

Vergaderjaar 2001–2002

28 173

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 oktober 2001 en het nader rapport d.d. 19 december 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2001, no. 01.003560, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders).

Het voorstel van wet voorziet in een kader voor regelgeving op rijksniveau op het gebied van diervoeders. Het wetsvoorstel heeft de vorm van een kaderwet. Daarmee wordt de basis gecreëerd voor de implementatie van de Europese regelgeving die regelmatig aan wijzigingen onderhevig is. Mede gelet op het sterk technische karakter van de materie, bijvoorbeeld samenstellings- en etiketteringseisen, en de te stellen voorschriften van administratieve aard is voor deze opzet gekozen. Recente incidenten met diervoeders en dierlijke producten en de gevolgen van deze incidenten voor 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 voedsel-veiligheid toegekende belangen en de rol die diervoeders daarin spelen aanzienlijk verzaagd. Met het voorstel voor een Kaderwet diervoeders kan de rijksoverheid haar verantwoordelijkheden voor de met diervoeder gemoeide belangen voor de gezondheid van mens en dier waarmaken. Deze kaderwet betekent tevens een herijking van de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van diervoeders tussen het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Product-schap Diervoeder. Met betrekking tot het voorstel van wet heeft de Raad van State de volgende opmerkingen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2001, no. 01.003560, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 25 oktober 2001, nr. W11.01.0363/V, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden. De opmerkingen van de Raad worden hierna besproken.

1. Paragraaf 5 van de memorie van toelichting behandelt uitgebreid het zogenaamde voorzorgbeginsel. Binnen het voedselveiligheidsbeleid – waar het diervoederbeleid deel van uitmaakt – vormt dit beginsel uitgangspunt. Bij de toepassing van het beginsel vormen concrete aanwijzingen voor het bestaan van mogelijke – ernstige – risico's het vertrekpunt. Als er sprake is van een aannemelijk, maar nog niet wetenschappelijk volledig bewezen risico met mogelijke gevolgen voor de gezondheid van mens, dier of plant, het milieu of de natuur, dan geldt de regel bij «twijfel niet inhalen».¹ In dat geval kunnen passende maatregelen, die aan nader genoemde voorwaarden moeten voldoen, worden getroffen. De in het voorstel van wet opgenomen artikelen bieden (tevens) het kader waarbinnen – bij gebleken noodzaak – ook maatregelen getroffen kunnen worden die door het voorzorgbeginsel worden ingegeven. Blijkens de toelichting gaat het daarbij niet om specifieke, op de toepassing van het voorzorgbeginsel geënte, bepalingen. Bij de toepassing van het voorzorgbeginsel gaat het, zo vervolgt de toelichting, immers om de wijze waarop van bevoegdheden gebruik wordt gemaakt en niet om een afzonderlijk instrument. Zolang (nog) niet duidelijk is op welke wijze het voorzorgbeginsel op Europees niveau zal worden uitgewerkt, rijst bij de Raad de vraag of het voorstel een adequaat kader kan bieden waarop maatregelen kunnen worden gebaseerd die door dit beginsel worden ingegeven. In ieder geval behoeft de toelichting op dit punt verduidelijking, waarbij aandacht wordt besteed aan de vraag of het uit een oogpunt van rechtszekerheid niet veeleer aanbeveling verdient het voorzorgbeginsel in de wet zelf te regelen.

1. De door de Raad gemaakte opmerking over de verhouding tot de rechtszekerheid heeft aanleiding gegeven om vastlegging van het voorzorgbeginsel in het onderhavige wetsvoorstel opnieuw tegen het licht te houden. Dit heeft ertoe geleid dat in artikel 38, eerste en tweede lid, van het wetsvoorstel het voorzorgbeginsel is 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, die naar verwachting nog in december 2001 wordt vastgesteld, heeft betrekking op de voedselveiligheid, en strekt zich tevens uit tot het diervoederbeleid. Naast de uitwerking van het voorzorgbeginsel in het wetsvoorstel is in het voorgestelde artikel 38, derde lid, ook aangegeven welke van de in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden kunnen worden gehanteerd met het oog op voorzorg. Daarmee is van te voren duidelijk aan wat voor te treffen maatregelen moet worden gedacht bij handelen uit voorzorg, wat uit het oogpunt van rechtszekerheid zeker de voorkeur heeft. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast, waarbij tevens van de gelegenheid gebruik is gemaakt om te schetsen hoe in situaties waarbij de vraag rijst of uit voorzorg maatregelen moeten worden getroffen, in het algemeen moet worden gehandeld.

