke nog niet het Staatsblad hebben bereikt. Zodra dit het geval is, kan de regelingsgrondslag voor een eventuele produkt-regulering op betrekkelijk eenvoudige wijze (bij «klein KB») in werking treden.

Voorts vroegen deze leden uitleg over de snelheid van totstandkoming en de te volgen procedures, waaronder eventueel spoedprocedures, bij het treffen van uitvoeringsmaatregelen op grond van de milieuwetten.

Het stellen van regels aan produkten in het kader van de bestaande en ontworpen milieuwetten vindt veelal plaats bij algemene maatregel van bestuur. De daarbij te volgen procedure houdt in een ambtelijke interdepartementale advisering door de Rijksmilieuhygiënische Commissie (RMC) en

advisering door de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH). De snelheid waarmee een algemene maatregel van bestuur-procedure wordt afgerond, varieert sterk en hangt mede af van de ingewikkeldheid van de materie en de duur van de reguliere onderdelen van de procedure (besluitvorming in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne en advisering door Raad van State). Met name de technische/juridische voorbereiding van een ontwerp-regeling kan ertoe leiden dat de totale procedure (van beleidsvoornemen tot inwerkingtreding van de regel) enkele jaren in beslag kan nemen.

Met het oog daarop voorzien onder andere de (ontwerp-)Wet milieugevaarlijke stoffen en de (ontwerp-)Wet Bodembescherming in spoedprocedures voor gevallen dat onmiddellijke voorzieningen geboden zijn en de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur niet kan worden afgewacht. De alsdan vast te stellen ministeriële regelingen hebben een beperkte werkingsduur en vervallen na verloop van een bij de wet geregelde termijn.

De leden van de fractie van D'66 stelden uitdrukkelijk dat het milieubelang in de Warenwet moest worden teruggebracht als aanvullend instrument op de milieuwetgeving. Deze leden vroegen of met de Warenwet niet per geval sneller en adequater gereageerd kan worden op produkt-gebonden gevaren voor het milieu, gezien de produkt-gerichtheid van de Warenwet, dit in tegenstelling tot de milieuwetten. Deze leden achtten de overlapping tussen Warenwet en milieuwetten eerder een voordeel door de keuze van het per geval meest passende instrumentarium.

Voor wat betreft de principiële vraag of het milieubelang in de Warenwet een plaats moet krijgen of niet mogen wij – mede namens de Minister van VROM – verwijzen naar de uitgebreide uiteenzettingen daarover in memorie van antwoord (blz. 13/14) en nadere memorie van antwoord (blz. 6/7). In aanvulling daarop willen wij benadrukken dat ook de Warenwet-procedures zodanige waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming bevatten dat daarmee de nodige tijd kan zijn gemoeid.

Daarnaast zou het in de rede liggen – bij terugbrenging van het milieubelang in de Warenwet – eventuele milieubeschermdende Warenwetbesluiten ook via de voor de milieuregelingen voorschreven procedures tot stand te brengen, hetgeen slechts tot extra procedures zou leiden.

2.2. Reclame

Een aantal van de door leden van de V.V.D.-fractie gestelde vragen en gemaakte opmerkingen heeft betrekking op de samenhang tussen de artikelen 14f, 15a en 15b, en met name de reikwijdte van het laatste artikel. Wij geven er de voorkeur aan op die vragen en opmerkingen in wat meer algemene zin in te gaan, zonder overigens een concreet antwoord op deze vragen uit de weg te gaan. Naar onze mening kan met deze benadering namelijk beter de logische samenhang worden aangetoond, en wordt ook de reikwijdte van artikel 15b helderder.

Artikel 15b sluit aan bij de artikelen 14f en 15a; naar het eerste artikel wordt verwezen (eerste lid), de criteria van het tweede artikel worden vrijwel letterlijk herhaald (tweede lid). Verhandelen houdt ingevolge artikel 1 mede in: te koop aanbieden, dus ook reclame. De bedoeling van artikel 15b is te voorkomen dat in de aanprijzing, voor zover die niet reeds tot het verhandelen kan worden gerekend, ten eerste aanduidingen, vermeldingen of voorstellingen worden gebezigd die bij het verhandelen strijdig zouden zijn met het bepaalde krachtens artikel 14f en ten tweede aanduidingen worden gebezigd die op grond van artikel 15a bij de verhandeling zijn verboden. Met andere woorden: hetgene wat van toepassing is bij het verhandelen is in beginsel ook van toepassing bij het aanprijzen. Het niet voldoen aan artikel 15b, eerste lid, behoeft niet a priori misleiding in te houden, net zo min als dat het geval behoeft te zijn bij het niet voldoen aan regelen gesteld krachtens artikel 14f; zo zal het achterwege laten van een

(voorgescreven) aanduiding omtrent de herkomst op zichzelf de consument daaromtrent niet steeds behoeven te misleiden; anders zou dit zijn wanneer een aanduiding een andere dan de werkelijke herkomst suggereert.

Omgekeerd kan reclame die geheel voldoet aan artikel 15b toch misleidend zijn, alleen al doordat artikel 1416a BW meer aangrijpingspunten biedt (bij voorbeeld misleiding met betrekking tot de prijs) dan artikel 15b jo 14f en 15a.

Dezelfde leden vroegen waarom een strafrechtelijke sanctie nodig kan zijn. Aangezien onder het verhandelen mede valt het te koop aanbieden, valt reclame door degene die te koop aanbiedt in principe onder met name artikel 14f. Wanneer in het kader van artikel 14f regelen ter zake van aanduidingen worden gegeven, die ook op het te koop aanbieden, in casu reclame betrekking hebben, is het logisch dat de reclame, gemaakt door een aanprijzer, niet strijdig met vorenbedoelde regelen mag zijn.

De ondergetekenden vertrouwen erop dat met het bovenstaande de vraag van deze leden naar het «waarom» van strafrechtelijke sancties naar voldoening is beantwoord.

Voor zover er samenloop van vorderingen zou kunnen ontstaan – hetgeen de ondergetekenden met deze leden niet onaannemelijk voorkomt – zal met name het opportuniteitsbeginsel er de oorzaak van kunnen zijn dat het strafrecht als ultimum remedium wordt gehanteerd. Criteria hierbij zijn niet aan te geven; het zal veelal afhangen van de ernst van de overtreding en het aantal slachtoffers van de misleiding of het openbaar ministerie tot al dan niet seponeren besluit. Als voorbeeld van een geval waarbij naar onze mening zowel voor een privaatrechtelijk als strafrechtelijk optreden plaats is, noemen wij het geval dat een bewering als bedoeld in het tweede lid van artikel 15b wordt gebezigd, waarna een bepaalde bevolkingsgroep de waar juist om die reden koopt en er vervolgens nadelige gevolgen van ondervindt. Los van de vraag of door of ten behoeve van die personen een privaatrechtelijke actie wordt ingesteld, achten wij de mogelijkheid van een strafrechtelijke sanctie hier op zijn plaats.

Overigens zijn de aanprijzers als bedoeld in artikel 15b alleen verplicht niet te handelen in strijd met voorschriften die van toepassing zijn bij het verhandelen; het staat hun vrij, daarnaast andere (verkoopbevorderende) aanduidingen te bezigen.

De media prijzen niet aan; dit zou anders zijn wanneer zij zelf de inhoud van de reclame bepaalden. Het is moeilijk in het algemeen te zeggen wie wel de aanprijzer is. Reclamebureaus kunnen aanprijzer zijn, als zij meer doen dan het aan de media doorgeven van kant en klare reclameboodschappen die zij van hun opdrachtgever ontvangen. Maar ook in gevallen dat reclamebureaus «aanprijzen» dan vallen zij daarmee nog niet zonder meer onder artikel 15b, eerste lid; voor dat laatste is nodig dat de aanprijzer «weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat er strijd is met de wettelijke bepalingen». Wanneer een opdrachtgever bij voorbeeld de inhoud van de reclameboodschap bepaalt, kan van het reclamebureau niet worden verwacht dat het zelf ter controle van die boodschap de gehele wetgeving naloop. Uit het bovenstaande zal het duidelijk zijn dat verhandelen, waaronder te koop aanbieden valt, tevens reclame inhoudt. Ook als een ondernemer via bij voorbeeld plaatselijke of landelijke bladen, tijdschriften of folders zijn waar te koop aanbiedt, is dat een vorm van reclame. Die reclame valt onder artikel 14f.

Artikel 15b heeft het oog op die reclame, die valt buiten het kader van het verhandelen, te weten gevallen waarin van «te koop aanbieden» geen sprake is, of gevallen waarin een ander dan de verhandelaar aanprijst. Bij artikel 15b gaat het erom wie in een concreet geval als «aanprijzer» is te kwalificeren. Dat hangt af van de vraag in wiens machtssfeer de reclame wordt gemaakt en de inhoud daarvan wordt bepaald. Meestal zal in een relatie tussen de opdrachtgever en een reclamebureau eerstgenoemde gegevens voor de inhoud van de reclameboodschap verstrekken en zal de opdrachtgever derhalve zijn aan te merken als degene die aanprijst. Indien

de cliënt echter de inhoud van de reclameboodschap geheel overlaat aan een reclamebureau, dan is er eerder aanleiding om het reclamebureau aan te merken als degene die aanprijst. In dat laatste geval zal het reclamebureau ingevolge artikel 15b, eerste lid, echter alleen strafbaar zijn, indien het weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat aanduidingen in strijd met de wettelijke bepalingen in de reclameboodschap worden gebezigd.

Ten slotte zij opgemerkt dat het in het kader van artikel 15b niet van belang is of men ten behoeve van zich zelf of van een ander aanprijst.

2.3. Adviescommissie Warenwet

De leden van de P.v.d.A.-fractie drongen er nogmaals op aan dat wordt gegarandeerd dat minderheidsstandpunten over belangrijke kwesties met het uit te brengen advies van de Adviescommissie Warenwet worden medegezonden. Zij wachtten een meer tegemoetkomend antwoord van de regering af.

Wij nemen aan dat degenen die een minderheidsstandpunt innemen en het belangrijk achten dat het ten minste ter kennis van de betrokken bewindspersoon wordt gebracht, zulks ook zullen kunnen bewerkstelligen. Wij zien dan ook niet in wat de taak van de regering daarbij is, ervan uitgaande dat een en ander in feite uitsluitend wenselijk is voor door betrokkenen belangrijk c.q. principieel geachte aspecten van het uit te brengen advies. Mocht evenwel blijken dat binnen de Adviescommissie Warenwet toch onvoldoende ruimte wordt geboden voor het kenbaar maken van minderheidsstandpunten in of bij het advies – de praktijk geeft daar overigens geen enkele aanleiding toe –, dan kan op grond van het veertiende lid van artikel 17 een voorziening ter zake worden getroffen, namelijk in het kader van de regelgeving met betrekking tot de werkwijze van de commissie.

De beantwoording van de vraag of en wanneer van de zijde van de Adviescommissie Warenwet een advies te verwachten is over haar eigen functioneren in de nieuwe samenstelling, dient primair aan dit adviesorgaan te worden overgelaten. Immers, indien daartoe gronden aanwezig zouden zijn, ligt het toch voor de hand dat de regering van het functioneren (ook officieel op de hoogte wordt gesteld. Een dergelijk bericht kan vanzelfsprekend eventueel een advies bevatten om wijzigingen aan te brengen in de krachtens het veertiende lid vastgestelde algemene maatregel van bestuur. Het is ons overigens bekend dat een discussie hierover binnen deze commissie reeds gaande is.

Dezelfde leden vroegen de regering de Kamer in de lichten over de gang van zaken met betrekking tot de inschakeling van de Adviescommissie Warenwet bij ontwerp-PBO-voorschriften, zoals dat op blz. 11 van de nadere memorie van antwoord aan de orde is gesteld.

Hoewel daartoe tot nu toe geen aanleiding is geweest, en er naar verwachting ook in de toekomst geen aanleiding is dat zulks niet of in mindere mate zal gaan geschieden, zullen ondergetekenden de Kamer op de hoogte stellen indien zich een dergelijke ongewenste ontwikkeling voor mocht doen, indien hun dergelijke signalen bereiken.

De leden van de D'66-fractie stelden een aantal vragen met betrekking tot de Adviescommissie Warenwet die verband hielden met de in paragraaf 1.3 reeds uitvoerig besproken mogelijke splitsing van de Warenwet. De teneur van die vragen was dat door splitsing van dit adviesorgaan wellicht ervaring zou kunnen worden opgedaan met het oog op een mogelijke toekomstige splitsing van de Warenwet.

Ondergetekenden achten het weinig zinvol op de door deze leden gedane suggesties in te gaan. Enerzijds omdat in paragraaf 1.3 reeds naar voren is gebracht dat een dergelijke splitsing weinig opportuun is, en anderzijds omdat wij binnen de wettelijke randvoorwaarden de organisatie binnen de Adviescommissie Warenwet in eerste instantie gaarne aan dit adviesorgaan zelf overlaten. Het is ons overigens bekend dat alle tot nu toe

verschenen stukken welke betrekking hebben op het onderhavige wetsvoorstel, binnen deze commissie – en dan met name de gedeelten die met dit adviesorgaan van doen hebben – speciale aandacht krijgen. De door deze leden gemaakte opmerkingen zullen dan ook ongetwijfeld bij de discussies over opzet en organisatie van de Adviescommissie Warenwet aan de orde komen. Er zij voorts op gewezen dat deze discussie, blijkens ook de in genoemde paragraaf weergegeven voorlopige conclusie, niet geleid heeft tot nadere voorstellen om een wettelijke basis voor splitsing van de adviescommissie te creëren.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen naar het percentage uitgebrachte adviezen dat unaniem is.

Hoewel pas sinds enige jaren minderheidsstandpunten met het uitgebrachte advies worden medegezonden, kan toch worden gesteld dat opmerkelijk vaak een unaniem advies wordt uitgebracht, naar schatting ten minste rond de 90%.

Dezelfde leden vroegen ten slotte een overzicht te verstrekken van beoogde Warenwetbesluiten die momenteel in behandeling zijn. In de bijlage wordt een dergelijk overzicht gegeven naar de stand van oktober 1985.

Ten slotte vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie wanneer het overleg in de ICC inzake subsidiëring van consumentenorganisaties in verband met participatie in de Adviescommissie Warenwet zal zijn afgelopen.

Het ICC-overleg is inmiddels afgerond. Het heeft geleid tot criteria die in acht moeten worden genomen alvorens sprake kan zijn van gehele of gedeeltelijke overheidsfinanciering van activiteiten van consumentenorganisaties in overleg- en inspraakorganen. Hiervoor zij verwezen naar het jaarrapport Overheidsbeleid Consumentenaangelegenheden 1984–1985 (Kamerstuk 19247, nrs. 1 en 2). Voor de subsidiëring van consumentenorganisaties zij verwezen naar de brief van de ICC dd. 19 juli 1985, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.

2.4. Spoed- c.q. voorlopige voorzieningen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen zich af of de procedure van artikel 14m sneller zou werken dan een produktschapsverordening.

Ondergetekenden verwachten dat artikel 14m het mogelijk zal maken dat snel en adequaat maatregelen getroffen worden indien daartoe aanleiding is. Dat deze procedure sneller zal werken dan het van kracht doen worden van een produktschapsverordening ligt voor de hand, daar het aantal formaliteiten in de vaststellingsprocedure van een ministeriële regeling geringer is dan dat van een produktschapsverordening.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen enkele voorbeelden te noemen van uit de EG afkomstige regelingen die snel in de nationale wetgeving moeten kunnen worden opgenomen ten einde het hoofd te kunnen bieden aan eventuele verstoring van concurrentieverhoudingen.

Tot nu toe is een situatie waarbij op korte termijn uitvoering moest worden gegeven aan een EEG-richtlijn nog niet voorgekomen. Met de mogelijkheid dient evenwel rekening te worden gehouden, vooral ook gezien de huidige teneur in de EEG om een snellere besluitvorming mogelijk te maken. Een bepaling zoals verwoord in artikel 14m, maakt het daarbij mogelijk dat de Nederlandse producenten en importeurs min of meer gelijktijdig met en op gelijke wijze als de in de overige EG-lid-staten gevestigde producenten en handelaren worden geconfronteerd met uit de EEG afkomstige voorschriften. Daardoor wordt voorkomen dat de handel en industrie in Nederland op een ander (later) tijdstip, c.q. op andere wijze de gevolgen van een EEG-maatregel ondervinden dan die in andere EG-landen, waardoor verstoring van de concurrentieverhoudingen zou kunnen plaatsvinden.

2.5. Product-recall

De ondergetekenden constateren een hoge mate van paralleliteit in de reacties van de leden van de bij de eindnota betrokken fracties met betrekking tot het onderwerp «produkt-recall». Enerzijds werd er van interesse, erkentelijkheid en waardering gesproken, anderzijds achtte men de ter zake door de regering gegeven reactie niet voldoende en niet overtuigend. Ook werden enige kritische kanttekeningen geplaatst.

Op voorhand merken ondergetekenden op dat produkt-recall nog steeds onderwerp is van interdepartementaal beraad. De desbetreffende werkgroep beziet met name ook de mogelijkheden die bestaande wettelijke regimes thans reeds bieden voor of ter bevordering van produkt-recall. Deze mogelijkheden – en dus met name ook de onmogelijkheden – zullen uiteraard worden bezien in het perspectief van het eerder geuite streven naar een regeling ter zake. Dat dubblures in regelingen moeten worden voorkomen moge – zeker nu daaraan in het kader van de deregulering extra aandacht moet worden besteed – voor zich spreken.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om een nadere toelichting op de wezenlijke wettelijke knelpunten, terwijl de leden van de fractie van de P.v.d.A. dit toespitsten op de elementen zelfbeschuldiging en verjaring, zulks met name in relatie met artikel 15.

Wij merken hierover het volgende op. Zowel op grond van de huidige als in de nieuwe Warenwet is het verhandelen van onveilige waren verboden. Overtreding van dat verbod is een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten, welk delict – gelet op artikel 70 van het Wetboek van Strafrecht – twee jaar nadat het feit heeft plaatsgevonden verjaart.

Aanpassing van artikel 15, zoals door de leden van de P.v.d.A.-fractie als voor de hand liggend wordt bestempeld, wijzen ondergetekenden af. Immers in de sfeer van de handhaving wordt een algemeen verbodsartikel in verband met het verhandelen van ondeugdelijke, onderscheidenlijk gevaarlijke waren als uitermate effectief ervaren. De artikelen 2 en 3 van de Keuringsverordeningen bevatten reeds sedert vele tientallen jaren identieke verbodsbepalingen en de ervaring heeft geleerd dat op grond daarvan in voorkomend geval snel optreden mogelijk wordt gemaakt. Op grond van een algemene zorgplicht voor de handelaar zullen keuringsambtenaren veel minder snel kunnen optreden, aangezien dan eerst zal moeten worden aangetoond dat de handelaar onvoldoende «gezorgd» heeft. Dat zal vanzelfsprekend lang niet in alle gevallen een eenvoudige zaak zijn.

Handhaving van het verbodsartikel 15 brengt evenwel automatisch met zich mee dat in hetzelfde wettelijk regiem niet tegelijkertijd een algemene zorgplicht of zelfs ook maar een meldingsplicht kan worden opgenomen, althans niet voordat de verjaring van overtreding van artikel 15 een feit is. Dat daarna zulke plichten wel zouden kunnen gaan gelden – immers het principiële punt van zelfbeschuldiging doet zich dan niet meer voor – is in theorie wel mogelijk, maar zou een wat merkwaardige figuur zijn. Het verbod om onveilige waren te verhandelen zou namelijk in een dergelijke situatie pas na verloop van twee jaar worden omgezet in een meldings- c.q. zorgplicht.

Overigens wijzen wij er – wellicht ten overvloede – op dat een ieder die waren verkoopt, wetend dat zij voor het leven of de gezondheid schadelijk zijn en dat schadelijke karakter verzwijgt, thans reeds op basis van artikel 174 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar is.

Meerbedoelde werkgroep beziet tevens de mogelijkheden om in de sfeer van de Wet op de Economische Delicten een oplossing te zoeken. Zolang echter, zoals gesteld, deze werkgroep ter zake nog niet tot een afronding is gekomen, willen de ondergetekenden echter nadrukkelijk vermijden dat in dit kader thans reeds bepaalde oplossingsrichtingen als definitief worden bestempeld. Mede onder druk van de onderhavige discussie wordt een spoedige afronding van dat overleg nadrukkelijk nagestreefd.

De bovengeschetste complexiteit van de materie brengt met zich mee dat aan de wens, geuit door de leden van de P.v.d.A.-fractie, tot een spoedige indiening van een (volgende) nota van wijziging ter zake, niet tegemoet kan worden gekomen.

Zowel de leden van de fracties van P.v.d.A. als van D'66 informeerden wederom naar de situatie in andere OESO-landen.

Hoe bovenstaande principiële punten in landen waar produkt-recall-regiems van kracht zijn, zijn opgelost is niet precies bekend. Wel is het zo dat in bepaalde landen zich die problemen niet voordoen, bij voorbeeld omdat een bepaling als in het voorgestelde artikel 15 van dit wetsvoorstel in de wetgeving ontbreekt. Dat is dan tevens een van de redenen waarom de in andere landen bestaande produkt-recall-regiems zo ongelijksoortig van aard zijn. Daaruit blijkt dat buitenlandse regiems ter zake niet zonder meer in de Nederlandse situatie kunnen worden overgeplant.

