

Vergaderjaar 2001–2002

28 173

**Bepalingen aangaande onder meer de bereiding  
en het in het verkeer brengen van diervoeders  
(Kaderwet diervoeders)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

INHOUDSOPGAVE		PAGINA
<b>HOOFDSTUK I</b>	<b>ALGEMEEN</b>	<b>1</b>
Paragraaf 1	Inleiding	1
Paragraaf 2	Achtergronden van het voorstel	2
Paragraaf 3	Diervoeders	5
Paragraaf 4	Regelgeving aangaande diervoeders	7
Paragraaf 5	Voorzorgbeginsel	11
Paragraaf 6	De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, PBO en bedrijfsleven	16
Paragraaf 7	De inhoud en vorm van het wetsvoorstel	21
Paragraaf 8	Verhouding met andere wet- en regelgeving	23
Paragraaf 9	Europese aspecten	27
Paragraaf 10	Handhaving en controle	31
Paragraaf 11	Retributies	34
Paragraaf 12	Effecten voor het bedrijfsleven	37
Paragraaf 13	Uitvoeringslasten voor de overheid	38
Paragraaf 14	Advisering ACTAL en commentaar organisaties en instellingen	39
<b>HOOFDSTUK II</b>	<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>47</b>
<b>BIJLAGEN</b>		
1.	Implementatietabel Kaderwet diervoeders	67
2.	Overzicht van op grond van de Kaderwet diervoeders vast te stellen uitvoeringsregelgeving	76

**HOOFDSTUK I. ALGEMEEN**

*Paragraaf 1. Inleiding*

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een kader voor regelgeving op het gebied van diervoeders op Rijksniveau. Daarmee kunnen – in lijn met de LNV-Beleidsnota Diervoeder «Grondstof voor vertrouwen» en de Visie-nota «Voedsel en Groen» – de verantwoordelijkheden van de overheid

voor de met diervoeder gemoeide belangen worden uitgeoefend. Met dit wetsvoorstel wordt tevens uitvoering gegeven aan de op 9 juni 1999 aanvaarde motie van het lid Waalkens c.s. (Kamerstukken II 1998/99, 26 577, nr. 9) waarin naar aanleiding van de affaire met dioxinen in veevoer onder meer de regering werd verzocht met kracht te bewerkstelligen dat er een versnelling wordt gerealiseerd bij de aangekondigde Kaderwet diervoeders.

In deze memorie van toelichting zal, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, nader worden ingegaan op de achtergronden van het voorstel, de plaats van diervoeders binnen de agrarische productie en de dierlijke keten, de diversiteit in diervoeders, de relevante Europese en nationale regelgeving, de binnen het complex van de voorgestelde diervoederregelgeving gehanteerde verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, andere overheden en het bedrijfsleven alsmede het advies van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL) en de ontvangen commentaren van betrokken instellingen en organisaties.

#### *Paragraaf 2. Achtergronden van het voorstel*

In de Visienota «Voedsel en Groen» (Kamerstukken II 1999/2000, 27 232, nr. 2) wordt een situatie geschetst die voor 2010 richtinggevend is en waarin het streven staat weergegeven om in genoemd jaar een duurzaam werkend, op eigen kracht internationaal concurrerend agro-foodcomplex te hebben gerealiseerd, dat midden in de samenleving staat en toonaangevend is binnen Europa. Duurzaam werken betekent in dit kader ten volle rekening houdend met de veiligheid van de gezondheid van mens, dier en ecosystemen. Voedselveiligheid is daarvan een onderdeel. De gezondheid van de mens is gerelateerd aan voedsel. Ook heeft de productie van voedsel en de daaruit verkregen producten, restproducten en afvalstoffen gevolgen voor het milieu die eveneens van invloed zijn op de gezondheid en het welzijn van de mens. Consumenten vragen garanties voor de kwaliteit van het voedsel en stellen daaraan steeds hogere eisen. Vanuit de samenleving klinkt dan ook de roep om een overheid die marktpartijen met kracht tegemoet treedt en opkomt voor de belangen van de consument. De verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van voedsel en voedselveiligheid staat dan ook niet ter discussie: de daaraan verbonden publieke belangen en waarden zijn evident. Zoals in de Visienota «Voedsel en Groen» is neergelegd, is en blijft het een publieke taak om te allen tijde er voor te waken dat geen producten op de markt komen die niet voldoen aan de eisen voor de volksgezondheid. Dit heeft een operationele rol van de overheid tot gevolg. Niet kan worden volstaan met uitsluitend ingrijpen in geval van (potentiële) crisissituaties. Voorzien dient te zijn in normering op grond waarvan noodzakelijk geachte inspanningen om de voedselveiligheid te vergroten verplicht worden gesteld en concrete maatregelen die leiden tot een vroegtijdige signalering en beperking van risico's voor de voedselveiligheid kunnen worden afgedwongen alsmede in een adequate preventieve en repressieve handhaving.

Ons voedsel dient veilig en gezond te zijn: de in dat licht gestelde eisen aan levensmiddelen beogen daartoe de nodige waarborgen te bieden. Het scheppen van waarborgen voor de voedselveiligheid dient echter te beginnen aan het begin van de voedselketen; daarvoor kan niet worden volstaan met een controle aan het einde van het proces. De veiligheid van dierlijke producten en de daarmee vervaardigde levensmiddelen wordt in belangrijke mate bepaald door het gebruikte diervoeder. Ervaringen uit het recente verleden hebben laten zien dat met name de dierlijke productie kwetsbaar is. Het is dan ook vanuit die overweging dat in de Visienota «Voedsel en Groen» wordt vermeld dat de diervoedersector de komende jaren voor een grote opgave staat. Daarbij wordt verwezen naar

de nota «Grondstof voor vertrouwen» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 991, nr. 22) waarin op de noodzakelijk onderscheiden velden aangaande diervoeders de beleidsvoornemens zijn uitgewerkt en onder meer de voorbereiding van onderhavig voorstel van wet is aangekondigd.

Daar waar diervoeder aan het begin van de dierlijke productieketen staat, vormt de gezondheid en kwaliteit ervan een kritisch element voor de kwaliteit van het eindproduct. Ook vanuit het oogpunt van het voorkomen van dierziekten is het diervoeder een kritisch element. Gewezen kan worden op de diergezondheidsrisico's die verbonden zijn aan de vervoeding van voedselafvallen (swill) aan varkens en van voeders met dierlijke eiwitten aan runderen. Ook voor dieren dient derhalve het voedsel veilig en gezond te zijn. Zoals de Vereniging Landelijke Organisatie DIVEBO opmerkt geldt dit uiteraard voor alle dieren, huisdieren daaronder begrepen.

De impact van recentelijk plaatsgevonden hebbende incidenten met diervoeders en dierlijke producten op de samenleving, de gevolgen van deze incidenten op de gezondheid van mens en dier, de toegenomen kritische attitude van een steeds mondiger consument hebben de aandacht voor voedselveiligheid niet alleen vergroot, doch ook de aan voedselveiligheid toegekende belangen en de rol die diervoeders daarin spelen aanzienlijk verzaard. Dit maakt een Kaderwet diervoeders noodzakelijk waarmee de Rijksoverheid haar verantwoordelijkheden voor de met diervoeder gemoeide belangen voor de gezondheid van mens en dier waar kan maken. Met deze Kaderwet heeft tevens een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van diervoeders tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Productschap Diervoeder plaatsgevonden.

Voedermiddelen zijn zeer divers van aard, hetgeen in paragraaf 3 van dit hoofdstuk van de memorie van toelichting tot uitdrukking wordt gebracht. Deze diversiteit, de onderlinge menging en de toevoeging van middelen betekenen potentiële risico's voor de gezondheid van mens, dier en voor het milieu. Zij bergt het risico in zich van te hoge gehalten aan ongewenste stoffen of producten, van nature aanwezig dan wel veroorzaakt door contaminatie tijdens de teelt, bewaring of opslag, bewerking en bereiding of transport. Ongewenste stoffen of producten kunnen in te hoge concentraties niet alleen schadelijk zijn voor het dier, maar door overdracht via het dierlijk eindproduct ook voor de mens, terwijl bepaalde ongewenste stoffen of producten via de uitwerpselen van de dieren kunnen leiden tot milieuschade. Hetzelfde geldt voor toevoegingsmiddelen die, indien niet juist gemengd, tot te hoge, gevaarlijke concentraties van bepaalde stoffen in het mengvoeder kunnen leiden. De diversiteit in aard en herkomst van voedermiddelen maakt het ten behoeve van een veilige en efficiënte diervoeding voorts noodzakelijk dat een juiste identificatie van de voedermiddelen plaats vindt met het oog op eventueel aanwezige ongewenste stoffen of producten.

Op grond van het onderhavige wetsvoorstel kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het bereiden, be- of verwerken, verpakken, etiketteren, voorhanden of in voorraad hebben, opslaan, vervoeren, afleveren en vervoederen van producten bestemd voor de diervoeding (onder andere toevoegingsmiddelen, voormengsels, voedermiddelen en mengvoeders). Er wordt op gewezen dat in het onderhavige wetsvoorstel met de grondslag voor het stellen van eisen aan de samenstelling en etikettering van diervoeders, waaronder ook de huisdiervoeders, tevens een basis wordt geboden voor het stellen van regels die gericht zijn op de afzet van diervoeders en de eerlijkheid in de handel. Voor een nadere

uiteenzetting van het voorstel, moge worden verwezen naar paragraaf 6 van dit hoofdstuk van de memorie van toelichting.

Tegen het licht van de voorstellen voor het voedselveiligheidsbeleid van de Europese Commissie is een Kaderwet diervoeders ook op zijn plaats. De Europese Commissie heeft op 12 januari 2000 het Witboek voedselveiligheid (COM (1999) 719 Final) aan het Europese Parlement en de Raad voorgelegd. Met de presentatie van het Witboek heeft de Europese Commissie tot uitdrukking gebracht dat zij voedselveiligheid als speerpunt van beleid ziet. Het Witboek bevat onder meer een actieplan, waarin diervoeders een prominente rol spelen, dat de Europese voedselwetgeving coherenter, vollediger en actueler moet maken. Met een Kaderwet diervoeders wordt een kader geschapen waarin algemene beginselen en horizontale voorschriften op het gebied van diervoeders zijn opgenomen. Daarmee wordt recht gedaan aan de rol die diervoeders voor de voedselveiligheid vervullen. Wat intentie betreft komt een dergelijke wet overeen met het prioritaire voornemen van de Europese Commissie voor een verordening van algemene strekking tot vaststelling van de grondbeginselen op het gebied van diervoeder.

Aan een Kaderwet diervoeders bestaat vanuit het perspectief van toegankelijke wetgeving overigens behoefte aangezien de huidige regelgeving op het gebied van diervoeders erg versnipperd is. Dit heeft te maken met het feit dat zowel sprake is van onderscheiden LNV-regelgeving als PBO-regelgeving op dit gebied. Over de achtergronden van deze PBO-regelgeving zij verwezen naar paragraaf 4 van het onderhavige hoofdstuk van deze memorie. Ter zake van de LNV-regelgeving zij vermeld dat bij of krachtens een verschillend aantal wetten bepalingen gelden die verband houden met diervoeders, de productie daarvan en de vervoeding. De bijzondere positie van diervoeder als begin en soms als eindpunt van de dierlijke productieketen brengt dit met zich. Het betreft de Landbouwwet, de Landbouwkwaliteitswet, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Diergeneesmiddelenwet, de Destructiewet, de Meststoffenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Met het onderhavige voorstel van wet wordt beoogd deze versnippering zoveel mogelijk te beëindigen. Slechts wanneer daarvoor een legitimatie bestaat, worden voorschriften die van belang zijn voor de diervoeders, de productie daarvan of voor de vervoeding in andere wetten of op andere wetten gebaseerde regelgeving gehandhaafd. De argumenten daarvoor alsmede de verhouding tussen het onderhavige voorstel van wet en de andere wet- en regelgeving worden in paragraaf 8 van het onderhavige hoofdstuk van de memorie van toelichting weergegeven.

Naast de hiervoor weergegeven overwegingen, wordt het onderhavige wetsvoorstel ingegeven door het (nader) standpunt dat het toenmalige kabinet in 1997 heeft ingenomen omtrent de toekomst van het PBO-stelsel (bijlage bij Kamerstukken II 1996/97, 25 091, nr. 2).

De regelgeving op het gebied van diervoeders is binnen de Europese Unie grotendeels geharmoniseerd. Sinds het begin van de jaren '70 is door de Raad van de Europese Gemeenschap een groot aantal richtlijnen vastgesteld met betrekking tot de hoedanigheid van en de omgang met diervoeders. Deze regelgeving heeft zowel de bescherming van de volks- en diergezondheid en het milieu, als de eerlijkheid in de handel tot doel. Op de inhoud van deze richtlijnen zal in paragraaf 4 nader worden ingegaan. Voor implementatie van deze richtlijnen heeft het Productschap Diervoeder bij autonome verordeningen zorggedragen, onder meer in de Verordening PDV diervoeders 1998 en in de Verordening PDV controle diervoedersector 1998. In bedoeld nader standpunt van het kabinet over de toekomst van het PBO-stelsel is over implementatie bij autonome productschapsverordening het volgende opgenomen: «Voorts is van

belang dat er eind 1995 54 verordeningen van kracht waren (waarvan 40 afkomstig van productschappen) die voortvloeien uit EG-regelgeving, maar waarvoor geen specifieke delegatiebevoegdheid op nationale wettelijke basis bestond. De verordeningen van de bedrijfslichamen zijn door de Europese Commissie als adequaat instrument voor uitvoering van EG-regelgeving erkend. Strikt genomen is hier derhalve geen sprake van medebewind, waartoe de bedrijfslichamen op grond van artikel 96 van de Wet op de bedrijfsorganisatie hun medewerking verlenen, maar van verordeningen in autonomie. Materieel kan de voorgeschreven uitvoering van EG-regelgeving echter niet tot de autonome bevoegdheden van een bedrijfslichaam worden gerekend. Er wordt in deze gevallen dan ook wel gesproken van «indirect medebewind». Het publieke belang van medebewindstaken is evident. Het kabinet is van mening dat voor de uitvoering van EG-regelgeving in alle gevallen een (nationale) wettelijke basis moet worden gecreëerd, waardoor het onderscheid tussen «medebewind» en «indirect medebewind» komt te vervallen. Het kabinet zal derhalve, in goed overleg met de betrokken schappen, komen met voorstellen tot aanpassing van de relevante wetgeving op dit punt.»

Onderhavig wetsvoorstel geeft voor de diervoederregelgeving uitvoering aan bedoeld kabinetsstandpunt door op centraal rijksniveau een basis te bieden voor regelgeving ter implementatie van de Europese diervoederregelgeving.

Het kabinetsstandpunt sluit implementatie van Europese regelgeving door bedrijfslichamen niet uit, maar schrijft wel voor dat in dat geval de implementatie in medebewind dient te geschieden. Daar moet dan wel een zinvolle en consistente redengeving voor aanwezig zijn, die in overeenstemming is met de uitgangspunten zoals die gehanteerd worden in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, andere overheden en bedrijfsleven. Voorzover daartoe aanleiding bestaat, kan op basis van het onderhavige voorstel in medebewind worden voorzien voor publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Hierbij moet gedacht worden aan het Productschap Diervoeder. Dit Productschap draagt immers thans nog zorg voor de implementatie van Europese diervoederregelgeving. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar paragraaf 7 van dit hoofdstuk van de memorie van toelichting.

Uit het voorgaande blijkt dat de belangen waarvoor de overheid met het onderhavige wetsvoorstel zijn verantwoordelijkheden uitoefent de belangen van de diergezondheid, de volksgezondheid, het milieu en de belangen die verband houden met de implementatie in nationaal recht van de Europese regelgeving op het gebied van diervoeders zijn. Het onderhavige wetsvoorstel biedt voor deze uitoefening van de genoemde verantwoordelijkheden door de overheid de noodzakelijke basis.

### *Paragraaf 3. Diervoeders*

Binnen de landbouw spelen diervoeders een belangrijke rol. Diervoeders zijn enerzijds een belangrijk product van de akkerbouw, anderzijds een substantiële productiefactor in de veehouderij waar zij door de landbouwhuisdieren worden omgezet in dierlijke eindproducten als melk, vlees en eieren. Aangezien daarnaast een belangrijk deel van de diervoeders bijproducten zijn van agrarische procesindustrieën, draagt hun (her)gebruik als diervoeder niet alleen bij tot een betere valorisatie van akkerbouw- en veehouderijproducten, maar worden tevens problemen in de sfeer van afvalstoffen voorkomen. Uiteraard vervullen diervoeders niet alleen een rol ten behoeve van landbouwhuisdieren, maar ook ten behoeve van andere dieren.

Diervoeders worden al naar gelang hun bestemming ingedeeld in een aantal categorieën. De basiscategorie wordt gevormd door de voedermiddelen, voorheen ook wel aangeduid als (mengvoeder)-grondstoffen of indien bestemd om direct aan de dieren te worden vervoerd als enkelvoudige voedermiddelen.

Veelal worden voedermiddelen met elkaar, onder toevoeging van zogenoemde toevoegingsmiddelen tot mengvoeder gemengd. Wanneer dit mengvoeder als aanvulling op een basisrantsoen wordt verstrekt, bijvoorbeeld bij rundvee naast – op het veehouderijbedrijf zelf geteelde of geconserveerde – ruwvoeders als gras of maïs en silages, wordt het als een aanvullend diervoeder aangemerkt. Wordt enkel met mengvoeder een totaalgrantsoen verstrekt, zoals bijvoorbeeld bij varkens en pluimvee geschiedt, dan is sprake van een volledig diervoeder. Op basis van de diersoort waarvoor zij zijn bestemd worden mengvoeders onderscheiden in mengvoeders voor onder andere rundvee, varkens, pluimvee, en gezelschapsdieren, terwijl de mengvoeders voor jonge dieren worden aangeduid als kunstmelkvoeders.

Toevoegingsmiddelen zijn gericht op de verbetering van het dierlijk productieproces, waarbij onder meer genoemd kunnen worden vitamines, (micro)mineralen, groeibevorderaars, geneeskrachtige stoffen, enzymen en micro-organismen, dan wel op de verbetering van de eigenschappen van de diervoeders, zoals conserveermiddelen, geur-, kleur- en smaakstoffen alsmede bindmiddelen. Toevoegingsmiddelen worden veelal eerst met elkaar en met een draagstof gemengd tot een zogenoemd voermengsel dat vervolgens tijdens de productie van mengvoeder wordt bijgemengd. Worden voornamelijk mineralen met elkaar gemengd dan spreekt men van een mineraalmengsel.

Het onderhavig wetsvoorstel biedt de basis om met betrekking tot al deze verschillende categorieën en verschijningsvormen van diervoeders regelen te stellen.

Voedermiddelen kunnen eveneens worden onderscheiden naar aard en oorsprong. Zo kunnen voedermiddelen worden onderverdeeld in organische producten, zowel plantaardige als dierlijke, en anorganische producten (macro-mineralen). Op grond van hun voederwaarde voor de dieren kunnen de organische voedermiddelen verder worden ingedeeld in enerzijds energierijke producten als granen, graanbijproducten, maniok of tapioca, citruspulp en bijvoorbeeld dierlijke vetten en anderzijds in eiwitrijke producten als schroten en schilfers van oliehoudende zaden en dierlijke (bij)producten als magere melkpoeder en dier- en vismeel.

In fysisch opzicht kunnen voedermiddelen worden onderscheiden in geconcentreerde of droge producten, de krachtvoeders, en minder geconcentreerde of vochtrijke producten. Daarbij gaat het dan om verse of bewaarde ruwvoeders en vochtrijke krachtvoeders als bierbostel, bietenperspulp, aardappelvezels en dergelijke.

Van alle in Nederland voor mengvoederproductie gebruikte voedermiddelen komt 25 tot 30% van buiten de Europese Unie; de import vindt voornamelijk via de havens van Rotterdam en Amsterdam uit derde landen uit de gehele wereld plaats.

Zoals reeds in paragraaf 2 van het onderhavige hoofdstuk van de memorie van toelichting uiteen is gezet, noodzaken de verschillende categorieën van diervoeder alsmede hun samenstelling en oorsprong, en de verschillende belangen die daardoor geraakt worden, tot regulering. Op de regelgeving met betrekking tot diervoeders die in de loop van de tijd tot stand is gekomen wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

*a. Nationale regelgeving*

Met de ontwikkeling van mengvoeder ontstond rond 1920 de noodzaak tot regelgeving op het gebied van diervoeders. Door deze gemengde veevoerders bestond immers grond voor onduidelijkheid en wantrouwen omtrent de samenstelling van de in de handel aanwezige voeders. De Wet, houdende bepalingen tot bestrijding van bedrog in de handel in meststoffen, zaaizaden en veevoeder (Wet van 31 december 1920, Stb. 957) schreef dan ook een verplichte declaratie van de grondstofsamenstelling voor. Hiermee werden de eerste etiketteringsvoorschriften voor diervoeders geïntroduceerd. Tot een verdere regulering kwam het in 1939 toen in het kader van de Landbouw-Crisiswet 1933 het Veevoederbesluit 1939 werd vastgesteld waarmee vorm werd gegeven aan de veevoerdistributie gedurende de jaren tot 1952. Wetgevende taken kwamen in 1941 te berusten bij het toen ingestelde Bedrijfschap voor Veevoeder en het Bedrijfschap voor Hooi, Stro en Ruwvoeder. In 1954 werden deze taken overgenomen door het toen ingestelde Produktschap voor Veevoeder aan welk productschap blijkens zijn instellingswet onder andere de regeling van aangelegenheden, verband houdende met het economisch verkeer tussen de verschillende stadia van voortbrenging en afzet werd overgelaten.

De diervoederregelgeving ontwikkelde zich in de tweede helft van de jaren vijftig en in de jaren zestig en zeventig tot een steeds uitgebreider complex van voorschriften omtrent de bereiding en etikettering van diervoeders waarbij ontwikkelingen met betrekking tot technologische hulpstoffen (toevoegingsmiddelen), mineralen en vitamines aandacht vroegen. Met de inmiddels opgerichte Europese Economische Gemeenschap ontstond het streven naar harmonisatie van de diervoederregelgeving binnen Europa, aan welke harmonisatie vanaf 1970 vorm is gegeven. Inmiddels is een groot aantal basisrichtlijnen vastgesteld en wordt de diervoederregelgeving in Nederland vrijwel geheel bepaald door de Europese regelgeving ter zake. De implementatie van die richtlijnen vindt thans met name plaats door regelgeving van het Produktschap Diervoeders dat daartoe de thans geldende Verordening PDV Diervoeders 1998 heeft vastgesteld. Voor de door het PDV vastgestelde regelgeving wordt verwezen naar paragraaf 8 van dit deel van de memorie.

*b. De Europese regelgeving op het gebied van diervoeders*

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap heeft ook op het gebied van de diervoeders tot een verregaande mate van harmonisatie geleid. In 1970 werd de belangrijke aanzet tot die harmonisatie gegeven door de instelling van een Permanent Comité voor veevoerders, de richtlijn betreffende de invoering van gemeenschappelijke bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders (richtlijn nr. 70/373/EEG, PbEG L 170) en de eerste inhoudelijk harmoniserende bepalingen in richtlijn nr. 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding (PbEG L 270).

In Europees kader is een groot aantal basisrichtlijnen vastgesteld. In het navolgende wordt kort op deze Europese regelgeving ingegaan. Gewezen zij voorts op de bij deze memorie gevoegde implementatietabel.

- Richtlijn nr. 70/373/EEG van de Raad van 20 juli 1970 betreffende de invoering van gemeenschappelijke bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders (PbEG L 170). Op grond van deze richtlijn dienen de controles van de lidstaten op kwaliteit en samenstelling van veevoerders overeenkomstig communautair vast te stellen bemonsterings- en analysemethoden plaats te vinden. De methoden zijn vastgelegd in afzonderlijke uitvoeringsrichtlijnen. Bij

richtlijn nr. 71/250/EEG werden de eerste gemeenschappelijke analysemethoden vastgesteld. Inmiddels is een zeventiental richtlijnen met dergelijke methoden vastgesteld, laatstelijk bij richtlijn nr. 2000/45/EG. Voor de controle op het gehalte aan bestanddelen van dierlijke oorsprong in diervoeders zijn richtsnoeren vastgesteld bij richtlijn nr. 98/88/EG.

- Richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding (PbEG L 270), zoals sindsdien gewijzigd. Deze richtlijn schrijft een Europese toelating voor toevoegingsmiddelen voor. Het gebruik van niet toegelaten toevoegingsmiddelen dient door de lidstaten te worden verboden. De inhoud van het te leveren aanvraagdossier alsmede de criteria voor toelating en de intrekingsgronden zijn in de richtlijn vastgelegd. Met betrekking tot de te leveren dossiers zijn bij richtlijn nr. 87/153/EEG voorts richtsnoeren vastgesteld. In de richtlijn worden voorts verpakings- en etiketteringsvoorschriften gegeven voor toevoegingsmiddelen en voor diervoeders waarin deze zijn verwerkt.
- Richtlijn nr. 79/373/EEG van de Raad van 2 april 1979 betreffende de handel in mengvoeders (PbEG L 86), zoals sindsdien gewijzigd. De richtlijn bevat voorschriften voor de kwaliteit, verpakking en etikettering van mengvoeders. Als algemeen uitgangspunt is geformuleerd dat mengvoeders gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit moeten zijn. Ze mogen geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier en mogen niet worden aangeboden of in de handel worden gebracht op een wijze die misleidend kan zijn.
- Richtlijn nr. 80/511/EEG van de Commissie van 2 mei 1980 houdende machtiging om in bepaalde gevallen mengvoeders in de handel te brengen in niet gesloten verpakkingen of recipiënten (PbEG L 126).
- Richtlijn nr. 82/471/EEG van de Raad van 30 juni 1982 betreffende bepaalde in diervoeding gebruikte producten (PbEG L 213), zoals sindsdien gewijzigd. Ingevolge de richtlijn mogen voederproteïnen (producten die volgens bepaalde procédés worden vervaardigd met het oog op hun directe of indirecte eiwitvoorziening) in diervoeders worden verwerkt en verhandeld indien zij na een Europese toelatingsprocedure op de lijst bij de richtlijn zijn geplaatst. Ook voor de in dit verband te leveren dossiers zijn richtsnoeren vastgesteld bij richtlijn nr. 83/228/EEG van de Raad van 18 april 1983 tot vaststelling van richtsnoeren voor de beoordeling van bepaalde producten die worden gebruikt in de diervoeding (PbEG L126).
- Richtlijn nr. 93/74/EEG van de Raad van 13 september 1993 betreffende diervoeders met bijzonder voedingsdoel (PbEG L 237). Ingevolge de richtlijn dienen dieetvoeders geschikt te zijn voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, worden etiketteringsvoorschriften gesteld en dient hun bestemming voor te komen op een communautair vastgestelde lijst. Deze lijst is vastgesteld bij richtlijn nr. 94/39/EG van de Commissie van 25 juli 1994 tot vaststelling van de lijst van bestemmingen voor diervoeders met bijzonder voedingsdoel (PbEG L207).
- Richtlijn nr. 93/113/EG van de Raad van 14 december 1993 betreffende het gebruik en het in de handel brengen van voor de diervoeding bestemde enzymen, micro-organismen en hun preparaten (PbEG L 334). Het betreft hier een specifieke regeling voor de toevoegingsmiddelen bestaande uit de genoemde stoffen (dossier- en etiketteringsvoorschriften).
- Richtlijn nr. 95/53/EG van de Raad van 25 oktober 1995 tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding (PbEG L 265). Met deze richtlijn vindt harmonisatie van de controles door de lidstaten plaats. Geregeld zijn de controles aan de buitengrens van de EU en – voorzover het het handelsverkeer binnen de EU betreft – de controles bij de oorsprong en bestemming van de producten. Ook het gebruik van de producten,



- waaronder dat op de primaire bedrijven, valt onder de controlevoorschriften. Bij niet-conformiteit van de producten dienen voorgeschreven maatregelen te worden getroffen.
- Richtlijn nr. 95/69/EG van de Raad van 22 december 1995 houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding en tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 79/373/EEG en 82/471/EEG (PbEG L 332). Met deze richtlijn is een geharmoniseerd systeem van erkenning en registratie van bereiders en tussenpersonen in de diervoeding geïntroduceerd voor met name genoemde producten. Voorts zijn de erkennings- en registratie-eisen neergelegd. Erkenning en registratie geschiedt door de lidstaten. Bij richtlijn nr. 98/51/EG zijn bepalingen vastgesteld met betrekking tot erkenning en registratie van buiten de EU gevestigde bedrijven. Het binnenbrengen van producten zal slechts uit aangewezen derde landen en door erkende of geregistreerde bedrijven kunnen plaatsvinden.
  - Richtlijn nr. 96/25/EG van de Raad van 29 april 1996 betreffende het verkeer van voedermiddelen, tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 82/471/EEG en 93/74/EEG, en tot intrekking van Richtlijn 77/101/EEG (PbEG L 125). Deze richtlijn bevat kwaliteitseisen en etiketteringsvoorschriften met betrekking tot voedermiddelen.
  - Beschikking nr. 98/728/EG van de Raad van 14 december 1998 betreffende een communautaire regeling inzake retributies in de sector diervoeding (PbEG L 346). Met deze beschikking worden te innen retributies nader ingevuld, voorzover het betreft de toelatingsprocedure voor toevoegingsmiddelen en de erkenning van bedrijven en tussenpersonen.
  - Richtlijn nr. 1999/29/EG van de Raad van 22 april 1999 inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding (PbEG L 115) (codificatie van richtlijn nr. 74/63/EEG). Diervoeders dienen gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit te zijn. Het in het verkeer brengen van voeders en voedermiddelen die niet aan deze eisen voldoen is verboden. Desalniettemin kunnen in voedermiddelen verontreinigingen voorkomen. Richtlijn nr. 1999/29/EG heeft hierop betrekking. In de bijlagen van de richtlijn zijn de maximumgehalten aan ongewenste stoffen en producten opgenomen die mogen voorkomen in voedermiddelen, onderscheidenlijk mengvoeders.

Deze Europese regelgeving is met zeer grote regelmaat aan wijziging onderhevig. Ter illustratie moge dienen dat richtlijn nr. 70/524/EEG (toevoegingsmiddelen) een vijftigtal keren en richtlijn nr. 79/373/EEG (mengvoeders) een vijftiental keren is gewijzigd. Een zeer groot aantal richtlijnen is sinds 1970 vastgesteld, gewijzigd of vervangen, waaronder vele van doorgaans technische aard. Daarnaast is sprake van een groot aantal communautaire uitvoeringsbesluiten op grond van de genoemde richtlijnen. Voorbeelden zijn de beschikking nr. 91/516/EEG van de Commissie van 9 september 1991 tot vaststelling van een lijst van voor gebruik in mengvoeders verboden ingrediënten (PbEG L 281) en Verordening (EG) nr. 418/2001 van de Commissie van 1 maart 2001 tot verlening van een vergunning voor nieuwe toevoegingsmiddelen en nieuwe toepassingen van toevoegingsmiddelen in de diervoeding (PbEG L 62). Voor de volledigheid wordt tevens gewezen op richtlijn nr. 90/167/EEG van de Raad van 26 maart 1990 tot vaststelling van de voorwaarden voor de bereiding, het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders met medicinale werking (PbEG L 92). Deze richtlijn met betrekking tot gemedicineerde voeders wordt uitgevoerd op grond van de Diergeneesmiddelenwet.

Naar aanleiding van de dioxinevondsten in Belgische veevoeders en levensmiddelen heeft de Europese Raad van ministers (landbouw) op

14 juni 1999 geconcludeerd dat de reeds in het Permanent Comité voor diervoeders begonnen werkzaamheden voor de herziening van de wetgeving betreffende diervoeders voortvarend voortgezet dienen te worden en eventueel in het kader van een verdere strikte harmonisatie wijzigingsvoorstellen voor te leggen, met name met betrekking tot onder meer:

- de doeltreffendheid en geschiktheid van het huidige controlesysteem;
- de noodzaak om andere producenten van mengvoeders dan in richtlijn nr. 95/69/EG voorzien, te registreren;
- de noodzaak tot uitbreiding van de lijst van verboden bestanddelen in diervoeders;
- de noodzaak tot uitbreiding van de lijst van ongewenste stoffen.

De Raad van ministers benadrukte in zijn conclusies de verantwoordelijkheid van de producenten van diervoeders voor de productveiligheid. Tenslotte is de Europese Commissie door de Raad verzocht om de diermeelproblematiek en het recht met betrekking tot de destructie van dierkadavers te onderzoeken. Voorstellen tot aanpassing van de lijst van verboden bestanddelen in diervoeders (alle voedselafval en bepaalde vetten) en tot opname van dioxine boven een bepaald gehalte als ongewenste stof heeft de Europese Commissie volgend op deze Raadsconclusies inmiddels ingediend.

Tevens heeft de Europese Commissie het in paragraaf 2 van dit hoofdstuk vermelde Witboek voedselveiligheid uitgebracht waarin onder meer de primaire verantwoordelijkheid van producenten voor de veiligheid van de producten in alle fasen van de voedselketen als uitgangspunt wordt gesteld. In het witboek worden voorstellen aangekondigd ter verbetering van en waarborging van de voedselveiligheid. Daarmee wordt beoogd het vertrouwen van de consument in de voeding te herstellen en het gezondheidsbeschermingsniveau te verhogen. De voorstellen in het witboek zijn niet uitsluitend van operationele aard, zoals (risico-)communicatie over voeding en het op communautair niveau vaststellen van criteria en richtlijnen voor controles die in de voedingsketen dienen te worden uitgevoerd, maar ook van institutionele aard, zoals de oprichting van een Europese Voedsel Autoriteit. Tevens worden in het witboek regelgevingsvoorstellen aangekondigd. Inmiddels heeft de Europese Commissie een aantal ontwerpen daarvan in bespreking gebracht. Op diervoedergebied betreffen deze ontwerpen wijzigingen van richtlijn nr. 79/379/EEG betreffende de handel in mengvoeders (wijziging met het oog op de declaratie van de samenstelling op het etiket), richtlijn nr. 93/74/EEG betreffende diervoeders met bijzonder voedingsdoel (nieuwe regeling voor dergelijke voeders), richtlijn nr. 95/53/EG tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding (met het oog een verbeterd optreden op communautair niveau, waaronder rampenplannen, informatie-uitwisseling en bevoegdheden Commissie tot het treffen van maatregelen bij calamiteiten), richtlijn nr. 95/69/EG houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding, richtlijn nr. 70/524/EEG betreffende toevoegingsmiddelen in de veevoeding en richtlijn nr. 1999/29/EEG inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding.

Voor de reactie van de Nederlandse regering op het Witboek voedselveiligheid zij verwezen naar de gezamenlijke brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en ondergetekende van 31 maart 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 991, nr. 5).

Ten slotte zij in dit kader gewezen op de aanvullende maatregelen die in Europees verband in december 2000 op diervoedergebied werden getroffen ter voorkoming van de verspreiding van BSE. Bij beschikking nr. 2000/766/EG van de Raad van 4 december 2000 betreffende bepaalde beschermingsmaatregelen ten aanzien van overdraagbare spongiforme

encefalopathieën en het vervoederen van dierlijke eiwitten (PbEG L 306) werd de vervoeding van verwerkte dierlijke eiwitten aan landbouwhuisdieren verboden. Voor de tenuitvoerlegging van die beschikking stelde de Europese Commissie op 29 december 2000 bij beschikking nr. 2001/9/EG (PbEG L 2) een aantal controlemaatregelen vast.

Binnen het geschetste kader van de diervoederregelgeving neemt de toepassing van het voorzorgbeginsel in toenemende mate een belangrijke plaats in. Op dit beginsel wordt in de navolgende paragraaf nader ingegaan.

#### *Paragraaf 5. Voorzorgbeginsel*

Het gebruik van voedermiddelen, toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels, mengvoerders en diervoeders mag er niet toe leiden dat de grondstoffen, halffabrikaten en eindproducten een reëel risico opleveren voor de gezondheid van mens, dier of het milieu. Dit brengt mee dat ook wanneer op basis van objectieve gegevens een vermoeden bestaat dat er tegen het licht van het bestaande beschermingsniveau door de verwerking van deze producten in diervoeders dan wel door het gebruik van diervoeders een reëel risico dreigt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, uit het oogpunt van het voorzorgbeginsel beschermingsmaatregelen moeten kunnen worden getroffen. Dat het risico op dat moment nog niet wetenschappelijk kan worden aangetoond mag dan geen reden zijn om af te zien van het treffen van maatregelen. Handelen uit voorzorg kan ertoe leiden dat het gebruik van bepaalde voedermiddelen, toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels, mengvoerders en diervoeders wordt verboden of dat daaraan, ter afwending van de potentiële risico's, nadere voorwaarden worden verbonden.

Het voorzorgbeginsel is in artikel 38 van het wetsvoorstel vastgelegd. Daarbij is aangesloten bij de uitwerking van het voorzorgbeginsel in artikel 7 van de Europese ontwerp-verordening tot vaststelling van de algemene beginselen en vereisten van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Voedselautoriteit en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG C 2001/304 E/21, blz. 0273–0326). Deze ontwerp-verordening heeft betrekking op de voedselveiligheid, en strekt zich tevens uit tot het diervoederbeleid. Wel zijn in afwijking van artikel 7 van de ontwerp-verordening, dat uitgaat van situaties waarin sprake is van mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid, in artikel 38, eerste lid, ook de mogelijke schadelijke gevolgen voor het milieu, naast de gezondheid van mens en dier, genoemd. Dit omdat de Kaderwet ook ziet op de bescherming van het milieu.

Overigens wordt opgemerkt dat ook zonder vastlegging van het voorzorgbeginsel in de wet maatregelen kunnen worden getroffen die worden ingegeven door dit beginsel. Bedacht moet worden dat het voorzorgbeginsel niet kan worden gelijkgesteld met een specifieke, afzonderlijke bevoegdheid om maatregelen te treffen. Het gaat hier om een beginsel dat overheidshandelen ten algemene normeert, in die zin dat de overheid, gegeven haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van de volks- en diergezondheid, de natuur en het milieu, bij haar handelen ook rekening moet houden met mogelijke reële risico's, zelfs als terzake nog geen voldoende wetenschappelijk bewijs voorhanden is. In dat opzicht verschilt het voorzorgbeginsel niet van andere beginselen die het overheids-handelen normeren, zoals het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het verbod van willekeur. De plicht om dergelijke beginselen in acht te nemen is niet te herleiden tot een bepaalde wet, maar is veeleer de resultante van de in de maatschappij levende opvattingen over

de plaats, taak, en verantwoordelijkheden van de overheid binnen de samenleving. Net zo min als de overheid eerst bij codificatie van het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel werd verplicht om bij haar handelen zorgvuldigheid en evenredigheid te betrachten, ontstaat pas bij vastlegging in de wet de verplichting om mede uit het oogpunt van voorzorg te handelen. Een en ander brengt mee dat ook in het kader van andere wetten, waarin het voorzorgbeginsel niet is vastgelegd, uit voorzorg kan worden gehandeld.

Alvorens in onderdeel b van deze paragraaf in te gaan op de toepassing van het voorzorgbeginsel, zal eerst de achtergrond van dit beginsel worden geschetst.

De met betrekking tot het voorzorgbeginsel ontvangen commentaren hebben geen aanleiding gegeven tot wijziging van het daaromtrent gestelde. Voor een reactie op de desbetreffende commentaren zij verwezen naar paragraaf 14 van dit deel van de memorie van toelichting.

*a. Communautaire en andere internationale achtergronden*

Binnen de communautaire kaders zal eerst met de inwerkingtreding van de verordening die onder meer strekt tot vaststelling van de algemene beginselen en vereisten van de levensmiddelenwetgeving een uitwerking van het voorzorgbeginsel worden geïntroduceerd. Deze uitwerking richt zich op alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen en diervoeders.

De Europese Commissie is van mening dat in de Gemeenschap altijd naar een hoog beschermingsniveau op het gebied van volks- en diergezondheid en milieu moet worden gestreefd. In de meeste gevallen worden daartoe maatregelen op basis van voldoende wetenschappelijke gegevens getroffen. Wanneer er echter gegronde redenen zijn om te vrezen dat er reële risico's zijn die de gezondheid van mens, dier en plant of het milieu kunnen aantasten, maar aan de beschikbare gegevens geen sluitend wetenschappelijk bewijs kan worden ontleend, acht de Europese Commissie het voorzorgbeginsel als strategie voor risicobeheer aanvaardbaar. De Commissie heeft op dit punt haar lijn uitgezet in de Mededeling van 2 februari 2000, COM (2000) 1, die zij heeft geformuleerd ter uitvoering van een resolutie van de Raad van 13 april 1999 inzake de toepassing van het voorzorgbeginsel. De Europese Raad te Nice heeft in december 2000 een resolutie vastgesteld waarin zij de beginselen van de toepassing van het voorzorgbeginsel ondersteunt zowel op het niveau van de communautaire instellingen als op het niveau van de lidstaten. Ook het Gemengd Parlementair Comité van de Europese Economische Ruimte heeft er in zijn resolutie van 16 maart 1999 op gewezen dat het van groot belang is dat het voorzorgbeginsel op het vlak van voedselveiligheid wordt gehanteerd.

In het EG-verdrag zelf is het voorzorgbeginsel als zodanig niet gedefinieerd. Het is slechts genoemd in de milieuparagraaf, in artikel 174. Op grond van die bepaling dient de Gemeenschap in haar milieubeleid te streven naar een hoog beschermingsniveau dat onder meer berust op het voorzorgbeginsel. Volgens de Commissie mag hieruit evenwel niet worden geconcludeerd dat het beginsel enkel van toepassing is op het milieugebied. Dit leidt de Commissie onder meer af uit artikel 6 van het EG-Verdrag, op grond waarvan de eisen inzake het milieu, waaronder begrepen het op artikel 174 van het EG-Verdrag gebaseerde voorzorgbeginsel, dienen te worden geïntegreerd in het beleid en het optreden van de Gemeenschap, bedoeld in artikel 3 van het EG-Verdrag, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling. Het beginsel kan dan ook, aldus de Commissie, worden aangemerkt als een algemeen

beginsel dat niet alleen relevant is in het kader van het milieu, maar ook op het gebied van de volks- en de diergezondheid. Als legitimatie voert de Europese Commissie in haar Mededeling aan dat het voorzorgbeginsel in het internationale recht verankerd is.

De eerste erkenning van het voorzorgbeginsel dateert uit 1982 bij de goedkeuring door de Algemene Vergadering van de VN van het World Charter for Nature. Geleidelijk aan is dit beginsel in het internationale milieurecht geconsolideerd. Tijdens de VN-Conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro in 1992 is het voorzorgbeginsel onder de beginselen betreffende de algemene rechten en plichten van de nationale overheid als beginsel (Beginsel nr. 15) opgenomen. Beginsel nr. 15 houdt in dat de landen het voorzorgbeginsel ter bescherming van het milieu wanneer er gevaar bestaat voor ernstige of irreversibele schade aan het milieu zoveel mogelijk moeten toepassen. Wetenschappelijke onzekerheid mag ingevolge Beginsel nr. 15 niet als reden worden aangevoerd om geen maatregelen te treffen ter voorkoming van de achteruitgang van het milieu. Beginsel nr. 15 is in soortgelijke bewoordingen opgenomen in de preambule van het in 1992 gesloten Verdrag inzake biologische diversiteit (Trb. 1993, 45) en in artikel 3 van de eveneens in 1992 tot stand gekomen Overeenkomst over klimaatveranderingen (Trb. 1992, 189). Tegen het einde van 1992 is aan het voorzorgbeginsel in het kader van een verdrag ter bescherming van het mariene milieu (Verdrag van Parijs; Trb. 1993, 141) een ruimere reikwijdte verleend. Niet uitsluitend ter bescherming van het mariene milieu, doch ook ter bescherming van de gezondheid van de mens, de fauna en flora dienen preventieve maatregelen te worden genomen indien stoffen die in het mariene milieu worden gebracht de gezondheid van de mens, de fauna en de flora in gevaar kunnen brengen of de recreatieve waarde van een gebied kunnen verminderen dan wel enig ander rechtmatig gebruik van de zee kunnen belemmeren, zelfs indien er geen eenduidig bewijs is voor een oorzakelijk verband tussen de stoffen en hun veronderstelde schadelijke effecten.

In WTO-verband is het voorzorgbeginsel een essentieel beleidsinstrument om maatregelen te treffen die tot een hoger beschermingsniveau leiden dan het niveau in de hierop betrekking hebbende internationale normen. Verwezen zij naar de Overeenkomst inzake Sanitaire en Fytosanitaire maatregelen (SPS) dat het voorzorgbeginsel niet met name noemt, doch het wel in artikel 5, zevende lid, bekrachtigt. Ingevolge genoemd artikellid mogen de leden bij ontoereikende en voorlopige wetenschappelijke gegevens voorlopige sanitaire en fytosanitaire maatregelen treffen op basis van de beschikbare relevante informatie. De leden zijn verplicht om bijkomende gegevens te verzamelen die voor een objectieve risico-evaluatie benodigd zijn en om de betrokken maatregelen binnen een redelijke termijn dienovereenkomstig te bezien. De WTO-Beroepsinstantie heeft in de zaak over de toepassing van EG-maatregelen betreffende vlees en vleesproducten (hormonen, AB-1997-4, par. 194) verklaard dat bovengenoemd artikel doelt op het voorzorgbeginsel. De Beroepsinstantie heeft in deze zaak aanvaard dat regeringen uit voorzorg maatregelen kunnen nemen als risico's irreversibel zijn, levensbedreigend of schade aan de menselijke gezondheid berokkenen. Criteria voor de handhaving van tijdelijke SPS-maatregelen worden in de zaak van de Japanse maatregelen tegen landbouwproducten (AB-1998-8, par. 89) door de Beroepsinstantie verduidelijkt. Tijdelijk kunnen maatregelen worden genomen wanneer deze noodzakelijk zijn in een situatie waarin relevante wetenschappelijke informatie ontoereikend is. Deze maatregelen dienen op grond van de beschikbare informatie te worden genomen. De tijdelijke maatregel mag alleen worden gehandhaafd indien aanvullende informatie wordt verkregen die voor een objectievere risico-evaluatie nodig is en wanneer

de maatregel binnen een redelijke periode in het licht hiervan opnieuw wordt gezien.

Tot slot zij er op gewezen dat ook door het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg jurisprudentie is ontwikkeld over de toepassing van het voorzorgbeginsel. In de zaak C 180/96 over het uitvoerverbod van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk in verband met BSE bepaalde het Hof in zijn arrest van 5 mei 1998 in overweging 99: «Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen evenwel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te behoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn. (...) Deze benadering wordt bevestigd door artikel 130R, eerste lid, EG-Verdrag (huidig artikel 174), volgens hetwelk de bescherming van de gezondheid van de mens tot de doelstellingen van het beleid van de gemeenschap op milieugebied behoort. Volgens het tweede lid van dit artikel berust dit beleid dat een hoge graad van bescherming beoogt, met name op het voorzorgbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en moeten de eisen ter zake van de milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd». Deze overweging wordt eveneens door het Hof gebruikt in zijn arrest van 5 mei 1998 en in zijn arrest van 16 juli 1998 in de zaak T 199/96.

#### *b. Toepassing*

Zoals is aangekondigd in de Visienota «Voedsel en Groen» heeft het kabinet voor het terrein van de veiligheid van het voedsel het hanteren van het voorzorgbeginsel als uitgangspunt genomen, ook op het gebied van diervoeders. Daarmee worden waarborgen geschapen voor de betrouwbaarheid van het voedsel. De veiligheid van dierlijke producten en de op basis daarvan vervaardigde levensmiddelen wordt immers mede in belangrijke mate bepaald door het gebruikte diervoeder. Daarbij moet overigens een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die worden ingegeven door het voorzorgbeginsel en maatregelen die uit preventieve overwegingen worden genomen. Preventie en voorzorg zijn niet identiek. Bij preventie is het verband tussen oorzaak en gevolg bekend: met maatregelen wordt voorkomen dat het bekende gevolg optreedt. Wanneer wordt gehandeld uit voorzorg beschikt men niet over deze wetenschap. Er is dan sprake van een gefundeerd vermoeden dat een bepaalde oorzaak samenhangt met een bepaald gevolg, of er is sprake van een gefundeerd vermoeden dat de gevolgen schadelijk kunnen zijn. Ofschoon wetenschappelijk het causale verband tussen handeling en gevolg nog niet kan worden aangetoond, bestaat er een indicatie dat er een dergelijk verband is. Met handelen uit hoofde van het voorzorgbeginsel wordt het reëel aanwezige risico vermeden dat het gevolg optreedt of dat het gevolg schadelijk is.

Toepassing van het voorzorgbeginsel is, aldus het voorgestelde artikel 38, eerste lid, aan de orde in situaties waarin na beoordeling van de beschikbare informatie de mogelijkheid van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu is geconstateerd. Het vergaren van de beschikbare informatie en de beoordeling daarvan zal op een zorgvuldige en transparante wijze plaats moeten vinden. Daarbij zij aangetekend dat vaak haast is geboden met het treffen van maatregelen uit voorzorg. Zeker in die gevallen waarin het risico op voorhand aanwezig wordt geacht zal in een zeer kort tijdbestek moet worden besloten of, en zo ja welke maatregelen moeten worden getroffen. Het spreekt voor zich dat in een dergelijke situatie het zekere voor het onzekere moet worden genomen en een uitgebreid onderzoek naar het risico, en de evaluatie daarvan, dan niet aan de orde kan zijn. Eerst nadat maatregelen zijn getroffen zal moeten worden overgegaan tot nader onderzoek naar de risico's. Al naar gelang de evaluatie van de uitkomsten van dit

onderzoek kan dan worden besloten de getroffen maatregel op te heffen, te versoepelen of in stand te laten.

Bij de evaluatie van risico's, hetzij voordat uit voorzorg maatregelen worden getroffen, hetzij nadat maatregelen zijn getroffen, worden de mogelijke gevolgen, de aard en de ernst van deze gevolgen, en de kans op blootstelling aan het mogelijke gevaar in beeld gebracht. Uiteraard wordt daarbij rekening gehouden met de inherente onzekerheden als gevolg van het ontbreken van sluitend wetenschappelijk bewijs. De overheid zal aan de hand van de uitkomsten van een al dan niet voorlopige risico-evaluatie, mede gelet op de heersende publieke opinie, moeten beslissen of zij maatregelen nodig acht, en zo ja, welke. Het kan voorkomen dat het mogelijke risico in eerste instantie, gegeven het gekozen beschermingsniveau, aanvaardbaar moet worden geacht, en er geen maatregelen worden getroffen. Worden er wel maatregelen nodig geacht, dan moet bovendien worden bedacht dat dit nog niet zonder meer met zich brengt dat er verboden of geboden moeten komen te gelden. Ook andere maatregelen zullen moeten worden overwogen, zoals het opzetten van onderzoeksprogramma's of het informeren van het publiek over de mogelijke schadelijke gevolgen van een bepaald product of een handelen. Dwingende verplichtingen zijn kortom ook in het kader van de toepassing van het voorzorgbeginsel een ultimum remedium.

Uit het voorgestelde artikel 38, eerste lid, en tweede lid, tweede volzin, volgt dat het in dezen gaat om voorlopige maatregelen, getroffen in afwachting van nadere wetenschappelijke gegevens ten behoeve van een vollediger risicobeoordeling. Regelmatige monitoring op basis van nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen is dan ook noodzakelijk. Dit vloeit ook voort uit het eerder aangehaalde artikel 5, zevende lid, van de Overeenkomst inzake Sanitaire en Fytosanitaire maatregelen (SPS), op grond waarvan maatregelen die bij ontbreken van sluitend wetenschappelijk bewijs voor het causaal verband tussen het gebruik van een product dan wel een handeling en het vermoede reële risico zijn getroffen, in afwachting van vollediger bewijs tijdelijk van aard moeten zijn. Aan de hand van regelmatige monitoring moet de risico-evaluatie binnen een redelijke termijn kunnen worden aangevuld, en de maatregelen voorzover nodig worden herzien. Hieraan is geen strikte tijdslimiet verbonden. Wat een redelijke termijn is hangt in de eerste plaats af van de concrete omstandigheden, met name de ontwikkelingen in de wetenschap. Ook ten aanzien van de bewijslast geldt dat per geval zal moeten worden bekeken welke bewijslastverdeling redelijk is. Alhoewel op de overheid ten algemene in ieder geval een inspanningsverplichting rust, zal ook van het bedrijfsleven een actieve bijdrage kunnen worden verwacht aan de bewijslevering.

Bij het treffen van maatregelen moeten uiteraard algemene rechtsbeginselen in acht worden genomen. In het voorgestelde artikel 38, tweede lid, eerste volzin, zijn in dit verband met name het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel genoemd. In sommige gevallen kan het derhalve nodig zijn om een bepaald product of een bepaalde handeling volledig te verbieden, in andere gevallen moet de overheid zich beperken tot het stellen van nadere voorwaarden waaronder een product mag worden gebruikt of een handeling mag plaatsvinden.

Bij de toepassing van het voorzorgbeginsel gaat het om de wijze waarop van bevoegdheden gebruik wordt gemaakt, niet om een afzonderlijk instrument. In het derde lid van artikel 38 is aangegeven op grond van welke in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op voorzorg, bijvoorbeeld:

- het aanwijzen van een in diervoeders voorkomende vermoedelijk

risicovolle stof en het stellen van een maximumgehalte, op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel b. Diervoeders met een hoger gehalte aan deze stof dan de maximumnorm mogen dan niet meer worden vervoerd, verhandeld, e.d.

- het verbieden van het gebruik van een vermoedelijk risicovol voedermiddel, ingevolge artikel 3;
- het treffen van maatregelen met betrekking tot zich op Nederlands grondgebied bevindende producten waarvan wordt vermoed dat zij de gezondheid van mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen, ingevolge artikel 26, eerste lid.

#### *Paragraaf 6. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk, PBO en bedrijfsleven*

Bij de verantwoordelijkheidsverdeling voor de diervoederregelgeving vraagt met name de rol van de PBO's aandacht. In deze paragraaf zal daar eerst in algemene zin op worden ingegaan. Vervolgens worden de consequenties voor het beleidsveld van de diervoeders geschetst.

De publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's) hebben na de Tweede Wereldoorlog een bijdrage geleverd aan de versterking van de verschillende sectoren, voortvloeiend uit de wederopbouwfase met de daarmee gepaard gaande coöperatieve gedachte. Als gevolg hiervan is ook op het gebied van de diervoeders de regelgeving verspreid over regelgeving van de rijksoverheid en regelgeving (autonome verordeningen) van de PBO. Dit acht de regering met het oog op de na te streven heldere verantwoordelijkheidsverdeling niet langer wenselijk. Hierbij zij aangetekend dat de rijksoverheid een eenvormige wettelijke grondslag ontbeerde om zelf regels met betrekking tot diervoeders te treffen en de afgelopen decennia een groot aantal onderdelen van de diervoederregelgeving heeft overgelaten aan het PDV, zoals dit schap in zijn commentaar opmerkt.

Maatgevend voor de verantwoordelijkheids- of bevoegdheidsverdeling binnen het openbaar bestuur is de aard en mate van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld of belang. De ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld of belang wordt bepaald door de bevoegdheden die de bewindspersoon ten aanzien van dat beleidsveld of belang heeft, kan of moet hebben, dan wel daarop of het ontbreken daarvan wordt aangesproken. Voor een algemene beschrijving van de inhoud en de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid zij verder verwezen naar het kabinetsstandpunt «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» dat op 17 september 1999 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 806, nr. 1).

Bij de bepaling van de aard en mate van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld spelen verschillende belangen, dimensies en aspecten een rol die elk op hun beurt ook weer onderlinge relaties kunnen hebben of op elkaar kunnen ingrijpen en dus ook daardoor gevolgen hebben voor de verantwoordelijkheidsverdeling.

In de sfeer van de belangen is de aard daarvan bepalend. Onomstotelijk is dat de verantwoordelijkheid voor het belang van de volksgezondheid voorbehouden is aan de rijksoverheid. Het blijft te allen tijde diens taak er over te waken dat er geen producten op de markt komen, die niet voldoen aan de eisen voor de volksgezondheid. Datzelfde geldt voorzover het betreft het voldoen aan de eisen voor de gezondheid van dier en plant, voor het milieu of voor de natuur. De rijksoverheid is bij dergelijke belangen eindverantwoordelijk, hetgeen ordening en normstelling op rijksniveau noodzakelijk maakt. In de sfeer van deze belangen is er derhalve geen ruimte aanwezig voor autonome bevoegdheden voor de



PBO. In dit verband zij tevens gewezen op artikel 93, tweede lid, van de Wet op de bedrijfsorganisatie waarin is neergelegd dat een bedrijfslichaam, met inachtneming van de bij het instellingsbesluit terzake gestelde regels, bevoegd is tot de regeling van een aantal in dat artikel-onderdeel genoemde onderwerpen, voorzover de regeling daarvan niet bij of krachtens de wet uitsluitend aan anderen is overgelaten. Dit impliceert dat indien een aangelegenheid bij wet wordt geregeld, voor dezelfde aangelegenheid geen ruimte bestaat voor de PBO om eveneens regelend op te treden. Daarmee wordt de positie van de PBO niet uitgehold, zoals het PDV en de Productschappen Vee, Vlees en Eieren in hun commentaren aangeven, maar nog eens weergegeven, hetgeen de helderheid in de verantwoordelijkheidsverdeling ten goede komt.

Het voorgaande laat onverlet dat de rijksoverheid operationele verantwoordelijkheden kan toedelen aan dergelijke organisaties. Zo zou de PBO ten aanzien van schakels in de productieketen in medebewind kunnen worden ingeschakeld voor uitvoerende taken in het kader van de borging. Hiervoor bestaat aanleiding indien dit uit een oogpunt van deskundigheid en expertise voordelen biedt of de transparantie van de keten bevordert. Hier moet dus sprake zijn van een meerwaarde, hetzij voor de rijksoverheid als verantwoordelijke opdrachtgever, hetzij voor de «consument». In elk geval is er in dergelijke gevallen sprake van aansturing en toezicht op rijksniveau. Voor eigen – daarmee mogelijk conflicterende – aansturingen en toezichtsrelaties vanuit de PBO bestaat in een dergelijke opzet vanuit de optiek van een heldere inrichting van het openbaar bestuur geen ruimte.

Zeker bij een onderwerp als diervoeders is de internationale dimensie eveneens een sterk medebepalende factor voor de inrichting van het onderhavige stelsel. Daar waar Europese of andere internationale verplichtingen dienen te worden nagekomen – en op het gebied van diervoeders is dit in zeer sterke mate het geval – is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de goede implementatie en uitvoering daarvan. Daarbij is, zoals ook al uit het eerder aangehaalde kabinetsstandpunt omtrent de toekomst van het PBO-stelsel bleek, geen ruimte voor autonomie door de PBO aanwezig.

Bij internationale voorschriften aangaande in- of uitvoercontroles of te verstrekken garanties op het gebied van (dier)gezondheid is het de Staat die wordt aangesproken op het treffen van vrijwaringsmaatregelen. Derhalve dienen rijkscontroles plaats te vinden en is er geen plaats voor bevoegdheden voor anderen, waaronder de PBO.

Daar waar de toelating tot de markt van een bedrijf, product of partij absolute voorwaarde is, derhalve entreevoorwaarde tot het commercieel verkeer, worden de voorwaarden daarvoor, met inbegrip van de kaders, controle en sancties bij niet naleving van die voorwaarden, gesteld door de rijksoverheid.

Een en ander ligt anders indien het bedrijfsleven zichzelf vrijwillige extra eisen zou willen opleggen, bijvoorbeeld in de sfeer van de kwaliteit. Hiertoe bestaat uiteraard de mogelijkheid, zij het dat rekening dient te worden gehouden met situaties waarbij internationale of nationale regels, bijvoorbeeld aangaande vrije marktdeelname, nog randvoorwaarden aan die mogelijkheden stellen.

De ruimte die voor het bedrijfsleven bestaat is echter niet binnen een wettelijk stelsel als het onderhavige te scheppen. Het betreft immers primair een privaatrechtelijk – onderling te maken – stelsel van afspraken waar de rijksoverheid als zodanig buiten staat. Het is echter denkbaar dat dergelijke vrijwillige stelsels van kwaliteitsnormen worden verankerd in autonome verordeningen van de PBO. Van enige relatie van een dergelijk – alsdan eveneens publiekrechtelijk stelsel – met de op rijksniveau

getroffen wettelijke stelsels is in juridische zin echter geen sprake. Wel zal bij een dergelijke autonome PBO-regeling voldaan moeten zijn aan alle regels die voor publiekrechtelijke regelgeving van toepassing is, waaronder eveneens de internationale verplichtingen van notificatie van technische voorschriften. Bij een zuiver privaatrechtelijk vrijwillig stelsel is dit niet het geval.

Gegeven het uitgangspunt dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de gezondheid en veiligheid van diervoeders alsmede voor de vrijwaring van handelspartners en gegeven het feit dat de diervoederregelgeving in Europees verband nagenoeg geheel geharmoniseerd is en daarbij (vrijwel) geen ruimte laat voor nationale invulling, heeft het onderhavige voorstel van wet de nodige consequenties voor de thans bestaande situatie op het gebied van de diervoederregelgeving, de uitvoering daarvan en het toezicht daarop.

Met het oog op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een heldere inrichting van het openbaar bestuur dient voorts in het kader van de nieuwe opzet versnippering van regelgeving over de rijksoverheid en de PBO (in de vorm van autonome verordeningen) voorkomen te worden. De in deze paragraaf van de memorie van toelichting geschetste uitgangspunten hebben dan ook in het kader van het onderhavige wetsvoorstel de hierna beschreven consequenties.

#### *a. Regelgeving*

Hoofddregel is dat binnen de geschetste kaders de regelgeving inzake diervoeders wordt gebaseerd op het onderhavige wetsvoorstel. Daaruit volgt dat er voor de aangelegenheden die door dit voorstel bestreken worden en de belangen die daarmee gediend worden geen ruimte meer aanwezig is voor autonome regelgeving van de PBO. Voor aangelegenheden waarbij medebewind voordelen oplevert, bestaat de mogelijkheid dat de bedrijfslichamen in medebewind nadere regels stellen of uitvoeringstaken ter hand nemen. Het onderhavige wetsvoorstel biedt in dit verband het kader om in voorkomende gevallen over te gaan tot het inschakelen in medebewind (artikel 40 van het wetsvoorstel).

Het onderhavige wetsvoorstel biedt de basis voor het stellen van regels inzake de bescherming van de dier- en volksgezondheid en in het belang van het milieu. Voorts zal de implementatie van Europese regelgeving via de Kaderwet diervoeders plaatsvinden. Naast de reeds genoemde aangelegenheden, moet daarbij gedacht worden aan de Europese regelgeving die getroffen is om de transparantie van de markt te bevorderen, aan etiketteringsregels en voorschriften in het belang van de afzet. Zulks impliceert dat de huidige autonome regelgeving van het PDV op dit gebied zal worden vervangen door regelgeving vanwege de rijksoverheid. Aangezien sprake is van een nagenoeg volledige EU-harmonisatie bij wege van gebonden implementatie, derhalve zonder afwijkingmogelijkheden voor de lidstaten, gaat van regelgeving in medebewind geen meerwaarde uit. Van regelgeving in medebewind zal derhalve in dit verband niet of nauwelijks sprake zijn.

De primaire verantwoordelijkheid voor het belang van de dier- en volksgezondheid en het milieu brengt met zich dat bij optredende calamiteiten maatregelen in regelgevende zin vanuit de overheid getroffen moeten kunnen worden. Deze verantwoordelijkheid berust ingevolge het onderhavige wetsvoorstel bij de rijksoverheid.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat, naast eventuele medebewindsregelgeving, het PDV ook nog regelgeving in autonomie zal kunnen uitvaardigen. Het betreft dan onderwerpen die geen Europese achtergrond hebben en evenmin onder de werkingssfeer van het onderhavige voorstel vallen. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld de aanvullende kwaliteitsregelingen worden begrepen voor producten bestemd voor specifieke afzetmarkten. Voorbeelden hiervan zijn het Besluit Vvr regelgeving leveran-

ciers voeders onder graskeurmerk voor graskippen 1995 en de Verordening Vvr regeling diervoeders voor de productie van varkensvlees volgens Japanstandaard 1995.

Het PVV/PVE merkt in zijn commentaar nog op dat het bedrijfsleven ook een eigenstandige verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid kan uitoefenen. Zulks kan worden bevestigd. Het bedrijfsleven kan aan deze verantwoordelijkheid inderdaad ook zelfstandig invulling geven. Er bestaat in onderhavig kader vanwege de rijksoverheid geen enkel bezwaar tegen, zelfs geen bemoeienis met een dergelijke uitoefening van de verantwoordelijkheid indien deze door het private bedrijfsleven wordt uitgeoefend. De situatie ligt echter anders indien aan deze verantwoordelijkheid vorm gegeven wordt via verplichte autonome regelgeving van een PBO-orgaan. Immers alsdan is sprake van twee overheden die voorschriften uitvaardigen op hetzelfde gebied. Zoals al eerder werd aangegeven, is dit onwenselijk uit hoofde van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling, zoals ook uit de eerderaangehaalde bepaling uit de Wet op de bedrijfsorganisatie blijkt. Regelgeving door verschillende overheden uit hoofde van hetzelfde belang leidt voorts tot verwarring en onduidelikheden. In dit verband wordt naar aanleiding van de opmerking van het PVV dat de PBO ook op het gebied van de voedselveiligheid normen moet kunnen stellen die uitgaan boven de wettelijke (minimum)eisen, er voor de goede orde op gewezen dat normen die uitgaan boven de wettelijke (minimum)eisen niet uit hoofde van het belang van de voedselveiligheid worden getroffen, maar uit hoofde van een ander belang, bijvoorbeeld die van de bevordering van de kwaliteit of van de afzet. Indien dergelijke belangen voor de normering aan de orde zijn, bestaat er binnen de geschetste kaders uiteraard de ruimte voor de PBO om tot autonome regelgeving over te gaan.

#### *b. Uitvoering*

De in het wetsvoorstel opgenomen stelsels van toelating, erkenning of registratie en controle zien alle op de waarborging dat de producten of productieomstandigheden met inbegrip van verdere verhandeling voldoen aan de eisen die gesteld worden vanuit het belang van de volks- en diergezondheid alsmede het milieu. In deze zijn geen verschillen te onderkennen met andere stelsels als die van de bestrijdingsmiddelen-toelating of de (dier)geneesmiddelenregistratie, vergunningenstelsels voor de bereiding van dergelijke middelen of slachthuiserkenningen alsmede overige veterinaire controles (al dan niet aan de buitengrenzen). Deze zijn alle op Rijksniveau gereguleerd en worden door of onder de directe verantwoordelijkheid van de rijksoverheid uitgevoerd. Een en ander brengt met zich dat aan dergelijke stelsels, voorzover ze betrekking hebben op diervoeders of componenten daarvan en op de diervoederbereiding of -verhandeling alsmede op te verrichten controles, op dezelfde of vergelijkbare wijze uitvoering zal worden gegeven binnen de kaders en randvoorwaarden die in het onderhavige wetsvoorstel worden gegeven. Met de uitvoering zullen worden belast de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) en, voorzover het werkzaamheden betreft in relatie tot de toelating van toevoegingsmiddelen en voederproteïnen, het Bureau registratie diergeneesmiddelen (BRD).

Zulks brengt met zich dat het thans in de Verordening PDV Diervoeders 1998 neergelegde stelsel voor toelating van toevoegingsmiddelen en voederproteïnen alsmede de daarin geregelde erkennings- en registratiestelsels voor bereiding en verhandeling zullen komen te vervallen. In het licht van het voorgaande spreekt het verder voor zich dat het opleggen of uitvoeren van bestuurlijke maatregelen in individuele gevallen waarbij non-conformiteit met de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften wordt geconstateerd of vermoed en bij calamiteiten (hoofdstuk IX van het wetsvoorstel) de uitvoering zal geschieden door of namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

### *c. Toezicht en handhaving*

Het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet (het wettelijke toezicht) zal geschieden door rijksambtenaren. Kortheidshalve zij verwezen naar paragraaf 10, Handhaving en controle, voor een nadere uiteenzetting hierover. In het geval regelgeving in medebewind in het geding is, dan volgt de handhaving daarvan het stelsel van de wet waarop het medebewind gebaseerd is. Dit laatste geldt overigens eveneens voor de strafrechtelijke of bestuursrechtelijke handhaving van eventuele medebewindsregelgeving. Is sprake van autonome regelgeving van de PBO, dan staat deze buiten het kader van het onderhavige wetsvoorstel en daarmee ook het toezicht en de handhaving daarvan.

Het onderhavige wetsvoorstel kent voor de handhaving voorts een aantal modaliteiten. Er wordt voorzien in zowel strafrechtelijke als bestuurlijke handhaving. Met de opsporing van strafbare feiten zijn opsporingsambtenaren belast. Voorzover het om bestuurlijke handhaving gaat – gedacht moet worden aan de oplegging van maatregelen bedoeld in hoofdstuk IX van het wetsvoorstel, waaronder bestuursdwang – gaat het eveneens om een instrument dat van essentiële betekenis is voor het daadwerkelijk realiseren van de met de wet- en regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid en overheidsverantwoordelijkheden. Met deze bestuurlijke handhaving zal de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dan ook belast zijn waarbij voor de uitvoering onder hem ressorterende ambtenaren kunnen worden betrokken.

Het voorgaande laat onverlet dat buiten het voormschreven stelsel van het wettelijke toezicht en handhaving voor het bedrijfsleven uiteraard de mogelijkheid bestaat om zelfstandig in eigen keurings- of controle-instrumenten te voorzien. In dit verband kan gedacht worden aan eigen certificeringsstelsels of ketengarantiesystemen. Betreft het inderdaad een geheel eigen stelsel van het bedrijfsleven, dan staat deze in beginsel buiten het kader van de onderhavige wet. Hiervoor is expliciet een eigen verantwoordelijkheid aanwezig voor het bedrijfsleven. De rijksoverheid heeft hier dan ook als zodanig geen bemoeienis mee.

Dit wordt echter anders indien van rijkswege aan de bedrijven een verplicht stelsel van maatregelen of controlemethodieken wordt voorgeschreven, bijvoorbeeld HACCP. In dat geval zullen dergelijke stelsels moeten voldoen aan de van overheidswege gestelde eisen, past het stelsel dus binnen het kader van de wettelijk voorgeschreven regels en geschiedt het toezicht op de naleving van die regels en de handhaving daarvan ook langs de wegen als hiervoor beschreven, van overheidswege.

Daarnaast is nog een tussenvariant denkbaar, inhoudende dat de rijksoverheid bij het uitoefenen van het wettelijk toezicht gebruik maakt van de door het bedrijfsleven in het leven geroepen eigen stelsels van controle. In een dergelijke variant, waarbij sprake is van «toezicht op toezicht», zal ter waarborging van de ministeriële verantwoordelijkheden echter sprake moeten zijn van een stelsel van het bedrijfsleven dat voldoet aan van rijkswege gestelde eisen (bijvoorbeeld door middel van erkenning) en als zodanig kan worden bijgestuurd om aan de voorwaarden voor het uit te oefenen overheidstoezicht te kunnen (blijven) voldoen. De beschreven randvoorwaarden voor een dergelijk stelsel laten zien dat van «autonomie» alsdan evenmin sprake is. Het wetsvoorstel biedt in de artikelen 20 en 21 mogelijkheden voor de introductie van dergelijke stelsels van «toezicht op toezicht» waarbij dus door het bedrijfsleven in het leven geroepen controlestelsels een functie vervullen ten behoeve van het overheidstoezicht.

Tenslotte wordt in onderhavig kader nog ingegaan op de rol en positie van de door het PDV in het leven geroepen Keuringsdienst Diervoedersector (KDD). Het KDD betreft een organisatorische eenheid binnen het

PDV en valt – via de secretaris van het PDV – rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid en aansturing van het bestuur van dat schap. De KDD is belast met het verrichten van controles op het bepaalde bij of krachtens de door het PDV vastgestelde autonome en medebewindsregelgeving. Daarbij oefent het geen toezicht uit in de zin van het wettelijke toezicht, maar verricht het werkzaamheden als van een publiekrechtelijke keuringsinstelling waarbij zowel administratieve als fysieke controles aan de orde zijn en beoordeling van kwaliteitssystemen plaatsvindt. Naar aanleiding van de door de KDD geconstateerde feiten kan vanwege het PDV een aantal bestuurlijke maatregelen worden getroffen. Daarbij gaat het om de erkenningen of registraties voor bereiding of verhandeling (zowel Europeesrechtelijk ingegeven als die in het kader van de eigen GMP-regeling) of om het opleggen van maatregelen indien geconstateerd of vermoed wordt dat partijen voedermiddelen of diervoeders niet voldoen aan de gestelde eisen inzake gezondheid, deugdelijkheid of gebruikelijke handelskwaliteit, dan wel een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. In geval van gegronde verdenking van overtreding van met straf bedreigde voorschriften, worden onder het thans nog bestaande stelsel de relevante gegevens aan de AID, de RVV en de Keuringsdienst van Waren door het PDV bekendgemaakt, waarna deze diensten in actie komen.

Het vooromschreven stelsel van toezicht en handhaving van het onderhavige wetsvoorstel laat zien dat er binnen het kader van de wet als zodanig geen rol is weggelegd voor een eigenstandige en onder de verantwoordelijkheid van het PDV functionerende, publiekrechtelijke, keuringsdienst. De KDD vervult uiteraard nog wel een dergelijke rol voorzover het de controle betreft van de eigen autonome regelgeving van het PDV. Naar aanleiding van het ontvangen commentaar van het PDV wordt er op gewezen dat de KDD, naast anderen die aan de voor erkenning gestelde voorwaarden voldoen, die rol eveneens kan blijven vervullen indien faciliterend aan het bedrijfsleven voorzieningen worden getroffen met het oog op het vooromschreven stelsel van toezicht op toezicht. Het gaat dan om een door het PDV in het leven geroepen vrijwillig borgingssysteem als het huidige GMP-stelsel. Daarbij wordt benadrukt dat een dergelijk stelsel er in het kader van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften toe moet strekken die voorschriften te borgen en niet om tevens uit hoofde van dezelfde belangen die de wet beoogt te behartigen eisen of aanvullende eisen te stellen.

#### *Paragraaf 7. De inhoud en vorm van het wetsvoorstel*

Het voorliggende wetsvoorstel maakt het mogelijk om rekening houdend met de in de vorige paragrafen geschetste uitgangspunten, ontwikkelingen en regelgeving, in het belang van de gezondheid van mens en dier alsmede het milieu en met het oog op de transparantie van de markt regels te stellen aangaande diervoeders.

Het wetsvoorstel heeft de vorm van een kaderwet. Niet alleen wordt daarmee de basis gecreëerd voor de implementatie van de Europese regelgeving die regelmatig aan wijzigingen onderhevig is, maar ook het sterk technische karakter van de materie, bijvoorbeeld samenstellings- en etiketteringseisen, en de te stellen voorschriften van administratieve aard rechtvaardigen deze opzet.

Aangezien diervoeder aan het begin van de humane voedselketen staat en de gezondheid ervan een kritisch element vormt voor de kwaliteit van het eindproduct is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport medeondertekenaar van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de daarvoor in aanmerking komende uitvoeringsregelgeving zal eveneens sprake zijn van betrokkenheid. Eveneens betrokken bij de daarvoor in aanmerking komende uitvoering van de wet wordt de Minister van Volkshuisvesting,

Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze laatste betrokkenheid vloeit onder meer voort uit het feit dat een verbod op bepaalde grondstoffen voor diervoeders gevolgen kan hebben voor de afvalstromen en, in geval partijen diervoeders die niet aan de gestelde eisen voldoen, verwerkt of vernietigd moeten worden, de belangen van het milieu hierdoor niet geschaad mogen worden.

Het wetsvoorstel laat zich onderverdelen in een aantal verschillende onderdelen en stelsels, met name ingegeven door de Europese regelgeving ter zake.

Naast de begripsomschrijvingen van artikel 1 komt een centrale plaats toe aan de in hoofdstuk II (de artikelen 2–4) neergelegde bepalingen met betrekking tot de hoedanigheid van diervoeders. Algemeen uitgangspunt als neergelegd in artikel 2 is dat diervoeders – waaronder tevens de voedermiddelen en mengvoeders alsmede de huisdiervoeders worden begrepen – gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit moeten zijn en geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier. Het is dan ook verboden om diervoeders te bereiden dan wel in het verkeer te brengen die niet voldoen aan dit uitgangspunt. Uitwerking vindt plaats door de normstelling die bij of krachtens het wetsvoorstel wordt gegeven.

Toevoegingsmiddelen en vervangende voederproteïnen mogen slechts op de markt worden gebracht en in diervoeders worden verwerkt indien zij communautair zijn toegelaten. Aanvragen voor een dergelijke communautaire toelating worden echter in een lidstaat gedaan. Hoofdstuk III van het wetsvoorstel (artikelen 5–9) geeft de op dergelijke producten betrekking hebbende regels. Naast regels aangaande de aanvraagprocedure, waaronder die met betrekking tot de te leveren gegevens en monsters, zullen tevens voorschriften gesteld kunnen worden aan de bereiding, menging en verpakking alsmede aan de te hanteren aanduidingen. Het gebruik van toevoegingsmiddelen is onderworpen aan de bij de toelating gegeven voorschriften. Het handelen in strijd met die voorschriften is verboden. Mocht ondanks de doorlopen toelatingsprocedure blijken dat er gevaar voor mens, dier of het milieu ontstaat dan kan een verbod worden uitgevaardigd of kunnen wijzigingen in de voorschriften worden aangebracht.

Met de in hoofdstuk IV (artikelen 10–15) neergelegde regels wordt de basis gevormd voor de implementatie van de Europese regels over de erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen. Een erkenning of registratie wordt op aanvraag verleend aan degene die verantwoordelijk is voor het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken of afleveren van aangewezen producten. Aan de erkenning of registratie kunnen eisen gesteld worden, die verschillend gesteld kunnen worden naar gelang het product of de te verrichten handelingen. De eisen hebben onder meer betrekking op de lokaliteiten, de inrichting van het productieproces, de betrokken personen en de voorzieningen ten behoeve van de controle op de naleving. Een erkenning of registratie heeft alleen betrekking op de daarin genoemde handelingen, producten en lokaliteiten.

Het wetsvoorstel bevat tevens een regeling met betrekking tot de in- en uitvoer van diervoeders, alsmede toevoegingsmiddelen en voormengsels (hoofdstuk V), bepalingen met betrekking tot het uit te oefenen toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet en te verrichten controles (hoofdstuk VI), alsmede met betrekking tot de te nemen monsters, met inbegrip van de bewaartermijn, en de wijze waarop analyses dienen plaats te vinden (hoofdstuk VII).

Hoofdstuk VIII (artikel 25) biedt de basis voor het heffen van retributies. Verwezen wordt naar paragraaf 11 van deze memorie voor een nadere uiteenzetting hierover.

Indien met betrekking tot de diervoeding niet aan het bepaalde bij of krachtens de wet is voldaan dan wel wordt vermoed dat dit het geval is, zullen bestuurlijke maatregelen kunnen worden opgelegd. De artikelen 26–30 (hoofdstuk IX) bevatten hiervoor de noodzakelijke voorzieningen. Daarbij gaat het om te treffen maatregelen bij controles aan de buitengrens, bij geconstateerde onregelmatigheden met betrekking tot zich hier te lande bevindende producten alsmede om maatregelen die bij een optredende calamiteit kunnen worden getroffen. Tevens is de mogelijkheid tot het toepassen van bestuursdwang in dit hoofdstuk neergelegd.

Voor het overige en voor een nadere toelichting op de in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen moge korthedshalve worden verwezen naar de artikelsgewijze toelichting uit deze memorie van toelichting.

#### *Paragraaf 8. Verhouding met andere wet- en regelgeving*

Kwalitatief goede en gezonde diervoeding draagt bij aan een gezonde veestapel en aan een gezond huisdierenbestand, zoals de Vereniging Landelijke Organisatie DIVEBO in zijn commentaar ten aanzien van huisdieren opmerkt. In dit licht bezien vormt het onderhavige wetsvoorstel een aanvulling op het reeds bestaande stelsel van de dierlijke gezondheidszorg als neergelegd in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (preventie en bestrijding van dierziekten), de Diergeneesmiddelenwet (beoordeling van middelen en eisen aan onder meer bereiders) en de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde (uitoefening diergeneeskunde). Met het complex van deze voorschriften wordt beoogd de dier- en volksgezondheid alsmede de afzet van dierlijke producten door middel van een zo goed mogelijke kwaliteitsbewaking van dierlijke producten en grondstoffen daarvoor te waarborgen. In het navolgende zal op dit complex worden ingegaan.

De bijzondere positie van diervoeder als begin en soms eindpunt van de dierlijke productieketen brengt met zich mee dat ook in een aantal andere wetten bepalingen zijn opgenomen die van belang zijn voor diervoeders, de productie daarvan of voor de diervoeding. Gewezen zij bijvoorbeeld op de regelgeving bij of krachtens de Destructiewet, de Meststoffenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962. In het navolgende wordt ook op die andere regelgeving nader ingegaan.

#### *Gezondheids- en welzijnswet voor dieren*

De Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (GWWD) bevat onder meer bepalingen aangaande de zorg voor de gezondheid en het welzijn van dieren. Daarbij zijn ook bepalingen opgenomen aangaande diervoeders. Zo bevatten de artikelen 6 tot en met 8 en 97 de mogelijkheid tot regelgeving op het gebied van diervoeders ter voorkoming van de verspreiding van smetstoffen en ter voorkoming van schadelijke stoffen in dieren en producten van dierlijke herkomst. Daar de artikelen 6 tot en met 8, voorzover niet betrekking hebbend op voedselafvallen, zich specifiek en in een breder verband richten op de voorkoming van de verspreiding van smetstoffen en derhalve op de voorkoming van het ontstaan van dierziekten, wordt ervoor gekozen de betrokken materie binnen de kaders van de GWWD te blijven reguleren. Anders ligt dit met betrekking tot de regelgeving die op grond van artikel 97 kan worden vastgesteld. De op grond van dat artikel vast te stellen regelgeving aangaande diervoeders ziet in haar algemeenheid op de voorkoming van de aanwezigheid van schadelijke stoffen in dieren en producten van dierlijke oorsprong. Deze materie, die onder meer ziet op de samenstelling en bereiding van diervoeders ter voorkoming van gezondheidsproblemen bij mens en dier, valt rechtstreeks onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel. Artikel 97 van de GWWD kan dan ook vervallen. Dit geldt ook voor artikel 8 voorzover betrekking hebbend op voedselafvallen aangezien tegen het licht

van het onderhavige voorstel van wet genoemde regulering op basis van de GWWD overbodig is geworden. Op grond van bepalingen van het voorstel van wet kunnen immers regelen worden gesteld ten aanzien van het in het verkeer brengen, de opslag, het vervoeren en het vervoederen van bedoelde voedermiddelen. Gelet op de directe relevantie van de samenstelling van deze afvalstoffen voor de diergezondheid en de indirecte, doch daaraan gelieerde, betekenis voor de gezondheid van de mens is ervoor gekozen de betrokken materie te reguleren binnen de kaders van het onderhavige voorstel van wet.

Daarnaast biedt de GWWD de mogelijkheid om uit welzijnsoogpunt regelen te stellen aan de voeding van dieren. Zo kunnen op grond van artikel 38 van de GWWD ten algemene aan de voeding en verzorging regelen worden gesteld en op grond van artikel 45, tweede lid, tweede gedachtenstreefje – in het kader van de huisvestingsvoorschriften – regelen worden gesteld aan de voedervoorzieningen. Zo is bijvoorbeeld in het Varkensbesluit ingevolge artikel 2 voorgeschreven dat varkens ten minste eenmaal per dag gevoederd moeten worden en op grond van artikel 13 bepaald dat aan zeugen zonder biggen enig ruwvoer moet worden verstrekt. Daar het onderhavige wetsvoorstel niet het oog heeft op dergelijke welzijnsaspecten, laat het de genoemde mogelijkheden van de GWWD onverlet.

#### *Diergeneesmiddelenwet*

Onder toevoegingsmiddelen worden die stoffen of preparaten verstaan die worden gebruikt om de eigenschappen van de voeders of de dierlijke producten te verbeteren, te voldoen aan voedingsbehoeften van dieren, de dierlijke productie te verbeteren, bijzondere voedingsdoelen te bereiken, de hinder door dierlijke uitwerpselen te voorkomen of de leefomgeving van de dieren te verbeteren. Sommige toevoegingsmiddelen hebben een geneeskundige werking (therapeutisch of profylactisch) en zijn daarom, ingevolge de Diergeneesmiddelenwet, aan te merken als diergeneesmiddelen, hoewel ze in te kleine hoeveelheden aan het voeder worden toegevoegd om daadwerkelijk als diergeneesmiddel te kunnen worden gebruikt. In het Besluit uitzonderingen registratieregime diergeneesmiddelen zijn de toevoegingsmiddelen dan ook, in hoofdzaak, uitgezonderd van de registratieverplichting van de Diergeneesmiddelenwet. Aan deze uitzondering ligt mede ten grondslag het feit dat voor toevoegingsmiddelen – ook andere dan die met een geneeskundige werking – een afzonderlijk, communautair toelatingsregime geldt ingevolge richtlijn nr. 70/524/EEG waaraan thans nationaal door het Productschap Diervoeder autonoom uitvoering wordt gegeven. Ingevolge het thans in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde stelsel zal het toelatingsregime voor alle toevoegingsmiddelen onder de werking van de onderhavige wet vallen. Derhalve worden de toevoegingsmiddelen van de werking van de Diergeneesmiddelenwet uitgezonderd ingevolge artikel 47 van het onderhavige wetsvoorstel.

Naast het registratieregime kent de Diergeneesmiddelenwet ook een vergunningstelsel voor onder meer bereiders en afleveraars van diergeneesmiddelen, met inbegrip van gemedicineerde voeders. Onder gemedicineerde voeders worden de voeders verstaan waarin ingevolge de Diergeneesmiddelenwet geregistreerde diergeneesmiddelen zijn verwerkt. De Diergeneesmiddelenwet staat het verwerken van diergeneesmiddelen in voeders allereerst uitsluitend toe indien bij de registratie van het middel is aangetoond dat het geschikt is voor verwerking in voeders. Krachtens de Diergeneesmiddelenwet zijn de bepalingen vastgesteld waaraan bij de productie van gemedicineerde voeders moet worden voldaan, waaronder de reeds genoemde vergunningplicht. Op de productie van gemedicineerde voeders is zowel de regelgeving met betrekking tot diergeneesmiddelen als die met betrekking tot diervoeders van toepassing. De



uitwerking van de bepalingen met betrekking tot de productie van gemedicineerde voeders is thans in medebewind opgedragen aan het Productschap Diervoeder.

Bij het bereiden van gemedicineerde voeders staat de omgang met diergeneesmiddelen centraal. De regelgeving met betrekking tot gemedicineerde voeders blijft daarom op de Diergeneesmiddelenwet berusten. Wellicht het in de rede om daar waar ingevolge het onderhavige voorstel wijzigingen optreden in de verantwoordelijkheidsverdeling met het Productschap Diervoeder, de uitvoering van het stelsel met betrekking tot gemedicineerde voeders daarmee in overeenstemming te brengen. Een en ander betekent onder meer dat de uitvoering van het vergunningenstelsel voor bereiders en afleveraars van gemedicineerde voeders in lijn wordt gebracht met de uitvoering van het in hoofdstuk IV van het onderhavige voorstel opgenomen stelsel van erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen in de diervoeding en dat het aan het PDV gegeven medebewind nader aan de uitgangspunten als omschreven in paragraaf 6 zal worden onderworpen.

#### *Landbouwwet*

De Landbouwwet biedt in de artikelen 19 juncto 13 de mogelijkheid om regels te stellen ter uitvoering van verordeningen, richtlijnen, beschikkingen en aanbevelingen van de Europese Economische Gemeenschap, voorzover deze betrekking hebben op het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Van deze mogelijkheid is gebruikt gemaakt om daar waar de regelgeving van het Productschap voor Diervoeder niet kan treden in de inen uitvoer, de Regeling in- en uitvoercontroles diervoeders vast te stellen. De Regeling verbod diermelen in diervoeders, de Regeling gehalte dioxine in vetten en diervoeders en de Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoeders landbouwhuisdieren zijn eveneens op de Landbouwwet gebaseerd. Dergelijke regelgeving zal in de toekomst op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden vastgesteld.

#### *Destructiewet*

De bij of krachtens de Destructiewet gegeven voorschriften strekken veelal ter uitvoering van specifieke Europese regelgeving met betrekking tot de omgang met dierlijke (afval)producten. De Destructiewet ziet op het proces van onschadelijkmaking van dierlijke afvallen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende risico's die aan de onderscheiden materialen zijn verbonden. Laag-risico-materiaal wordt onder andere tot ingrediënten voor diervoeders verwerkt en hoog-risico-materiaal wordt verwerkt tot nuttige producten, die veelal op hun beurt weer in diervoeders worden verwerkt, hetgeen thans in Europees verband, voorzover het diermelen betreft, voor landbouwhuisdieren verboden is. Daarnaast wordt gespecificeerd hoog-risico-materiaal uitgesloten van dergelijke toepassingen. Dit materiaal dient te worden vernietigd door verbranding. Bij diervoeders met bestanddelen van dierlijke oorsprong is het niet altijd gemakkelijk een grens te trekken tussen de onderwerpen die duidelijk behoren bij de door de Destructiewet geregelde onderwerpen en de onderwerpen die vooral betrekking hebben op de productie van en de omgang met diervoeders in het algemeen. Het zal eveneens regelmatig voorkomen dat op voor diervoeder bestemde dierlijke producten beide stelsels van regelgeving van toepassing zijn. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. De regulering in het kader van de Destructiewet van de verwerking van materiaal van dierlijke oorsprong tot ingrediënten voor diervoeders levert onder meer producten waarin dierlijke eiwitten voorkomen. De verdere bestemming van deze producten, waaronder de vervoeding, wordt niet anders dan in haar algemeenheid door de Destructiewet geregeld. Indien de noodzaak bestaat, bijvoorbeeld vanuit overwegingen van diergezondheid, onderscheid te maken in de diersoorten waaraan dergelijke voeders mogen worden vervoederd, zal dit op

basis van het onderhavige wetsvoorstel kunnen geschieden. Zo zal het thans nog op de Landbouwwet gebaseerde verbod om diervoeders, bestemd voor vervoeding aan landbouwhuisdieren, waarin dierlijke eiwitten voorkomen te bereiden, voorhanden of in voorraad te hebben, te be- of verwerken, af te leveren of te vervoederen, op grond van het onderhavige voorstel worden gesteld.

#### *Meststoffenwet*

Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Meststoffenwet kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld aan de kwaliteit van diervoeders. Daarmee gemoeide belangen zijn die van de bevordering van de deugdelijkheid van dierlijke meststoffen en van een doelmatige afvoer daarvan. Met deze brongerichte benadering kunnen derhalve regels worden gesteld aan diervoeders met het oog op de gewenste kwaliteit van mest. Van deze mogelijkheid tot het stellen van regels is tot op heden geen gebruik gemaakt. Zo daartoe nog termen aanwezig zijn, zal dergelijke normstelling op grond van het onderhavige voorstel plaats kunnen vinden. Artikel 3, tweede lid, van de Meststoffenwet kan derhalve vervallen. Artikel 48 van het onderhavige voorstel voorziet hierin.

In het stelsel van regulerende mineralenheffingen (Minas), dat op 1 januari 1998 is ingevoerd, worden ten aanzien van veehouderijbedrijven forfaitaire of verfijnde mineralenheffingen geheven als bedoeld in hoofdstuk IV van de Meststoffenwet. Voor deelname aan het stelsel van verfijnde mineralenheffingen zijn met betrekking tot de afname van diervoeders nadere voorwaarden in de Regeling diervoeders Meststoffenwet vastgelegd. Gelet op het specifieke karakter van deze regeling voor de verfijnde mineralenheffing en de directe relatie met het beleid aangaande meststoffen, brengt het onderhavige wetsvoorstel daarin geen veranderingen. De betrokken regelgeving en uitvoering blijft derhalve op de Meststoffenwet gebaseerd.

#### *Bestrijdingsmiddelenwet 1962*

Naast het toelatingsvereiste met specifieke gebruiksvoorschriften en de mogelijkheid om algemene voorschriften voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen te geven, geeft artikel 5a van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 de mogelijkheid regelen te stellen omtrent de omgang met materiaal waarop bestrijdingsmiddelen zijn toegepast. Zo kunnen onder andere veiligheidstermijnen worden vastgesteld voor het oogsten van met een middel behandelde planten om te voorkomen dat er schadelijke hoeveelheden residuen van dat middel in bijvoorbeeld diervoeders terecht komen. Ook het telen van gewassen op met een bestrijdingsmiddel behandelde grond kan aan regels worden gebonden. Zo werd in 1979 het telen van bepaalde voor menselijke of dierlijke consumptie bestemde gewassen gedurende een bepaalde periode verboden op grond die behandeld werd met aldrin of dieldrin bevattende bestrijdingsmiddelen. Artikel 5a van de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 is in algemene bewoordingen gesteld en ziet niet specifiek op diervoeders, reden waarom dat artikel gehandhaafd wordt. Voorzover de noodzaak bestaat om bepaalde met bestrijdingsmiddelen behandelde gewassen van gebruik voor de vervoeding aan vee uit te sluiten zal dit echter op grond van de onderhavige wet kunnen geschieden.

#### *Regelgeving Productschap Diervoeder*

Door het Productschap Diervoeder (PDV; voorheen Produktschap voor Veevoeder) is, mede ter uitvoering van de in paragraaf 4 genoemde Europese regelgeving, via verordeningen een groot aantal voorschriften aangaande de bereiding en verhandeling van diervoeders vastgesteld. Met de Verordening PDV diervoeders 1998 (VoBo 1998, nrs 23 en 24) heeft het productschap een integrale verordening op het gebied van de dier-

voeding vastgesteld. Deze verordening, die de hoofdregels van de op diervoeding betrekking hebbende voorschriften bevat, verving een groot aantal afzonderlijke bijzondere verordeningen. Verordening PDV diervoeders 1998 voorziet in het erkenningen- en registratieregime voor bereiders van en handelaren in bepaalde producten, voorschriften aangaande de handel in en etikettering van voedermiddelen, voormengsels en mengvoeders, toelatingsvereisten en overige regels voor de verhandeling van toevoegingsmiddelen en bijzondere stikstofhoudende producten en bepalingen met betrekking tot ongewenste stoffen en producten. Deze elementen van de verordening worden thans in het onderhavige wetsvoorstel neergelegd.

In het kader van de uitvoering van het op de Diergeneesmiddelenwet gebaseerde stelsel voor gemedicineerde voeders heeft het PDV in medebewind de Verordening Vvr gemedicineerd voeder 1993 vastgesteld. In deze verordening wordt het vergunningvereiste voor bereiders en handelaren verder uitgewerkt en de etikettering nader geregeld.

In het kader van de op de Meststoffenwet gebaseerde MINAS-regeling heeft het PDV bij Verordening Vvr erkenningsregeling MINAS leveranciers diervoeders 1997 nadere uitwerking aan de bedoelde erkenningsregeling gegeven en voorschriften aangaande de etikettering van de voeders gesteld.

Voor huisdiervoeders heeft het PDV een afzonderlijke autonome regeling getroffen bij Verordening Vvr hygiënische productie en handel huisdiervoeders 1998. Hierin is een vergunningvereiste voor de bereiding en verhandeling van dergelijke voeders neergelegd.

Bovengenoemde verordeningen zijn algemeen verbindend voor de ondernemingen werkzaam in de diervoedersector.

Het PDV heeft daarnaast ook een aantal autonome vrijwillige kwaliteitsregelingen in het leven geroepen, met name indien betrokkenen een bepaalde kwaliteit jegens afnemers willen garanderen. Voorbeelden zijn de voorschriften voor diervoeders voor de productie van varkensvlees volgens Japanstandaard en de regeling voor leveranciers van voeders voor scharrelkippen en voor graskippen. De belangrijkste regeling is echter de Verordening Vvr erkenningsregeling GMP diervoedersector 1992, die zal worden vervangen door de Verordening PDV Erkenningsregeling GMP diervoedersector 2000. De GMP-regeling diervoedersector is een vrijwillige regeling voor bedrijven in de diervoedersector die werken volgens het (kwaliteits)systeem van Good Manufacturing-/managing Practice (GMP) voor deze sector. Het doel van de regeling is producten en diensten voort te brengen, op een wijze die in hoge mate waarborgt dat leveranciers en toeleveranciers van deze producten en diensten voldoen aan de uit verschillende hoofde gestelde basiskwaliteits-eisen voor diervoeders alsmede aan de eisen die de afnemer stelt in het kader van deelname aan kwaliteitsregelingen in de sectoren vee, vlees, eieren en zuivel.

#### *Paragraaf 9. Europese aspecten*

De dierlijke productie en de veeteelt nemen in het gemeenschappelijke landbouwbeleid een belangrijke plaats in. De resultaten van de dierlijke productie en de veeteelt hangen in vergaande mate mede af van het gebruik van geschikte diervoeders van goede kwaliteit. Naar mate de Europese integratie steeds meer vorderde, ging de communautaire belangstelling uit naar die sectoren die nog gekenmerkt werden door distorsies en andere handelsbelemmeringen. Met name bij diervoeding was hiervan, mede ingegeven door de met diervoeder gemoeide belangen, zoals weergegeven in paragraaf 2 van het onderhavige hoofdstuk, sprake. Ter bescherming van de volks- en diergezondheid hadden de lidstaten zelf reeds diverse voorschriften vastgesteld betreffende de productie, het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders. De

Commissie van de Europese Gemeenschappen constateerde dat de diervoederregelgeving in de lidstaten op belangrijke punten van elkaar afweek en daardoor rechtstreeks invloed uitoefende op de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke markt. De Commissie van de Europese Gemeenschappen concludeerde dan ook dat harmonisatie geboden was. In 1970 werd een belangrijke aanzet tot die harmonisatie gegeven door de instelling van een Permanent Comité voor veevoerders en werden de eerste harmoniserende bepalingen vastgesteld, waarvoor verwezen zij naar paragraaf 4 van het onderhavige hoofdstuk. Deze werden gevolgd door talloze richtlijnen en beschikkingen die vele aspecten van de diervoeding betroffen. Mede naar aanleiding van voortschrijdende technieken en inzichten is de communautaire diervoederregelgeving nog steeds aan uitbreiding en wijzigingen onderhevig, zoals eveneens uit paragraaf 4 van het onderhavige hoofdstuk blijkt. De communautaire diervoederregelgeving laat zich dan ook kenmerken door een grote mate van harmonisatie. Slechts daar waar in die regelgeving minimumeisen zijn getroffen of op andere wijze expliciet aan de lidstaten ruimte wordt geboden voor nadere regelgeving, zoals dat het geval is met vrijwaringsmaatregelen, bestaat er ruimte voor nationale bepalingen. Dat geldt uiteraard ook voor die aspecten waarvoor nog geen communautaire voorzieningen zijn getroffen en EU-regelgeving ontbreekt.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt de basis voor de implementatie van de Europese regelgeving ter zake van diervoeders. Worden aanvullende nationale maatregelen overwogen, dan zal met de Europese kaders rekening dienen te worden gehouden. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

Bij gebruikmaking van de bevoegdheid tot het treffen van nationale voorschriften dient zowel het primaire als het secundaire gemeenschapsrecht in acht te worden genomen. Het EG-Verdrag beschouwt het vrije verkeer van goederen als één van de grondslagen van de Gemeenschap. Voor de realisering daarvan wordt in genoemd verdrag in de artikelen 23, 25, 28 en 29 met betrekking tot tarifaire en non-tarifaire belemmeringen voorzien in een aantal verbodsbepalingen. De Europese gemeenschap is gegrondvest op een douane-unie. Een gevolg daarvan is dat het vrije verkeer van goederen niet alleen betrekking heeft op producten die hun oorsprong vinden in een van de lidstaten, maar ook op producten die afkomstig zijn uit derde landen en in één van de lidstaten rechtmatig in het verkeer zijn gebracht. Dergelijke producten zijn dan gelijkgesteld met producten van oorsprong uit de Europese Unie. Bijgevolg gelden de verbodsbepalingen inzake tarifaire en non-tarifaire belemmeringen ook ten aanzien van deze producten. Het Hof van Justitie heeft in talloze uitspraken nadere invulling aan bovengenoemde bepalingen gegeven. Wanneer nationale maatregelen worden getroffen dient ook acht te worden geslagen op deze jurisprudentie.

Voorkomen dient te worden dat in- en uitvoerrechten worden opgelegd alsmede heffingen van gelijke werking als douanerechten, die door het Hof zijn uitgelegd als : «eenzijdige opgelegde geldelijke lasten die wegens grensoverschrijding op nationale of buitenlandse goederen worden geheven, zelfs wanneer deze lasten niet ten behoeve van de Staat worden geheven, geen enkele discriminerende of beschermende werking hebben en al concurreert het belaste product niet met enige nationale productie» (Zaak Marimex, C 29/72). Op het verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten bestaan drie uitzonderingen. Zo mogen retributies, heffingen die hun grondslag vinden in het gemeenschapsrecht zelf alsmede heffingen die deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belasting wel worden opgelegd.

Eveneens mogen geen non-tarifaire handelsbelemmeringen, zoals kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking worden getroffen. Deze verboden hebben een open karakter: zo is het begrip «maatregel van gelijke werking» en daarmee de reikwijdte van deze verboden nog steeds voorwerp van interpretatie door het Hof van Justitie waarbij het Hof verschillen hanteert ten aanzien van de in- en uitvoer. Het Hof definieert een maatregel van gelijke werking als een invoerbeperking als: «elke handelsregeling die de intracommunautaire handel, al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren» (Dassonville, zaak 8/74). Daaronder vallen ook maatregelen die zowel betrekking hebben op ingevoerde als op nationale producten (Cassis de Dijon, zaak 120/78). De Dassonville-formule geldt onverkort voor niet-discriminerende producteisen, zoals voorschriften die betrekking hebben op benaming, vorm, afmeting, gewicht, samenstelling, aanbieding ter verkoop, etikettering, verpakking. Eventuele nationale keurmerken, productie-, fabricage-, veiligheids-, prijs- en milieuvoorschriften dienen dan ook aan het bovenstaande te worden getoetst. Nationale bepalingen die verkoopmodaliteiten aan banden leggen of verbieden worden echter niet aangemerkt als een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking mits zij van toepassing zijn op alle marktdeelnemers en dezelfde invloed hebben op de verhandeling van nationale producten en op die van andere lidstaten (Keck-arrest, zaken C267/91 en C268/91).

Van een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve uitvoerbeperking is sprake wanneer een nationale maatregel een beperking van het uitgaande goederenverkeer ten doel of tot gevolg heeft waardoor de nationale markt of productie ten koste van de productie of handel van andere lidstaten een voordeel geniet (arrest Groeneveld, zaak 15/79). Op grond van deze rechtspraak kunnen lidstaten anders dan dat het geval is ten aanzien van de invoer niet-discriminerende maatregelen treffen die de uitvoer belemmeren, voorzover zij geen betrekking hebben op een terrein dat door een gemeenschappelijke marktordening wordt bestreken waarvoor de Dassonville-formule geldt (Vriend, zaak 94/79).

Op grond van artikel 30 EG-Verdrag kunnen echter maatregelen (van gelijke werking) worden getroffen ter bescherming van de openbare zedelijkheid, orde of veiligheid, de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek historisch en archeologisch bezit of de industriële en commerciële eigendom mits zij geen middel tot willekeurige discriminatie zijn en geen verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten inhouden. Wel dienen de maatregelen noodzakelijk en proportioneel te zijn. Bij het ontbreken van harmonisatie kan er voorts spanning ontstaan tussen het beginsel van het vrij verkeer van goederen en legitieme nationale belangen die niet door artikel 30 EG-Verdrag worden bestreken. Het Hof van Justitie heeft dan ook bepaald dat belemmeringen van het intracommunautaire verkeer als gevolg van dispariteiten van nationale regelingen moeten worden aanvaard, voorzover dringende behoeften onder meer verband houdende met de doeltreffendheid der fiscale controles, de bescherming van de consument, de volksgezondheid, het milieu en de eerlijkheid der handelstransacties ze noodzakelijk maken (Cassis de Dijon-arrest). De maatregelen dienen wel noodzakelijk en evenredig te zijn. Deze bepaling en de invulling die het Hof van Justitie eraan heeft gegeven biedt de overheid voorzover het een terrein betreft waar volledige harmonisatie ontbreekt mogelijkheden tot regulering.

Op grond van een aantal diervoederrichtlijnen kunnen lidstaten ter bescherming van de daarin genoemde belangen, zoals de bescherming van de volks- en diergezondheid of het milieu, vrijwaringsbepalingen treffen. Zij hebben een unilateraal en voorlopig karakter en worden in het

kader van het Permanent Comité voor diervoeders beoordeeld en eventueel, afhankelijk van die beoordeling, overgenomen in communautaire regelgeving. Lidstaten zijn met het oog hierop verplicht maatregelen die in het kader van de vrijwaring worden getroffen onverwijld te melden aan de Commissie van de Europese gemeenschappen ten einde de betreffende maatregelen voor bovengenoemd comité te agenderen. Met het treffen van vrijwaringsmaatregelen kan uitvoering worden gegeven aan het voorzorgbeginsel, zoals dat beschreven wordt in paragraaf vijf van het onderhavige hoofdstuk. Ook maatregelen die uit preventieve overwegingen wenselijk zijn, kunnen daarop worden gebaseerd. In dat geval is, anders dan wanneer men uit voorzorg handelt, het verband tussen oorzaak en gevolg bekend en wordt met de vrijwaringsmaatregelen voorkomen dat het bekende gevolg optreedt. Vrijwaringsmaatregelen, ongeacht of zij door het voorzorgbeginsel dan wel louter uit preventie worden ingegeven, dienen met het oog op de beoordeling ervan in communautair verband goed onderbouwd te zijn. Op grond van richtlijn nr. 1999/29/EG inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding kunnen lidstaten wanneer op grond van nieuwe gegevens of op grond van een nieuwe beoordeling van bestaande gegevens wordt geconstateerd dat een in de bijlagen bij die richtlijn vastgesteld maximumgehalte of een niet in die bijlagen genoemde stof of product gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of dier of milieu, voorlopig dit gehalte verlagen, een maximumgehalte vaststellen of de aanwezigheid van de stof of het product in diervoeders of voedermiddelen verbieden. Richtlijnen nrs. 70/524/EEG en 82/471/EEG kennen vergelijkbare vrijwaringsmogelijkheden met betrekking tot toevoegingsmiddelen respectievelijk bepaalde in diervoeding gebruikte producten. Eveneens kunnen ter uitvoering van richtlijn nr. 1995/53/EG tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding vrijwaringsmaatregelen worden getroffen wanneer zich op het grondgebied van een derde land problemen voordoen die een gevaar kunnen vormen voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Deze maatregelen kunnen de schorsing inhouden van de invoer van diervoeders of van producten die in diervoeders worden verwerkt. Tevens kunnen aan de invoer nadere voorwaarden worden gesteld.

Wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid de in de communautaire diervoederregelgeving voorziene minimumeisen aan te vullen met additionele eisen of aspecten die nog niet door de communautaire regelgeving worden bestreken te reguleren, dienen vaak ook bepaalde procedurele aspecten in acht te worden genomen. Gewezen zij op de verplichting ontwerp technische voorschriften in het kader van richtlijn nr. 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften te notificeren aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Onder «technisch voorschrift», dat ruim dient te worden uitgelegd, wordt verstaan: een technische specificatie of andere eis met betrekking tot de verhandeling of het gebruik van een product, alsmede de bepalingen waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product wordt verboden. Diervoeders en de daarin voorkomende grondstoffen en producten vallen onder het begrip «product» van de bovengenoemde richtlijn. Daaronder worden alle producten verstaan die industrieel worden vervaardigd en alle landbouw- en visserijproducten. Achtergrond van deze verplichting is het opheffen of beperken van belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen die uit nationale technische voorschriften kunnen voortvloeien. De lidstaten moeten na de mededeling aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen minimaal drie maanden wachten met de vaststelling van de betrokken regelgeving. In deze zogeheten «standstill-periode» hebben zowel de Commissie van de Europese Gemeenschappen als de lidstaten de gelegenheid om met het oog op de goede werking van de interne

markt op het ontwerp te reageren. Indien zij een uitgebreide gemotiveerde mening ten aanzien van het ontwerp uitbrengen wordt de standstill-periode met drie maanden verlengd. Ook in het kader van de Wereld Handelsorganisatie bestaat eveneens met het doel onnodige handelsbelemmeringen te voorkomen de verplichting om ontwerp technische voorschriften te notificeren. Indien sprake is van een sanitaire of fytosanitaire maatregel die nodig is ter bescherming van het leven of de gezondheid van mens, dier en plant dient de maatregel te worden aangemeld op grond van de SPS-overeenkomst (Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures) waarvoor een standstill-termijn geldt van vijfenveertig dagen. Deze standstill-termijn vangt overigens pas aan nadat de communautaire standstill-termijn is verstreken.

Met het in de onderhavige paragraaf geschetste kader zal telkenmale rekening worden gehouden bij de voornemens tot het treffen van maatregelen in regelgevende zin.

#### *Paragraaf 10. Handhaving en controle*

##### *a. Inleiding*

Adequate handhaving van wet- en regelgeving is van essentiële betekenis voor het daadwerkelijk realiseren van de met die wetten regelgeving beoogde doelstellingen van overheidsbeleid. Het betreft niet alleen de handhaving van de normen van het commune strafrecht, maar met name ook de normen die vastliggen in de zogenoemde beleidsinstrumentele wet- en regelgeving. Tot deze laatste categorie behoort ook het stelsel van het onderhavige wetsvoorstel. Met name sinds het begin van de jaren negentig zijn op tal van terreinen van overheidsbeleid analyses gemaakt en maatregelen getroffen en aangekondigd ter versterking van de rechtshandhaving.

De hoofdlijnen van de analyses en voorgestelde maatregelen op het terrein van de rechtshandhaving liggen bijvoorbeeld vast in de volgende, nog onverkort actueel zijnde stukken: «Met vaste hand» (nota inzake rechtshandhaving) (Kamerstukken 1990/91, 22 045, nrs. 1–2), «Bestuurlijke boeten» (kabinetsstandpunt betreffende het advies van de toenmalige Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten «Handhaving door bestuurlijke boeten») (Kamerstukken II 1993/94, 23 400, nr. 48) en «In juiste verhouding» (kabinetsstandpunt betreffende het rapport van de Commissie Korthals Altes «Het Recht Ten Uitvoer Gelegd») (Kamerstukken II 1995/96, 24 802, nr. 2). Voorts kan nog worden gewezen op het begin 1998 verschenen rapport van de door het vorige kabinet ingestelde Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving waarop het kabinet bij brief van 18 april 2000 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft gereageerd door de aanbieding van het Kabinetsstandpunt inzake «Handhaven op Niveau». (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67). Ook de voornoemde regeringsnota's en de recentere studie van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving in beschouwing nemend, is in dit verband één van de belangrijkste thema's het vinden van het juiste evenwicht tussen handhaving door middel van de inzet van het strafrechtelijke instrumentarium en de inzet van andere handhavinginstrumenten. Bij deze laatste categorie kan onder meer worden gedacht aan mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving. Geconstateerd kan worden dat bij de handhaving van beleidsinstrumentele regelgeving nog steeds een betrekkelijk zwaar beroep wordt gedaan op de toepassing van het strafrecht. De druk op de totale capaciteit van het strafrechtelijk apparaat is hierdoor groot, zeker gezien in het licht van de nog steeds stijgende vraag naar handhaving van de commune regels van het Wetboek van Strafrecht (de commune criminaliteit). Het huidige kabinet deelt het in de bovenvermelde nota's neergelegde beginsel inhoudende dat toepassing van het strafrecht geen automatisme

mag zijn, maar dat eerst wordt nagegaan of het, gelet op onder meer de aard en ernst van de normschending niet is aangewezen om over te gaan tot vormen van bijvoorbeeld bestuursrechtelijke handhaving. Dit betekent dus dat waar mogelijk, de handhaving door het betrokken bestuursorgaan zélf moet plaatsvinden; strafrechtelijke handhaving moet worden beperkt tot de terreinen waarop deze niet kan worden gemist.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het licht van het voorgaande dan ook in een mix van handhavinginstrumenten. Naast strafrechtelijke handhavingmogelijkheden biedt het voorstel bestuurlijke handhavingmogelijkheden.

#### *b. Strafrechtelijke handhaving*

Via strafbaarstelling door overtreding van de bij of krachtens het voorstel vast te stellen voorschriften onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten te brengen is de strafrechtelijke handhaving in het voorstel in artikel 43 voorzien. Met de opsporing van strafbare feiten zullen worden aangewezen de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (AID) en de ambtenaren van de Dienst der douane en accijnzen in verband met overtredingen die in het kader van de in- en uitvoer uit respectievelijk naar derde landen worden begaan. Met het oog op de volksgezondheidsbelangen zullen ook ambtenaren van de Keuringsdienst van Waren van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport worden aangewezen.

#### *c. Bestuurlijke handhaving*

De wet voorziet in verschillende situaties in de mogelijkheid van vormen van bestuursrechtelijke handhaving. Gewezen zij hier op de mogelijkheden van de minister om maatregelen te treffen indien er niet voldaan wordt aan het bepaalde bij of krachtens deze wet of daar een vermoeden van bestaat. De maatregelen die getroffen kunnen worden zijn verdeeld in verboden en geboden, zowel ten algemene als per individuele partij(en). Er kan onder meer verboden worden dat de producten vervoerd, be- of verwerkt of in het verkeer gebracht worden dan wel vervoerd aan dieren. Een verplichting kan bijvoorbeeld worden opgelegd met betrekking tot het vernietigen of uit de handel nemen van de producten, het eventueel centraal opslaan en het terugzenden naar het land van oorsprong.

Naast bovengenoemde maatregelen is er ook een mogelijkheid opgesteld voor de minister om maatregelen te treffen indien dieren door middel van vervoeding of drenking aan te wijzen schadelijke stoffen hebben opgenomen of daar een vermoeden van bestaat. Met betrekking tot die dieren alsmede de daarvan afkomstige producten kan een aantal maatregelen worden getroffen, zoals het ophokken, opstallen of op één plaats houden van de betreffende dieren.

Daarnaast kan ingevolge artikel 30 worden overgegaan tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens de wet gestelde verplichtingen. De toepassing van bestuursdwang wordt met name bepaald door afdeling 5.3 van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 5.21 van die wet wordt bestuursdwang als volgt gedefinieerd: het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan. De vooromschreven mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving sluiten aan bij de aan het begin van deze paragraaf geschetste ontwikkelingen inzake andere handhavingvormen dan het strafrecht. Met de bestuurlijke handhaving zullen de ambtenaren van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Algemene Inspectiedienst (AID) zijn belast.



#### *d. Controles*

Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet zullen naast de met de opsporing van strafbare feiten aangewezen diensten tevens ambtenaren van de RVV worden aangewezen.

De controles zullen worden uitgevoerd overeenkomstig het bepaalde bij richtlijn nr. 95/53/EG van de Raad van 25 oktober 1995 tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding (PbEG L 265). Ingevolge deze richtlijn dienen controles te worden uitgevoerd op de invoer in de EU, op het handelsverkeer binnen de EU en op de primaire bedrijven.

De invoercontroles zullen door de RVV aan de buitengrens van de EU worden uitgevoerd en kunnen bestaan uit een overeenstemming-, een documenten- en een fysieke controle. Ambtenaren van de Dienst der douane en accijnzen zullen de ambtenaren van de RVV bijstaan en zorgdragen voor de controles op de bij de partijen gevoegde documenten. De analyses van de monstername die in het kader van de fysieke controles kunnen plaatsvinden zullen door verschillende laboratoria worden geanalyseerd.

Wat de controles op het handelsverkeer binnen de EU en de Nederlandse verhandeling betreft, ligt het zwaartepunt bij de oorsprong van de producten. De RVV en AID zullen door middel van steekproefsgewijze fysieke controles, overeenstemmingscontroles alsmede andere visuele inspecties en administratieve controles er op toe zien dat de productie en verhandeling voldoen aan de bij of krachtens het wetsvoorstel vastgestelde voorschriften. De controles bestrijken alle stadia van de productie, de tussenstadia die aan het in het verkeer brengen voorafgaan, het in het verkeer brengen zelf, het voorhanden en in voorraad hebben alsmede het gebruik van de producten. De controles worden zonder kennisgeving vooraf uitgevoerd. De controles hebben ook betrekking op het gebruik van verboden (grond)stoffen in diervoeding. Tevens wordt gecontroleerd of de inrichting en de administratie van diervoederfabrieken en handelaren voldoen aan de daarvoor gestelde vereisten. Daarnaast kunnen op de plaats van bestemming steekproefsgewijze controles plaatsvinden. Indien daartoe aanwijzingen zijn dat de regelgeving wordt overtreden, vinden gerichte controles plaats. Dit kan bijvoorbeeld ook tijdens het vervoer van de producten plaats vinden. Ook primaire bedrijven worden onderworpen aan de bovenvermelde controles.

Een instrument dat ten dienste zal staan van de bovenvermelde controles is het in het kader van de EU ontwikkelde snelle waarschuwingssysteem, het Rapid Alert Systeem (RAS), dat in het kader van de acties voorzien in het Witboek Voedselveiligheid zal worden uitgebreid tot het terrein van de diervoeders. Via het RAS worden thans gevaren en risico's verband houdende met onder meer besmettelijke dierziekten en zoönosen voor de dier- en volksgezondheid aan de Europese Commissie gemeld alsmede de beheersmaatregelen die de meldende lidstaat heeft getroffen. De Europese Commissie licht vervolgens de overige lidstaten in over de situatie en de eventueel genomen maatregelen. Indien de bovenvermelde uitbreiding is gerealiseerd zullen alle gevaren en risico's voor de dier- en volksgezondheid naar aanleiding van geconstateerde normoverschrijdingen die verband houden met diervoeders en diervoedergrondstoffen binnen de EU in een vroegtijdig stadium aan de toezichthoudende diensten van de lidstaten worden gesignaleerd. Op deze wijze kan pro-actief worden ingespeeld op gesignaleerde potentiële gevaren en risico's.

Daarnaast is in het kader van het Witboek voedselveiligheid voorzien in een koppeling van diverse Early Warning Systemen zodat een geïnte-

greerde verzameling van diverse aan de voedselveiligheid gerelateerde gegevens tot stand zal worden gebracht. Wanneer een zodanige integratie van informatiesystemen tot stand is gebracht, zal ook daarvan door de bovenvermelde diensten in het kader van controles en toezicht gebruik worden gemaakt.

### *Paragraaf 11. Retributies*

Sinds begin jaren '90 geldt het uitgangspunt van het kabinetsbeleid dat zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening moeten worden gebracht voor door de rijksoverheid aan derden geleverde prestaties (Kamerstukken II 1990/91, 21 481, nr. 53). Een dergelijke doorberekening strookt ook met het – in het kader van de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit door een interdepartementale werkgroep uitgebrachte – rapport «Maat houden : een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten». Dit rapport vormt een leidraad voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten. Bij brief van 19 juli 1996 van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer heeft de regering te kennen gegeven de door de werkgroep in het rapport «Maat houden» geformuleerde uitgangspunten en aanbevelingen over te nemen (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22). Door de werkgroep zijn uitgangspunten geformuleerd ter beantwoording van de vraag of en in hoeverre handhavingskosten kunnen worden doorberekend. In dat kader zijn de activiteiten die de overheid ten behoeve van de naleving van wet- en regelgeving verricht onderscheiden in vier categorieën:

- toelating: het door de overheid toetsen of bedrijven en burgers voldoen aan gestelde eisen, het eventueel geven van extra voorschriften en het verlenen van toestemming voordat zij tot het starten en verrichten van bepaalde handelingen over mogen gaan;
- post-toelating: periodieke verlenging van toelating of een vooraf aangekondigde en vastgelegde controle of nog steeds aan de toelatingseisen wordt voldaan;
- preventieve handhaving: steekproefsgewijze of niet aangekondigde toezichtsactiviteiten gericht op naleving en voorkoming van overtredingen;
- repressieve handhaving: overheidsactiviteit gebaseerd op redelijk vermoeden van strafbare feiten of overtreding van een bestuursrechtelijke norm.

De werkgroep heeft voor deze categorieën een analytisch kader ontwikkeld voor de besluitvorming over het doorberekenen van handhavingskosten. Daarbij wordt als algemeen uitgangspunt gehanteerd dat de handhaving van wet- en regelgeving in beginsel uit de algemene middelen wordt gefinancierd, terwijl de met toelating en post-toelating verband houdende kosten in beginsel worden doorberekend. Dit onderscheid vloeit voort uit het specifieke karakter van toelating en post-toelating, waarbij sprake is van een individueel toerekenbaar profijt of voordeel dat eruit bestaat dat betrokkene bepaalde handelingen mag verrichten die voor anderen verboden zijn dan wel gedrag mag nalaten dat voor anderen verplicht is gesteld. De door de overheid verrichte activiteiten in het kader van preventieve en repressieve handhaving zijn in de regel niet individueel toerekenbaar en leveren geen individueel voordeel op. Van het algemene uitgangspunt kan in bijzondere gevallen worden afgeweken. Daarvan zal in ieder geval sprake zijn indien uit hoofde van communautaire beginselen en regelgeving de doorberekening van de kosten verplicht is, of wanneer deze doorberekening uit dien hoofde niet is toegelaten.

Op grond van de hierboven geschetste categorie-indeling vallen de keuringswerkzaamheden, die op basis van het voorstel van wet worden

verricht, onder de categorie toelating en bestaat er derhalve aanleiding tot de doorberekening van de keuringen en andere controles. Hetzelfde geldt voor de toelating van producten, onderzoeken en proefnemingen en voor de registratie of erkenning van ondernemingen. Het betreffen werkzaamheden die worden uitgevoerd om te bezien of de betreffende producten, onderzoeken, proefnemingen en ondernemingen voldoen aan de bij of krachtens het voorstel van wet gestelde eisen en, wanneer daarvan sprake is, in het verlenen van een toestemming in de vorm van een toelating, registratie of erkenning, op grond waarvan de betreffende ondernemingen tot het verrichten van bepaalde handelingen gerechtigd zijn. De werkzaamheden die verband houden met de instandhouding van een reeds verleende toelating, erkenning of registratie vallen onder de categorie post-toelating. Het gaat om administratieve handelingen dan wel onderzoeken ter plaatse, teneinde vast te stellen of de toegelaten partij respectievelijk erkende of geregistreeerde onderneming nog steeds tot een dergelijke toelating respectievelijk erkenning of registratie gerechtigd is. Tegenover deze door de overheid verrichte werkzaamheden en verleende diensten, staat immers een individueel aanwijsbaar voordeel voor de betrokken derden.

In artikel 104 van de Grondwet is bepaald dat belastingen van het Rijk worden geheven uit kracht van wet en dat andere heffingen van het Rijk bij de wet worden geregeld. Het onderscheid tussen «belastingen» en «andere heffingen» is van belang, nu de term «uit kracht van wet» minder vergaande delegatie toelaat dan de term «bij de wet». Ten aanzien van belastingen komt de aan de dag te leggen terughoudendheid tot uitdrukking in het destijds door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanvaarde amendement Van Rooyen c.s., dat ten grondslag heeft gelegen aan het in artikel 104 van de Grondwet gemaakte onderscheid tussen «belastingen» en «andere heffingen». In dit amendement wordt uitgesproken dat delegatie aan de regering ongewenst is ten aanzien van de elementen van het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt echter ook ten aanzien van «andere heffingen» de plicht tot terughoudendheid; hoewel in de parlementaire geschiedenis wordt erkend dat in de praktijk de noodzaak om te delegeren zich bij heffingen meer voordoet dan bij belastingen, volgt uit de parlementaire geschiedenis dat de wetgever ook bij heffingen de essentialia zoveel mogelijk in de wet zelf moet vastleggen (Kamerstukken I 1980/81, 15 575, nr. 20, blz. 3).

In artikel 25 van het voorstel van wet is vastgelegd voor welke werkzaamheden de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, overeenkomstig een door hem vastgesteld tarief, een vergoeding van kosten kan heffen; daarmee is voldaan aan het in artikel 104 van de Grondwet neergelegde vereiste dat «andere heffingen» van het Rijk bij de wet worden geregeld. Er zij op gewezen dat het niveau van het tarief wordt vastgesteld op het niveau van ministeriële regeling. Het uitgangspunt van de regering dat zoveel mogelijk kostendekkende tarieven in rekening moeten worden gebracht vereist een instrument waarmee wijzigingen van de hoogte van de tarieven snel kunnen worden doorgevoerd. Gelet hierop wordt het tarief vastgesteld bij ministeriële regeling. Snelle aanpassing van het tarief aan gewijzigde omstandigheden is derhalve mogelijk. De tarieven kunnen bijvoorbeeld door loon- en prijsontwikkelingen – welke direct van invloed zijn op de kosten die bij het verrichten van werkzaamheden voor derden worden gemaakt – onvoldoende hoog, of omgekeerd, juist onnodig hoog blijken te zijn. Flexibiliteit mag echter niet ten koste gaan van de kenbaarheid en de rechtszekerheid: met betrekking tot de hoogte van de vast te stellen tarieven en de door te berekenen kostencomponenten gelden vastomlijnde en inhoudelijke kaders. Zoals reeds aangegeven heeft de regering de Tweede Kamer der Staten-Generaal medege-

deeld zich te kunnen vinden in de uitgangspunten van het MDW-rapport «Maat houden». Ingevolge deze uitgangspunten moet bij doorberekening van kosten van (post-) toelatingsactiviteiten duidelijk gemaakt kunnen worden welke kosten worden gemaakt en welke worden doorberekend. Voorts mag de vergoeding in beginsel de werkelijke kosten niet overschrijden en moet er een direct verband zijn tussen de gemaakte kosten en de te betalen vergoeding. Een richtsnoer bij de berekening van de afzonderlijke kostencomponenten wordt gevonden in de «tarievenhandleiding» van de Directie Accountancy Rijksoverheid van het Ministerie van Financiën.

Naast de nationale richtsnoeren dient er bij de vaststelling van tarieven rekening te worden gehouden met kaders die voortvloeien uit het Europese recht. Zowel voor geharmoniseerde als voor niet geharmoniseerde tarieven geldt ingevolge richtlijn nr. 85/73/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 januari 1985 inzake de financiering van de keuringen en veterinaire controles zoals bedoeld in de Richtlijnen 89/662/EEG, 90/425/EEG en 91/496/EEG (PbEG L 162) dat de totale opbrengsten die met tarifiering worden behaald, niet uitkomen boven de voor de werkzaamheden werkelijk gemaakte kosten. Voor wat betreft de kostencomponenten bepaalt genoemde richtlijn dat tarifiering de loonkosten en de sociale premies van de keuringsdienst moet dekken, alsmede de administratiekosten die in het kader van de uitvoering van de werkzaamheden worden gemaakt.

Het in de richtlijn vastgelegde uitgangspunt dat opbrengsten niet meer mogen bedragen dan de voor de werkzaamheden werkelijk gemaakte kosten, wordt ondersteund in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen.

De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is ook van belang voor het antwoord op de vraag in hoeverre het opleggen van tarieven op grond van het communautaire recht geoorloofd is. De mogelijkheden om voor bepaalde werkzaamheden tarieven vast te stellen worden niet uitsluitend nationaal, doch ook communautair-rechtelijk bepaald. Voorzover tarifiering ingevolge het communautaire recht dwingend is voorgeschreven, zal er geen sprake zijn van verstoring van de interne markt of de eerlijke mededinging. Nadere toetsing aan het Europese recht is dan niet aan de orde. Een dergelijke toetsing is wel relevant bij het opleggen van niet-communautair voorgeschreven tarieven. Artikel 25 EG-Verdrag verbiedt de invoer van nieuwe in- en uitvoerheffingen of heffingen van gelijke werking. Als heffing van gelijke werking wordt beschouwd iedere wegens grensoverschrijding tussen lidstaten eenzijdig opgelegde geldelijke last op nationale of buitenlandse goederen. Uit de jurisprudentie volgt echter dat heffingen voor keuringen en controles die krachtens communautaire voorschriften op uniforme wijze dienen te worden verricht en die ertoe strekken het tussenstaatse handelsverkeer te vergemakkelijken en in het algemeen belang van de Gemeenschap zijn voorgeschreven wel zijn geoorloofd, mits de heffingen de werkelijke kosten van de voorgeschreven keuringen of controles niet overschrijden (zaak 46/76, Bauhuis, zaak 18/87 Commissie/Duitsland). Ook heffingen die aangemerkt kunnen worden als retributies zijn toelaatbaar, mits ook dan de heffingen de werkelijke kosten van de keuringen of controles niet overschrijden en er een redelijke verhouding bestaat tussen de heffingen en de verleende diensten (zaak 89/76, Fytosanitaire keuringen II). Van een retributie, zoals hiervoor bedoeld, is overigens slechts sprake indien de verleende dienst een bijzonder en individualiseerbaar voordeel betreft, dat door de overheid wordt toegekend aan de deelnemer in het economische verkeer.

Het opleggen van niet-geharmoniseerde tarieven die niet onder de reikwijdte van de hiervoor bedoelde excepties vallen, is eveneens toegestaan,

mits desbetreffende tarieven – in de zin van artikel 90 EG-Verdrag – deel uitmaken van een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen dat gelijkelijk geldt voor ingevoerde en binnenlandse producten. Een binnenlandse belasting wordt geheven ongeacht de herkomst of bestemming van de goederen. In die situatie geldt – op grond van de Europees-rechtelijke kaders – met betrekking tot de kostendoorberekening in beginsel geen beperking tot het niveau van de werkelijk gemaakte kosten. Voorzover deze tarieven echter worden geheven voor op de wet gebaseerde werkzaamheden, betreft het werkzaamheden die kunnen worden gerangschikt onder de in het MDW-rapport «Maat houden» onderscheiden categorie (post-)toelating. Gelet op de in het rapport genoemde uitgangspunten, dient de doorberekening dan te worden beperkt tot aan het niveau van de werkelijke kosten en moet er een direct verband tussen de gemaakte kosten en de te betalen vergoeding bestaan.

Uit bovenstaande kaders volgt derhalve dat doorberekening van de voor derden verrichte werkzaamheden, is beperkt tot aan het niveau van de werkelijk gemaakte kosten en dat de door te berekenen kosten in een rechtstreeks verband dienen te staan met de werkzaamheid waarvoor het tarief wordt opgelegd. Bij de op grond van het onderhavige wetsvoorstel te hanteren tarieven zullen deze uitgangspunten leidend zijn.

#### *Paragraaf 12 : Effecten voor het bedrijfsleven*

##### *a. Macro-economische gegevens*

De Nederlandse productie en handel in diervoeders is uiterst omvangrijk. De volgende gegevens (1999) zijn beschikbaar. De productie van diervoedergrondstoffen bedraagt jaarlijks circa 8 miljoen ton waarvan er ongeveer 5,6 miljoen ton (circa 75%) wordt uitgevoerd, inclusief doorvoer na import. Onder uitvoer dient in dit verband zowel de uitvoer naar derde landen (10 tot 15%) als de uitvoer naar andere lidstaten van de Europese Unie (85 tot 90%) te worden verstaan. Ongeveer 13,4 miljoen ton wordt jaarlijks ingevoerd waarvan 25 tot 30% uit derde landen afkomstig is. In de diervoedersector dient onderscheiden te worden tussen bedrijven die zich hebben toegelegd op de productie van huisdiervoeders en bedrijven die zich hebben toegelegd op de productie van en handel in voeding van landbouwhuisdieren. Nederland telt bijna 1300 bedrijven in deze sectoren, verdeeld over een kleine 1500 vestigingen. 80 daarvan hebben zich toegelegd op de productie van huisdiervoeders. De circa 1400 vestigingen die zich hebben toegelegd op de voeding van landbouwhuisdieren zijn onder te verdelen in een viertal categorieën, te weten in de handel en productie van voormengsels en toevoegingsmiddelen, in de handel en productie van mengvoeders en kunstmelk, in de handel en productie van enkelvoudige diervoeders en in de handel en productie van grondstoffen. Daarnaast zijn 37 ondernemingen gespecialiseerd in de open overslag van landbouwhuisdiervoeders en circa 300 transportbedrijven die diervoeders vervoeren. Circa 80 veehouderijbedrijven mengen zelf op het bedrijf voeders en bezitten daartoe een vergunning. Er zijn in de agrarische sector circa 68 000 bedrijven met landbouwhuisdieren. Op een groot aantal zijn meerdere categorieën van dieren aanwezig. Onderscheid is echter te maken in 48 000 rundveebedrijven, 16 000 varkensbedrijven en 4400 pluimveehouderijen. Op ruim 42 000 komen overige landbouwhuisdieren voor als paarden en schapen. Al deze bedrijven worden geconfronteerd met de diervoederregelgeving en derhalve met de voorschriften die bij of krachtens het onderhavige voorstel van wet zullen gelden.

##### *b. Bedrijfseffecten*

Zoals beschreven in de paragrafen 2 en 4 van het onderhavige hoofdstuk is de regelgeving op het gebied van diervoeders grotendeels binnen de

Europese Unie geharmoniseerd en is daaraan hoofdzakelijk uitvoering gegeven in regelgeving van het Productschap Diervoeders. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een kader voor regelgeving op het gebied van diervoeders en biedt derhalve een basis voor de implementatie van de communautaire diervoederregelgeving op Rijksniveau. Daarmee wordt slechts de rechtsgrondslag gewijzigd: materieel worden de voorschriften, voorzover zij strekken ter uitvoering van de communautaire regelgeving, niet gewijzigd. Dit geldt eveneens voor de huidige, zij het in omvang beperkte diervoederregelgeving die reeds onder vigeur van onder meer de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren is getroffen. Ook voor deze regelgeving zal het onderhavige wetsvoorstel een kader bieden. Het bedrijfsleven zal voorzover het de vigerende regelgeving van zowel het Productschap Diervoeders als het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij betreft dan ook met dezelfde verplichtingen en lasten worden geconfronteerd.

Uiteraard betekent het niet dat er binnen het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen ruimte bestaat om ten opzichte van de bovenvermelde vigerende regelgeving additionele voorschriften te stellen indien daarbij tevens wordt voldaan aan de kaders, zoals weergegeven in paragraaf 7 van het onderhavige hoofdstuk. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op de regelingen die bij of krachtens de artikelen 10, 11, 12, 20, 22, 25, 26, 28, 32, 33, 36 en artikel 42 kunnen worden gesteld. Voor een beschrijving van de in deze artikelen vermelde administratieve lasten zij verwezen naar hetgeen daaromtrent onder het kopje Advisering Adviescollege toetsing administratieve lasten in paragraaf 14 wordt vermeld. De in artikel 25 van het voorstel van wet toekomstige bevoegdheid tot het heffen van een vergoeding van kosten overeenkomstig een door de minister vast te stellen tarief leidt tot een lastenverzwaring. Tegenover een aan een tarief inherente lastenverzwaring staat echter een handeling van de overheid op grond waarvan de betrokken betalingsplichtige een individualiseerbaar voordeel verkrijgt.

Overigens zullen de effecten van de bovengenoemde artikelen pas geconcretiseerd kunnen worden wanneer in nadere regelgeving aan bovenvermelde artikelen uitvoering wordt gegeven. Zoals in paragraaf 4 wordt vermeld is de huidige communautaire diervoederregelgeving nog immer aan wijzigingen en uitbreidingen onderhevig. Nieuwe lasten kunnen ook daaruit voor het bedrijfsleven voortvloeien.

### *Paragraaf 13. Uitvoeringslasten voor de overheid*

Het onderhavige wetsvoorstel brengt in relatie tot de thans nog bestaande situatie een aantal nieuwe uitvoeringslasten voor de overheid met zich mee. Deze vloeien voort uit de uitgangspunten en voornemens als neergelegd in de eerderaangehaalde beleidsnota diervoeder «Grondstof voor vertrouwen». In dat kader zijn die lasten dan ook reeds in belangrijke mate onder ogen gezien, waarbij met name de gevolgen voor de uitvoering en handhaving aan de orde zijn.

Effecten binnen de departementale organisatiestructuur van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn afwezig. Daar was reeds sprake van afdelingen belast met de vormgeving van het beleid aangaande diervoeders, met inbegrip van het Europese beleid dienaangaande. Voorzover er van intensivering van de inzet op dat vlak sprake zal zijn, waaronder tevens de totstandbrenging van regelgeving wordt gerekend, wordt daarin binnen de bestaande organisatie voorzien.

Anders ligt dit bij de concrete uitvoering en handhaving van de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde stelsels, zij het dat dit per stelsel verschilt en in ogenschouw dient te worden genomen dat deze stelsels als zodanig niet nieuw zijn maar van een andere wettelijke basis worden voorzien. Onderstaand wordt hierop ingegaan.

In het kader van het Europese toelatingsstelsel voor toevoegingsmiddelen en voederproteïnen wordt met betrekking tot de ontvangst en initiële beoordeling van toelatingsaanvragen alsmede doorgeleiding daarvan aan de Europese Commissie een intermediaire rol vervuld door de lidstaten. In dat verband was reeds een onderdeel van het Productschap Diervoeder belast met de administratieve begeleiding. Tevens was het Bureau registratie diergeneesmiddelen (BRD) mede belast met de beoordeling. In het kader van het stelsel op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen alle taken in dezen worden uitgevoerd door het BRD. Daartoe is in een uitbreiding van de formatie voorzien van 1.5 fte. In dit verband zij opgemerkt dat voor de indiening en behandeling van aanvragen kostendekkende tarieven zullen worden vastgesteld.

Het in hoofdstuk IV van het voorstel neergelegde stelsel van erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen zal door de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) worden uitgevoerd. Daartoe zal deze dienst voor de aan dit stelsel verbonden administratieve en bestuurlijke werkzaamheden met 3 fte worden uitgebreid. De onderzoekswerkzaamheden die ter plaatse noodzakelijk zijn voor de erkenning en registratie worden verricht door dezelfde ambtenaren van de RVV die belast zullen zijn met het toezicht op de naleving van het gestelde bij of krachtens de wet. Verwezen zij naar de daarop betrekking hebbende passage. Overigens zij ook hier vermeld dat voor de uitvoering van het erkenningen- en registratieregime in kostendekkende tarieven zal worden voorzien.

Ook thans vinden reeds controles aan de buitengrens bij invoer plaats. Ingevolge de thans nog op de Landbouwwet gebaseerde Regeling in- en uitvoercontroles diervoeders zijn ambtenaren van de RVV en van de Dienst der douane en accijnzen met de controle bij invoer belast. Een regeling op grond van het onderhavige wetsvoorstel brengt hierin geen nieuwe lasten met zich mee.

De inzet van ambtenaren van de AID en RVV belast met het toezicht op de wettelijke bepalingen zal 32 fte bedragen. In deze inzet zijn tevens het verrichten van de controles aan de buitengrens en de onderzoekswerkzaamheden voor het erkenningen- en registratiestelsel begrepen, het treffen van maatregelen in bestuursrechtelijke zin alsmede strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van geconstateerde onregelmatigheden.

Aangezien met het onderhavige wetsvoorstel voor een belangrijk deel slechts sprake is van het verschaffen van een andere basis voor reeds bestaande regelgeving en stelsels voor diervoeders, worden op voorhand geringe extra lasten voorzien voor het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Echter niet te ontkennen valt, mede gelet op de Europese ontwikkelingen in dit verband en ook gelet op de Visienota «Voedsel en Groen», dat voedselveiligheid de komende jaren een hoge prioriteit zal hebben. Het aantal verbalen en daarmee de belasting voor de rechtelijke macht zouden in de nabije toekomst kunnen oplopen. Derhalve zullen de extra lasten de komende jaren worden gemonitord.

#### *Paragraaf 14. Advisering Adviescollege toetsing administratieve lasten en commentaar organisaties en instellingen*

##### *a. Advisering Adviescollege toetsing administratieve lasten*

Het onderhavige voorstel is voor advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten, de ACTAL. De ACTAL is een onafhankelijk college dat voorgenomen wet- en regelgeving beziet op administratieve lasten voor het bedrijfsleven en daarover aan de betrokken bewindspersoon advies uitbrengt. Administratieve lasten worden door de ACTAL gedefinieerd als de totale kosten voor het bedrijfsleven uit hoofde van

wettelijke informatieverplichtingen. In zijn advies constateert ACTAL dat een kwantitatieve onderbouwing van de gevolgen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven in het onderhavige voorstel ontbreekt. Overeenkomstig het advies van ACTAL volgt onderstaand een beschrijving van de administratieve lasten die uit het onderhavige voorstel van wet voortvloeien voor het bedrijfsleven alsmede een kwantitatieve beschrijving van een aantal van deze lasten.

Op basis van beschikbare gegevens is een geringe kwantificering voorhanden. Het betreffen gegevens van een recentelijk door het Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf (EIM) uitgevoerde quick scan naar de administratieve lasten van het bedrijfsleven met betrekking tot bestaande regelgeving van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, voorzover betrekking hebbend op diervoeders. De gegevens die uit deze quick scan voortvloeien zijn ramingsgegevens en geven weer dat de administratieve lasten op jaarbasis voor het betrokken bedrijfsleven met betrekking tot de Regeling in- en uitvoercontroles diervoeders (Stcrt. 1998, 151) f 33 725,-, de Regeling vetten in diervoeders (Stcrt. 2000, 15) f 142 500,-, en de Regeling invoercontrole citruspulp 1998 (Stcrt. 1998, 151) f 335,- bedragen. De Regeling gehalte dioxine in vetten en diervoeders (Stcrt. 1999, 114) bevat geen administratieve lasten. Thans zijn er behoudens de kosten die verbonden zijn aan het verkrijgen van een erkenning of registratie die op jaarbasis worden beraamd op f 500,- geen kwantitatieve gegevens beschikbaar van de administratieve lasten die uit de regelgeving van het Productschap Diervoeders voortvloeien, voorzover deze strekt ter uitvoering van de communautaire regelgeving.

Met het bovenstaande wordt in geringe mate tegemoet gekomen aan het verzoek van ACTAL de administratieve lasten die uit het onderhavige voorstel vloeien te kwantificeren. Behoudens de op grond van de uitgevoerde quick scan beschikbare gegevens ontbreken overige kwantificeringen. Bijgevolg kunnen geen vergelijkingen worden gemaakt met toekomstige situaties. Gelet op het verzoek van ACTAL zal een nul-meting worden uitgevoerd op grond waarvan de lasten van de huidige diervoederregelgeving inzichtelijk worden. Aangezien het onderhavige voorstel van wet in belangrijke mate strekt ter vervanging van bestaande en communautaire regelgeving of in verband met het treffen van maatregelen in geval van calamiteiten noodzakelijk is gebleken, is het wenselijk niet de verdere procedure voor het onderhavige voorstel van wet te vertragen door eerst de resultaten van deze nul-meting af te wachten. Derhalve zullen deze gegevens op een later tijdstip beschikbaar komen en betrokken kunnen worden bij de uitvoeringsregelgeving.

Van de onderstaande administratieve lasten zij vermeld dat zij ter uitvoering van de communautaire regelgeving strekken en reeds voorzien zijn in bestaande regelgeving van het Productschap voor diervoeders, behoudens wanneer wordt vermeld dat zij in regelgeving van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij zijn opgenomen. Materieel worden deze voorschriften met het onderhavige voorstel van wet niet gewijzigd: zij krijgen slechts een nieuwe rechtsgrondslag. Met betrekking tot deze voorschriften zal het bedrijfsleven dan ook in beginsel met dezelfde lasten en verplichtingen worden geconfronteerd. Het betreft:

- het aanbrengen van de in artikel 4, eerste lid, onderdeel d, en de in artikel 8, onderdeel f, vermelde aanduidingen;
- de aanvragen, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van een toelating;
- de aanvragen van een erkenning of registratie, bedoeld in artikel 10, eerste lid, met betrekking tot de bereiding, de be- en verwerking en het in het verkeer brengen van toevoegingsmiddelen, voormengsels die toevoegingsmiddelen bevatten en mengvoeders die voormengsels met toevoegingsmiddelen bevatten;
- de controles, bedoeld in artikel 16, derde lid, onderdeel c, en artikel 21,



- eerste lid. Zowel in uitvoerende als in regelgevende zin is hieraan uitvoering gegeven door zowel het productschap als de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- het voeren van een administratie, bedoeld in artikel 20, eerste lid, is ten dele zowel voorgeschreven in regelgeving van het productschap als in regelgeving van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
  - het verstrekken van inlichtingen over herkomst en verhandeling, bedoeld in artikel 26, zesde lid;
  - de meldplicht, voorzien in artikel 32, voorzover het voedermiddelen en mengvoeders betreft en die slechts ongewenste stoffen bevatten;
  - het houden van aantekeningen, bedoeld in artikel 33, onderdeel d, is voorzover met betrekking tot houders van voor de humane consumptie gehouden dieren voorzien in regelgeving van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij terzake van het ontvangen van diervoeders en grondstoffen;
  - de aanvraag van een ontheffing, bedoeld in artikel 35, eerste lid, is zowel voorzien in regelgeving van het productschap als in regelgeving van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tegenover deze administratieve last kan aan betrokkene echter een lastenverlichting worden verleend.

Binnen het kader van het onderhavige voorstel van wet bestaat er overigens ruimte om ten opzichte van de bovenvermelde vigerende regelgeving additionele voorschriften te stellen. Zoals uit het bovenstaande overzicht valt af te leiden, strekken de artikelen 10, 11, 12, 20, 22, 25, 26, 28, 32, 33, 36 en 42 niet dan wel, slechts gedeeltelijk ter uitvoering van de communautaire diervoederregelgeving en kunnen derhalve voor het bedrijfsleven leiden tot nieuwe administratieve lasten.

Op grond van het ingevolge artikel 42 voorgestelde artikel 3, derde lid, heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de bevoegdheid om het vervoederen, het be- en verwerken dan wel het in het verkeer brengen van voedermiddelen aan een toelating te verbinden. Aan een dergelijke toelating kunnen voorwaarden of voorschriften worden verbonden. Om een toelating te krijgen dienen bedrijven een aanvraag in te dienen en, in voorkomend geval, de aanvraag te doen vergezellen van monsters. Ook is het mogelijk dat bedrijven alvorens een toelating wordt verleend aan een onderzoek ter plaatse worden onderworpen. De erkenning of registratie, bedoeld in artikel 10, kan benodigd zijn voor het bereiden, het be- of verwerken, het in voorraad of voorhanden hebben of het in het verkeer brengen van door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen vervangende toevoegingsmiddelen, voederproteïnen, voormengsels, mengvoeders, voedermiddelen en diervoeders. Zoals hierboven is vermeld is op grond van vigerende regelgeving thans slechts met betrekking tot bedrijven die toevoegingsmiddelen, voormengsels die toevoegingsmiddelen bevatten en mengvoeders die voormengsels met toevoegingsmiddelen produceren en verhandelen in een dergelijke registratie respectievelijk erkenning voorzien. De maatregelen die ingevolge het voorgestelde artikel 20 kunnen worden voorgeschreven aan degene die toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders bereiden, be- of verwerken, verpakken, etiketteren, voorhanden en in voorraad houden, opslaan, vervoeren of in het verkeer brengen teneinde een goede naleving van het bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel bepaalde te bevorderen kunnen lastenverzwaringen, waaronder administratieve lasten zoals het voeren van een administratie, het aanbrengen van kentekens of vermeldingen op producten en het onderwerpen van de producten aan controles tot gevolg hebben. Het voeren van een administratie is op grond van vigerende regelgeving slechts vereist ten aanzien van bedrijven die reeds in het bezit zijn van een erkenning of registratie dan wel diervoeders of

grondstoffen van diervoeders produceren en verhandelen. Ingevolge artikel 22 van het voorstel van wet kan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bepalen dat bedrijven monsters van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels, mengvoeders, voedermiddelen en diervoeders dienen te nemen. Naast de reeds vermelde administratieve lasten zijn de navolgende informatieverplichtingen ten opzichte van vigerende diervoederregelgeving eveneens geheel nieuw:

- de informatieplicht, bedoeld in artikel 26, eerste lid, onderdeel g;
- het aanvragen van toestemming, bedoeld in artikel 28, eerste lid;
- het identificeren en registreren, bedoeld in artikel 28, derde lid;
- de informatieplicht, bedoeld in artikel 32, eerste lid, voorzover niet van toepassing op diervoeders en voormengsels die ongewenste stoffen bevatten;
- de aanvraag van toestemming voor een proefneming, bedoeld in artikel 36, tweede lid.

Administratieve lasten die voortvloeien uit nadere op het onderhavige voorstel van wet gebaseerde regelgeving zullen conform de aanbeveling van ACTAL in beeld worden gebracht. Dit zal geschieden in de toelichtingen bij de betreffende regelgeving.

ACTAL constateert tevens dat niet blijkt of bij het opstellen van het onderhavige voorstel van wet overwogen is te streven naar een minimalisering of zelfs een reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en of er onderzoek heeft plaatsgevonden naar alternatieven die mogelijk minder lastendruk veroorzaken. Zoals hierboven reeds wordt vermeld, zij opgemerkt dat het overgrote deel van de onderhavige wetgeving rechtstreeks voortvloeit uit communautaire regelgeving. Voorzover daar administratieve lasten voor het bedrijfsleven uit voortvloeien, is reductie hiervan door het zoeken van alternatieven dan wel het minimaliseren ervan, gezien de herkomst van de betreffende voorschriften, niet mogelijk.

ACTAL wijst erop dat met het onderhavige wetsvoorstel de toegankelijkheid van de diervoederregelgeving wordt vergroot aangezien hiermede de versnipperde regelgeving grotendeels wordt teruggebracht. Met de onderhavige Kaderwet Diervoeders zullen bij het bedrijfsleven dan ook geen onduidelijkheden meer bestaan over de vraag wie bevoegd is tot het toezicht en het uitvoeren van controles.

#### *b. Commentaar organisaties en instellingen*

Tevens is het onderhavige voorstel voor commentaar voorgelegd aan het Productschap Diervoeder, de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, het Productschap Margarine, Vetten en Oliën, LTO Nederland, de Consumentenbond, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, de Nederlandse Voedingsindustrie Gezelschapsdieren, de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde, het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel, de Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO, de Koninklijke Vereniging het Comité van Graanhandelaren, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen.<sup>1</sup>

Van bovengenoemde organisaties hebben het Productschap Diervoeder, de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie, de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, de Vereniging Landelijke Organisatie DIBEVO, de Koninklijke Vereniging het Comité van Graanhandelaren en de Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergenees-

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kunde gereageerd. Ook de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren heeft ongevraagd commentaar verleend.

Veelal is instemmend op het voorstel tot een Kaderwet diervoeders gereageerd: de meeste organisaties willen dan ook formeel gehoord worden over de voorschriften die ter verdere uitwerking van de onderhavige kaderwet zullen worden vastgesteld. Aan dit verzoek zal in beginsel gevolg worden gegeven, voorzover de uitwerking niet louter een strikte implementatie van communautaire regelgeving is, noch indien het voorschriften betreft die met spoed in het kader van noodsituaties dienen te worden getroffen ter voorkoming van een gevaarstelling voor de gezondheid van mens of dier of het milieu vanwege de acute noodzaak van dergelijke bepalingen. Daarbij zal er overigens wel naar gestreefd worden overleg te voeren of informatie te verstrekken voorafgaand aan de invoering. Over een aantal onderwerpen stelt het bedrijfsleven zich echter kritisch op. Dit geldt met name de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, het voorzorgbeginsel en de reguleringsbevoegdheid uit hoofde van de zogeheten consumer concerns.

#### *1°. Consumer concerns*

Ten opzichte van de voor commentaar voorgelegde versie is het oorspronkelijk voorgestelde tweede lid van artikel 3, dat de mogelijkheid bood om uit hoofde van andere belangen dan de gezondheid van mens of dier voedermiddelen te verbieden, uit het onderhavige voorstel van wet verwijderd. Genoemd artikelonderdeel voorzag in een reguleringsmogelijkheid, die verbonden is met discussies omtrent de zogenoemde consumer concerns: maatschappelijke belangen waarbij gedacht moet worden aan ethische, esthetische en emotionele aspecten die aan het gebruik van bepaalde voedermiddelen verbonden kunnen zijn en aanleiding kunnen vormen om het gebruik ervan te verbieden. Benadrukt dient te worden dat anders dan de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren in hun commentaar aangeven met deze bevoegdheid niet was voorzien uitvoering te geven aan het voorzorgbeginsel, zoals vermeld in paragraaf 5. Op grond van genoemd beginsel wordt in tegenstelling tot de reguleringsmogelijkheid op grond van consumer concerns uitdrukkelijk gehandeld om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens of dier of het milieu te voorkomen. Bij de consumer concerns gaat het om overwegingen die buiten de sfeer van dergelijke risico's liggen.

Met het verwijderen van de onderhavige reguleringsmogelijkheid wordt tegemoet gekomen aan de wensen van het bedrijfsleven, zij het om geheel andere motieven.

Bovengenoemde organisaties voeren in hun commentaar aan dat zij de onderhavige bevoegdheid veel te ruim achten en zijn daarnaast van mening dat de overheid zich ter zake van consumer concerns van regulering dient te onthouden: zij beschouwen dat primair een taak van het bedrijfsleven zelf. Van het op grond van het ongeclausuleerd uitoefenen van bevoegdheden, waar de bovengenoemde organisaties alsmede het Productschap Diervoeder in hun commentaar voor vrezden, zou echter geen sprake zijn gelet op de in het voor advies voorgelegde versie voorziene waarborgen, waaronder een grote parlementaire betrokkenheid bij een krachtens het voorgestelde artikellid getroffen regeling en een ter inzage legging. Ten aanzien van een ontwerp van de betrokken regeling diende namelijk de parlementaire voorhangprocedure te worden gevolgd. Wat de overheidsregulering betreft zij het volgende opgemerkt. In de voor commentaar voorgelegde versie werd erkend dat een groot aantal

aspecten inzake de aanvaardbaarheid van producten, zoals kwaliteit en smaak, een uitsluitende verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is. Daar zag de reguleringsbevoegdheid in de voor advies voorgelegde versie ook niet op. Overheidsregulering terzake van consumer concerns werd noodzakelijk geacht voor die onderwerpen waarbij sprake is van grote gevoelens van maatschappelijke onrust, zoals dat het geval is bij diervoedergrondstoffen als diermelen afkomstig van kadavers en diervoeders afkomstig van genetisch gemodificeerde grondstoffen (ggo's). Inmiddels is er een communautaire verordening die voorziet in een verbod van vervoeding van diermelen (Verordening EG nr. 999/2001 van het Europees Parlement en de raad van de Europese Unie houdende vaststelling van voorschriften inzake preventie, bestrijding en uitroeiing van bepaalde overdraagbare spongiforme encefalopatieën (PbEG L 147)). Ook ten aanzien van de ggo's zal in communautair verband besluitvorming over de toelating plaatsvinden. Ofschoon deze communautaire voorstellen niet direct worden ingegeven door consumer concerns, is hiermede een belangrijke bestaansreden voor het betreffende artikelonderdeel komen te vervallen.

Zoals reeds werd opgemerkt in de voor advies voorgelegde versie zij gewezen op de communautairrechtelijke risico's die verbonden zijn aan het eenzijdig nationaal uitvaardigen van verboden die niet gerelateerd zijn aan onderwerpen waarop het voorzorgbeginsel en vrijwaringsbepalingen zien. Dergelijke verboden kunnen al snel door hun handelsbelemmerend effect een inbreuk vormen op het vrije goederenverkeer binnen de Europese Unie. Het beginsel van gemeenschapstrouw dwingt er dan ook toe om de maatregelen mede ingegeven door consumers concerns in Europees verband te realiseren.

Om bovenvermelde redenen is de mogelijkheid om uit hoofde van andere belangen dan de gezondheid van mens of dier voedermiddelen te verbieden uit het onderhavige voorstel van wet gehaald.

#### *2°. Voorzorgbeginsel*

Over het voorzorgbeginsel en de wijze waarop hieraan uitvoering zal worden gegeven zij verwezen naar paragraaf 5. Het bedrijfsleven is verdeeld over toepassing van genoemd beginsel. Het Productschap Diervoeders stemt met de toepassing ervan in. Het productschap wijst erop dat dat met de nodige algemene rechtsbeginselen dient te worden omkleed. Benadrukt zij dat toepassing slechts zal geschieden met inachtneming van de navolgende beginselen: proportionaliteit, evenredigheid, maatregelen op basis van risico-analyse naar aanleiding van voorlopige wetenschappelijke inzichten dan wel gerechtvaardigde vermoedens, doch in geen geval op basis van geruchten respectievelijk speculaties, non-discriminatoir, herroepbaar, transparantie en consistentie. Het Productschap Diervoeders acht een basis voor de toepassing van het beginsel in Europese kaders echter noodzakelijk. Gewezen zij evenwel op de mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 inzake het voorzorgbeginsel, het Witboek voedselveiligheid, de resolutie van de Europese Raad te Nice waarin de Raad de toepassing van het voorzorgbeginsel ondersteunt zowel door de communautaire instellingen als door de lidstaten en meer recentelijk, het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vastlegging van de algemene beginselen en vereisten van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Voedselautoriteit en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden. Uit genoemde documenten blijkt de communautaire verankering van het voorzorgbeginsel alsmede de wijze waarop dat beginsel moet worden toegepast. Voorts zij nog gewezen op de in paragraaf 5 vermelde jurisprudentie inzake het voorzorgbeginsel door het Hof

van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg: ook daaruit blijkt dat het voorzorgbeginsel als strategie voor risicobeheer genoegzaam verankerd is.

Anders dan het Productschap Diervoeder zijn de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren bevreesd voor het toepassen van het voorzorgbeginsel. In dat kader spreken zij van een ongeclausuleerde volmacht aan de minister om noodmaatregelen te nemen. De regering bestrijdt dat daarvan sprake kan zijn: immers uitvoering geven aan genoemd beginsel, kan slechts indien de algemene rechtsbeginselen in acht worden genomen volgens de kaders, zoals uiteengezet in paragraaf 5. Daarnaast zij erop gewezen dat de maatregelen die uit hoofde van het beginsel worden uitgevaardigd worden gemotiveerd en voorwerp kunnen zijn van zowel rechterlijke als politieke toetsing. Van een verkenning van de grenzen van de rechtstaat, zoals voornoemde organisaties stellen, kan dan ook geen sprake zijn.

Vermeld zij dat de bovenvermelde organisaties een aantal artikelen uit het voorstel van wet noemen waarbij sprake zou zijn van ongeclausuleerde bevoegdheden van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Genoemde artikelen zijn ten onrechte door hen in verband gebracht met het voorzorgbeginsel. Met de inmiddels uit het voorstel van wet verwijderde reguleringsbevoegdheid inzake consumer concerns was niet beoogd uitvoering te geven aan het voorzorgbeginsel, zoals reeds hierboven onder de subparagraaf «consumer concerns» is uiteengezet. Voorts worden de oorspronkelijk voorgestelde en thans aangepaste artikelen 36 en 39 als uitvoeringsbepalingen van het voorzorgbeginsel aangehaald. Dit is echter niet het geval. Bedacht moet worden dat de bevoegdheden in artikel 36 slechts betrekking hebben op producten die kennelijk in een proefstadium verkeren of voor proefdoeleinden worden aangewend. De toegekende bevoegdheid om voor dergelijke producten voorschriften te stellen is overigens niet nieuw: ook ingevolge de Diergeneesmiddelenwet en ingevolge de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 bestaan dergelijke bevoegdheden. Het voorgestelde artikel 39 strekt ter nakoming van uit het EG-Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Het gaat derhalve om het uitvoering kunnen geven aan dwingende communautaire besluiten. Artikel 9 is eveneens in het bovenstaande kader van ongeclausuleerde volmachten geplaatst. Vermeld zij dat genoemd artikel ter implementatie strekt van artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 82/471/EEG alsmede artikel 11, eerste lid, van richtlijn nr. 70/542/EEG.

De Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren vinden het niet rechtvaardig dat het kostenrisico voor de op grond van de artikelen 26 en 27 genomen maatregelen wordt neergelegd bij het bedrijfsleven. Vermeld zij dat deze toerekening voortvloeit uit richtlijn nr. 95/53/EG. Ook indien deze maatregelen worden aangewend om uitvoering te geven aan het voorzorgbeginsel dienen de kosten daarvan in beginsel te worden gedragen door het bedrijfsleven. Vermeld zij dat ingevolge het in paragraaf 2 vermelde Witboek voedselveiligheid de producent de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van producten. Vanuit deze verantwoordelijkheid zijn zij gehouden tot het wegnemen van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens of dier en voor het milieu. Wanneer zulks echter niet gebeurt dient de overheid maatregelen te nemen ter afwending van deze risico's. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de daaraan verbonden kosten door het bedrijfsleven worden

gedragen. Bedacht moet worden dat het bedrijfsleven – indien het uitvoering zou hebben gegeven aan de eigenstandige verantwoordelijkheid – zelf voor de maatregelen zou hebben zorggedragen en derhalve ook de daarvoor benodigde kosten zou hebben betaald. Erkend wordt dat toepassing van het voorzorgbeginsel door de overheid niettemin tot schadeplichtigheid aanleiding kan geven indien de maatregelen door een rechter als onrechtmatig worden bevonden.

### *3°. Verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid / publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie*

In de voor commentaar toegezonden versie van het onderhavige voorstel van wet waren met betrekking tot de bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling de volgende uitgangspunten verwoord: regelgeving, uitvoering en toezicht door de rijksoverheid. Van de in de betreffende versie voorziene medebewindsbepaling werd vermeld dat daarvan slechts gebruik zal worden gemaakt indien daarvoor een duidelijke meerwaarde zou bestaan voor de rijksoverheid of de consument. Bijgevolg kan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de autonome taken slechts aanwenden ter zake van niet door het voorstel van wet bestreken onderwerpen. Het Productschap Diervoeder, de Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen, de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie en de Algemene Nederlandse Vereniging van Eierhandelaren geven in hun adviezen weer dat zij de bovenvermelde uitgangspunten een ernstige uitholling van de autonome bevoegdheden van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie vinden. Naar hun mening dient het bedrijfsleven vanuit de eigen verantwoordelijkheid te kunnen voorzien in autonome regelgeving die complementair en ondersteunend is ten opzichte van overheidsregelgeving. Voorts zou het vorderen van medebewind niet beperkt dienen te worden tot gevallen waarin sprake is van een duidelijke meerwaarde voor de rijksoverheid of de consument, doch ook wanneer de sector dan wel het bedrijfsleven daar voordeel bij heeft. Het Productschap Diervoeder wijst op de mogelijkheid voor de overheid om bij het toezicht gebruik te maken van het in het kader van het autonome kwaliteitsborgingssysteem GMP door de Keuringsdienst Diervoedersector uitgeoefende toezicht. In de optiek van het productschap zou deze keuringsdienst in het kader van het toezicht op toezicht-model een rol moeten kunnen spelen.

Zoals in paragraaf 2 wordt vermeld, dient versnippering van diervoederregelgeving zoveel mogelijk te worden voorkomen: mede vanuit het perspectief van toegankelijke wetgeving acht de regering geen termen aanwezig voor het geven in medebewind van een regeling indien daarvan uitsluitend een meerwaarde voor het bedrijfsleven uitgaat. Kennis en ervaring bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn slechts aanleiding voor het vorderen van medebewind indien dat ten nutte strekt van de rijksoverheid of de consument. Voorzover geen sprake is van een dergelijke meerwaarde, vindt diervoederregulering in beginsel plaats op het niveau van de rijksoverheid.

Tegen dezelfde achtergrond is het niet wenselijk dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie terzake van die terreinen die door het onderhavige voorstel van wet worden bestreken autonome regelgeving opstelt. De met het onderhavige voorstel van wet te behartigen belangen zijn: volks- en diergezondheid, milieu, ongeacht of deze behartiging voortvloeit uit internationale verplichtingen, en voorts, doch met de restrictie «voorzover de behartiging voortvloeit uit internationale verplichtingen», de eerlijkheid in de handel en de afzet. Aan het in de voor commentaar voorgelegde versie neergelegde uitgangspunt dat de rijksoverheid primair voor de behartiging van bovengenoemde belangen verantwoordelijk is wordt dan ook

vastgehouden. Indien de belangen op rijksniveau worden behartigd, ontbreekt de bevoegdheid om in autonomie regels te stellen ter behartiging van dezelfde belangen. Ter zake van deze belangen en onder de bovenbeschreven voorwaarden, kan de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie wel tot medebewind worden geroepen.

Echter indien de complementaire regelgeving wordt ingegeven door andere belangen dan waartoe het onderhavige voorstel van wet strekt dan wel strekt ter behartiging van de eerlijkheid in de handel en de afzet en zulks niet voortvloeit uit internationale verplichtingen, is regelgeving op autonome grondslag wel mogelijk. Uit hoofde van voedselveiligheid kan bijgevolg in autonomie bijvoorbeeld geen strengere dioxine-norm worden gesteld, doch wel indien die norm wordt ingegeven ter bescherming van een ander belang dat niet bestreken wordt door de wet. Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat het bedrijfsleven te allen tijden langs private weg zich strengere normen kan opleggen ook op die terreinen die door de wet worden behartigd. Private normen onderscheiden zich van publieke normen doordat bedrijven zich op vrijwillige basis aan deze normen onderwerpen: deelname aan een privaatrechtelijk certificerings- dan wel borgingssysteem is niet verplicht voorgeschreven. Mits zij voldoen aan de ingevolge de artikelen 20 en 21 gestelde eisen kunnen deze systemen een rol vervullen in het toezicht op toezicht-model, zoals uiteen gezet in paragraaf 6. Ter verduidelijking van de door het Productschap Diervoeder opgeworpen vraag zij vermeld dat dit eveneens geldt voor het autonome door het Productschap Diervoeder vormgegeven ketenborgings- dan wel certificeringssysteem (GMP/HACCP) waarvan de deelname niet door een publieke norm verplicht is gesteld en voorzover dat systeem voldoet aan de door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingevolge bovengenoemde artikelen gestelde eisen.

## **HOOFDSTUK II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

In het eerste lid zijn de onderscheiden in het onderhavige wetsvoorstel gehanteerde begrippen gedefinieerd. Daarbij is voor de in de diervoeding gebruikte begrippen aangesloten bij de definities zoals deze in de verschillende Europese richtlijnen worden gehanteerd. Complicerende factor daarbij is het feit dat dezelfde begrippen in de richtlijnen qua bewoording anders zijn omschreven. Dergelijke verschillen zijn niet beoogd en inhoudelijk levert dat ook geen veranderingen in de toepassing op. In dergelijke gevallen is de meest gebruikelijke of meest recente omschrijving gehanteerd. De Europese Commissie is zich bewust van dergelijke verschillen en zal voorstellen tot harmonisatie formuleren.

Het merendeel van de in de diervoeding gebruikte producten valt onder het begrip diervoeder of voedermiddel. In de onderscheiden op diervoeding betrekking hebbende richtlijnen wordt gewerkt met begrippen die een specifiek aspect van voor diervoeding gebruikte producten belichten. Dit heeft tot gevolg dat gebruik wordt gemaakt van afzonderlijke begrippen, terwijl dat product bijvoorbeeld ook reeds onder het begrip diervoeder of voedermiddel valt. Teneinde die specifieke aspecten in het onderhavige wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen, zijn voorzover nodig de betrokken begrippen in het eerste lid van artikel 1 overgenomen. Er wordt op gewezen dat voedermiddelen en mengvoeders als zodanig ook onder het begrip van «diervoeders» vallen. Dit is dan ook voor alle helderheid in de begripsomschrijving tot uitdrukking gebracht. In de op grond van het wetsvoorstel te treffen regelgeving zal nader op verschillende categorieën van diervoeders worden ingegaan, zodat langs die weg specifieke regelingen worden getroffen voor bijvoorbeeld huisdiervoeders ('petfood') of dieetvoeders.

Dezelfde verschillen in bewoording zijn van toepassing voor de in het tweede lid opgenomen omschrijving van het «in het verkeer brengen». Ook hier is gebruik gemaakt van de meest recente omschrijving. Met dit begrip, voorheen ook wel als afleveren of verhandelen aangeduid, wordt feitelijk elke overdracht aan derden bedoeld. Aangezien het onderhavige voorstel niet alleen op dergelijke overdrachten ziet maar tevens op de bereiding of het in voorraad hebben van diervoeders zonder dat daaraan het element van in het verkeer brengen aan verbonden behoeft te zijn, zijn in het voorstel in de relevante artikelen telkens ook de overige handelingen als bereiden, vervoeren, verpakken en vervoederen genoemd als onderwerp van regulering.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting (paragraaf 4, onder b) is al aangegeven dat op het gebied van de diervoeding zeer veel Europese regelgeving is vastgesteld, vaak ook met een sterk technisch uitvoeringskarakter. Teneinde dergelijke regelgeving, die doorgaans een zeer korte implementatieperiode kent, in de Nederlandse regelgeving neer te leggen is in het onderhavige wetsvoorstel op diverse plaatsen gebruik gemaakt van de term communautaire maatregel. In dit verband wordt verwezen naar onder andere de voorgestelde artikelen 5, eerste lid, en 24. Van deze communautaire maatregelen alsmede het tijdstip waarop deze in werking treden wordt ingevolge het derde lid mededeling gedaan in de Staatscourant.

## **Artikel 2**

Dit artikel dient ter implementatie van de Europese richtlijnen inzake voedermiddelen, mengvoeders en ongewenste stoffen en producten. Diervoeders, mengvoeders en voedermiddelen dienen gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit te zijn en mogen geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier. Ingevolge het eerste lid is het onder meer verboden dergelijke voeders te bereiden of in het verkeer te brengen. De voeders zijn ingevolge het tweede lid in elk geval niet gezond, deugdelijk of van gebruikelijke handelskwaliteit indien ze niet voldoen aan de wettelijke regels. Daarbij is tevens aangegeven uit hoofde van welke belangen de onderhavige wet de regels stelt. Omgekeerd betekent het tweede lid echter niet dat producten die wel aan deze regels voldoen automatisch ook als gezond, deugdelijk of van gebruikelijke handelskwaliteit moeten worden aangemerkt.

Daarnaast bevat het tweede lid een regeling voor ongewenste stoffen en producten in voeders. Onder ongewenste stoffen en producten worden die stoffen en producten verstaan die voorkomen in voedermiddelen en diervoeders en schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Ongewenste stoffen en producten mogen slechts in de in richtlijn nr. 1999/29/EG aangegeven hoeveelheden in voedermiddelen en diervoeders voorkomen. Ingevolge het derde lid kan overeenkomstig de genoemde richtlijn onder voorwaarden en aan aangegeven categorieën van bereiders worden toegestaan dat be- of verwerking, waaronder ingevolge het vierde lid tevens menging wordt begrepen, plaatsvindt. Het vijfde lid tot slot is bedoeld als vangnet voor de situatie waarin blijkt dat een bepaald product in de praktijk als diervoeder wordt gebruikt terwijl het niet voldoet aan de definitie van diervoeder, neergelegd in het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdeel b. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om een product dat niet oraal wordt toegediend. In dergelijke gevallen zullen de voor diervoeders voorgeschreven maxima aan ongewenste stoffen en producten, bedoeld in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel b, uit het oogpunt van rechtsgelijkheid ook voor deze als diervoeder gebruikte producten moeten gelden. Onderdeel b van het tweede lid biedt tevens de mogelijkheid om naar aanleiding van nieuwe inzichten of een optredende calamiteit een vastgesteld gehalte aan te passen of voor een nieuwe stof of product vast te



stellen. Daarbij zal – ook indien deze gehalten uit hoofde van het voorzorg-beginsel worden vastgesteld – melding aan de Europese Commissie moeten plaatsvinden. Het kan daarbij gaan om nieuwe producten waarvoor nog geen Europese regelgeving is vastgesteld, om vervuilingen van bepaalde voedermiddelen en diervoeders met stoffen waarvoor in Europees verband geen maximumnorm is vastgesteld of om bestaande producten waarvan op grond van gewijzigde inzichten de veiligheid niet meer wordt aangenomen. De mogelijkheden van de minister om van deze bevoegdheid gebruik te maken, worden op zich gereguleerd door de Europese regelgeving. Het zal hier immers vaak gaan om producten die op basis van een richtlijn zijn toegelaten. Voor een nationaal verbod van het product is in dat geval slechts ruimte indien dit ter bescherming van de volks- of diergezondheid of van het milieu noodzakelijk is. Gewoonlijk zal een wetenschappelijke onderbouwing van het nationale verbod aan de Commissie en de overige lidstaten van de Europese Unie dienen te worden voorgelegd. Indien Commissie en lidstaten na bestudering van de overgelegde gegevens tot de conclusie komen dat de nationale maatregel terecht genomen was, zal de maatregel in Europese regelgeving worden opgenomen en derhalve voor de hele Europese Unie van kracht worden. Zijn de Commissie en de lidstaten van mening dat de maatregel niet terecht genomen was, dan dient de nationale maatregel te worden ingetrokken.

### **Artikel 3**

Artikel 3 biedt de basis voor de regulering van de voor diervoeding als zodanig of na be- of verwerking bestemde grondstoffen, in het onderhavig kader aangeduid met «voedermiddelen». Zodra dergelijke grondstoffen de bestemming diervoer (al dan niet be- of verwerkt) krijgen is sprake van voedermiddelen. Ten aanzien van de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 2 en 3 zij het volgende opgemerkt. In het eerste lid van artikel 2 is het in vele richtlijnen op het gebied van diervoeders opgenomen algemene uitgangspunt vastgelegd dat elke concrete partij diervoeder gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit moet zijn en geen gevaar mag opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. Uit een dergelijk algemeen geformuleerd uitgangspunt volgen evenwel op de voorhand nog geen concrete normen. Zonder nadere voorziening zou de overheid dus niet sturend kunnen optreden wanneer dit in verband met de te beschermen belangen nodig is. Er kan immers discussie blijven bestaan over de vraag of een bepaald diervoeder al dan niet gevaar oplevert voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, waarbij het uiteindelijk aan de strafrechter is om hierover een oordeel te vellen. Daarbij kan het gaan over het gehalte aan een bepaalde ongewenste stof, bijvoorbeeld dioxinen, in het diervoeder, maar ook om de grondstof van het diervoeder – het voedermiddel – als zodanig. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en transparantie is het in dergelijke situaties gewenst dat op de voorhand duidelijk is in welke situatie een diervoeder in ieder geval niet is toegestaan. Met artikel 3 kan sturend worden opgetreden met betrekking tot de voor diervoeding aan te wenden grondstoffen. Daartoe kan een aantal aangewezen voedermiddelen ten algemene voor diervoeding worden uitgesloten. Met de aldus op te stellen (negatieve) lijst van voedermiddelen wordt uitvoering gegeven aan artikel 10, onderdeel c, van richtlijn nr. 79/373/EEG betreffende de handel in mengvoeders en de op grond daarvan vastgestelde beschikking nr. 91/516/EG van de Europese Commissie betreffende de vaststelling van een lijst van voor gebruik in mengvoeders verboden ingrediënten. Ook hier geldt dat de materie op zich Europees is geregeld, maar dat het mogelijk is nationaal een aanvullend verbod te treffen indien daartoe aanleiding bestaat. Ook in dergelijke gevallen zal daarbij de eerder bij de toelichting op artikel 2 geschetste

procedure richting Europese Commissie en andere lidstaten moeten worden gevolgd.

Aangezien het huidige systeem waarbij grondstoffen kunnen worden gebruikt tenzij deze expliciet zijn verboden onvoldoende toegesneden kan zijn op de verschillen in risico's van de verschillende grondstoffen, is, zoals uiteengezet in het Beleidsbesluit Diervoeder, een genuanceerder systeem, waarbij een «nee, tenzij» benadering het uitgangspunt is, wenselijk. De Europese Commissie heeft in het Witboek voedselveiligheid deze benadering opgenomen als actiepunt; daartoe zijn tot op heden echter nog geen voorstellen geformuleerd. Opname van een «nee, tenzij» stelsel in het onderhavige artikel levert dan ook strijd op met vorengenoemde richtlijn, reden waarom daarvan is afgezien. Gelet op de wenselijkheid van een dergelijk positief stelsel en de te verwachten totstandkoming daarvan in Europees verband, is daarvoor in het onderhavige wetsvoorstel al wel in een basis voorzien (artikel 42). Aldus kan een spoedige inwerkingtreding en toepassing worden bewerkstelligd, zodra het Europese stelsel op dit punt is aangepast. De spoedige totstandkoming van het Europese stelsel zal met kracht worden bepleit.

#### **Artikel 4**

Krachtens dit artikel kunnen onder meer regelen gesteld worden met betrekking tot de voorwaarden waaraan het product dient te voldoen. Het gaat daarbij om die voeders die op zich aan de eisen met betrekking tot de gezondheid van mens of dier voldoen. Ook in dit kader kunnen echter daaraan eisen aangaande bijvoorbeeld de hoedanigheid worden gesteld. Ingevolge het eerste lid zullen voorschriften worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het wordt bereid, be- of verwerkt, verpakt of geëtiketteerd.

De vast te stellen regelgeving kan verschillend worden gesteld naar gelang de aard of categorie van de producten.

Diervoeders met een bijzonder voedingsdoel (dieetvoeders) mogen slechts in het verkeer worden gebracht indien de bestemming en de samenstelling voorkomen op de bijlage bij richtlijn nr. 93/74/EEG betreffende diervoeders met een bijzonder voedingsdoel. Aan deze eis zal ingevolge het eerste lid uitvoering kunnen worden gegeven. Dergelijke voeders worden op de richtlijn bijlage geplaatst op initiatief van de Europese Commissie. Met het bepaalde in het tweede lid wordt uitvoering gegeven aan artikel 3 van richtlijn nr. 93/74/EEG.

#### **Artikelen 5 en 6**

Voor toevoegingsmiddelen en vervangende voederproteïnen eist de Europese regelgeving een toelating. Een verzoek tot toelating dient gewoonlijk bij een lidstaat te worden ingediend, die na een eerste toetsing van de ingediende gegevens het dossier voor verder onderzoek en besluitvorming voorlegt aan Brussel. Artikel 5 verbiedt het voorhanden en in voorraad hebben van niet ingevolge de Europese procedures toegelaten producten als bedoeld. Dergelijke producten zullen ook niet in andere voor diervoeding bestemde producten mogen worden verwerkt.

Artikel 6 voorziet in de mogelijkheid regelen te stellen omtrent de wijze waarop een aanvraag moet worden ingediend, welke gegevens daarbij moeten worden overgelegd en de wijze van behandeling van de aanvraag. Deze regelen kunnen verschillend worden gesteld naar gelang de categorie van middelen. Ingevolge artikel 25 zullen de kosten ten laste van de aanvrager worden gebracht. De aanvraagprocedure wordt geregeld door de ter zake gestelde regels van de Algemene wet bestuursrecht en de Europese regels ter zake van de behandeling in het Brusselse traject.

In de bij de aanvraag voor een toelating overgelegde gegevens kunnen

later wijzigingen optreden of de aanvrager kan op grond van technische en wetenschappelijke ontwikkelingen tot de conclusie komen dat in de gegevens wijzigingen dienen te worden aangebracht. Dergelijke wijzigingen dienen ingevolge het vierde lid van artikel 6 te worden gemeld om het toelatingsbestand actueel te houden. Niet voorziene wisselwerking tussen toevoegingsmiddelen onderling en tussen toevoegingsmiddelen en diergeneesmiddelen dienen eveneens te worden gemeld zodat de toelating indien nodig kan worden aangepast om schadelijke effecten voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu te voorkomen. De meldingsplicht heeft in de eerste plaats betrekking op de aanvrager van de toelating maar kan, indien nodig, eveneens betrekking hebben op andere bereiders van een product, be- en verwerkers en dierenartsen.

#### **Artikel 7**

Bij de toelating van toevoegingsmiddelen worden gebruiksvoorschriften gegeven. Daarbij gaat het om de bestemming (soort voer, soort dier) als om maximaal toegestane gehalten en eventuele menging met andere producten. Het is verboden om in strijd met dergelijke voorschriften te handelen (eerste lid). Dergelijke gebruiksvoorschriften kunnen zich tevens richten tot de uiteindelijke gebruiker van het voer, de houder van dieren die zijn dieren voert. Het tweede lid verbiedt het vervoederen in strijd met de daarvoor gestelde voorschriften.

Voor de bereiding en verhandeling van bepaalde toevoegingsmiddelen is een erkennings- of registratieeis, als voorzien in artikel 10, aan de orde. Derhalve wordt ingevolge het derde lid hiermee een koppeling gelegd.

#### **Artikel 8**

Naast het toelatingsvereiste voor een individueel middel en de daarbij gegeven voorschriften zullen op grond van dit artikel algemene regels kunnen worden gesteld met betrekking tot toevoegingsmiddelen. Daarbij gaat het om algemene regels aangaande de bereiding, de verpakking en de etikettering.

#### **Artikel 9**

Artikel 9 biedt de basis om nationaalrechtelijk in te grijpen indien de minister van mening is dat met betrekking tot toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen of voormengsels en voeders waarin deze zijn verwerkt er een gevaar voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu aanwezig is. Alsdan zal onder meer het verhandelen en het vervoederen kunnen worden verboden. De bevoegdheid die in het onderhavige artikel wordt toegekend aan de minister volgt uit de relevante communautaire bepalingen waarin een dergelijke bevoegdheid aan de nationale autoriteiten wordt toegekend. Aangetekend zij dat bij vaststelling van dergelijke regels de eerder reeds omschreven Europese procedures zullen moeten gevolgd. Van het op grond van het onderhavige artikel ongeclausuleerd uitoefenen van bevoegdheden, zoals de Productschappen Vee Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen alsmede de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie vrezon, is dan ook geen sprake omdat het handelen op grond van het onderhavige artikel communautair is ingebed en in dat verband wordt getoetst.

#### **Artikel 10**

Voor het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken of het in het verkeer brengen van bepaalde toevoegingsmiddelen, voormengsels, voedermiddelen of mengvoeders is een vergunning nodig. Het gaat

daarbij om bepaalde ingevolge richtlijn nr. 95/69/EG als gevoelig aangemerkte producten waarvoor ingevolge die richtlijn een bedrijf of tussenpersoon die de betrokken handelingen verricht, deze eis wordt gesteld. De vergunning moet de kwaliteit van de betrokken producten waarborgen alsmede de risico's voor mens, dier en milieu beperken. Afhankelijk van de aan de producten waarvoor de vergunning wordt aangevraagd klevende risico's gelden zwaardere of minder zware eisen voor de aanvrager.

Richtlijn nr. 95/69/EG duidt de hier bedoelde vergunningen aan als respectievelijk erkenning en registratie. Deze termen zijn daarom ook in artikel 10 en volgende gebruikt.

Om te voorkomen dat het onderhavige wetsvoorstel nadat het tot wet is verheven geen basis zal kunnen bieden voor in de toekomst nog in de richtlijn op te nemen producten of handelingen waarvoor een erkenning of registratie vereist is, zijn deze niet in het wetsvoorstel zelf opgenomen, maar worden ze aangewezen. Dit biedt tegelijkertijd de mogelijkheid om bij gebleken noodzaak uit hoofde van nationale overwegingen een dergelijk erkennings- of registratiestelsel in het leven te roepen voor alsdan aan te wijzen producten. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan bijzondere categorieën van voedermiddelen als vetten en dergelijke.

Erkenning of registratie wordt verleend door de minister op aanvraag van degene die voor het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken of afleveren verantwoordelijk zal zijn.

Erkenning is, ingevolge richtlijn nr. 95/69/EG nodig voor:

- het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken of afleveren van de volgende toevoegingsmiddelen en voederproteïnen: antibiotica, coccidiostatica en andere geneeskrachtige stoffen, groeibevorderende stoffen, vitaminen, provitaminen en stoffen met een gelijkaardige werking die chemisch duidelijk omschreven zijn, sporenelementen, enzymen, micro-organismen, carotenoïden en xanthofyllen, oxydatie tegengaande stoffen waarvoor bij of krachtens de Europese regelgeving een maximumgehalte is vastgesteld, proteïnen verkregen uit bacteriën, gist, algen en draadvormige schimmels met uitzondering van bepaalde gisten, bijproducten van de vervaardiging van aminozuren door gisting, aminozuren en de zouten daarvan, hydroxy-analogen van aminozuren;
- het bereiden, be- of verwerken, opslaan, verpakken of afleveren van voormengsels van de volgende toevoegingsmiddelen: antibiotica, coccidiostatica en andere geneeskrachtige stoffen, groeibevorderende stoffen, vitaminen A en D, provitaminen en stoffen met een gelijkaardige werking die chemisch duidelijk omschreven zijn, de sporenelementen Cu en Se;
- het bereiden van mengvoeders die voormengsels van de volgende toevoegingsmiddelen bevatten: antibiotica, coccidiostatica en andere geneeskrachtige stoffen, groeibevorderende stoffen;
- het bereiden van mengvoeders vervaardigd op basis van grondstoffen als bedoeld in artikel 3bis van richtlijn nr. 74/63/EEG met hoge gehalten aan ongewenste stoffen of producten.

Registratie is ingevolge richtlijn nr. 95/69/EG nodig voor:

- het bereiden van toevoegingsmiddelen met een vastgesteld maximumgehalte, met uitzondering van die waarvoor een erkenning nodig is;
- het bereiden van voormengsels of mengvoeders die de volgende toevoegingsmiddelen bevatten: vitaminen, provitaminen en stoffen met een gelijkaardige werking die chemisch duidelijk omschreven zijn met uitzondering van A en D, sporenelementen met uitzondering van Cu en Se, carotenoïden en xanthofyllen;
- enzymen, micro-organismen, oxidatie tegengaande stoffen waarvoor

- bij of krachtens de Europese regelgeving een maximumgehalte is vastgesteld;
- het bereiden van mengvoeders die voormengsels van de volgende toevoegingsmiddelen bevatten: vitamines, provitamines en stoffen met een gelijkaardige werking die chemisch duidelijk omschreven zijn, sporenelementen, carotenoïden en xanthofyllen, enzymen, micro-organismen, oxidatie tegengaande stoffen waarvoor bij of krachtens de Europese regelgeving een maximumgehalte is vastgesteld;
  - het be- of verwerken, opslaan, verpakken of afleveren van andere toevoegingsmiddelen dan die waarvoor een erkenning nodig is alsmede van voormengsels van de volgende toevoegingsmiddelen: antibiotica, coccidiostatica en andere geneeskrachtige stoffen, groei-bevorderende stoffen, vitamines A en D, provitamines en stoffen met een gelijkaardige werking die chemisch duidelijk omschreven zijn, de sporenelementen Cu en Se.

Aangezien de eisen om voor een erkenning of registratie in aanmerking te komen kunnen verschillen naar gelang van het product of de handelingen die verricht worden, zal een verleende erkenning of registratie slechts betrekking hebben op de daarin genoemde producten, handelingen en plaatsen (artikel 10, tweede lid). Gelet op het karakter van de erkenning of registratie worden beiden opgenomen in een register. Daaromtrent worden ingevolge het voorgestelde artikel 15, tweede lid, regels gesteld. Ingevolge het eerste lid van genoemd artikel vindt tevens mededeling van de erkenning of registratie in de Staatscourant plaats.

De eisen waaraan voldaan zal moeten zijn, worden op grond van het voorgestelde artikel 11 bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gesteld. Per groep van producten en daarmee te verrichten handelingen zijn in de bijlagen bij richtlijn nr. 95/69/EG de minimumvoorwaarden neergelegd waaraan degene die bereidt, be- of verwerkt, opslaat, verpakt of in het verkeer brengt moet voldoen om – naar gelang het product in kwestie – voor een erkenning of registratie in aanmerking te komen. De eisen die gesteld worden hebben onder meer betrekking op de lokaliteiten, de inrichting van het productieproces en de daarbij betrokken personen alsmede de voorzieningen ten behoeve van de controle op de naleving.

### **Artikel 11**

Een Europese registratie of erkenning kan slechts worden verleend indien de aanvrager en zijn bedrijf voldoen aan de in de bijlage bij richtlijn nr. 95/69/EG opgenomen minimumvoorwaarden. Per groep van producten en de daarmee te verrichten handelingen zijn in de bijlage bij richtlijn nr. 95/69/EG de minimumvoorwaarden neergelegd waaraan degene die bereidt, be- of verwerkt, opslaat, verpakt of aflevert moet voldoen om voor een erkenning of registratie in aanmerking te komen. De eisen hebben onder meer betrekking op het personeel, de inrichting van het productieproces, de kwaliteitsbewaking, de opslag, de documentatie inzake het productieproces, de administratie, de omgang met klachten en het terugroepen van producten, en kunnen verschillen naar gelang het type toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels of diervoeders. In artikel 10 van het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de erkenning of registratie slechts geldig is met betrekking tot de daarin genoemde handelingen, producten en lokaliteiten.

### **Artikel 12**

De in artikel 12 bedoelde ministeriële regeling zal betrekking hebben op de wijze van indienen van een aanvraag en de gegevens die daarbij dienen te worden overgelegd. Ingevolge artikel 25 zullen kosten voor de

behandeling in rekening worden gebracht. Om te toetsen of de aanvrager daadwerkelijk voldoet aan de eisen zal gewoonlijk een onderzoek ter plaatse noodzakelijk zijn. De kosten van dit onderzoek zullen eveneens bij de aanvrager in rekening worden gebracht. De regeling zal tevens betrekking hebben op wijzigingen in de gegevens die aan de erkenning of registratie te grondslag liggen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan wijzigingen in de persoon van de houder van de erkenning of registratie maar ook aan vergaande wijzigingen in het productieproces.

#### **Artikelen 13 en 14**

Nadat de erkenning of registratie is verleend, dient regelmatig te worden gecontroleerd of de houder van de erkenning of registratie nog voldoet aan de in artikel 11 bedoelde eisen. Mocht dit niet meer het geval zijn dan zal hem, afhankelijk van de geconstateerde afwijking, een redelijke termijn tot aanpassing worden gegeven. Is de afwijking na afloop van die termijn nog niet hersteld dan dient de erkenning of registratie te worden ingetrokken. Dit is eveneens het geval indien de handelingen waarvoor de erkenning is verleend niet meer worden verricht.

De controles zullen worden verricht door de RVV. De kosten van de controles komen ingevolge artikel 25 voor rekening van de houder van de erkenning of registratie.

#### **Artikel 16**

Krachtens het voorstel van wet is het verboden diervoeders, vervangende voederproteïnen, toevoegingsmiddelen en voormengsels in of buiten Nederland te brengen, behoudens wanneer deze voldoen aan de met het oog op het in of buiten Nederland brengen gestelde eisen. Deze eisen kunnen onder meer betrekking hebben op de genoemde producten alsmede op de bewijsstukken die deze moeten vergezellen, de wijze waarop zij dienen te worden aangeduid en de controles waaraan ze moeten worden onderworpen. De controle op de voorschriften met betrekking tot uit lidstaten afkomstige producten geschiedt na het wegvallen van de binnengrenzen van de Europese Unie op de plaats van productie. Indien daartoe redenen zijn kunnen zij ook op de plaats van bestemming of tijdens het vervoer worden gecontroleerd. De lidstaat van oorsprong dient er op toe te zien dat de voor lidstaten en derde landen bestemde producten worden geproduceerd overeenkomstig de bij of krachtens de wet gestelde eisen. Producten die afkomstig zijn uit derde landen worden stelselmatig gecontroleerd aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Daarmede wordt voorkomen dat diervoeders, voederproteïnen, toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, mengvoeders en voormengsels de Europese Unie binnenkomen die niet voldoen aan de voorschriften die gelden binnen de Europese Unie. Tevens biedt het voorstel van wet een basis voor het ter beschikking blijven van producten die in Nederland worden gebracht en in dat kader aan een controle worden onderworpen van de controlerende instantie, in afwachting van de bevindingen van de controles. Dit op kosten van de verzender, diens gemachtigde dan wel de importeur.

In artikel 16 van het voorstel van wet wordt niet gesproken van «in- en doorvoer». Deze begrippen zijn in het voorstel van wet niet gedefinieerd. Door het ontbreken van een omschrijving van wat in het voorstel van wet onder «invoer» moet worden verstaan kan de vraag rijzen of hier invoer in de feitelijke betekenis van grensoverschrijding, het brengen in Nederland, wordt bedoeld dan wel of dit begrip moet worden opgevat als het in het vrije verkeer brengen. Dit laatste geschiedt als producten in douane technische zin worden vrijgemaakt hetgeen zowel aan de grens als in het binnenland kan plaatsvinden. Het is duidelijk dat niet-conforme producten of producten die een gevaar kunnen vormen voor de gezondheid van

mens of dier reeds aan de grens moeten worden tegengehouden. Om elk misverstand ten aanzien van deze aangelegenheid weg te nemen wordt in artikel 16 van het voorstel van wet niet gesproken van «in- en doorvoer», maar van het brengen in Nederland, onder welke terminologie zowel de invoer als de doorvoer is begrepen, ongeacht of er sprake is van het brengen in het vrije verkeer of niet. Het gebruik van deze terminologie betekent overigens niet dat de doorvoer van diervoeders, voeder-middelen, toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, mengvoeders en voormengsels aan hetzelfde regime moet of zal worden onderworpen als de invoer.

### **Artikelen 17–19**

De aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren zal op grond van artikel 17, eerste lid, plaatsvinden. De ambtenaren zullen beschikken over alle in de Algemene wet bestuursrecht genoemde bevoegdheden.

Het kan voor toezichthoudende ambtenaren noodzakelijk zijn om onderzoeken in woningen te verrichten. Wij zijn ons ervan bewust dat het huisrecht een fundamenteel vrijheidsrecht is en dat de bescherming van dat recht in beginsel zwaar dient te wegen. Echter wanneer het belang dat de bevoegdheid tot binnentreden beoogt te beschermen zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van het huisrecht, is, naar het de regering voorkomt, de bevoegdheid tot het binnentreden in een woning zonder toestemming gerechtvaardigd. Van deze rechtvaardiging is ongetwijfeld sprake indien het toezicht gericht is op het tegengaan van mogelijk in een woning of in een met die woning verbonden ruimte aanwezig gevaar voor de gezondheid van mens en dier en voor het milieu. Aangezien het regelmatig voorkomt dat verboden substanties worden opgeborgen in een woning of in een met die woning verbonden ruimte, vergt een adequaat toezicht op de naleving van het onderhavige voorstel van wet dan ook dat zonder toestemming van de bewoner een woning kan worden betreden. Veelal zal het in de regel gaan om verboden substanties die in de diervoeding gebruikt worden om bepaalde effecten te bereiken, zoals bepaalde antibiotica die in de diervoeding kunnen worden gebruikt. Vermeld zij dat deze bevoegdheid om vergelijkbare redenen eveneens in de Diergeneesmiddelenwet is voorzien. Ook daar wordt het toezicht in het belang van de volks- en diergezondheid gehouden.

Met het oog op het bovenstaande is in artikel 18 voor de ingevolge artikel 17 aangewezen ambtenaren de bevoegdheid neergelegd tot het betreden van woningen zonder dat daarvoor toestemming benodigd is van de bewoner. Bij de uitoefening van deze bevoegdheid wordt de procedure gevolgd, zoals bepaald in de paragrafen 1 en 2 van de Algemene wet op het binnentreden, en worden daarbij de overige in genoemde paragrafen op het binnentreden van woningen zonder toestemming van de bewoner opgenomen waarborgen in acht genomen.

Uiteraard gaat aan het doorlopen van de procedureregeling van de Algemene wet op het binnentreden en aan het binnentreden zelf een afweging vooraf die de bovenbedoelde ambtenaar dient te voeren tussen het belang van het binnentreden in het kader van zijn toezichthoudende taak in het licht van de bescherming van de volks- en diergezondheid en het milieu en het fundamentele belang van het beschermen van het huisrecht van betrokkene. Slechts met een zorgvuldige en evenwichtige afweging van de onderscheiden belangen wordt gewaarborgd dat van de in artikel 18 voorziene bevoegdheid geen willekeurig of lichtvaardig gebruik zal worden gemaakt.

Artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht regelt onder meer de bevoegdheid tot het nemen van monsters. Ingevolge artikel 19 van het

onderhavige wetsvoorstel wordt aanvullend voorgeschreven dat monsters ter plaatse worden verpakt en verzegeld. Hetzelfde geldt voor de monsters waarvan een exemplaar bij de belanghebbende wordt achtergelaten.

Het verpakken en verzegelen van monsters ter plaatse is een procedure die eveneens in de Diergeneesmiddelenwet is voorgeschreven voor de op grond van deze wet genomen monsters. Het ter plaatse verpakken en verzegelen van monsters wordt voorgeschreven uit een oogpunt van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Met het verpakken en verzegelen ter plaatse wordt getracht te voorkomen dat met de inhoud van de monsters wordt gemanipuleerd. Niet zelden wordt een uitkomst bestreden en wordt later eventueel aan de hand van een door de belanghebbende bewaard monster een tegenexpertise uitgevoerd. Het feit dat in het kader van toezicht monsternamen in tweevoud plaatsvindt en wanneer de belanghebbende eveneens om een monster verzoekt monsternamen in dat geval in drievoud plaatsvindt, vindt zijn grondslag in richtlijn nr. 95/53/EG van de Raad van 25 oktober 1995 tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding (PbEG L 265). In genoemde richtlijn worden de lidstaten gehouden te voorzien in de mogelijkheid de belanghebbende een tegenexpertise uit te laten voeren en voorts officieel verzegelde referentiemonsters te bewaren.

### **Artikelen 20 en 21**

Het voorgestelde artikel 20 ziet op mogelijkheden om in de preventieve sfeer maatregelen door de betrokkenen in de productiekolom en verhandelingsfase te doen nemen teneinde de naleving van de wet te bevorderen. In tegenstelling tot de in artikel 21, vijfde lid, voorziene mogelijkheid van een vrijwillig stelsel dat aan te stellen voorwaarden voldoet, gaat het in artikel 20 om de mogelijkheid om een verplicht stelsel van maatregelen voor te schrijven. Met beide artikelen is een passende mix van op onderscheiden situaties toe te passen voorzorg- en controlemethodieken mogelijk.

*Eerste lid – Preventieve maatregelen.* Bij algemene maatregel van bestuur kan worden voorgeschreven dat bijvoorbeeld bereiders, verpakkers of vervoerders van bepaalde categorieën van producten verplicht zijn bepaalde maatregelen te treffen ter bevordering van een goede naleving van de gestelde voorschriften. Die maatregelen kunnen zowel verplichtingen betreffen om in de preventieve sfeer zelf controle uit te oefenen, als middelen om de overheidscontrole te vergemakkelijken. De mogelijke maatregelen zijn niet-limitatief opgesomd in de tweede zin van het eerste lid. De maatregelen kunnen uiteraard ook een combinatie betreffen. In of krachtens de algemene maatregel van bestuur zullen tevens voorschriften kunnen worden vastgesteld hoe de voorgeschreven maatregelen moeten worden uitgevoerd. De genoemde maatregelen worden hieronder toegelicht.

*Onderwerpen aan onderzoek.* Het ligt het meest voor de hand een preventief onderzoek van bijvoorbeeld grondstoffen voor te schrijven indien dat uit een oogpunt van gezondheidsbescherming voor mens en dier gewenst is.

*Toetsen aan steekproeven.* Met name in het geval van massaproductie kan worden voorgeschreven dat een aantal monsters van een product gemiddeld moet voldoen aan bepaalde voorschriften.

*Bedrijfscontrolesysteem.* Onder bedrijfscontrolesysteem wordt verstaan het geheel van door betrokkene te nemen maatregelen als hulpmiddel bij de uitvoering van bovenbedoelde toetsingen. Zo kunnen maatregelen worden voorgeschreven met betrekking tot bijvoorbeeld frequentie van controle, nauwkeurigheid van machines, statistische werkzaamheden.

*Voeren van administratie.* Al dan niet in het kader van een van de drie



voorgaande mogelijke maatregelen kan worden bepaald dat er een administratie wordt gevoerd. In de praktijk zal het vrijwel steeds gaan om computermatig verwerkte en verzamelde gegevens tijdens productie, opslag of vervoer.

*Kentekens.* Ter vergemakkelijking van de controle kan worden voorgeschreven dat (door middel van kentekens of vermeldingen) wordt aangegeven dat een product voldoet aan de gestelde norm.

*Tweede lid – Verhandelingsverbod.* Kan op grond van het eerste lid worden bepaald dat betrokkene aan bepaalde verplichtingen moet voldoen teneinde bepaalde belangen te waarborgen, krachtens het tweede lid kan het complement worden voorgeschreven. Bij algemene maatregel van bestuur kan namelijk worden bepaald dat producten ten aanzien waarvan de vereiste maatregelen niet zijn genomen, niet mogen worden verhandeld.

*Derde lid.* Met betrekking tot het toetsen door middel van een steekproef is in het derde lid de mogelijkheid opgenomen van een verbod om producten te verhandelen, indien bij dat onderzoek is gebleken dat het resultaat van de steekproef ongunstig was. Naast een mogelijk absoluut verbod is het ook denkbaar een voorwaardelijk handelingsverbod te formuleren. In de praktijk betekent het dat men de producten kan «opknappen».

*Vierde lid.* Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de gang van zaken bij het aanvragen tot erkenning en de beoordeling van een voorgesteld bedrijfscontrolesysteem, alsmede de van overheidszijde te verzorgen mededeling over de erkenning. Voor de behandeling van aanvraag zullen ingevolge artikel 25 kosten in rekening worden gebracht.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, kunnen controles worden voorgeschreven teneinde na te gaan of aan de voorschriften die bij of krachtens deze wet aan de producten of de bereiding ervan zijn gesteld, wordt voldaan. Het tweede tot en met vierde lid regelen de aanwijzing van met controles belaste ambtenaren of personen, de bekendmaking van die aanwijzing alsmede hun bevoegdheden.

Het vijfde lid geeft de grondslag voor controle op controle. Dergelijke controles zullen voorts tot gevolg hebben dat door de ingevolge het tweede lid aangewezen ambtenaren of personen hun controle-activiteiten hierop kunnen afstemmen. Ook zal de intensiteit van deze controles kunnen worden afgestemd op de deelname aan het goedgekeurde stelsel van eigen controles. Dit zal ook gevolgen hebben voor het totaal aan te betalen controle-retributies.

#### **Artikelen 22–24**

Met het oog op de ingevolge dit wetsvoorstel neergelegde regelgeving ter waarborging van de gezondheid en veiligheid van diervoeders alsmede hun kwaliteit is het noodzakelijk dat de mogelijkheid geschapen wordt om monsters van de verschillende producten door de onderscheiden categorieën van bedrijven te doen bewaren. Het voorgestelde artikel 22 voorziet hierin. Dergelijke monsters vervullen ook in de sfeer van de terugtracering een onmisbare schakel bij eventueel optredende calamiteiten.

Naast instellingen voor onderzoek van de monsters (artikel 23) kunnen op grond van artikel 24 ook analysemethoden worden vastgesteld of goedgekeurd, voorzover zij niet reeds op communautair niveau zijn vastgesteld. Van de communautair vastgestelde methoden wordt ingevolge artikel 1, derde lid, mededeling gedaan in de Staatscourant.

## Artikel 25

Voor de in dit artikel geregelde retributies zij tevens verwezen naar paragraaf 11 van het algemeen deel van deze memorie.

Zoals aldaar uiteen is gezet bestaat er aanleiding voor de op grond van artikel 25 van het voorstel van wet aan de Minister van LNV toekomende bevoegdheid tot het heffen van een vergoeding van kosten overeenkomstig een door hem vast te stellen tarief.

Artikel 25, eerste lid, heeft betrekking op de heffing die door de Minister van LNV kan worden opgelegd wegens het verrichten van in dat lid vermelde handelingen. Het tarief zelf volgt uit de op het onderhavige artikel te baseren ministeriële regeling. Over de achtergronden voor deze opzet zij verwezen naar hetgeen hierover reeds in bovengenoemde paragraaf is vermeld.

Het in onderdeel a bepaalde biedt de basis voor het in rekening brengen van de kosten die verband houden met de behandeling van een aanvraag om een bij of krachtens de wet voorgeschreven vergunning, toelating, aanwijzing, erkenning of registratie dan wel voor het in rekening brengen van de behandeling van een aanvraag tot wijziging daarvan. Het in onderdeel b bepaalde biedt de basis voor het doorberekenen van de kosten die verband houden met de instandhouding van een reeds verleende vergunning, toelating, aanwijzing, erkenning of registratie. Het gaat dan om kosten die verband houden met administratieve handelingen dan wel onderzoeken ter plaatse, teneinde vast te stellen of nog steeds aan de in het kader van de vergunning, toelating, aanwijzing, erkenning of registratie gestelde eisen wordt voldaan. Onderdeel c biedt de basis om onderzoeken ter plaatse in rekening te brengen. Ter verduidelijking dat het toelatings- respectievelijk post-toelatingsactiviteiten zoals uiteengezet in paragraaf 11 betreffen, die ingevolge het rapport «Maat houden: een kader voor doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» kunnen worden doorberekend, zij opgemerkt dat wanneer op grond van artikel 13 tot een onderzoek ter plaatse wordt besloten een dergelijk onderzoek generiek zal worden uitgevoerd bij elke vertegenwoordiger van de groep waarvoor een erkenning of registratie ingevolge artikel 10 wordt vereist. Op deze wijze uitgevoerde onderzoeken ter plaatse treffen alle betrokkenen waarvoor een erkenning of registratie ingevolge artikel 10 wordt vereist gelijkelijk. Bijgevolg kunnen de daaraan verbonden kosten conform het bovenvermelde rapport worden doorberekend. De onderdelen d en e hebben betrekking op het in rekening brengen van de kosten die verband houden met de controles die worden verricht terzake van het brengen binnen en buiten Nederland van toevoegingsmiddelen, voer-mengsels, voedermiddelen en diervoeders en de terzake af te geven bewijsstukken. Op grond van onderdeel f kunnen de kosten van de behandeling van een aanvraag voor erkenning van een bedrijfscontrolesysteem worden doorberekend. Het in onderdeel g bepaalde biedt de basis voor het in rekening brengen van de kosten die verband houden met de behandeling van een aanvraag om krachtens de wet voorgeschreven proefnemingen en onderzoeken te mogen verrichten. Onderdeel h biedt onder meer een basis om werkzaamheden die de RVV op verzoek van betrokkenen verricht in rekening te brengen. De in het eerste lid van artikel 25 van het voorstel van wet genoemde activiteiten betreffen activiteiten die vallen onder de in het rapport «Maat houden: een kader voor de doorberekening van toelatings- en handhavingskosten» onderscheiden categorie post-toelating.

Het voorgestelde tweede lid biedt de basis voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in rekening brengen van alle overige onderzoeken of verrichtingen, waarvoor het eerste lid geen grondslag biedt. Het gaat daarbij om onderzoeken of verrichtingen die op grond van de wet kunnen worden voorgeschreven, maar op het niveau van de wet niet

nader zijn aangeduid of geconcretiseerd. Omdat op het niveau van de wet geen – of onvoldoende – concrete omschrijving is opgenomen van de bedoelde onderzoeken of verrichtingen, zou een ongeclausuleerde tarifieringsgrondslag onvoldoende de belangen van contribuabelen beschermen en op gespannen voet kunnen komen te staan met de rechtszekerheid. In verband daarmee zullen in dergelijke gevallen slechts tarieven worden vastgesteld voorzover de onderzoeken of verrichtingen eerst in een algemene maatregel van bestuur zijn geconcretiseerd. In lijn met het uitgangspunt dat de essentialia zoveel mogelijk in de wet moeten vastliggen, wordt in het derde lid het beginsel verankerd dat doorberekening van kosten van de verrichte werkzaamheden beperkt is tot aan het niveau van de werkelijk gemaakte kosten die bovendien in een rechtstreeks verband dienen te staan met de werkzaamheid waarvoor het tarief wordt vastgesteld.

### **Artikelen 26–30**

In deze artikelen zijn de bestuursrechtelijke bevoegdheden opgenomen teneinde conformiteit met de voorschriften te handhaven. De gegeven bevoegdheden kunnen naar gelang de situatie die zich voordoet worden toegepast. Van belang is om te wijzen op het feit dat deze bevoegdheden ook bij een optredende calamiteit kunnen worden toegepast. In dat verband wordt er op gewezen dat de maatregelen niet alleen in een individueel geval kunnen worden opgelegd, maar ook ten algemene kunnen worden voorgeschreven.

Ten einde uitvoering te geven aan richtlijn nr. 95/53/EG alsmede aan de voorgenomen wijziging van deze richtlijn, zoals verwoord in het Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 9/2001 door de Raad op 12 februari 2001 vastgesteld (PbEG C93), is onderscheid gemaakt naar binnen Nederland gebrachte of aanwezige producten en binnen Nederland te brengen producten. Met de opsomming van maatregelen aangaande binnen Nederland gebrachte of aanwezige producten wordt daarbij, naast een aantal noodzakelijk geachte bevoegdheden, tevens uitvoering gegeven aan richtlijn nr. 1999/29/EG. Daarnaast voorziet het stelsel in een aantal specifieke maatregelen met betrekking tot dieren en de van deze dieren afkomstige producten indien die dieren aan te wijzen schadelijke stoffen hebben opgenomen of zouden kunnen opnemen. Tenslotte is voorzien in een medewerkingsplicht en de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursdwang.

Met betrekking tot binnen Nederland gebrachte of aanwezige producten kunnen ingevolge artikel 26 de in het eerste lid opgesomde maatregelen worden getroffen, indien niet voldaan wordt aan het bepaalde in deze wet dan wel wordt vermoed dat daaraan niet wordt voldaan of wanneer zij mogelijk de gezondheid van mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen. Deze maatregelen mogen geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. De kosten van de maatregelen komen voor rekening van degene die verantwoordelijk is voor het in het verkeer brengen van de producten, de eigenaar of de houder van de producten. Er kunnen voorwaarden en beperkingen worden opgelegd aan de maatregelen en er kunnen voorschriften aan verbonden worden.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, kan bij producten die binnen Nederland gebracht worden en die niet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens de wet of wanneer zij mogelijk de gezondheid van mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen een door de minister aangewezen ambtenaar de volgende maatregelen opleggen: terug zenden buiten het grondgebied van de EU, terug zenden naar de lidstaat van oorsprong, vernietigen, in overeenstemming brengen met de voorschriften, ontsmetten of op passende wijze behandelen, identificeren en registreren alsmede

gebruiken voor andere doeleinden. Voor de op te leggen maatregelen geldt dat deze geen risico mogen inhouden voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu. De kosten van de uitvoering van deze maatregelen komen voor rekening van de verzender of diens gemachtigde dan wel de importeur.

Op grond van het voorgestelde artikel 28 kunnen teneinde de volks- of diergezondheid te beschermen maatregelen worden getroffen om bepaalde dieren en producten afkomstig van deze dieren op het bedrijf te houden. Het gaat dan om dieren die door middel van vervoeding of drenking schadelijke stoffen hebben opgenomen of wanneer het vermoeden bestaat dat zulks is gebeurd. Op grond van het voorgestelde artikel 28 heeft de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de bevoegdheid te bepalen dat dieren die op grond van dit artikel aangewezen schadelijke stoffen hebben opgenomen, of waarvan wordt vermoed dat zij dergelijke stoffen hebben opgenomen, het bedrijf waar ze worden gehouden niet mogen verlaten, behoudens wanneer daarvoor door hem toestemming wordt gegeven. Voorts kan de minister bepalen dat deze dieren op een door hem aangewezen wijze worden gemerkt. De dieren blijven op het bedrijf totdat het tegendeel is gebleken of van overheidswege is vastgesteld dat het dier vrij is van deze schadelijke stoffen. Voorzover de volksgezondheid in het geding is, zal de uitoefening van de bevoegdheden in samenwerking met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport plaatsvinden.

De verplichting dieren op het bedrijf te houden kan mede betrekking hebben op het in stallen houden van dieren. Met het opstallen – of met het ophokken – van dieren kan bijvoorbeeld worden tegengegaan dat dieren worden blootgesteld aan schadelijke stoffen in de lucht of kan bijvoorbeeld worden tegengegaan dat dieren verontreinigd gras vreten of verontreinigd slootwater drinken. Bovenbedoelde maatregelen kunnen op grond van het voorgestelde artikel ook vanuit preventief oogpunt worden genomen. Dit maakt het mogelijk om ook bij dreiging van blootstelling aan schadelijke stoffen, dus zonder dat er al daadwerkelijk sprake is van opname van schadelijke stoffen, op de bedrijven in te grijpen. Tevens kunnen ingevolge het voorgestelde vijfde lid ter voorkoming van de opname van schadelijke stoffen maatregelen met betrekking tot voeding en drenking van de dieren worden getroffen. Op grond van het voorgestelde zesde lid kan tevens worden bepaald dat producten van de dieren die op grond van dit artikel aangewezen schadelijke stoffen hebben opgenomen, of waarvan wordt vermoed dat zij dergelijke stoffen hebben opgenomen, totdat het tegendeel is gebleken dan wel van overheidswege is vastgesteld dat de dieren vrij zijn van deze schadelijke stoffen, uit de handel worden genomen en centraal worden opgeslagen. Ten behoeve van het noodzakelijke onderzoek zal tevens sprake kunnen zijn van proefslachtingen. Daarnaast biedt het onderhavige artikel de mogelijkheid in het eerste lid, onderdeel e, tot het treffen van andere maatregelen voorzover deze communautair zijn voorgeschreven. Hiermede wordt gerefereerd aan het eerdergenoemde Gemeenschappelijke Standpunt waarin ten aanzien van dieren die schadelijke stoffen hebben opgenomen maatregelen verplicht worden gesteld, zoals voorgeschreven in richtlijn nr. 96/23/EG van de Raad inzake controlemaatregelen ten aanzien van bepaalde stoffen en residuen daarvan in levende dieren en in producten daarvan (PbEG L 125). Genoemde richtlijn voorziet onder meer in het doden of vernietigen van dergelijke dieren.

De ervaringen opgedaan bij calamiteiten, zoals de brand bij ATF-chemie in Drachten op 12 mei 2000, tonen aan dat het kunnen treffen van de hiervoor voorgestelde maatregelen gewenst is. Voorts is een ieder die dieren en producten onder zich heeft of heeft gehad met betrekking waartoe maatregelen als bedoeld in het onderhavige artikel zijn genomen,

verplicht inlichtingen te verstrekken aan de minister omtrent herkomst en verhandeling van deze dieren en producten. Deze verplichting vergemakkelijkt de tracering en tracking waartoe de overheid is gehouden, zoals voorgeschreven in het bovengenoemde Gemeenschappelijk Standpunt, wanneer risico's niet uitgesloten kunnen worden voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu.

De medewerkingsplicht en de bevoegdheid tot het opleggen van bestuursdwang zijn in de artikelen 29, onderscheidenlijk 30 neergelegd.

### **Artikel 31**

Met het voorgestelde artikel 31 wordt een voorziening getroffen voor het geval dat grondstoffen onverminderd het bij of krachtens het voorstel van wet bepaalde toch de gezondheid van de mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen. Op grond van het onderhavige artikel is het verboden toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders te bereiden waarvan de verwerking tot het bovenstaande gevolg leidt of waarvan men het vermoeden heeft dat het kan leiden tot het bovenstaande gevolg.

### **Artikel 32**

In dit artikel wordt voorzien in een verplichting voor een ieder die producten of grondstoffen onder zich heeft en constateert of vermoedt dat de producten niet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens het voorstel van wet of wanneer zij mogelijk de gezondheid van mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen om onverwijld de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hiervan in kennis te stellen alsmede van de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming van een gevaarstelling voor de gezondheid van mens of dier of het milieu. Deze verplichting geldt ook voor dierenartsen indien zij vermoeden of constateren dat toevoegingsmiddelen, vervangende proteïnen, voormengsels of diervoeders niet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens het voorstel van wet of wanneer zij mogelijk de gezondheid van mens of dier of het milieu in gevaar kunnen brengen. Het verstrekken van deze informatie kan, afhankelijk van de ernst van de situatie en de mogelijke gevolgen voor de gezondheid van mens of dier of het milieu, ertoe leiden dat van overheidswege conform de voorgestelde artikelen 26 tot en met 30 wordt opgetreden alsmede in strafrechtelijke opsporing en vervolging.

### **Artikelen 33 en 34**

Op grond van de artikelen 33 en 34 kunnen aan houders van dieren voorschriften worden gesteld. Deze kunnen betrekking hebben op de herkomst, de bereiding, de opslag, de bewaring en verdere behandeling en vervoeding van producten. Tevens kan op grond van het voorgestelde artikel 33 een administratieplicht worden opgelegd met betrekking tot de ontvangen, bereide dan wel de hoeveelheid vervoederde producten. Een dergelijke verplichting faciliteert namelijk de met toezicht en opsporing belaste instanties.

### **Artikel 35**

Het voorgestelde artikel 35 biedt de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de mogelijkheid van het bepaalde bij of krachtens het voorstel van wet vrijstelling of ontheffing te verlenen. Van deze bevoegdheid mag geen gebruik worden gemaakt indien het belang van de gezondheid van mens of dier of van het milieu zich daartegen verzet. Aan een vrijstelling of ontheffing kunnen voorschriften of voorwaarden worden

verbonden. Een vrijstelling of een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend.

Van de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling of ontheffing zal overigens veelal slechts gebruik worden gemaakt in geval van calamiteiten en incidenten waarbij van een gevaarstelling voor de gezondheid van mens en dier of het milieu sprake is of waarbij een zodanige gevaarstelling niet uitgesloten kan worden geacht. In een zodanige situatie is snel handelen geboden en dient in de mogelijkheid te worden voorzien dat de voorschriften die daaraan in de weg staan niet behoeven te worden opgevolgd. Om vergelijkbare redenen is ook in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in eenzelfde bevoegdheid voorzien. Bedacht moet worden dat met de bevoegdheid tot het verlenen van een vrijstelling of ontheffing evenwel geen uitholling van het bij of krachtens het bepaalde van het onderhavige voorstel van wet wordt beoogd. Het feit dat de diervoeder-regelgeving voor een groot deel uitvoering geeft aan dwingende communautaire bepalingen is hier reeds een waarborg voor. De bevoegdheid voorzien in de onderhavige voorgestelde bepaling zal niet op zodanige wijze mogen worden aangewend dat daardoor de doelstellingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap in gevaar kunnen worden gebracht. Gebruikmaking van de onderhavige bevoegdheid in bovenvermelde zin staat hier echter niet haaks op. In dit verband zij erop gewezen dat met gebruikmaking van de onderhavige bevoegdheden, wellicht zelfstandig, doch in elk geval in samenhang met gebruikmaking van bevoegdheden voorzien in andere voorgestelde bepalingen, uitvoering kan worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel dat, zo moge blijken uit paragraaf 5, in het internationale recht is verankerd. Met inachtneming van de bovenvermelde clausulering van het internationale recht valt het overigens niet uit te sluiten dat in incidentele gevallen zonder dat sprake is van calamiteiten of incidenten, derhalve bij onvoorziene omstandigheden, van de in de onderhavige voorgestelde bepaling beschreven bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt indien dit uit overwegingen van evenredigheid en proportionaliteit geboden is. Wanneer men bijvoorbeeld reeds uit hoofde van deelname aan een erkend bedrijfscontrole-systeem aan bepaalde eisen heeft voldaan of bepaalde zaken genoegzaam ten genoegen van de overheid heeft gewaarborgd, zou het niet getuigen van evenredigheid en proportionaliteit indien men daarnaast moet voldoen aan voorschriften die weliswaar hetzelfde beogen doch dit niet op een identieke wijze bewerkstelligen. Mede tegen de achtergrond het bedrijfsleven niet met onnodige lasten te confronteren, kan het verlenen van een vrijstelling of een ontheffing in dergelijke gevallen te overwegen zijn. Van een uitholling van het bij of krachtens het bepaalde van het onderhavige voorstel van wet is ook in dergelijke gevallen geen sprake.

Met het oog op de kenbaarheid van het gebruik van de in artikel 35 verleende bevoegdheden zij vermeld dat een vrijstelling zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Met betrekking tot ontheffingen acht de regering een dergelijke publicatie in het licht van uitvoeringslasten niet opportuun. Anders dan bij vrijstellingen wordt geen grote doelgroep door een ontheffing geraakt, zodat publicatie uit hoofde van kenbaarheid minder voor de hand ligt.

### **Artikel 36**

Op basis van het voorgestelde artikel kunnen afzonderlijke regelen worden gesteld met betrekking tot producten die kennelijk in een proefstadium verkeren of voor proefdoeleinden worden aangewend. Het betreft hier de ontwikkeling van nieuwe producten of het verrichten van onderzoek met betrekking tot bestaande producten. Bepaald kan worden dat

proefnemingen slechts na daartoe gedane aanvraag kunnen worden toegestaan. Voor de behandeling en beoordeling van die aanvraag zullen kosten in rekening worden gebracht. In de Diergeneesmiddelenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 zijn identieke bepalingen opgenomen. De Productschappen Vee, Vlees en Eieren, de Nederlandse vereniging voor de handel en verwerking van pluimvee, wild en tamme konijnen alsmede de Vereniging van de Nederlandse pluimveeverwerkende industrie vrezden dat met het onderhavige artikel ongeclausuleerde bevoegdheden worden verleend. Bedacht moet worden dat de onderhavige bevoegdheden slechts betrekking hebben op producten die kennelijk in een proefstadium verkeren of voor proefdoeleinden worden aangewend en juist tot doel hebben de mogelijkheden van de wet te verruimen zodat de proeven en onderzoeken kunnen worden verricht. Innovaties kunnen hiermee mogelijk worden gemaakt. In kwantitatieve zin zal slechts spaarzaam van de bevoegdheden in het onderhavige artikel gebruik worden gemaakt. Op geen enkele wijze zal daarbij voorbij worden gegaan aan het fundamentele vereiste dat de gezondheid van mens of dier niet in gevaar mag worden gebracht. Hetzelfde geldt ten aanzien van de bescherming van het milieu.

### **Artikel 37**

Aangezien in het belang van de gezondheid van mens of dier soms een onverwijlde voorziening geboden is bij het ontbreken waarvan onaanvaardbare risico's en gevolgen kunnen optreden, is in het voorgestelde artikel 37 een voorziening getroffen op grond waarvan regelen in plaats van bij algemene maatregel van bestuur in een ministeriële regeling kunnen worden getroffen. Aangezien het in zeer spoedeisende gevallen zelfs onaanvaardbare risico's kan opleveren wanneer maatregelen pas van kracht worden na officiële publicatie in de Staatscourant, biedt het voorgestelde artikel 37 de mogelijkheid om de maatregelen onmiddellijk na bekendmaking, via bijvoorbeeld de media, te effectueren. Maatregelen kunnen door middel van internet en het ANP bekend worden gemaakt. Een dergelijke wijze van bekendmaking is overigens niet nieuw. Om vergelijkbare redenen is in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren voorzien in de mogelijkheid om van de in artikel 4, eerste lid, van de Bekendmakingswet genoemde bekendmakingswijzen af te wijken. Van deze mogelijkheid werd bijvoorbeeld ten tijde van de varkenspest en de mond- en klauwzeer-uitbraken gebruik gemaakt: de ter voorkoming van verspreiding van smetstoffen getroffen vervoersverboden werden bekend gemaakt via internet en de media.

### **Artikel 38**

In artikel 38 is het voorzorgbeginsel uitgewerkt. Verwezen wordt naar paragraaf 5 van hoofdstuk I van deze toelichting.

### **Artikel 39**

Het voorgestelde artikel 39 ziet op het stellen van regels ter uitvoering van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven (paragraaf 4) is de Europese regelgeving aangaande diervoeders sterk in beweging. De daarbij gegeven implementatietermijnen zijn voorts vaak van korte duur. Ten einde tijdig die regelgeving te kunnen implementeren is een bepaling als de onderhavige onontbeerlijk. Het stellen van de regels kan overeenkomstig het kabinetsstandpunt Versnelde implementatie van EG- en andere internationale besluiten (Kamerstukken II 1998/99, 26 200 VI, nr. 65) geschieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

## **Artikel 40**

Het voorgestelde artikel 40 biedt de mogelijkheid om medebewind te vorderen van het bestuur van een productschap of een bedrijfschap als bedoeld in artikel 66 van de Wet op de bedrijfsorganisatie. De gevorderde medewerking kan bestaan uit het stellen van regelen of het stellen van nadere regelen en het nemen van besluiten. Voor het antwoord op de vraag wanneer van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, wordt verwezen naar paragraaf 6 van het eerste hoofdstuk van de onderhavige memorie van toelichting.

## **Artikel 41**

Onder de vigerende regelgeving van het Productschap Diervoeders staat beroep open bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zoals beschreven in de paragrafen 2 en 4 van het eerste hoofdstuk van de Memorie van Toelichting is de regelgeving op het gebied van diervoeders grotendeels binnen de Europese Unie geharmoniseerd en is daaraan hoofdzakelijk uitvoering gegeven in regelgeving van het Productschap Diervoeders. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een kader voor regelgeving op het gebied van diervoeders op Rijksniveau. Met het onderhavige wetsvoorstel is voor een belangrijk deel slechts sprake van het verschaffen van een andere basis voor reeds bestaande regelgeving en stelsels voor diervoeders. In het voorgestelde artikel 41 is er dan ook voor gekozen de bovengenoemde beroepsgang te continueren. Bijgevolg kan een belanghebbende tegen een op grond van het voorstel van wet genomen besluit beroep in stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Overigens zij vermeld dat deze beroepsgang ook gangbaar is in het kader van andere wettelijke stelsels, zoals de Diergeneesmiddelenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Over de gevolgen van het aantal procedures in vergelijking met de vigerende situatie van productschapsregelgeving zij verwezen naar hetgeen daarover is opgemerkt in paragraaf 13.

## **Artikel 42**

Het onderhavige artikel voorziet in de vervanging van de tekst van artikel 3 met het oog op de introductie van het principe van «nee, tenzij» voor voedermiddelen. Bij de toelichting op artikel 3 werd hieraan reeds gerefereerd. Gekozen is om het artikel in zijn geheel te vervangen. Daarbij komt het hier voorgestelde zesde lid overeen met het tweede lid van het thans reeds in artikel 3 opgenomen voorstel. Nieuw zijn derhalve het eerste tot en met vijfde lid. Daarin is in lijn met de in het Beleidsbesluit Diervoeder neergelegde uitgangspunten voorzien in een aantal verschillende instrumenten aangaande grondstoffen voor diervoeders. Teneinde de nee, tenzij benadering in het onderhavige wetsvoorstel neer te leggen is in het eerste lid de systematiek van een positieve lijst neergelegd. Het zal verboden zijn andere dan de aangewezen grondstoffen als voedermiddel aan te wenden of in het verkeer te brengen. Op grond van deze bepaling zullen voedermiddelen waarvan op grond van jarenlange praktijkervaring is gebleken dat het risico voor de volks- of diergezondheid in beginsel afwezig is zonder meer kunnen worden aangewezen. Voor voedermiddelen waarvan dit niet kan worden aangenomen, kunnen ingevolge het tweede lid nog voorwaarden of voorschriften worden gegeven of kan ingevolge het derde lid een toelatingsvereiste worden ingeroepen. Voedermiddelen uit deze laatste categorie zullen pas mogen worden verwerkt in diervoeders of als zodanig mogen worden vervoerd indien ingevolge de toelatingsprocedure is gebleken dat risico's beheersbaar zijn. Ook aan de toelating kunnen voorwaarden en voorschriften worden verbonden (vierde lid). Omtrent de aanvraag en de daarbij verder te



volgen procedure zullen ingevolge het voorgestelde vijfde lid regels worden gesteld. De inzet van deze verschillende instrumenten zal afhankelijk zijn van de aard van de grondstoffen en de daaraan verbonden mogelijke risico's.

Aangezien het huidige Europese stelsel thans nog niet in een positief stelsel als omschreven voorziet, zal de inwerkingtreding van dit artikel bij afzonderlijk koninklijk besluit worden bewerkstelligd.

### **Artikel 43**

Het niet voldoen aan de bij of krachtens deze wet vastgestelde voorschriften wordt onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten gebracht. Het onderhavige artikel strekt hiertoe. Zoals reeds beschreven in paragraaf 2 van het eerste hoofdstuk van deze memorie zijn bij diervoeders de belangen van de volks- en diergezondheid en het milieu gemeoid. Correcte naleving van de bij of krachtens het onderhavige voorstel van wet gestelde voorschriften is van bijzonder belang, omdat overtreding van deze voorschriften tot onaanvaardbare risico's en gevolgen voor de volks- en diergezondheid alsmede voor het milieu kunnen leiden. Er behoeft in dit kader slechts te worden gewezen op de aan de volks- en diergezondheid verbonden gevolgen van de vervoeding van ondeugdelijk diervoeder. Dergelijke gevolgen zijn zeer ingrijpend, leiden zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid tot een aanzienlijke lastenverzwaring en raken de samenleving als geheel, hetgeen recentelijk plaatsgevonden hebbende incidenten met diervoeders en dierlijke producten, zoals de dioxine- en de BSE-crisis, nog eens hebben duidelijk gemaakt. De bij of krachtens het onderhavige voorstel van wet gestelde voorschriften dienen naast het sectorale belang, dan ook in belangrijke mate het algemene belang. Gelet op de ernstige consequenties die de niet naleving van de bovenbedoelde voorschriften met zich mee kan brengen, wenst de regering een passende strafmaat toegepast te zien. Het handelen in strijd met eerderbedoelde voorschriften vormt ingevolge het voorgestelde artikel 43 een economisch delict. De overtreding van een aantal van deze voorschriften wordt, gelet op het bovenstaande, ondergebracht onder artikel 1, ten eerste, van de Wet op de economische delicten (hierna: de WED).

Op grond hiervan is de overtreding van betreffende voorschriften, voorzover opzettelijk begaan, een misdrijf, waarvoor een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van maximaal 100 000 gulden kan worden opgelegd. Voorzover niet opzettelijk begaan, wordt overtreding van desbetreffende voorschriften gekwalificeerd als een overtreding, waarvoor een hechtenis van ten hoogste 1 jaar of, een geldboete van maximaal 25 000 gulden kan worden opgelegd. Overtredingen van voorschriften waarbij de volks- of diergezondheid in een geringere mate in het geding is dan bij overtredingen van de voorschriften die onder artikel 1, ten eerste, van de WED zijn ondergebracht, zijn onder artikel 1, ten tweede, van de WED gebracht. Bijgevolg is overtreding van betreffende voorschriften, voorzover opzettelijk begaan, een misdrijf, waarvoor een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van maximaal 25 000 gulden kan worden opgelegd. Voorzover niet opzettelijk begaan, wordt overtreding van betreffende voorschriften gekwalificeerd als een overtreding, waarvoor een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van maximaal 25 000 gulden kan worden opgelegd.

Overtreding van voorschriften van administratieve aard of die slechts een ondersteunende functie hebben van reeds onder artikel 1, ten eerste en ten tweede, van de WED gebrachte voorschriften alsmede overtredingen van voorschriften waarbij de volks- en diergezondheid niet in het geding is, zoals het geval is bij diervoedermiddelen die zich in een proefstadium

bevinden en nog niet met het oog op de verhandeling worden geproduceerd, worden onder artikel 1, ten vierde, van de WED gebracht en worden aangemerkt als overtredingen. Daarvoor kan op grond van de WED een hechtenis van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van maximaal 25 000 gulden (4e categorie) worden opgelegd.

#### **Artikelen 44–47**

Op grond van de voorgestelde artikelen 44 tot en met 47 worden wijzigingen aangebracht in respectievelijk de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Veewet, de Diergeneesmiddelenwet en de Meststoffenwet. Voor een nadere toelichting op de in de genoemde wettelijke stelsels aangebrachte wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting.

#### **Artikel 48**

Onderhavig voorgesteld artikel voorziet in een overgangperiode van 12 maanden voor reeds door het Productschap Diervoeders verleende erkenningen en registraties.

#### **Artikel 49**

Gelet op de vele verschillende onderwerpen die in het kader van het onderhavige voorstel geregeld worden en de nadere uitwerking die daarvoor nog zal moeten geschieden, wordt voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding bij koninklijk besluit.

Bij die inwerkingtreding zal tevens rekening worden gehouden met de zes-weken-termijn, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Tijdelijke referendumwet.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
G. H. Faber

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
<i>Richtlijn 70/373/EEG</i>			
betreffende de invoering van gemeenschappelijke bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders			
artikel 1	artikel 24	publicatie in de Staatscourant	analysemethoden
artikel 2	interne procedure		
artikel 3	interne procedure		
artikel 5	inwerkingtreding		
artikel 6	behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 70/524/EEG</i>			
betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding			
artikel 1, eerste lid	reikwijdte		
artikel 1, tweede lid	artikel 1 + uitv.bep		
artikel 1, derde lid	artikel 1		
artikel 2	artikel 1		definities
artikel 3	artikel 5, eerste lid		vergunning toelatingsverbod
artikel 3 A	interne EG eisen		
artikel 4	artikel 6		aanvraag vergunning
artikel 5	interne EG procedure		
artikel 6, eerste lid	artikel 6	ministeriële regeling	retributie
artikel 6, tweede lid	interne EG procedure		
artikel 7	artikel 6		
artikel 7 A	artikel 6	ministeriële regeling	
artikel 8	interne EG procedure		
artikel 9	Communautair besluit		
artikel 9 A	Communautair besluit		
artikel 9 B	Communautair besluit		
artikel 9C, eerste lid	artikel 6, tweede lid	ministeriële regeling	gesloten dossier
artikel 9 C, tweede lid	artikel 6, tweede lid	ministeriële regeling	gesloten dossier
artikel 9 C, derde lid	artikel 6, tweede lid	ministeriële regeling	
artikel 9 C, vierde lid	artikel 6, tweede lid	ministeriële regeling	
artikel 9 C, vijfde lid	artikel 6, tweede lid	Ministeriële regeling	Wetenschappelijke gegevens
artikel 9 C, zesde lid	artikel 6, tweede lid	ministeriële regeling	informer vergunning
artikel 9 D	Communautair besluit		
artikel 9 E	Communautair besluit		
artikel 9 F t/m I	overgangsmaatregelen		(uitgewerkt)
artikel 9 K	artikelen 5 en 7		in het verkeer brengen toevoegingsmiddelen
artikel 9 L	EU besluit		
artikel 9 M	EU besluit		
artikel 9 N	artikel 6	ministeriële regeling	monografie
artikel 9 O	artikel 6	ministeriële regeling	signalement
artikel 9 P	artikel 6	ministeriële regeling	monstername
artikel 9 Q	artikel 8	bij/krachtens AMVB	
artikel 9 R	interne EG procedure		
artikel 9 S	artikel 6		
artikel 9 T	interne EG procedure		
artikel 10	artikel 8	bij/krachtens AMVB	
artikel 11, eerste lid	artikel 9	ministeriële regeling	
artikel 11, tweede lid	interne EG procedure		
artikel 11, derde lid	interne EG procedure		
artikel 12, eerste lid	artikel 8	bij/krachtens AMVB	
artikel 12, tweede lid	artikel 8		
artikel 12, derde lid	artikel 8, onder a	bij/krachtens AMVB	
artikel 13, eerste lid	artikel 7, derde lid		erkenning
artikel 13, tweede lid	artikel 8, onder c	bij/krachtens AMVB	
artikel 13, derde lid	artikel 8, onder d	bij/krachtens AMVB	
artikel 14	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	
artikel 15	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	aanduidingen
artikel 16	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	aanduidingen
artikel 17	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	
artikel 18	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	
artikel 19	behoeft geen impl.		
artikel 20	behoeft geen impl.		
artikel 21	artikel 17		controle

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 21 A	artikel 6, vijfde lid	ministeriële regeling	toevoegingsmiddelen van oorsprong uit derde landen uitvoer naar derde landen
artikel 22	artikel 5, tweede lid		
artikel 23	interne EG procedure		
artikel 24	interne EG procedure		
artikel 25	communautaire maatregel		
artikel 26	implementatie termijn		
artikel 27	behoeft geen implementatie		
Bijlagen	hoofdstuk III (artikel 5)		lijst toevoegingsmiddelen
<i>eerste richtlijn 71/250/EEG</i>			
betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders			
artikel 1	artikel 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>tweede richtlijn 71/393/EEG</i>			
betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>derde Richtlijn 72/199/EEG</i>			
betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>vierde Richtlijn 73/46/EEG</i>			
betreffende de vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van veevoerders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>eerste Richtlijn 76/371/EEG</i>			
houdende vaststelling van gemeenschappelijke bemonsterings methoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel 1	artikel 22		bemonsteringsmethoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>zevende Richtlijn 76/372/EEG</i>			
houdende vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>achtste Richtlijn 78/633/EEG</i>			
houdende vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 79/373/EEG</i>			
betreffende de handel in mengvoeders			
Artikel 1	behoeft geen implementatie		
artikel 2	artikel 1		definities
artikel 3	artikel 2, eerste lid		deugdelijke handels kwaliteit
artikel 4	artikel 4	bij/krachtens AMVB	verpakking
artikel 5	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	verpakking
artikel 5 quater	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	vermeldingen op verpak- king
artikel 5 quinquies,	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	aanduidingen verpakking
artikel 5 sexies	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	etikettering
artikel 6	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	aangewezen stoffen
artikel 7	vervallen		
artikel 8	vervallen		
artikel 9	behoeft geen implementatie		
artikel 10	interne procedure + art 3 en 24		
artikel 10 bis	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	
artikel 11	artikel 4, eerste lid	bij/krachtens AMVB	aanduiding verpakking
artikel 12	artikel 20	bij/krachtens AMVB	steekproef controle
artikel 13	behoeft geen implementatie		
artikel 14	artikelen 16 en 37		
artikel 15	behoeft geen implementatie		
artikel 16	impl. termijn		
artikel 17	inwerkingtreding		
<i>negende Richtlijn 81/715/EEG</i>			
houdende vaststelling van gemeenschappelijke analysemethoden voor de officiële controle van diervoeders			
	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 82/471/EEG</i>			
bepaalde in diervoeding gebruikte producten (voederproteïnen)			
artikel 1	reikwijdte		
artikel 2	artikel 1		definities
artikel 3, eerste lid	artikel 5, eerste lid		lijst van producten
artikel 3, tweede lid	artikel 37		
artikel 4	uitgewerkt		
artikel 5	artikel 8, onder f	bij/krachtens AMVB	aanduidingen op de verpakking
artikel 6	interne EG procedure		
artikel 7, eerste lid	artikel 6		
artikel 7, tweede lid	interne EU procedure		
artikel 7, derde lid	artikel 6		vertrouwelijkheid
artikel 8, eerste lid	artikel 9	ministeriële regeling	verbod
artikel 8, tweede en derde lid	interne EG procedure		
artikel 9	artikel 8		etikettering
artikel 10	behoeft geen implementatie		
artikel 11	behoeft geen implementatie		
artikel 12	artikel 17		steekproef controle
artikel 13	interne EG procedure		
artikel 14	interne EG procedure		
artikel 15	communautair besluit		lijst toevoegingsmiddelen
artikel 16	artikel 5, tweede lid		uitvoer naar derde landen
artikel 17	inwerkingtreding		
artikel 18	behoeft geen implementatie		
Bijlagen	artikel 5		voederproteïnen
<i>Richtlijn 83/228/EEG</i>			
tot vaststelling van de richtsnoeren voor de beoordeling van bepaalde producten die worden gebruikt in de diervoeding			
artikel 1	artikel 6	ministeriële regeling	samenstellen dossiers

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 2 artikel 3 Bijlagen	inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 6		richtsnoeren voor bepaalde producten in diervoeder.
<i>Tiende Richtlijn 84/425/EEG</i> houdende de vaststelling van gemeenschappelijke analyse methoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel 1	art.24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2 artikel 3	implementatie termijn behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 86/174/EEG</i> tot vaststelling van de methode voor de berekening van de energiewaarde van mengvoeders voor pluimvee			
artikel 1	artikel 4, eerste lid		vermelding op de verpakking
artikel 2 artikel 3 Bijlage	inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 4		vermelding van het resultaat
<i>Richtlijn 87/153/EEG</i> tot vaststelling van richtsnoeren voor de beoordeling van toevoegingsmiddelen in diervoeding			
artikel 1	artikel 6	ministeriële regeling	dossiers die bij verzoek moeten worden gevoegd
artikel 2 artikel 3 artikel 4 bijlage	behoeft geen implementatie inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 6, eerste lid		richtsnoeren voor de beoordeling van toevoegingsmiddelen in diervoeding
<i>Richtlijn 91/357/EEG</i> tot vaststelling van de categorieën van ingrediënten die mogen worden gebruikt voor het etiketteren van mengvoeders voor andere dieren dan huisdieren			
artikel 1 artikel 2 artikel 3 Bijlage	artikel 4 inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 4	bij/krachtens AMVB	etiketteren  ingrediënten die mogen worden vermeld op etiketten van mengvoeders.
<i>Elfde Richtlijn 93/70/EEG</i> tot vaststelling van gemeenschappelijke analyse methoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel 1	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2 artikel 3	implementatie termijn behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 93/74/EEG</i> betreffende diervoeders met bijzonder voedingsdoel			
artikel 1 artikel 2 artikel 3	artikel 2 en 4 artikel 1 artikel 4, derde lid	bij/krachtens AMVB	<b>gewijzigd bij:</b> RL 96/25/EG in de handel brengen definities geschikt voor bijzonder voedingsdoel
artikel 4 artikel 5 artikel 6 artikel 7 artikel 8 artikel 9 art.10	behoeft geen implementatie artikel 4 uitgewerkt behoeft geen implementatie behoeft geen implementatie interne EG procedure art. 17	bij/krachtens AMVB	verpakking, etiketteren  controle

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 11	wijzigingen RL 74/63, 79/373 en 82/471.		
Artikel 12	implementatie		
artikel 13	behoeft geen implementatie		
Bijlage			lijst van bestemmingen (etiketteren)
<i>Richtlijn 93/113/EG</i>			
betreffende het gebruik en het in de handel brengen van voor de diervoeding bestemde enzymen, micro organismen en hun preparaten			
artikel 1	reikwijdte		
artikel 2	artikel 2		geen gevaar voor de gezondheid
artikel 3	uitgewerkt		
artikel 4	uitgewerkt		
artikel 5	uitgewerkt		
artikel 6	uitgewerkt		
artikel 7	artikel 8	bij/krachtens AMVB	in de handel brengen, vermeldingen
artikel 8	implementatie		
artikel 9	inwerkingtreding		
artikel 10	behoeft geen implementatie		
<i>Twaalfde Richtlijn 93/117/EG</i>			
tot vaststelling van gemeenschappelijke analyse methoden voor de officiële controle van diervoeders			
artikel	art. 24	mededeling in de Staatscourant	analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 95/53/EG</i>			
tot vaststelling van de beginselen inzake de organisatie van de officiële controles op het gebied van diervoeding			
artikel 1	reikwijdte		
artikel 2	art. 1 + uitvoeringsbep.	definities	
artikel 3, eerste lid	behoeft geen implementatie		
artikel 3, tweede lid	artikel 16		uitvoer controle
artikel 4	artikel 17 tot 21		
artikel 5	artikel 16, tweede lid	ministeriële regeling	steekproefsgewijze controle
artikel 6	artikel 16, vierde lid		plaatsen van binnenkomst
artikel 7	artikel 16, tweede lid		fysieke steekproef
artikel 8	artikel 27, eerste lid		ongunstig resultaat
artikel 9, eerste lid	artikel 16, derde lid		art. 9 document
artikel 9, tweede lid	behoeft geen implementatie		
artikel 9 bis	artikel 16		vrijwaring
artikel 9 ter	behoeft geen implementatie		
artikel 10	artikel 17		
artikel 11	artikel 17		
artikel 12	artikel 17		
artikel 13	artikel 26		
artikel 14	informatie uitwisseling		
artikel 15, eerste lid	interne EG procedure		
artikel 15, tweede lid	informatie uitwisseling		
artikel 15, derde lid	interne EG procedure		
artikel 16	artikel 17		
artikel 17, eerste lid	uitvoering		
artikel 17, tweede lid	AWB		vertrouwelijkheid
artikel 17 bis	behoeft geen implementatie		
artikel 18, eerste lid	artikelen 19 en 22	ministeriële regeling	maatregelen nodig voor analyse
artikel 18, tweede lid	artikel 23	ministeriële regeling	aanwijzen instellingen
artikel 18, derde lid	artikel 22 en 24		
artikel 18, vierde lid	interne EG procedure		
artikel 19	WED		
artikel 20	behoeft geen implementatie		
artikel 21	informatie uitwisseling		
artikel 22, eerste lid	uitgewerkt		
artikel 22, tweede lid	inf. uitwisseling		

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 22, derde lid artikel 23 artikel 23 bis artikel 24 artikel 25 artikel 26	interne procedure interne EG procedure interne EG procedure implementatie- termijn inwerkingtreding behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 95/69/EG</i>			
houdende de vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding en tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 79/373/EEG en 82/471/EEG			
artikel 1, eerste lid artikel 1, tweede lid artikel 1, derde lid artikel 2, eerste lid	reikwijdte idem artikel 1 + uitv. Bep artikel 10		definities erkenning bedrijven voor genoemde handelingen
artikel 2, tweede lid artikel 2, derde lid	artikel 11, eerste lid artikel 14	bij/krachtens AMVB	eisen aan erkenning doorhalen, intrekken erkenning
artikel 3, eerste lid	artikel 10		erkenning tussenpersonen voor genoemde handeling
artikel 3, tweede lid	artikel 14		intrekking, doorhaling erkenning
artikel 4, eerste lid artikel 4, tweede lid artikel 5 artikel 6 artikel 7, eerste lid artikel 7, tweede lid artikel 7, derde lid artikel 7, vierde lid artikel 8, eerste lid artikel 8, tweede lid artikel 8, derde lid	art. 12 behoeft geen implementatie artikel 15, tweede lid informatie uitwisseling artikel 10 artikel 11, eerste lid artikel 11 artikel 14 artikel 10 artikel 11 artikel 14	ministeriële regeling ministeriële regeling bij/krachtens AMVB	register erkenning registratie bedrijven eisen registratie intrekking registratie tussenpersonen eisen registratie intrekken registratie tussenpersoon registratie procedure
artikel 9, eerste lid artikel 9, tweede lid artikel 10 artikel 11 artikel 12	artikel 12, eerste lid uitgewerkt artikel 15, tweede lid informatie uitwisseling artikel 12	ministeriële regeling ministeriële regeling ministeriële regeling	register eisen vereenvoudigde procedure controles retributies
artikel 13 artikel 14 artikel 15 artikel 16 artikel 17 artikel 18 artikel 19 artikel 20 artikel 21 artikel 22 artikel 23 bijlage	artikel 13 interne EG procedure interne EG procedure interne EG procedure wijziging richtlijnen wijziging richtlijnen wijziging richtlijnen wijziging richtlijnen implementatie termijn inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 11	bij/krachtens AMVB	gewijzigd RL 70/524 Gewijzigd. RL 74/63 wij. RL 79/373 gewijzigd. RL 82/471 voorwaarden voor erkenning.
<i>Richtlijn 96/25/EG</i>			
betreffende het verkeer van voedermiddelen, tot wijziging van de Richtlijnen 70/524/EEG, 74/63/EEG, 82/471/EEG en 93/74/EEG en tot intrekking van Richtlijn 77/101/EEG			
artikel 1 artikel 2 artikel 3 artikel 4 artikel 5 artikel 6 artikel 7 artikel 8	reikwijdte artikel 1 artikel 2 artikel 4 artikel 4 artikel 4 artikel 4 artikel 2, derde lid + artikel 4	bij/krachtens AMVB bij/krachtens AMVB bij/krachtens AMVB min regeling	verpakking uitz. Op art. 5 van de RL voorwaarden ongewenste stoffen toestaan



RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 9 artikel 10 artikel 11 art. 12 artikel 13 artikel 14 artikel 15	artikel 4, eerste lid behoeft geen implementatie behoeft geen implementatie artikel 17 interne procedure wijn. rl 70/527 intrekken richtlijn 77/101/ EEG	bij/krachtens AMVB	verpakking
artikel 16 artikel 17 artikel 18 artikel 19 artikel 20 bijlagen	behoeft geen implementatie implementatie termijn implementatie voorschriften inwerkingtreding behoeft geen implementatie artikel 4		
<i>Richtlijn 98/51/EG</i> tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 95/69/EG van de Raad houdende vaststelling van de voorwaarden en bepalingen voor de erkenning en de registratie van bedrijven en tussenpersonen in de sector diervoeding artikelen 1 t/m 11	behoeven geen implementatie		ziet op procedures erkenning derde landen
<i>Richtlijn 98/64/EG</i> tot vaststelling van communautaire analysemethoden voor de bepaling van aminozuren, ruwvet en olaquinox in diervoeders en houdende wijziging van Richtlijn 71/393/EEG artikel 1	artikel 24	mededeling in de Staatscourant	analyses wijziging van RL 71/393/EEG
artikel 2 artikel 3 artikel 4 artikel 5	implementatie termijn inwerkingtreding behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 98/88/EG</i> tot vaststelling van richtsnoeren voor de microscopische identificatie van het gehalte aan bestanddelen van dierlijke oorsprong in het kader van de officiële controle van diervoeders. artikel 1	artikel 24	mededeling in de Staatscourant	
artikel 2 artikel 3	implementatie termijn inwerkingtreding		
<i>Richtlijn 99/27/EG</i> tot vaststelling van communautaire analysemethoden voor de bepaling van amprolium, diclazuril en carbadox in dierenvoeders, houdende wijziging van de Richtlijnen 71/250/EEG en 73/46/EEG en houdende intrekking van Richtlijn 74/203/EEG. artikel 1	artikel 24	mededeling in de Staatscourant	analyses
artikel 2	artikel 24		wijziging Richtlijn 71/250/ EEG
artikel 3 artikel 4	artikel 24		wijziging Richtlijn 73/46/EEG intrekking Richtlijn 74/203/EEG
artikel 5 artikel 4 (6) artikel 5 (7)	implementatie termijn inwerkingtreding behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 99/29/EG</i> inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeding artikel 1 artikel 2 artikel 3	reikwijdte artikel 1 + uitv. Bepalingen artikel 2		vervanging van 74/63/EEG  definities In het verkeer brengen, verbod

RICHTLIJNEN	KADERWET		opmerkingen
artikel 4, eerste lid	artikel 2, tweede lid	ministeriële regeling	diervoeders, bepaalde stoffen
artikel 4, tweede lid	artikel 2, derde lid	ministeriële regeling	overschrijden ongewenste stoffen
artikel 5, eerste lid	artikel 2, tweede lid, onderdeel b		
artikel 5, tweede lid	artikel 2, derde lid		
artikel 6	artikel 2, derde lid		
artikel 7	artikel 2, derde lid		menging van voeder- middelen
artikel 8	artikel 2, tweede lid, onderdeel b		evenredige gehalten voor aanvullende diervoeders
artikel 9, eerste lid	artikel 2, tweede lid		
artikel 9, tweede lid	interne EG- procedure		
artikel 10	interne EG-procedure		
artikel 11	behoeft geen implementatie		geen andere beperkingen
artikel 12, eerste lid	artikel 17		
artikel 12, tweede lid	informatie uitwisseling		
artikel 12, derde lid	artikelen 33 en 26+27		
artikel 12, vierde lid	informatie uitwisseling		
artikel 13	interne EG-procedure		
artikel 14	interne EG-procedure		
artikel 15	artikel 16		derde landen
artikel 16	behoeft geen implementatie		
artikel 17	inwerkingtreding bepaling		
artikel 18	behoeft geen implementatie		
bijlagen	artikel 2		lijst stoffen niet van gezonde handelskwaliteit
<i>Richtlijn 99/76/EG</i>			
tot vaststelling van gemeenschappelijke analyse methoden voor de bepaling van het gehalte aan lasalocide-natrium van diervoeders			
artikel 1	artikel 24		analyse methoden
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	inwerkingtreding		
artikel 4	behoeft geen implementatie		
<i>Richtlijn 2000/45/EG</i>			
tot vaststelling van communautaire analyse- methoden voor de bepaling van vitamine A, vitamine E en tryptofaan in diervoeders			
artikel 1	artikel 24		analyses
artikel 2	implementatie termijn		
artikel 3	inwerkingtreding		
artikel 4	behoeft geen implementatie		

beschikking	KADERWET		
<i>Beschikking 98/728/EG</i>			
retributies			
artikel 1	artikel 25	ministeriële regeling	retributies
artikel 2	interne EG procedure		
artikel 3	behoeft geen implementatie		
artikel 4	artikel 25	ministeriële regeling	
artikel 5	interne EG procedure		
artikel 6	inwerkingtreding		
artikel 7	behoeft geen implementatie		
Bijlage A	artikel 25		
Bijlage B	artikel 25	ministeriële regeling	lijst van kosten
<i>Beschikking 91/516</i>			
vaststelling van een lijst van voor gebruik in mengvoeders verboden ingrediënten			
artikel 1	artikel 3		
artikel 2	behoeft geen implementatie		
artikel 3	inwerkingtreding		
artikel 4			

In het onderstaande overzicht is de uitvoeringsregelgeving opgenomen die ingevolge het wetsvoorstel kunnen worden vastgesteld, met daarbij de grondslag in het wetsvoorstel en indien van toepassing de bepalingen van de richtlijn die met de desbetreffende regelgeving worden geïmplementeerd. Het is de bedoeling om alle bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels in één besluit op te nemen; hetzelfde geldt voor de door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vast te stellen regels, aanwijzingen en dergelijke.

Benodigde uitvoeringsregeling	Basis	Richtlijn
I. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen		
• Regels ter zake van diervoeders, mengvoeders en voedermiddelen met betrekking tot de bereiding, be- of verwerking, het verpakken, het bewaren, het vervoeren, het in het verkeer brengen, de hoedanigheid, de verpakking en de aanduiding op of bij verpakkingen dan wel op de een zending of partij begeleidende documenten	art. 4	79/373, art. 4, 5, 5 quater, 5 quinquies, 5 sexes, 6, 10 bis, 11 86/174, art. 1, bijlage 91/357, art. 1, bijlage 93/74, art. 1, 3, 5 96/25, art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, bijlagen
• Uitvoervoorwaarden toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders naar derde landen	art. 5, tweede lid	70/524, art. 22 82/471, art. 16
• Regels betreffende: <ul style="list-style-type: none"> <li>– de menging van toevoegingsmiddelen en vervangende voederproteïnen;</li> <li>– de bereiding, be- of verwerking, het verpakken, bewaren, vervoeren of in het verkeer brengen van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen en voormengsels;</li> <li>– het gehalte aan toevoegingsmiddelen of vervangende voederproteïnen in aanvullende diervoeders en het in het verkeer brengen van die diervoeders;</li> <li>– de verwerking van toevoegingsmiddelen en vervangende voederproteïnen in diervoeders;</li> <li>– de aanduidingen op de verpakking van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen en van voormengsels en diervoeders waarin deze zijn verwerkt;</li> <li>– de aflevering of vervoeding van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders met die toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen of voormengsels</li> </ul>	art. 8	70/524, art. 9Q, 10, 12, eerste lid, tweede lid, derde lid, 14, 15, 16, 17, 18 82/471, art. 5, 9 93/113, art. 8
• Voorwaarden voor erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen	art. 11	95/69, art. 2, tweede lid, 7, tweede lid, bijlage
• Maatregelen ter bevordering naleving Kaderwet diervoeders	art. 20, eerste lid	79/373, art. 12 82/471, art. 12
• Nadere retributies ter zake van onderzoeken en verrichtingen met betrekking tot toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels of diervoeders	art. 25, tweede lid	–
• Voorschriften ontheffingen in proefstadium of voor onderzoeksdoeleinden	art. 37	79/373, art. 14 82/471, art. 3, tweede lid
II. Bij ministeriële regeling te regelen		
Vaststelling maximum gehalte aan ongewenste stoffen of producten in diervoeders	art. 2, tweede lid, sub b	99/29, art. 4, eerste lid, 5, eerste lid, 9, eerste lid
• Aanwijzing verboden voedermiddelen	art. 3	–
• Regels omtrent aanvraag communautaire toelating toevoegingsmiddelen of vervangende voederproteïnen	art. 6, eerste lid, tweede lid, vijfde lid 70/524, art. 4, 6, eerste lid, 7, 7A, 9C, eerste t/m zesde lid, 9N, 9O, 9P, 21A 83/228, art. 1	
• Aanwijzing toevoegingsmiddelen met betrekking waartoe aan art. 10 moet zijn voldaan	art. 7, derde lid	70/524, art. 13, eerste lid, tweede lid 95/69, art. 3, eerste lid
• Verbod van eerder communautair toegelaten toevoegingsmiddelen en vervangende voederproteïnen, alsmede van voormengsels en diervoeders met die producten	art. 9	–
• Aanwijzing toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders ten aanzien waarvan een bedrijf of tussenpersoon de erkend of geregistreerd dient te zijn	art. 10, eerste lid	70/524, art. 13, tweede en derde lid 95/69, art. 2, eerste lid, 7, eerste lid, 8, eerste lid

Benodigde uitvoeringsregeling	Basis	Richtlijn
• Regels omtrent aanvraag erkenning of registratie	art. 12	95/69, art. 4, eerste lid, 9, eerste lid, 12
• Eisen voor in- en uitvoer van toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels of diervoeders	art. 16, tweede, vierde, vijfde en zesde lid	79/373, art. 14 95/53, art. 3, tweede lid, 5, 6, 7, 9bis 99/29, art. 15
• Controles met betrekking tot naleving van de eisen waaraan de in de wet genoemde producten en handelingen dienen te voldoen	art. 21, eerste lid	–
• Aanwijzing ambtenaren belast met controles artikel 21, eerste lid	art. 21, tweede lid	–
• Instellen bemonsteringsplicht	art. 22	76/371, art. 1 95/53, art. 18, eerste en derde lid 95/53, art. 18, tweede lid
• Aanwijzing onderzoekinstellingen ten behoeve van monsters	art. 23	–
• Aanwijzing analysemethoden	art. 24	–
• Vaststelling retributies en regels dienaangaande	art. 25, eerste lid, vierde lid	Beschikking 98/728, art. 4, bijlagen A, B 95/53, art. 13 99/29, art. 12, derde lid
• Maatregelen ten aanzien van in Nederland aanwezige toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders die niet voldoen aan de wet, of vermoed worden daar niet aan te voldoen, of bij gebleken of vermoed gevaar voor gezondheid van mens of dier of voor het milieu	art. 26	–
• Maatregelen ten aanzien van in Nederland te brengen toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels en diervoeders die niet voldoen aan de wet, of vermoed worden daar niet aan te voldoen, of bij gebleken of vermoed gevaar voor gezondheid van mens of dier of voor het milieu	art. 27	95/53, art. 13 99/29, art. 12, derde lid
• Maatregelen ten aanzien van dieren die producten die aan te wijzen schadelijke stoffen hebben opgenomen of waarvan dat vermoed wordt, en daarvan afkomstige producten	art. 28, eerste lid	–
• Regels omtrent het verstrekken van inlichtingen over geconstateerde of vermoede risico's voor mens, dier of milieu en over de ondernomen maatregelen ter voorkoming van deze risico's, aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	art. 33, vierde lid	99/29, art. 12, derde lid
• Aanwijzing verboden substanties die als grondstof dienen voor toevoegingsmiddelen, vervangende voederproteïnen, voormengsels of diervoeders, of die in een communautaire maatregel zijn aangewezen	art. 35, eerste lid	–
• Verlening vrijstelling of ontheffing in geval van calamiteiten	art. 36	–