Overigens zij benadrukt dat, anders dan de Raad lijkt te veronderstellen, het wetsvoorstel ook zonder vastlegging van het voorzorgbeginsel een adequaat kader biedt om maatregelen te treffen die worden ingegeven door het voorzorgbeginsel. 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 overheidshandelen normerende beginselen 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

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5, voorlaatste alinea.

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.

2. De Raad stelt vast dat in het wetsvoorstel een veelheid aan begrippen wordt gehanteerd, die naar hun strekking niet wezenlijk lijken te verschillen. Zo is bijvoorbeeld in de artikelen 1, eerste lid, onderdeel e, punt 1, 2, vijfde lid, en 26, zevende lid, sprake van onderscheidenlijk elementen en materialen. Artikel 4, tweede lid, spreekt van categorie van diervoeders, terwijl in artikel 11, derde lid, sprake is van het type voedingsmiddelen. Uit een oogpunt van eenvoud en helderheid van regelgeving welke zeker bij een kaderwet geboden is, als ook met het oog op de consistentie van de in het voorstel gebezigde terminologie adviseert de Raad na te gaan in hoeverre het begrippenassortiment in het wetsvoorstel kan worden beperkt, door slechts begrippen te hanteren die in artikel 1 worden gedefinieerd.

2. Alhoewel het kabinet uiteraard de opmerking van de Raad ondersteunt dat het uit het oogpunt van helderheid en consistentie is gewenst om het begrippenassortiment in een wetsvoorstel te beperken, is er toch voor gekozen om uit te gaan van een breed begrippenkader. Het wetsvoorstel moet immers dienen als basis voor implementatie van diverse richtlijnen op het gebied van diervoeders, waarbij enkele richtlijnen onderling afwijkende begrippen kennen. In het licht van aanwijzing nr. 56 van de Aanwijzingen voor de regelgeving is voor de in het wetsvoorstel gehanteerde terminologie telkens aangesloten bij de desbetreffende te implementeren richtlijn. Zou zijn gekozen voor een beperkt aantal nationale begrippen, dan zou een risico van nuanceverschillen kunnen bestaan tussen de wettekst en de te implementeren richtlijnen, waardoor een correcte implementatie wordt bemoeilijkt.

Ten aanzien van de specifieke door de Raad aangehaalde voorbeelden wordt opgemerkt dat de term «elementen» rechtstreeks voortvloeit uit artikel 2, onderdeel a, derde gedachtestreep, van richtlijn nr. 70/524/EEG van de Raad van 23 november 1970 betreffende toevoegingsmiddelen in de diervoeding (PbEG L 270). Deze term wordt verder niet nader gedefinieerd in deze richtlijn. Het voorgestelde artikel 2, vijfde lid, waarin de term «materialen» voorkwam, 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 rechtsgeelijkheid ook voor deze als diervoeder gebruikte producten moeten gelden. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is de term «materiaal» in de artikelen 2, vijfde lid, 16, zesde lid, 26, zevende lid, en 27, derde lid, vervangen door «producten».

3. Aangezien het een voorstel voor een kaderwet betreft, meent de Raad meer in het algemeen dat het aanbeveling verdient om de verbodsbepalingen, die thans door het voorstel verspreid staan, waar mogelijk te concentreren in een afzonderlijk hoofdstuk. De Raad acht de verhouding tussen de verbodsbepalingen van de artikelen 2 en 3 niet duidelijk. In het bijzonder vraagt de Raad zich af of het in artikel 3 opgenomen verbod niet reeds valt onder dat van artikel 2.

3. Anders dan de Raad aanbeveelt zijn de verbodsbepalingen niet geconcentreerd in een afzonderlijk hoofdstuk, maar is het wetsvoorstel ingedeeld naar het onderwerp waarop de regels betrekking hebben. Aldus zijn binnen een hoofdstuk naast de regels ook de grondslagen om bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling nadere regels over het desbetreffende onderwerp stellen bijeen gebracht. Daarmee komt de samenhang tussen de in de wet opgenomen regels en de nadere uitvoeringsregelgeving goed tot uitdrukking, wat de transparantie en toegankelijkheid van het wetsvoorstel ten goede komt.

