

Vergaderjaar 1995–1996

24 036

Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 24

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN DE MINISTERS VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ EN VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 juli 1996

1. Inleiding

Al jaren staat de wijze waarop **de voedingsmiddelenkwaliteit** wordt gereguleerd en gehandhaafd ter discussie. Het vorige kabinet heeft de discussie hierover gevoerd aan de hand van het rapport van de Commissie Hendriks-de Zeeuw. Dit leidde tot een kabinetsstandpunt over dit rapport dat de Tweede Kamer 21 januari 1994 (24 400-XIV/XVI, nr. 26) is toegezonden. Een belangrijk door het kabinet overgenomen voorstel van deze Commissie was het samenvoegen van alle systematische keuringen in een op te richten privaatrechtelijke Federatie van keuringsinstellingen, genaamd het Nederlands Controlebureau Levensmiddelen (NCL). Deze federatie zou moeten worden gefinancierd door het bedrijfsleven. De overheid kan dan met behulp van een in omvang beperkt Rijkstoezicht Levensmiddelen toezicht houden op een juiste uitvoering van controle-taken van de bij het NCL aangesloten keuringsinstellingen. Het huidige kabinet is op deze voornemens teruggekomen. Zoals vermeld in de brief aan de Tweede Kamer van 16 maart 1995 (23 900-XIV/XVI, nr. 39), was de belangrijkste reden daarvoor het ontbreken van maatschappelijk draagvlak bij industrie en consumentenorganisaties. Dit werd mede veroorzaakt doordat in deze plannen nog teveel onduidelijkheid bleef bestaan over de publieke verantwoordelijkheid voor de controle op levensmiddelen en de afbakening daarvan ten opzichte van de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Het kabinet is van mening dat de officiële levensmiddelencontrole een zaak van de overheid behoort te zijn. Het kabinet heeft aangegeven het stelsel van kwaliteitsborging opnieuw te zullen bezien. Voorts heeft het kabinet besloten de levensmiddelen-wetgeving te willen opschonen en vereenvoudigen, teneinde de wetgeving doorzichtig en onderling consistent te maken.

De MDW-werkgroep die hiertoe najaar 1995 is ingesteld, is met een tweeledige kabinetsopdracht van start gegaan:

- ontwikkel voorstellen ter vereenvoudiging en opschoning van de bestaande levensmiddelen regelgeving van de rijksoverheid en van de produkt- en bedrijfsschappen (PBO's);
- bezie op welke wijze de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor kwaliteit meer dan nu tot uitdrukking kan komen, waaronder de mogelijkheden van normalisatie en certificatie alsmede de afstemming hierop van de regelgeving en de handhaving daarvan.

Het advies van de werkgroep is thans beschikbaar. Bijgaand bieden wij u dit aan¹. Onderstaand wordt toegelicht welke conclusies het kabinet aan dit project verbindt en wordt ingegaan op het vervolgtraject. Vooraf hechten we eraan op te merken dat in de kwaliteit van voedingsmiddelen buitengewoon grote belangen zijn gelegen; belangen voor de volksgezondheid en ook economische belangen. Dit is eens te meer duidelijk geworden in de «gekke koeien»-affaire en het daaruit voortvloeiende verbod op de uitvoer van rundvlees(produkten) uit het Verenigd Koninkrijk. Het kabinet stelt met instemming vast dat de analyse en de aanbevelingen van de MDW-werkgroep blijf geven van een voorzichtige en zorgvuldige benaderingswijze.

2. MDW-rapport levensmiddelenwetgeving

Het rapport schetst – en herbevestigt – een beeld van complexe, gedetailleerde en versnipperde regels. De verantwoordelijkheden van de overheid en het bedrijfsleven zijn niet voldoende gemarkeerd. Het wettelijk kader zet niet voldoende aan tot innovatie, hetgeen de concurrentiepositie van het Nederlands bedrijfsleven op de langere termijn kan benadelen. De diffuse verantwoordelijkheden voor opstelling en handhaving van de levensmiddelenregels leiden tot suboptimale naleving en onnodige belasting van het levensmiddelenbedrijfsleven. Het is de werkgroep gebleken dat degenen die met de regels moeten werken, bedrijven en instanties, levensmiddelenwetgeving niet willen missen, maar mogelijkheden zien ter verbetering. Door herziening van de wetgeving zullen de met het stelsel beoogde doelstellingen beter kunnen worden bereikt.

De werkgroep heeft zich vooral toegelegd op het nationaal bepaalde deel van de levensmiddelenwetgeving van de rijksoverheid en van de PBO's, omdat het moeilijk zal zijn op korte termijn veranderingen aan te brengen in de internationale levensmiddelenregelgeving. De aanbevelingen van de werkgroep gelden overigens voor het gehele levensmiddelenterrein, derhalve zonder onderscheid naar de herkomst van de regels.

Met betrekking tot de inzet om de effectiviteit en de efficiëntie van de regelgeving en de handhaving daarvan te verbeteren en enkele negatieve bij-effecten, zoals het belemmeren van innovatie en het onnodig belasten van het bedrijfsleven, te voorkomen, beveelt de werkgroep de volgende uitgangspunten aan:

- Private oplossingen hebben de voorkeur boven publieke. Zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de verantwoordelijkheid die een bedrijf heeft voor de kwaliteit van de door dit bedrijf geproduceerde of verhandelde produkten. Optimaal gebruik moet worden gemaakt van het zelfregulerend vermogen van de markt. Waar met het privaatrecht voldoende kan worden bereikt, is geen publiekrechtelijke regelgeving nodig.
- Algemene regels hebben de voorkeur boven specifieke. Als er publiekrechtelijke regels nodig zijn geldt: algemene levensmiddelenregels hebben de voorkeur boven verticale (produkt)regels.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- Lichte instrumenten hebben de voorkeur boven zware. Waar voorlichting in het desbetreffende doel kan voorzien, moet worden afgezien van verboden.
- Internationale regels hebben de voorkeur boven nationale. Waar sprake is van harmonisatie, zijn nationale aanvullingen in beginsel ongewenst. Voor delen van het levensmiddelenterrein waar (nog) geen harmonisatie op EG-niveau heeft plaatsgevonden, moet – als regelgeving nodig wordt geacht – worden gestreefd naar harmonisatie op dit niveau. Nationale regelgeving die vooruitloopt op dergelijke harmonisatie moet evenredig zijn gezien andere belangen, zoals het voorkomen van belemmeringen voor innovatie en van benadeling van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven.
- Zorg voor een integrale afweging van belangen; voorkom versnippering van en doublures en tegenstrijdigheden in de wetgeving. De wetgever dient zich van de noodzaak en wijze van regelgeving te verzekeren op grond van een integrale afweging van belangen in plaats van op basis van deelbelangen. Versnippering van en doublures en tegenstrijdigheden in regelgeving en handhaving dienen te worden voorkomen.

Het kabinet onderschrijft deze uitgangspunten.

3. Standpunt van het kabinet

Het kabinet onderschrijft de door de werkgroep gemaakte analyse en neemt de aanbevelingen voor verbeteringen die de werkgroep op basis daarvan doet over. Als ideaal voor de lange termijn en als richtpunt voor concrete maatregelen op korte termijn ziet het kabinet een op basis van een integrale afwegingen van alle belangen opgeschoonde en vereenvoudigde wetgeving, waarbij zoveel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van gelijkgerichte initiatieven in de markt, zoals kwaliteitszorg en certificatie daarvan. Het behoud van het huidige niveau van gezondheidsbescherming staat hierbij te allen tijde voorop. Voor wat betreft de voorschriften die betrekking hebben op meer economische aspecten kan de overheid evenwel aanzienlijk terugtreden.

Dit perspectief zal niet op korte termijn binnen bereik komen. De regelgeving komt voor een belangrijk deel in Europees verband tot stand. Ook is sprake van Benelux-regelgeving. Veel van de geconstateerde knelpunten hebben hun achtergrond in regelgeving van internationale oorsprong en kunnen niet worden opgelost zonder aanpassing daarvan. Een tweede aandachtspunt is gelegen in de kwetsbaarheid van het vertrouwen van de consument en de (buitenlandse) afnemer van levensmiddelen. Twijfel over de kwaliteit van het produkt kan leiden tot heftige verschuivingen in de vraag en navenant heftige reacties van aanbod en prijs. Aanpassingen van het stelsel dienen daarom met zorgvuldigheid te worden uitgevoerd.

Het kabinet presenteert een meer-sporen benadering. In de eerste plaats wordt een aantal acties in gang gezet die binnen de geschetste randvoorwaarden moeten leiden tot aanpassingen in de nationale regelgeving en de ontwikkeling en het gebruik van normalisatie en certificatie zullen stimuleren. Ook wordt hierbij aanpassing van het wettelijk en bestuurlijk kader voor de levensmiddelenwetgeving overwogen. In de tweede plaats worden acties gestart die zijn gericht op de internationale regelgeving – met name de EG-regelgeving –, op opschoning en vereenvoudiging daarvan en op toepassing van normalisatie en certificatie.

Nationale deel

Opschoning en vereenvoudiging van regelgeving

In de eerste plaats zal het kabinet de nationale regelgeving opschonen en vereenvoudigen. In het hanteren van het wettelijk instrumentarium zal terughoudendheid worden betracht. Daarbij wordt aan het uitgangspunt van een hoog beschermingsniveau van de consument tegen gezondheidsrisico's niet getornd. Wel zal worden nagegaan in hoeverre andere lid-staten van de EG minder ver gaan in hun nationale aanvullingen op de EG-regelgeving of beschikken over minder belemmerende extra bepalingen en zo ja, of daarmee een zelfde niveau van gezondheidsbescherming kan worden bereikt.

Waar het echter in de regelgeving gaat om meer economisch getinte aspecten – zoals het stellen van eisen aan de produktsamenstelling, het bevorderen van de eerlijkheid in de handel, het voeren van een kwaliteitsbeleid, het ordenen van de markt door bijvoorbeeld kwaliteitsindelingen – kan aanzienlijk worden gedereguleerd. Dergelijke aspecten dienen ten principale door marktpartijen zelf te worden behartigd. Verplichte etikettering moet worden beperkt tot wat daadwerkelijk essentieel is voor de voorlichting van de consument. Door het schrappen van bijvoorbeeld produktbenamingen zal het levensmiddelenterrein meer open staan voor een vrije grondstoffenkeuze en voor innovatieve ontwikkelingen, hetgeen de concurrentiepositie van het bedrijfsleven zal versterken en de consument meer keuze zal bieden. Incidenteel kan, in het uiterste geval met gebruik van regelgeving, de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven worden ondersteund, maar dan alleen waar dringende belangen van een sector als geheel evident in het geding zijn, bijvoorbeeld in geval van, in binnen- of buitenland, omstreden toevoegingen en produktiewijzen.

Meer concreet zal in de voorschriften die betrekking hebben op de meer economische aspecten langs de volgende lijn worden gedereguleerd:

- De nationale marktordening en de regels met betrekking tot «extra kwaliteit» worden afgeschaft. Met het bedrijfsleven wordt het proces naar afschaffing vormgegeven. Onderzocht zal worden of in verband met de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse agrarische bedrijfsleven tijdelijk een uitzondering nodig en evenredig is.
- Het aantal wettelijke produktbenamingen wordt sterk gereduceerd. Slechts wanneer sprake is van in brede kring geconsumeerde levensmiddelen waarbij sprake is van een sterke verwachting van de consument of die door de consument veelal worden gekozen met het oog op voedingskundige aspecten kan een wettelijke produktbenaming gerechtvaardigd zijn, mits bescherming van de consument niet kan worden verwezenlijkt door een middel dat het handelsverkeer minder belemmert, zoals etikettering.
- Met betrekking tot etiketteringsregels wordt het EG-kader, in de zin van de Etiketteringsrichtlijn en de Richtlijn Voedingswaarde-aanduidingen, aangehouden. Slechts wanneer sprake is van een essentieel aspect dat niet door de Europese regels wordt bestreken, wordt een nationale, additionele etiketteringsregel opgesteld. De noodzaak en evenredigheid daarvan moet, ook voor de Europese Commissie, worden aangetoond. Voor een additionele etiketteringsverplichting wordt ruimte geboden wanneer deze een alternatief vormt voor een andere meer belemmerende regel die daarmee komt te vervallen.
- Waar mogelijk wordt bij bestrijding van misleidende reclame door claims aan privaatrechtelijke handhaving voorrang gegeven. Waar het gaat om ernstige gevallen waarbij de gezondheidsbescherming in het geding is, is publiekrechtelijk optreden eerder gerechtvaardigd.

- Slechts wanneer een derde land dit vereist, wordt een overheids-garantie (vrijwaring) dat de te exporteren produkten voldoen aan de specifieke eisen van een derde land gegeven.
- Ten aanzien van het verbieden of anderszins reguleren van toevoegingen en produktiewijzen zonder gezondheidsrisico's worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
 1. In beginsel worden geen produkten van de markt geweerd die veilig zijn.
 2. Voor zover dusdanig dringende exportbelangen of nationale «consumer concerns» aan de orde zijn, wordt zoveel mogelijk met minder ingrijpende middelen dan verboden, zoals etikettering, volstaan.
 3. Wanneer toch in een uitzonderingsgeval een verbod nodig is, wordt periodiek bezien in hoeverre de motivering voor de uitzondering nog opgaat, bijvoorbeeld door te voorzien in een horizonbepaling. Een uitzondering wordt in ieder geval gevormd door produktiewijzen waarover zeer grote maatschappelijke onrust bestaat, zoals BST.

Normalisatie en certificatie

De inmiddels door de EG verplicht gestelde zelfcontrole volgens het HACCP-concept (Hazard Analysis of Critical Control Points, het nalopen van de kritische punten in het productieproces en het zo nodig treffen van corrigerende maatregelen), het op gang komen van kwaliteitszorg met behulp van hygiënecodes en certificatie, de mogelijkheden van «private enforcement» geven een sterker accent aan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Het kabinet is van mening dat de overheid maximaal gebruik dient te maken van het zelfregulerend vermogen van de markt en dat aan private oplossingen voorrang moet worden gegeven boven publiekrechtelijke. Dat geldt niet alleen voor de regelgeving, maar ook voor de controle-inspanningen. Waar mogelijk dient de overheid zich te beperken tot (publiek) toezicht op private (toezichts)activiteiten, zodat de beschikbare capaciteit maximaal kan worden ingezet waar deze in het kader van de bescherming van de volksgezondheid het meest nodig is. Ook zou, eveneens waar mogelijk, op (gecertificeerde) zelfregulering een premie moeten staan in de vorm van verlichting van de regeldruk. Kwaliteitszorg en certificatie ziet het kabinet als positieve ontwikkelingen die nadere uitwerking behoeven. Met name het in de relatie overheid-bedrijfsleven ontwikkelen van passende «tegenwaarden» verdient aandacht, zodat de benodigde investeringen ook daadwerkelijk renderen en «dubbele lasten» worden vermeden. Zoals reeds aangegeven, worden in ieder geval de aanbevelingen van de werkgroep overgenomen. Met name ook is het van belang precies in kaart te brengen welke ruimte de huidige EG-regelgeving biedt voor het verbinden van gevolgen aan zelfregulering en zelfcontrole door het bedrijfsleven. Daarmee zal worden gestart. De overige spoedig in gang te zetten acties van het kabinet op dit terrein zijn:

- Een faciliterende rol zal worden vervuld ten behoeve van de ontwikkeling en het gebruik van kwaliteitszorg en certificatie. Aan bijvoorbeeld het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) en/of de accreditatiestructuur (waarin vertegenwoordigd de certificatie-instellingen) wordt de opdracht verstrekt in samenwerking met belanghebbenden (zoals bedrijven en consumenten en de overheid) de verbijzondering/uitbreiding van hygiënecodes/ISO 9000-eisen per deelsector van de levensmiddelenbranche te verzorgen teneinde alle voor het levensmiddelenbeleid relevante aspecten mee te nemen. Door middel van onderzoek, proefprojecten en voorlichting wordt het gebruik van normalisatie en certificatie gestimuleerd.
- De mogelijkheid zal worden uitgewerkt bepaalde regels buiten werking te stellen wanneer sprake is van een door het bedrijfsleven zelf ontwikkeld alternatief waarbij hetzelfde of zelfs een hoger beschermings-

niveau wordt bereikt als de overheid voor ogen staat. Hierbij wordt nagegaan hoe door het bedrijfsleven afdoende kan worden aangetoond dat een adequaat beschermingsniveau wordt geboden, zodat voor de overheid de handhaafbaarheid niet in het geding komt.

- Zelfregulering door het bedrijfsleven zal waar mogelijk gepaard gaan met een vermindering van de lasten van overheidstoezicht. Ook hier moet de EG-regelgeving ruimte voor bieden. Als voorwaarde kan worden gesteld dat het bedrijf beschikt over een certificaat dat is verleend door een geaccrediteerde certificatie-instelling.

Wettelijk en bestuurlijk kader

De wettelijke kaders van de Warenwet, de Landbouwkwaliteitswet, de op deze wetten gebaseerde regelgeving alsmede de PBO-wetgeving dienen beter op elkaar te worden afgestemd. De bevoegdheden van de PBO-organen dienen beter te worden ingebed in het algemene levensmiddelenbeleid. De gedachte van één levensmiddelenwet als kader voor alle levensmiddelenvoorschriften en als thuisbasis voor de publieke diensten spreekt het kabinet aan. De gewenste integrale afweging van belangen zou dan goed tot zijn recht kunnen komen. Tevens is dan sprake van de benodigde strikte en duidelijke scheiding tussen publieke en private (controle)taken. Naar de haalbaarheid van één wettelijk en bestuurlijk kader voor de levensmiddelenwetgeving zal nader onderzoek worden gestart. Bij de nationale regelgeving die gezien het bovenvermelde op de nominatie staat om te worden doorgelicht en bij toekomstige regelgeving zal, met inachtneming van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden, elk object van regelgeving zoveel mogelijk één keer worden geregeld.

Internationale deel

Ook op Europees niveau neemt men initiatieven tot herziening van de levensmiddelenregelgeving. Zo worden op dit moment alle specifieke hygiëneregels doorgelicht. De stappen die het kabinet in internationaal verband wil zetten, hangen sterk samen met de nationaal voorgenomen maatregelen. Het internationale beleid dient immers vanuit hetzelfde perspectief en met dezelfde maatstaven te worden ontwikkeld. Soms is de samenhang zeer direct, bijvoorbeeld wanneer internationale maatregelen de ruimte kunnen creëren om nationaal iets te kunnen ondernemen. De aanbevelingen van de werkgroep voor de nationale situatie zijn tevens bruikbaar voor de opstelling van Nederland in EG- en Benelux-kader. Net als dat voor de nationale maatregelen geldt, zal de internationale aandacht niet alleen worden gericht op opschoning en vereenvoudiging van de Europese en Benelux-regelgeving, maar ook op de toepassing van normalisatie en certificatie, waartoe voor de levensmiddelenregelgeving op EG-niveau mogelijkheden worden gezien. Uiteraard dient ook het internationale instrumentarium de mogelijkheid te blijven bieden om de bij het nationale deel gewenste uitzonderingsclausule in geval van zeer grote maatschappelijke onrust over bepaalde produktiewijzen, zoals het genoemde voorbeeld van BST, ook op internationaal niveau gestalte te geven.

Waar daarvoor ruimte bestaat, zal Nederland zich bij de behandeling van individuele dossiers in lijn met de in deze brief en in het rapport van de werkgroep opgenomen richting opstellen. Een dergelijke opstelling, gepaard gaand met eigen initiatieven, kan Nederland ook hanteren waar de herregulering van de EG-regelgeving op levensmiddelen terrein als zodanig op de agenda komt of kan worden geplaatst. Als concrete gelegenheden lijken zich daarvoor onder meer aan te dienen het op Europees niveau in ontwikkeling zijnde Groenboek Levensmiddelenrecht

en het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie (voorjaar 1997). Nogmaals zij aangegeven dat de EG uit vele lid-staten met evenzovele wensen bestaat. In Benelux-kader is reeds in het verleden een voorzichtige aanpak ingezet, een aanpak die zal worden gecontinueerd. Op de langere termijn wordt naar algehele deregulering van Benelux-regelgeving gestreefd.

4. Planning

De implementatie van de aanbevelingen met betrekking tot de nationale regelgeving is een majeure operatie, alleen al vanwege het grote aantal besluiten, regelingen en verordeningen dat moet worden doorgelicht. Ook de te nemen maatregelen op het vlak van normalisatie en certificatie vergen een grote inzet. Overleg met het bedrijfsleven en met consumentenorganisaties over de implementatie van de aanbevelingen acht het kabinet noodzakelijk, mede gezien de voorgestelde meer terughoudende rol met betrekking tot overheidsregelgeving. Het kabinet vult momenteel de precieze operationele planning nader in; daarvan zal genoemd overleg deel uitmaken. De planning zal erop zijn gericht de herziene regelgeving per 1 januari 1998 in werking te laten treden, met betrekking tot normalisatie en certificatie op dit tijdstip concrete resultaten te hebben geboekt en de resultaten te presenteren van het onderzoek naar één wettelijk kader. De regelgevers op dit terrein, de ministeries van VWS, LNV en EZ en de PBO's, kunnen afzonderlijk en gezamenlijk worden aangesproken op de implementatie van de aanbevelingen. In MDW-kader zal een interdepartementale task force worden geformeerd die wordt belast met de bewaking van de implementatie van de aanbevelingen en met de inhoudelijke afstemming van de diverse activiteiten waar nodig. Van de task force zullen deel uitmaken de genoemde departementen, het ministerie van Justitie – mede coördinerend voor het MDW-project – en de PBO's. In september 1996 zal de Tweede Kamer voor de uitvoering van bovengenoemde activiteiten een plan van aanpak ontvangen, waarin eveneens de opzet van het onderzoek naar één wettelijk en bestuurlijk kader en de concrete stappen die het kabinet op het internationale spoor zal zetten zullen worden aangegeven. Periodiek zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de voortgang en de resultaten. Waar nodig zullen vervolgactiviteiten worden aangegeven.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers