

17495

## Wijziging van de Warenwet

### MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 december 1987

#### Algemeen

Uit het voorlopig verslag bleek dat de leden van de fracties van P.v.d.A., C.D.A. en R.P.F. in het algemeen konden instemmen met het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Warenwet. De leden van de C.D.A.-fractie betuigden met name hun instemming met de prominente plaats van het belang van een goede voorlichting aan de consument.

Ondergetekenden namen met genoegen van deze opvattingen kennis. Het feit dat de Eerste Kamer voortvarend de behandeling van het wetsvoorstel ter hand heeft genomen verheugt hen bijzonder. Daaruit blijkt immers dat ook deze Kamer het spoedig van kracht worden van een vernieuwde Warenwet van groot belang acht. Vooral de taak van de Rijkskeuringsdienst van Waren met betrekking tot het toezicht op de naleving van de Warenwet dient dringend noodzakelijk wettelijk verankerd te worden.

De fractie van de P.v.d.A. stelde de vraag of inmiddels besloten is de uitholling van het controle-apparaat, in casu dus van de Rijkskeuringsdienst van Waren, achterwege te laten. In dezelfde lijn vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of niet, gelet op het belang van de preventie, zowel de Rijkskeuringsdienst van Waren als de Inspectie voor de levensmiddelen en de keuring van waren zo niet versterkt dan toch minstens op het huidige niveau gehouden zou moeten worden.

Inderdaad heeft de preventie, in casu de gezondheidsbescherming zoals die tot de taak van de genoemde diensten behoort, prioriteit in het volksgezondheidsbeleid. Bovendien zal de uitbreiding van de werkingssfeer van de Warenwet een extra beroep op de controle-capaciteit betekenen. Op dit laatste is bij de vorming van de Rijkskeuringsdienst van Waren in 1986 zo goed mogelijk geanticipeerd door bijvoorbeeld extra middelen voor deze dienst ter beschikking te stellen. In de nota naar aanleiding van het eindverslag (blz. 14) is zulks reeds verwoord. Mede in het kader van de afslanking is thans een structurele reorganisatie in deze sector van de gezondheidsbescherming gaande, waarbij zowel de desbetreffende beleidsdirectie, als onderdelen van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en de Rijkskeuringsdienst van Waren betrokken zijn. Hoofddoelstelling daarbij is uiteraard een zo doelmatig mogelijke nieuwe organisatiestructuur te creëren. De daarmee te behalen efficiencywinst behoeft uiteraard niet

ten koste van de produktie te gaan. Bij de beoordeling van de thans in ontwikkeling zijnde voorstellen zal bovendien een zo gering mogelijke aantasting van de direct-produktieve (controle-)werkzaamheden – anders gezegd waar mogelijk in elk geval handhaving van het huidige repressieniveau bij de opsporing – het hoofdcriterium vormen.

### **Warenwet en het milieu**

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. stelden vragen inzake de betekenis van de Warenwet voor de bescherming van het milieu.

Mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer merken wij daarover het volgende op. Nu de milieuwetgeving als geheel een ruim scala van mogelijkheden biedt om milieuvervuilende produkten te weren, bestaat voor dat doel aan de Warenwet geen behoefte meer. Waar regels zowel bij de Warenwet als bij de milieuwetgeving veelal bij algemene maatregel van bestuur (en in spoedgevallen bij ministeriële regeling) worden vastgesteld, mag worden aangenomen dat beide wetsstelsels een even slagvaardig optreden mogelijk maken.

Dat het belang van de bescherming van het milieu nu niet in de Warenwet wordt opgenomen, betekent niet, dat deze wet voor de bescherming van dat belang geen enkele betekenis meer kan hebben. In de eerste plaats kunnen regels ter bescherming van de volksgezondheid mede tot effect hebben, dat het milieu wordt beschermd. Zo zal een regeling die uit de verpakking van voedingsmiddelen bepaalde schadelijke stoffen weert, mede tot gevolg hebben, dat die stoffen minder via het huishoudelijk afval in het milieu komen. In de tweede plaats kan de voorgestelde ruime doelstelling «voorlichting van de consument» mede omvatten «voorlichting met het oog op de effecten van de waar op het milieu»; een warenwettelijke regeling met een dergelijke inhoud kan niet als onrechtmatig worden gekwalificeerd.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen naar de coördinatie bij de uitvoering van verschillende wetten in de produktiefase, een aspect dat ook bij de milieuwetgeving van belang is.

Het lid van de R.P.F.-fractie informeerde naar de verhouding tussen verschillende milieuwetten en de Warenwet, met het oog op een integraal milieubeleid zonder hiaten en fricties.

De Warenwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de Wet milieugevaarlijke stoffen behoren inderdaad, tesamen met verschillende andere wetten, tot het cluster van wetgeving dat consequenties kan hebben voor de produktiefase. De optiek van waaruit elk der wetten uit dit cluster zijn invloed wil uitoefenen op de produktie is echter steeds een andere: zo ziet bijvoorbeeld de Warenwet vooral op voorlichting aan en bescherming van de afnemer van produkten, de Arbeidsomstandighedenwet uitsluitend op de bescherming van de werknemer en de Wet Milieugevaarlijke Stoffen beoogt de bescherming van mens en milieu tegen gevaarlijke stoffen en preparaten.

Enerzijds brengt dit met zich mee dat de uitvoering van deze wetten niet gecoördineerd ten aanzien van alle aspecten behoeft plaats te vinden. Anderzijds zijn er natuurlijke raakvlakken, waarop onderlinge afstemming wel gewenst is. Zulks vindt alsdan langs verschillende kanalen plaats: bij de voorbereiding van de regeling door de betrokken ministeries; het betrokken bedrijfsleven wordt in de gelegenheid gesteld zijn mening kenbaar te maken; in de uitvoeringsfase vindt overleg plaats tussen de onderscheidene toezichthoudende instanties.

Een en ander maakt dat tussen de beide stelsels hiaten (waarnaar het lid van de R.P.F.-fractie vroeg) niet wel denkbaar zijn. Wel zullen zich in die zin overlappingsen voordoen dat soms voor een beoogde regeling meer dan één wettelijke grondslag kan worden gevonden, bijvoorbeeld de Warenwet en de Wet milieugevaarlijke stoffen. In dat geval wordt in onderling overleg de meest doelmatige grondslag gekozen.

Ten aanzien van de Afvalstoffenwet zij nog opgemerkt, dat overlappingsen zich niet voordoen, aangezien die wet een ander belang beoogt te beschermen (de bescherming van het milieu, waaronder begrepen een doelmatige verwijdering van afvalstoffen) dan de Warenwet.

### **Warenwet voor levensmiddelen en niet-levensmiddelen**

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. en P.v.d.A. stelden de mogelijke wenselijkheid van de splitsing (op termijn) van de Warenwet in een wet voor levensmiddelen en een wet voor niet-levensmiddelen aan de orde. De leden van de V.V.D.-fractie vroegen om reeds nu aan te geven hoe tot een zodanige splitsing kan worden overgegaan.

Zoals de leden van de C.D.A.-fractie reeds opmerkten, is tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgebreid beargumenteerd waarom een splitsing van de Warenwet in de door bedoelde leden gewenste zin niet opportuun is. Dat die argumenten deze leden niet hebben overtuigd betreuren wij. Splitsing zonder het complement ervan, namelijk het tevens ter hand nemen van de samenvoeging van alle levensmiddelenregelgeving in één wettelijk kader achten wij niet doelmatig. Immers de voor niet-ingewijden als ontoegankelijk ervaren levensmiddelenwetgeving zal met een splitsing van de Warenwet zeker niet verbeteren. Deze leden merkten evenwel op dat een splitsing gewenst zou zijn met het oog op de toesplitsing van de Wet op de concrete problemen, en ook zou dan de formulering van de wet eenvoudiger kunnen zijn. Nu voor ieder onderdeel van de door de Warenwet te dienen belangen in een apart artikel of onderdeel daarvan een grondslag voor regelgeving is opgenomen, komt het ons voor dat een splitsing van de wet niet kan leiden tot een duidelijker en eenvoudiger formulering van de wettekst. In het enkele geval waar het niet gewenst is alle waren over een kam te scheren, zijn bepalingen geformuleerd die of op levensmiddelen, of op niet-levensmiddelen betrekking hebben. Voor niet-levensmiddelen is dat het geval in artikel 14e.

Uit het vorenstaande moge wederom blijken dat wij het niet opportuun achten een splitsing te overwegen, met name niet als de logisch daarbij behorende stap – samenvoeging van alle op levensmiddelen, (respectievelijk op de veiligheid van niet-levensmiddelen), betrekking hebbende regelgeving in één wet – niet zou worden gezet.

Dezelfde leden wezen in dit verband nog naar de nieuwe regelgeving op het terrein van de produktaansprakelijkheid.

In het verdere vervolg zal worden uiteengezet waarom samenloop zich zelden en verwarring bij de justitiabele zich niet zal voordoen, indien van onveilige produkten sprake is. Ook daarin zien wij dus vooralsnog geen reden een splitsing te overwegen. Wel ligt het voor de hand om van de evaluatie van de vernieuwde Warenwet – zoals bedoeld in de motie onder nr. 33 van het lid De Pree van de Tweede Kamer – de samenhang met en invloed van het nieuwe produktaansprakelijkheidsregime op de Warenwetgeving onderdeel te laten uitmaken.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen ons aan te geven op welke wijze tot splitsing kan worden overgegaan.

Hierboven is hierop reeds ingegaan. Het moge duidelijk zijn dat alvorens een splitsing zou worden overwogen, eerst een inventarisatie van bestaande wettelijke bevoegdheden op grond van in verschillende wetten voorkomende bepalingen zou moeten geschieden. Vervolgens zou aan de hand van die inventarisatie gezien moeten worden of, en zo ja hoe, tot herschikking en herkaveling zou kunnen worden gekomen, onder andere rekening houdend met de verantwoordelijkheid van iedere betrokken minister.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of reeds begonnen is met het opzetten van de rapportage zoals die is genoemd in de hierboven reeds genoemde motie van de heer De Pree (II, 17 495, nr. 33).

De eerste ondergetekende heeft tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer (Handelingen II, 1986–1987, blz. 76–3874) reeds gezegd dat aan een dergelijke rapportage een lage prioriteit zal worden gegeven, gelet op het grote belang van een correcte invoering van de nieuwe warenwet en de beperkte aanwezige menskracht om daarnaast tegelijkertijd ook nog een rapportage op te zetten. Bovendien achten wij het zinvol een dergelijke rapportage eerst aan te vatten als er enige jaren praktische ervaring met de nieuwe constellatie is opgedaan.

