



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Warenwetbesluit Meel en brood en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met de wijziging van de definitie van brood, de toepassing van de zoutnorm op brood en enkele technische wijzigingen

Nader Rapport

14 juli 2017

1042840-157872-WJZ

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 29 maart 2017, no. 2017000552, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 mei 2017, no. W13.17.0091/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) adviseert het besluit vast te stellen, maar acht aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. De bepaling die de zoutnorm voor bepaald brood buiten toepassing laat dient te worden verduidelijkt. De Afdeling merkt op dat onvoldoende duidelijk is welk brood door de consument al dan niet wordt ervaren als bestemd voor dagelijks gebruik. Daarmee is dit criterium te weinig onderscheidend. De Afdeling stelt voor het criterium dat de consument het brood niet ervaart als bestemd voor dagelijks gebruik te vervangen door het criterium zichtbaarheid van de zoutbevattende ingrediënten.

Het criterium zichtbaarheid is echter geen goed criterium, aangezien broden in de handel zijn waarin de zoutbevattende ingrediënten niet (goed) zichtbaar zijn op de buitenkant van het brood. In de nota van toelichting is verduidelijkt wat wordt verstaan onder brood dat de consument niet ervaart als bestemd voor dagelijks gebruik.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit op een later tijdstip in werking te laten treden.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers.*



Advies Raad van State

No. W13.17.0091/III
's-Gravenhage, 24 mei 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 29 maart 2017, no.2017000552, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Warenwetbesluit Meel en brood in verband met de wijziging van de definitie van brood, de toepassing van de zoutnorm op brood en enkele technische wijzigingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit past het Warenwetbesluit Meel en brood zodanig aan dat de zoutnorm van toepassing is op al het brood dat (vrijwel) dagelijks wordt geconsumeerd. De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. De bepaling die de zoutnorm voor bepaald brood buiten toepassing laat dient te worden verduidelijkt.

Het ontwerpbesluit stelt een zoutnorm voor brood vast.¹ Daarbij wordt bepaald dat de zoutnorm niet van toepassing is op 'brood waaraan zoutbevattende ingrediënten zijn toegevoegd en dat de consument niet ervaart als bestemd voor dagelijks gebruik'.² Blijkens de toelichting wordt hiermee brood bedoeld waaraan ingrediënten als olijven, spek, kaas en zongedroogde tomaten zijn toegevoegd.

De Afdeling merkt op dat onvoldoende duidelijk is welk brood door de consument al dan niet wordt ervaren als bestemd voor dagelijks gebruik. Daarmee is dit criterium te weinig onderscheidend. De opmerking in de toelichting dat het gaat om brood dat de consument 'niet ziet als bestemd voor dagelijks gebruik' neemt deze onduidelijkheid niet weg.

Ziet de Afdeling het goed dan beoogt de desbetreffende bepaling te regelen dat de zoutnorm niet van toepassing is, als 'niet-broodeigen' ingrediënten zijn toegevoegd die zout bevatten en die zichtbaar zijn voor de consument. In dat geval kan het aanvullende criterium dat de consument dat brood niet ervaart als bestemd voor dagelijks gebruik, worden vervangen door het criterium zichtbaarheid.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande het ontwerpbesluit aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹ Voorgesteld artikel 3, eerste lid, Warenwetbesluit Meel en brood.

² Voorgesteld artikel 3, tweede lid, Warenwetbesluit Meel en brood.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Warenwetbesluit Meel en brood en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten in verband met de wijziging van de definitie van brood, de toepassing van de zoutnorm op brood en enkele technische wijzigingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 maart 2017, kenmerk 1042848-157872-VGP;

Gelet op artikel 4, eerste lid, onder a, artikel 8, onder b en c, artikel 12, artikel 14, en artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord advies van, no ...;

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Warenwetbesluit Meel en brood wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. De onderdelen c en h vervallen.
2. De onderdelen d tot en met g worden geletterd tot c tot en met f.
3. Onderdeel c (nieuw) komt te luiden:
 - c. *brood*: de gebakken eetwaar, met als kenmerkende bestanddelen:
 - water of melk;
 - rijsmiddel, met dien verstande dat dit niet verplicht is voor roggebrood;
 - al dan niet verkleinde of geplette vruchten van graan, glutenvrije graanbestanddelen of zaden van boekweit;
 - zout.
4. Onderdeel i wordt geletterd tot onderdeel g.

B

Artikel 3 komt te luiden:

Artikel 3

1. Brood heeft een vochtgehalte van ten minste 20% en een gehalte aan zout van ten hoogste 1,8%, berekend op de droge stof.
2. De zoutnorm, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op brood waaraan zoutbevattende ingrediënten zijn toegevoegd en dat de consument niet ervaart als bestemd voor dagelijks gebruik.

C

In artikel 6, aanhef, wordt 'gries en grutten' vervangen door: andere vormen van graan en zaden van boekweit.

D

Artikel 6a, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is niet van toepassing op brood met bijzondere kenmerkende bestanddelen in de



kruim, roggebrood, roggetarwebbrood, stokbrood, brood met een zeer laag glutengehalte en glutenvrij brood.

E

Artikel 7, derde lid, komt te luiden:

3. De aanduiding brood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood.

F

De artikelen 8 tot en met 13 komen te luiden:

Artikel 8

De aanduiding wit(te)brood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood waarvan tarwebloem het voornaamste meelbestanddeel is en waarin zemelen met het blote oog niet waarneembaar zijn.

Artikel 9

De aanduiding bruinbrood of tarwebrood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood waarvan (volkoren)tarwemeel, al dan niet gemengd met gebroken tarwe en tarwevlokken, het voornaamste meelbestanddeel is en waarin zemelen met het blote oog waarneembaar zijn.

Artikel 10

De aanduiding melkbrood mag uitsluitend worden gebezigd voor brood waaraan melkbestanddelen in hun natuurlijke verhouding zijn toegevoegd, zodat het melkvetgehalte ten minste 1,5% van de droge stof bedraagt.

Artikel 11

Het woord krenten mag onderdeel uitmaken van de aanduiding van brood, indien dit ten minste 30% krenten bevat.

Artikel 12

Het woord rozijnen mag onderdeel uitmaken van de aanduiding van brood, indien dit ten minste 30% rozijnen bevat.

Artikel 13

Het woord krenten-rozijnen of rozijnen-krenten mag onderdeel uitmaken van de aanduiding van brood, indien dit een mengsel van krenten en rozijnen bevat van ten minste 30%.

G

Artikel 14 vervalt.

H

In artikel 15 vervalt het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

I

In artikel 16 wordt 'alle van nature voorkomende bestanddelen van de desbetreffende graansoort' vervangen door: de van nature voorkomende zetmeelrijke kern, kiem en zemelen van de desbetreffende graansoort.

J

In artikel 18 wordt 'op de voet van artikel 14 of artikel 15' vervangen door: op de voet van artikel 15.

K

Artikel 19 komt te luiden:



Artikel 19

1. Als methoden van onderzoek welke bij uitsluiting beslissend zijn voor de vaststelling of al dan niet is voldaan aan de bij dit besluit gestelde regels, worden aangewezen chromatografische en andere scheidingsmethoden, organoleptische bepalingsmethoden en detectiemethoden, alsmede de daartoe door een andere lidstaat van de Europese Unie aangewezen methoden.
2. Onze Minister kan bij ministeriële regeling nadere regels vaststellen inzake het eerste lid.

L

Na artikel 19 (nieuw) wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 19a

Waren die voldoen aan het Warenwetbesluit Meel en brood zoals dat luidde op 30 juni 2017 mogen worden bereid, aangeduid, verhandeld of gebruikt voor de bereiding van brood tot 1 juni 2018.

M

In artikel 21 vervalt ', met dien verstande dat de als krentenbrood of als rozijnenbrood aangeduide voorverpakte waar die voldoet aan het Broodbesluit (Warenwet) 1985 zoals dat onmiddellijk vóór die dag luidde, nog verhandeld mag worden tot 14 februari 2000'.

ARTIKEL II

Onderdeel D-17 van de bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor onderdeel D-17.1.1 wordt een onderdeel ingevoegd, luidende:

D-17.1.0	art. 2 lid 1 jo art. 3 lid 1	€ 525,-	€ 1.050,-
----------	------------------------------	---------	-----------

2. De onderdelen D-17.2.10 en D-17.2.12 vervallen.

3. In onderdeel D-17.2.11 wordt in de kolom 'Omschrijving van de overtreding 'art. 2 lid 2 jo art. 15 lid 1' vervangen door: art. 2 lid 2 jo art. 15.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2017.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

De belangrijkste aanleiding om het Warenwetbesluit Meel en brood aan te passen is om de zoutnorm van toepassing te laten zijn op al het brood dat (vrijwel) dagelijks door de consument wordt geconsumeerd als belangrijk onderdeel van de basisvoeding. Voorheen gaf het Warenwetbesluit Meel en brood (verder: het besluit) de mogelijkheid om de zoutnorm niet te hanteren als de aanduiding 'brood' niet werd gebruikt. In het nieuwe artikel 1, onderdeel c, is de definitie van brood opgenomen. Het nieuwe artikel 3, eerste lid, bepaalt dat brood een vochtgehalte van ten minste 20% heeft en een gehalte aan zout van ten hoogste 1,8%, berekend op de droge stof. Hiermee bepaalt de samenstelling van het product of het onder de definitie van brood valt en daarmee aan de zoutnorm moet voldoen. Een te hoge inname van zout kan schadelijk zijn voor de volksgezondheid. Net als in 2006 heeft de Gezondheidsraad ook in 2015 vastgesteld dat de Nederlandse bevolking teveel zout consumeert¹. Omdat brood een belangrijk onderdeel is van de dagelijkse voeding, draagt het in hoge mate bij aan de zoutconsumptie van de Nederlandse bevolking. Daarnaast zijn in het besluit wijzigingen aangebracht of onderdelen komen te vervallen, omdat het in andere regelgeving is geregeld, of verouderd is of om het besluit te vereenvoudigen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Het ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan de deelnemers aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)². De bakkerijsector heeft een aantal bezwaren geuit. Allereerst is de sector het niet eens met de nieuwe definitie van brood. Door rijsmiddel op te nemen als kenmerkend bestanddeel, zonder dit te beperken tot bakkersgist of zuurdesem, is de sector van mening dat er meer brood met bijvoorbeeld natriumbicarbonaat op de Nederlandse markt zal komen. De bakkerijsector vindt dat brood gemaakt met andere rijsmiddelen dan bakkersgist en zuurdesem niet behoort tot het traditionele Nederlandse brood. Dit brood ligt echter wel in het broodschap in Nederland. De regering is van mening dat er geen rechtvaardigingsgrond is om dit brood niet te mogen aanduiden als 'brood'. Verder ziet de sector in de lijst met kenmerkende bestanddelen 'broodverbetermiddel' graag terugkomen. Aangezien het geen kenmerkend bestanddeel is, maar gewoon gebruikt kan worden, is er geen reden om dit op te nemen.

Het ontwerp van dit besluit is op 2 december 2016 gemeld aan de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535³. De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk, aangezien artikel I van dit besluit mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding van de notificatie zijn opmerkingen gemaakt en is een uitvoering gemotiveerde mening ingediend. De reacties hadden betrekking op het gebruik van de term 'glutenvrij gemaakt graan' en het van toepassing zijn van het beginsel van wederzijdse erkenning. Naar aanleiding van de opmerking met betrekking tot de term 'glutenvrij gemaakt graan' is ervoor gekozen de term te vervangen door 'glutenvrije graanbestanddelen'. Bij de artikelsgewijze toelichting wordt deze term toegelicht.

De vraag naar het van toepassing zijn van het beginsel van wederzijdse erkenning heeft niet geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit. Dit beginsel is namelijk vastgelegd in artikel 13d van de Warenwet.

In overeenstemming met artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet, is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op 24 november 2016 aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken 2016/17, 31 532, nr. 175). Deze voorhang heeft niet geleid tot opmerkingen of vragen vanuit de Eerste of Tweede Kamer.

Gevolgen voor gedrukt

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de burger. Het besluit zorgt wel voor nalevingskosten voor een klein deel van de broodproducenten in verband met het verlagen van het zoutgehalte van enkele producten. Ingeschat wordt dat meer dan 90% van de broodproducenten brood produceert dat al voldoet aan de zoutnorm. Alleen voor producenten van broodsoorten die nog niet aan de zoutnorm voldoen, zal dit besluit mogelijk effect hebben. Het gaat hierbij om specifieke broodsoorten zoals roggebrood, glutenvrij brood en buitenlandse broodsoorten (stokbrood, Turks brood). Een deel van dit soort broden voldoet al wel aan de zoutnorm.

¹ Gezondheidsraad. Richtlijnen goede voeding 2015. Den Haag: Gezondheidsraad, 2015; publicatie nr. 2015/24.

² Aan het ROW nemen vertegenwoordigers deel van ondernemers (industrie en handel), van consumenten, van ministeries (met name van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Economische Zaken), en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

³ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).



Voor een inschatting van de nalevingskosten wordt uitgegaan van 1.000 broodproducenten in Nederland. Voor het aanpassen van het bedrijfsproces in verband met het verlagen van het zoutgehalte wordt twee uur gerekend, met een uurtarief van € 37,-. De eenmalige nalevingskosten worden dan geschat op € 7.400,- (100 (10% van 1.000 producenten) x 2 x € 37,-).

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, C en E

In artikel 1 van het besluit vervallen de onderdelen c en h. De redenen voor het vervallen van deze definities zijn:

- ‘gries en grutten’ zijn verouderde termen;
- de verwijzing naar ‘verordening (EG) 1333/2008’ komt te vervallen in het besluit.

In artikel 1, onderdeel c, van het besluit is de definitie van ‘brood’ opgenomen.

De definitie van brood is op een drietal punten gewijzigd. De eerste wijziging is dat als kenmerkend bestanddeel rijsmiddel is opgenomen. Dit wordt niet meer beperkt tot bakkersgist of zuurdeeg. De achtergrond van deze wijziging is dat brood ook met andere rijsmiddelen geproduceerd kan worden, bijvoorbeeld glutenvrij brood. Ook dit brood zal voortaan aan de zoutnorm moeten voldoen.

Voor roggebrood is rijsmiddel niet een verplicht kenmerkend bestanddeel. Er zijn typen roggebrood op de markt die geen rijsmiddel bevatten. Om deze typen ook aan de zoutnorm te laten voldoen, is rijsmiddel voor roggebrood niet een verplicht kenmerkend bestanddeel. De tweede wijziging is dat broodverbetermiddel is vervallen in de lijst van kenmerkende bestanddelen. Brood kan zonder broodverbetermiddel worden geproduceerd. Het hoeft dan ook niet te worden opgenomen als kenmerkend bestanddeel. De derde wijziging betreft het opnemen van ‘glutenvrije graanbestanddelen’ als mogelijk graancomponent, naast de componenten ‘al dan niet verkleinde of geplette vruchten van graan’ of ‘zaden van boekweit’. De reden voor het opnemen van ‘glutenvrije graanbestanddelen’ als graancomponent is om duidelijk te maken dat glutenvrij brood onder de definitie van brood valt. Onder ‘glutenvrije graanbestanddelen’ wordt verstaan bestanddelen van graansoorten die van nature glutenvrij zijn, maar ook glutenvrij gemaakte bestanddelen van graansoorten die van nature gluten bevatten.

Onderdeel B

Het eerste lid van het nieuwe artikel 3 bepaalt dat brood een vochtgehalte van ten minste 20% heeft en een gehalte aan zout van ten hoogste 1,8%, berekend op de droge stof.

Het oude artikel 3 kan vervallen, aangezien dit geregeld is via de Europese additievenregelgeving (verordening (EG) 1333/2008).

Het tweede lid van artikel 3 bepaalt dat de zoutnorm niet van toepassing is op brood waaraan zoutbevattende ingrediënten zijn toegevoegd en dat de consument niet ziet als bestemd voor dagelijks gebruik. Het gaat dan om ingrediënten zoals olijven, spek, kaas en zongedroogde tomaten. Door het toevoegen van deze ingrediënten, wordt bij het meten een hoger zoutgehalte vastgesteld dan op grond van het eerste lid toegestaan zou zijn. De zoutnorm is echter bedoeld voor brood dat (vrijwel) dagelijks door de consument wordt geconsumeerd als belangrijk onderdeel van de basisvoeding.

Onderdelen D en H

Stokbrood, brood met een zeer laag glutengehalte en glutenvrij brood kunnen, net als roggebrood, roggetarwebrood, een ander gehalte droge stof hebben. Dit geldt ook voor brood met bijzondere kenmerkende bestanddelen in de kruim. Het gaat hier om brood waarin ingrediënten zijn verwerkt in het deeg die invloed hebben op het droge stof gehalte van het brood, bijvoorbeeld zaden, pitten of vruchten.

Voor de termen ‘met een zeer laag glutengehalte’ en ‘glutenvrij’ wordt aangesloten bij Uitvoeringsverordening (EU) 828/2014⁴. Glutenvrij brood heeft een glutengehalte van maximaal 20 mg/kg. Brood met een zeer laag glutengehalte heeft een glutengehalte van maximaal 100 mg/kg.

Onderdeel F

Artikel 8 kan vervallen, aangezien de norm voor het vocht- en zoutgehalte van brood zijn opgenomen in het nieuwe artikel 3. In de artikelen 9, 10 en 11 kunnen de vocht- en zoutgehalten vervallen, aangezien die nu zijn geregeld in het nieuwe artikel 3. Met het vervallen van artikel 8 worden de

⁴ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 828/2014 van de Commissie van 30 juli 2014 betreffende de voorschriften voor de voorlichting van de consument over de afwezigheid of de verminderde aanwezigheid van gluten in levensmiddelen (PbEU 2014, L 228).



artikelen 9, 10 en 11 vernummerd tot 8, 9 en 10. De artikelen 11 en 12 maken duidelijk dat de woorden 'krenten' en 'rozijnen' onderdeel mogen zijn van de aanduiding indien brood ten minste 30% krenten respectievelijk rozijnen bevat. Op deze manier geldt de norm breder, zodat niet alleen krenten- en rozijnenbrood hieraan moeten voldoen, maar bijvoorbeeld ook krenten- en rozijnenbollen. Bij een combinatie van krenten en rozijnen geldt dat de woorden 'krenten-rozijnen' of 'rozijnen-krenten' onderdeel mogen zijn van de aanduiding indien brood een mengsel van rozijnen en krenten bevat van ten minste 30%.

Onderdeel G

Artikel 14 is verouderd en kan vervallen.

Onderdeel I

In de aanduiding volkoren is nader aangegeven welke bestanddelen van de desbetreffende graansoort aanwezig moeten zijn. Het betreffen de zetmeelrijke kern, kiem en zemelen. Het gaat dus om de bestanddelen na verwijdering van niet-eetbare delen, zoals het kaf en de schil.

Onderdeel M

Artikel 21 bevat deels uitgewerkt overgangsrecht en dat kan vervallen.

Artikel I, onderdeel L, en III

Bij de inwerkingtreding wordt aangesloten bij het besluit van het kabinet inzake vaste veranderingen van regelgeving. Verder wordt een overgangstermijn van 1 jaar gegeven.

Artikel II

De wijzigingen in het Warenwetbesluit Meel en brood leiden tot wijzigingen in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,