Bij de vraag waarom de OESO-aanbeveling ter zake in andere landen inmiddels wel tot wetgeving had kunnen leiden, past de kanttekening dat sommige van deze landen (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk) reeds over een produkt-recall-regiem beschikten voordat deze aanbeveling werd gedaan. Slechts een zeer beperkt aantal leden (waaronder Frankrijk) beschikt sedertdien over zo'n regiem, terwijl in de meeste andere betrokken landen, waaronder naast Nederland ook Noorwegen en Denemarken, zulks thans nog in studie is. Dat dergelijke studies blijkbaar veel tijd in beslag nemen, wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat het desbetreffende OESO-rapport dat ten grondslag heeft gelegen aan de aanbeveling, niet ingaat op bovenaangeduide problemen. Daarbij kwam voorts nog dat in het stadium waarin aanvankelijk werd gedacht een mogelijke produkt-recall-regeling (alleen) in de Warenwet op te nemen, het voorontwerp de Adviescommissie Warenwet en de SER reeds was gepasseerd. Nog los van het bovenstaande, zou het alsnog opnemen van zo'n regeling in het wetsvoorstel een aanzienlijke vertraging hebben veroorzaakt in de procedure. Verdere vertraging werd toen zodanig bezwaarlijk geacht dat van opnemng van een produkt-recall-regeling op voorhand al is afgezien. Van het indienen van een aanvullend wetsvoorstel is het tot op heden evenmin kunnen komen, hetgeen gezien de uiteengezette complexiteit alleszins verklaarbaar moge zijn.

Dat het bestaan van wetgeving met betrekking tot produkt-recall samen zou hangen met het gegeven of een land netto-invoer-, dan wel netto-uitvoerland is, zoals de indruk is van de leden van de fractie van D'66, komt ondergetekenden overigens onwaarschijnlijk voor.

2.6. Verplichte toevoegingen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. toonden zich nog niet geheel tevreden gesteld met de beantwoording van hun vragen op dit punt: hun onvrede betrof onder meer de plaats van een vrijstellingsregeling.

Te dezen merken wij op dat een vrijstellingsregeling, opgenomen in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 14a, tweede lid, zelf, geen «vrijstellingsregeling» in de eigenlijke zin des woords meer is, maar meer een verfijning van het in die algemene maatregel van bestuur neergelegde regime. Zo'n algemene maatregel van bestuur bevat dan twee stelsels van voorschriften: het ene voor degene die de betreffende voedingsstof aan de waar toevoegt, het andere voor degene die dat niet doet. Tot de voorschriften ten aanzien van de laatste kan mede behoren een verplichte aanduiding op grond van artikel 14f, onder c, die op het ontbreken van de voedingsstof wijst. In ieder uitvoeringsbesluit op grond van de wet kan een zodanig genuanceerd twee- of meervoudig regime worden neergelegd, waaruit de producent naar eigen goeddunken kan kiezen. In de nadere memorie van antwoord (blz. 17) is reeds de toezegging gedaan ter zake een dergelijk regime te zullen hanteren. Het lijkt de ondergetekenden dan ook niet nodig om de verplichting daartoe in de wet vast te leggen.

Overigens rijst de vraag of, gezien het bovenstaande, in zo'n situatie nog van «verplichte» toevoegingen gesproken kan worden. In feite komt een zodanige regelgeving neer op de verplichting om bij het niet toegevoegd zijn van een wenselijk geachte voedingsstof in bepaalde waren, die afwezigheid te vermelden. Daarmee wordt artikel 14a, tweede lid, in feite ook veel minder principieel van karakter.

Niet alleen de vrijstellingsregeling, maar ook de algemene maatregel van bestuur zelf richt zich tot de producent, in die zin dat, indien deze besluit de desbetreffende waar te fabriceren, hij daarbij de gestelde voorschriften dient na te leven. Net zo min als hij verplicht is van de vrijstelling gebruik te maken, is hij gehouden de waar zelf te produceren. Met andere woorden: de Warenwet beoogt niet te garanderen dat de consument enig voedingsmiddel zal kunnen verkrijgen, doch alleen dat, indien voedingsmiddelen worden aangeboden, deze aan bepaalde eisen voldoen.

Voor wat betreft het door de leden van de P.v.d.A.-fractie gewenste opnemen in de wet van bij het voorschrijven van verplichte toevoegingen te hanteren criteria merken wij op dat de tekst van artikel 14a, tweede lid, mede in samenhang met andere bepalingen van de wet, de nodige waarborgen biedt dat bij uitvoering van de onderhavige bepaling volgens de criteria wordt gehandeld. Zo is het eerste criterium («belang voor de gehele bevolking») reeds vervlochten in de beperking van deze bepaling tot toevoegingen aan «eet- en drinkwaren die een wezenlijk onderdeel van het gangbare voedingspakket uitmaken». De overheid die het opleggen van een verplichte toevoeging overweegt, zal zich dus moeten realiseren dat de toe te voegen voedingsstof nagenoeg de gehele bevolking zal bereiken, en de afweging moeten maken of het belang van de toevoeging een zo groot bereik rechtvaardigt.

Een ander bruikbaar criterium (veiligheidsmarge tussen de hoeveelheid toe te voegen voedingsstof en de schadelijke hoeveelheid daarvan) is reeds gelegen in artikel 15 van de wet: de overheid zal uiteraard niet de toevoeging van een zodanige hoeveelheid voedingsstof bevorderen dat het verhandelen van de betrokken waar in strijd komt met een door diezelfde overheid gestelde verbodsbepaling.

Dezelfde leden vonden de toezegging gedaan in de nadere memorie van antwoord dat het woord «bestanddeel» zal worden gehanteerd als «voedingsstof» onvoldoende. Wij hebben er geen enkel bezwaar tegen dat deze toezegging wordt geconcretiseerd in een wijziging; een daartoe strekkende (vierde) nota van wijziging wordt ingediend.

De argumenten voor het opnemen van een procedure welke de Wet voorzieningen gezondheidszorg kent, in de wet, zoals door de leden van de fractie van de P.v.d.A. werd aanbevolen, of zelfs de uitvaardiging van een aparte wettelijke regeling zoals door de leden van de fracties van V.V.D. en D'66 werd gesuggereerd, hebben de ondergetekenden doen besluiten om alsnog in de (vierde) nota van wijziging een voorziening op te nemen waarbij de Staten-Generaal in de gelegenheid worden gesteld zich uit te spreken voor een regeling bij wet. De suggestie gedaan door de leden van de P.v.d.A.-fractie is hierbij ten dele gevolgd. Voor een nieuw vierde lid van artikel 14a wordt een tekst voorgesteld die qua strekking overeenkomt met het zesde lid van artikel 2 van de Wet voorzieningen gezondheidszorg, maar in zijn uitwerking praktischer is dan die bepaling. In de WVG geschiedt de overlegging nadat de maatregel is vastgesteld. Mocht de wens worden geuit het onderwerp bij wet te regelen, dan dient een nieuwe totstandkomingsprocedure te worden gestart. De werkwijze van artikel 14a, vierde lid, wijkt in zoverre van de WVG-procedure af dat het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 14a, tweede lid, alvorens de voordracht wordt gedaan, te zamen met het ter zake uitgebrachte advies van de Adviescommissie Warenwet, aan de beide Kamers der Staten-Generaal wordt overgelegd. Mochten de Staten-Generaal binnen een maand het verlangen te kennen geven dat zij het onderwerp bij wet geregeld willen zien, dan behoeft slechts het algemene maatregel van bestuur-ont-

werp te worden omgezet in een wetsvoorstel, zodat geen onnodig tijdsverlies optreedt.

Zoals hierboven gezegd, heeft hierbij de betekenis van artikel 11 van de Grondwet voor dit onderwerp mede een rol gespeeld. Wij maken van de gelegenheid gebruik om daarom op deze plaats nog eens in te gaan op de verhouding van een zodanige verplichte toevoeging tot de Grondwet, met name artikel 11, betreffende de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Bij de behandeling van de grondwetsherziening heeft de bezorgdheid over medische experimenten en meer in het algemeen over de bescherming van de fysieke integriteit van het menselijk lichaam ertoe geleid een afzonderlijk grondrecht te dien aanzien in de Grondwet op te nemen.

Aanvaarding van de motie-Kappeyne van de Coppello (kamerstuk II, 1978–1979, 15 463, nr. 5) heeft uiteindelijk geresulteerd in de opnemng van het huidige artikel 11 in de Grondwet, luidende: Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op onaantastbaarheid van zijn lichaam. Dit grondrecht heeft betrekking op twee terreinen:

- het recht te worden gevrijwaard van schendingen van en inbreuken op het lichaam door anderen,
- het recht om zelf over het lichaam te beschikken.

Artikel 11 van de Grondwet schept een onthoudingsplicht. In het bijzonder de overheid dient zich te onthouden van inbreuken op de fysieke integriteit van de mens. Hoewel niet iedere toevoeging van stoffen aan eet- en drinkwaren het recht op onaantastbaarheid van het lichaam raakt, kan er sprake zijn van een inbreuk op het recht wanneer de toevoeging een doel dient dat gelegen is buiten de goede bereiding of conservering van eet- of drinkwaren¹.

Het is daarom een uitgangspunt van het overheidsbeleid op het gebied van de warenwetgeving dat consumenten in beginsel niet moeten worden gedwongen om bepaalde stoffen tot zich te nemen die geen verband houden met de goede bereiding of conservering van voedingsmiddelen.

Het voorgestelde artikel 14a, tweede lid, heeft dan ook uitsluitend tot doel te dienen voor de bijzondere gevallen waarin, mede gelet op artikel 22 van de Grondwet, de noodzaak vaststaat om in het belang van de volksgezondheid een maatregel te treffen, en vaststaat dat geen andere, minder ingrijpende voorziening tot het beoogde resultaat zou leiden. Voor wat betreft de noodzaak om in concrete gevallen (vitaminering van margarine, jodering van brood) van deze mogelijkheid gebruik te maken, verwijzen wij naar hetgeen in de nadere memorie van antwoord daarover is vermeld. Het behoeft geen betoog dat van de mogelijkheid van artikel 14a, tweede lid, een zeer terughoudend en zorgvuldig gebruik zal worden gemaakt, waarbij, zoals hiervoor is uiteengezet, bovendien geen strikte dwang wordt toegepast.

Beperking van het grondrecht van artikel 11 van de Grondwet op lichamelijke onaantastbaarheid is, zo vloeit uit de Grondwet voort, alleen mogelijk indien de beperking berust op een specifieke wettelijke grondslag. Daarin wordt in het wetsvoorstel voorzien. De Grondwet bepaalt verder niet in hoeverre van de bevoegdheid tot delegatie in artikel 11 van de Grondwet gebruik mag worden gemaakt.

De strekking van het grondwetsartikel en de aanwijzing daarin van de wetgever als het orgaan dat over de regeling van beperkingen op het grondrecht beslist, brengt echter mee, dat de wetgever slechts beperkende regelgeving mag delegeren in een omvang die verdedigbaar is te achten met een goede bescherming van het grondrecht op fysieke integriteit. De wetgevende organen zullen dus bij de overweging van delegatie acht moeten slaan op de noodzaak van de delegatie, op de vraag of de gedelegeerde bevoegdheid kan worden gebonden aan bepaalde belangen of criteria, en of bijzondere procedures wenselijk zijn bij de tot standkoming van de gedelegeerde wetgeving. Op dit laatste punt is in het eerste gedeelte van deze paragraaf reeds ingegaan.

¹ Vgl. Kamerstukken II, 1979–1980, 16 086, nr. 3, blz. 5 en 6; en nr. 8, blz. 5. Documentatiereeks «Naar een nieuwe Grondwet» Algehele grondwetsherziening deel Ib, blz. 416–417 en 439).

Wij concluderen dat, gelet op het bovenstaande, een regeling in de vorm zoals is voorgesteld, recht doet aan artikel 11 van de Grondwet.