Ten aanzien van de verhouding tussen de voorgestelde artikelen 2 en 3 zij opgemerkt dat, anders dan de Raad stelt, artikel 3 wel degelijk een toegevoegde waarde heeft ten opzichte van artikel 2. 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 kan het in dergelijke situaties gewenst zijn dat op de voorhand duidelijk is in welke situatie een diervoeder in ieder geval niet is toegestaan. Voor het gehalte aan ongewenste stoffen en producten in diervoeders kunnen maxima worden gesteld op grond van artikel 2, tweede lid, onderdeel b. Voor de ongewenste voedermiddelen is een bepaling met gelijke strekking opgenomen in artikel 3. Overigens moet de vastlegging van de bepaling over de aanwijzing van uitgesloten voedermiddelen in een afzonderlijk artikel worden gezien in het licht van een toekomstige introductie van de zogenoemde positieve lijst, oftewel het «nee tenzij»-principe (voorgesteld artikel 42). Aan een dergelijke introductie, die er kort gezegd op neerkomt dat voedermiddelen alleen nog mogen worden aangewend of in het verkeer worden gebracht als zij zijn aangewezen, zijn de nodige aanvullende regels verbonden, wat moge blijken uit artikel 42. Was de aanwijzing van voedermiddelen evenals de aanwijzing van ongewenste stoffen in artikel 2 zelf vastgelegd, dan zou laatstgenoemd artikel bij introductie van de positieve lijst aan toegankelijkheid moeten inboeten. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

4. De Raad meent dat het gewenst is met het oog op de overzichtelijkheid dat ook de artikelen 2, eerste lid, onderdeel c, en 32, die betrekking hebben op het in het verkeer brengen van diervoeders op een manier die misleidend is, worden samengebracht.

4. De suggestie van de Raad om de verboden met betrekking tot misleiding samen te brengen heeft aanleiding gegeven om het verbod, gesteld in artikel 32 nog eens tegen het licht te houden. Geconcludeerd is dat het in artikel 2, eerste lid, gestelde verbod ook betrekking heeft op het op misleidende wijze aanbieden van de daar genoemde producten, aangezien ingevolge artikel 1, tweede lid, onder in het verkeer brengen ook het aanbieden van dit product met het oog op de verkoop wordt verstaan. In dat opzicht mist artikel 32 derhalve een toegevoegde waarde ten opzichte van artikel 2. Artikel 32 is dan ook in het wetsvoorstel weggelaten.

5. Artikel 4, tweede lid, bepaalt dat de in het eerste lid, bedoelde nadere regels kunnen verschillen naar gelang de categorie van diervoeders. Dat de wetgever daartoe de vrijheid heeft, acht de Raad evident. Hetzelfde geldt voor de bepalingen elders in het wetsvoorstel met dezelfde strekking, zoals bijvoorbeeld de artikelen 6, derde lid, en 11, derde lid. De Raad adviseert de bedoelde overbodige bepalingen in het wetsvoorstel weg te laten.

5. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn artikel 4, tweede lid, 6, derde lid, en 11, derde lid, in het wetsvoorstel weggelaten.

6. Artikel 14, onderdeel b, geeft aan de houder van een erkenning of registratie, indien niet meer aan de eisen van artikel 11 wordt voldaan, een redelijke termijn tot aanpassing indien de belangen van de gezondheid van mens of dier zich niet tegen die termijn verzetten. In dit verband mist de Raad het belang van het milieu, dat wel wordt genoemd in vergelijkbare bepalingen van het wetsvoorstel (zie bijvoorbeeld artikel 26, eerste en tweede lid). Niet valt in te

*zien waarom niet ook voor aanpassing aan milieu-eisen een begunstigings-termijn in beginsel zou moeten worden toegekend.
De Raad adviseert dit artikelonderdeel daartoe uit te breiden.*

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is het voorgestelde artikel 14, onderdeel b, uitgebreid met het belang van milieubescherming. Dat het stelsel van erkenningen en registraties, voorgeschreven in 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) ook strekt tot bescherming van het milieu, blijkt uit overweging nr. 9 van die richtlijn.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

7. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

8. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen van redactionele aard in het wetsvoorstel en in memorie van toelichting aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 oktober 2001, no. W11.01.0363/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- De toelichting op artikel 31 in overeenstemming brengen met de tekst van het artikel.
- Omwille van de overzichtelijkheid in de toelichting een overzicht opnemen van (ingevolge de kaderwet benodigde) uitvoeringsregelingen.