### **Warenwet en produktieaansprakelijkheid**

De leden van de C.D.A.-fractie zagen gevaar voor verwarring nu bepaalde handelingen en/of bepaalde zaken onder zowel de Warenwet als de Wet inzake de aansprakelijkheid voor produkten met gebreken (produktaansprakelijkheid) kunnen vallen.

Hoewel het inderdaad denkbaar is dat een bepaalde handeling en/of bepaalde zaken onder beide regiems gaan vallen, en zelfs ook nog onder het regiem van de regeling inzake consumentenkoop, moet het volgende worden opgemerkt.

De regeling inzake produktieaansprakelijkheid geeft degene die schade heeft geleden door een gebrekkig produkt, de mogelijkheid om – zonder dat hij de schuld van de producent behoeft te bewijzen – de producent voor die schade aansprakelijk te stellen. «Gebrekkig» is in deze regeling omschreven als de situatie dat een produkt niet de veiligheid biedt die men daarvan mag verwachten. De regeling inzake consumentenkoop geeft de koper van een produkt de mogelijkheid om, indien een produkt niet de eigenschappen bezit welke de koper mocht verwachten en de oorzaak daarvan gelegen is in een gebrek van het produkt, van de producent herstel, vervanging en vergoeding te eisen. Beide regelingen zijn derhalve ingebed in het civiele recht.

De Warenwet daarentegen is in dit verband te zien als een uitwerking van artikel 22, eerste lid, van de Grondwet, dat de overheid de plicht oplegt maatregelen te treffen ter bevordering van de volksgezondheid. Ten aanzien van onveilige waren krijgt zulks in het kader van de Warenwet gestalte door een stelsel van wettelijke geboden en verboden, zowel van algemene aard (artikel 15) als van specifieke aard (invulling van artikel 14e door algemene maatregelen van bestuur of artikel 14m door een nadere ministeriële regelgeving). De naleving van dit stelsel wordt verzekerd door middel van controle van overheidswege en door het opleggen van maatregelen (artikel 15c) en strafrechtelijke sancties in geval van overtreding (Wet op de economische delicten). De Warenwet is derhalve ingebed in het publiekrecht.

Anders geformuleerd: de Warenwet beoogt (gezondheids)schade door een onveilig produkt te voorkomen, terwijl de regelingen inzake produkt-aansprakelijkheid en consumentenkoop het herstellen van geleden (financiële) schade beogen.

Samenloop is denkbaar in de volgende gevallen van een gebleken onveilig produkt.

- a. Een consument maakt een geding aanhangig bij de civiele rechter over geleden schade.
- b. De handelaar of producent gaat in beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 16a) tegen een last van de Minister van WVC krachtens artikel 15c.
- c. De Officier van Justitie maakt, naar aanleiding van een proces-verbaal van de Rijkskeuringsdienst van Waren, een geding aanhangig bij de strafrechter.

Overigens heeft de ervaring geleerd dat in het merendeel der gevallen in enigerlei fase van deze mogelijke trajecten tot onderlinge schikking wordt gekomen, zodat het slechts incidenteel tot daadwerkelijke gerechtelijke bemoeienis zal komen. Mede gezien de ervaringen in andere

landen behoeft voor de door deze leden deoelde verwarring niet te worden gevreesd. Voor diegenen die zich van overheidswege inzetten voor de bescherming van de volksgezondheid blijft het natuurlijk wel van belang om klachten over onveilige produkten van consumenten te vergaren. Ook de ontwikkelingen terzake in het privaatrechtelijke circuit worden zo nauwlettend mogelijk gevolgd.

### **Taakverdeling keuringsdiensten**

De R.P.F.-fractie vroeg om de verhouding aan te geven tussen de Rijkskeuringsdienst van Waren (RKvW) en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).

In het Berenschot-onderzoek naar aanleiding van de in het Regeer-ackoord opgenomen voorlopige concentratie van keuringsdiensten is op taak en functie van de beide diensten uitvoerig ingegaan. Bij stuk 19 555, nr. 33 is dit rapport, met een regeringsstandpunt terzake, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden (brief van de Minister-President dd. 6 februari 1987, nr. 374655). Deze diensten ontmoeten elkaar op het gebied van de controle van vlees en vleeswaren en van vis en visprodukten. Onderstaand wordt voor die beide productgroepen een overzicht van de taakverdeling tussen RKvW en RVV gegeven.

#### *Vlees en vleeswaren*

De RKvW heeft, naast haar bekende Warenwets-taak, een taak bij de opsporing van overtredingen van voorschriften bij of krachtens de Vleeskeuringswet (Besluit van 15 januari 1986; Stcrt. 15).

Op grond van het huidige artikel 31 heeft de RVV reeds een toezicht-houdende taak op de naleving van die wet, terwijl de RKvW via de wijziging van genoemd artikel (na het van kracht worden van artikel VII van het onderhavige wetsvoorstel) ook die taak zal krijgen. Voor wat betreft de taakverdeling is van toepassing hetgeen reeds in de toelichting bij de Tweede nota van wijziging (nr. 13, pag. 7) alsook in Kamerstuk II, 12 124, nr.6, inzake de reorganisatie van de vleeskeuring is vermeld. Daarbij is de RVV belast met de keuring werkzaamheden van vlees, alsmede met het toezicht in bedrijven die voornamelijk uitvoeren welke niet gericht zijn op de binnenlandse afzet van vlees en vleeswaren. In andere gevallen is de RKvW belast met de opsporing en binnenkort dus ook met het toezicht. In de praktijk betekent het dat de RVV haar werkzaamheden verricht in de volgende typen van bedrijven: slachthuizen, uitsnijderijen ten behoeve van export; vleesproduktenfabrieken ten behoeve van export; koel- en vrieshuizen ten behoeve van export; bloedplasma-inrichtingen; vetmelterijen ten behoeve van export; diervoederfabrieken; sterilisatie-inrichtingen. Ook controleert de RVV het gekoeld vervoer. In de andere typen van bedrijven, en met name in de groot- en detailhandelfase, verricht de RKvW haar werkzaamheden. De hier bedoelde afspraken zijn verwoord in Kamerstuk II, 19 555, nr. 7, bijlage 8, en derhalve bij de justitiabelen bekend. Daarnaast vindt regulier overleg plaats tussen beide diensten om problemen bij de uitvoering op te lossen.