2.7. Handhaving

De leden van de fractie van de P.v.d.A. maakten zich enige zorg over de beschikbare capaciteit en middelen van de Keuringsdiensten van Waren (vanaf 1986 Rijkskeuringsdienst van Waren) in verband met de taakuitbreiding van dit apparaat met onder andere het repressieve toezicht op de vleeskeuring en het toezicht op een – naar hun mening – toenemend aantal Warenwetbesluiten in de non-food sfeer.

Vooropgesteld zij dat het aantal te controleren besluiten niet bij voorbaat de belangrijkste rol behoeft te spelen bij de beoordeling van de benodigde capaciteit bij de controle. De intensiteit van het toezicht houdt immers veel meer verband met de inhoud van een voorschrift. Zoals reeds in de memorie van antwoord op blz. 30, en in de nadere memorie van antwoord op blz. 21 is gesteld, achten wij, in verband met het van kracht worden van de rechtstreeks werkende verbodsbepalingen en de mogelijk grotere nadruk op niet-levensmiddelen, uitbreiding van de capaciteit van de Rijkskeuringsdienst van Waren geboden. Zulks is en wordt naar vermogen bevorderd. Ook de terecht door deze leden vermelde incidenten vergen daarnaast veel aandacht en energie, waardoor een en ander er niet eenvoudiger op wordt. De eerste ondergetekende verwacht op grond van de meerjarenramingen, met name in de eerstvolgende jaren met het begrote bedrag van in totaal f88 mln., over voldoende middelen te beschikken om de toebedeelde taken naar behoren te kunnen doen vervullen. Uiteraard zullen de gevolgen van de vorming van de Rijkskeuringsdienst van Waren voor de organisatie van het toezicht en de aanwezige en benodigde capaciteit van het apparaat nauwlettend in het oog worden gehouden.

2.8. Verhouding tot andere wettelijke regelingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat zij kennelijk een andere benadering hadden ten aanzien van de opzet van produktgroepenwetgeving dan de regering. Naar hun oordeel was hun benadering meer gericht op de «gebruiker» van de wet en de benaderingswijze van de regering meer op de «handhaver».

Hoe het ook zij, steeds dient er een keuze gemaakt te worden waar en op welke wijze beoogde regels zullen worden opgenomen. In de nadere memorie van antwoord (blz. 23) hebben wij er reeds op gewezen dat een dergelijke keuze plaatsvindt in het reguliere overleg tussen de ministeries waarbij rekening wordt gehouden met de aldaar genoemde overwegingen. Dat broodroosters of eierkokers meer thuis zouden horen in de Warenwet dan in bij voorbeeld de Electriciteitswet is een mening die niet op voorhand gedeeld kan worden. Het onderwerp van regelgeving behoeft nl. niet steeds bepalend te zijn voor de plaats in de wetgeving; veel meer zullen het beoogde doel, de daarmee samenhangende beoogde maatregelen en de toereikendheid van de diverse regiems bepalen waar de regelgeving zal worden ondergebracht.

Wij hebben er nota van genomen dat deze leden, hoewel zij hun voorkeur handhaafden voor een zekere hiërarchie in de wetgeving, de ons voor ogen staande aanpak konden aanvaarden namelijk dat in het reguliere overleg tussen de betrokken ministeries zal worden besproken op basis van welke wet beoogde regelgeving zal plaatsvinden. In de praktijk zal overigens moeten blijken of deze benadering inderdaad het gewenste resultaat oplevert. Bij de op blz. 2 van de nadere mean antwoord reeds toegezegde evaluatie van het functioneren van op de vernieuwde Warenwet gebaseerde belangrijke algemene maatregelen van bestuur, zal dit aspect meegenomen worden. Aan dit coördinatie-aspect zal – zoals ook opgemerkt op blz. 34 van de memorie van antwoord – evenzeer aandacht worden

besteed in het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake de veiligheid van elektrische en gastoestellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen commentaar op hun stelling in vragende vorm over het uitblijven van een Cirkelzaagmachinebesluit op grond van de Warenwet, namelijk dat dat uitblijven te maken zou hebben met het ontbreken van een eenduidige opvatting over de hierboven uiteengezette benadering. De oorzaak van het uitblijven van dit besluit is naar de mening van de ondergetekenden gelegen in het feit dat er inzake elektrotechnische consumentenprodukten een zodanig EEG-regime van kracht is dat voor het bevorderen van de veiligheid van deze categorie produkten een andere weg moet worden bewandeld dan voor niet-elektrotechnische consumentenprodukten. Voor elektrotechnische produkten moeten de van overheidswege voorgestelde veiligheidseisen worden ingebracht in het particuliere (inter)nationale normalisatiecircuit. Voorzover uit bedoeld circuit geen voor de overheid bevredigende oplossing komt is voorzien in een soort noodprocedure, die alsdan enige ruimte biedt om de nationaal als wenselijk ervaren eisen te stellen. De indruk bestaat overigens dat voor cirkelzaagmachines op afdoende wijze de eisen, zoals die waren neergelegd in het ontwerp-warenwetbesluit ter zake, zijn overgenomen in de desbetreffende Europese norm, zodat voorshands is afgezien van het verder afronden van dit warenwetbesluit. Nadat overeenstemming is bereikt over een Europese norm, zijn de lid-staten uit hoofde van de desbetreffende EEG-richtlijn immers gehouden die norm te accepteren.

HOOFDSTUK 3. ARTIKELN

Met betrekking tot artikel 15a meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat hun in het nader voorlopig verslag gestelde vraag over het verschil in formulering tussen onderdeel a en b van het eerste lid, wellicht niet duidelijk was overgekomen.

Bij de beantwoording van hun vraag op blz. 26 van de nadere memorie van antwoord werd reeds melding gemaakt van de Etiketteringsrichtlijn waarop onderdeel a is gebaseerd. Dat betekent dat, voor wat betreft levensmiddelen, niet een van deze richtlijn afwijkende tekst mag worden gehanteerd. Om interpretatieverschillen te vermijden heeft het bovendien de voorkeur dezelfde tekst als die van de richtlijn te bezigen.

Dat de omschrijving in onderdeel b per saldo ruimer is dan die in onderdeel a valt overigens niet a priori vast te stellen. Immers op grond van onderdeel a zijn enerzijds alle terecht en ten onrechte gebezigde vermeldingen en voorstellingen inzake het voorkomen, behandelen en genezen van een ziekte van een mens verboden, maar zijn anderzijds uitingen die daar niet direct mee verband houden niet bij voorbaat verboden. Op grond van de omschrijving onder b zijn alle uitingen met betrekking tot onder meer de gezondheid van de mens verboden, evenwel uitsluitend voor zover de veiligheid of de gezondheid in gevaar wordt gebracht, doordat deze onjuist zijn of een onjuiste indruk wekken.

De vervolgens door deze leden gestelde vraag of het met een formulering als die van onderdeel b mogelijk zou kunnen zijn te voorkomen dat uitingen worden gebezigd die de bevordering van de gezondheid impliceren wanneer men het desbetreffende levensmiddel zou consumeren, kan – in lijn met het bovenstaande – gedeeltelijk met ja en gedeeltelijk met neen worden beantwoord. Het positieve antwoord zou van toepassing zijn voor zover het een onjuiste uiting, of een uiting die een onjuiste indruk wekt zou zijn. Het negatieve antwoord zou moeten worden gegeven indien de uiting niet onjuist zou zijn, of niet een onjuiste indruk zou wekken. Overigens vragen wij ons af waarom bij voorbaat ook alle positief werkende uitingen zouden moeten worden verboden. Mededelingen als «bevat minder suiker» of «bevat x procent meervoudig onverzadigde vetzuren» zijn in dat

verband immers toch mededelingen die een duidelijk positieve invloed kunnen hebben op de voedselkeuze.

De Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
J. P. van der Reijden

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
P. H. van Zeil

De Staatssecretaris van Landbouw en Visserij,
A. Ploeg

Bijlage bij paragraaf 2.3

Overzicht van in behandeling zijnde ontwerp-besluiten per 7 november 1985

A. Beoogde besluiten, nog niet ter advisering aan de Adviescommissie Warenwet aangeboden.

Ontwerp-besluit:	Stand van zaken
Azijn (vervanging)	dept. voorbereiding
Puddingpoeder (wijziging)	dept. voorbereiding
Verpakkingen (wijziging)	dept. voorbereiding
Vuurwerk (wijziging)	dept. voorbereiding
Wasmiddelen (wijziging)	dept. voorbereiding
Brandbaarheid textiel	dept. voorbereiding
Redding- en zwemvesten (wijziging)	dept. voorbereiding

B. Beoogde besluiten ter advisering in behandeling bij de Adviescommissie Warenwet.

Ontwerp-besluit	Ter advisering vanaf
Kleurstoffen (wijziging)	15-01-1985
Suikervervangende zoetstoffen	07-03-1985
Vitaminepreparaten ¹	21-05-1985
Vermageringspreparaten ¹	21-05-1985
Jam en gec. vruchten (wijziging)	12-06-1985
Textiel (wijziging) ²	19-07-1985
Consumptie-ijs (wijziging)	05-09-1985
Frisdranken en siropen (wijziging)	05-09-1985
Mosterd (wijziging)	05-09-1985
Melk (wijziging)	16-09-1985
Vaste melkprodukten (wijziging)	16-09-1985
Vis (vervanging)	17-09-1985
Zuigelingsvoeding (wijziging)	29-10-1985

C. Beoogde besluiten welke zich bevinden in het stadium tussen het uitbrengen van het advies door de Adviescommissie Warenwet en publikatie in het Staatsblad.

Ontwerp-besluit	Advies ACWW	Stand van zaken
Eiwitprodukten	27-06-1980	interdept. overleg voor MR ³
Voedingswaardeaanduidingen	03-12-1982	interdept. overleg voor MR
Vlees- en vleeswaren (vervanging)	06-09-1983	interdept. overleg voor MR
Algemeen Besluit (vervanging)	26-04-1984	dept. voorbereiding
Kinderbedden en -boxen	26-04-1984	interdept. overleg voor MR
Zout (wijziging)	31-07-1984	interdept. overleg voor MR
Peulvruchten (wijziging)	28-01-1983	advies Raad van State: 11-03-1985
Speelgoed (wijziging)	13-08-1982	advies Raad van State: 10-04-1985

¹ Ministeriële regeling.

² In behandeling bij SER-CCA.

³ MR= Ministerraad.

Ontwerp-besluit	Advies ACWW	Stand van zaken
Meel (vervanging)	21-01-1983	advies Raad van State: 22-04-1985
Cosmetica (wijziging)	07-05-1985	interdept. overleg voor MR
Soep (wijziging)	07-05-1985	dept. voorbereiding
Brood (vervanging)	18-01-1983	advies Raad van State: 15-05-1985
Draagbaar klimmateriaal	27-03-1981	advies Raad van State: 21-06-1985
Aand. sigaretten en shag (wijziging)	06-09-1985	interdept. overleg voor MR
Doorstraalde waren	25-09-1985	interdept. overleg voor MR
Wijn (wijziging)	01-11-1985	naar Raad van State
Spaanplaat	04-11-1985	naar MR