

Vergaderjaar 2004–2005

29 863

Regeling van een onafhankelijke uitoefening van risicobeoordeling door de Voedsel en Waren Autoriteit (Wet onafhankelijke risicobeoordeling Voedsel en Waren Autoriteit)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inhoud en achtergrond wetsvoorstel

De Voedsel en Waren Autoriteit, hierna afgekort tot VWA, is ingesteld bij besluit van 8 juli 2002 van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, daarbij handelend in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Besluit organisatie VWA; Stcrt. 2002, nr. 127).

Ingevolge dit besluit is de VWA op het terrein van de veiligheid van voedsel en voeding en die van andere consumentenproducten onder meer belast met toezicht op de naleving van wet- en regelgeving, onderzoek en risicobeoordeling alsmede communicatie en voorlichting. Bij koninklijk besluit van 2 juni 2003 is besloten om de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit te belasten met de zorg voor het beheer met betrekking tot de VWA. Naar aanleiding hiervan heeft bij ministerieel besluit van 11 december 2003 een beperkte wijziging van het Besluit organisatie VWA plaatsgevonden (Stcrt. 247). Voor de organisatie, werkwijze en taakomschrijving van de VWA heeft dit geen gevolgen gehad.

Bij brief van 1 oktober 2003 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, alsmede in hun brief van 7 november 2003, kenmerk VVA/2003/3244, aan een aantal maatschappelijk organisaties, hebben de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangegeven meer waarborgen te willen creëren voor een onafhankelijke uitoefening van de taken van de VWA op het punt van de beleidsadvisering, risicobeoordeling en risicocommunicatie over de voedsel- en productveiligheid (Kamerstukken II 2003/04, 26 991, nr. 92). Daarbij zou ook de inbedding van de onafhankelijke advies- en onderzoekstaak binnen de VWA aandacht behoeven, reden waarom een functionele scheiding tussen genoemde advies- en onderzoekstaak enerzijds en de inspectie-taken van de VWA anderzijds noodzakelijk wordt geacht.

Dit overigens zonder afbreuk te willen doen aan het uitgangspunt van integratie van taken binnen het verband van één organisatie, ressorterend onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Laatste element vormt de instelling van een Raad van advies, die moet toezien op het onafhankelijke karakter van het advies- en onderzoeksdeel van de VWA.

Samengevat bevatten de hierboven genoemde brieven de volgende uitgangspunten:

- Helderheid in de afbakening tussen de inspectie- en signaleringstaken van de VWA enerzijds en de taken betreffende op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering anderzijds;
- Borging van de onafhankelijke uitvoering van genoemde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering;
- Instandhouding van het integrale karakter van het werkproces van de VWA;
- Taken en bevoegdheden die de VWA in het kader van het Staatstoezicht op de volksgezondheid uitoefent, blijven onverlet.

Tijdens een op 13 november 2003 gehouden algemeen overleg bleek binnen de Tweede Kamer brede steun te bestaan voor deze uitgangspunten, al stelde de PvdA zich bij monde van het lid Waalkens op het standpunt dat de beoogde onafhankelijkheid van de VWA zich over de volle breedte van het werkteerrein van de VWA zou moeten uitstrekken (Kamerstukken II 2003/04, 26 991, nr. 95).

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe conform de genoemde uitgangspunten de onafhankelijkheid van de advies- en onderzoeksfunctie van de VWA wettelijk te verankeren. Meer specifiek gaat het hierbij om het uitvoeren van risicobeoordelingen die gefundeerd zijn op wetenschappelijk onderzoek, het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek als basis voor risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering. Om de positie van de autoriteit verder te versterken, acht het kabinet het noodzakelijk de hierop betrekking hebbende taken van de VWA scherper af te bakenen van de overige taken van de VWA, met name die taken die op de uitvoering en handhaving van beleid en wetgeving betrekking hebben.

Het wetsvoorstel vormt hiermee de volgende stap in de ontwikkeling van een gezaghebbende autoriteit op het terrein van – onder meer – de kwaliteit en de veiligheid van voedsel. Deze ontwikkeling sluit op haar beurt aan bij het toegenomen belang dat zowel in nationaal als in Europees verband wordt toegekend aan de kwaliteit en de veiligheid van het voedselpakket. Het gaat daarbij om de kwaliteit van levensmiddelen en hun grondstoffen alsmede om alle handelingen daarmee in de gehele productieketen, vanaf de productie van diervoeders tot en met de verkoop aan de consument.

2. Afbakening reikwijdte wetsvoorstel: uitoefening onafhankelijke risicobeoordeling

2.1. Algemeen; omschrijving en differentiatie van taken van de VWA

Bij de VWA is sprake van verschillende wettelijke en andere taken. Deze taken zijn ten algemene beschreven in het Besluit organisatie VWA en omvatten de volgende activiteiten:

- Handhaving van wettelijke voorschriften met het toezicht waarop ambtenaren van de VWA bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast;
- Het ter uitvoering van wet- en regelgeving verrichten van keuringen van levende en geslachte dieren en producten daarvan, het houden van toezicht op bedrijfskeuringen, het verlenen van erkenningen, registraties en vergunningen aan bedrijven, veewagens en personen, het afgeven van certificaten en het uitvoeren van bedrijfscontroles;
- Het programmeren en coördineren van het onderzoek op het terrein van de voedselveiligheid ten behoeve van de risicobeoordeling;
- Het verstrekken of doen verstrekken van informatie;

- Het periodiek rapporteren over de hoedanigheid van waren in het algemeen en grondstoffen daarvoor in het bijzonder, alsmede over de kwaliteit van de functievervulling van de feitelijk met de handhaving belaste dienstonderdelen;
- Het uitvoeren van andere door de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Volksgezondheid, Welzijn en Sport op te dragen werkzaamheden.

Voor een goed begrip van het onderhavige wetsvoorstel is het noodzakelijk nader te differentiëren tussen de verschillende taken van de VWA. Er is sprake van een gelaagde structuur, waarbij drie categorieën van taken vallen te onderscheiden, te weten:

a) Taken ter uitvoering van wet- en regelgeving op het terrein van de voedselveiligheid en volksgezondheid.

Deze taken betreffen toezicht op de naleving, bestuurlijke handhaving en – in beperkte mate – opsporing van strafbare feiten. Het gaat hierbij om taken waarmee de VWA is belast bij of krachtens diverse bijzondere wetten, zoals de Warenwet, de Vleeskeuringswet, de Veewet, de Destructiewet, de Landbouwwet, de Drank- en Horecawet, de Tabakswet, de Diergeneesmiddelenwet en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren.

Ter uitvoering van die wet- en regelgeving is de VWA ook belast met concrete activiteiten zoals het verrichten van keuringen van levende en geslachte dieren en producten daarvan, het houden van toezicht op bedrijfskeuringen, het verlenen van erkenningen, registraties en vergunningen aan bedrijven, veewagens en personen alsmede het afgeven van certificaten en het uitvoeren van bedrijfscontroles.

Bij de uitoefening van deze taken, die te typeren zijn als inspectietaken, treedt de VWA op als toezichts- en uitvoeringsorgaan namens de verantwoordelijke ministers. Voor de uitoefening van deze taken geldt derhalve een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, op basis van de normale hiërarchische verhoudingen.

b) Taken op grond van artikel 36 van de Gezondheidswet.

De VWA en de daarin opgenomen diensten vallen op grond van artikel 36 van de Gezondheidswet en het Besluit staatstoezicht op de volksgezondheid onder het Staatstoezicht op de volksgezondheid.

De taken die het Staatstoezicht op de volksgezondheid op grond van de Gezondheidswet vervult, zijn:

- Onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan alsmede, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen ter verbetering daarvan (oog en oor functie);
- Het houden van toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid, voor zover ambtenaren van het Staatstoezicht daarmee bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast;
- Het op verzoek of uit eigener beweging uitbrengen van adviezen en verstrekken van inlichtingen aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, met betrekking tot hetgeen het Staatstoezicht uit hoofde van zijn taken ter kennis is gekomen.

De taken die de VWA op grond van de Gezondheidswet verricht, vallen onder de beleidsmatige verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hoewel deze minister op grond van artikel 38 van de Gezondheidswet ook bevoegd is tot het geven van aanwijzingen aan onderdelen van het Staatstoezicht, wordt in de praktijk van die bevoegdheid een zeer spaarzaam gebruik gemaakt.

Het Staatstoezicht op de volksgezondheid vervult zijn taken met een hoge mate van onafhankelijkheid, die onder meer blijkt uit de bij wet gegeven bevoegdheid om de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

gevraagd en ongevraagd van adviezen en inlichtingen te voorzien. Ook het feit dat het Staatstoezicht zijn taken blijkens artikel 36 van de Gezondheidswet niet namens de minister, maar op eigen titel uitoefent, verleent het optreden van het Staatstoezicht naar buiten toe een zekere onafhankelijkheid.

c) Taken met betrekking tot het verrichten van wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen

Centraal staat bij deze taken het begrip «risicobeoordeling» zoals dat is gedefinieerd in Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 voedselveiligheidsaanlegenheden (Pb EG L 31). Volgens deze definitie is risicobeoordeling een wetenschappelijk gefundeerd proces, bestaande uit vier stappen, te weten gevaarinventarisatie, gevarenkarakterisatie, blootstellingschatting en risicokarakterisatie. In artikel 6, tweede lid, van de hiervoor genoemde verordening is voorts bepaald: «Risicobeoordeling is gebaseerd op wetenschappelijke gegevens en wordt op onafhankelijke, objectieve en doorzichtige wijze uitgevoerd.» Risicobeoordeling als hier bedoeld vormt de kerntaak van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en het is ook de wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling die als taak van de VWA inhoudelijk in volledige onafhankelijkheid uitgevoerd dient te kunnen worden. Hetzelfde geldt voor het wetenschappelijk onderzoek dat hieraan ten grondslag ligt en de adviezen die de VWA op basis van risicobeoordelingen verstrekt. Alleen als verzekerd is dat de risicobeoordelingen en de daarmee verbonden adviezen van de VWA tot stand kunnen komen zonder inhoudelijke bemoeienis van de verantwoordelijke ministers en de aan hen ondergeschikte ambtenaren, kunnen die beoordelingen en adviezen het vereiste gezag en vertrouwen bij de burger en het bedrijfsleven verwerven. Om ervoor te zorgen dat de VWA zich zowel in de nationale verhoudingen als in het internationale speelveld tot een krachtige autoriteit kan ontwikkelen, acht het kabinet het noodzakelijk aparte wettelijke waarborgen te creëren voor een onafhankelijke uitvoering van wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen.

Overigens dient hierbij beseft te worden dat de risicobeoordeling in VWA-verband een continuüm is. Aan de ene kant van dit spectrum bevindt zich de risicobeoordeling waarvoor al wet- en regelgeving of andere denkkaders bestaan. Hierbij ligt de nadruk op het beoordelen van risico's die zijn gerelateerd aan de situaties waarin of omstandigheden waaronder bepaalde stoffen of biologische agentia een risico vormen. Het onderzoek waarop deze risicobeoordeling is gebaseerd kan als «toegepast» worden gekenschetst. Dit soort risicobeoordeling is in dominantie reactief van oorsprong. Het betreft hier vooral werkzaamheden die de VWA uitvoert in de context van het eerder genoemde Staatstoezicht op de volksgezondheid.

De andere kant van het spectrum wordt met name bestreken door de in dit wetsvoorstel bedoelde wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling. Deze richt zich primair op de verkenning van potentiële risico's waarvoor nog geen wet- en regelgeving bestaat. Hierbij zal de nadruk liggen op het beoordelen van risico's die zijn verbonden aan stoffen respectievelijk biologische agentia. Het wetenschappelijk onderzoek waarop deze risicobeoordeling is gebaseerd, kan als fundamenteel worden gekenschetst. Deze wetenschappelijke risicobeoordeling is in dominantie pro-actief van oorsprong.

2.2. Samenhang en afbakening met het Besluit organisatie VWA

Ingevolge artikel 44 van de Grondwet behoort de bevoegdheid tot het instellen van ministeries toe aan de Kroon en niet aan de formele wetgever.

Het onderhavige wetsvoorstel strekt derhalve niet tot instelling van de VWA of tot het aanbrengen van wijzigingen in de organisatie, maar beoogt primair het scheppen van procedurele waarborgen die de totstandkoming van onafhankelijke risicobeoordelingen door de VWA kunnen waarborgen. Daartoe is het wenselijk de hiermee samenhangende taken van de VWA nauwkeurig in het wetsvoorstel te omschrijven en af te bakenen van de overige taken van de VWA.

De taken waarvan het van belang wordt geacht om een onafhankelijke uitvoering door de VWA te waarborgen, betreffen de uitvoering van risicobeoordelingen die gefundeerd zijn op wetenschappelijk onderzoek, de verrichting van wetenschappelijk onderzoek naar de kwaliteit en veiligheid van voedsel en van andere waren alsmede de advisering die in dit verband plaatsvindt. Daarbij gaat het om het inschatten van risico's voor de kwaliteit en de veiligheid van voedsel en consumentenproducten op kortere en met name ook op langere termijn.

De taken die ambtenaren van de VWA ter uitvoering en handhaving van wettelijke voorschriften vervullen en de in dat kader te maken risicobeoordelingen moeten onderscheiden worden van de taken met betrekking tot wetenschappelijke risicobeoordeling en onderzoek waarover in dit wetsvoorstel wordt gesproken. Wel kunnen bevindingen uit inspecties aanleiding geven tot of mede als inbreng dienen voor risicobeoordelingen als hier bedoeld.

In combinatie met de signalen en trends die bij de inspectiewerkzaamheden naar voren komen en de risicoanalyses die daarmee verbonden zijn, kunnen de wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen ten grondslag liggen aan de vernieuwing van de toezichtarrangementen en de praktijk van toezicht en handhaving. Deze onderlinge cyclische samenhang, die bestaat uit signalering, risicobeoordeling (zowel reactief als pro actief), toezicht en risicocommunicatie moet leiden tot een continu proces van professionalisering van het toezicht door de VWA.

Juist om die reden wordt het wenselijk geacht de verschillende functies binnen één en dezelfde organisatie te handhaven, zij het onder doorvoering van een functionele scheiding.

2.3. Relatie met Staatstoezicht op de volksgezondheid

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt geen enkele verandering aan te brengen in de taken en bevoegdheden die de VWA als onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid uitoefent. De in de wet omschreven wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen en de naar aanleiding daarvan gegeven adviezen nemen op het specifieke terrein van de voedselveiligheid een eigenstandige positie in, die de algemene taken en verantwoordelijkheden in het kader van het Staatstoezicht op de volksgezondheid onverlet laat.

De onderzoeken die het Staatstoezicht op de volksgezondheid verricht en de signalen en adviezen die het Staatstoezicht naar aanleiding daarvan afgeeft, staan primair in het teken van de uitvoering en naleving van beleid en wetgeving in de praktijk. Ook al voert het Staatstoezicht zijn taken in een hoge mate van onafhankelijkheid uit, het is onwenselijk dat deze taken zich aan de politieke invloedssfeer onttrekken vanwege de politieke dimensie die hiermee verbonden is. Aangezien de zorg voor de volksgezondheid een essentiële overheidstaak vormt, zal de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in voorkomende gevallen zijn verantwoordelijkheid moeten kunnen waarmaken door het geven van een

aanwijzing. Dat de minister in de praktijk een spaarzaam gebruik maakt van zijn bevoegdheid, doet aan dit principe niet af.

Bij de taken waar het wetsvoorstel op ziet, gaat het om beoordelingen, onderzoeken en adviezen met een wetenschappelijk karakter, die bijvoorbeeld betrekking hebben op een beoordeling van de risico's die aan de aanwezigheid of het gebruik van een specifieke stof of bestanddeel zijn verbonden. Ook kan het gaan om vraagstukken die op langere termijn spelen. Bij deze taken past als uitgangspunt een zo groot mogelijke onafhankelijke oordeelsvorming, los van politieke beïnvloeding.

Het Staatstoezicht op de volksgezondheid valt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Gezondheidswet bevat dan ook regels die bepalend zijn voor de positie van het Staatstoezicht ten opzichte van en in verhouding tot die minister. Het onderhavige wetsvoorstel bevat daarentegen regels die van belang zijn voor de uitoefening van de functie wetenschappelijke risicobeoordeling in relatie tot de VWA als geheel en in relatie tot de voor die organisatie beheersmatig verantwoordelijke Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

2.4. Relatie met Europese Autoriteit voor voedselveiligheid

De VWA is mede opgericht naar aanleiding van de komst van de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid.

De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid is vooral ingesteld om het hoofd te kunnen bieden aan de steeds belangrijker en complexere wetenschappelijke en technische vraagstukken met betrekking tot de voedsel- en voederveiligheid. Kerntaak van de Europese Autoriteit is blijkens de overwegingen bij de al in paragraaf 2.1 aangehaalde Verordening (EG) nr. 178/2002 om bij de verrichting van risicobeoordelingen de rol van onafhankelijk wetenschappelijk referentiepunt te vervullen en aldus bij te dragen tot de soepele werking van de interne markt. De Europese Autoriteit kan in dit verband worden gevraagd advies uit te brengen over omstreden wetenschappelijke kwesties om zodoende de communautaire instellingen en de lidstaten in staat te stellen om met kennis van zaken beleidsbeslissingen te nemen ter waarborging van de voedsel- en voederveiligheid. Om deze rol te kunnen vervullen, dient de Europese Autoriteit een onafhankelijke, wetenschappelijke bron van advies, informatie en risicocommunicatie te zijn, teneinde het vertrouwen van de consument te vergroten.

De taken van de Europese Autoriteit omvatten onder meer het verstrekken van wetenschappelijke adviezen aan de communautaire instellingen en de lidstaten, het bevorderen en coördineren van uniforme risicobeoordelingsmethoden, het bieden van wetenschappelijke en technische ondersteuning, het verrichten van wetenschappelijke studies, het zoeken, verzamelen, vergelijken en analyseren van wetenschappelijke en technische gegevens, het ondernemen van actie om nieuwe risico's op te sporen en te karakteriseren, het instellen en onderhouden van netwerken van relevante organisaties en het verstrekken van betrouwbare, objectieve en begrijpelijke informatie aan het publiek en belanghebbenden.

De Europese Autoriteit bestaat uit de volgende organen:

- Een raad van bestuur, samengesteld uit veertien door de leden van de Raad van de Europese Unie in overleg met het Europees Parlement benoemde leden alsmede een vertegenwoordiger van de Europese Commissie;
- Een uitvoerend directeur, belast met de dagelijkse leiding van de Europese Autoriteit en te benoemen door de raad van bestuur;
- Een adviesforum dat de uitvoerend directeur bij de vervulling van zijn taken adviseert, bestaande uit vertegenwoordigers van de bevoegde organen in de lidstaten die soortgelijke taken vervullen als de Europese Autoriteit;

- Een wetenschappelijk comité en permanente wetenschappelijke panels, samengesteld uit onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen die tot taak hebben elk op hun eigen bevoegdheidsgebied de wetenschappelijke adviezen van de Europese Autoriteit uit te brengen. De Europese Autoriteit beschikt over eigen rechtspersoonlijkheid.

Wil de Europese Autoriteit doeltreffend functioneren, dan dient zij nauw samen te werken met de bevoegde instanties in de lidstaten. In Nederland is dit de VWA. De VWA heeft een bredere taakomschrijving dan de Europese Autoriteit en houdt zich behalve met wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering ook bezig met taken ter uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving. Bovendien beslaat het werkkterrein van de VWA niet alleen de veiligheid van het voedsel, maar ook die van andere consumentenproducten. Dit laatste is een direct gevolg van het samenvoegen van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees en de Keuringsdienst van Waren, waarbij vooral om praktische en organisatorische redenen is afgezien van een opsplitsing van de Keuringsdienst van Waren. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de risicobeoordelingsfunctie van de VWA versterkt. Door de onafhankelijkheid van de wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering wettelijk te verankeren, kan de VWA zich op dit punt nog meer als een volwaardige partner van de Europese Autoriteit presenteren. De VWA fungeert voor Nederland als bevoegd orgaan en is in dit verband ook vertegenwoordigd in het adviesforum van de Europese Autoriteit. Tegelijkertijd vergroot het wetsvoorstel de transparantie doordat als gevolg van het wetsvoorstel een scherper onderscheid zal worden gemaakt tussen enerzijds de taken met betrekking tot risicobeoordeling die complementair zijn ten opzichte van de taken van de Europese Autoriteit, en anderzijds de overige taken van de VWA.

3. Waarborgen voor onafhankelijkheid

3.1 Voorzieningen met het oog op een functionele scheiding van taken

Van onafhankelijkheid van de taken met betrekking tot wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling, onderzoek en de daarmee verbonden advisering kan alleen sprake zijn als de hiermee belaste ambtenaren hun werk los van elke beïnvloeding van buitenaf kunnen uitvoeren. Dit impliceert niet alleen de afwezigheid van beïnvloeding vanuit de minister, maar ook afwezigheid van beleidsmatige beïnvloeding vanuit andere onderdelen van de eigen organisatie. Gelet hierop valt er niet aan te ontkomen deze taken apart in het wetsvoorstel te beleggen.

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt omschreven wat deze taken precies behelzen en wordt een speciale eenheid binnen de VWA belast met de uitvoering van de daaraan verbonden activiteiten. Aan het hoofd van deze eenheid staat een directeur.

De directeur zal verantwoordelijk zijn voor de planning, totstandkoming en vaststelling van de in dit wetsvoorstel bedoelde risicobeoordelingen, de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken en de daarmee verbonden advisering. Hij zal daarnaast verantwoordelijk zijn voor de wetenschappelijke kwaliteit van de adviezen die op basis van de risicobeoordeling worden verstrekt. Om invulling te kunnen geven aan genoemde verantwoordelijkheden zal de directeur worden bijgestaan door een kwalitatief hoogwaardig bureau, bestaande uit vijf à acht medewerkers. Hierbij gaat het om een beperkt aantal coördinatoren respectievelijk projectleiders, dat maximaal gebruik maakt van de kennis en expertise vanuit de VWA-organisatie en dat actief zorgdraagt voor

betrokkenheid van de wetenschappelijke wereld, bijvoorbeeld door per onderwerp panels samen te stellen bestaande uit interne of externe deskundigen, dan wel een combinatie daarvan.

Een ander aspect van de functionele scheiding van taken betreft het treffen van een voorziening zodat ambtenaren die werkzaam zijn op het werkkterrein van deze wet, niet tevens werkzaam kunnen zijn op het terrein van het toezicht op de naleving van wetgeving die ter uitvoering aan de VWA is opgedragen (artikel 3). Wel zullen deze ambtenaren in het kader van de uitvoering van hun werkzaamheden tevens belast zijn met de coördinatie van de programmering van het wetenschappelijk onderzoek en met het onderhouden van contacten met de Europese Voedselautoriteit op dat terrein.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud, totstandkoming en vaststelling van op wetenschappelijke gegevens gefundeerde risicobeoordelingen, de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken alsmede de daarmee verbonden advisering berust volledig bij de directeur (artikel 4).

Is het advies eenmaal vastgesteld dan zendt de directeur-generaal van de VWA het onverwijld en integraal door aan de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Indien het advies van de VWA meer aspecten bevat dan wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering, dan draagt de directeur-generaal er zorg voor dat het onderdeel wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling hierin integraal en als zodanig herkenbaar wordt opgenomen.

Voordeel van deze werkwijze is dat de VWA een samenhangend advies kan uitbrengen, waarin naast genoemde risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering, ook overwegingen en advisering uit het oogpunt van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de taakuitoefening van het Staatstoezicht kunnen worden toegevoegd.

De directeur-generaal van de VWA maakt het advies vervolgens ook openbaar. Hierbij geldt het procedurele voorschrift, dat zulks zo spoedig mogelijk geschiedt, maar niet later dan uiterlijk vier weken nadat de verantwoordelijke ministers in kennis zijn gesteld van het advies. Deze termijn is bedoeld om de betrokken ministers voldoende gelegenheid te geven zich te beraden op de naar aanleiding van het advies te treffen maatregelen. Uiteraard zal de openbaarmaking eerder dan na vier weken kunnen plaatsvinden, indien dit bijvoorbeeld vanwege een crisis of in verband met een acuut gevaar voor de volksgezondheid noodzakelijk is.

Ten aanzien van de procedures bij openbaarmaking zullen nadere spelregels in een daartoe op te stellen protocol worden vastgelegd.

De onafhankelijkheid van de risicobeoordelings- en onderzoeksfunctie wordt verder gewaarborgd door te bepalen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uitsluitend in schriftelijke vorm aanwijzingen kan geven met betrekking tot het verrichten van wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordelingen en de daarmee verbonden advisering (artikel 5).

Uit het grondwettelijke stelsel vloeit voort dat de minister de bevoegdheid heeft instructies te geven over ieder onderdeel van de ambtelijke taakuitoefening op zijn departement. Aangezien de VWA de status van agentschap heeft en zij derhalve een onderdeel van het ministerie vormt, strekt de bevoegdheid tot het geven van instructies zich formeel ook uit tot de taken op het gebied van wetenschappelijke risicobeoordeling.

Gegeven het belang van een onafhankelijke wetenschappelijke oordeelsvorming zal van deze bevoegdheid in de praktijk overigens niet of nauwelijks gebruik worden gemaakt. Ter vergroting van de transparantie op dit punt is in het wetsvoorstel een procedurele bepaling opgenomen, op

grond waarvan de minister uitsluitend in schriftelijke vorm aanwijzingen aan de directeur, belast met risicobeoordeling, kan geven.

Voor algemene aanwijzingen gebeurt dit in de vorm van beleidsregels, voor aanwijzingen in individuele gevallen zal dit per brief of per notitie gebeuren. De desbetreffende aanwijzingen worden vervolgens openbaar gemaakt, respectievelijk door publicatie van de beleidsregels in de Staatscourant of door individuele aanwijzingen bij de op de zaak betrekking hebbende stukken te voegen en hiervan een mededeling in de Staatscourant te doen, zodat geïnteresseerden een afschrift van deze aanwijzingen kunnen opvragen. Hiermee zal voor iedereen kenbaar zijn wanneer een aanwijzing is gegeven en waarop deze betrekking heeft. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een zeer terughoudend gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid en vormt tevens een waarborg tegen misbruik van die bevoegdheid.

Verdergaande onafhankelijkheid van de VWA is niet nodig en niet gewenst. Het gaat om een instelling die zeer nauw met de beleidsontwikkeling is verbonden en die bovendien taken vervult in het kader van de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving.

De VWA is en blijft derhalve onderdeel van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Daarmee ressorteert de VWA wat betreft de beheersmatige (organisatorische, personele en budgettaire) aspecten onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Deze is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van de VWA en hij kan hierop ook te allen tijde door het parlement worden aangesproken.

Daarnaast is er een nauwe relatie met de Minister van Volksgezondheid en Sport, voor zover aan de VWA taken zijn opgedragen ter uitvoering van wet- en regelgeving die het beleidsterrein van die minister betreffen. Zo is de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport onder andere beleidsverantwoordelijk voor de invulling van inspectietaken met betrekking tot andere waren dan voedsel, taken in het kader van de Gezondheidswet en het toezicht op de naleving van de Warenwet en de alcohol- en tabakswetgeving. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de uitvoering van deze wettelijke taken en verandert derhalve ook niets aan de in dat kader bestaande gezagsverhoudingen.

3.2. Raad van advies

Als extra waarborg voor de onafhankelijke uitoefening van de in dit wetsvoorstel onderscheiden taken op het gebied van risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering wordt voorzien in een Raad van advies.

Deze Raad van advies krijgt tot taak te borgen:

- a. de onafhankelijke totstandkoming van de in dit wetsvoorstel bedoelde risicobeoordelingen en adviezen van de VWA en
- b. de wetenschappelijke kwaliteit van deze risicobeoordelingen van de VWA.

De Raad van advies zal niet iedere risicobeoordeling of elk advies van de VWA individueel toetsen; wel zal de Raad van advies toezien op het proces van totstandkoming en de wetenschappelijke kwaliteit van door de VWA uitgevoerde risicobeoordelingen in het algemeen. De Raad van advies zal niet alleen gezaghebbend dienen te zijn en in onafhankelijkheid dienen te opereren, maar ook over de informatie en instrumenten kunnen beschikken om zijn taken adequaat te kunnen uitvoeren. Daartoe is onder meer voorzien in de toegesneden informatieverplichting van het voorgestelde artikel 6, tweede lid.

De Raad van advies zal jaarlijks een rapportage opstellen over zijn bevindingen over het afgelopen jaar. Deze rapportage zal aan beide ministers worden gezonden, met een afschrift aan de directeur-generaal. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zal de rapportage vervolgens met een aanbiedingsbrief toezenden aan het parlement.

De leden van de Raad van advies worden benoemd door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in overeenstemming met zijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Wat betreft de samenstelling wordt gedacht aan een combinatie van praktische wetenschappers en onafhankelijke deskundigen. De te benoemen leden zullen niet alleen over relevante deskundigheid moeten beschikken, maar zullen ook sterk in verbinding moeten staan met de maatschappij.

Met het oog op de onafhankelijkheid van de Raad van advies schrijft het wetsvoorstel voor dat de leden van de Raad van advies geen nevenfuncties mogen vervullen die afbreuk kunnen doen aan een goede en onafhankelijke functievervulling dan wel die het vertrouwen daarin kunnen schaden.

Om op dit punt volstrekt transparant te zijn, zullen alle nevenfuncties van de leden van de Raad van advies openbaar worden gemaakt.

4. Bedrijfseffecten, administratieve lasten, effecten uitvoering en handhaving

Het onderhavige wetsvoorstel heeft, zoals eerder aangegeven, een beperkt karakter en beoogt uitsluitend waarborgen te creëren voor een onafhankelijke uitoefening van wetenschappelijk gefundeerde risico-beoordeling en de daarmee verbonden advisering door de VWA. Er worden in het wetsvoorstel behalve de Raad van advies geen nieuwe organen in het leven geroepen, noch worden nieuwe normen of bestuurs-instrumenten opgelegd. Het wetsvoorstel brengt dan ook geen extra lasten voor de overheid, de burger, het bedrijfsleven, niet-commerciële instellingen of het justitieel apparaat met zich.

5. Artikelen

Artikel 2

Over de in onafhankelijkheid uit te voeren taken van de VWA is in het voorgaande al het nodige gezegd. Het gaat hierbij om wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling, onderzoek en de aan deze taken verbonden advisering op het gebied van voeding en voedsel, met inbegrip van de daarvoor benodigde grondstoffen, en op het gebied van andere consumentenproducten. Hierbij heeft de term «voeding» betrekking op de samenstelling van voedselproducten, terwijl de term «voedsel» het product zelf aanduidt. Een hamburger kan bijvoorbeeld als voedsel wel veilig zijn, maar als voeding niettemin ongezond. Daarnaast hebben de begrippen «voeding» en «voedsel» niet alleen betrekking op menselijk voedsel, maar ook op diervoeders. Een en ander volgt overigens ook uit de algemene taakomschrijving van de VWA in het Besluit organisatie VWA. Gezonde voeding als zodanig vormt geen taak van de VWA, maar dit sluit niet uit dat de VWA bij de adviezen die volgen uit de risico-beoordelingen met betrekking tot voedselveiligheid wel aspecten van gezonde voeding kan meewegen. Met de term «andere consumentenproducten» wordt bedoeld op andere waren dan voedsel. Hieronder vallen dus bijvoorbeeld zowel tabak als speeltoestellen.

Bij of krachtens de wet worden aan de genoemde taken geen rechtsgevolgen verbonden. Het is te allen tijde de minister die zich naar aanleiding van de vastgestelde risicobeoordelingen en de daarmee verbonden advisering zal hebben te beraden over te treffen maatregelen. Er kan voorts worden gewezen op aan paar andere aspecten die in het voorgaande nog niet zijn belicht. Dit betreft in de eerste plaats het verrichten of doen verrichten van wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van risico-beoordeling. Met het oog op de programmering van dit onderzoek zal de directeur kunnen beschikken over een apart onderzoeksbudget. Deze middelen zijn afgescheiden van de middelen die overigens via reguliere

onderzoeksfinitanciering voor voedsel- en productveiligheid beschikbaar zijn. Een en ander wordt jaarlijks in het jaarplan van de VWA verankerd. Het ligt in de rede dat een deel van het budget zal worden aangewend voor onderzoek naar specifieke thema's of onderwerpen en dat daarnaast een deel als vrije bestedingsruimte wordt gereserveerd om adequaat te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. In dit verband kan de Kamer zich uiteraard tot de minister wenden met het verzoek om de VWA gericht onafhankelijk onderzoek naar een bepaald thema of over een bepaald onderwerp te laten verrichten. Daarnaast zal de Kamer de minister altijd achteraf kunnen aanspreken over de wijze waarop de onafhankelijke onderzoeksgelden feitelijk zijn besteed, wat een belangrijke vingerwijzing voor de toekomst vormt.

Een tweede aspect betreft de aard van de adviezen die door de directeur en het hem ter beschikking staande bureau worden vastgesteld. Hoewel deze adviezen betrekking kunnen hebben op het door de verantwoordelijke ministers te voeren beleid met betrekking tot voedselproducten en andere consumentenproducten, zijn zij niet ingegeven door beleidsmatige overwegingen maar uitsluitend door wetenschappelijke inzichten. Op basis van de risicobeoordeling en het daarmee verbonden advies neemt de betrokken minister vervolgens een besluit omtrent de te nemen maatregelen. In dat kader kan de minister uiteraard ook andere aspecten betrekken dan die van voedsel- of productveiligheid.

Aangezien zowel de directeur als zijn medewerkers ambtenaren zijn, is hierbij overigens geen sprake van een adviescollege waarop de Kaderwet adviescolleges van toepassing is; dit volgt uit artikel 2, onderdeel b, van de Kaderwet adviescolleges. Het feit dat in het wetsvoorstel voorzieningen zijn getroffen die een onafhankelijke totstandkoming van de adviezen moeten waarborgen, maakt dat niet anders. Ook de Raad van advies is, anders dan de naam wellicht doet vermoeden, geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges.

De Raad brengt immers geen eigen adviezen naar buiten, maar ziet erop toe dat door de VWA onafhankelijke en wetenschappelijk gefundeerde adviezen worden uitgebracht. Voor zover de Raad adviezen verstrekt, betreft dit uitsluitend interne advisering binnen de VWA.

Artikel 4

Conform het in het wetsvoorstel doorgevoerde uitgangspunt van scheiding van functies is in het wetsvoorstel vastgelegd dat de directeur risicobeoordeling de risicobeoordelingen en de daarmee verbonden advisering vaststelt, terwijl de directeur-generaal deze vervolgens onverwijld en integraal doorgeleidt aan de beide ministers en aansluitend openbaar maakt. Zoals in paragraaf 3.1. is aangegeven, kan het advies van de directeur onderdeel uitmaken van een breder, meer samenhangend, advies van de VWA. Om die reden en om recht te doen aan het integrale karakter van de werkprocessen binnen de VWA, verloopt de openbaarmaking van adviezen via de directeur-generaal. De door de directeur vastgestelde risicobeoordelingen en daarmee verbonden adviezen zullen bij openbaarmaking te allen tijde herkenbaar dienen te zijn. De vorm van deze herkenbaarheid zal nader worden ingevuld, waarbij gedacht zou kunnen worden aan een vermelding in het advies welke panelleden aan de totstandkoming daarvan hebben meegewerkt.

Artikel 5

In paragraaf 2.1 en 2.3 is al beschreven dat de VWA bij de uitvoering van taken in het kader van het Staatstoezicht op de volksgezondheid in de praktijk over een vrij ruime mate van onafhankelijkheid beschikt.

Artikel 5 van dit wetsvoorstel vormt hierop een aanvulling door te bepalen dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit zijn uit het grondwettelijke stelsel voortvloeiende algemene bevoegdheid om aanwijzingen van welke aard dan ook te geven aan ondergeschikte ambtenaren,

uitsluitend in schriftelijke vorm mag uitoefenen ten opzichte van de directeur die belast is met de in dit wetsvoorstel beschreven taken met betrekking tot op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde risicobeoordeling en de daarmee verbonden advisering.

Uiteraard vloeit uit de clausulering van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voort, dat ook aan de minister ondergeschikte ambtenaren zoals de directeur-generaal van de VWA uitsluitend in schriftelijke vorm aanwijzingen aan de directeur kunnen geven met betrekking tot de uitvoering van taken in het kader van de hier bedoelde risicobeoordeling.

Artikelen 6 tot en met 9

Deze artikelen voorzien in de instelling van een Raad van advies die het onafhankelijk karakter en de wetenschappelijke kwaliteit van de functie risicobeoordeling bewaakt. Hierbij gaat het niet om een inhoudelijke toets van het aan de risicobeoordeling ten grondslag liggende wetenschappelijk onderzoek, maar wel om de vraag of het onderzoek voldoende breed is opgezet en of de risicobeoordelingen van de VWA en de daaruit getrokken conclusies daar voldoende op aansluiten.

Hoewel het wetsvoorstel zulks niet uitdrukkelijk bepaalt, kan de Raad zich in voorkomend geval ook tot de minister wenden. Het ligt in de rede dat de Raad daartoe slechts aanleiding zal vinden indien hij zich zorgen maakt over het onafhankelijke karakter of het wetenschappelijk gehalte van risicobeoordelingen door de VWA en hij voor zijn adviezen ter zake onvoldoende gehoor vindt bij de directeur-generaal.

Waar de wettelijke taakomschrijving van de Raad van advies zich beperkt tot het borgen van de wetenschappelijke kwaliteit en de onafhankelijke totstandkoming van risicobeoordelingen en de daarmee verbonden advisering, is het niet ondenkbaar dat de Raad van advies de directeur-generaal desgevraagd met raad en daad terzijde zal staan over de volle breedte van het werkterrein van de VWA. Primaire taak blijft echter het bewaken van de onafhankelijkheid van de wetenschappelijk gefundeerde risicobeoordeling.

Aan de leden van de Raad van advies zal overeenkomstig het Vacatiegeldenbesluit 1988 (Stb. 205) een vergoeding worden toegekend, hetzij in de vorm van een vacatiegeld, hetzij in de vorm van een vaste jaarlijkse of maandelijks beloning.

Artikelen 10 en 11

Het onderhavige wetsvoorstel wordt aangegrepen om tevens enkele bepalingen in bijzondere wetten aan te passen, die in het licht van de overgang van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de VWA onduidelijkheid zouden kunnen oproepen.

Dit betreft in de eerste plaats artikel 36 van de Gezondheidswet. Ingevolge dit artikel ressorteert de VWA als onderdeel van het Staatstoezicht op de volksgezondheid onder de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Inmiddels valt de VWA beheersmatig onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ter vergroting van de consistentie en om meer recht te doen aan de thans gegroeide situatie wordt voorgesteld om een lid aan artikel 36 van de Gezondheidswet toe te voegen, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur onderdelen van het Staatstoezicht op de volksgezondheid kunnen worden aangewezen die onder een andere minister dan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kunnen ressorteren.

In de tweede plaats wordt om dezelfde reden voorgesteld artikel 25 van de Warenwet aan te passen. Op grond van dit artikel kunnen de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en andere ministers die in dat artikel genoemd worden, slechts onder hen ressorterende ambtenaren belasten met het toezicht op de naleving van – onderdelen van – de regelgeving in

het kader van de Warenwet. Teneinde mogelijke discussies naar aanleiding van de overgang van de beheersverantwoordelijkheid van de VWA te voorkomen, strekt het voorgestelde artikel 11 van het wetsvoorstel ertoe de bevoegdheid tot aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren door de betrokken ministers te verbreden door deze niet langer strikt te beperken tot ambtenaren die onder de desbetreffende minister ressorteren.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman