

Vergaderjaar 2001–2002

28 173

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juni 2002

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Op enkele punten is van de volgorde afgeweken, waar behandeling van een vraag in samenhang met een elders in het verslag opgenomen onderwerp meer voor de hand ligt. Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd.

§ 1. Verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en PBO

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het algemene kabinetsstandpunt inzake publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. De leden van de PvdA-fractie vragen of de Wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het rijk en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties voldoende duidelijk maakt, in het bijzonder daar waar het gaat om de implementatie van Europese regels door een bedrijfslichaam via autonome verordeningen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de overheveling van taken van het Productschap Diervoeder naar de rijksoverheid betekent dat dit schap zijn verantwoordelijkheid onvoldoende heeft waargemaakt.

Maatgevend voor verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling tussen het rijk en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties is de aard en mate van de ministeriële verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsveld of belang. Een en ander is uiteengezet in het kabinetsstandpunt «Vertrouwen in verantwoordelijkheid» (Kamerstukken II 1999/2000, 26 806, nr. 1). Voorzover de rijksoverheid voor een bepaald belang eindverantwoordelijk is, is ordening en normstelling op rijksniveau aangewezen. Dat geldt in ieder geval voor het nakomen van communautaire en internationale verplichtingen alsook voor de bescherming van de volksgezondheid. Dat uitvoering van communautaire regelgeving via autonome verordeningen ongewenst is, heeft het toenmalige kabinet eerder aangegeven in het nadere standpunt over de toekomst van het PBO-stelsel (Kamerstukken II 1996/97, 25 091, nr. 2, blz. 10). Daarin is tevens de wens

geuit om voor de uitvoering van communautaire regelgeving in alle gevallen een wettelijke basis te creëren. Dit is herhaald in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de bedrijfsorganisatie en enige andere wetten (Kamerstukken II 1997/98, 25 695, nr. 3). In de Visienota «Voedsel en Groen» (Kamerstukken II 1999/2000, 27 232, nr. 2) wordt de verantwoordelijkheid van de overheid op het terrein van voedselveiligheid benadrukt. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor diervoederaangelegenheden, aangezien de veiligheid van dierlijke producten en van daarmee vervaardigde levensmiddelen in belangrijke mate wordt bepaald door het gebruikte diervoeder. Op voornoemde terreinen is derhalve geen ruimte aanwezig voor autonome normstelling door een bedrijfslichaam.

De overheveling van de regelgeving over diervoeders van het Productschap Diervoeder naar de rijksoverheid moet tegen de bovengeschetste achtergrond worden gezien. De wijze waarop het Productschap Diervoeder zijn taken heeft uitgevoerd staat hier los van, waarbij ik overigens benadruk dat ik niet zou willen spreken van een inadequate uitoefening van taken door dit schap.

De leden van de CDA-fractie vragen welke meerwaarde publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties nog hebben. Dit laatste mede in het licht van de bij deze bedrijfslichamen aanwezige kennis. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke taken in medebewind aan het Productschap Diervoeder zouden kunnen worden opgedragen.

De meerwaarde van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties blijkt in eerste instantie uit de algemene taak die aan die organisaties is toebedeeld in artikel 71 van de Wet op de bedrijfsorganisatie. Zij bevorderen niet alleen de bedrijfsuitoefening waarmee het algemeen belang wordt gediend, maar behartigen daarnaast het gemeenschappelijk belang van ondernemingen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de bevordering van professionele bedrijfsvoering, arbeidsmarktvoorzieningen en het instellen van fondsen in het belang van de betrokken ondernemingen. Juist gelet op de kennis over de betrokken sector die bij de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties aanwezig is, kunnen deze bedrijfslichamen eveneens een meerwaarde hebben in die sector. Mocht er in het bedrijfsleven behoefte bestaan aan aanvullende regels over producten, niet met het oog op de bescherming van mens, dier of milieu, maar in de sfeer van de kwaliteit, dan is het denkbaar dat een bedrijfslichaam een dergelijk stelsel verankert in een autonome verordening. Daarnaast kan de rijksoverheid via medebewind operationele verantwoordelijkheden toedelen aan publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Artikel 40 van het wetsvoorstel voorziet onder meer in die mogelijkheid. Gedacht zou kunnen worden aan het toedelen van operationele verantwoordelijkheden aan het Productschap Diervoeders, bijvoorbeeld waar het gaat om uitvoerende taken ten aanzien van schakels in de productieketen in het kader van borging van de voedselveiligheid. Hiervoor bestaat aanleiding indien dit uit een oogpunt van deskundigheid en expertise voordelen biedt of de transparantie van de keten bevordert. Voorwaarde is wel dat er sprake is van een duidelijke meerwaarde. Dit geldt niet alleen voor de rijksoverheid als verantwoordelijke opdrachtgever, maar ook voor de verschillende partijen in de keten alsmede de consument.

De leden van de CDA-fractie vragen of er als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel ontslagen zullen vallen bij het betrokken productschap, en zo ja hoe hiermee wordt omgegaan.

Het Productschap Diervoeder heeft berekend dat 5 à 7 fte aan arbeidsplaatsen bij dit schap vervalt als gevolg van de overheveling van de diervoederregelgeving naar de rijksoverheid, wat neerkomt op ca. 2 beleids-

medewerkers en 3 à 4 inspecteurs. Het productschap heeft aangegeven dat het zal trachten om bij derden een nieuwe werkkring voor hen te regelen. Naar verwachting zullen niet meer arbeidsplaatsen verloren gaan. Dit omdat de uitvoering en het beheer van het door het productschap opgezette vrijwillige zogenoemde systeem van «good manufacturing practices», inclusief de zogenoemde «hazard analysis of critical control points»-benadering, aan welk systeem het bedrijfsleven grote waarde hecht, ook na de overheveling van de regelgevende taken doorgang zal vinden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de uitvoering gedurende de overgangperiode op peil kan blijven.

Zolang de regelgeving op basis van het onderhavige wetsvoorstel nog niet van kracht is, zal het Productschap Diervoeder verantwoordelijk zijn voor de implementatie van Europese diervoederregelgeving, en zal de uitvoering daarvan op peil blijven. Ik verwijs u naar de brief van de voorzitter van dit schap van 5 maart 2002, kenmerk PDV769/JK/hb, aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van uw Kamer.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat terughoudend moet worden omgegaan met het betrekken van door het bedrijfsleven ingeroepen stelsels van controle bij het toezicht op de naleving van de regels dat van overheidswege plaatsvindt, en vragen hierover het standpunt van de regering. Zij verzoeken in dit verband om inzicht in een programmering van de uitvoering.

Ik onderschrijf het standpunt van de leden van deze fractie. Toezicht dient door toezichthoudende instanties van het Rijk plaats te vinden. Voor het toezicht op de naleving van de diervoederregelgeving zullen onder meer de ambtenaren van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en de Algemene Inspectiedienst worden aangewezen. Het is niet de bedoeling dat controleurs die in dienst zijn van het bedrijfsleven, en overigens ook controleurs in dienst van het productschap, een functie in dit kader toekomt. Artikel 21 van het wetsvoorstel voorziet evenwel in de mogelijkheid om bij het toezicht op de naleving van bijvoorbeeld de eisen aan erkenning of registratie, bedoeld in artikel 11, rekening te houden met het feit dat een bedrijf of tussenpersoon is aangesloten bij een bedrijfscontrolesysteem. Hierbij kan het niet alleen gaan om een privaat systeem, maar ook een publiek, vanuit een productschap opgezet, systeem waar bedrijven op vrijwillige basis aan deelnemen. Omdat de intensiteit van de rijkscontroles kan worden afgestemd op het feit dat een bedrijf is aangesloten bij een bedrijfscontrolesysteem, zou het totaal aan te betalen controlerelastaties kunnen afnemen. Om te waarborgen dat de bedrijfscontrolesystemen passen binnen het algemene toezicht zoals dat van rijkswege plaatsvindt, zullen via de erkenning door de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wel randvoorwaarden worden gesteld aan deze vorm van toezicht, het zogenoemde «toezicht-op-toezicht». De precieze voorwaarden waar deze vorm van toezicht aan moet gaan voldoen worden thans nog gezien.

§ 2. Voorzorgbeginsel

2.1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen op basis van welke wetten, waarin het voorzorgbeginsel niet is vastgelegd, nu al uit voorzorg kan worden gehandeld. Zij concluderen dat vastlegging van het voorzorgbeginsel in een wet geen noodzakelijke voorwaarde is om uit voorzorg te handelen, en vragen waarom het voorzorgbeginsel dan toch is vastgelegd in het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde vastlegging van het voorzorgbeginsel in de Kaderwet diervoeders met zich brengt dat het beginsel ook expliciet in andere wetgeving over voedsel zal moeten worden vastgelegd.

Voor het handelen uit voorzorg is op zich geen wettelijke grondslag nodig. Op de overheid rust, gegeven haar verantwoordelijkheid voor de bescherming van de volks- en diergezondheid, de natuur en het milieu, de plicht om bij haar handelen rekening te houden met mogelijke reële risico's, zelfs als terzake nog onvoldoende wetenschappelijk bewijs voorhanden is. Welbeschouwd kan het voorzorgbeginsel niet worden gelijkgesteld met een op zichzelf staande bevoegdheid om maatregelen te treffen of regels te stellen, maar gaat het hier om een beginsel dat het handelen van de overheid ten algemene normeert. In dat opzicht bestaat er geen verschil tussen het voorzorgbeginsel en andere beginselen die de overheid normeren, zoals het evenredigheids- en het vertrouwensbeginsel. De overheid dient immers ook die beginselen in acht te nemen, ongeacht of daar een wettelijke grondslag voor bestaat. Dit brengt mee dat op basis van elke wet uit voorzorg kan worden gehandeld indien er sprake is van een mogelijk reëel risico voor de volks- en diergezondheid, de natuur en het milieu. De genoemde te beschermen belangen geven overigens aan dat het voorzorgbeginsel op meer terreinen dan voedselveiligheid alleen kan worden toegepast.

Het voorzorgbeginsel wordt ook internationaal en communautair erkend. Zo wordt in WTO-verband aanvaard dat overheden uit voorzorg maatregelen kunnen nemen als risico's irreversibel of levensbedreigend zijn, of schade aan de menselijke gezondheid berokkenen (WTO-Beroepsinstantie AB-1997-4). Daarnaast acht de Europese Commissie het voorzorgbeginsel blijkens haar Mededeling van 2 februari 2000, COM (2000) 1, als strategie voor risicobeheer aanvaardbaar wanneer er 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.

Vastlegging van het voorzorgbeginsel is, gelet op het voorgaande, niet noodzakelijk. Bovendien zij erop gewezen dat het voorzorgbeginsel in communautair verband is gecodificeerd voor het terrein van voedselveiligheid, waar de diervoederregelgeving onder valt, in verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31). Omdat deze verordening, die op 21 februari 2002 in werking is getreden, lidstaten en burgers rechtstreeks bindt, is het daarin opgenomen voorzorgbeginsel rechtstreeks van toepassing. Desondanks wordt, mede met het oog op een verdere rechtsontwikkeling, voorgesteld om het beginsel in ieder geval op het terrein van diervoeders te codificeren.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze zal worden voorkomen dat het voorzorgbeginsel de weg vrijmaakt voor het treffen van noodmaatregelen waarbij de overheid een ongeclausuleerde volmacht zou hebben. De leden van de PvdA-fractie vragen of er ter zake van het handelen uit voorzorg normen en rechtswaarborgen gelden, en zo ja wie deze normen vaststelt. Ook informeren zij naar de rol van het parlement in dit verband. De leden van de SGP-fractie spreken in dit verband over subjectieve beleidsvrijheid voor de overheid, en wijzen in het bijzonder op de artikelen 9 en 26 van het wetsvoorstel.

Elk overheidshandelen, al dan niet ingegeven uit voorzorg, moet voldoen aan internationale regels, de wet en andere geschreven of ongeschreven normen, zoals de algemene beginselen, waaronder het evenredigheids-

beginsel, het verbod op willekeur en de motiveringsplicht. Alleen daarom al kan er, ook bij de uitoefening van de bevoegdheden, genoemd in de artikelen 9 en 26, geen sprake zijn van een ongeclausuleerde volmacht of subjectieve beleidsvrijheid. Daarnaast geldt dat een besluit, genomen uit voorzorg, net als elk ander besluit voorwerp kan zijn van rechterlijke toetsing. Voorzover het gaat om besluiten die betrekking hebben op individuele gevallen staat een rechtsgang open bij de bestuursrechter. In andere gevallen kan de rechtmatigheid van een besluit via een onrechtmatige-daadsactie bij de burgerlijke rechter aanhangig worden gemaakt. Hoewel het parlement niet is betrokken bij de totstandkoming van de maatregelen die op grond van het wetsvoorstel kunnen worden getroffen, kunnen deze uiteraard wel onderwerp zijn van politieke toetsing door het parlement.

Bovendien worden in het eerste en tweede lid van het voorgestelde artikel 38 enkele voorwaarden voor het handelen uit voorzorg expliciet benadrukt. Er moet sprake zijn van een voldoende gemotiveerd vermoeden van een reëel risico voor de gezondheid van mens of dier, of voor het milieu. Daarnaast moeten de maatregelen die uit voorzorg worden getroffen evenredig zijn en mogen zij de handel niet meer beperken dan noodzakelijk om het gekozen niveau van bescherming te verwezenlijken. Tevens dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met de technische en economisch haalbaarheid voor de betrokkenen. In de eerdergenoemde Mededeling van 2 februari 2000, COM (2000) 1, heeft de Europese Commissie overigens richtsnoeren gegeven voor de toepassing van het voorzorgbeginsel als strategie voor risicobeheer. De Europese Raad heeft in december 2000 een resolutie vastgesteld waarin deze beginselen worden ondersteund. De Commissie gaat in de mededeling uit van een gestructureerde en transparante aanpak bij het treffen van voorzorgsmaatregelen, waarbij een aantal stappen te onderscheiden zijn. Daarbij zij benadrukt dat in een situatie van vermoedelijk acuut gevaar waarin onverwijld handelen noodzakelijk is, een aantal stappen eerst nadat de voorzorgsmaatregel is getroffen, kan worden gezet. Uitgangspunt bij het treffen van voorzorgsmaatregelen is dat betrokken partijen bij de bestudering van de verschillende denkbare mogelijkheden om het risico te beheren worden betrokken. De gestructureerde aanpak begint bij het bepalen van de potentiële schadelijke gevolgen van een vermoedelijk risicovolle situatie. Vervolgens dient een risico-evaluatie plaats te vinden om in te kunnen schatten of het gewenste beschermingsniveau voor het milieu of de gezondheid van de mens in gevaar zou kunnen komen. Daarbij zijn de volgende handelingen te onderscheiden: gevareninventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingsschatting en risicokarakterisatie. Uit de risico-evaluatie moet tevens blijken welke wetenschappelijke onzekerheden bestaan en van welke hypothesen bij gebrek aan wetenschappelijke gegevens is uitgegaan. Voorts dient wetenschappelijk onderzoek naar het risico, waartegen de maatregelen uit voorzorg zijn getroffen, door de overheid en het bedrijfsleven te worden voortgezet. De maatregelen mogen voorlopig worden gehandhaafd, zolang wetenschappelijke gegevens geen uitsluitel geven en er een risico voor de maatschappij bestaat. Wordt de mogelijkheid van schadelijke gevolgen van een risicovolle situatie wetenschappelijk aangetoond, dan kunnen de maatregelen uiteraard voor een langere termijn in stand worden gehouden.

De leden van de CDA-fractie vragen welke partijen worden betrokken bij het treffen van noodmaatregelen uit voorzorg, en met welke partijen wordt overlegd over het opheffen van dergelijke maatregelen. De leden van de SGP-fractie vragen waarom er in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen om met het bedrijfsleven overleg te voeren in crisissituaties.

In de situatie waarin een noodmaatregel moet worden getroffen of opgeheven, of waarin een van beide wordt overwogen, vindt in beginsel

overleg plaats met het Productschap Diervoeder. In dit schap zijn de betrokken organisaties op het gebied van diervoeders, waaronder Nevedi, LTO-Nederland en het Comité van Graanhandelaren vertegenwoordigd. Dit natuurlijk wel voorzover daarvoor tijd aanwezig is, al naar gelang de spoedeisendheid. In het tegengestelde geval zou een plicht om overleg te voeren met het bedrijfsleven juist snel en doeltreffend optreden in de weg kunnen staan. Het wettelijk vastleggen van een dergelijke plicht heeft daarom niet de voorkeur, en is overigens ook ongebruikelijk. Zo is deze plicht evenmin wettelijk vastgesteld voor het treffen van noodmaatregelen in het kader van dierziektebestrijding, terwijl overleg met betrokken organisaties in dergelijke gevallen eveneens als uitgangspunt wordt genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het voorzorgbeginsel in andere EU-lidstaten is vastgelegd, en of er in EU-verband wordt overlegd met het oog op harmonisatie.

Zoals eerder is opgemerkt voorziet verordening (EG) nr. 178/2002 in een Europese voorzorgbepaling op het gebied van voedselveiligheid. Deze bepaling geldt niet alleen voor de communautaire instellingen, maar ook voor elke lidstaat. Met deze verordening is het beginsel binnen de Europese Unie geharmoniseerd. Als concrete maatregelen uit voorzorg worden genomen, zal er altijd sprake zijn van een nationale aanscherping ten opzichte van de normen die voortvloeien uit de Europese diervoederregelgeving. Hierdoor zal in het kader van de in de voornoemde verordening vastgelegde vrijwaringsprocedure per definitie overleg moeten worden gevoerd in EU-verband.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde artikel 38 van het wetsvoorstel voorziet in een adequaat kader om uit voorzorg maatregelen te treffen, en hoe de verhouding tussen dit artikel en verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31) is.

Aangezien in het derde lid van het voorgestelde artikel 38 een scala aan maatregelen wordt aangewezen die ook uit voorzorg kunnen worden toegepast, is verzekerd dat de overheid over voldoende instrumenten beschikt om uit voorzorg maatregelen te treffen ter bescherming van de volks- en diergezondheid, of het milieu.

Het voorgestelde artikel 38 is in lijn met verordening (EG) nr. 178/2002, aangezien de formulering van het voorzorgbeginsel in eerste en tweede lid van voornoemd artikel 38 aansluit op de uitwerking van het voorzorgbeginsel in artikel 7 van verordening.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre Nederland het recht heeft om zelfstandig, los van de Europese Unie, uit voorzorg maatregelen te treffen, en in het bijzonder om ook andere producten dan die, genoemd in richtlijn nr. 95/69/EG, ingevolge het voorgestelde artikel 10, eerste lid, aan te wijzen. Dit ook in het geval dat Nederland van mening verschilt met de Europese Unie. De leden van de PvdA-fractie vragen tevens welke Europese procedures daarbij in acht moeten worden genomen, met name als aan het voorgestelde artikel 9 toepassing wordt gegeven.

Nederland heeft het recht, en zelfs de plicht, om zelfstandig maatregelen te treffen op het terrein van voedselveiligheid, dus ook ten aanzien van diervoeders. Elke maatregel die noodzakelijk is om mogelijke schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens of dier, de natuur of het milieu te voorkomen kan worden getroffen via een zogenoemde «vrijwarings-

procedure», dus ook het aanwijzen van andere soorten diervoeders op grond van het voorgestelde artikel 10. Hierin wordt uitdrukkelijk voorzien in verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31). In artikel 15, vijfde lid, wordt de mogelijkheid voor lidstaten om zelfstandig beperkingen op te leggen ten aanzien van diervoeders expliciet genoemd. Wel gelden hiervoor enkele procedurele eisen. Op grond van artikel 50, derde lid, onderdeel a, van de verordening is Nederland verplicht om de Commissie onverwijld in kennis te stellen van elke maatregel waarmee de handel in producten wordt beperkt of het uit de handel nemen van levensmiddelen of diervoeders wordt voorgeschreven met het oog op de bescherming van de gezondheid van de mens. De maatregel dient tevens uitvoerig te worden gemotiveerd. Ingevolge artikel 53 kan de Commissie onverwijld communautaire maatregelen treffen indien de nationale maatregelen niet afdoende worden geacht om een risico voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu te beheersen. Treft de Commissie geen maatregelen, dan kunnen de nationale maatregelen ingevolge artikel 54, derde lid, worden gehandhaafd totdat communautaire maatregelen dienaangaande zijn vastgesteld. Dit zelfs indien over de nationale maatregel een verschil van mening bestaat binnen de Europese Unie. Overigens zij opgemerkt dat sommige specifieke diervoederrichtlijnen ook een vrijwaringsprocedure kennen, zoals is beschreven in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2000/01, 28 173, nr. 3, blz. 29/30, en 49). Deze procedures worden niet door de vrijwaringsprocedure uit de voornoemde verordening vervangen, maar zijn qua uitwerking gelijkwaardig daaraan.

2.2. Schadevergoeding

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de kosten van voorzorgsmaatregelen ten laste van het bedrijfsleven horen te komen, maar willen wel weten of uit toepassing van de voorgestelde artikelen 26, 27 en 28 schadeclaims kunnen voortkomen. Zij vragen tevens of onder de eventueel te vergoeden schade naast productschade ook omzetschade valt. Anders dan de leden van de PvdA-fractie zijn de leden van de SGP-fractie van mening dat de overheid de kosten van voorzorgsmaatregelen in beginsel dient te dragen. Tot kostenverhaal mag, aldus de leden van deze fractie, alleen worden overgegaan als er sprake is van een bewuste of onbewuste fout bij een bedrijf of individu.

Voor het bedrijfsleven staat uiteraard de mogelijkheid open om de Staat aansprakelijk te stellen voor eventuele schade als gevolg van een maatregel als bedoeld in de voorgestelde artikelen 26, 27 en 28. Naar mijn oordeel brengt een rechtmatige uitoefening van deze bevoegdheid evenwel in beginsel geen verplichting tot schadevergoeding met zich. Bedacht moet worden dat, zoals ook door de Europese Commissie in haar Witboek voedselveiligheid (COM (1999) 719 Final) is gesteld, een producent, en niet de overheid, de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van zijn product. Tegen deze achtergrond is het bedrijfsleven zelf gehouden om, op eigen kosten, onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu weg te nemen. Dit geldt eveneens voor de situatie waarin sprake is van een gefundeerd vermoeden, ook als het risico achteraf niet aanwezig blijkt te zijn. De overheid zal evenwel maatregelen moeten treffen, al dan niet uit voorzorg, wanneer er geen stappen door het bedrijfsleven worden ondernomen, of het bedrijfsleven, gegeven het risico, in redelijkheid hiervoor geen tijd kan worden gegund. Dat betekent nog niet dat daarmee de lasten ook moeten worden verschoven van het bedrijfsleven naar de overheid. Dat zou

immers een premie zijn op het verzaken van de eigen verantwoordelijk door de sector. Tot slot zij opgemerkt dat het nooit uit te sluiten is dat de rechter in een concreet geval tot het oordeel zou kunnen komen dat er, alles afwegende, toch sprake is van een schadevergoedingsplicht. Welke schade al dan niet voor vergoeding in aanmerking komt, zal dan van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Daarover kan dus op de voorhand geen uitsluitel worden gegeven.

§ 3. Europese aspecten

De leden van de CDA-fractie vragen over welke aspecten binnen het diervoederbeleid nog geen communautaire regels gelden, terwijl dit naar het oordeel van de regering, alsook van andere EU-lidstaten wel is gewenst. Deze leden vragen op welke wijze dit zal worden opgelost, en binnen welke termijn.

Ten algemene geldt dat het diervoederbeleid op communautair niveau is geregeld, zodat er geen nationale afwijkingen zijn toegestaan. Eerst in concrete situaties kan blijken dat normen ontbreken waar deze wel zijn gewenst. Zo golden er bijvoorbeeld in 1999 nog geen normen voor dioxinen in diervoeders, zodat Nederland naar aanleiding van de Belgische dioxinenaffaire zelf een nationale dioxinenorm moest vaststellen. De richtlijn inzake ongewenste stoffen en producten in diervoeders, nr. 1999/29/EG, staat dat toe. Naar aanleiding hiervan is in Europees verband overleg gevoerd over een gewenste communautaire maximumnorm voor dioxinen, wat heeft geresulteerd in een wijziging van de voornoemde richtlijn bij richtlijn nr. 2001/102/EG van de Raad van 27 november 2001 (PbEG 2002 L 6).

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het wetsvoorstel aansluit bij de eerder aangehaalde verordening (EG) nr. 178/2002.

Voorop staat dat verordening (EG) nr. 178/2002 de overheid en burgers rechtstreeks bindt tot naleving van de daarin opgenomen bepalingen. In het wetsvoorstel worden nationale maatregelen vastgesteld, onder meer ter uitvoering van Europese verplichtingen die geen rechtstreekse werking hebben. Het wetsvoorstel sluit goed aan bij de verordening, aangezien het evenals de verordening een kader biedt waarin algemene beginselen en horizontale voorschriften op het gebied van diervoeders zijn opgenomen. Waar het gaat om de in de verordening opgenomen voorschriften over diervoeders, voorziet het wetsvoorstel in bepalingen van gelijke strekking, of in een adequate basis om bij algemene maatregel van bestuur dan wel ministeriële regeling dergelijke voorschriften te stellen of maatregelen te treffen. De verordening bevat onder meer voorschriften over veiligheid (artikel 15), de aanbiedingsvorm (artikel 16), de traceerbaarheid van diervoeders (artikel 18), de verplichtingen van exploitanten van diervoederbedrijven (artikel 20) en de maatregelen die ten aanzien van uit te voeren of opnieuw uit te voeren diervoeders moeten worden getroffen (artikel 12). Ten aanzien van de in hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2, van de verordening opgenomen beginselen geldt dat deze bij de uitoefening van de bevoegdheden waarin het wetsvoorstel voorziet, in acht worden genomen. De verordening treedt gefaseerd in werking. Zo zijn de voornoemde artikelen 12, 15, 16, 18 en 20 pas met ingang van 1 januari 2005 van toepassing. Dat betekent overigens nog niet dat de met die bepalingen corresponderende artikelen uit het wetsvoorstel eveneens gefaseerd in werking zullen moeten treden. Het wetsvoorstel dient namelijk ook als basis voor de implementatie van de huidige diervoederrichtlijnen. Tot slot zij opgemerkt dat de uitwerking van het communautaire voorzorg-

beginsel in artikel 7 van de verordening als basis heeft gediend voor de voorgestelde nationale voorzorgsbepaling in artikel 38 van het wetsvoorstel.

§ 4. Handhaving en controle

De leden van de CDA-fractie willen weten op welke wijze aan het handhavingsbeleid bekendheid zal worden gegeven.

De te handhaven regels blijven in principe inhoudelijk ongewijzigd. Desalniettemin is het zaak om samen met het Openbaar Ministerie het handhavingsbeleid nog eens onder de loep te nemen, gegeven het belang van de voedselveiligheid en de overheveling van taken naar de rijksoverheid. Hierdoor brengt het wetsvoorstel enige structurele veranderingen met zich, zoals een uitbreiding van de taken van de Algemene Inspectiedienst. Bij de voorlichting aan de sector over de Kaderwet diervoeders zal daarom eveneens aandacht op het handhavingsbeleid worden gevestigd.

De leden van de CDA-fractie vragen of het gebruikelijk is dat een opsporingsdienst als de Algemene Inspectiedienst zowel bij de strafrechtelijke als bij de bestuursrechtelijke handhaving wordt betrokken.

Het is niet ongebruikelijk dat diensten als de Algemene Inspectiedienst en de Keuringsdienst voor Waren zowel met de opsporing van strafbare feiten als met bestuursrechtelijke handhaving worden belast. Zo is de Algemene Inspectiedienst eveneens belast met de opsporing van strafbare feiten uit de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, terwijl de aan de minister toegekende bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen ter handhaving van bepaalde verplichtingen uit die wet aan de directeur, de hoofdinspecteurs en de hoofden bedrijfsbureau van laatstgenoemde dienst zijn gemandateerd (besluit van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 18 januari 2002, Stcrt. 2002, nr. 16). De Keuringsdienst van Waren is bijvoorbeeld bevoegd om overtredingen van voorschriften uit de Warenwet op te sporen, terwijl aan het Bureau Bestuurlijke Boetes van de Keuringsdienst daarnaast de bevoegdheid is gemandateerd om namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bestuurlijke boetes op te leggen voor overtredingen van bepaalde voorschriften uit die wet.

Voor de leden van de CDA-fractie is het niet duidelijk of de Algemene Inspectiedienst en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees een taakverzwaring als gevolg van het wetsvoorstel aankunnen, in het bijzonder op het vlak van de bestuurlijke handhaving.

Naar verwachting nemen de werkzaamheden van ambtenaren van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en de Algemene Inspectiedienst toe als gevolg van dit wetsvoorstel. In de meerjarenplanning van deze diensten is rekening gehouden met de uitbreiding van de personele capaciteit.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre bij het toezicht op de naleving van de regels, en bij de handhaving rekening wordt gehouden met erkennings- en registratiesystemen in het buitenland.

Artikel 15 van richtlijn nr. 95/69/EG houdt rekening met bedrijven, gelegen buiten de Europese Unie, die voldoen aan de in die richtlijn gestelde voorwaarden voor erkenning en registratie. Het is de bedoeling dat de Commissie een lijst vaststelt van derde landen waar is gewaarborgd dat minstens even strenge regels aan de fabricage van de desbetreffende producten gelden als in de Europese Unie, en dat toezicht en handhaving

plaatsvindt. Daarnaast moet een lijst worden vastgesteld van bedrijven ten aanzien waarvan deze derde landen hebben verklaard dat zij aan de voorwaarden van richtlijn nr. 95/69/EG voldoen. Producten van bedrijven die op deze lijst van erkende dan wel geregistreerde bedrijven zijn opgenomen, mogen binnen de Europese Unie in het verkeer worden gebracht. Uiteraard dienen deze producten ook aan alle overige vereisten te voldoen. Een en ander is uitgewerkt in richtlijn nr. 98/51/EG van de Commissie van 9 juli 1998 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Richtlijn 95/69/EG (PbEG L 208). Tot dusverre heeft de Commissie deze lijsten nog niet vastgesteld. Richtlijn nr. 98/51/EG voorziet zolang in een overgangsregeling, neergelegd in hoofdstuk VI van de richtlijn. Invoer uit derde landen is enkel toegestaan indien het productiebedrijf een vertegenwoordiger heeft die is gevestigd binnen de Europese Unie. Die vertegenwoordiger moet aan de overheid van de desbetreffende lidstaat verklaren dat hij zich ertoe verbindt ervoor te zorgen dat het bedrijf aan de desbetreffende voorwaarden van richtlijn nr. 95/69/EG voldoet. Daarnaast moet de vertegenwoordiger zo nodig een gegevensbestand bijhouden van de producten van het desbetreffende bedrijf die in de Europese Unie in het verkeer zijn gebracht. Een en ander is thans nog geregeld in de autonome Verordening diervoeders PDV 1998 van het Productschap; de artikelen 11 en 12 van dit wetsvoorstel verschaffen de basis om deze regels in de toekomst op het niveau van de centrale overheid te stellen.

§ 5. Retributies

Voor de leden van de CDA-fractie is het niet duidelijk in hoeverre de retributies die op grond van dit wetsvoorstel worden geheven tot een verhoging van tarieven van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees zullen leiden. Deze leden vrezen een lastenverzwaring voor de sector, en betwijfelen of deze verzwaring opweegt tegen het doel van het wetsvoorstel. Voorts vragen zij zich af of een dergelijke verzwaring van de lasten gerechtvaardigd is, en of de sector invloed heeft op de hoogte van de retributies.

Voorop staat dat de overheid retributies mag heffen voor de dekking van de kosten die de uitoefening van een wettelijke taak met zich brengt. Zoals volgt uit de uitgangspunten van het rapport «Maat houden», waarvan het toenmalige kabinet bij brief van 19 juli 1996 van de toenmalige Minister van Justitie aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 22) te kennen heeft gegeven dat zij die onderschrijft, mag de vergoeding de werkelijk door de overheid gemaakte kosten niet overschrijden, en moet er een direct verband zijn tussen de kosten en de vergoeding. Een eventuele verzwaring van de lasten als gevolg van deze retributies is dan ook gerechtvaardigd, waarbij ik overigens opmerk dat ik er nog geenszins van ben overtuigd dat er ook sprake is van een dergelijke verzwaring. Immers ook nu al worden door het Productschap Diervoeders retributies geheven voor dezelfde activiteiten. Bepaalde retributies zullen zelfs lager kunnen zijn indien bedrijven zelf noodzakelijke maatregelen hebben getroffen, bijvoorbeeld in het kader van deelname aan een bedrijfscontrolesysteem. Formele beïnvloeding door de sector van de hoogte van de tarieven is derhalve niet aan de orde.

§ 6. Effecten voor het bedrijfsleven

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de extra lasten en de financiële consequenties die het wetsvoorstel met zich brengt. De leden van de ChristenUnie vragen om een nadere toelichting over de administratieve lastendruk.

Met dit wetsvoorstel wordt niet zozeer beoogd nieuwe regels te introduceren. Er wordt een basis geschapen waarmee bestaande communautaire regelgeving op rijksniveau kan worden geïmplementeerd. Dat betekent dat het wetsvoorstel als zodanig geen extra lasten voor het bedrijfsleven met zich brengt. Bovendien geldt dat de lasten die voortvloeien uit de diervoederregelgeving hoofdzakelijk worden veroorzaakt door Europese verplichtingen. Desalniettemin wil ik de bedrijfseffecten en administratieve lasten als gevolg van de diervoederregelgeving goed in kaart te brengen. Op dit moment vindt, in vervolg op de eerste zogenoemde «quick scan», een zogenoemde nulmeting plaats, op grond waarvan de lasten inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Het is de bedoeling de resultaten van deze meting te behandelen in de uitvoeringsregelgeving. Daarin zijn immers ook de concrete regels neergelegd die de lasten veroorzaken. Bij de implementatie van de uitvoeringsregeling wordt overigens rekening gehouden met de aanbevelingen uit het rapport «Lastige lasten. Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector» van mevrouw mr. W. Sorgdrager, welke ik u bij brief van 16 april 2002 heb aangeboden (kenmerk DL. 2002/1360). De aanbevelingen zijn, kortweg, preventie van administratieve lasten bij nieuwe regelgeving, vereenvoudiging van bestaande regelgeving en harmonisatie van begrippen en momenten van aanlevering van gegevens. Bestaande diervoederregelgeving wordt vereenvoudigd door deze aan één kaderwet op te hangen, terwijl daarnaast wordt voorzien in de harmonisatie van begrippen uit verschillende Europese richtlijnen over diervoeders. Omdat de administratieve lasten het gevolg zijn van Europese verplichtingen, is verdere preventie daarvan op nationaal niveau echter niet mogelijk.

De leden van de fractie van de ChristenUnie informeren naar de administratieve lastendruk in andere EU-lidstaten.

Het is niet bekend in hoeverre de administratieve lasten verschillen ten opzichte van andere EU-lidstaten. Omdat in alle lidstaten dezelfde communautaire regels over diervoeders worden geïmplementeerd, kan worden aangenomen dat deze lasten niet significant zullen verschillen van elkaar.

§ 7. Overig

7.1. Regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen of de verwerking van swill in Nederland en andere EU-lidstaten is verboden.

In Nederland geldt op dit moment een swill-verbod voor de varkens- en pluimveehouderij, neergelegd in de Regeling verbod voedsel- en slachtafvallen (varkens) en de Regeling verbod voedsel- en slachtafvallen (pluimvee), beide gebaseerd op de Veewet. Tevens brengt het verbod tot het vervoederen van dierlijke eiwitten aan herkauwers met zich dat ook aan deze dieren geen swill mag worden vervoederd. Dit verbod is neergelegd in de Regeling verbod diermelen in diervoeders, die is gebaseerd op de Landbouwwet. Op Europees vlak voorziet artikel 24, eerste lid, onderdeel a, van richtlijn nr. 2001/89/EG van de Raad van 23 oktober 2001 betreffende maatregelen van de Gemeenschap ter bestrijding van klassieke varkenspest (PbEG L 316) in een verbod op het vervoederen van varkens met keukenafval, dat in elke lidstaat op 1 november 2002 moet zijn geïmplementeerd. Daarnaast is het de bedoeling dat er op communautair niveau een algemeen swill-verbod voor vee komt te gelden. Een voorstel daartoe is neergelegd in Gemeenschappelijk Standpunt (EG) nr. 12/2002 van 20 november 2001 met het oog op de aanneming van een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de

gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten (PbEG C 45). Het ontwerp is thans nog onderwerp van discussie binnen de Europese Unie. Swill kan op grond van artikel 3 van dit wetsvoorstel bij ministeriële regeling worden aangevoerd als verboden voedermiddel.

De leden van de VVD-fractie vragen voorbeelden van regels die op basis van de Kaderwet diervoeders kunnen worden gesteld ter bescherming van het milieu. Dit mede in relatie tot de regels die kunnen worden getroffen op basis van de bestaande milieuregeling.

Gedacht zou kunnen worden aan regels over diervoeders waarin zware metalen aanwezig zijn, die voor het milieu gevaarlijk zijn. Via de uitwerpselen van het dier kunnen deze metalen in de bodem komen en het milieu belasten. Benadrukt wordt dat het hier altijd moet gaan om regels over de kwaliteit en de hoedanigheid van diervoeders. Gaat het om regels ter bescherming van het milieu die geen verband houden met de kwaliteit en hoedanigheid van de diervoeders zelf, maar die bijvoorbeeld zich enkel richten op het productieproces, dan is een andere basis nodig. Zo moet een inrichting waar diervoeders worden geproduceerd of be- en verwerkt op grond van de Wet milieubeheer over een milieuvergunning beschikken.

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer ten aanzien van de regels over het gebruik van voedermiddelen het systeem van de zogenoemde positieve lijst van kracht kan worden, en welke knelpunten er op dit moment bij het vaststellen van een dergelijke lijst zijn.

Allereerst zij opgemerkt dat een systeem van een positieve lijst alleen in Europees verband kan worden ingevoerd. Het is niet mogelijk om als lidstaat zelfstandig tot de invoering van een positieve lijst over te gaan, omdat daarmee de handel binnen de Europese Unie wordt belemmerd. Nederland heeft dan ook met kracht een spoedige totstandkoming van een Europese positieve lijst bepleit. De Europese Commissie heeft in het Witboek voedselveiligheid het opzetten van dit stelsel als actiepunten benoemd, en bestudeert thans of een positieve lijst haalbaar is. De uitkomsten van dit onderzoek worden in de loop van 2002 verwacht.

7.2. Overig

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat het wetsvoorstel relatief lang op zich heeft laten wachten, en vragen hoe dit komt.

Helaas heeft het wetsvoorstel enige tijd op zich laten wachten door andere prioriteitsstellingen, mede in verband met de mond- en klauwzeercrisis in 2001.

De leden van de CDA-fractie vragen of er bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel voldoende afstemming is geweest met andere EU-lidstaten, en welke rol de Europese Voedselautoriteit hierbij heeft. Dit mede tegen de achtergrond van het Witboek voedselveiligheid.

Er zijn geen redenen om het onderhavige wetsvoorstel met andere EU-lidstaten en met de Europese Voedselautoriteit af te stemmen. Dit omdat het wetsvoorstel vooral tot doel heeft om te voorzien in een kader om op rijksniveau over diervoeders regels te stellen en maatregelen te treffen die voortvloeien uit communautaire regels. Daaronder valt ook toekomstige regelgeving die in het Witboek voedselveiligheid is aangekondigd. Er worden derhalve geen nieuwe, inhoudelijke regels geïntrodu-

ceerd. In het tegengestelde geval is uiteraard afstemming in communautair verband vereist.

De leden van de CDA-fractie vragen of andere EU-lidstaten eveneens het initiatief tot een Kaderwet diervoeders hebben genomen, of dat in deze landen de diervoederketen anders is georganiseerd.

Voorzover bekend is een dergelijk initiatief in de overige lidstaten niet aan de orde. Daar wordt de communautaire diervoederregelgeving, anders dan in Nederland, namelijk vanaf de eerste uitvaardiging daarvan door centrale overheden geïmplementeerd en uitgevoerd. Elke lidstaat is vrij om zelf te kiezen hoe dit gebeurt. Sommige landen implementeren de communautaire regels via een wet, terwijl anderen afzonderlijke maatregelen treffen. De vorm is in principe niet belangrijk, mits de nationale regels qua inhoud en werking overeenkomen met de communautaire regels.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom er in het wetsvoorstel geen evaluatiebepaling is opgenomen.

Naar mijn oordeel heeft een wettelijk vastgelegde evaluatiebepaling geen meerwaarde. Dit omdat het wetsvoorstel in hoofdzaak slechts voorziet in een kader om op rijksniveau regels te stellen ter implementatie van bestaande Europese regelgeving over diervoeders. Inhoudelijk wordt de diervoederregelgeving niet gewijzigd.

§ 8. Artikelsgewijs

Artikel 10

De leden van de PvdA-fractie vragen welke nationale voorwaarden aan de erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen, in aanvulling op de minimumvoorwaarden, neergelegd in richtlijn nr. 95/69/EEG, mogen worden gesteld.

Vooralsnog is er geen aanleiding om naast de regels aan erkenning of registratie die direct voortvloeien uit richtlijn nr. 95/69/EG nationale aanvullende regels te stellen. Eventuele aanvullende regels zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het voorgestelde artikel 11 worden vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in EU-lidstaten, alsook in andere landen, erkennings- en registratiesystemen gelden. Zij vragen tevens of in internationaal verband een vergelijkbaar erkennings- en registratiesysteem wordt nagestreefd, en hoe bedrijven kennis kunnen krijgen over de gehanteerde systemen.

Uiteraard geldt in elke lidstaat van de Europese Unie een systeem van erkenning en registratie van bedrijven en tussenpersonen. Richtlijn nr. 95/69/EG verplicht hier immers toe. Ook buiten de Europese Unie komen dergelijke systemen voor. Daarbij wordt vaak de zogenoemde «hazard analysis of critical control points»-benadering als uitgangspunt gehanteerd. Binnen de Europese Unie wordt thans gewerkt aan integratie van deze benadering in de voornoemde richtlijn.

Artikel 35

De leden van de PvdA-fractie vragen om een voorbeeld van een situatie waarin ontheffing of vrijstelling wordt verleend van een verbod of gebod

dat bij of krachtens de Kaderwet diervoeders is gesteld, om snel te kunnen handelen.

Het voorgestelde artikel 35 is bedoeld voor situaties waarin er ter voorkoming, afwendings of beëindiging van een gevaar voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu maatregelen zijn getroffen, en blijkt dat een bepaald regulier voorschrift naleving van die maatregel in de weg staat. Gedacht kan worden aan het geval dat na de invoering van het systeem van een positieve lijst van voedermiddelen een crisissituatie ontstaat, die de voorlopige toelating van een niet in de positieve lijst opgenomen voedermiddel noodzakelijk maakt.

Artikel 43

De leden van de PvdA-fractie merken op dat op bladzijde 65 van de memorie van toelichting, waarin artikel 43 is toegelicht, telkens wordt gesproken over guldens in plaats van euro's.

Op bladzijde 43 van de memorie van toelichting wordt verwezen naar geldboetes van de vijfde en de vierde categorie. Conform artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht, zoals deze is gewijzigd door de Aanpassingswet euro, bedraagt een geldboete van de vijfde categorie ten hoogste € 45 000 (f 100 000), en een geldboete van de vierde categorie ten hoogste € 11 250 (f 25 000).

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