#### *Vis en visprodukten:*

In deze categorie van waren zijn diverse Produktschapsverordeningen en een tweetal Warenwetbesluiten van kracht. Op basis van artikel 18 van de huidige Warenwet is ook de controle van PBO-verordeningen opgedragen aan de RKvW. Maar ook de RVV heeft bij het toezicht op de naleving ervan een taak (bijvoorbeeld verordening inzake keuring aangevoerde en geïmporteerde vis 1980).

De keuringsinspanning en de daarmee verband houdende taakafbakening en waar nodig samenwerking tussen de RVV en de RKvW vindt plaats overeenkomstig bovenbedoeld regeringsstandpunt.

De RKvW verricht derhalve de keuring bij:

- a. import van verse vis en visproducten ten behoeve van de binnenlandse consumptie, met uitzondering van verse vis die wordt verhandeld via de visafslag;
- b. de be- en verwerkende industrie die zijn producten in overwegende mate afzet op de binnenlandse markt;
- c. de detailhandel en de horeca.

De RVV verricht de keuring bij:

- a) de aanvoer en import van verse vis die op de visafslag wordt verhandeld;
- b) de groothandel en de be- en verwerkende bedrijven die in overwegende mate voor de export werkzaam zijn.

In afwijking van bovenstaande vindt ten aanzien van garnalen alle keuring plaats door RKvW, met uitzondering van ongepelde garnalen die op de visafslag worden verhandeld. Deze worden gekeurd door de RVV.

## **Internationale regelingen**

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of na juli 1982 EG-wetgeving terzake van waren tot stand gekomen is, kan bevestigend worden geantwoord.

De vanaf genoemde datum tot stand gekomen Europese regelgeving heeft aangetoond dat het wetsvoorstel zoals dit nu ter behandeling voorligt een voldoende juridische basis biedt voor het uitvaardigen in Nederland van die Europese wetgeving. Het betreft overigens vrijwel uitsluitend aanpassingen met het oog op de stand van wetenschap en techniek en aanpassingen aan de Etiketteringsrichtlijn van voor die datum uitgevaardigde richtlijnen. Als voorbeelden noemen wij richtlijn nr. 83/417/EEG (melkeiwitten); richtlijn nr. 83/623/EEG (wijziging Textielbenamingen-richtlijn); richtlijn nr. 83/635/EEG (wijziging richtlijn Melk(producten)); richtlijn nr. 85/397/EEG (warmte behandelde melk); en richtlijn nr. 85/572/EEG (geregenereerde cellulose).

Wellicht ten overvloede zij hier nog opgemerkt dat het onderhavige wetsvoorstel mede dient ter uitvoering van EEG-regelgeving, zoals artikel 15a.

De situatie dat al spoedig na het in werking treden van de wet gebruik zou moeten worden gemaakt van de bevoegdheid bij artikel 14k gegeven (wat de leden, hier aan het woord, zouden betreuren), zal zich niet voordoen. Artikel 14k biedt een zelfstandige basis om daarop maatregelen te baseren ter uitvoering van EEG-richtlijnen en Benelux-beschikkingen, welke een of meer van de in artikel 14 genoemde belangen betreffen, met name in die gevallen waarin de artikelen 14a tot en met 14i, niet toereikend zijn. Aldus kan op overzichtelijke wijze uitvoering worden gegeven aan communautaire maatregelen welke wel passen in artikel 14, maar welke krachtens de nadere artikelen 14a tot en met 14i niet volledig kunnen worden omgezet in nationale regelgeving.

Ook vroegen deze leden naar de mening van de regering over het richtlijn-voorstel van de Commissie van de EG inzake gelijkgeschakeling van de controle op levensmiddelen in de Lid-Staten.

Ons voorlopig oordeel over het voorstel is dat het uitgangspunt uiteraard juist is: geen onnodige handelsbelemmeringen, stroomlijning van de controle, geen overbodige dubbele controle. Ook in het onderhavige wetsvoorstel is duidelijk het belang van een productie-controle naast een producten-controle aan de orde gesteld. Het moge evenwel duidelijk zijn dat productie-controle niet betekent dat dan de producten-controle achterwege zou moeten blijven. Immers produceren betreft slechts één aspect van een produkt. Afgezien van de eigen problematiek rond de niet-voorverpakte levensmiddelen, kan er daarna nog heel wat misgaan: verkeerde opslagcondities, transportschade, ondeugdelijke producten na niet hygiënisch werken, onjuiste etikettering. Bovendien komt daar nog bij

dat bij ingevoerde produkten de samenstelling wel conform de bepalingen van de producerende Lid-Staat zal zijn, maar dat dat nog niet steeds hoeft te betekenen dat die bepalingen dezelfde zijn als die in Nederland gelden. Het gaat daarbij met name om hulpstoffen en de juiste aanduidingen in relatie tot de samenstelling van het produkt om zo misleiding van de Nederlandse consument te voorkomen.

Ook wij hechten belang aan intensivering van de produktie-controle, zowel uit oogpunt van het vroegtijdig kunnen ingrijpen wanneer dat nodig mocht zijn, als uit oogpunt van kostenbeheersing. Daartegenover staat overigens wel dat aan het opleidingsniveau van de gemiddelde controleur hogere eisen gesteld zullen moeten worden dan tot voor enige jaren het geval was.

Samengevat komt ons voorlopig standpunt neer op het volgende: het uitgangspunt is juist; de consequenties van het richtlijn-voorstel zullen terdege ter discussie moeten worden gesteld; de controle op de eindprodukten zal evenwel niet achterwege mogen worden gelaten.

### **Strafsancties**

De leden van de C.D.A.-fractie waren verheugd over het voornemen van het Openbaar Ministerie meer gebruik te gaan maken van de mogelijkheid tot het wegnemen van het door de verdachte genoten wederrechtelijk verkregen voordeel.

Het wegnemen van het voordeel zal geschieden op grond van artikel 8, sub a, van de Wet op de economische delicten. Dit artikel bevat een nadere uitwerking voor economische delicten van het door deze leden genoemde artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht. Volledigheidshalve moet nog worden opgemerkt dat overtredingen van de Warenwet economische delicten zijn.

Op het verzoek van deze leden om jaarlijks inzicht te krijgen in de mate waarin gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid past een terughoudende reactie. Dit heeft niet zozeer te maken met de intentie van de vraag maar meer met de beide volgende praktische problemen.

1. Het Openbaar Ministerie zal ter vermijding van bewijsrechtelijke problemen niet altijd de weg van artikel 8, sub a, Wet op de economische delicten willen bewandelen, maar de constructie hanteren dat bij het vorderen van de straf reeds rekening gehouden zal worden met het genoten voordeel. Van deze mogelijkheid kan ook gebruik gemaakt worden indien de strafzaak wordt afgedaan door middel van een schikking, hetgeen bij het merendeel van de warenwettelijke overtredingen het geval is.

2. De administratie van het Openbaar Ministerie is, ondanks toenemende automatisering hiervan, niet ingericht op het verstrekken van de door de aan het woord zijnde leden bedoelde gegevens.

### **Consumentenvertegenwoordigers**

De leden van de P.v.d.A.-fractie gingen in op de ondersteuning door het Ministerie van WVC van de beide bij Warenwetzaken betrokken consumentenorganisaties.

Juist vanwege het tot voor kort nog ontbreken van een structureel kader voor afspraken tussen WVC en consumentenorganisaties inzake het doen van een beroep op onderzoeksfaciliteiten bij de Rijkskeuringsdienst van Waren, is tot nu toe slechts ad hoc en overigens op beperkte schaal van een dergelijk beroep sprake geweest. Zo is er wel eens hulp geboden bij onderzoek inzake honing, babyvoeding, vruchtesappen en kinderbedden. In september 1987 is aan beide consumentenorganisaties medegedeeld dat voor hen, per organisatie per jaar, voor de tegenwaarde van f50 000 onderzoekscapaciteit bij de Rijkskeuringsdienst van Waren is gereserveerd. Daarenboven is er nog overleg met beide consumentenor-

ganisaties met het oog op een eventuele bijdrage voor de door deze organisaties te investeren menskracht voor activiteiten inzake de Adviescommissie Warenwet.

### **Voedingswaardedeclaratie**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot voedingswaardedeclaratie.

De Raad van State heeft inmiddels zijn (positief) advies over het ontwerp-Voedingswaardeaanduidingenbesluit (Warenwet) uitgebracht. Inmiddels is het ontwerp ook genotificeerd bij de Europese Economische Gemeenschap.

Ook vroegen deze leden naar de inhoud van het ontwerp-besluit.

Het ontwerp-besluit stoelt op een tweetal uitgangspunten. Het ene is dat het aanbrengen van een voedingswaardedeclaratie vrijwillig geschiedt, zij het dat indien deze wordt gebezigd, ten minste het gehalte aan vet, eiwit, koolhydraten en de energetische waarde moet worden vermeld. Verder regelt het ontwerp-besluit welke andere voedingsstoffen daarbij vermeld mogen worden, namelijk natrium, suikers, meervoudig onverzadigd en verzadigd vet, voedingsvezel en die vitamines en mineralen die uit voedingskundig oogpunt onmisbaar zijn. Het andere uitgangspunt is het volgende. Indien een voedingswaardeclaim, zoals: «met minder vet», «rijk aan voedingsvezel» of «natriumarm», wordt gebruikt, moeten tevens de gehalten aan vet, eiwit, koolhydraten en de energetische waarde worden vermeld. Het gebruik van voedingswaardeclaims is voorbehouden aan producten waarvan de (voedings-)samenstelling aan bepaalde voorwaarden voldoet.

### **Opname van additieven en contaminanten**

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot het probleem van de gelijktijdige opname van additieven en contaminanten, welke langs verschillende wegen kan verlopen, mede tegen de achtergrond van de inmiddels door de Minister van VROM ontwikkelde formulering van aanvaardbare risico's.

Additieven zijn stoffen welke bewust aan levensmiddelen worden toegevoegd teneinde een bepaald gewenst effect te bewerkstelligen, zoals dat bijvoorbeeld bij conserveermiddelen of antioxidanten het geval is. Additieven komen, voor zover bekend, niet voor als contaminant in levensmiddelen, noch zal de consument er, gelet op de aard van de stoffen, in belangrijke mate langs andere wegen aan worden blootgesteld.

Contaminanten zijn ten eerste stoffen die bij de productie van levensmiddelen worden toegepast en die kunnen leiden tot residuen in levensmiddelen, zoals bestrijdingsmiddelen. Ten tweede betreft het stoffen die niet als zodanig tijdens het productieproces worden toegepast, maar die desondanks in levensmiddelen aanwezig zijn, zoals milieucontaminanten.

De gelijktijdige opname van additieven en contaminanten zal in feite een gelijktijdige blootstelling aan verschillende stoffen ongeacht de wijze van opname of blootstelling. De Gezondheidsraad oordeelt in het Advies inzake uitgangspunten voor normstelling (1985) dat er thans geen directe aanleiding bestaat om bij hulpstoffen en verontreinigingen van voedingsmiddelen en drinkwater in de normstelling per stof rekening te houden met combinatiewerkingen. In Bijlage 2 (Omgaan met risico's) bij het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990 wordt verder gesteld dat een algemeen aanvaarde handelwijze voor deze situatie nog niet is aan te geven.

Ten aanzien van de milieucontaminanten is de gelijktijdige blootstelling aan dezelfde stof via verschillende wegen (met name oraal en inhalatoir) overigens wel voorstelbaar. In voorkomende gevallen wordt hiermee bij de normstelling rekening gehouden.



Inzake de beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's kan worden gesteld dat terzake wordt aangesloten bij hetgeen er over aanvaardbare risico's is opgenomen in bovengenoemde bijlage 2 bij het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat ten aanzien van beheersbare situaties, zoals bijvoorbeeld in het geval van additieven, tevens als uitgangspunt dient dat de dosering in ieder geval niet hoger mag zijn dan voor het bereiken van het beoogde effect noodzakelijk is.

### **Gezondheidsbescherming**

Het lid van de R.P.F.-fractie informeerde naar de voorwaarden waaronder een voedingsstof aan een eet- of drinkwater zou kunnen worden toegevoegd.

Artikel 14a, tweede lid, biedt de wettelijke mogelijkheid om een bepaalde voedingsstof aan een eet- of drinkwaar die een wezenlijk onderdeel van het gangbare voedingspakket uitmaakt, toe te voegen ter bevordering van de aanwezigheid in die waren van die voor de gezondheid belangrijke voedingsstof. Uit die formulering blijkt reeds dat er in elk geval sprake moet zijn van een dreigend of reeds vastgesteld concreet tekort aan die voedingsstof in het gangbare voedingspakket. Ook is duidelijk dat zo'n toevoeging slechts mogelijk is bij een produkt dat een belangrijke plaats inneemt in de gangbare voeding van de mens.

De filosofie achter artikel 14a, eerste lid, is dat het produkt dat de consument consumeert of gebruikt, in voedings- respectievelijk gebruikswaarde in elk geval niet geringer is dan hij in redelijkheid ervan mag verwachten. Een verbijzondering van dat principe is vervolgens neergelegd in het tweede lid, dat zich toespitst op de door de consument te verwachten aanwezigheid van voldoende voedingsstoffen in het gangbare levensmiddelenpakket. De tweede volzin van dat lid biedt de mogelijkheid om van de eventuele verplichting tot de toevoeging af te zien, evenwel onder de voorwaarde dat de consument op de hoogte wordt gebracht van die afwezigheid. Daardoor kan de consument weten dat in zijn voedingspakket de voorziening met de bewuste voedingsstof niet optimaal is, waarbij hij dan vervolgens moet beseffen dat hij op andere wijze in die voedingsstof dient te voorzien.

Hetzelfde lid vroeg vervolgens of het verschil tussen voedingsstoffen en geneesmiddelen in verband met het consumenten- en patiëntenbelang voldoende duidelijk in het wetsvoorstel is aangebracht.

In de artikelen 15a en 15b is voor wat betreft de werking van die artikelen een uitzondering gemaakt ten aanzien van geneesmiddelen. Voor het overige zijn regels op basis van de Warenwet ten aanzien van geneesmiddelen niet onmogelijk. Overigens is over deze samenhang reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (blz. 13) het volgende vermeld:

«Met betrekking tot de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening en de Bestrijdingsmiddelenwet, die beide de bescherming tegen bepaalde categorieën waren regelen, kan worden gesteld dat weliswaar in beginsel ter zake regelen op grond van de Warenwet kunnen worden gesteld, maar dat daartoe, gelet op de werking van deze wetten, niet dan in hoogst uitzonderlijke gevallen aanleiding zal zijn. Waar nodig zijn bovendien afgrenzingen tot stand gebracht, dan wel koppelingen aangebracht (zie artikel I, onder H, van het ontwerp, met betrekking tot de voorgestelde artikelen 15a en 15b, en artikel IV van het ontwerp)».

Daarnaast is er natuurlijk de niet te veronachtzamen relatie – namelijk afhankelijk van de dosis – tussen een stof als voedingsstof en als geneesmiddel. Daarover is in de nadere memorie van antwoord (pag. 17) het volgende vermeld: «Voedingsstoffen kunnen naast hun fysiologische werking ook een therapeutische werking bezitten, namelijk wanneer deze in een veel grotere hoeveelheid dan de aanbevolen hoeveelheid worden

gebruikt. In dat geval kan dan evenwel geen sprake zijn van voedingsstoffen in de gebruikelijke betekenis. Met de toevoeging van voedingsstoffen aan levensmiddelen wordt deze therapeutische werking niet beoogd en door de geringe hoeveelheid ook niet bereikt.»

Ook vroeg de R.P.F.-fractie naar mogelijke maatregelen krachtens de Warenwet en of andere wetten na achteraf schadelijk gebleken produkten.

Vanaf het moment dat de schadelijkheid van een nog in de handel zijnd produkt is gebleken kan daartegen effectief worden opgetreden op basis van de Warenwet (o.m. artikel 15) en de Wet op de economische delicten. In dat kader kunnen voorwerpen worden verbeurd verklaard en kan de overtreder worden verplicht tot verrichting van prestaties tot het goedmaken van hetgeen wederrechtelijk is verricht of nagelaten. Ingeval de waar niet meer in de handel is en het strafbare feit reeds verjaard is, dan biedt van het instrumentarium van de Warenwet nog slechts artikel 15c grond om de nodige maatregelen te nemen. Daarnaast zullen de in het B.W. op te nemen bepalingen inzake produktenaansprakelijkheid – uitsluitend voorzover het vergoeding van geleden schade betreft – een nuttige functie voor de gelaedeerde kunnen vervullen.

### **Product-recall**

Naar aanleiding van vragen van de zijde van de P.v.d.A.- en R.P.F.-fracties inzake andere wetten dan de Warenwet waarbij aspecten van product-recall aan de orde zijn, kan worden gewezen op de voorgenomen wijziging van de Wet op de Medische Hulpmiddelen, in het kader waarvan een meldingsplicht wordt gezien.

Verdere bestudering, overleg en (eventuele ) besluitvorming ten aanzien van product-recall ten algemene, vindt plaats in het perspectief van het al in de Tweede Kamer gehouden beraad over belangrijke (volksgezondheids)aspecten van product-recall, en met inachtneming van de daaruit getrokken conclusies. In het licht hiervan lijkt het thans vooral aangewezen praktische ervaring met het verrijkte instrumentarium op te doen en dit alles mede te betrekken bij verdere rapportage en studie.

### **Bekostiging controle**

De vorming van de Rijkskeuringsdienst van Waren per 1 januari 1986 en de opheffing van het Warenwettrecht per 1 januari 1985 hebben voor Rijk en gemeenten – zo stelden de fracties van P.v.d.A. en C.D.A. terecht vast – consequenties voor hun begrotingen gehad. Voor wat het Rijk betreft zijn deze kosten gefinancierd uit toen beschikbare gelden voor lastenverlichtingen van het bedrijfsleven, dat immers verlost werd van een heffing. Het hiermee gemoede bedrag is 32 miljoen gulden. Daarnaast heeft nog een structurele overboeking plaatsgevonden van 35,8 miljoen gulden vanuit het Gemeentefonds. In Kamerstuk II, 1984–1985, 18 600, hoofdstuk D, nrs. 1–2, op pag. 10 is zulks aangegeven.

Bij de bepaling van de hoogte van deze overboeking uit het Gemeentefonds is de feitelijke besparing bij de gemeenten door het wegvallen van de onderhavige kosten zo goed mogelijk berekend, opdat deze operatie voor de gemeenten in principe budgettair neutraal zou verlopen.

Dezelfde leden vroegen inzicht te verschaffen in de personele gevolgen van de overgang naar het Rijk.

Alle zittende personeelsleden van de voormalige gemeentelijke en provinciale Keuringsdiensten van Waren zijn met behoud van functie, standplaats, salaris en vooruitzichten overgegaan in Rijksdienst. Een en ander is gerealiseerd aan de hand van een door alle partijen geaccordeerd Reorganisatieplan alsmede en met de vakorganisaties besproken en overeengekomen Rechtspositieidraad.

De personele gevolgen zijn derhalve beperkt tot een verandering van werkgever en het vallen onder de werkingssfeer van rijksregelingen in plaats van gemeentelijke of provinciale regelingen.

Niet overgekomen zijn de voormalige retributie-ambtenaren (32 personen) wier functie als gevolg van het vervallen van het Warenwettrecht reeds voor de vorming van de RKvW overbodig was geworden. Ook bij de afwikkeling van deze aangelegenheid is er in geen enkel geval sprake geweest van gedwongen ontslag of overplaatsing.

In alle gevallen is in overleg met betrokkenen, vakorganisaties en voormalige beheerders een bevredigende oplossing bewerkstelligd.

De leden van de fractie van het C.D.A. wilden, in verband met mogelijke herinvoering van een Warenwethetfing, nog eens een adstructie voor de voorkeur voor bekostiging van de warenkeuring uit de algemene middelen.

Het motief voor die voorkeur is kortweg het grote publieke belang, namelijk bescherming van de gezondheid. Het belang van het bedrijfsleven in het algemeen is uiteraard ook gediend met een effectieve warenkeuring. Het directe belang of profijt van een individueel bedrijf is echter minder aanwijsbaar of, in geval maatregelen of aanpassingen nodig zijn, zelfs contrair, nog los van de meer principiële vraag of het bedrijfsleven aan opsporing en vervolging moet meebetalen.

In lijn met het bovenstaande kan op de vraag van de fractie van de P.v.d.A. naar wederinvoering van een Warenwethetfing dan ook worden medegedeeld dat deze wederinvoering geen doorgang zal vinden. Anders dan deze leden voor niet onmogelijk hielden bevat de Begroting-1988 slechts in die zin een antwoord op de vraag dat het desbetreffende voornemen daarin niet is opgenomen.

### **Kinderbedden**

De P.v.d.A.-fractie vroeg naar de stand van zaken met betrekking tot maatregelen voor kinderbedden.

Het overleg tussen de bij dit onderwerp betrokken bewindslieden van WVC en Justitie omtrent de principiële vraag of er wel een Kinderbedden- en boxenbesluit (Warenwet) moet komen, is nog niet afgerond. Indien dit overleg tot een positief antwoord op deze vraag leidt, dan kan het ontwerp-besluit op korte termijn aan de Ministerraad en vervolgens aan de Raad van State worden voorgelegd, daar de discussie over de inhoudelijke aspecten van het ontwerp-besluit is afgerond.

### **EEG-recht**

De leden van de V.V.D.-fractie stelden nog een vraag over de stand van zaken met betrekking tot het zogenaamde Cassis de Dyon-arrest.

Wij merken hierover op dat de lijn die door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is uitgezet met betrekking tot het vrije verkeer van goederen en die meer algemene bekendheid heeft gekregen door het door deze leden genoemde arrest, verder wordt doorgezet. Voor de Nederlandse warenwetgeving hebben de uitspraken over het al of niet onverbindend zijn van nationale wetgeving met het EEG-recht wel enige consequenties gehad. De laatste wijziging van wetgeving op dit gebied die een rechtstreeks gevolg was van zo'n rechterlijke beslissing, was een ministeriële vrijstelling van bepaalde etiketteringsverplichtingen van het Jam- en geconserveerde vruchtenbesluit (Warenwet) (Stcrt. 1987, 73). De ondergetekenden blijven alert op dit punt en zijn zich ervan bewust dat ter voorkoming van problemen, de nieuwe wetgeving in overeenstemming dient te zijn met het EEG-recht.

### **Uitvoering Warenwet**

Over de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de inwerking-treding van deze wet en de daarop te baseren algemene maatregelen van bestuur willen wij het volgende opmerken.

In het overgangartikel II zijn passende bepalingen opgenomen om te voorkomen dat er lacunes of dergelijke ontstaan na het van kracht worden van de nieuwe Warenwet. Dat artikel maakt het mogelijk dat geleidelijk alle geldende amvb's worden vervangen door amvb's op grond van artikel 14a en volgende. Het is zelfs mogelijk dat de op de «oude» Warenwet gegrondveste amvb's na de inwerkingtreding van de vernieuwde Warenwet nog krachtens de «oude» Warenwet worden gewijzigd, indien het spoedshalve gewenst zou zijn. Artikel XI regelt de inwerkingtreding van de vernieuwde Warenwet, welke gedifferentieerd kan plaatsvinden per artikel of zelfs onderdelen van een artikel. Naar onze mening zullen er dankzij beide genoemde artikelen terzake geen problemen ontstaan in de periode na de plaatsing in het Staatsblad en voor de intrekking van de laatste amvb krachtens de «oude» Warenwet.

Overigens merken wij nog op dat de voorbereiding van de invoering van de «vernieuwde» Warenwet inmiddels in gang is gezet, zodat in beginsel mogelijk reeds binnen een halfjaar na publikatie van deze wet in het Staatsblad, de eerste besluiten op de nieuwe basis in het Staatsblad zullen kunnen verschijnen.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

De leden van de C.D.A.-fractie betreurden dat was gekozen voor het woord «kauwpreparaten» in plaats van «kauwwaren».

Wij kunnen de voorkeur van die leden voor «kauwwaren» wel begrijpen: het komt wat minder kunstmatig over. Gekozen is evenwel voor «kauwpreparaten» om in lijn te blijven met deze reeds sinds jaar en dag gebruikte terminologie in de Warenwetbesluiten. Die keuze is bij de wijziging van dit wetsvoorstel (17 495, nr. 7) niet echt bewust aan de orde gesteld; ware dat wel het geval geweest dan zou inderdaad wellicht de voorkeur naar «kauwwaren» kunnen zijn uitgegaan. Doorslaggevend en duidelijk moet in elk geval zijn dat het niet gaat om eet- en drinkwaren in de normale zin van het woord.

Ondergetekenden namen verder kennis van de instemming van deze leden met het hanteren van het begrip «roerende zaken» overeenkomstig de terminologie van Boek 3 van het nieuwe B.W.

### *Artikel 15*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen waarom de artikelen 15 en volgende alleen betrekking hebben op de gezondheid en veiligheid van de mens en niet op die van dieren.

Genoemde artikelen hebben, zoals trouwens de gehele Warenwet, alleen betrekking op de bescherming van de menselijke gebruiker: voor die reikwijdte is bewust gekozen. Voor de bescherming van (de gezondheid van) dieren dienen andere wetten, zoals de Veewet en de (ontwerp-) Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (II, 16 447).

De Staatssecretaris van Welzijn,  
Volksgezondheid en Cultuur,  
D. J. D. Dees

De Staatssecretaris van Economische Zaken,  
A. J. Evenhuis

De Minister van Landbouw en Visserij,  
G. J. M. Braks