

WAAR & WET

TIJDSCHRIFT VOOR LEVENSMIDDELEN-
EN PRODUCTENRECHT



100 jaar Warenwet

INHOUD

Nummer 7, oktober 2019, jaargang 9

2 Eeuwfeest

WARENWET

3 De Warenwet moet actueel blijven om consumenten te beschermen tegen risico's van deze tijd

Foodlog spreekt met *minister Bruins*

COLUMN

5 Vooral zo verder

Column van *Steven van Hoogstraten*, voorzitter ROW

WARENWET

7 De kluit werd belazerd

Aanloop tot de eerste echte Warenwet
Jos M.G. Lankveld

WARENWET

12 Daarom is er een Warenwet

De geschiedenis van de totstandkoming van vooral regelgeving voor levensmiddelen. Ook het toezicht blijkt al eeuwenlang nauw met die regels verbonden te zijn. De ontwikkeling tot uiteindelijk het nationaal georganiseerde toezicht komt hierin vanzelfsprekend ter sprake.

Gerrit Koenen



WAAR&WET Tijdschrift voor levensmiddelen- en productenrecht (W&W)

Hoofredacteur

J. van Hilten, jvanhilten@ziggo.nl

Redactie

Mr. F.H.S. Ezinga-Leewis
Drs. C.T.F. Grit
Mr. E.H. Hoogenraad
Mr. S.P. Koopman
Mr. W.A. Lips
Mr. B.W.M. Mutsaers
Mr. I. Tiesinga

Werkzaam bij/als:

NVWA
FNLI
Hoogenraad & Haak advocaten
NVWA
VWS
AKD
Levensmiddelenhuis Nederland

Bureau redactie

Daniëlle Chi, waarenwet@sdu.nl

Uitgever

Jeroen de Roode, j.d.roode@sdu.nl

Ontwerp en vormgeving

(M/V) ontwerp, www.mv-ontwerp.nl

Citeertitel WW, 2019/x (volgnummer artikel)

ISSN 2211-1905

opmaat.sdu.nl

Beeld: Shutterstock.com

©Sdu Uitgevers 2019

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) of openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Pro, Postbus 3060, 2130 KB te Hoofddorp (www.stichting-pro.nl). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemzangen, readers en andere compilatiewerken

op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich tevoren tot de uitgever te wenden. Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgevers geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten of onvolkomenheden.

Het al dan niet op verzoek van de redactie aanbieden van artikelen aan *WW* impliceert toestemming voor openbaarmaking en vervaelvoudiging t.b.v. de elektronische ontsluiting van (delen van) *WW* in enige vorm.

Advertentieacquisitie

Cross Media Nederland
Tim Lansbergen
(010) 760 73 24
tim@crossmedianederland.com

Abonnementen en -administratie:

Tijdschrift voor levensmiddelen- en productenrecht verschijnt achtmaal per jaar op papier en online via opmaat.sdu.nl; daarnaast is er een e-mailnieuwsbrief. Tijdschrift voor levensmiddelen- en productenrecht is ook beschikbaar via contentintegratie. Toegang tot Tijdschrift voor levensmiddelen- en productenrecht via de Sdu Tijdschriften App (Stapp, te downloaden in de App Store en via Google Play) maakt ook onderdeel uit van het abonnement. Stapp is geschikt voor zowel iOS (Apple) als Android (Google).

Voor actuele prijzen, abonnementsvormen en onze leveringsvoorwaarden verwijzen wij u naar sdu.nl of kunt u contact opnemen met onze klantenservice. Abonnementen kunt u afsluiten via sdu.nl of via Sdu Klantenservice. Postbus 20025, 2500 EA Den Haag; tel: (070) 378 98 80; e-mail: sdu@sdu.nl.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu Uitgevers bv. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice: informatie@sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar in de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl.

Stapp

Sdu

mvw
media voor vak
& wetenschap

WARENWET

17 Onafhankelijkheid, deskundigheid en initiatief

100 jaar handhaving van de Warenwet

Onder welke voorwaarden kan een handhavingsdienst optimaal functioneren? Onafhankelijkheid, deskundigheid en het nemen van initiatief zijn daarbij kernbegrippen. Overzicht, inzicht en antwoord.

Dirk Meijer

WARENWET

24 De levensmiddelenindustrie en (Waren)wet: noodgedwongen vrienden?

Een ontmoeting met Christine Grit, Manager Voeding & Gezondheid bij de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie

Joost van Hilten

WARENWET

28 Een honderdjarige met toekomst

Persoonlijke (terug)blikken op recent verleden, heden en toekomst van de Warenwet

Hoe is het nu met de honderdjarige? Afhankelijk van externe zorg (EU) of kan ze nog op eigen, nationale benen staan? Een gesprek met de oude en de jonge garde.

Christine Grit en Joost van Hilten

SIGNALERINGEN



Agenda

Congres

- Jaarcongres voedselveiligheid en -integriteit 32

Duurzaamheid en innovatie

Verschenen

- Regio Deal Foodvalley 32

Duurzame productie

Verschenen

- Basisnormen duurzame cacao 33

Etikettering

Verslag

- ROW-deskundigenoverleg 33

Hygiëne

Jurisprudentie

- Bedrijfsruimte 34
- Vleesbewerking of vleesproduct? 35

Overige onderwerpen

Kamerstukken

- Blockchains en de rol van het recht 36

Reclamecode

Verschenen

- #Ad Herken de reclame 37

Toezicht en controle

Kamerstukken

- Hoe nu verder met de NVWA?(2) 38

Kamervragen

- NVWA en de (vernieuwings)slag 38

Voedsel fraude

Jurisprudentie

- Het rund werd weer eens paard 39

Voedselinformatie

Jurisprudentie

- Land van oorsprong 40

RCC-jurisprudentie

- Reclame via affiliate-netwerk 41
- Tussen borst en fles 44
- Tedere Milka-koeien 46
- Borst en fles op sociale media 48
- Frei versus vrij 49

Voedselveiligheid

Wet- en regelgeving

- Risicocommunicatie 52
- Opkomende risico's 53

Eeuwfeest

De Eerste Wereldoorlog was voorbij, het Verdrag van Versailles getekend, Europa likte haar diepe wonden, Nederland had de zorg voor een miljoen Belgische vluchtelingen en een baanbrekend historisch wetenschappelijk werk, *Herfttij der Middeleeuwen* van Johan Huizinga zag het levenslicht. 1919 was een zeer roerig, naoorlogs jaar. Een nieuwe regering, Ruijs de Beerenbrouck, in september 1918 aangetreden, slaagde erin (desondanks wellicht) de eerste heuse Warenwet al in september 1919 het Staatsblad in te loodsen, een staaltje snel wetgevingswerk. Die wet bestaat nog immer, zij het zo langzamerhand ten fundamente gewijzigd. Deze honderdjarige, we schrijven net als Huizinga geschiedenis zij het beduidend minder wetenschappelijk, ziet er echter nog okselfris uit en verdient dan ook onze onverdeelde, historische aandacht. Honderd jaar bestaan is wellicht geen verdienste op zich, honderd jaar doorstaan des te meer. Een onderscheiding waard dus, een lintje, een medaille of een gedenkboek. Nu ja, een gedenktijdschrift mag ook wel als blijk van waardering. Vandaar dit 'jubileumnummer' van *WAAR&WET*.

Foodlog, de organisator van het Jaarcongres Voedselveiligheid en -integriteit, dat ook in het teken van 100 jaar Warenwet staat, heeft ons de weergave van een gesprekje met minister

Bruins aangereikt; reden genoeg om daar mee af te trappen. *Steven van Hoogstraten*, voorzitter ROW, zet het spel verder in beweging met een 'vrije' column. *Jos Lankveld* en *Gerrit Koenen* schetsen de historische context van het ontstaan van de Warenwet; de laatste biedt ook een aardig inkijkje in de (ambtelijke) situatie die leidde tot de grote wetsherziening van 1988.

Dirk Meijer beziet het bij tijd en wijlen moeizame opereren van de toezichthouder en biedt ons wensen voor de toekomst. Uiteraard komen de producenten, diegenen die zorgen voor alles wat bij ons op het bord komt (het gaat hoofdzakelijk over voedsel en de consumptie ervan...), ook aan bod; *Joost van Hilten* interviewt *Christine Grit* van de FNLI, misschien niet verrassend, wel openhartig. Op haar beurt sprak *Christine Grit* met 'de (voormalige en huidige) wetgevingsjuristen' *Gerrit Koenen*, *Bart Beer* en *Melanie van Vugt*; is er nog toekomst voor de Warenwet? Jazeker is die er, nationaal is er nog een hoop te regelen, ondanks of wellicht dankzij een veelheid aan EU-regelgeving. Daarom: liever een wet met een verleden dan eentje zonder toekomst!

Redactie *WAAR&WET*

De Warenwet moet actueel blijven om consumenten te beschermen tegen risico's van deze tijd¹

De Warenwet bestaat dit jaar honderd jaar. We vroegen minister Bruno Bruins (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) terug te kijken naar het ontstaan en de successen van de wet. We vroegen hem ook vooruit te kijken; is de oude Warenwet nog wel van deze tijd?

Het eeuwfeest van de Warenwet. Wat vindt u het succes van de wet? En wat zou er gebeurd zijn als de wet er niet was gekomen?

De Warenwet is een niet meer weg te denken wet in Nederland. Het is belangrijk voor de bescherming van de volksgezondheid en voor de handel. De regels om de voedselproductie veiliger te maken waren van meet af aan van enorme betekenis, net als de waterzuivering waardoor mensen de beschikking kregen over schoon drinkwater. Het waren cruciale veranderingen waardoor vroegtijdige sterfte kon worden voorkomen. We zijn geneigd om het te vergeten, maar honderd jaar geleden was gebrekkige (voedsel)hygiëne één van de belangrijkste oorzaken van ziekte en sterfte. Massale vergiftigingen door ondeugdelijk voedsel kwamen in die tijd veel voor. Zo werden bijvoorbeeld giftige stoffen als

formaline gebruikt om bederf van ijsjes te voorkomen. De Warenwet moest een einde maken aan dit soort praktijken. Intussen hebben we een stevig stelsel van wetgeving en toezicht hierop. Honderd procent garantie over de voedselveiligheid is niet te garanderen, maar grootschalige incidenten waarbij grote groepen mensen in Nederland ziek worden van voedsel zijn gelukkig verleden tijd. En ook allerlei dagelijkse producten die zijn opgenomen in de Warenwet, zijn veiliger geworden. Denk aan speelgoed en cosmetica. Dergelijke producten bevatten in die tijd onveilige bestanddelen als lood en giftige cyaniden. Dankzij de Warenwet is dat niet meer toegestaan en kunnen we daarop ook handhaven.

Wie zijn destijds betrokken geweest bij de formulering van de wet?

Indertijd werd de controle op de verkoop van eet- en drinkwaren door gemeenten opgepakt. In Amsterdam werd

¹ Dit interview is ons welwillend ter beschikking gesteld door *Foodlog* (red.).

in 1857 begonnen met gemeentelijke controles. Dertig jaar later volgde Rotterdam. In deze tijd zijn de gemeentelijke Keuringsdiensten in het leven geroepen. Andere gemeenten volgden het voorbeeld (Leiden, Nijmegen en Rotterdam). In de loop van de jaren werd duidelijk dat de lokale keuringsdiensten onvoldoende houvast boden. In de ene stad betekende een overtreding strafvervolgning, elders kon je vrijuit gaan. Daarom werd op 19 september 1919 de Warenwet van kracht. In deze landelijke wet werd zoveel mogelijk het werk van gemeentes in stand gehouden, maar dan op elkaar afgestemd voor heel Nederland. De Warenwet was een feit!

Anno 2019 leven we in een Europese interne markt. Hoe past de Warenwet hierin?

Ik denk dat de ontwikkeling van gemeenten naar de landelijke Warenwet vergelijkbaar is met die van landelijke naar Europese wetgeving op het vlak van voedselveiligheid en etikettering van levensmiddelen. De vaststelling van de Europese Algemene Levensmiddelenwetgeving (General Food Law) in 2002 en Algemene Productveiligheidswetgeving in 2001 was in Europa een mijlpaal voor Europese wetgeving over voedsel- en productveiligheid.

De Warenwet is hiermee niet overbodig geworden. Zo zijn er specifieke nationale verboden voor bepaalde voedingssupplementen, stellen wij extra microbiologische eisen aan voedsel en is de wetgeving voor attractie- en speeltoestellen niet Europees bepaald maar vastgelegd in het Warenwetbesluit Attractie- en speeltoestellen.

De Warenwet gaat al honderd jaar mee, eigenlijk een bejaarde in een heel dynamische wereld. Past de Warenwet nog wel in deze tijd?

De Warenwet is en blijft nodig om garanties te kunnen geven over veilig voedsel en veilige producten. De wetgeving biedt, naast de Europese regels, duidelijkheid voor bedrijven. Op grond van de geldende wetgeving uit de Warenwet en Europese verordeningen moeten bedrijven hun eigen kwaliteitscontroles inrichten. De wetgeving is essentieel en richtinggevend.

Een bejaarde zou ik de Warenwet niet willen noemen. Eerder een vitale oudere. Maar die moet wel fit blijven. Ofwel, we moeten de wetgeving actueel houden om consumenten de bescherming te blijven bieden tegen de risico's van deze tijd. Warenwetbesluiten worden regelmatig aangepast, bijvoorbeeld om regels te stellen voor nieuwe speeltoestellen of om veiligheidseisen voor allerlei nieuwe voedingssupplementen. Ook worden nieuwe besluiten opgesteld, bijvoorbeeld het Warenwetbesluit tatoeëren en piercen waarin hygiëne-eisen zijn opgenomen die moeten worden nageleefd door tatoeëerders en piercers.

Hoe ziet u de toekomst van de Warenwet?

Ik zie de toekomst van de Warenwet rooskleurig in. Het is en blijft een belangrijke wet voor Nederland. Duidelijke regels voor voedsel- en productveiligheid blijven nodig. Als gezegd een vitale, flexibele oudere die zich aanpast aan de ontwikkelingen in deze tijd! Die kan nog heel lang mee.

Minister Bruno Bruins staat tijdens het Jaarcongres Voedselveiligheid en -integriteit op 7 november 2019 in het Crowne Plaza hotel in Den Haag stil bij de betekenis van de honderdjarige Warenwet.

Voor verdere informatie, zie signalering 129 in dit nummer.

Vooral zo verder

Steven van Hoogstraten

Er zullen niet veel landen zijn die een zo brede productenwet als de Warenwet hebben. Nederland mag zich gelukkig prijzen dat er met de Warenwet in honderd jaar een relatief overzichtelijk systeem van productwetgeving en consumentenbescherming tot stand is gekomen, zowel voor levensmiddelen als voor niet-levensmiddelen. In essentie is het veiligheidsdenken voor eetwaren ook niet zo veel anders dan voor gebruiksvoorwerpen. Het centrale uitgangspunt is dat de producent verantwoordelijk is voor de veiligheid van het product en dat de grenzen en risico's worden genormeerd in wettelijke eisen. In het aanvangsjaar 1919 was er echter nog geen enkel zicht op een instelling als de Europese Unie, die in het kader van de interne markt niet alleen aanstuurde op geharmoniseerde eisen ten behoeve van het vrij verkeer, maar ook een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en van de consument zou vereisen. Wat dit betreft heeft de typisch Nederlandse Warenwet deels de functie gekregen van een uitvoeringskader van allerhande Europese voorschriften. In termen van volume is dat heel wat. Ik herinner me de uitdrukking dat de Europese voorschriften op het gebied van de levensmiddelen bij elkaar net zo dik waren als het toenmalig telefoonboek van New York. Inmiddels natuurlijk digitaal beschikbaar net als de wetgeving.

In de tijd dat ik me op het ministerie van VWS professioneel bezighield met de Warenwet (1989-1999) waren de reikwijdte en de mate van detail van de warenwettelijke regels vaak centrale punten. Het *dereguleringsstreven* was op zijn sterkst en niet alleen in Nederland. De markt moest zelf maar zorgen voor de ordening der dingen, eerlijkheid in de handel was – zo vond men – een achterhaald begrip. Het ging alleen nog over de gezondheidseisen, de inschatting van de risico's en de voorlichting van de consument. Ik denk dat langzamerhand

de wal het schip weer heeft gekeerd en dat het economisch aspect terecht nog steeds in wetgeving is verankerd. Geen inferieure spullen die in hun presentatie de consument kunnen misleiden. Geen aangelengde melk, geen ingespoten kippen, geen vruchtenjam zonder een minimum aan vruchten. Een nog een belangrijker constatering is dat er nieuwe *consumer concerns* bij zijn gekomen: geen kinderarbeid, duurzaamheidseisen, vermijden van dierenleed. Tegen die achtergrond past de vraag hoe men de goedkope spijkerbroeken en de bekritiseerde kiloknallers buiten de schappen kan houden, als op de kleding en op het vlees in kwalitatief opzicht niets is aan te merken. Dat is toch een moeilijk verhaal. De *consumer concerns* gaan vaak over omstandigheden die zich aan de invloed van de Nederlandse overheid onttrekken. Daar loopt de Warenwet naar mijn gevoel tegen zijn eigen grenzen aan en dienen andere instrumenten te hulp te schieten.

In mijn tijd bij VWS speelde nog iets anders, en dat was de poging om de officiële controle op levensmiddelen onder te brengen bij een orgaan dat onder de hoede zou staan van het bedrijfsleven. De roepnaam van deze poging was *Hendriks de Zeeuw* (kortweg HdZ), genoemd naar de twee adviseurs die het rapport hadden opgesteld. De een oud-staatsecretaris van Volksgezondheid, de ander een befaamde directeur-generaal bij LNV. De Staat zou in die visie slechts de gangen van dit nieuwe controleorgaan moeten bewaken via het Staatstoezicht en de kosten van het nieuwe orgaan zouden volledig neerslaan bij het bedrijfsleven. Belangrijk was dat deze vernieuwende aanpak goed aansloot bij alle keuringsinstanties die de sectoren zelf hadden ontwikkeld. Kortom, minder staatsbemoeyenis met de controles en geen publieke organen meer die pre-market of post-market inspecties uitvoerden.

Met andere woorden: adieu Keuringsdiensten van Waren, adieu Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV).

Het spanningsveld in en tussen de beleidsdepartementen was enorm, maar het voorstel haalde wel de deur van de Tweede Kamer. Veel verder is het niet gekomen, al weet ik niet meer precies waarom het toen geen steun verwierf. Wel weet ik nog dat het bedrijfsleven er eigenlijk niets in zag. Zij schuilden toch graag onder de paraplu van de rijksinspecties. Zeker was dat het ontbreken van de non foods in het voorstel HdZ een pijnlijke omissie was.

In de huidige tijd met een grote en publieke NVWA lijkt wat er toen gebeurde allemaal ver weg. Zeker is in dit verband dat de taakverdeling tussen de departementen geen grote kwesties meer kent. In elk geval was dat de conclusie van de Commissie Sorgdrager die de eiercrisis van 2017 onderzocht. De aanbevelingen richtten zich vooral op de prestaties en de alertheid van de NVWA.

Toch vindt men nog een kleine weerslag van dit controle-denken in de algemene principes van de EU voor de levensmiddelen (Vo. 178/2002). De exploitant van een bedrijf in levensmiddelen is immers verantwoordelijk voor de overeenstemming van zijn producten met de wettelijke regels, en hij controleert of deze voorschriften worden nageleefd (art. 17). Er is dus ook in de EU iets van de zelfcontrolegedachte overgebleven, al voeg ik daar meteen aan toe dat de EU verlangt dat elke lidstaat de levensmiddelenvoorschriften handhaaft en daartoe een systeem van officiële controles ten uitvoer legt (ook art. 17). De sancties op overtreding dienen doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn! Ik hoor hierin toch vooral de stem van de zuidelijke EU-lidstaten die van de moderniteiten van zelfcontroles niets moesten hebben en bij wijze van spreken bij elke keuring of inspectie een stempeltje van de officiële dierenarts verlangden. De invoering van de hygiëncodes bij de bereiding van levensmiddelen in Nederland was in elk geval wel gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de producent. Dat systeem heeft navolging gekregen in de EU.

Nog een woord over de 'non foods', waar de zaken toch iets anders gingen dan bij de levensmiddelen. Kon men bij deze laatste categorie de regels allemaal in de wet lezen, bij de 'non foods' was het gebruikelijk dat het bedrijfsleven de normen in acht moest nemen die door de normalisatie-instituten als het NNI waren ontwikkeld. Speelgoed moest veilig zijn, of de verhandeling van chemicaliën moest veilig zijn. Maar wat betekende het woord veilig? Dat viel te lezen in de normen van deze of gene instelling. Een CE-teken – aan te brengen door de producent – was de aanduiding dat de normen waren gevolgd. Ik herinner me een grote en ingewikkelde kwestie

over zogenoemd 'sabbelspeelgoed', waaruit vermeend te veel gevaarlijke stoffen vrijkwamen. Staatssecretaris Terpstra gooide zich er met al haar energie in en er kwam een oplossing, in een van de bijlagen bij de regeling.

Tenslotte een opmerking over de interface van beleid en maatschappelijke belangen. De Warenwet werd en wordt gekenmerkt door een grote mate van overleg met het bedrijfsleven en consumenten. De aloude Adviescommissie Warenwet sneuvelde echter in de jaren negentig in een exercitie die bekend stond onder de naam Woestijnwet. Het werd volgens de politiek tijd dat de overheid weer ging besturen zonder afhankelijk te zijn van de inspraak van het maatschappelijk middenveld. Voor de ontwikkelingen onder de Warenwet was dit een slechte zaak, want de gemeenschappelijke kennis in dit complexe veld was beduidend groter dan wat een overheid uit zichzelf kon weten. En het was van groot belang te kunnen inschatten wat voorgenomen maatregelen in de markt zouden gaan uitrichten. Daarom ben ik altijd gelukkig geweest met een nieuw soort overlegorgaan, het Regulier Overleg Warenwet (ROW). Dit is overigens geheel in lijn met de eerder genoemde algemene beginselen van levensmiddelenwetgeving in Europa, waar uit hoofde van de *transparantie* een raadpleging van 'het publiek' is voorgeschreven, via representatieve organen. Daar voldoet Nederland dus keurig aan, en we moeten vooral zo verder gaan.

Over de auteur

Steven van Hoogstraten is voorzitter van het Regulier Overleg Warenwet

De kluit werd belazerd

Aanloop tot de eerste echte Warenwet

De Voedselkeuringswet werd 19 september 1919 van kracht, nu dus een eeuw geleden. Hieraan vooraf ging een periode van vijftig jaar waarin de kwaliteit van voedingsmiddelen een zaak was voor de lokale gemeenten. De overheid stond op afstand, het politiek klimaat was liberaal. In de zuivelsector waren vervalsing van melk en knoeierijen met boter en kaas een serieus te bestrijden kwaad. Private partijen trachtten deze malafide praktijken te stoppen. Deskundigen verenigden zich en stelden regels op voor eisen die aan voedingsmiddelen gesteld dienden te worden. Dat was van belang voor de volksgezondheid, eerlijkheid in de handel en de bescherming van exportbelangen. Het opstellen van de *Codex alimentarius* was daarbij een belangrijke stap. Toen in de Eerste Wereldoorlog voedselschaarste heerste, kon de overheid niet afzijdig blijven. Voedseldistributie werd ingevoerd en export sterk gereguleerd. Dat was ook het moment om tot wetgeving voor een uniforme regeling van procedures van controle op voedingsmiddelen te komen. Het begin van de Warenwet.

Jos M.G. Lankveld

Het begin

In de tweede helft van de negentiende eeuw werd in kranten veelvuldig verhaald over ‘vervalsingen’ van koopwaar. Het verbod hierop was in meerdere lokale algemene politieverordeningen opgenomen. Controle was echter veelal onmogelijk door het ontbreken van adequate analysemethoden. Dat bood mogelijkheden aan particuliere initiatieven. Zo ontstond in de Spuistraat in Amsterdam begin 1878 het Bureau voor scheikundig en microscopisch onderzoek van levensmiddelen en handelsartikelen van dr. P.F. van Hamel Roos. Dit bureau bood zijn diensten aan in advertenties in landelijke kranten en kreeg daardoor landelijke bekendheid en klandizie. Augustus 1884 kwam Van Hamel Roos met het *Maandblad tegen de Vervalsingen*. Fabrikanten maakten gebruik van de attesten afgegeven door het bureau van Van

Hamel Roos. Vervalsingen waren onder ons, maar dat bleef niet zo. Er waren meer private initiatieven die de overheid maanden om over te gaan tot wetgeving en controle.

Melk

Melk was een van de producten die veelvuldig in het nieuws was vanwege vervalsingen. Melk bestaat voor ca. 87% uit water en het was dan ook logisch dat het percentage ‘enigszins’ kon worden verhoogd zonder dat het werd opgemerkt. Bij een goede afzet van melk was er veelvuldig een tekort. De kranten verhaalden met regelmaat over de toevoeging van water aan melk. Bij toevoegingen met meer dan (ongeveer) 30% kleurt melk lichtblauw en oogt waterig. Er werd dan ook gezegd: “deze melk heeft een behandeling gehad van een blauwe pomp”. Het was niet altijd duidelijk wie in de melkhandel-

keten water had toegevoegd, waardoor de laatste in de keten in de problemen kwam. Het heette dan een zindelijke melkboer te zijn: “hij waste de melk voor aflevering, doch vergat het waswater te verwijderen”. In Utrecht is ooit een voorntje in de melk aangetroffen; het water was, bij gebrek aan voldoende melk, inderhaast nog even uit de sloot geschept... In Zwolle werd licht aangelegd op de melkmarkt voor de avondverkoop van verse melk. Al gauw bleek dat de melkverkoopsters een eindje opschoven om de melk buiten de lichtbundels te verkopen, de melk kon het licht namelijk niet verdragen.¹

De groeiende vraag naar goedkope melk leidde ertoe dat allerlei twijfelachtige lieden naar middelen zochten om zo snel mogelijke rijk te worden

Toevoeging van water aan melk kan mogelijk zijn geïnspireerd door de adviezen van artsen om, bij het gebruik van koemelk ter vervanging van moedermelk voor baby's, koemelk te verdunnen met suikerwater. Koemelk is voor een baby te rijk aan vet en eiwit. Dat de samenstelling moest worden gecorrigeerd voor zuigelingenvoeding werd vanaf midden negentiende eeuw geadviseerd.² Vervalsing van melk door ontromen, waterbijmenging, kleurmiddelen en verdikkingsmiddelen werd de praktijk voor drinkmelk. Regelgeving en controle ontbraken of waren sterk onvoldoende, terwijl ze dienstbaar waren aan de winstgevendheid.

Een groot probleem was de toevoeging van ongeschikt water dat veelvuldig de oorzaak was van het uitbreken van een epidemische ziekte zoals tyfus en cholera. Een oplossing voor het probleem was ten eerste geboden.

Controle watertoevoeging

Het was moeilijk te controleren of en in welke mate water was toegevoegd. Een belangrijke oorzaak was de natuurlijke variatie in samenstelling van de melk. Het vetgehalte en het drogestofgehalte zijn namelijk variabel tussen de verschillende koeienrassen en afhankelijk van het voer en de duur van de lactatie. Een meting via een lactometer, op basis van dichtheid, werd wel toegepast maar was niet eenduidig betrouwbaar. Het leverde niet altijd een ‘waterdichte’ conclusie op basis waarvan een gerechtelijk vonnis kon worden gebaseerd, omdat de dichtheid door ontroming of door toevoegingen

‘bijgesteld’ kon worden. Slechts overdreven watertoevoeging was met enige zekerheid vast te stellen.

Een wetenschappelijke doorbraak werd in 1896 gepresenteerd door dr. Hamburger, verbonden aan de Rijksveeartsenijschool in Utrecht. Hij toonde aan dat de opgeloste bestanddelen in bloed en melk zorgen voor de osmotische waarde van de beide lichaamsvloeistoffen. Deze waarde is voor bloed en melk dezelfde en redelijk constant. Melk heeft daardoor ook een redelijk vast vriespunt. De opgeloste bestanddelen zorgen voor het antivrieseffect waardoor het vriespunt op gemiddeld $-0,561\text{ }^{\circ}\text{C}$ ligt. Bij watertoevoeging stijgt het vriespunt. Dit principe werd de juridische basis voor de vaststelling van watertoevoeging.

Belangenbehartiging veehouders

Om de belangen te behartigen verenigden de grondeigenaren en boeren zich in verschillende verbanden. De landgoedeigenaren namen daarbij meestal het voortouw. De overheid hield zich in de liberale periode van Thorbecke nogal afzijdig van de landbouw.

De veeteeltbelangen kwamen aan de orde bij de Provinciale Maatschappijen van Landbouw, opgericht in de periode 1845-1850. De voormannen en deskundigen bespraken de lopende zaken op hun jaarlijkse Nederlandsch Landhouwkundig Congres, niet geheel toevallig gelijklopend met landbouwtentoonstellingen. Op initiatief van de Rijkslandbouwschool te Wageningen kwam er in 1877 een vijftal Rijkslandbouwproefstations (Wageningen, Groningen, Goes, Hoorn en Maastricht)³ voor bundeling van kennis en vooral ook ter bestrijding van vervalsingen. Toen echter de knoeierijen met melk, kaas en boter echt manifest werden, stonden belanghebbenden op en verenigden zich in de Vereniging tot bestrijding van knoeierijen in den boter- en kaashandel in 1885.⁴ De naam van de vereniging is duidelijk. Kennis werd gebundeld en de lobby om de overheid te verleiden tot het maken van relevante wetgeving kwam op gang. Bij de opkomst van de zuivelfabriekjes eind negentiende eeuw vormden deze vanaf 1896 regionale zuivelbonden, ongeveer langs de provinciale grenzen. De zuivelbonden stichtten op hun beurt in 1900 de Algemeenen Nederlandschen Zuivelbond (FNZ) om de gezamenlijke belangen te behartigen. Wetgeving, kennis en bescherming van de gezamenlijke exportbelangen waren daarbij het hoofddoel.

Melkinrichtingen

Melkverdunding met water was geen geheim. Het was min of meer geaccepteerd dat er meerdere kwaliteiten melk waren.

1 *Algemeen Dagblad* 25 februari 1885.

2 Knecht-van Eekelen (1984), 'Naar een rationele zuigelingenvoeding. Voedingsleer en kindergeneeskunde in Nederland 1840-1914', Diss. Univ. Nijmegen, G.J. Thieme bv.

3 Kan (red.) (1927), *Gedenboek, uitgegeven bij gelegenheid van het vijftigjarig bestaan der Rijksbouwproefstations*, 's Gravenhage, landsdrukkerij.

4 Lankveld, *Zuivelfabrieken kwamen en gingen. Melk en melkverwerking: de historische dynamiek*, IJzerlo 2009, uitgeverij Fagus.

De praktijk van verdunning van melk met water was bij de stedelijke overheden bekend, maar die zagen daarin een middel om de prijs van melk, voor minder koopkrachtige mensen, te verlagen. In gemeentelijke voorschriften stond dat voor de verdunning echter alleen loodvrij drinkwater, goedgekeurd duinwater of schuitwater⁵ mocht worden gebruikt. De groeiende vraag naar goedkope melk leidde ertoe dat allerlei twijfelachtige lieden naar middelen zochten om zo snel mogelijk rijk te worden. Verdunning met zuiver water, dat ook ingekocht moest worden, was te duur. Sloot- en grachtwater werden dan ook al gauw populairder dan duin- of welwater, met alle gevolgen van dien. Uitbraken van tyfus en cholera waren voor lokale gezondheidscommissies, onder aanvoering van de geneeskundig inspecteurs, dan ook de aanleiding om dergelijke praktijken te stoppen. Dat was de aanzet tot de oprichting van melkinrichtingen in een negental steden in de periode 1878-1879 (Amsterdam, Utrecht, Arnhem, Den Haag, Hilversum, Leiden, Delft, Rotterdam en Groningen). Het initiatief kwam van gegoede ingezetenen die levering van “zuivere, onvervalschte, niet-afgeroomde en niet-verdunde melk” wensten. De melkinrichtingen zorgden voor een gecontroleerde keten van melkleveringen, van veehouder naar consument.⁶

Boter

De boterexport, vooral naar Engeland, profiteerde sterk van de toenemende vraag in het derde kwart van de negentiende eeuw. De prijzen stegen en ook marginale kwaliteiten boter kwamen op de markt. Schaarste en hoge prijzen werkten malafide praktijken in de hand. In 1869 kreeg *Mège Mouris* in Frankrijk octrooi op een werkwijze voor de bereiding van goedkoop voedingsvet ter vervanging van boter. Rechten op deze bereidingswijze werd in het voorjaar van 1871 gekocht door de boterhandelaar Jurgens te Oss en hij begon daar met de kunstboterproductie. In Nederland was de Octrooiwet in 1869 ingetrokken en zo kon het gebeuren dat een tweede boterhandelaar in Oss, Van den Bergh, in datzelfde jaar met de kunstboterproductie kon beginnen. De concurrentie stuwde de productie tot grote hoogte zodat Nederland in 1890 verreweg de grootste producent van kunstboter was. Voor boterhandelaren lag menging van partijen boter met kunstboter voor de hand. Er was geen wetgeving en er waren geen analysemethoden die deze knoeierijen konden stoppen. Zo kon het gebeuren dat circa tweederde van de geregistreerde boterimporten vanuit Nederland naar Engeland uit kunstboter bestond. Nederland verloor de botermarkt in

Engeland aan Denemarken. De boterhandel vanuit Nederland verkeerde in diepe malaise. In sommige etalages van bonafide Londense winkeliers was met grote raamaffiches aangegeven: “Hier wordt geen Nederlandse boter verkocht!”⁷ Door knoeierijen hadden we onze exportmarkt van boter behoorlijk verziekt. Ook op kleine schaal werd gefraudeerd, in de hand gewerkt door de grote vraag, schaarste en hoge prijzen. Een tekenend bericht hierover verscheen oktober 1888 in de Zutphensche Courant: “Te Winterswijk is proces-verbaal opgemaakt tegen een boerenmeid, die bij herhaling getracht heeft boter te verkopen waarin steenen verborgen waren”. De kluit werd belazerd! Niet alleen stenen, maar ook gekookte aardappelen, blokjes nat hout, grind en dergelijke kunnen in dat rijtje worden genoemd. Er moest wat gebeuren om deze praktijken te stoppen, maar hoe?

Jan Rinkes Borger

Borger (1845-1915), directeur van de Leidsche Melkinrichting voelde zich geroepen om op te treden tegen de knoeierijen in de boterhandel. Hij wees vanaf 1878 op de grote ontwikkeling van de kunstboterindustrie en de remmende werking daarvan op de ontwikkeling van de fabrieksmatige zuivelbereiding. “Rinkes Borger gevoelde, dat hij voor de verwezenlijking van zijn verlangen om het diep ingewortelde en nog steeds aangroeiende kwaad te bestrijden en eenmaal te kunnen overwinnen, steun en medewerking nodig had. Het gemis aan verenigingsleven in zuivelkringen destijds was voor hem een leemte, waarin in de allereerste plaats op de een of andere wijze diende voorzien te worden”.⁸ Vanuit deze gedrevenheid kwam het tot de oprichting van de Vereeniging tot bestrijding van knoeierijen in den boterhandel. De vereniging kwam tot stand op 9 april 1885 vanuit de Hollandsche Maatschappij van Landbouw met als leden producenten, handelaren en belangstellenden. De belangrijkste doelstelling was te komen tot wetgeving op en controle van boter. Het resultaat werd maar langzaam bereikt. Er kwamen boterwetten tot stand in 1889, 1900 en 1908 en vanaf 1901 regionale botercontrolestations.⁹ Met de Boterwet van 1889 werd voornamelijk de naamgeving geregeld. Kunstboter mocht geen boter meer worden genoemd, maar moest worden aangeduid met de naam ‘surrogaat’ of ‘margarine’. Deze eerste boterwet was laat in vergelijking met andere boterproducerende landen; bijvoorbeeld zes jaar later dan in Denemarken(!), het land dat zo sterk groeide op de Engelse botermarkt ten koste van

5 Water dat in Amsterdam per schuit werd aangevoerd vanuit de duinen. Het werd algemeen aangeduid als ‘schuitwater’ en werd als schoon en betrouwbaar geacht (en kostte dus geld).

6 Hylkema, *Gedenkboek van de vereniging tot bestrijding van knoeierijen in den boter- en kaashandel 1885-1914*. Wolvega 1933, uitgeverij Taconis.

7 Breen, *Vijftig jaar Vereniging botercontrolestation ‘Gelderland-Overijssel’ 1903-1953*, Deventer 1953, B.C.G.O.

8 Id. noot 6, p. 11.

9 Knapp (1927), *Botercontrole in Nederland. De geschiedenis van de Nederlandse botercontrole in verband met de boterwetgeving en -handel*, 's Gravenhage, uitgeverij F.N.Z.

Nederland. Dat Nederland zo laat was met wetgeving was mede het gevolg van een stevige lobby van de inmiddels sterker wordende margarine-industrie. De Boterwet van 1900 regelde het toezicht op bereiding en handel door speciaal daartoe aangestelde ambtenaren. Ook werden verplichtingen opgelegd voor het opschrift 'margarine' op verpakking van kunstboter. De genomen maatregelen waren echter onvoldoende om de buitenlandse afnemers te overtuigen dat de Nederlandse boter niet vervalst was. Daarom werkten J. Rinkes Borger en J. Mesdag (1850-1932), de zuivelconsulent van Friesland, een aanvullende controle op producent en handelaar uit. Dat werd uitgevoerd door botercontrolestations, opgezet door regionale stichtingen van landbouw en zuivelorganisaties. Aangesloten bedrijven verplichtten zich tot het nakomen van de gestelde eisen onder strenge bedrijfs- en laboratoriumcontrole. Vanaf 1904 werd een door de regering gedeponerd handelsmerk beschikbaar gesteld. Met dit rijksmerk werd een overheidsgarantie verkregen op de boter voor export. Aanvankelijk bleven Engeland en België eisen stellen aan de meting van het gehalte aan vluchtige vetzuren als kenmerk voor onvervalste boter. Het systeem van de Nederlandse botercontrole werd internationaal geaccordeerd op het derde congres van de *International Dairy Federation* (IDF) gehouden van 15-20 september 1907 in Den Haag. In de derde Boterwet van 1908 werden aanvullingen en verbeteringen ingevoerd voor analyses en controleprocedures. Hiermee was de wens van Rinkes Borger, om te komen tot een systeem van borging van echtheid van de Nederlandse boter, na ruim twintig jaar gerealiseerd. Hij kan daarmee worden beschouwd als de grondlegger van de voedingsmiddelencontrole, het begin van de Warenwet.

Ook op kleine schaal werd gefraudeerd, in de hand gewerkt door de grote vraag, schaarste en hoge prijzen

Kaas

Ook in de kaashandel kwamen knoeierijen voor. In 1888 ontstond discussie over 'kunstkaas'; hierin was het melkvet vervangen door een goedkoper vet. In 1896 waren er malversaties met kaas door te lage vet- en te hoge vochtgehalten van de in de handel gebrachte kazen. De Vereniging ter bestrijding van knoeierijen beschouwde kaas sindsdien ook tot haar werkerterrein en wijzigde haar naam door de toevoeging van 'kaas' in 1896. Er ontstond discussie over de vetgehalten van

kaas. Traditioneel waren de kazen in Holland volvet, terwijl in Friesland zeer veel kaas werd gemaakt van afgeroomde melk. De Friese kaas werd gemaakt van de ondermelk die overbleef na de boterbereiding, al of niet met toevoeging van komijn voor de smaak. Er ontstond behoefte aan wetgeving voor de regeling van het vetgehalte. Hierover werd een stevige discussie gevoerd tussen de belanghebbende partijen Holland en Friesland. De aanduiding van het vetgehalte leidde tot een 'kaaskwestie' die ruim vijftien jaar voortduurde. Pas in juli 1911 werd, naar analogie met het rijksmerk voor boter, een Kaasmerkenwet aangenomen. De praktische uitvoering werd echter pas opgelost door de ontwikkeling van een kaasmerk, vervaardigd op basis van caseïne. In juli 1913 werd dit Rijkskaasmerk voor volvette kaas wettelijk vastgelegd, vanaf 1914 werd het ingevoerd. Het duurde echter tot 1918 voordat dit systeem in Friesland algemeen werd ingevoerd voor de verschillende vastgestelde vetpercentages.

Genootschap ter bevordering van Melkkunde

Controle op naleving van de daarbij afgesproken grenzen en criteria is sterk afhankelijk van kennis der materie. Routine-matige controle van levensmiddelen moet dan ook zijn gebaseerd op betrouwbare, eenduidige procedures en analyses. Nadat de export van Nederlandse boter in diskrediet was gebracht door allerlei knoeierijen, werd een botercontrolestelsel opgezet om het vertrouwen van de importerende landen in de Nederlandse boter te herstellen. Op het derde IDF-congres stond de bespreking van het in Nederland opgezette botercontrolestelsel prominent op de agenda. Voor Nederland waren de belangen groot, het stelsel moest in IDF-verband worden geaccordeerd. Dat lukte met de toezegging dat de wetgeving op enkele punten nader zou worden aangescherpt. Dat geschiedde met de derde Boterwet van 1908.

Tijdens dit IDF-congres waren alle zuiveldeskundigen uit Nederland aanwezig. Daar werd het idee besproken tot de oprichting van een vereniging van wetenschappelijk gevormde deskundigen van geneeskundigen, scheikundigen, veeartsen en zuiveltechnici. In november 1908 werd het Genootschap ter bevordering van Melkkunde opgericht met als hoofddoel "de toepassing der kennis omtrent melk in de samenleving te beoordelen". Lid werden artsen, veeartsen, directeuren van boter- en kaascontrolestations alsook de directeuren van de keuringsdiensten van grote steden. Initiatiefnemer en eerste voorzitter was de directeur van de keuringsdienst te Rotterdam dr. A. Lam (1860-1918). In het genootschap waren de zuiveldeskundigen verenigd in een college dat gevraagd en ongevraagd adviseerde bij wetgeving. Vraagstukken over melk en zuivel alsook analysemethoden werden in bijeenkomsten het genootschap behandeld. Zo sprak dr. Lam in de najaarsbijeenkomst van 1909 over 'De waarde van de vriespuntsbepaling voor de

beoordeling van melk', de standaardmethode voor het aantonen van watertoevoeging aan consumptiemelk.

Zuivelcontrole

Het was niet altijd mogelijk om met eenvoudig schei- en natuurkundig onderzoek met zekerheid vervalsingen vast te stellen. Daarom was het zuivelcontrolestelsel gebaseerd op inspectie van het bedrijf van de producent en handelaar om aan te tonen dat de onder controle staande boter niet vervalst kon zijn. De controlestations voerden strenge bedrijfs- en laboratoriumcontroles uit. "De aangesloten bedrijven moeten zich verbinden geen andere boter of op boter gelijkende vetwaren te bereiden, voorradig te hebben, te vervoeren of te doen vervoeren dan die welke voldoet aan de boterwet. Er mogen geen vetbestanddelen voorkomen dan die van melk afkomstig".¹⁰

De boter- en kaascontrolestations zijn in het algemeen opgericht door landbouw- en zuivelorganisaties, daarbij gesteund door belanghebbende bedrijven. Zij droegen gezamenlijk de kosten van de controle en hadden het recht van vertegenwoordiging in de besturen, maar mochten daarin niet de meerderheid hebben. Het was dan ook een private aangelegenheid. Deze wijze van controle ontmoette aanvankelijk veel scepsis in het buitenland. Op dit systeem van boter- en kaascontrole werd echter toezicht uitgeoefend door de rijksinspectie op basis van de boter- en kaaswetten. In 1904 werd aan dit controlesysteem een Rijkskeurmerk toegekend. Op het IDF-congres van 1907 is deze werkwijze uitgebreid aan de orde geweest en kon het vertrouwen in de echtheid van de Nederlandse zuivelproducten langzaam weer hersteld worden.

De eerste botercontrolestations werden opgericht in Holland (Den Haag) en Friesland (Leeuwarden); de werkzaamheden begonnen in 1901. Dit voorbeeld werd spoedig gevolgd door andere regio's en er ontstonden achtereenvolgens controlestations in Deventer (1903), Assen (1903), Maastricht (1904), Groningen (1904), Eindhoven (1904), Leiden (1909) en Alkmaar (1919). Het controlestation in Leiden werd op aandrang van de regering opgericht door de reeds bestaande private stations. Het was bedoeld voor producenten of handelaren die niet werden toegelaten tot de private controlestations en toch recht hadden op het rijksmerk. Het stond direct onder de rijksinspecteur. Later werd dit het Rijkszuivelstation.

Naar de Warenwet van 1919

Op initiatief van het Nederlandsch Congres voor openbare gezondheid werd tijdens zijn tiende vergadering in 1905 besloten een commissie te benoemen voor het opstellen van

een *Codex alimentarius*. Secretaris van deze commissie werd de reeds eerder genoemde dr. Lam. Doel was (de samenstelling van) een lijst van eisen waaraan voedingsmiddelen moesten voldoen om als betrouwbaar en onvervalst beoordeeld te worden. Het eerste deel verscheen in 1907 en handelde over melk. Het tweede deel handelde over spijsvetten en kaas en verscheen in 1909. De volgende delen betroffen water (1910), plantaardige voedingsmiddelen (1910) en meel en brood (1911). Het toegezegde zesde deel verscheen pas in november 1920, ongetwijfeld vertraagd door de omstandigheden van de Eerste Wereldoorlog. Tijdens de oorlog ontstonden schaarsteproblemen in de voedselvoorziening (Nederland kende ongeveer 1 miljoen Belgische vluchtelingen) en de overheid zag zich gedwongen maatregelen te treffen; zij stelde een voedseldistributie in en kondigde exportbeperkende maatregelen af. Hierdoor werd de tot dan toe afzijdige overheid partij in de algemene voedselvoorziening. Daaruit ontstond de behoefte aan een uniforme definiëring van voedingsmiddelen en controle daarop. Schaarste gaf aanleiding tot vervalsing en knoerieren en die dienden voorkomen te worden.

Op 11 november 1918 kreeg de Tweede Kamer een ontwerp-voedselkeuringswet voorgeschied. Het duurde tot 19 september 1919 alvorens het wetsontwerp werd aangenomen. Voor het eerst genoten alle Nederlandse consumenten dezelfde bescherming tegen ondeugdelijke voedingsmiddelen. De Voedselkeuringswet¹¹ was een feit; de kluit mocht niet meer worden belazerd.

Over de auteur

Prof. dr. ir. Jos M.G. Lankveld is levensmiddelentechnoloog en heeft zijn werkzame leven in 'de zuivel' doorgebracht (Unilever, NIZO, Campina). Hij was laatstelijk, tot 2008, bijzonder hoogleraar Zuivel aan de Universiteit van Wageningen.

¹⁰ Knapp, *Botercontrole in Nederland*. (zie noot 9).

¹¹ *Stb.* 1919, 581.

Daarom is er een Warenwet

De Warenwet is niet zomaar uit de lucht komen vallen. De wet mag dan al honderd jaar van toepassing zijn, er ging een nog veel langere aanlooptijd aan vooraf om het zover te laten komen. De behoefte aan regels om de consument te beschermen in zijn levensonderhoud was namelijk al vijfhonderd jaar daarvoor aanwezig. Aanleiding was het geknoei met basislevensmiddelen, zoals met niet al te zuiver water verdunde melk en met zand gemengd meel voor de broodbereiding (zie het artikel van Jos M. Lankveld hiervoor). Behalve zorgen voor de gezondheid, speelden ook zorgen over wat nu eerlijkheid in de handel genoemd wordt, een belangrijke rol.

Deze bijdrage behandelt in vogelvlucht de geschiedenis van de totstandkoming van vooral regelgeving voor levensmiddelen. Ook het toezicht blijkt al eeuwenlang nauw met die regels verbonden te zijn. De ontwikkeling tot uiteindelijk het nationaal georganiseerde toezicht komt dan als vanzelfsprekend ter sprake.

Gerrit Koenen

Van stadskeuren naar gilden

Al vanaf de veertiende eeuw bestonden er voorschriften voor deugdelijke levensmiddelen. Zodra een stad zich een stad mocht noemen, kon het stadsbestuur wetgeving voor onder meer veilige levensmiddelen opstellen (keuren) en straffen opleggen bij overtreding ervan. Ook golden er stedelijke voorschriften die op de eerlijkheid in de handel zagen, regels die feitelijk neerkwamen op het onmogelijk maken van onderlinge concurrentie opdat niemand hoefde over te gaan tot malversaties met werkzaamheden of producten. Ook daarmee werd de koper van producten beschermd. Het toezicht op de naleving werd opgedragen aan gilden, organisaties van personen die eenzelfde beroep of bedrijf

uitoefenden. Oorspronkelijk waren gilden (waarschijnlijk) vrijwillige samenwerkingsverbanden van identieke beroepsbeoefenaren die langzamerhand onder toezicht kwamen van een bestuur, een *deken* geassisteerd door *vinders*. Dat college had tot taak erop toe te zien dat alle leden zich stipt aan de gilderegels hielden, regels opgesteld door het stadsbestuur, waarmee de stedelijke overheid direct invloed had op het bedrijfsleven.

Van gilden naar vrij ondernemen

In de achttiende eeuw kwam het gildewezen onder zware druk te staan toen de overtuiging ontstond dat de monopolies van de gilden ook het economisch verkeer verstarde

en de introductie van nieuwe werkwijzen in de weg stonden. Ook de geest van de Verlichting met haar beginselen van vrijheid en gelijkheid strookte niet met het gildestelsel. Tijdens de Franse overheersing (vanaf 1795) en de daarbinnen opgericht Bataafse Republiek (1795-1806), werden de gilden in 1798 feitelijk opgeheven: iedereen mocht nu een bedrijf beginnen. Die situatie leidde echter niet tot de beoogde welvaart, omdat de Franse overheersing de financiële situatie van de Bataafse republiek danig uitholde. Ook het Koninkrijk Holland (1806) maakte de situatie er niet beter op. In 1808 werden de gilden wettelijk opgeheven. De economische situatie in het koninkrijk werd nog slechter door het zogenoemde *Continentaal Stelsel*, dat de handel met Groot-Brittannië verbood. Vervolgens werd het nieuwe koninkrijk door Frankrijk geannexeerd (1808-1811). Een zeer ernstige economische depressie – ook door het verlies van koloniën – was het gevolg. Een depressie die tot 1814 duurde. Ook het kort bestaande Verenigde Koninkrijk der Nederlanden (1813-1830) bracht weinig goeds teweeg op het gebied van de economie, met als bijkomende omstandigheid dat er ook weinig aandacht was voor het toezicht op de levensmiddelenbereiding.

Opkomende industriële levensmiddelenproductie

Door de grotere vrijheid van ondernemen kreeg langzamerhand – vooral vanaf 1870 – ook de meer industriële levensmiddelenbereiding voet aan de grond, maar fabrieksmatige productie bleek niet synoniem aan kwaliteitsgarantie. De sterk toegenomen concurrentie dwong feitelijk tot toevoeging van waardeloze grondstoffen en het ontstaan van surrogaatproducten. Dat vroeg uiteindelijk om nieuw beleid.

Naar een geïnstitutionaliseerd toezicht

In 1868 trad het Wetboek van Strafrecht in werking met onder meer bepalingen om bedrog in het vervalsen van eet- en drinkwaren tegen te gaan. De algemene formulering ervan was vaag, waardoor het nagenoeg onmogelijk bleek ze toe te passen. De plaatselijke overheden hadden echter op basis van de Gemeentewet de mogelijkheid gekregen om verordeningen uit te vaardigen in het belang van de openbare gezondheid. De gemeente Rotterdam was de eerste die in 1893 een dergelijke gemeentelijke keuringsverordening uitgevaardigde. Om daarop toezicht uit te oefenen werd een gemeentelijke keuringsdienst van waren in het leven geroepen. Onduidelijkheid over de toepasbaarheid van de op het Wetboek van Strafrecht gefundeerde gemeentelijke regels bleef tot een arrest van de Hoge Raad in 1909, waarin het begrip ‘deugdelijke samenstelling’ werd uitgelegd. Tegelijkertijd ontstonden vanaf 1905 in het kader van de *Codex Alimentarius* allerlei publicaties over de samenstelling van levensmiddelen. Langzamerhand kregen de gemeentelijke

keuringsdiensten een steviger basis om toezicht uit te kunnen oefenen: het Wetboek van Strafrecht, de *Codex Alimentarius* en de keuringsverordeningen.

Op weg naar een Warenwet

Er was alle aanleiding voor een Warenwet. Ten eerste had de Eerste Wereldoorlog gevolgen voor de voedselvoorziening in ons land. Vanwege de voedselschaarste vond vervalsing plaats door vermenging van de schaarse levensmiddelen met waardeloze of zelfs schadelijk stoffen. Tevens verschenen er allerlei surrogaten op de markt die, als ze al niet als schadelijk zouden moeten worden aangemerkt, ten minste waardeloos waren voor het beoogde doel. Bovendien werden die inferieure producten ook nog eens tegen woekerprijzen verhandeld. Vooral de minder draagkrachtigen ondervonden dit op schrijnende wijze.

De sterk toegenomen concurrentie dwong feitelijk tot toevoeging van waardeloze grondstoffen en het ontstaan van surrogaatproducten

Ten tweede werd het onbevredigend geacht dat het toezicht (de keuring) op de verhandeling van levensmiddelen in die tijd slechts plaatsvond door een drietal provinciale keuringsdiensten van waren (vanaf 1916) en een aantal gemeentelijke keuringsdiensten van waren (vanaf 1919). Aan de desbetreffende gemeenten en provinciebesturen moest verantwoording worden afgelegd. Grote delen van het land moesten het echter praktisch zonder daadwerkelijk toezicht stellen en werden bijna letterlijk het vuilnisvat van naburige steden waar wel toezicht aanwezig was. Door het ontbreken van een landelijk toezicht op voedingsmiddelen stegen de prijzen en vonden er op grotere schaal knoeierijen en vervalsingen plaats dan voorheen. De landelijke situatie was nogal onoverzichtelijk en liet mede daardoor sterk te wensen over. De overheid onderkende de problemen en realiseerde zich dat het moment was aangebroken om in te grijpen en wettelijke maatregelen te treffen die voor het gehele land geldig zouden zijn.

Warenwet 1919 (Stb. 581)

In 1918 diende het kabinet-*Cort van der Linde* een ontwerpvoedselkeuringswet in dat in een dergelijke landelijke regeling en organisatie moest voorzien. Het Departement van Landbouw bleek al drukdoende te zijn met de voorbereiding van een handelswarenwet. Met die wet hoopte men bedrieglijke handelingen in het bedrijfsleven te kunnen tegengaan om zo de eerlijkheid in de handel te bevorderen. Toen

duidelijk werd dat beide wetsvoorstellen zich voor een belangrijk deel op hetzelfde terrein bewogen en dat er voor de uitvoering van de beoogde wetgeving ambtenaren met opsporingsbevoegdheid nodig waren, werden ze verenigd tot een gezamenlijk wetsontwerp. Het toen pas gevormde kabinet-*Ruijs de Beeerenbrouck* diende begin 1919 het wetsontwerp in bij de Staten-Generaal. Reeds in september van dat jaar werd het zonder al te veel oppositie aangenomen: de Warenwet was een feit!

Het maatpak van de jaren dertig paste niet meer, was te krap en voor een niet gering deel versleten. De tijd vereiste een nieuw kostuum

Die oorspronkelijke Warenwet had dus een tweeledig doel: bescherming van de volksgezondheid en tegengaan van oneerlijke handelspraktijken. De wet trachtte deze twee doelstellingen te verwezenlijken door middel van algemene richtlijnen voor de organisatie van het toezicht op waren en wettelijke voorschriften waarop dit toezicht moest steunen. Bij het opstellen van de Warenwet was men zich er goed van bewust dat er naast schadelijke eet- en drinkwaren en gevaarlijke artikelen die bij de bereiding van levensmiddelen werden gebruikt, allerlei andere producten in de handel waren die een gevaar voor de volksgezondheid inhielden of die afbreuk deden aan de eerlijkheid in de handel. Dat waren aanleidingen om de definitie van waren (samengevat) als volgt te formuleren:

- Alle eet- en drinkwaren, met inbegrip van vis, wild en gevogelte; vlees en vleeswaren vielen onder de definitie voor zover de keuring ervan langs chemische weg geschiedde. Het bacteriologisch onderzoek viel onder de Vleeskeuringswet (*Stb.* 524) die in juli 1919 werd afgekondigd.
- Artikelen die worden gebruikt bij de bereiding, samenstelling of bewaring van eet- en drinkwaren, zoals kookpannen en bierleidingen, wegens de mogelijke afgifte van gevaarlijke stoffen zoals lood in leidingen.
- Artikelen die door bij algemene maatregel van bestuur als waren in de zin van de wet worden aangewezen.

In 1921 werden vervolgens grondstoffen voor de bereiding van levensmiddelen zoals meel, cacao en vetten, en ook de hulpstoffen (nu met E-nummers) en verpakkingsmaterialen voor levensmiddelen, als waren aangewezen. Ook werden artikelen aangewezen als waren die niets met levensmiddelen te maken hadden, maar waarvan gebleken was dat zij gezondheidsschade hadden opgeleverd. Het ging daarbij om

behangselpapier (met arsenicum-kleurstof) en kinderspeelgoed (wegens de aanwezigheid van lood). In latere jaren werd de reeks verder uitgebreid met artikelen als gasmaskers, vulsel van kussens, cosmetica en eet- en drinkgerei.

Naar een georganiseerd toezicht

Bij de start van de Warenwet kende Nederland dus reeds drie provinciale keuringsdiensten: in Friesland, Groningen en Drenthe. Daarnaast waren er vijftien stedelijke keuringsdiensten actief. De overheid besloot gebruik te maken van deze diensten om het toezicht op de Warenwet te regelen. De officiële redengeving luidde: "Centralisatie verslapt het verantwoordelijkheidsgevoel van de doelen. Een rijksdienst zou te ver van de bevolking afstaan om sympathieke medewerking te krijgen. Zolang een andere oplossing mogelijk is, moet men die verkiezen boven het scheppen van een nieuwe staatsdienst, aldus de Handelingen".

De provinciale diensten bleven dus bestaan en de rest van het land werd opgedeeld in achttien keuringskringen, waarvan de vijftien bestaande diensten het leeuwendeel voor hun rekening namen.

De Warenwet van 1919 bevatte wel een normstelling, maar kende geen wettelijke strafbaarstelling van overtredingen. De strafbaarstelling moest worden neergelegd in provinciale of gemeentelijke keuringsverordeningen, volgens een door het Rijk vastgesteld concept. Beknopt samengevat werd daarin verboden om:

- ondeugdelijk samengestelde of in ondeugdelijk toestand verkerende waren te verkopen;
- voor gezondheid of het leven gevaarlijke waren te verkopen;
- waren te verhandelen die niet voldeden aan de warenwettelijke eisen.

Verkopers van waren werden verplicht medewerking te verlenen aan controlerende keuringsambtenaren. Het waren de directeurs van de 21 diensten die, binnen de wettelijke kaders, in feite het keuringsbeleid bepaalden. Wel coördineerden zij vanaf 1924 hun beleid binnen het zogenaamde College van Directeuren, tijdens een maandelijks bijeenkomst ter bevordering van een gelijkvormig beleid, verhoging van de vakkennis en onderlinge advisering.

De eerste Warenwetbesluiten

Brood en melk(producten) zijn de basislevensmiddelen waarvoor de eerste wettelijke voorschriften krachtens de Warenwet gingen gelden (zie de bijdrage van Jos Lankveld in dit nummer). In de jaren '20 kwam een groot aantal regelingen tot stand voor diverse levensmiddelen: de samenstellingsvoorschriften. Zo werd in 1922 het Broodbesluit van toepassing en in 1925 volgde het Melkbesluit. Het Algemeen Besluit, ook uit 1925, was de eerste algemene hygiëneregeling die in de volle

breedte van toepassing was op de levensmiddelenbereiding. Ook kwamen er besluiten voor niet als essentiële levensmiddelen aan te merken producten, zoals cacao (geknoei met de samenstelling), azijn (te laag azijnzuurgehalte) en consumptie-ijs (bacteriële verontreiniging).

Vervolgens kwamen er ook besluiten tot stand die nog minder voor de hand lagen. Die hadden bijvoorbeeld betrekking op, de hierboven reeds aangehaalde, behangsel-papier (arsenicum-houdende kleurstoffen) en gasmaskers (als reactie op de ellende gedurende de Eerste Wereldoorlog).

De crisisjaren 1929-1935

In 1932 bracht een commissie een rapport uit met een aantal bezuinigingsvoorstellen om de overheidsuitgaven te beperken. Een onderdeel betrof de uitvoering van de Warenwet. Men adviseerde om alleen toezicht uit te oefenen op de eerste levensbehoeften en dan alleen voor zover dat het belang van de volksgezondheid aanging. De eerlijkheid in de handel als aspect waarop toezicht moest worden gehouden werd terzijde geschoven. Belangrijkste conclusie was dat de uitvoering van de Warenwet geleidelijk tot een onaanvaardbare verhouding leidde tussen het nut van de regelgeving en de te maken kosten voor bedrijfsleven en overheid. Reden om daar in die moeilijke tijden spoedig een einde aan te maken.

Voorts werden in dat verband forse begrotings- en personeelskorting op de uitvoering van het toezicht opgelegd.

Warenwet 1935 (Stb. 793)

In april 1935 diende de regering een wetsvoorstel in voor een 'uitgeklede' Warenwet in het licht van de bezuinigingscommissie. Tegen dit voorstel rees vanuit de Kamer sterk verzet, waarna (een half jaar later) een herzien wetsvoorstel werd ingediend. De Kamer wees ook die versie af. Tenslotte bleef er een wetsvoorstel over dat weinig afweek van de oorspronkelijke Warenwet. Wel werd het aantal keuringsdiensten verminderd en een retributieregeling (het zogenoemde Warenwerecht) ingevoerd. Ook dit wetsvoorstel haalde de eindstreep niet, nu echter vanwege ernstige bezwaren van de zijde van het bedrijfsleven, de Kamers van Koophandel en consumenten. Deze laatste ageerden vooral tegen het voorstel de mogelijkheid te schrappen om naamaanduidingen van waren en artikelen vast te stellen in het kader van de 'eerlijkheid in de handel'.

Men was bang voor chaos en ongeoorloofde praktijken die het bedrijfsleven ervan zou gaan ondervinden. Ook die voorgestelde wijziging ging dus niet door, met als resultaat dat de Warenwet 1935 qua normstellingsmogelijkheden vrijwel identiek bleef en bleef aan die uit 1919. Wel werd het aantal keuringsdiensten verminderd tot zestien en werd het Warenwerecht ingevoerd. Vanaf 1936 werd de Warenwet 1935 van toepassing.

Tijdens de oorlogsjaren '40-'45 werd de Warenwetgeving door de bezetter niet aangepast. Het werd logischerwijze wel steeds lastiger voor het bedrijfsleven om aan de regels te voldoen wegens schaarste aan zo langzamerhand vrijwel alles dat voor de bereiding van veilige en eerlijke levensmiddelen nodig was. Ook het toezicht op de uitoefening van de wettelijke taak kwam door die schaarste steeds meer in de problemen. Kortom, van het aanbod van levensmiddelen was weinig meer over en ook het effectief toezicht bloedde uiteindelijk in de praktijk vrijwel dood.

Op weg naar Warenwet 1988

Afgezien van geringe aanpassingen, bleef de Warenwet 1935 gedurende meer dan vijftig jaar van toepassing. De regering ervoer in de loop der jaren echter steeds meer dat de Warenwet van 1935 niet meer geheel kon voldoen aan de wensen en verlangens die vanaf het midden van de jaren '60 door zowel bedrijfsleven als de consumenten werden geuit. Het maatpak van de jaren '30 paste niet meer, was te krap en voor een niet gering deel versleten. De tijd vereiste een nieuw kostuum. Tot 1980 waren de betrokken departementen bezig met aanzetten om de Warenwet te moderniseren. De SER bracht begin 1981 advies over een eerste wetsvoorstel uit. Niet eerder dan medio 1982 werd een wetsvoorstel tot uitgebreide wijziging van de Warenwet 1935 aan de Tweede Kamer aangeboden. De behandeling van dat voorstel – mede door de aanzienlijke wijziging van wettelijke uitgangspunten, zoals reikwijdte, toezicht en rechtstreeks werkende verbodsbepalingen – heeft per saldo zes jaar geduurd, een enorm verschil met de totstandkoming van de wet in 1935 die binnen een jaar in het Staatsblad stond!

De Warenwet en EU-regelgeving

Na de totstandkoming van de Warenwet in 1988 kon worden gesproken van een wet die in de jaren '80 prima paste in de behoefte aan regels voor dat beleidsterrein. Niet slechts nationaal geldende regels, maar ook die welke uit internationale verplichtingen (EG) voortkwamen. Reeds in de jaren '70 werden er in Brussel diverse, voor de lidstaten verplichtende, richtlijnen op het gebied van de levensmiddelenbereiding en -handel opgesteld, die vervolgens moesten worden omgezet in nationale besluiten en regelingen. De Warenwet bleek daarvoor een zeer geschikt medium – een modern maatpak als het ware – en de implementatie van die richtlijnen verliep dan ook zonder noemenswaardige problemen. Niet alle lidstaten van de EEG (later EG, nu EU) bleken die Europese richtlijnen bijtijds of geheel conform de Brusselse voorschriften in hun wetgeving te implementeren, met als gevolg ongewenste verschillen tussen de diverse nationale wetgevingen. Voor levensmiddelen ging de Europese Commissie in de loop van de jaren '90 daarom over tot het

opstellen van voor de inwoners van de lidstaten rechtstreeks werkende verordeningen die de eerder vastgestelde richtlijnen geleidelijk zouden vervangen. Voor de categorie 'non-food', producten andere dan levensmiddelen, bleken de richtlijnen echter nog steeds te voldoen.

De nationale wetgever kreeg door die gewijzigde Europese grondslag voor wetgeving uiteraard een andere rol. Immers, alleen de verplichting om aan de verordening te voldoen en de strafbaarstelling bij overtreding ervan, waren nog zaken die nationaal konden worden geregeld (ieder land heeft namelijk zijn eigen bestuurs- en strafrecht). Ter illustratie: voor de etiketteringswetgeving van levensmiddelen ter uitvoering van de desbetreffende richtlijn in 1991 waren minstens dertig artikelen nodig; voor die van de verordening in 2013 slechts acht bepalingen die direct aan de desbetreffende verordening kunnen worden gerelateerd.

Een gerechtvaardigde vraag is dan ook: heeft de Warenwet, nu vrijwel de gehele levensmiddelen- en productenreggeving in EU-verordeningen is opgenomen, na dertig jaar weer een nieuw maatpak nodig? Wij vermoeden van niet, ondanks dat er op nationaal niveau nog wel wat te regelen overblijft (zie ook het interview met onder andere Melanie van Vugt, elders in dit nummer).

Over de auteur

Mr. ing. G.J.B. Koenen was wetgevingsjurist bij het ministerie van VWS en laatstelijk, tot zijn pensionering, directeur bedrijfsvoering bij de (N)VWA. Van 2010 tot 2014 was hij hoofdredacteur van *WAAR&WET*.

Onafhankelijkheid, deskundigheid en initiatief

100 jaar handhaving van de Warenwet

Hoe hebben het toezicht en de handhaving van de Warenwet door de Keuringsdienst van Waren en zijn rechtsopvolgers zich in de afgelopen eeuw ontwikkeld? Hoe werd de prioritering van het toezicht en de handhaving in het verleden vormgegeven? Tegenwoordig gebeurt dat op basis van vastgestelde risico's, zowel op het gebied van producten en processen, maar ook qua nalevingsbereidheid.

Onder welke voorwaarden kan een handhavingsdienst optimaal functioneren? Onafhankelijkheid, deskundigheid en het nemen van initiatief zijn daarbij kernbegrippen. Overzicht, inzicht en antwoord.

Dirk Meijer¹

Inleiding

Hier wil ik aangeven hoe met de Warenwet als handhavingsinstrument is omgegaan gedurende de honderd jaar dat deze wet nu bestaat. Daarbij besteed ik aandacht aan hoe handhaving en toezicht zijn verbeterd en ook waar de zwakke plekken in het systeem zitten. Denk daarbij aan de Warenwet zelf, en ook aan (de ontwikkeling van) ideeën over toezicht en handhaving. Vanzelfsprekend geef ik aan welke punten van belang zijn om een en ander te versterken en werp ik een blik in de toekomst.

Handhaving bij de Keuringsdiensten van Waren

Aan het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw werden in drie provincies en in vele gemeenten de Keuringsdiensten van Waren opgericht. Tot aan de komst van de Warenwet in 1919 werd het wettelijk kader voor de toen bestaande Keuringsdiensten van Waren gevormd door lokale regelingen, voornamelijk op gemeentelijk niveau. Zo heeft de Gemeentelijke Keuringsverordening tot de jaren tachtig van de twintigste eeuw een belangrijke rol gespeeld bij toezicht en handhaving door de Keuringsdiensten van Waren. Met de Warenwet was dus de wetgeving landelijk geharmoniseerd, maar het toezicht en de handhaving waren dat nog niet, want die werden uitgevoerd door zelfstandig opererende Keuringsdiensten van Waren.

¹ Mijn dank gaat uit naar velen en met name Gerrit Koenen, die door mijn pennenvruchten met een kritisch oog te lezen een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan de totstandkoming van dit artikel.

Weliswaar troffen de directeurs van de Keuringsdiensten van Waren elkaar elke maand om over praktijkgevallen en interpretaties van de Warenwet te spreken en daar besluiten over te nemen, het optreden bleef verschillend. Dat had met de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de diensten te maken, en ook met de prioriteiten die de individuele directeurs en de gemeentes en provincies stelden.

De verschillende diensten hadden elkaar echter ook nodig. Een bedrijf mocht alleen bezocht worden door ambtenaren van de dienst waaronder het ressorteerde, ondanks het feit dat de keurmeesters, zoals de inspecteurs toen heetten, en de directeur onbezoldigd ambtenaar der Rijkspolitie waren. Dat *Home Authority Principle* (HAP) *avant la lettre* betekende dat, in geval bij een proces-verbaal een bedrijf buiten het eigen gebied moest worden gehoord, dit door collega's van de andere dienst moest worden gedaan. Veel tussenschakels leidden logischerwijze tot heel lange procedures. Dit gebrek aan harmonisatie is een van de redenen geweest om zo'n vijftig jaar later de Keuringsdiensten van Waren om te vormen tot één Rijksdienst.

Nog meer concentratie van de handhaving?

Met de Europese harmonisatie van de regelgeving voor waren zou het voor de hand liggen te streven naar een Europese handhaver. Praktijkervaringen in de handhaving en het toezicht hebben geleerd dat het opzetten van dergelijke grote, en daardoor logge, organisaties uiteindelijk niet leidt tot een effectief en efficiënt systeem van toezicht en handhaving. We zien dat al op nationaal niveau bij de samengevoegde inspecties en opsporingsdiensten in Nederland. De NVWA scoort niet of op z'n minst nog niet beter dan de oude KvW. Bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) valt hetzelfde beeld op en ook bij de Nationale Politie komen de zwaktes van één grote organisatie naar voren. Schaalvergroting tot één nationale inspectie, zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en Pieter van Vollenhove voorstellen, is mijns inziens dan ook niet de juiste richting.² Ik ga hier in 'Lessen uit een eeuw toezicht en handhaving' verder op in.

Wat houden de termen 'toezicht' en 'handhaving' in?

Hoewel er verschillende definities te vinden zijn voor 'Toezicht' en 'Handhaving', ga ik hier uit van de volgende omschrijvingen.

Toezicht: Toezicht is het in algemene zin toezien of de wetgeving wordt nageleefd en daarbij leidt tot de gewenste maatschappelijke resultaten.

Deze omschrijving houdt in dat men vanuit algemene kaders onderzoekt hoe het met de naleving van specifieke wetgeving is gesteld. Daarbij spelen instrumenten als marktonderzoek, korte en doelgerichte inspecties en algemeen laboratoriumonderzoek een belangrijke rol. Dat onderzoek leidt in het algemeen tot een rapportage. Op basis daarvan worden vaak nieuwe ideeën over toezicht en handhaving geformuleerd of adviezen voor (wijziging van) wet- en regelgeving gegeven.

Handhaving: Handhaving is de activiteit om bij degenen die aan wettelijke voorschriften moeten voldoen, na te gaan of aan de wettelijke eisen wordt voldaan en zo nodig naleving af te dwingen.

Handhaving in deze omschrijving leidt tot maatregelen, indien, naar het oordeel van de inspectie, de wetgeving niet voldoende wordt nageleefd. Om naleving af te dwingen heeft de handhavende dienst een arsenaal aan maatregelen tot zijn beschikking. Dat varieert van het maken van een opmerking, via een formele waarschuwing tot het opleggen van boetes en uiteindelijk zelfs het sluiten van een bedrijf. In het verleden was een en ander gekoppeld aan een strafrechtelijke traject, tegenwoordig wordt hoofdzakelijk van bestuursrechtelijke procedures gebruikgemaakt. Recent is overigens wel een hernieuwde opleving van het strafrechtelijk optreden waarneembaar, vooral waar het gaat om de vaststelling van de schuldvraag

Toezicht en handhaving bij de Keuringsdienst van Waren

De KvW en daarna de NVWA hebben in hun werkzaamheden altijd een combinatie van toezicht en handhaving toegepast. Daarbij werd toezicht vaak gebruikt om tot meer gerichte handhaving te komen. De beschikbare handhavingcapaciteit was en is immers altijd beperkt, zodat keuzes gemaakt moe(s)ten worden in de te besteden, schaarse middelen. De KvW heeft vele jaren een vrij systematische aanpak gevolgd, het zogenaamde ABC-systeem, waarbij de Warenwetbesluiten gewoon alfabetisch werden doorlopen. Bij gebrek aan een goede methode om te bepalen waar de prioriteiten moeten worden gelegd, was dat de meest optimale aanpak.

Kopje koffie meneer van de Warenwet?

Als een keurmeester van de Keuringsdienst van Waren een bedrijf ging inspecteren werd hij meestal begroet met: "Ha, de meneer van de Warenwet. Wilt u eerst een kop koffie?" Het antwoord van de keurmeester was dan steevast: "Laten we eerst maar eens in uw bedrijf kijken, dan bespreken we na afloop de bevindingen wel bij een kop koffie, als u dat dan nog wilt natuurlijk." Zo werd voorkomen dat tijdens het kopje koffie de zaak netjes aan kant werd gemaakt en mogelijke overtredingen werden verdoezeld.

² *Opkomende Voedselveiligheidsrisico's*, Onderzoeksraad voor Veiligheid, 20 juni 2019.

Toezicht en handhaving, als samenhangend begrip, is altijd een schaarsteproduct geweest. De beschikbare capaciteit dekte nooit alles wat (formeel) gehandhaafd diende te worden; er bleek altijd veel meer te handhaven dan behapbaar was, al was dat wel verschillend per vakgebied. Het veterinaire terrein was altijd goed bemenst, maar bij bijvoorbeeld productveiligheid is de bezetting zo minimaal, dat niet veel meer kan worden gedaan dan (re)ageren op calamiteiten. De notie dat de capaciteit voor toezicht altijd te beperkt is, heeft de handhaving meer risicogebaseerd gemaakt. Vanzelfsprekend hebben dalende budgetten van de laatste jaren tot nog scherpere keuzes geleid. Dat alles houdt in dat op basis van vastgestelde risico's in de verschillende gebieden wordt bepaald waar de meeste handhavingcapaciteit moet worden ingezet. Om dergelijke risicobeoordelingen goed uit te kunnen voeren, is gedegen kennis van de werkgebieden van de KvW noodzakelijk. Dit besef heeft geleid tot de ontwikkeling van de specialisaties op verschillende terreinen, waardoor de KvW naast handhavingdienst ook een kennisorganisatie werd.

Naast de noodzaak van specialistische kennis voor een goede, solide inrichting van de risicogebaseerde handhaving, had de opbouw van die kennis nog twee effecten die van belang waren voor het werk van de KvW.

Ten eerste werd de KvW door het vergaren van gedegen specialistische kennis een goede gesprekspartner voor het bedrijfsleven, waar de productietechnieken ook steeds complexer werden. Dat was niet alleen nationaal zo, ook internationaal werd de kennis van de specialisten van de KvW hogelijk gewaardeerd.

Ten tweede werd het door de opbouw van de specialisaties mogelijk goed invulling te geven aan de tweede taak, die de KvW als onderdeel van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid had gekregen, namelijk de minister adviseren over wet- en regelgeving. Met een verschuiving van nationale naar Europese wetgeving bewoog de adviesrol, uiteraard, meer naar Brussel.

Risicobeoordeling

Met de opbouw van een goed systeem voor risicobeoordeling was het mogelijk om prioriteiten te stellen op basis van de risico's van de werkgebieden. Dat werd gedaan op basis van de risico's voor de volksgezondheid. De 'eerlijkheid in de handel' werd niet vergeten, al zijn risico's daar soms lastiger in te schatten, maar het is wel mogelijk. Zo is jarenlang het drogestofgehalte in brood en de hoeveelheid water in melk een belangrijk handhavingssysteem geweest. Hoewel er dus uiteindelijk een goed systeem voor de risicobeoordeling van de individuele vakgebieden is ontwikkeld, bleef het heel lastig, zo niet onmogelijk, om

een risicobeoordeling over het hele werkgebied te maken. Uiteindelijk heeft volksgezondheid een zwaarder gewicht dan eerlijkheid in de handel.

Scheepstoeter

De Keuringsdienst van Waren voerde altijd onaangekondigd zijn inspecties uit, maar wanneer de keurmeesters naar de Waddeneilanden vertrokken voor een dagje inspecteren gebeurde dat vaak niet onaangekondigd. De kapitein van de veerboot had meestal wel in de gaten dat er keurmeesters aan boord waren en toeterde dan bij het naderen van de haven twee keer in plaats van één keer, zodat alle ondernemers wisten dat 'De Warenwet' onderweg was en hun zaakjes op orde konden brengen.

De afweging tussen eerlijkheid in de handel en volksgezondheid was dan nog wel te doen, maar hoe nu het risico van Salmonella in eieren af te wegen tegen weekmakers in kinderspeelgoed? Dat was een probleem en dat is het nog steeds. Bovendien vragen verschuivingen tussen de werkterreinen levensmiddelen, productveiligheid, veterinaire zaken en alcohol en tabak ook om een wijziging van de inzet van inspecteurs.

De NVWA scoort niet of op z'n minst nog niet beter dan de oude KvW

Daarbij wordt een fundamentele tegenstelling zichtbaar. Een inspecteur dient voldoende kennis van en inzicht in zijn werkgebied te hebben; het maakt hem deskundig en tegelijkertijd slechts op dat beperkte gebied inzetbaar.

Naar de algemeen inzetbare inspecteur?

Ook de instelling van de algemeen inzetbare inspecteur op het niveau van alle Rijksdiensten, waarbij naar aanleiding van de motie Aptroot³ werd besloten dat er per jaar maar één Rijksinspecteur zich bij een bedrijf mocht melden, bleek eerder een verslechtering dan een verbetering. De VWA-controleur bij de horeca moest dan ook meteen maar even kijken of er geen illegale immigranten aan het werk waren, een onmogelijke opgave. De algemeen inzetbare inspecteur blijkt geen goede gesprekspartner meer te zijn; hij heeft per definitie onvoldoende kennis en inzicht om bij zeer diverse onverwachte situaties juist te handelen.

³ Kamerstukken II 2005/06, 30300-XIII, nr. 29.

Uit dit soort ‘experimenten’, waarbij het adagium ‘Een inspectie is een inspectie, onafhankelijk van het onderwerp van de inspectie’ is, en ook uit de literatuur⁴ komt duidelijk naar voren dat deskundigheid van de inspectiedienst en daarmee van de inspecteurs en andere medewerkers een bepalende factor is voor het succes van een inspectiedienst. Dat maakt natuurlijk wel dat sterke verschuivingen tussen werkgebieden maar zeer beperkt mogelijk zijn.

Verschillen in nalevingsgedrag en de nalevingsmatrix

Naast de risico's van de producten dan wel die van de productieprocessen bepaalt ook het nalevingsgedrag van de gecontroleerden waar prioriteit moet worden gegeven. De Keuringsdienst van Waren hanteerde daarbij de zogenaamde ‘nalevingsmatrix’. Daarin stond aangegeven hoe groot de nalevingsbereidheid van de gecontroleerde was. Daarbij werd onderscheid gemaakt in de volgende categorieën.

Trendsetters

Bedrijven die voorop lopen in het in overeenstemming brengen van hun doen en laten met toekomstige wetgeving. Vaak zijn deze bedrijven zelf ook betrokken bij de totstandkoming van wetgeving.

Maatregelbeleid: In dit geval hoeft een handhavingsorganisatie vaak alleen te informeren of men al met de nieuwe wetgeving bezig is. Vaak gaat het hierbij om grote, internationale bedrijven.

Trendvolgers

Bedrijven die wel notie hebben van de nieuwe wetgeving, maar niet exact weten hoe een en ander in de praktijk moet worden gebracht.

Maatregelbeleid: Vaak worden in dit geval, samen met bijvoorbeeld de brancheorganisaties of de Kamer van Koophandel, voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd waar de nieuwe wetgeving wordt toegelicht. Voor wat betreft de Keuringsdienst van Waren is de invoering van het HACCP-systeem in 1995 een goed voorbeeld. Daar heeft de Keuringsdienst van Waren een heel actieve rol vervuld in de verschillende voorlichtingscampagnes.

Boetevolgers

Bedrijven die niet op de hoogte zijn van nieuwe wetgeving, maar nadat ze geconfronteerd worden met maatregelen, de nieuwe regelgeving wel zullen naleven.

Maatregelbeleid: Meestal is een licht maatregelregime in de vorm van waarschuwingen voldoende om de bedrijven in het gareel te krijgen.

Boetebetalers

Bedrijven die niet of nauwelijks op de hoogte zijn van de wet- en regelgeving waaraan zij dienen te voldoen. Vaak hebben ze ook geen interesse om dat te gaan doen. Dit zijn de zogenaamde ‘Cowboys’ of ‘Free Riders’.

Maatregelbeleid: In deze gevallen wordt een zwaar maatregelregime ingezet, zoals het opleggen van boetes of strafrechtelijke vervolging.

Het zal duidelijk zijn dat het zwaartepunt van de handhaving bij de vierde categorie ligt. Gezien de aard van de bedrijven leidt het opleggen van maatregelen vaak niet tot een verbeterde naleving. Vaak is het economisch voordeel van het laten voortduren van de overtreding vele malen groter dan het bedrag dat aan boetes betaald moet worden. Uiteindelijk zal dat wel leiden tot sluiting van het bedrijf.

Een complicerende factor kan zijn dat een bedrijf op het ene gebied, bijvoorbeeld de naleving van het HACCP-systeem, in de categorie Trendsetters thuishoort en op een ander gebied, bijvoorbeeld ‘Aanprijzingen op de verpakkingen’, bij de Boetebetalers. In die gevallen is het van belang dat de inspectie in alle onafhankelijkheid en op basis van expertise tot een afgewogen oordeel kan komen.

Risicobeoordeling en jurisprudentie

Zoals eerder benadrukt, is een goede risicobeoordeling van niet te onderschatten belang voor een juiste prioriteitsstelling in toezicht en handhaving. Daarbij omvat de risicobeoordeling, naast een wetenschappelijk onderbouwde risicoschatting van producten en componenten en processen, ook een beoordeling van de nalevingsbereidheid van de gecontroleerden.

Tot slot moet ook de risicoperceptie van de consument in beschouwing worden genomen. Ook al bestaat op basis van de natuurwetenschappelijke risicobeoordeling en de mate van nalevingsbereidheid geen aanleiding om handhavend op te treden, op het moment dat maatschappelijke onrust over iets ontstaat, zal er opgetreden moeten worden. Bekende voorbeelden daarvan zijn de dioxinecrises, de bisfenolaffaire in de coating van conservenblikken en de ontploffende batterijen van mobiele telefoons.

Risicobeoordeling vormt aan de voorkant de basis van de prioritering van de handhaving. De handhaving vormt echter zelf ook weer een element voor prioritering, vooral als de handhaving leidt tot rechtsvervolging en daarmee tot jurisprudentie.

⁴ F. Mertens, *Inspecteren, Toezicht door Inspecties*, Den Haag, 2011, Sdu Uitgevers, en Mertens, F. en Spaninks, P., *De inspecteur-generaal, Leidinggeven aan toezicht*, De Inspectieraad, 2013.

In het algemeen leidt jurisprudentie niet tot een herijking van het handhavingsbeleid, maar soms dwingt jurisprudentie de betreffende handhavingsdienst wel tot een andere opstelling.

Nationale handhaving versus het Hof van Justitie

In de tijd dat de jurisprudentie nog geheel nationaal was, speelde het *Apfelmus*-arrest.⁵ De Warenwet schreef in die tijd voor dat aanduidingen op levensmiddelen in een begrijpelijke taal moesten zijn gesteld. De KvW had – toen nog op basis van een besluit van het College van Directeuren – die aanwijzing zodanig geïnterpreteerd dat alle belangrijke aanduidingen in het Nederlands moesten zijn. Dat betekende dat tegen de aanduiding ‘*Apfelmus*’ op potjes appelmoes van een Duitse leverancier proces-verbaal werd opgemaakt. De rechter oordeelde uiteindelijk anders en vond ‘*Apfelmus*’ toch wel binnen de kaders van de term ‘begrijpelijk’ vallen. Dat betekende dat ook de KvW wat ruimer tegen de term ‘begrijpelijk’ aan moest gaan kijken.

Daarnaast was er, op Europees niveau, het beroemde *Cassis de Dijon*-arrest. Dat betrof een importeur van alcoholische dranken in Duitsland, die zwartebessenlikeur uit Frankrijk wilde importeren. De bevoegde autoriteit in Duitsland stond dat echter niet toe, omdat de geïmporteerde likeur niet de wettelijke minimumhoeveelheid alcohol bevatte. De Europese rechter oordeelde dat dit verbod in strijd was met het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap en vernietigde het besluit van de Duitse autoriteit.⁶ Dit besluit had ook consequenties voor de Keuringsdienst van Waren, omdat niet meer opgetreden kon worden tegen import van jenevers die minder dan 35% alcohol bevatten.⁷ Zo zijn er vele zaken geweest, bijvoorbeeld een uitspraak over het in Nederland van kracht zijnde verbod tegen toevoeging van vitamines. Achtergrond daarbij was dat een teveel aan vitamines ook schadelijk kan zijn voor de gezondheid. In andere Europese landen, met name het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, werden wel vitamines aan levensmiddelen toegevoegd. Uiteindelijk heeft Nederland zich hiernaar moeten voegen en werd het betreffende artikel uit de Warenwet geschrapt.⁸

Een zelfde lot was het Nederlandse Warenwetbesluit Draagbaar Klimmaterieel beschoren. Het Nederlandse besluit was gebaseerd op de norm NEN 2484 voor trappen en ladders. De eisen die deze norm aan de sterkte van de sporten en die van van de ladder zelf stelde, waren hoger dan de Europese regelgeving voorschreef. Dat werd mede veroorzaakt door het

feit dat de Nederlandse norm uitging van een grotere sportbreedte dan de Europese norm EN 131. De andere lidstaten merkten smalend op dat die afwijking haar oorsprong vond in het feit dat we in Nederland op klompen lopen. Uiteindelijk heeft het Nederlandse standpunt bakzeil moeten halen, ondanks het feit dat het een betere bescherming tegen ongelukken bood.

Het behoeft daarbij nauwelijks betoog dat de eigenaar van de frietkraam anders benaderd moet worden dan de directie van een grote multinational

Zeer recent is de *Dyson*-zaak⁹. Stofzuigerfabrikant Dyson had beroep aangekend tegen de Europees vastgestelde methode om het energiegebruik van stofzuigers vast te stellen. Ze had daarbij aangevoerd dat de methodiek voordelig uitpakte voor klassieke stofzuigers, voorzien van een stofzak en onvoordelig voor zakloze stofzuigers (een type waarin Dyson groot is geworden). De Europese rechter was het met Dyson eens, zodat de Europese Commissie geen andere mogelijkheid had dan het deel van de Europese Verordening over energieverbruik dat betrekking heeft op stofzuigers¹⁰ onmiddellijk buiten werking te stellen.¹¹ Dat betekende dat handhaving op de energie-etikettering van stofzuigers momenteel onmogelijk is.

Europese harmonisatie

De problemen die optraden bij de nationale handhaving van Europese regels vroegen om een coördinerende rol van de Europese Commissie. De Commissie heeft dan ook veel werk verricht om wetgeving binnen Europa te harmoniseren en daar zijn goede resultaten mee bereikt. Zo is vrijwel alle wetgeving op het terrein van voedsel- en productveiligheid, dus de Warenwet, op Europees niveau geregeld. De handhaving is echter nog steeds per lidstaat geregeld (omdat het strafrecht en het bestuursrecht van nationale aard zijn). Daardoor ontstaan dezelfde harmonisatieproblemen als indertijd tussen de Keuringsdiensten van Waren. Ook op dat gebied heeft de Europese Commissie stappen

5 HvJ EG 18 juni 1991, zaak C-369/89 (*ASBL Piageme, Groupement des Producteurs, Importateurs et Agents généraux d' Eaux minérales étrangères, e.a./ BVBA Peeters*), ECLI:EU:C:1991:256.

6 HvJ EG 20 februari 1979, zaak 120/78 (*Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), ECLI:EU:C:1979:42.

7 HvJ EG 26 november 1985, zaak 182/84, *Jur.* 1985, p. 03731.

8 HvJ EG 2 december 2004, zaak C-41/02, ECLI:EU:C:2004:762.

9 Gerecht EU 8 november 2018, zaaknr. T-544/13 RENV, ECLI:EU:T:2018:761, eerder: ECLI:EU:C:2017:357.

10 Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 665/2013 van de Commissie van 3 mei 2013 houdende aanvulling van Richtlijn 2010/30/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de energie-etikettering van stofzuigers, *PbEU* L 192 van 13 juli 2013, p. 1.

11 Dit vond plaats d.m.v. Kennisgeving betreffende de nietigverklaring van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 665/2013 van de Commissie houdende aanvulling van Richtlijn 2010/30/EU van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de energie-etikettering van stofzuigers, *PbEU* C 96 van 13 maart 2019, p. 35.

gezet om tot betere afstemming van de handhaving door en tussen de lidstaten te geraken.

Op het voedsel en veterinaire domein functioneert het HAFAA-systeem (*Health and Food Audits and Analysis*) dat tot 2016 door de FVO (*Food and Veterinary Office*) werd uitgevoerd. Op deze wijze houdt DG SANTE toezicht op de handhavingdiensten en let daarbij vooral op een geharmoniseerde aanpak van toezicht en handhaving. Voor de andere gebieden van toezicht, zoals alcohol en tabak, en productveiligheid bestaat zo'n overkoepelende Europese toezichthouder (nog) niet.

Daarnaast zijn er organisaties als FLEP (*Food Law Enforcement*

toezichts- en handhavingstaak uit te voeren, zonder door beleid of politiek in een door hen gewenste richting te worden gedwongen.

Ook kon de KvW daardoor, gevraagd en ongevraagd, de minister adviseren over alle zaken binnen zijn werkgebied. Daarvan is regelmatig gebruikgemaakt en dat heeft ook tot aanpassing van wetgeving geleid, bijvoorbeeld bij het voorkomen van aflatoxine in granen en noten, de DON-affaire en de regelgeving inzake acrylamide.

De rechtsopvolger van de KvW, de NVWA, heeft deze positie nog steeds, maar er wordt, voor zover dat voor een buitenstaander zichtbaar is, geen of maar zeer beperkt gebruik van gemaakt.

Weliswaar heeft het BuRO (Bureau Risicobeoordeling) als onderdeel van de NVWA een vergelijkbare positie, maar de reikwijdte van zijn werkgebied is kleiner. BuRO adviseert vooral over risico's die zich op het terrein van levensmiddelen en consumentenproducten voordoen, maar in feite niet over het toezicht- en handhavingbeleid en de daaronder liggende wet- en regelgeving.

Deskundigheid

Een onafhankelijke positie vereist een grote mate van deskundigheid van de organisatie en haar medewerkers. Een onafhankelijke positie kan alleen goed ingevuld worden op grond van wetenschappelijk onderbouwde keuzes. Daarvoor zijn zowel de natuurwetenschappen (toxicologie, chemie, microbiologie en fysica) als maatschappijwetenschappen (risicoperceptie, communicatie) van dienstbaar belang. De inspecteurs dienen daarnaast goede gesprekspartners te zijn van de door hen te inspecteren bedrijven. Het behoeft daarbij nauwelijks betoog dat de eigenaar van de frietkraam anders benaderd moet worden dan de directie van een grote multinational.

Een dergelijk uitgangspunt leidt vrijwel automatisch tot kleine units van deskundigen die elkaar bij gebiedsoverstijgende kwesties goed weten te vinden, zonder dat daarbij hiërarchische barrières ontstaan. Dat verhoudt zich niet met het recent weer veel gehoorde idee van één onafhankelijke en allesomvattende rijksinspectie voor alle gebieden waar het Rijk toezicht houdt. Een dergelijke moloch zal blijken niet te werken, omdat het een te log opererende organisatie wordt. In plaats van de organisatie als mammoettanker (groot en log, moeilijk wendbaar) moet eerder worden gestreefd naar een organisatie als een school vissen (groot, een eenheid en onvoorstelbaar flexibel).

De laatste jaren is veel deskundigheid bij de NVWA verdwenen en, voor zover dat van buitenaf is waar te nemen, ook onvoldoende aandacht besteed aan een goede invulling van de hiaten die daardoor ontstonden. Bovendien is de kennis binnen de NVWA op een zodanige plek in de organisatie

Vroeger was de hoofdinspecteur van een domein een inhoudelijk deskundig MT-lid, met gezag

Practitioners), een Europese vereniging van handhavingdiensten op het gebied van voedselveiligheid, en Prosafe (*Product Safety Europe*), een vergelijkbare vereniging op het gebied van productveiligheid. Zij trachten het toezicht en de handhaving op Europees niveau te harmoniseren. De harmonisatie van de handhaving door en tussen de lidstaten blijft een lastig en langzaam proces.

Lessen uit een eeuw toezicht en handhaving

Welke lessen zijn er te leren uit een eeuw toezicht en handhaving van de Warenwet? In het hieraan voorafgaande kwamen op basis van de beschreven zaken een aantal speerpunten van effectief en efficiënt toezicht naar voren. Deze zijn niet alleen af te leiden uit honderd jaar ervaring met de handhaving van de Warenwet, maar ook gebaseerd op theoretische beschouwingen zoals die onder meer door Ferdinand Mertens worden aangegeven en die ook terugkomen in rapporten van de OVV en in overwegingen van Pieter van Vollenhove.

De kernbegrippen hierbij zijn:

- onafhankelijkheid;
- deskundigheid;
- initiatief.

Onafhankelijkheid

Om als toezicht- en handhavingorganisatie goed te kunnen functioneren, is het essentieel dat de dienst onafhankelijk is en op afstand staat van beleid en politiek. Het was dan ook heel verstandig de Keuringsdienst van Waren onderdeel te maken van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Daardoor had de KvW de positie om in alle vrijheid haar

gepositioneerd dat deze niet meer tot zijn recht komt. Vroeger was de hoofdinspecteur van een domein een inhoudelijk deskundig MT-lid, met gezag. Dit ontbreekt volledig in de huidige NVWA-organisatie. De voormalige Keuringsdienst van Waren was langs twee lijnen opgezet; de hiërarchische lijn van de directeuren en de inhoudelijke lijn van de drie hoofdinspecteurs. Beide lijnen hadden een even zware stem in het bestuurlijk overleg van de dienst. Inmiddels is de inhoudelijke lijn onder de hiërarchische lijn gebracht en heeft daardoor invloed en gezag verloren.

Initiatief

Naast onafhankelijkheid en deskundigheid is het van groot belang dat de organisatie initiatief toont en snel kan reageren op signalen uit de samenleving en wetenschap. Met de huidige strak ingezette jaarplanningen die de NVWA kent, is dat een moeilijke opgave. Het ware goed in de jaarplanningen meer ruimte voor initiatief te laten.

Als onafhankelijkheid, deskundigheid en initiatief weer het primaat krijgen in de NVWA, en in feite geldt dat voor alle toezichts- en handhavingsorganisaties, zie ik met vertrouwen de volgende eeuw van toezicht en handhaving van de Warenwet tegemoet. Ik verwacht echter niet dat ik dan weer een overzicht zal (kunnen) geven van de ontwikkelingen op dat gebied.

Over de auteur

Drs. Dirk Meijer heeft verschillende leidinggevende functies bij de Keuringsdienst van Waren vervuld, evenals bij de Algemene Directie (als Regionaal Directeur). Na zijn pensionering in 2015 is hij voorzitter geworden van een aantal werkgroepen op het gebied van voedsel- en productveiligheid.

De levensmiddelenindustrie en (Waren)wet: noodgedwongen vrienden?

Een eeuw geleden is de Warenwet in het leven geroepen om misbruik en frauduleus handelen van oneerlijke producenten te beteugelen. Eerlijkheid in de handel en bescherming van de consument waren richtinggevende criteria daartoe. Is de handel eerlijker geworden en de consument beter beschermd? Hoe staat de huidige levensmiddelenindustrie daarin? Een ontmoeting met *Christine Grit*, Manager Voeding & Gezondheid bij de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie en – niet geheel toevallig – redacteur van *WAAR&WET*

Joost van Hilten

Wet- en regelgeving en invloed daarop

Na de zeer gedetailleerde, verticale productwetgeving die alles tot op miniem detailniveau regelde, is – en daar kunnen we best blij mee zijn – na de totstandkoming van de interne markt, de belangrijkste wet- en regelgeving in horizontale, dat wil zeggen voor iedereen in den brede geldende, voorschriften gevat.

Wat je wel merkt, is dat de regels voor levensmiddelen de laatste jaren veel politieker geworden zijn, terwijl er in het verleden veel meer sprake was van technocratische regels waar de politiek zich niet of nauwelijks mee bemoeide. Behalve dan de Warenwet zelf?

Bij omzetting van EU-regelgeving (de richtlijnen) naar nationale regelgeving, en helemaal bij de rechtstreeks werkende verordeningen, komt de Tweede Kamer er simpelweg niet meer aan te pas. In die zin is (ook onze) invloed op het EU-wetgevingsproces tanende.

In de jaren 1980-'90 was er duidelijk meer inhoudelijke deskundigheid bij de rijksoverheid aanwezig. Men nam en neemt met grote regelmaat deel aan Europese werkgroepen. Clubs die zich in hoofdzaak bezighielden met wetsinhoudelijke zaken. Maar bij de rijksoverheid is het beleid vele jaren geweest dat mensen niet te lang op een en hetzelfde dossier moesten opereren. De lijn tussen ons, 'de industrie', en degenen die namens Nederland in Brussel overleg voerden, was een korte. Op z'n minst een kortere dan nu.

Er zijn en waren twee routes: via nationale wegen trachten invloed op de Commissiewerkgroepen (die ook langs nationale lijnen samengesteld zijn) uit te oefenen en langs EU-wegen die via een aantal op Europees niveau georganiseerde branches naar de Commissie en het Europees Parlement lopen.

Het mag duidelijk zijn dat de liberale vertegenwoordiging in het EP meer ontvankelijk is voor het woord van de industrie;

dat is geen schokkend nieuws, maar vergis je niet, veel van onze leden zijn mkb'ers en voor hun noden en wensen leent de sociaaldemocratische fractie graag een gewillig oor. In principe maken wij onze wensen en verlangens aan alle Nederlandse EP-leden kenbaar, niemand uitgezonderd. Het hangt wel van het onderwerp af wie wordt benaderd.

Je kunt je voorstellen dat wij een EU-verordening prefereren boven (het principe van) wederzijdse erkenning. Het maakte ons niet zoveel uit of er verordeningen waren of richtlijnen, omdat er in Nederland geen 'nationale koppen' bij de omzetting naar de Nederlandse wet werden toegevoegd. De zegen van verordeningen is meer een tijdsfactor: je kunt sneller met nieuwe regels aan de slag (al blijft een overgangstermijn van belang).

Wij kenden wel de productschapsverordeningen die op miniem detailniveau regelden aan welke kwaliteits- en samenstellingseisen een product diende te voldoen. Een aardig voorbeeld is de ooit bestaande nationale kop *Productschapsverordening speculaas en snijkoek*. Die gold uiteraard alleen in Nederland. Bescherming dus, maar producenten uit andere lidstaten waren daar niet aan gebonden. In de grote MDW-operatie (Paarse kabinetten) in de jaren '90 zijn die productschapsverordeningen afgeschaft, edoch men hield er in voorkomende gevallen aan vast, omdat anders elke willekeurige cowboy een product op de markt kon brengen met dezelfde naam maar met een andere, veelal goedkopere samenstelling. Er is niet voor niets nog altijd een nationaal besluit met beschermde aanduidingen om tenminste iets van bescherming tegen dit soort zaken te bieden.

Als je als buitenlandse producent iets in Nederland op de markt brengt dat aan de EU-regels voldoet en onze nationale kop belemmert dit of *vice versa*, je brengt iets in bijvoorbeeld Duitsland op de markt, maar het voldoet niet aan de nationale kop aldaar, dan werkt de wederzijdse erkenning dus niet. Wil je in een dergelijke situatie je gelijk halen dan is de gang naar het Europese Hof van Justitie de voorgeschreven route. Dat duurt jaren en kost een kleine onderneming waarschijnlijk haar voortbestaan. Alleen grote bedrijven kunnen zich deze rechtsgang permitteren, bijvoorbeeld in de foliumzuurzaak die Kellogs' (tegen de Staat der Nederlanden) winnend voor het Hof wist te brengen.

Tja, het fameuze Cassis de Dijon-arrest uit 1979 heeft nogal wat teweeggebracht. De gemeenschappelijke markt ging echt open. Daar zaten evidente voordelen aan vast, maar toch ook wel wat nadelen. Dit arrest legde in ieder geval de basis voor beschikbaarheid van een product in en voor alle lidstaten. Dat was niet anders dan positief te waarderen. Als je één ondeelbare markt hebt, wil je 'de concurrentie' daar ook wel eens tegenkomen...

Ruimte voor verrijking

De regelgeving is in hoofdzaak Europees, maar voedingsbeleid, als onderdeel van het gezondheidsbeleid, is een nationale aangelegenheid. Voedingspatronen verschillen van land tot land, vaak ook van regio tot regio binnen een land. Kijk bijvoorbeeld naar Verordening (EU) nr. 1925/2006, de zogenoemde verrijkingsverordening, die de toevoeging van vitamines en mineralen regelt. Het ding is niet af. Nationale overheden gebruiken de ruimte in deze wetgeving voor eigen, nationaal beleid en kunnen dit legitiem doen zolang enkele technische zaken niet geregeld zijn.

Kijkt men naar voedingsstoffen waarvan de gezondheidswereld graag zou zien dat de inname wat lager was, dan is in Nederland alleen het zout in brood wettelijk geregeld. Hierin tonen de bakkerijen eigen initiatief, al was het maar omdat het nauwelijks na te gaan is of de kleine, ambachtelijke bakkers zich ook aan een (vrijwillige) richtlijn zouden houden. Brood is nu eenmaal een sterk lokaal product.

Als je één ondeelbare markt hebt, wil je 'de concurrentie' daar ook wel eens tegenkomen...

En zout in chips of vleeswaren bijvoorbeeld? Daar is geen wettelijke limiet voor. Uiteraard proberen bedrijfspartijen in gremia als het Akkoord Verbetering Productsamenstelling wel afspraken te maken over mogelijke limieten of reducties in bestaande hoeveelheden. Je kunt niet voor elk product een reductieregeling in het leven roepen.

De onvermijdelijke suikers

De hoeveelheid suikers is niet in regelgeving vervat. De veiligheid en declaratie natuurlijk wel. Wat ons betreft komt er ook geen suikertaks. De zogenoemde suikeraccijns is ooit afgeschaft omdat de inningskosten hoger waren dan de opbrengsten. De discussie gaat in hoofdzaak over suikers in frisdranken (en sappen). Een suikertaks (bijvoorbeeld in Mexico en een aantal staten in de VS) is niet onverdeelde effectief gebleken. Daarnaast, hoe breed wil je een suikertaks hebben? Frisdranken zijn niet de enige voedingsmiddelen die suiker bevatten. Bovendien is het niet zo dat suiker 'vergiftig' is; je mag best suiker consumeren, als het maar niet te veel is. Uiteraard zijn wij geen voorstander van een te hoge suikerinname; er wordt echt wel naar de maatschappelijke roep om minder suikers geluisterd. Veel bedrijven werken aan het introduceren van varianten met een lager suikergehalte. Er moet echter ook naar de calorie-intake worden gekeken. De

inname van suikers is met name een issue in de functie van energie. Het weglaten van suikers om vervolgens een product te vermarkten dat 'suikervrij' is, maar meer kilocalorieën levert dan het origineel, voldoet niet aan deze gedachte. Immers, consumenten hebben wel deze verwachting

Productsamenstelling

In het AVP worden controleerbare werkafspraken gemaakt over vermindering van zout, energie (suiker en vet) en verzadigd vet in concrete producten en productgroepen. Dat vereist een zorgvuldige analyse van de productsamenstellingen op grond waarvan men een reductiedoelstelling kan formuleren. Dat leidt of moet leiden tot een herformulering van de productsamenstelling en aanpassing van de receptuur. Zoiets heet productontwikkeling, iets waarmee we al een poosje bezig zijn, luisterend naar (veranderingen in) de maatschappelijke moraal. Het is niet altijd mogelijk om tot collectieve afspraken te komen. Als producten onderling te veel verschillen, is dat best een probleem. Soms kan het zinvoller zijn naar de portiegrootte van bepaalde productcategorieën te kijken dan naar productsamenstelling. Het blijft echter moeilijk als er veel mkb-bedrijven zijn.

producten en dragen ook bij aan een bepaalde gewenste structuur. Wat zie je gebeuren? Een soort van *zero sum*-situatie: gaat het suikergehalte omlaag? Dan gaat (bijvoorbeeld) het vetgehalte omhoog. Smaak en volume moeten ergens vandaan komen. Als je suiker uit een koek haalt, komt er iets anders voor terug – zetmeel, vezels en/of vet. Suiker levert nu eenmaal ook bulk. Overigens geldt dat niet, of in veel mindere mate, voor suikerhoudende dranken, al is het mondgevoel van een suikerhoudende variant anders dan dat van een lightversie daarvan.

Het lichaam kent geen onderscheid in de verwerking van welke vorm van suikers ook. Suikers op zich zijn niet dikmakend. Te veel suikers kunnen dat wel zijn. Van suikers in opgeloste vorm (zoals in dranken) krijg je gemakkelijker te veel binnen dan in vaste vorm. Zoetstoffen (geen suikers zijnde) daarentegen, leveren geen fysieke 'verwerkingsproblemen' op. Zoetstoffen leveren echter vaak ook geen bulk.

Reductiedoelstellingen zijn per sector vanzelfsprekend verschillend, maar blijken in toenemende mate vanuit de sectoren zelf aangekaart en geformuleerd te worden. Daar kunnen we alleen maar blij mee zijn. Men luistert écht wel... Het gekke is echter dat hoewel de druk op een gezonde leefstijl toeneemt, we *de facto* steeds gezonder worden en gaan leven; we roken minder, drinken minder alcohol en er is sprake van een immer toenemende consumptie van biologische producten. Niet dat die laatste categorie per definitie gezonder is dan niet-biologische producten, maar daarbij gaat het om aspecten als duurzaamheid, (hoewel 'biologisch' niet *per se* 'duurzaam' is), zorgen om het klimaat, de leefbaarheid op onze aarde. Bewuster leven dus.

Voedsel fraude voorkomen en bestrijden

En dan onvermijdelijk, het fenomeen voedsel fraude. Het hoeft weinig betoog dat de reguliere, eerlijke producenten daarvan, direct of indirect, nadeel en hinder ondervinden. Wat kunnen we eraan doen en wat doen we eraan? Fraude was natuurlijk reden en aanleiding om tot concrete, centrale wetgeving te komen, de wet van 1919 dus. Centrale regulering van het principe van eerlijkheid in de handel was heel lang een ondergeschoven kindje. Politieke interesse was nauwelijks aanwezig. En ook nu is het af en toe moeizaam debatteren, zeker als er, bijvoorbeeld bij de beruchte paardenvleesaffaire, lieden zijn die roepen dat er toch geen dooien gevallen zijn? Nee, natuurlijk niet. Paardenvlees is zeer goed te consumeren, maar dit roepen raakt de essentie van het fraudefenomeen in dit geval niet. Iemand, zo'n eerder genoemde cowboy, belazert de kluit gewoon en alleen voor eigen gewin. Ik herinner mij een krankzinnig incident. Het was begin

Wij hebben een groot en direct belang bij een goede toezichthouder, iemand die de rotte appels in de mand opspoort

De vraag is of consumenten wel op de hoogte zijn van de noodzaak tot 'minderen'. Het is bittere noodzaak voor producenten te weten wat je voor wie doet en waarom je dat doet. Een aardig 'geval': Sultana's zaten met drie koekjes in een verpakking. Op basis van onderzoek onder ouders werd de hoeveelheid per verpakking naar twee teruggebracht. Gevolg? Negatieve publiciteit door een aantal maatschappelijke organisaties. Er kwamen weer drie koekjes in een verpakking... EU-brede formulering van portiegroottes? Voor sommige producten is dit mogelijk, maar vanwege de verschillende gewoontes van mensen en plaatsen van voedingsmiddelen in het geheel van gewoontes niet altijd; bestel een kop koffie in Engeland en je krijgt bij wijze van spreken een teil vloeistof voorgeschoteld. Bestel een koffie in Italië en je vraagt je af hoe het komt dat de bodem van je kopje nat is. Dat is uiteraard sterk overdreven, maar het gaat om het argument.

Over smaak valt eindelijk te twisten

Niet onbelangrijk is echter dat wij, de industrie, ons ook en misschien vooral bezighouden met smaak en textuur. Zout, suiker en vet zijn bijna onmisbare smaakmakers in veel

jaren '80, toen in Spanje vijfhonderd mensen om het leven kwamen en zo'n 20.000 anderen voor het leven gehandicapt raakten na het eten van voedsel dat was bereid in industriële olie in plaats van bakolie. En wat te denken van de glycol in de Oostenrijkse witte wijn? Dat moet zich in ongeveer dezelfde tijd afgespeeld hebben. De gevolgen voor de industrie waren desastreus. Hoe moet of kan je je daar nu tegen wapenen?

Wel, in direct repressieve zin kunnen wij uiteraard weinig. Indien daar reden of aanleiding toe is, ligt contact met (nationaal) de NVWA of (internationaal) Europol voor de hand. Zij zijn de toezichthouder/handhaver.

In preventieve zin kunnen we natuurlijk wel iets betekenen en dat doen we dan ook. Denk aan voorlichting over regelgeving, reclameregels, jaarlijkse voorlichtingssessies over contaminanten en voedselcontactmaterialen. Daarmee laat fraude zich niet voorkomen, maar deze kennis leidt wel, of kan op z'n minst leiden, tot (vroegtijdige) ontdekking van producten die niet aan de regels voldoen of niet volgens de regels zijn gemaakt.

Het is op individueel bedrijfsniveau (behalve bij de zeer grote) nauwelijks te doen om de zogenoemde opkomende risico's te bedenken, te inventariseren en te onderzoeken. Op centraal Europees niveau is het de EFSA die zich al sedert een aantal jaren bezig houdt met onderzoek naar *emerging risks*. Daar is van te leren.

Wel en wee van toezicht en controle

Wat natuurlijk niet meehielp was dat, bij alle hervormingen die de toezichthouder heeft moeten ondergaan, de specialisten verdwenen; het individuele oordeelvermogen was weg. Wellicht dat ik chargeer, maar afvinken van een controlelijst vereist nauwelijks inhoudelijke, technische deskundigheid. Procesmanager kan iedereen worden, inhoudelijk deskundige echter niet.

Waar het om gaat is niet dat iemand alleen maar kan zeggen wat fout is, nee, zo iemand moet de deskundigheid bezitten om aan te geven wat wel goed is, wat beter kan of moet, en hoe dat moet. We herinneren ons Hugo van Buuren (laatstelijk voormalig hoofd JZ van de – toen nog – VWA; *red.*), die in de loop der jaren een ongelooflijk gedetailleerd wetgevings- en jurisprudentiedocumentatiesysteem opgezette en dat aan de dag bijhield. Dat stond ten dienste van de deskundigheidsbevordering van de inspecteurs en van de vele werkbezoeken die hij bij individuele bedrijven aflegde. Bij toetreding van nieuwe EU-lidstaten vloog hij daarnaartoe om ze te leren hoe het in de Unie werkte...

Het is echt niet alleen maar NVWA-bashen hoor. Men maakt nu openbaar raadpleegbare webdossiers, met formele regels en gegevens, aangevuld met (hun) interpretatie; een prima

zaak. Het heeft echter wel even geduurd voordat dit soort initiatieven tot ontwikkeling kwam c.q. kon komen.

Wij hebben heel veel last ondervonden van snijden in en reorganisaties van de toezichthouder(s). Het beleid (en ook de politiek) was jarenlang 'het moet maar efficiënter' en pas bij grote crises als paardenvlees en fipronil, begon men zich realiseren dat er dan wel capaciteit moet zijn om hierop toezicht te houden.

Wij hebben een groot en direct belang bij een goede toezichthouder, iemand die de rotte appels in de mand opspoort, analyseert en verwijderd of laat verwijderen.

Het mandje met appels

Tuurlijk, honderd jaar na de publicatie van de eerste echte Warenwet zijn er nog steeds rotte appels te vinden. Die zullen er altijd blijven, maar zonder deze wetgeving, een stevige organisatie die toeziet op de uitvoering daarvan en een industrie die zich aan die wetgeving houdt (uiteraard zoekt men de randen van de wet op in geval de veiligheid niet in het geding is, wie niet?) zou de appelmand er wel heel anders en bepaald niet beter uitzien.

Een honderdjarige met toekomst

Persoonlijke (terug)blikken op recent verleden, heden en toekomst van de Warenwet

Na een betrekkelijk rustige periode (zie het artikel van Jos van Lankveld in dit nummer), waarbij we de periode van en rond de Tweede Wereldoorlog even buiten beschouwing laten, bleek de Warenwet aan een ingrijpende revisie toe te zijn. 1988 was een buitengewoon belangrijk jaar (zie hiervoor het artikel van Gerrit Koenen in dit nummer). Een geheel vernieuwde Warenwet zag, na veel overleg en strijd, het licht. Een prachtige, alomvattende, praktische wet, maar met de toenemende invloed van Europese regelgeving, zeker na de totstandkoming van de interne EU-markt met al haar horizontale wetgeving, was die ook weer aan herziening toe. Hoe is het nu met de honderdjarige? Afhankelijk van externe zorg (EU) of kan ze nog op eigen, nationale benen staan? We vroegen het de oude en de jonge garde.

Christine Grit en Joost van Hilten

Inleiding

Geschiedenis is afgerond mensenwerk, het heden wordt nu gesmeed en de toekomst ligt al op de tekentafel. Niets menselijks is dus ook de totstandkoming, wording en nabije toekomst van de Warenwet vreemd. We wilden graag een persoonlijk gekleurd beeld krijgen van deze fasen en gingen te rade bij *Gerrit Koenen*, voormalig wetgevingsjurist bij het ministerie van VWS, laatstelijk directeur bedrijfsvoering bij de Keuringsdienst van Waren/VWA, *Bart Beer*, voormalig secretaris van het Regulier Overleg Warenwet (ROW) en van zijn rechtsvoorganger de Adviescommissie Warenwet, en *Melanie van Vugt*, momenteel wetgevingsjurist bij het ministerie van VWS. We laten het gesprek beginnen bij de 'nieuwe' Warenwet van 1988. We mogen tutoyeren.

Warenwet 1988

Het wetsvoorstel voor een nieuwe Warenwet werd in het vergaderjaar 1981-1982 bij de Tweede Kamer ingediend. Het duurde tot 1988 eer de wet in het *Staatsblad* werd gepubliceerd. De aanleiding was voornamelijk dat de op dat moment vigerende wet niet meer voldeed aan de wensen en eisen die in de rumoerige jaren '60 naar voren waren gekomen. Dat de behandeling zo lang duurde had voornamelijk te maken met wijzigingen in wettelijke uitgangspunten. Waren de verschillen tussen de Warenwet 1919 en die van 1935 vrij klein, de Warenwet 1988 kende een fors aantal grote wijzigingen. Een eerste belangrijk verschil was dat het zogenoemde Warenwettrecht (een heffing) werd afgeschaft. De reden daarvoor was bepaald niet principieel van aard: de kosten van

inning gingen de opbrengsten ver te boven. Het grappige is dat momenteel zogenoemde retributies zijn doorgevoerd, zij het dat daaraan een andere systematiek ten grondslag ligt dan aan dit Warenwetrecht. Gerrit: “We zullen nog wel vaker zien dat er sprake is van slingerbewegingen in het domein van de Warenwet. Hoewel natuurlijk de wereld verandert en ook de verwachtingen ten aanzien van wet- en regelgeving, zijn er toch ook heel veel dossiers die bij voortduring opnieuw op de agenda komen te staan.”

Opvallend was ook dat de milieuparagraaf werd geschrapt. “Men was alle ‘ambtelijk gedoe’ (moeizaam overleg op en tussen verkokerde departementen) meer dan zat. Overigens hebben de Tweede Kamerleden heel lang geprobeerd de milieuparagraaf erin te houden,” merkt Gerrit op. De departementen zagen ook veel beren op de weg, vooral bij de handhaving. Bart wijst erop dat er toen al sprake was een stevige milieulobby, bestaande uit sterk bevolgen activisten die de politiek trachtten te beïnvloeden. Uiteindelijk heeft men alle milieuparagrafen geschrapt; deze zouden later in een grote milieuwet opgenomen (moeten) worden.

Non-food en sociale wetgeving

Inmiddels is ‘het milieu’ weer enigszins terug onder de Warenwet, maar dan alleen bij de regelgeving voor het non-fooddeel die dient ter uitvoering van Europese regelgeving. De Machinerichtlijn is daar een voorbeeld van.¹ Denk daarbij vooral niet aan ‘stofjes’ in een product of iets dergelijks, nee, er is louter sprake van uitvoeringsregels. Men kon de introductie van non-foodregels onder de koepel van de Warenwet toch al als een activiteit van politieke durf zien. Zo moesten ook regels die eigenlijk onder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vielen (uit de jaren ‘90, de Wet gevaarlijke werktuigen bijvoorbeeld) erbij worden gebracht, omdat de regels voor non-food op Europees niveau geïntegreerd waren: veiligheid, sociale regels en dus ook milieueisen. Op nationaal niveau was de privatisering van het Liftinstituut de aftrap of de aanleiding waarvoor certificeringsregels noodzakelijk waren; de oorzaak lag echter eerder bij de (wens tot) Europese harmonisatie.

Op de vraag of de Warenwet zonder de non-foodonderdelen beter af zou zijn, is het antwoord van alle drie ontkennend. Wel merken zij op dat de introductie van non-food ontzettend veel extra systemen en regels met zich meebracht, een volledig nieuwe wereld voor de inspecteurs. Of, zoals Gerrit opmerkt: “Als het nu bij de babykruikjes en pannen was

gebleven [dichtbij voedingsmiddelen, *red.*], maar liften en kermisattracties zijn toch wel een volledig andere tak van sport.” Het moge duidelijk zijn dat de introductie van non-food veel nieuwe deskundigheid vereiste bij de toezichthouders en uiteraard ook bij het ministerie.

Productschapsverordeningen

Een ander gevolg van de nieuwe Warenwet in 1988 was dat de regels van de verschillende productschappen geen voorrang meer kregen bij de wetgeving. Een algemene maatregel van bestuur was nu definitief boven een productschapsverordening geplaatst. Dat was praktisch. Op de vraag of deze ‘degradatie’ van de productschapsverordeningen een voorloper was van de uiteindelijke afschaffing van de productschappen per 1 januari 2015, is het antwoord ontkennend.

Men was alle ‘ambtelijk gedoe’
meer dan zat

Het was meer een kwestie van ‘wie regelt wat’ en ‘welke regels gaan nu boven andere’, dan dat er een toekomstige ontwikkeling tot verdere afbrokkeling en uiteindelijke afschaffing van de productschappen in gezien kon worden. Wel merkt men op dat de uiteindelijke afschaffing plezierig was voor de ambtenaren, omdat ze geen rekening meer hoefden te houden met de aanvullende regels van een publiekrechtelijke partij die geen overheid was.

De Woestijnwet

In de jaren ‘90 van de vorige eeuw kreeg de politiek genoeg van adviesorganen die de besluitvorming stroperig maakten. Er werd niet onderzocht of de verschillende adviesraden/-commissies functioneerden of niet, of dat er sprake van stroperigheid was. Nee, de politiek wilde ervan af en dat was dat. Het grootste deel van de adviesorganen werd met de zogenoemde Woestijnwet² afgeschaft. Dat gold ook voor de Adviescommissie Warenwet (ACWW), een overleg met een SER-samenstelling (tripartiet) waaraan zowel ondernemersorganisaties (handel en industrie) als onafhankelijke adviseurs deelnamen. Het secretariaat was onafhankelijk. De aan de ACWW deelnemende organisaties zagen dit met lede ogen aan, want deze commissie was naar hun idee niet zo stroperig. Het ministerie van VWS deelde deze mening en besloot een gestructureerde entree bij het ministerie op te zetten met als

¹ Richtlijn 2006/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2006 betreffende machines en tot wijziging van Richtlijn 95/16/EG (herschikking), *PbEU* L 157 van 9 juni 2006, p. 24.

² Wet van 3 juli 1996, houdende opheffing van het adviesstelsel in zaken van algemeen verbindende voorschriften en beleid van het Rijk (Herzieningswet adviesstelsel), *Stb.* 1996, 377. De wet is op 14 november 2007 vervallen.

basis het protocol Regulier Overleg Warenwet (ROW)³. Geen tripartiet overleg meer, alleen nog belangenbehartiging van zowel ondernemers- als consumentenorganisaties, maar geen onafhankelijke adviseurs. Ook de Keuringsdienst van Waren (en later de NVWA) en de betrokken ministeries namen deel met een secretariaat bij VWS en onafhankelijke voorzitters van de diverse overleggen in ROW-verband.

De oud-secretaris van de ACWW, Bart Beer, werd de secretaris van de ROW (en was vanaf dat moment beleids-ambtenaar). Om toch aan de wens voor deskundigheid tegemoet te komen, konden de deelnemende partijen zelf deskundigheid meenemen. Zo namen het Voedingencentrum en de Gezondheidsraad deel op verzoek van VWS, terwijl ook de ondernemers- en consumentenorganisaties deskundigheid konden meenemen. Bart meldt de oprichting en het functioneren van de ROW als een soort ‘levenswerk’ te zien, waarbij hij erkent dat de steun van de toenmalige directeur Voeding, Gezondheid en Preventie (VGP) cruciaal was, omdat die het belang van een dergelijk overleg inzag.

Als het nu bij de babykruikjes en pannen was gebleven, maar liften en kermisattracties zijn toch wel een volledig andere tak van sport

Het uitnodigingsbeleid lag bij VWS, waarbij men niet per definitie naar representativiteit keek. Volgens Bart was het vooral belangrijk dat er verenigingen of stichtingen waren die een groep van belanghebbenden vertegenwoordigden. In het ROW worden nationale besluiten (zowel originele als nationale uitvoeringsbesluiten op grond van Europese regelgeving) en (nieuwe) Europese regels (voor)besproken. Belangrijk is vooral, volgens Bart, dat noch de departementen, noch de politiek al te gemakkelijk “dat heeft Brussel gedaan” kunnen roepen als er een de Nederlandse overheid onwettelijke regel wordt geïntroduceerd. Natuurlijk, Nederland is slechts een kleine schakel in de EU, maar we hebben altijd aan de totstandkoming van regels deelgenomen, terwijl bovendien op nationaal niveau de belanghebbenden hun inbreng kunnen indienen bij de vertegenwoordigers van de departementen die bij dit overleg aanwezig zijn.

Op dit moment wordt er iets nieuws geïntroduceerd: de zogenoemde MKB-toets. Bij elke introductie van wet- en regelgeving moeten er sinds 1 januari 2019 ook mkb'ers aanschuiven. De toets is geïntroduceerd door het Ministerie

van Economische Zaken en Klimaat. Niet de organisaties die het mkb vertegenwoordigen, maar ‘echte mkb'ers’ moeten daarbij aan tafel zitten, een traject dat apart van en naast de consultatie in het kader van de ROW moet lopen bij de introductie van nieuwe regels. EZK heeft hiertoe een pilot laten lopen bij een nog door te voeren aanpassing in het Warenwetbesluit Meel- en Brood. Hieruit bleek dat de bedrijven lang niet altijd dezelfde mening waren toegedaan als de koepels. Al was het maar omdat er bij hen juist geen deskundigheid aanwezig was, maar wel veel praktijkervaring met de uitvoering van regels.

Volop werk voor wetgevingsjuristen

De voorgaande opmerkingen zijn aanleiding tot de vraag of er anno nu eigenlijk nog wel werk is voor wetgevingsjuristen nu de meeste Europese regels, in de vorm van verordeningen, rechtstreekse werking hebben. Melanie bevestigt dit. Er zijn nog wel wat losse eindjes in de nationaal in te vullen EU-regels, en er vinden regelmatig wijzigingen plaats in die regels die een vertaalslag vereisen, terwijl er bovendien wel degelijk veel besluiten op nationaal niveau te nemen zijn. Het is juist de kunst om gebruik te maken van de geboden ruimte! Wellicht een enigszins andere invulling van de rol van de wetgevingsjurist dan in tijden van voornamelijk nationale wetgeving, maar daarom zeker niet minder.

Met 28 lidstaten [binnenkort 27(?)] is het alleen maar moeilijker geworden om consensus of zelfs een meerderheid te krijgen voor volledige harmonisatie van wettelijke regels. Werd deze volledige harmonisatie in de jaren '90 van de vorige eeuw veelal nagestreefd, de beweging tegenwoordig is juist om nationale overheden meer zeggenschap te geven over mogelijkheden voor lokale invulling binnen het raamwerk van de Europese wetgeving.

Het lijkt er dus op dat ook na honderd jaar er wel degelijk een toekomst is voor de Warenwet. Alle Europese regels ten spijt.

Over de auteurs

Drs. Christine T.F. Grit is manager Voeding & Gezondheid bij de Federatie Nederlandse Levensmiddelen Industrie (FNLI) te Den Haag en lid van de redactie van *WAAR&WET*.

Joost van Hilten is hoofdredacteur van *WAAR&WET*.

³ Protocol voor het Regulier Overleg Warenwet *Stcrt.* 1996, 246.



Jaarcongres Voedselveiligheid en -integriteit

Derde editie: 100 jaar Warenwet

Minister Bruno Bruins (VWS) opent de derde editie van het Jaarcongres Voedselveiligheid en -integriteit. Hij staat stil bij de betekenis van de Warenwet die dit jaar 100 jaar bestaat: vooruitgang door wettelijk geborgd vertrouwen.

1919-2019 en de toekomst van de rechtspraak

Vóór 1919 liep de consument nog het risico om met water aangelegde melk te kopen of meel met een handje zand. Toen de wet er eenmaal was, moest voedsel in het handelsverkeer aan duidelijke eisen voldoen. Wie de eisen ontdukte, kon behalve weglopende klanten straf verwachten.

Anno 2019 zijn er nieuwe uitdagingen. Het aantal gevallen waarin de rechtspraak, in plaats van het parlement, moet uitmaken wat wet is, lijkt te groeien.

Technologische onzekerheid: welke risico's zijn gerechtvaardigd?

De snelheid waarmee nieuwe (duurzame) technologieën zich ontwikkelen, plaatst handhavers, (bedrijfs-)juristen en rechters voor vragen waarop de wet geen duidelijk antwoord heeft. Wanneer is een nog onbekend product veilig voor menselijke consumptie? Wie beslist welke risico's de samenleving moet aanvaarden?

Integriteitsvragen: wanneer is een product wat het belooft?

Onderwijl leidt de snel veranderende moraal tot vergaande conflicten over de betekenis van taal. De framboos op een zakje thee, moet van het Hof in Luxemburg in je kopje terug te vinden zijn. Daar hadden de rechter en de Reclame Code Commissie (RCC) 20 jaar geleden vermoedelijk om moeten lachen.

Vrouw Justitia moet consistent zijn in haar oordeel. Is zij dat niet, dan loopt ze het risico een verschil te creëren tussen de wetsregel en de toepassing ervan. Zo'n verschil wijst op willekeur en ondermijnt zowel het vertrouwen in de wet als in degenen die haar toepassen en handhaven.

Organisator:



Mediapartners:



Voor wie is dit congres bedoeld?

Kwaliteitsmanagers, innovatiemanagers, marketeers, productontwikkelaars, inkopers, category managers en duurzaamheidsmanagers in detailhandel en de verwerkende industrie, juristen (advocatenkantoren, retail, levensmiddelenindustrie en -handel, ministeries, OM), beleidsmakers, ACM, de NVWA, NGO's en startups met vernieuwende technologieën.

Programma

Een greep uit het programma:

Keynote Opkomende voedselveiligheidsrisico's

Het congres besteedt speciale aandacht aan opkomende (onbekende) risico's. Volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) monitort het Nederlandse voedselveiligheidssysteem die niet goed. Wat behelst de kritiek van de OVV en hoe beheers je nog onbekende risico's? Stavros Zouridis (Onderzoeksraad voor Veiligheid) licht dit toe.

Panel De Warenwet staat stil, keurmerken gaan door

Deze stelling leggen we voor aan een panel met Marijke de Jong (Dierenbescherming), Olof King (Consumentenbond) en Marian Geluk (FNLI). Praat mee.

Presentatie Biologisch

De markt voor biologisch groeit hard. Is de wetgeving wel voldoende voorbereid op de nieuwe risico's die daarbij horen? Met Nicolette Klijn (Skal) en Steven IJzerman (UDEA).

Meer informatie:
voedselveiligheidenintegriteit.nl

Donderdag 7 november 2019,
10.00 - 18.00 uur
Crowne Plaza Den Haag

**€75
korting
voor leden**

A Agenda

Congres

129

Honderd jaar Warenwet

Jaarcongres voedselveiligheid en -integriteit, 7 november te Den Haag

Minister *Bruno Bruins* (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) opent het jaarcongres. Hij staat stil bij de betekenis van de Warenwet die dit jaar honderd jaar bestaat: vooruitgang door wettelijk geborgd vertrouwen.

Waarom kwam die Waterwet er eigenlijk? Levensmiddelentechnoloog *Ralf Hartemink* (Wageningen University & Research) geeft voorbeelden van zand en poeders door het meel en water bij de melk. Kleurstoffen in limonades waren destijds zo sterk dat je er biljartballen weer kleur mee kon geven!

De Warenwet staat stil, keurmerken gaan door

De ontwikkeling in de Warenwet is traag en onvoldoende beducht op de versnelde veranderingen in de publieke moraal. Keurmerken stellen strengere eisen en gaan verder waar de Warenwet stopt. Daarover gaan *Marian Geluk* (Federatie Nederlandse Levensmiddelenindustrie), *Olof King* (Consumentenbond) en *Marijke de Jong-Timmerman* (Beter Leven Keurmerk) met elkaar in gesprek, onder leiding van moderator *Dick Veerman* (Foodlog).

Aandacht tekort aan de nieuwe EU-Verordening

Elk levensmiddelenbedrijf heeft zich te houden aan het Europese en nationale voedselveiligheidsrecht. Op 19 december 2019 treedt de nieuwe Europese Controleverordening in werking. *Silvia Gawronski*,

advocaat bij *NautaDutilh*, vertelt wat deze nieuwe verordening betekent voor het toezicht op de naleving en handhaving van het voedselveiligheidsrecht door de NVWA.

Schaarstefraude

Italiaanse olijfolie, was het maar zo eenvoudig... Italië heeft het moeilijk dit jaar. Door een combinatie van nauwelijks te beïnvloeden factoren is de oogst dit jaar naar een dramatisch dieptepunt van 185.000 ton gezakt; 50% minder dan het jaar daarvoor. *Gregor Christiaans*, oprichter van Het Olijfbedrijf, licht toe.

Biologisch – een keurmerk in de wetgeving

De markt voor biologisch groeit hard. Is de wetgeving wel voldoende voorbereid op de nieuwe risico's die daarbij horen? *Steven IJzerman*, kwaliteitsmanager van Udea BV, laat zien hoe ze het 'biologisch' in hun biologische producten met private ingangsccontroles waarborgen.

Meer informatie op: voedselveiligheidsintegriteit.nl

Abonnees van WAAR&WET ontvangen een korting van € 75 op de toegangsprijs.

D Duurzaamheid en innovatie

Verschenen

130

Regio Deal Foodvalley

Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 19 juli 2019 aan de Tweede Kamer¹

Inleiding

Minister *Schouten* informeert de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de *Regio*

Deal Foodvalley. De brief wordt mede namens een viertal andere bewindslieden aangeboden, te weten de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. De regiodeal is een partnerschap tussen Rijk en regio.² De regiodeal is bedoeld als impuls voor de transitie naar een duurzaam en gezond voedselsysteem en de verbinding van excellent onderzoek en concrete (innovatieve) toepassingen in de praktijk, op het terrein van duurzame en circulaire landbouw en voeding en gezondheid.

Inhoud regio-deal

De Regio Deal Foodvalley is op drie sporen gericht:

- Versnelde transitie van de primaire sector.
D.m.v. testen en meten van emissie-reducerende maatregelen (o.a. fijnstof en ammoniak) op (boeren)bedrijven, betere benutting van regionale eiwitbronnen in veevoer, verbetering bodemkwaliteit en ontwikkeling van duurzame verdienmodellen.
- Gezonde voeding; van prille start tot oude dag.
Mensen stimuleren om gezonder en duurzamer voedsel te eten. Inwoners worden gestimuleerd in het maken van de juiste (voedsel)keuzes door een omgeving met een gezond en duurzaam voedselaanbod en door beschikbaarheid van de juiste kennis hierover.
- Versterking kennis- en innovatiecluster.
Verbetering van de toegang voor kennis-

² Regio Deal Foodvalley, *Versnelling van de transitie naar een duurzaam en gezond voedselsysteem*, Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 29697, nr. 68.

¹ Kamerstukken II 2018/19, 29697, nr. 68.

instellingen en bedrijven (mkb, corporates, start-ups en scale-ups) tot gedeelde onderzoeks- en proef faciliteiten, en strategische investeringen hierin.

Daarnaast krijgen kennisinstellingen en (mkb-)bedrijven beter toegang tot gedeelde onderzoeks- en proef faciliteiten en wordt het *World Food Center Experience* (in Ede) generaliseerd als platform voor dialoog, educatie, participatief onderzoek en beleving, en als aansprekende etalage voor het Nederlandse voedselbeleid van de toekomst.

De monitor

De transitie naar een gezond en duurzaam voedselsysteem is in de regio Foodvalley en aangrenzende en complementaire gebieden in de provincies Gelderland en Utrecht, maar ook (inter)nationaal, een belangrijk thema. Dit gebied leent zich er, mede vanwege de aanwezige sterke kennisbasis in de topsectoren *Agri & Food* en *Life Sciences & Health* en al bestaande samenwerking met (boeren) bedrijven en andere (zorg)instellingen, zeer goed voor om deze opgaven integraal aan te pakken.

De minister zegt toe de Kamer van ontwikkelingen op de hoogte te houden. Voor de goede orde: de afspraken in deze deal zijn uiteraard niet vrijblijvend, echter niet in rechte afdwingbaar.

D Duurzame productie

Verschenen

131

Duurzame cacao heeft basisnormen *NEN-nieuws 18 juli 2019*

Om het verbouwen van cacao te verduurzamen, het milieu te beschermen en de sociale omstandigheden en het levensonderhoud van de boeren te verbeteren, zijn breed gedragen afspraken nodig. Sinds kort is er een aantal nieuwe normen ontwikkeld die hiervoor de basisstandaard vormen.

In de afgelopen jaren is daarom op wereldwijd niveau gewerkt aan het vastleggen van eisen voor duurzame en traceerbare cacao. Deze eisen, die het productieproces, de sociale economische eisen en de herleidbaarheid van de herkomst van geproduceerde cacao betreffen, zijn vastgelegd in een nieuwe norm, NEN-ISO 34101:2019 Duurzame en traceerbare cacao, gepubliceerd door het Nederlands normalisatie-instituut NEN. De nieuwe norm is het resultaat van een breed vertegenwoordigde internationale samenwerking met experts uit meer dan vijftig verschillende landen. Vanuit Nederland zijn experts van het bedrijfsleven, belangenorganisaties, de overheid, de wetenschap, vakbonden en private standaardisatie-organisaties betrokken via de normcommissie Cacao van het NEN. Met name de grootste cacao producenten, Ghana en Ivoorkust, en de grootste cacao-importeur, Nederland, hebben een trekkende rol gehad bij de ontwikkeling van de norm, gestimuleerd door de Nederlandse overheid.

De norm bestaat uit vier onderdelen, die het accent leggen op verschillende aspecten van de productie van duurzame cacao:

1. De basis voor verbetering van de bedrijfsvoering van boerenbedrijven die cacao produceren.
2. Een definitie voor de eisen voor de economische, sociale en milieuaspecten van cacao productie.
3. Standaarden voor de herleidbaarheid van duurzaam geproduceerde cacao in de keten tot producenten, leveranciers en importeurs of distributeurs.
4. Een stappenplan gericht op instanties en instellingen, die beoordelen of de geproduceerde cacao voldoet aan de eisen van de norm. Het stappenplan moet de overgang naar duurzame cacao productie versoepelen, om geleidelijk tot een professionele boerenorganisatie te komen.

NOOT REDACTIE

Normontwikkeling kan een belangrijke bijdrage leveren aan het uniformeren van de veiligheidseisen van producten. Doordat de sector standaarden overeenkomt, kan

gemakkelijker geconcludeerd worden of een product veilig is. Zo is voor cacao een brede norm tot stand gekomen, waaraan een groot aantal partijen wereldwijd heeft meegewerkt, die ook de volledige breedte van het productieproces behelst en veel verder gaat dan de veiligheid voor de gezondheid alleen. Duurzaamheid, milieu, sociale omstandigheden en ook economische efficiëntie van een boerenbedrijf worden daarbij ook meegenomen. Een indrukwekkend resultaat voor een grondstof die in een groot aantal producten wordt gebruikt en toegepast.

E Etikettering

Verslag

132

Van cashewnoten via kaaskorst tot gehackt

ROW-deskundigenoverleg etikettering levensmiddelen

Het Deskundigenoverleg Etikettering Levensmiddelen (DEL) van het Regulier Overleg Warenwet (ROW) van 26 juni jl. kende een ruime vertegenwoordiging van zowel de overheid (VWS, LNV en NVWA), het bedrijfsleven (industrie en handel) alsook consumentenorganisatie en andere belanghebbenden. Ter bespreking een aantal voor ons zeer relevante onderwerpen.

Oude afspraken

In het (verre) verleden gemaakte afspraken met (voorlopers van) de NVWA worden tegen het licht gehouden om te bezien of ze nog werkbaar/wenselijk zijn, zie hieronder.

Allergenen

Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA heeft referentiewaarden vastgesteld. Hoewel 'het veld' de vastgestelde waarden erg laag vindt, lijkt dit in de praktijk weinig tot geen problemen te geven. Bij meldingen over allergenen gaat het in bijna alle gevallen (95%) om incorrecte etikettering. Een punt van zorg bij het bedrijfsleven is het feit dat er geen Europese

harmonisatie is voor de vaststelling van referentiewaarden en de wijze waarop men met versleping dan wel de vermelding “kan (allergeen) bevatten” dient om te gaan. Aan de orde komen zaken als ‘structurele versleping’ en ‘puntbesmetting’ en wat bedrijven kunnen doen om die te voorkomen. De (vertegenwoordiger van de) NVWA geeft aan dat als een fabrikant weet dat een allergeen altijd in een ingrediënt of grondstof zit dat bewust aan het product is toegevoegd, het allergeen een ingrediënt is geworden en dus als zodanig vermeld moet worden. Voor de handel en industrie levert dit een (nieuw) probleem op. Als bijvoorbeeld een bak cashewnoten in 80-95% van de gevallen sporen van pinda bevat, veroorzaakt het verwarring bij consumenten als ‘pinda’ als ingrediënt wordt genoemd. De Consumentenbond, gesteund door NVWA en industrie, zou graag zien dat bedrijven met verbeterplannen komen en die voorleggen aan de NVWA. Hoewel de Consumentenbond graag wil weten wat bedrijven doen om versleping en kruisbesmetting te voorkomen, is er geen behoefte aan een bedrijfsbezoek. Conclusie is dat dit onderwerp in een volgende vergadering opnieuw besproken wordt, nadat er nader overleg is geweest met de betrokken partijen.

Vermelden netto hoeveelheid

- Wikfels, lollystokjes en satéprikkers: bevestigd wordt dat deze niet mogen worden meegewogen bij de bepaling van het nettogewicht van een levensmiddel.
- Wax kaaskorst: in principe is kaaskorst eetbaar, wax wordt soms toegepast om verdere rijping te voorkomen (voornamelijk bij export). In Nederland zou dit dus geen probleem opleveren. Echter, de meningen lopen uiteen over wat nu wel/niet precies de (wax)kaaskorst is. VWS neemt dit mee in de besluitvorming.
- Niet-eetbare darm om worst: dit wordt onder de huidige wetgeving gezien als

onderdeel van het product.³ VWS en NVWA maken een voorstel voor vaststelling van het nettogewicht en niet-eetbare darm.

Etikettering vegetarische producten

Dit onderwerp leeft zowel nationaal (Tweede Kamervragen) als Europees (Europese Commissie). VWS heeft in algemene zin gemeld dat consumenten niet misleid mogen worden; nadere bestudering en meningsvorming wordt nu in gang gezet en men wil graag inbreng van het ROW. De vleeswarenindustrie sluit aan bij het Europese standpunt: als er vleesgerelateerde benaming wordt gebruikt in de productnaam moet die soort (echt) vlees er ook in zitten, anders is het misleiding. Aanpassing van productnamen (bijvoorbeeld ‘gehackt’) valt daar ook onder. Voor ‘vormen’ (zoals worst) is er wellicht nog wel ruimte. De vegetarische sector heeft de insteek dat als vergelijkbare vleesbenamingen worden gebruikt, het vegetarische alternatief beter vergeleken kan worden met het vlees dat het vervangt. De Consumentenbond geeft aan dat zij zelden een signaal ontvangen dat consumenten zich misleid voelen. VWS legt het onderwerp voor aan de minister en komt met een nadere duiding van de toegestane benamingen van vegetarische producten.

NVWA-webdossier Etikettering

Bureau *Lugt Food Law* heeft een ontwerp-webdossier Etikettering gemaakt voor de NVWA. Op 3 oktober a.s. zal dit dossier besproken worden in een apart ROW/DEL.

Evaluatie actieplan etikettering van levensmiddelen

Nieuwe acties gaan vooral over misleidende etikettering (onder andere het gebruik van ‘lokingrediënten’) en zullen met FNLI, CBL en Consumentenbond worden besproken. Uitkomsten komen in een volgend ROW/DEL aan de orde.

3 Cf. art.1, lid 2 Warenwetbesluit Vlees.

H Hygiëne



Jurisprudentie

133

Medewerkers pauzeren in een bedrijfsruimte...

Rechtbank Rotterdam 12 juli 2019⁴

De casus

In november 2017 voerde de NVWA een inspectie uit bij een slagerij. Zij trof een vervuilde productieruimte aan; de vloer, het aanrecht, de muur en zelfs de schoonmaakmop waren zwaar vervuild. In de vriezer was sprake van ijsvorming en de geiser in de productieruimte had geen omhulsel. Er was sprake van overtreding van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen in samenhang met artikel 4, tweede lid, en bijlage II, hoofdstuk I.1 van de Hygiëneverordening.⁵ De NVWA legde een boete op van € 1.050 omdat de bedrijfsruimten voor levensmiddelen niet schoon en niet goed onderhouden waren (besluit I). De NVWA verklaarde het bezwaar hiertegen niet-ontvankelijk, waartegen eiser beroep instelde. Later trok de NVWA besluit I in en verklaarde het bezwaar van eiser hiertegen ongegrond (besluit II).

Betoog eiser

Eiser voert aan dat hij ten onrechte niet is gehoord in bezwaar. De NVWA heeft voorts ten onrechte in het dictum van zowel besluit I als II niet vermeld dat het bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk respectievelijk kennelijk ongegrond is. Eiser twijfelt aan de integriteit van de inspecteur en de door de NVWA overlegde foto's zijn onduidelijk. Hij geeft ook aan dat het vreemd is dat het rapport van bevindingen een jaar na inspectie is opgesteld.

Ter zitting merkt hij nog op dat de geiser in een aparte ruimte hangt waar geen vlees wordt bewaard of verwerkt. Medewerkers

4 Zaaknr. ROT 18/3053, ECLI:NL:RBROT:2019:552.

5 Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne, *PbEU* L 139 van 30 april 2004, p. 1.

pauzeren daar alleen. Hij betoogt dat de ruimte waar de geiser hangt dus geen bedrijfsruimte is. Ook meldt hij dat de geiser in onderhoud was tijdens de NVWA-inspectie en de monteur net even naar de winkel was om een onderdeel voor de geiser te halen.

Overwegingen en uitspraak

Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van het CBB start de rechtbank met de overweging dat een bestuursorgaan in beginsel mag afgaan op de juistheid van de inhoud van een naar waarheid opgemaakt en ondertekend toezichtrapport en de daarin vermelde bevindingen.⁶ De NVWA mocht op grond van het rapport concluderen dat er sprake was van een overtreding van het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen in samenhang met de Hygiëneverordening. De rechtbank verwerpt het standpunt van eiser dat de ruimte waar de geiser hangt geen bedrijfsruimte is, omdat daarin geen vlees wordt bereid, bewaard of verwerkt. Zij verwijst daarbij naar de opbouw van de hoofdstukken I en II uit bijlage II van de Hygiëneverordening waaruit volgt dat alle ruimtes die zich in het levensmiddelenbedrijf bevinden zijn aan te merken als bedrijfsruimte, ongeacht of daarin levensmiddelen worden bereid, behandeld of verwerkt. De overige gronden van eiser zijn niet door eiser onderbouwd. De rechtbank ziet de overtreding daarmee als vaststaand.

Wat betreft het niet-horen verwijst de rechtbank eveneens naar vaste rechtspraak van het CBB; in deze zaak is sprake van een situatie waarin er op voorhand geen twijfel mogelijk was dat de bezwaren niet kunnen leiden tot een andersluidend oordeel. Over het dictum merkt de rechtbank nog op dat in de Algemene wet bestuursrecht niet staat dat in het dictum ook gemeld moet worden dat het bezwaar kennelijk ongegrond is. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

NOOT REDACTIE

Recht-toe-recht-aan uitspraak van de rechtbank. Geeft duidelijkheid over de definitie van bedrijfsruimte in de zin van de Hygiëneverordening. Alles moet schoon zijn, zelfs al zit 'alleen' het personeel daar te vergaderen...

H Hygiëne



Jurisprudentie

134

Vleesbewerking of vleesproduct, dat is (alweer en nog steeds) de vraag Rechtbank Rotterdam 30 juli 2019⁷

De casus

Zes levensmiddelenbedrijven hebben in mei-juni 2018 van de NVWA bestuurlijke boetes gekregen omdat zij vleeswaren in de handel brachten die verboden additieven (o.a. nitrietpekelzout, natriumnitriet en difosfaten) bevatten. Dit is in strijd met het bepaalde in het Warenwetbesluit additieven, aroma's en enzymen in levensmiddelen in verbinding met de Additievenverordening.⁸ Het ging om bedragen van € 525 en € 1050. De NVWA verklaarde de bezwaren daartegen ongegrond.

Verloop

Tijdens een *fact finding mission* van het *Food and Veterinary Office* (FVO) van de Europese Commissie bij de NVWA, in 2015, is vastgesteld dat er sprake is van verboden gebruik van levensmiddelenadditieven in vleesbereidingen. Daarop heeft de NVWA actie ondernomen. Dergelijke acties begonnen met overleg tussen NVWA en brancheverenigingen, waaruit al gauw bleek dat er verschil van inzicht bestond over *vleesbereiding* en *vleesproduct*. Wanneer is er sprake van het een en wanneer van het ander? Nadien heeft de NVWA aan de

branche laten weten hoe zij de (Europese) wetgeving interpreteert en dat zij zal handhaven bij overtredingen. Na deze acties heeft zij inspecties uitgevoerd bij onder andere de zes levensmiddelen hier in kwestie, overtredingen geconstateerd en daarvoor schriftelijke waarschuwingen gegeven. Bij herinspecties zijn dezelfde overtredingen geconstateerd waarvoor boetes opgelegd zijn.

Betooeg eiseressen

De levensmiddelenbedrijven betogen in beroep dat de vleeswaren die zij produceren niet vallen onder de definitie van 'vleesbewerking', maar gezien moeten worden als vleesproducten waar dergelijke additieven wél aan toe mogen worden gevoegd. Zij verwijzen daarbij naar de definities in de Hygiëneverordening en Bijlage I bij de verordening hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong.⁹ Daarnaast stellen zij dat de onderzoeken van de NVWA onzorgvuldig zijn geweest en dat het benodigde bewijs ontbreekt. Voorts was de NVWA volgens hen niet bevoegd om producten als vleesbereidingen te kwalificeren; zij zijn van mening dat die verantwoordelijkheid bij de levensmiddelenbedrijven ligt.

Overwegingen en uitspraak

De rechtbank gaat in haar beoordeling uitgebreid in op de definities vleesproduct en vleesbewerking. Zij wijst erop dat de definities duidelijk zijn en dat de NVWA daaraan een juiste uitleg heeft gegeven. De rechtbank is met de NVWA van oordeel dat uit de beschreven processen niet kan worden afgeleid dat er sprake is van vleesproducten. De rechtbank wijst erop dat processen alleen als 'verwerking' kunnen worden gekwalificeerd als deze voor elk betrokken vleeswaar heeft geleid tot een zodanige verandering van het vlees, dat op het snijvlak kan worden geconstateerd dat de kenmerken van vers vlees verdwenen

⁷ Zaaknr. ROT 18/3822, ROT 18/3830, ROT 18/4211, ROT 8/4212, ROT 18/4213, ROT 18/4549, ROT 18/4556, ECLI:NL:RBROT:2019:6056.

⁸ Verordening (EG) nr. 1333/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake levensmiddelenadditieven, *PbEU* L 354 van 31 december 2008, p. 16.

⁹ Zie voor de omschrijving en beoordeling hiervan: r.o. 12.2. t/m 12.6. De verordeningen in kwestie zijn: Vo. (EG) nr. 852/2004, *PbEU* L 139 van 30 april 2004, p. 1 en Vo. (EG) nr. 853/2004, *PbEU* L 139 van 30 april 2004, p. 55.

⁶ CBB 29 maart 2018, zaaknr. 17/192, ECLI:NL:CBB:2018:165.

zijn. Zij meldt ook dat de NVWA niet over een nacht ijs is gegaan. Zij is met de branche in gesprek geweest, heeft voorlichting gegeven én heeft eerst gewaarschuwd alvorens boetes op te leggen.

Gelet op de rapporten van bevindingen en het schriftelijke bewijs, staat naar oordeel van de rechtbank vast dat inderdaad additieven aan vleeswaren zijn toegevoegd. Zij merkt echter wel op dat de toezicht-houders aan de hand van een beschrijving van het bewerkingsproces hebben geconcludeerd dat slechts sprake kan zijn van vleesbereiding en geen - althans dat blijkt niet uit de stukken - organoleptisch onderzoek hebben gedaan om vast te stellen of er sprake is van een zodanige verandering, dat op het snijvlak de kenmerken van vers vlees al dan niet verloren zijn gegaan en er dus sprake is van verwerking. Daar bestond naar het oordeel van de rechtbank wel aanleiding toe, nu de levensmiddelenbedrijven uitgebreid hebben onderbouwd dat de wijze van behandeling van het vlees wel degelijk tot een vleesproduct leidt.

Het standpunt van de NVWA dat op voorhand al kon worden aangenomen dat de wijze van behandeling van het vlees onvoldoende was om dit te kwalificeren als verwerking wijst de rechtbank van de hand. Daarvoor bieden de aanwezige stukken onvoldoende grond. De rechtbank verklaart de beroepen dan ook gegrond, omdat sprake is van onvoldoende toereikend bewijs voor de overtredingen.

NOOT REDACTIE

Een uitspraak die duidelijkheid geeft over een langlopende discussie tussen de NVWA en de branche. Voor zowel de NVWA als de levensmiddelenbedrijven is er echter wel aanleiding geweest om in hoger beroep te gaan tegen deze uitspraak. We zijn benieuwd naar het oordeel van het CBb. Dat zal echter nog wel even duren. In de tussentijd lijken we gewoon van filet americain en ossenworst te kunnen blijven genieten.

O Overige onderwerpen

Kamerstukken

135

Neemt blockchain de rol van het recht over?

Onderzoeksrapport Blockchain en het recht¹⁰

Inleiding

Het *Tilburg Institute for Law and Technology* (TILT) heeft in opdracht van het *Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum* (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid een verkennend onderzoek verricht naar de sociale, juridische en ethische gevolgen van blockchains en hoe de overheid zich hiertoe zou kunnen/moeten verhouden. Dit heeft geleid tot het onderzoeksrapport *Blockchain en het recht*. Op 28 augustus jl. heeft minister Dekker van Rechtsbescherming het onderzoeksrapport naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarbij heeft hij aangegeven ernaar te streven zijn beleidsreactie voor het einde van 2019 naar de Kamer te sturen.¹¹

Samenvatting

In de publiciteit worden aan blockchains en *smart contracts* vele innovatieve eigenschappen toegeschreven. Blockchain zou het mogelijk maken dat partijen die elkaar niet kennen en niet vertrouwen, toch veilig met elkaar handel kunnen drijven. Vele traditionele intermediairs, zogenaamde *trusted third parties*, zouden overbodig worden. Blockchain zou leiden tot efficiëntiewinst en kostenbesparing omdat velerlei functies geautomatiseerd kunnen worden. Blockchain zou nieuwe samenwerkingsvormen mogelijk maken en blockchain zou het internet van waarde zijn. Het rapport nuanceert dit echter en is zeer kritisch. Zo constateren de onderzoekers allereerst dat blockchain een ingewikkelde techniek is en dat er veel misverstanden en onduidelijkheden bestaan over wat de techniek nu

precies is en wat ze wel en niet kan. Dit wordt versterkt doordat er verschillende blockchains bestaan waarvan de eigenschappen nogal uiteen (kunnen) lopen. In de kern zijn blockchains databanken die op meerdere plaatsen door evenzovele beheerders worden bijgehouden.

De belangrijkste bijzondere eigenschappen van blockchain in de ogen van de onderzoekers zijn:

- Onveranderlijkheid. Gegevens die eenmaal in een blockchain zijn opgeslagen, kunnen niet aangepast worden of uit de blockchain verwijderd worden. Dat is echter vooral een eigenschap van blockchains waarin coördinatie gebaseerd is op een systeem van cryptoeconomische prikkels.
- Blindheid. Blockchains zijn in beginsel blind, waardoor er geen garantie is dat gegevens die in een blockchain worden opgenomen correct zijn.
- Redundantie. De gegevens worden op meerdere servers onder beheer van meerdere beheerders opgeslagen. Dat kan bescherming geven tegen bijvoorbeeld natuurrampen of cyberaanvallen. Het maakt echter ook coördinatie binnen het netwerk moeilijk. Coördinatie in al die gevallen die niet door het protocol zijn voorzien, is lastig.
- Transparantie. Blockchains zijn in technische zin transparant. Aan de ene kant is het voor veel toepassingen niet zo handig dat iedereen alles kan zien, omdat er dan weer maatregelen getroffen moeten worden om data aan het zicht van de buitenwereld te onttrekken. Aan de andere kant kan de beschikbaarheid van zeer veel gedetailleerde data de begrijpelijkheid van data ondermijnen.

Op een aantal blockchains is het mogelijk *smart contracts* te plaatsen. Een smart contract is in wezen een uitvoerbare code. Een smart contract hoeft geen overeenkomst in juridische zin op te leveren. De onderzoekers wijzen erop dat de naamgeving van smart contracts enigszins misleidend is. Eenmaal op een blockchain geplaatst kan

10 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/08/28/tk-bijlage-blockchain-en-het-recht-def>

11 *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 VI nr. R.

een smart contract niet gewijzigd of verwijderd worden. De code wordt in beginsel uitgevoerd door de beheerders van de blockchain, zonder dat degene die het smart contract op de blockchain heeft geplaatst daarop nog invloed heeft.

De onderzoekers wijzen erop dat smart contracts ook nadelen en risico's kennen. Ze eisen meestal betaling vooraf, wat tot renteverlies en valutarisico's leidt. Zij kunnen de gewone regels van het contractenrecht maar in beperkte mate uitvoeren; dat kan betekenen dat bescherming die een partij rechtens heeft (zoals bij overmacht) niet geëffectueerd kan worden. Ze zijn niet te begrijpen of controleren zonder specialistische kennis. Het inhuren van zulke kennis is kostbaar, terwijl het riskant is om erop te vertrouwen dat het contract doet wat de ontwikkelaar zegt. Smart contracts wijken daarnaast af van de gewone manier waarop mensen een contract opvatten: als een onderdeel van een intermenselijke relatie, die niet tot in detail vooraf regelt hoe er met verschillende omstandigheden moet worden omgegaan. Naar het oordeel van onderzoekers lijken smart contracts met name bij overeenkomsten met anonieme partijen in het buitenland, of als onderdeel van een grotere gewone overeenkomst (waarbij het smart contract wordt gebruikt als uitvoering van een deel van die overeenkomst), voordelen te kunnen bieden. De onderzoekers benadrukken tevens dat, gegeven het brede toepassingsgebied van blockchains, mensenrechten en morele waarden, zoals privacy en gegevensbescherming, onder druk kunnen komen te staan. Het is namelijk moeilijk vast te stellen wie verantwoordelijk is voor de adequate verwerking van persoonsgegevens onder de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).¹² Een ander heikel punt onder de AVG is het wissen van persoonsgegevens,

bijvoorbeeld in het kader van dataminimalisatie en het recht op vergetelheid. Naar het oordeel van de onderzoekers kan blockchain bovendien impliciet tot ondermijning van rechtsnormen leiden. De blockchain/smart contracts kanaliseren gedrag en de toepasselijke rechtsnorm verdwijnt uit zicht. De code gaat in de gedachten van de betrokkenen de rol overnemen van het recht.

Concluderend kan gezegd worden dat dit rapport zeer kritisch is over blockchains. Dat neemt niet weg dat waar blockchain kansen biedt, deze ook aangegrepen moeten worden, aldus de onderzoekers. Blockchain blijkt evenwel niet het middel tegen alle kwalen te zijn. Het is belangrijk bij het overwegen van nieuwe blockchainprojecten om eerst een goede probleemanalyse te maken en nauwkeurig te bezien of een blockchain wel een oplossing biedt voor de geïdentificeerde problemen. Het kader dat de onderzoekers (in hoofdstuk 5) schetsen biedt volgens hen een eerste handvat om juridische randvoorwaarden in kaart te brengen en er zo een maatschappelijk verantwoorde innovatie van te maken. Er blijven vragen; mocht er zich een ongewenste situatie voordoen, tegen wie kan dan worden gehandhaafd? Zijn daar oplossingen voor beschikbaar?

NOOT REDACTIE

Het rapport geeft duidelijk weer dat blockchain niet *per se* de oplossing is en dat er ook de nodige kritische kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Het laatste woord is er dus nog niet over gezegd. Blockchain blijft daarmee vol in de aandacht staan.

R Reclamecode

Verschenen

136

#Ad Herken de reclame op internet RCC-campagne op 27 augustus 2019 gestart¹³

Onlangs heeft de *Stichting Reclame Code* (SRC) een nieuwe campagne gelanceerd: *#Ad Herken de reclame op internet*. Met deze campagne wordt aandacht gevraagd voor het belang van transparantie met betrekking tot reclame op social media. De campagne richt zich op adverteerders, makers/influencers en de mediaconsument. De SRC spoort specifiek influencers aan om open te zijn over het feit of ze al dan niet betaald zijn voor het noemen van een merk in bijvoorbeeld een vlog of post. De website www.reclamecode.nl geeft ook een handige tool waarbij kan worden bekeken of er sprake is van influencermarketing en hoe die in woord en/of beeld herkenbaar gemaakt moet worden.

De campagne sluit aan bij de in mei van dit jaar geactualiseerde versie van de Reclamecode Social Media uit 2014. Deze versie heeft een nieuwe naam: *Reclamecode Social Media & Influencermarketing*¹⁴ en bevat een aantal nieuwe bepalingen in de toelichtingen. Zo zijn er handige voorbeelden opgenomen voor influencers en bedrijven die met influencers samenwerken, over hoe zij op een transparante manier reclame kunnen maken.

De kern van de Reclamecode Social Media & Influencer Marketing is: wees op social media transparant over de relatie tussen influencers en adverteerders indien er sprake is van een relevante relatie. Hiervan is sprake indien de influencer een product of merk bespreekt of toont waaraan een bepaald voordeel gebonden is. Dit kan zowel een vergoeding in geld als in natura (bijvoorbeeld een gratis product) zijn. De code geldt voor alle social

¹² Verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, *PbEU* L 119 van 4 mei 2016, p. 1.

¹³ www.reclamecode.nl/news/campagne-ad-roept-influencers-op-open-te-zijn-over-reclame/

¹⁴ Te raadplegen op www.reclamecode.nl/nrc/reclamecode-social-media-rsm/

media-kanalen, of het nu om YouTube, Instagram, Facebook of Twitter gaat; de consument moet snel en eenvoudig kunnen begrijpen dat het om reclame gaat.

NOOT REDACTIE

Basisregel in het reclamerecht is transparantie: adverteerders én influencers mogen niet misleiden over de vraag of er betaald is (met geld of een gratis product) voor een lovende post op social media.

De al bestaande regels zijn in de aangepaste versie van de RSM verder toegelicht met voorbeelden.

De voorlichtingscampagne van de Stichting Reclame Code om influencers en adverteerders op hun verantwoordelijkheid te wijzen, is een heel goede zaak. Het is te verwachten dat het in de toekomst niet bij de huidige regels blijft. In de Verenigde Staten en in de UK zijn de voorschriften voor influencermarketing al een stuk strenger. Zo mag de vermelding #ad niet worden ondergesneeuwd in een overvloed aan andere hashtags. Nog even en die strengere regels gaan ook gelden in Nederland. Uiteindelijk gaat het erom of de consument begrijpt dat de post is geplaatst met medewerking van de adverteerder.

T Toezicht en controle

Kamerstukken

137

Hoe nu verder met de NVWA? (2)

Brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 12 juli 2019 aan de Tweede Kamer¹⁵

Reeds eerder hebben wij aandacht besteed aan het *Derde Advies van Bureau ICT-toetsing (BIT) over het programma Procesvernieuwing, Informatie & ICT van de NVWA*¹⁶ en het besluit van minister Schouten (LNV) om te stoppen met de ontwikkeling en implementatie van INSPECT. De minister heeft de Tweede Kamer recent een update over de gezette stappen gegeven.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 33835, nr. 127.

¹⁶ WW 2019/5, nr. 91, p. 18.

Zij heeft besloten tot een herbezinningsperiode lopende van april jl. tot en met december as. Deze herbezinning is breder dan alleen de ICT, omdat ook gekeken gaat worden naar de oorzaken die tot stopzetting geleid hebben. De volgende punten krijgen aandacht: de verbinding tussen beleid/hoofdkantoor NVWA en de uitvoeringspraktijk van de inspecteur, erkenning van veranderbaarheid en ingesloten patronen, en vergroting van de operationele slagkracht. Dit zal uiteindelijk leiden tot een aanpak voor de realisering van de NVWA 2020-doelen. Ook wordt gekeken naar de communicatie over wat de samenleving mag verwachten van het NVWA-toezicht. Voor de goed orde en ieders begrip: de NVWA kan geen risicovrije samenleving garanderen.

De herbezinning werkt langs drie sporen: technologisch, organisatorisch en strategisch. Daarbij dient optimaal gebruikgemaakt te worden van de kennis, kunde en ervaring in en van de NVWA zelf. In het technologische spoor zullen vragen beantwoord worden als: "Zijn bestaande systemen toekomstbestendig?" en "Is het financieel haalbaar om INSPECT in beheer te houden?"

In het organisatorische spoor wordt gekeken naar de organisatorische knelpunten en de noodzakelijke aanpassingen in de structuur, werkprocessen, houding en gedrag. En in het strategische spoor wordt gekeken naar het takenpakket van de NVWA in relatie tot haar middelen, met oog voor focus en meerjarige stabiliteit.

Om dit alles voortvarend aan te pakken is *Peter Hennephof* als tijdelijk lid die de herbezinning gaat regisseren aan de directieraad van de NVWA toegevoegd. Daarnaast wordt een tijdelijke externe commissie met deskundigen op de domeinen ICT, verandermanagement en toezicht ingericht die de directieraad zal adviseren.

In het najaar zal de minister de Tweede Kamer nader informeren. Alle reden om hierop te gelegener tijd terug te komen.

T Toezicht en controle

Kamervragen

138

De NVWA in en aan de (vernieuwings-) slag

Beantwoording vragen over BIT-advies, vierde voortgangsrapportage NVWA¹⁷ en ADR-rapporten NVWA^{18, 19}

Naar aanleiding van het uitgebrachte BIT-advies, de vierde voortgangsrapportage en de (Auditdienst Rijk) ADR-rapporten zijn nogal wat Kamervragen gesteld. De minister van LNV beantwoordt ze bij brief van 2 juli 2009. De beantwoording is onderverdeeld in de vragen die zien op het ADR-rapporten, en de vragen ten aanzien van het BIT-rapport en de vierde voortgangsrapportage NVWA tezamen.

ADR

Over het ADR-rapport zijn 29 vragen gesteld. Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat er nog een vervolgonderzoek gaat plaatsvinden om de openstaande vragen, ontstaan na de ADR-rapporten, te beantwoorden. Dit vervolgonderzoek zal een beter beeld geven over de mate van efficiëntie van de NVWA en bevat zo mogelijk een benchmark op de componenten als de bedrijfsprocessen en overhead. Het onderzoek wordt niet door de ADR uitgevoerd. In het najaar van 2019 worden de onderzoeksresultaten verwacht. Wel geeft de minister aan alle vijftien aanbevelingen van de ADR over te nemen en de voortgang van de implementatie te monitoren.

Voor een antwoord over vragen naar de prijzen van de NVWA verwijst de minister naar het onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC) uit 2016. Dit betrof een internationaal vergelijkend onderzoek naar de tarieven van toezichthouders in een aantal omringende landen.²⁰

¹⁷ Kamerstukken II 2018/19, 33835, nr. 117.

¹⁸ Idem, nr. 118.

¹⁹ Brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2019, kenmerk BPZ/19146084.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 33835, nr. 48.

De minister geeft aan dat de NVWA sinds 1 juni jl. haar laboratoriumwerkzaamheden op gebied van voeder- en voedselveiligheid buiten de organisatie heeft geplaatst in een nieuw instituut genaamd *Wageningen Food Safety Research* (WFSR). Ook licht zij toe dat de NVWA in 2018 vier klanttevredenheids-onderzoeken heeft uitgevoerd, die mogelijk in 2019 worden herhaald en aangevuld met vier nieuwe klanttevredenheids-onderzoeken.

BIT

Over het BIT-rapport en de vierde voortgangsrapportage zijn 57 vragen gesteld. In de beantwoording licht de minister nogmaals het proces van de eerdere BIT-toetsen toe. Zij geeft aan dat de NVWA stap voor stap aan het veranderen is; werkprocessen worden gemoderniseerd en geüniformeerd, nieuwe informatieproducten ontwikkeld, nieuwe handhavingmethoden toegepast en contacten met de buitenwereld uitgebouwd. Voorbeelden van het laatste zijn de afspraken met de grote Nederlandse digitale platforms zoals Markplaats en Bol.com.

Daarnaast wordt de informatiepositie van de NVWA verbeterd door meer databronnen te ontsluiten, waardoor sneller kan worden gereageerd op ontwikkelingen in de omgeving. De NVWA is tevens druk met doorvoering van verbeteringen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Sorgdrager.

Wat betreft de afhandeling van signalen en meldingen worden meldingen geconcentreerd en geregistreerd, is er een wegings-overleg ingesteld en zijn er afwegingskaders doorontwikkeld.

Ook heeft de NVWA inmiddels zeven private kwaliteitssystemen beoordeeld en geaccepteerd, waarvan vier in de sector industriële productie van levensmiddelen en drie in sector productie van diervoeders. Momenteel zijn er vijf systemen in behandeling. De vragen over het BIT-rapport kunnen nog niet ten volle beantwoord worden vanwege de nog lopende herbezinningsfase.

Al met al een hoop vragen die beantwoord zijn. Het wachten is nu op het vervolgonder-

zoek en de uitkomsten van de herbezinningsfase. Ook dit wordt vervolgd.

V Voedsel fraude



Jurisprudentie

139

Het rund werd weer eens paard

*Rechtbank Amsterdam 28 juni 2019*²¹

De casus

De Rechtbank Amsterdam heeft recent vonnis gewezen in drie strafzaken die te maken hebben met het 'paardenvleesschandaal'. Dit schandaal is in 2013 aan het licht gekomen doordat de NVWA monsters heeft genomen van partijen vlees (alle als rundvlees geëtiketteerd) bij verdachten.

Uit de resultaten van de monsternamen bleek dat van rundvlees evenwel geen sprake was: 29 monsters bevatten uitsluitend paardenvlees en een monster bevatte zowel paarden- als rundvlees.

Verdachten registreerden het binnengekomen paardenvlees als rundvlees in hun administratie. Dit paardenvlees werd vervolgens geëtiketteerd als rundvlees, of werd hiermee gemengd. Aan deze partijen vlees werd het registratienummer van rundvlees toegekend. Op die manier was het niet herkenbaar dat er paardenvlees in de partij vlees aanwezig was. Het paardenvlees was daardoor niet langer traceerbaar.

In alle stadia van de productie, verwerking en distributie moeten levens- en diervoeder-middelen traceerbaar zijn. Deze traceringsverplichting is vastgelegd in de Algemene Levensmiddelenverordening (art. 18).²² Op het moment dat de herkomst, traceerbaarheid en identificatie niet aangetoond kunnen worden, kan niet langer met

zekerheid worden vastgesteld of het vlees aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet. Dat levert een inherent risico voor de volks- en diergezondheid op. In deze zaak heeft het Openbaar Ministerie strafvervolgning ingesteld tegen drie verdachten (twee natuurlijke personen en een rechtspersoon). Hun is ten laste gelegd dat zij actief bijgedragen hebben aan dit paardenvleesschandaal. De betrokkenheid van verdachten bestond uit het opmaken en gebruiken van valse facturen en etikettering van paardenvlees als rundvlees. Kortom, valsheid in geschrifte die leidde tot een dier- en volksgezondheidsrisico.

Oordeel rechter

De rechtbank acht de ten laste gelegde feiten bewezen. Verdachten hebben bewust activiteiten ontplooid (valsheid in geschrifte, verkoop van paardenvlees geëtiketteerd als rundvlees) om de zaak op lichten voor eigen financieel gewin. De verkoopprijs van rundvlees ligt hoger dan paardenvlees. Door het paardenvlees als rundvlees te verkopen hebben verdachten het oogmerk gehad om daar financieel voordeel van te verkrijgen. Het risico voor de diergezondheid hebben zij willens en wetens op de koop toe genomen. Ook het vertrouwen tussen handelspartners is volgens de rechtbank geschaad. Een kopende partij moet er vanuit kunnen gaan dat rundvlees ook daadwerkelijk rundvlees is. Bij de bepaling van de strafmaat heeft de rechtbank in deze zaak rekening gehouden met de overschrijding van de redelijke termijn. In het strafrecht geldt een redelijke termijn van twee jaar voor strafvervolgning. Deze termijn gaat in vanaf het moment dat een verdachte in redelijkheid de verwachting kan ontlenen dat tegen hem strafvervolgning kan worden ingezet door het Openbaar Ministerie.

In deze zaken is de redelijke termijn met een half jaar overschreden. Een effectieve (onvoorwaardelijke) celstraf acht de rechtbank dan ook niet meer opportuun. Geheel zonder straf blijven de verdachten echter niet: de rechtbank legt verdachten een taakstraf op van 60 en 120 uur. De rechtspersoon krijgt een boete van € 5000.

²¹ Zaaknr. 13/994019-16, ECLI:NL:RBAMS:2019:4543; zaaknr. 13/994038-16, ECLI:NL:RBAMS:2019:4544; zaaknr. 13/994018-16, ECLI:NL:RBAMS:2019:4545.

²² 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* van 1 februari 2002, p. 1.

NOOT REDACTIE

Alleen de fijnproevers onder de dieren (of de menselijke soort) zullen het verschil proeven tussen paarden- en rundvlees. Maar voedsel-fraude, of dit nu menselijke of dierconsumptie betreft, is een ernstig vergrijp.

Een oud, populair en veel geciteerd gezegde luidt: *“There are only nine meals between mankind and anarchy”* (Alfred Henry Lewis, 1906). Een tekenend gezegde waarom zoveel waarde aan volks- en diergezondheid wordt gegeven.

Om volks- en diergezondheidsredenen is het van eminent belang te weten welke de herkomst van een dier is. De aard en herkomst van het vlees dienen te allen tijde en volledig traceerbaar te zijn. Door hiermee te frauderen kunnen volks- en diergezondheid niet gegarandeerd worden. Het effect is dat het vertrouwen in de voedselketen aangestast wordt.

Het is daarom zeer toe te juichen dat het Openbaar Ministerie strafvervolging inzet tegen dit soort praktijken. Daarmee voorkom je allicht niet dat voedsel-fraude nooit meer zal plaatsvinden, maar er gaat hopelijk wel een afschrikwekkende werking van uit voor degenen die op dit soort verwerpelijke ideeën komen. Het leidt hopelijk ook tot (herstel van) vertrouwen in de voedselketen.

V Voedselinformatie** Jurisprudentie**

140

Land van oorsprong is enkel land van oogst**Hof van Justitie EU 4 september 2019²³****Feiten**

De *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV*, verzoeker in het hoofdgeding (Zentrale), is een Duitse vereniging ter bestrijding van

oneerlijke handelspraktijken. Zentrale verwijt *Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH* (Prime Champ) dat zij gekweekte champignons met de vermelding ‘Oorsprong: Duitsland’ produceert en in de handel brengt. Het productieproces van de champignons verloopt in verschillende stappen. Samengevat komt het erop neer dat de productiecycclus voorafgaand aan de oogst in België en/of Nederland plaatsvindt. De champignons bevinden zich slechts voor de oogst in Duitsland, nadat de teeltkasten naar Duitsland zijn vervoerd. Volgens Zentrale is de oorsprongsvermelding van de paddenstoelen ‘Oorsprong: Duitsland’ zonder aanvullende toelichting dan ook misleidend. De vordering van Zentrale om Prime Champ op straffe van dwangmaatregelen te veroordelen om niet langer gekweekte champignons met de vermelding ‘Oorsprong: Duitsland’ aan te bieden en/of in de handel te brengen, is door het Landgericht (rechter in eerste aanleg, Duitsland) afgewezen. Nadat de vordering in hoger beroep is verworpen, heeft Zentrale beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesgerichtshof.

Volgens dat hof blijkt uit het onderzoek dat het land van oorsprong van de champignons Duitsland is. Het vraagt zich echter af wat het verband is tussen de verschillende – op het gebied van douane, landbouw en consumentenbescherming vastgestelde – Unierechtelijke instrumenten inzake het land van oorsprong van groenten en fruit die vers aan de consumenten worden verkocht. Het hof wenst te vernemen of de bijzondere etiketteringsvoorschriften, zoals die in Verordening (EG) nr. 543/2011²⁴, voorrang hebben boven de voorschriften van de Voedselinformatieverordening²⁵. Het Bundesgerichtshof vraagt zich af of een producent kan voorkomen dat hem een verbod wordt opgelegd wegens het misleidende karakter van de vermelding van

het land van oorsprong, door deze vermelding aan te vullen met een verwijzing naar de productiefasen die in andere lidstaten hebben plaatsgevonden. Het hof heeft de behandeling van de zaak dan ook geschorst en het Europese Hof prejudiciële vragen gesteld.

Oordeel Hof

Artikel 113 bis, lid 1 van de Integrale GMO-Verordening²⁶ bepaalt – kort samengevat – dat producten van de sector groenten en fruit die vers aan de consument worden verkocht, alleen in de handel worden gebracht als het land van oorsprong is vermeld. Artikel 76, lid 1 van de GMO-verordening²⁷ bepaalt dat producten in de sectoren groenten en fruit die bestemd zijn om vers aan de consument te worden verkocht, slechts worden afgezet indien het land van oorsprong is aangeduid. Deze verordeningen bevatten geen definitie van het ‘land van oorsprong’. Het Hof oordeelt dat voor de vaststelling van het begrip ‘land van oorsprong’ dat in de aangehaalde artikelen wordt genoemd, moet worden uitgegaan van de verordeningen inzake douane voor de bepaling van de niet-prefereentiële oorsprong van goederen.²⁸ Artikel 23 van het communautair douanewetboek bepaalt (i) dat ‘van oorsprong uit een land’ goederen betreft die geheel en al in dat land zijn verkregen en (ii) dat onder ‘goederen die geheel en al in een land zijn verkregen’ wordt verstaan: (a) in dat land gewonnen minerale producten; (b) aldaar geogoste producten van het plantenrijk [...].

23 Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 4 september 2019, Zaak C-686/17, C:2019:659 (*Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*).

24 *PbEU* L 157 van 15 juni 2011, p. 1.

25 Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (...), *PbEU* L 304 van 22 november 2011, p. 18.

26 Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten, *PbEU* L 299 van 16 november 2007, p. 1.

27 Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten (...), *PbEU* L 347 van 20 december 2013, p. 671.

28 Te weten art. 23 e.v. van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek en artikel 60 van Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.

Artikel 24 van het communautair douanewetboek bepaalt vervolgens: "Goederen bij welke vervaardiging twee of meer landen betrokken zijn geweest, zijn van oorsprong uit het land waar, in een daartoe ingerichte onderneming, de laatste ingrijpende en economisch verantwoorde verwerking of bewerking heeft plaatsgevonden die hetzij tot de fabricage van een nieuw product heeft geleid, hetzij een belangrijk fabricage-stadium vertegenwoordigt."

Het communautair douanewetboek is vervangen door het Douanewetboek van de Unie²⁹. Het Hof oordeelde verder dat artikel 23 van het communautair douanewetboek en artikel 60 van het douanewetboek van de Unie moeten worden uitgelegd dat het land van oorsprong van de gekweekte champignons het land is waar deze worden geoogst, ook al vinden wezenlijke productiefasen plaats in andere lidstaten van de Unie en zijn die champignons pas drie dagen of minder vóór de eerste oogst overgebracht naar het grondgebied waar zij worden geoogst.

In artikel 2 van de Etiketteringsrichtlijn³⁰ en artikel 7 van de Voedselinformatieverordening staat dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn, met name niet ten aanzien van de oorsprong of herkomst. Het Hof oordeelt dat deze algemene verboden op misleiding van de consument, voor wat betreft verse groenten en fruit, niet van toepassing zijn op de door artikel 113 bis, lid 1 van de Integrale GMO-Verordening voorgeschreven vermelding van het land van oorsprong. Tot slot oordeelt het Hof dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat er geen verplichting mag worden

opgelegd om de door artikel 113 bis, lid 1 van dezelfde verordening en artikel 76, lid 1 van de GMO-verordening voorgeschreven vermelding van het land van oorsprong aan te vullen met informatieve toevoegingen teneinde verboden misleiding van de consument tegen te gaan.

NOOT REDACTIE

Met inachtneming van de uitleg van het Hof, is het nu aan het Bundesgerichtshof om uitspraak te doen in de hoofdzaak. Gelet op de antwoorden van het Hof achten wij de kans groot dat de vorderingen van Zentrale alsnog zullen worden afgewezen. Het oordeel van het Hof geeft producenten van groente en fruit in ieder geval duidelijke handvatten hoe het land van oorsprong moet worden vastgesteld. Het gaat daarbij om het land van oogsten, ongeacht waar het is geproduceerd. In het geval van de Prime Champ-zaak voelt dat toch wat dubbel aan. De consument zal bij een vermelding van 'land van oorsprong: Duitsland' waarschijnlijk toch denken dat het volledige teelt-/productieproces heeft plaatsgevonden in Duitsland en niet alleen de oogst.

V Voedselinformatie



RCC-jurisprudentie

141

Inspanningsverplichting voor reclame via affiliatenetwerk

College van Beroep 6 augustus 2019 – dossiernr. 2019/00179 – CVB – bevestiging aanbeveling (met wijziging van gronden) (= aanbeveling)

De bestreden reclame-uitingen

Deze zaak gaat over reclame voor het voedingssupplement *Premium Kurkuma Extract*.³¹

De bestreden uitingen worden onder 'de klacht' nader gespecificeerd.

De klacht

De klacht van de *Keuringsraad* kan als volgt samengevat worden.

De reclame voor het voedingssupplement *Premium Kurkuma Extract* is in strijd met de wet als bedoeld in artikel 2 van de Nederlandse Reclame Code (NRC). Het product moet door de wijze van aanprijzen en presenteren, waarbij gebruik wordt gemaakt van medische claims of toespelingen daarop, worden beschouwd als een geneesmiddel in de zin van artikel 1, lid 1, sub b van de Geneesmiddelenwet. Omdat voor *Premium Kurkuma Extract* geen handelsvergunning is verleend, zijn de reclame-uitingen voor dit product in strijd met artikel 84 Geneesmiddelenwet.

Verder zijn de uitingen misleidend en om die reden in strijd met artikel 7 jo. artikel 8.2 onder a en b NRC. Door de onjuiste, onduidelijke of dubbelzinnige informatie over de aard en de voornaamste kenmerken van het product wordt de gemiddelde consument gebracht tot het nemen van een besluit over een transactie dat hij anders niet had genomen.

Ten slotte acht de Keuringsraad de uitingen in strijd met artikel 5.2 van de Code Aanprijzing Gezondheidsproducten (CAG), op grond waarvan reclame voor gezondheidsproducten waarin sprake is van aanprijzing met een geneeskundige inhoud of toespeling daarop, niet is toegestaan.

De Keuringsraad wijst op de volgende zinsneden in de aanprijzing van *Premium Kurkuma Extract*.

Op de betreffende webpagina:

"Premium Kurkuma Extract helpt de pijn verzachten bij reuma en artritis of ouderdomsgerelateerde gewrichtsklachten."

"(...) eigenschappen die de mensen helpen met gewrichtsklachten."

"Het resultaat van de vele testen en onderzoeken heeft bewezen dat het uitzaaiing van kanker tegengaat en Alzheimer te vertraagt."

"De vele onderzoeken hebben uitgewezen dat het een ontstekingsremming heeft op de werking van curcumine."

"Het perfecte product voor mensen die lijden aan reuma en artritis of veel last heb-

29 Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (herschikking), *PbEU* L 269 van 10 oktober 2013, p. 1.
30 Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 maart 2000 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgeving der lidstaten inzake de etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede inzake de daarvoor gemaakte reclame. Richtlijn 2000/13 is vervangen door Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de versterking van voedselinformatie aan consumenten, (...), *PbEG* L 109 van 6 mei 2000, p. 29.

31 Website 1: <https://gratis247.nl/premium-kurkuma-extract-afvallen/>
Website 2: <https://health-source.eu/artikel/nl/geneeskraft-van-kurkuma/>

ben van gewrichtsklachten. Het supplement curcumine helpt om deze symptomen te bestrijden en waar mogelijk te genezen.”
 “verlichten van gewrichtspijn” / “helpt bij het verlichten en voorkomen van gewrichtspijn bij artritispatiënten”
 “Het verlaagt het niveau van twee enzymen in het lichaam die de ontsteking doen ontstaan.”
 “Het risico van hartaandoeningen verlaagt.”
 “De cognitieve functie geeft een lager risico op hersenziekten.”
 “(...) chronische ziekten worden bestreden.”
 “Verlicht angst en stress” / “Bestrijdt chronische pijnklachten” / “Behandeling van depressie.”

Op de andere webpagina:

“Deze nieuwe veilige en volledig natuurlijke ‘Artritis Behandeling’ (...)”
 “pijnen” / “pijn in mijn gewrichten”
 “(...) kon ik zien dat mijn ontsteking aanzienlijk was afgenomen.”
 “Mijn hersenen functioneerden scherper!”
 “(...) dat mijn gewrichten niet meer gezwollen waren (...)”
 “Geen pijn (...), mijn zwelling is afgenomen (...)”
 “Niet alleen helpt het bij het verlichten van artritis en gewrichtspijn, (...)”
 “Een krachtige natuurlijke ontstekingsremmende stof.”
 “Immuunsysteem verdediging.”
 “Leiden tot verschillende verbeteringen die uw risico op hartaandoeningen moeten verlagen.”
 “Lager risico op hersenziekten.”
 “Helpt artritispatiënten zeer goed te reageren met hun pijn.”
 “Veroudering uitstellen en leeftijdsgebonden chronische ziekten helpen bestrijden.”

Het verweer

Namens *eVitale*, de producent, wordt aangevoerd dat de twee in de klacht genoemde websites geen eigendom van *eVitale* zijn en dat hij ook geen enkele controle over deze websites heeft. *eVitale* heeft de betreffende websites geen opdracht of toestemming gegeven om advertenties te plaatsen. De eigenaar van de websites, *Bizway B.V.*, heeft

de link naar de producten van *eVitale* misbruikt. *eVitale* heeft meerdere keren door middel van het verzenden van een bericht via het contactformulier van de websites geprobeerd om de advertenties te laten verwijderen, maar de websites hebben niet op deze e-mails gereageerd en de advertenties zijn niet verwijderd. De Keuringsraad is hiervan op de hoogte gesteld. *eVitale* meent dat de Keuringsraad de klacht moet richten tot de eigenaar van de websites en dat de tegen *eVitale* gerichte klacht moet worden afgewezen.

De repliek

De Keuringsraad heeft op 3 januari 2019 een e-mail van *eVitale* ontvangen, waarin *eVitale* meedeelt zich te beraden “op een sommatie of het treffen van juridische maatregelen tegen de websites” indien de bestreden uitingen niet verwijderd werden. Op herhaalde verzoeken van de Keuringsraad om op de hoogte gesteld te worden van de stand van zaken, heeft *eVitale* niet gereageerd, waarna de Keuringsraad deze klacht heeft ingediend. De Keuringsraad betwist dat *eVitale* geen controle over de genoemde websites heeft. Voor website 2 geldt dat via verschillende links (om het product te kopen) wordt doorgelinkt naar een reserveringsformulier op de website van Online Shopping 247. Bij het openen van het ‘Privacybeleid’ op deze site staat onderaan: “*eVitale B.V.* behoudt zich het recht voor (...)”. Er is dus wel degelijk een connectie tussen de bestreden website c.q. uiting en *eVitale*. De Keuringsraad heeft een dergelijke directe link bij de website 1 niet kunnen vinden. Wel is het zo dat men door te klikken op ‘webwinkel’ terechtkomt op een website van CBD Premium Extract en *eVitale* een product met dezelfde naam in haar assortiment heeft.

Het oordeel van de Commissie

- De klacht gaat over de aanprijzing van Premium Kurkuma Extract op de twee websites. Niet is in geschil dat dit product een voedingssupplement is. Naar het oordeel van de Commissie moet Premium Kurkuma Extract echter

door de wijze van aanprijzing worden beschouwd als geneesmiddel in de zin van artikel 1, lid 1, sub b van de Geneesmiddelenwet. Met de onder ‘de klacht’ aangehaalde zinsneden wordt Premium Kurkuma Extract immers gepresenteerd als een product dat geschikt is om ziekte, gebrek of pijn te genezen of te voorkomen. Zo wordt Premium Kurkuma Extract aangeprezen, kort samengevat, als product dat reuma, artritis en ouderdomsgerelateerde gewrichtsklachten verlicht, behandelt en voorkomt, ontstekingen remt en voorkomt, uitzaaiing van kanker tegengaat, Alzheimer vertraagt, het risico op hartaandoeningen en hersenziekten verlaagt, chronische ziekten en pijnklachten bestrijdt, en het immuunsysteem verdedigt.

Op basis van artikel 84, lid 1 Geneesmiddelenwet is reclame voor een geneesmiddel waarvoor geen handelsvergunning is verleend, verboden. Nu voor Premium Kurkuma Extract geen handelsvergunning is verleend, zijn de uitingen op de websites *health-source.eu* en *gratis247.nl* waarin dit product wordt aangeprezen, niet in overeenstemming met de Geneesmiddelenwet en daardoor in strijd met de wet in de zin van artikel 2 NRC.

- Omdat de aanprijzing van het voedings-supplement Premium Kurkuma Extract gepaard gaat met (toespelingen op) een geneeskundige inhoud, zijn de uitingen bovendien in strijd met artikel 5.2 CAG, waarin is bepaald dat reclame met een dergelijke inhoud voor gezondheidsproducten niet mag.
- Nu de bestreden uitingen reeds om bovengenoemde redenen niet zijn toegestaan, komt de Commissie niet meer toe aan de vraag of de uitingen tevens wegens onjuiste, onduidelijke of dubbelzinnige informatie misleidend zijn.

Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord of *eVitale* voor de hiervoor geconstateerde overtredingen van de NRC

en de CAG verantwoordelijk kan worden gehouden. eVitale stelt zich op het standpunt dat dit niet het geval is, omdat zij naar haar zeggen geen enkele controle over de twee betreffende websites heeft. De Commissie overweegt als volgt:

- De Keuringsraad heeft onweersproken gesteld dat in de uiting op website 2 enkele malen een link voorkomt met de tekst "Premium Kurkuma Extract+TM" of "Probeer zonder risico", die doorlinkt naar een 'reserveringsformulier' (bestelformulier) op de website van Online Shopping 247. In het privacy-beleid van Online Shopping 247 wordt aan het eind vermeld: "eVitale B.V. behoudt zich het recht voor om (...) de privacy statement te wijzigen." De Commissie heeft (ambtshalve) geconstateerd dat het voor Online Shopping 247 vermelde postbusadres en KvK-nummer gelijk zijn aan die van eVitale. Zodoende acht de Commissie voldoende aannemelijk geworden dat er een direct verband bestaat tussen eVitale en de uiting op de webpagina 2. Het verweer van eVitale dat deze bestreden uiting niet aan haar kan worden toegeschreven, treft daarom geen doel.
- Door de Keuringsraad is erkend dat een dergelijk direct verband tussen eVitale en de website gratis.nl niet is gebleken. De Keuringsraad acht eVitale niettemin verantwoordelijk voor de uiting op gratis.nl, omdat eVitale een product in haar assortiment heeft met dezelfde naam als de website van CBD Premium Extract, waarop je via de webshop van gratis247.nl terecht komt. Dit acht de Commissie echter onvoldoende om betrokkenheid van eVitale bij de bestreden uiting te kunnen vaststellen. Dit geldt te meer nu uit de door de Keuringsraad genoemde link naar de website van eVitale blijkt dat de naam van het product van eVitale niet exact hetzelfde is – namelijk Premium CBD – en het product een ander etiket heeft dan het op de website van CBD Premium Extract afgebeelde product. Voor zover een verband met de bestreden uiting

kan worden vastgesteld, lijkt dit met *Premium CBD B.V.* te zijn. De klacht is echter niet tegen dit bedrijf gericht.

De beslissing van de Reclame Code Commissie

De Commissie acht de reclame-uitingen in strijd met het bepaalde in artikel 2 NRC en artikel 5.2 CAG en houdt eVitale verantwoordelijk voor de uiting op website 2. Zij beveelt eVitale aan om niet meer op een dergelijke wijze reclame te maken. Voor zover de klacht de website 1 betreft, wordt de klacht afgewezen.

De grieven

Ten onrechte heeft de Commissie geoordeeld dat eVitale verantwoordelijk is voor de blog op website 2. De Commissie baseert haar oordeel op de omstandigheid dat in de blog wordt gelinkt naar een webpagina van eVitale.³² Deze pagina is bedoeld voor affiliates van het door eVitale ingeschakelde affilatenetwerk. De Commissie miskent dat eVitale niet de link naar deze checkoutpagina heeft geplaatst. De affiliates die zijn aangesloten bij het affilatenetwerk waarvan eVitale gebruikmaakt, kunnen op door hen gemaakte webpagina's naar de checkoutpagina linken. De eigenaar van website 1 waarop de bestreden claims staan, heeft zonder toestemming van eVitale een link gemaakt naar de checkoutpagina. eVitale kan de link niet verwijderen nu deze op de website van een ander staat. eVitale heeft ook niet kunnen achterhalen wie de eigenaar van de website is en heeft daarmee geen contact kunnen krijgen. eVitale heeft geen sales of leads afkomstig van de website geaccepteerd. eVitale kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor de uiting waar het in deze zaak om gaat.

Het antwoord in appel

De Keuringsraad handhaaft haar klacht, ook nu eVitale heeft gesteld dat zij gebruikmaakt van een affilatenetwerk. De Keuringsraad gaat ervan uit dat de eigenaar van website 1 bij dit netwerk is aangesloten. Op deze

website wordt minimaal 25 keer naar de checkoutpagina gelinkt. De Keuringsraad noemt uitspraken van de Commissie en het College, waarin is geoordeeld dat degene die voor zijn reclameactiviteiten gebruikmaakt van affiliates verantwoordelijk is voor ontoelaatbare reclame-uitingen van deze derden.

Het oordeel van het College

- De Commissie heeft, in beroep onbestreden, geoordeeld dat de claims over Premium Kurkuma Extract op website 2 in strijd zijn met artikel 2 NRC en artikel 5.2 CAG. Het geschil in beroep blijft beperkt tot de vraag of eVitale hiervoor verantwoordelijk is.
- Niet in geschil is dat eVitale het supplement Premium Kurkuma Extract op de markt brengt en dat zij in verband daarmee gebruikmaakt van een (niet nader door haar genoemd) affilatenetwerk. Zij heeft ten behoeve van dit affilatenetwerk een aparte webpagina gemaakt waarnaar de bij het netwerk aangesloten affiliates in hun uitingen kunnen linken. Deze pagina is bedoeld voor de bestelling. In de bestreden uiting wordt herhaaldelijk naar de checkoutpagina gelinkt. eVitale stelt dat dit zonder haar toestemming is gebeurd door de eigenaar van de website waarom het in deze procedure gaat. Het College kan deze stelling niet plaatsen. Nu het tegendeel niet is gesteld of gebleken, moet het immers ervoor worden gehouden dat deze derde deel uitmaakt van het door eVitale ingeschakelde affilatenetwerk. De uiting prijst onmiskenbaar het product Premium Kurkuma Extract aan met de bedoeling de consument naar de door eVitale beschikbaar gestelde checkoutpagina te geleiden, met het doel daar een bestelling voor dit product te plaatsen. Naar valt aan te nemen gebeurt dit met het oog op een door eVitale aan de affiliate te betalen vergoeding wegens leads respectievelijk sales. Op grond van het voorgaande gaat het College er vanuit dat de uiting afkomstig is van een

32 checkout.onlineshopping247.eu/afrekenen

affiliate die behoort tot het door eVitale ingeschakelde affilietenetwerk.

- Het aan een affiliate overlaten van het maken van reclame ontslaat eVitale niet van haar verplichtingen uit hoofde van de NRC, inclusief de bijzondere reclamecodes. eVitale wordt geacht zich bewust te zijn van het risico dat met affiliate-marketing wordt genomen.³³ Zij had daarom alle maatregelen dienen te nemen die redelijkerwijze mogelijk zijn om ervoor te zorgen dat voor haar reclame wordt gemaakt op een wijze die in overeenstemming is met de NRC. Vergelijkbare uitgangspunten gelden overigens in de rechtspraak.³⁴ Dat eVitale, naar zij stelt, tevergeefs heeft geprobeerd contact te krijgen met de eigenaar van de website, kan haar niet vrijpleiten. Dit komt voor haar risico, nu zij blijkbaar heeft nagelaten vooraf te bepalen op welke wijze de affiliates reclame mogen maken, waarbij zij toezicht had kunnen uitoefenen op de te plaatsen uitingen en zo nodig had kunnen ingrijpen. Nu eVitale kennelijk in onvoldoende mate controle en toezicht op de affiliate heeft uitgeoefend waardoor reclame is gemaakt op een wijze die in strijd is met artikel 2 NRC en artikel 5.2 CAG, is zij (mede) verantwoordelijk voor dit handelen.
- Het College komt derhalve tot hetzelfde oordeel als de Commissie, zij het op iets andere gronden. In beroep is immers duidelijk geworden dat de bestreden uiting van een affiliate afkomstig is en dat eVitale voor het handelen van die affiliate verantwoordelijk is. Nu er geen sprake is van nieuwe gronden waarover eVitale zich nog niet heeft kunnen uitlaten (de Keuringsraad heeft in beroep slechts gewezen op de consequenties van de eigen stelling van eVitale dat zij gebruik heeft gemaakt van een affilietenetwerk), bestaat geen

aanleiding om eVitale nog op het verweer van de Keuringsraad te laten reageren.

De beslissing van het College van Beroep

Het College bevestigt de beslissing van de Commissie dat de reclame in strijd is met artikel 2 NRC en artikel 5.2 CAG, met enige wijziging van gronden.

NOOT REDACTIE

De Keuringsraad KOAG/KAG is ten strijde getrokken tegen verboden medische claims op websites voor een kurkuma-extract. Deze zaak behandelt een interessante en principiële vraag of een adverteerder aansprakelijk kan worden gehouden voor adverteren via een affilietenetwerk.

In dit geval gaat het om adverteerder eVitale. Die heeft er bewust voor gekozen om gebruik te maken van een affilietenetwerk om zijn voedingssupplement Premium Kurkuma Extract op de markt brengen. Op eVitale rust de verplichting om conform de Nederlandse Reclame Code (NRC) en de bijzondere reclamecodes te handelen. Het door affiliates reclame laten maken ontslaat eVitale niet van deze verplichting. Hij had moeten weten dat op hem een inspanningsverplichting rust om op voorhand duidelijke instructies te geven aan de affiliates over de wijze waarop reclame gemaakt mag worden. En dat niet alleen; het is bovendien zijn taak om toezicht te houden op de uitvoering hiervan. In dit specifieke geval maakte de affiliate op zijn eigen website – met een link naar de website van eVitale – verschillende verboden medische claims voor het voedingssupplement. Omdat eVitale gebruikmaakt van het affilietenetwerk is hij verantwoordelijk voor de uitingen van de affiliate die in strijd zijn met de Geneesmiddelenwet, NRC en Code Aanprijzing Gezondheidsproducten (CAG).

Een vergelijkbare inspanningsverplichting is onder meer opgenomen in de Reclamecode Social Media & Influencer Marketing (RSM) 2019. Op grond van de RSM zijn bedrijven verantwoordelijk voor de uitingen op sociale media van de influencers waarmee zij een samenwerking hebben.

Het is voor de bedrijven die gebruikmaken van influencermarketing, en ook voor adverteerders die gebruikmaken van een affilietenetwerk, daarom belangrijk om voorafgaand duidelijk aan te geven welke wetgeving en zelfregulerende regels van toepassing zijn. Een informatieplicht dus. Maar dat niet alleen. Ook nadat de uiting is gepubliceerd, moet toezicht worden gehouden op de influencer of affiliate om te controleren of er daadwerkelijk conform de wet- en regelgeving is gehandeld. En dat moet een echte inspanning zijn: controleren, rappelleren, en een influencer/affiliate die de regels overtreedt niet meer inschakelen. Verschillen achter het excuus “ik ben niet verantwoordelijk” gaat niet op.

V Voedselinformatie



RCC-jurisprudentie

142

Tussen borst en fles

College van Beroep RCC 3 september 2019, dossiernr. 2019/00261/A – CVB – bevestiging afwijzing (= afwijzing)

De klacht en de reclame-uiting

Klaagster vindt dat een televisiereclame voor opvolgmelk moeders ontmoedigt borstvoeding te geven na zes maanden vanwege de vanzelfsprekendheid waarmee wordt gesteld dat dan overgegaan wordt op flesvoeding. Dat is niet toegelaten. De Wereld Gezondheidsorganisatie WHO adviseert om twee jaar borstvoeding te geven, waarvan zes maanden volledig. Het gaat om een reclame voor een nieuwe variant Nutrilon opvolgmelk,³⁵ *Pro Nutra Advance*. De uiting bevat meerdere keren de passage: “Nieuwe ervaringen, nieuwe Nutrilon Opvolgmelk”. Intussen is een pak Pro Nutra Advance te zien en onderin het beeld te lezen: “Borstvoeding is de beste voeding. Nutrilon Opvolgmelk bevat, zoals alle opvolgzuigelingenmelk, de vitamines A, C en D. Deze vitamines ondersteunen het immuunsysteem”.

33 Vgl. RCC 5 februari 2009, dossier 2008/01039 (speelzolder) en RCC 1 november 2013, dossier 2013/00441 (AD).

34 Vgl. Rb Amsterdam 29 juni 2016, zaak C/13/594392 / HA ZA 15-880, ECLI:NL:RBAMS:2016:4550.

35 Opvolgzuigelingenvoeding is bedoeld voor baby's vanaf zes maanden tot een jaar oud.

Vervolgens wordt ook gezegd: “Voor de overgang van borst- naar flesvoeding, ontdek de nieuwe Nutrilon Prefea Opvolgmelk.”

De uiting eindigt met een vraag en een advies: “Wil je Nutrilon gebruiken? Overleg dan met je consultatiebureau of arts.”

Het verweer

De klacht betreft een televisiereclame van *Nutrilon Prefea Opvolgmelk* van Nutricia. Deze uiting is getoetst aan de Gedragscode Reclame Zuigelingenvoeding en is voorzien van toelating KOAG nr. 379-0319-0954, waarvan de betreffende brief en bijlage worden overgelegd. Nutricia verwijst naar de KOAG/KAG.

Informatie van de Keuringsraad KOAG/KAG

De bestreden uiting valt onder de competentie van de Keuringsraad KOAG/KAG. De uiting is getoetst aan de Reclamecode Zuigelingenvoeding en voorzien van een toelatingsnummer. De reclame voldoet aan de wettelijke vereisten. Voor opvolgzuigelingenvoeding (flesvoeding vanaf zes maanden) mag reclame worden gemaakt. Artikel 5.2 van de Reclamecode Zuigelingenvoeding stelt dat reclame voor opvolgzuigelingenvoeding de consument niet mag weerhouden of ontmoedigen borstvoeding te geven. De zinsnede “voor de overgang van borst naar flesvoeding” in de context van opvolgmelk doet dit niet; er wordt hoogstens een bepaalde, zich mogelijk voordoende periode geschetst. Daarmee is zeker geen sprake van weerhouden of ontmoedigen, temeer daar duidelijk in de uiting is vermeld dat borstvoeding de beste voeding is.

Het oordeel van de Commissie

De klacht komt erop neer dat er – naar de mening van klaagster ten onrechte – wordt gesuggereerd dat het gebruikelijk is om op een bepaald moment, en wel eerder dan twee jaar na de bevalling, over te gaan van borstvoeding naar flesvoeding en dat aldus het geven van borstvoeding wordt ontmoedigd. De bestreden uiting heeft betrekking op Nutrilon Opvolgmelk. Opvolgzuigelingenvoeding wordt in de Reclamecode

Zuigelingenvoeding gedefinieerd als: “Voedingsmiddelen die speciaal zijn bedoeld om als voeding voor zuigelingen te worden gebruikt wanneer passende aanvullende voeding wordt gegeven en die het belangrijkste vloeibare bestanddeel vormen van de steeds gevarieerder wordende voeding van deze zuigelingen” (art. 2 onder c), waarbij opvolgmelk omschreven wordt als: “Opvolgzuigelingenvoeding die volledig uit koemelk- of geitenmelkeiwit is vervaardigd” (art. 2 onder d).

Dat er reclame voor opvolg zuigelingenvoeding mag worden gemaakt, is geen punt van discussie. Dat is toegelaten. Klaagster vindt echter dat de boodschap in de uiting de consument ervan weerhoudt dan wel ontmoedigt om borstvoeding te geven. En dat is niet toegestaan. De Commissie meent dat er van strijd met de Reclamecode Zuigelingenvoeding geen sprake is. Het feit dat er wordt gewezen op “de overgang van borst- naar flesvoeding”, betekent niet dat die overgang noodzakelijk is. Sterker nog, in de uiting wordt duidelijk gesteld dat borstvoeding de beste voeding is. De Commissie wijst de klacht af.

De grieven in beroep

Appellante vindt dat de woorden “voor de overgang van” het overgaan naar flesvoeding als een feit presenteren. Dit insinueert dat borstvoeding tijdelijk is. In de uiting had moeten staan “voor de mogelijke overgang”. De uiting ontmoedigt het geven van borstvoeding vanaf zes maanden na de geboorte doordat de consument door de woorden ‘voor de overgang van’ zal menen dat men dan overstapt op flesvoeding, los van noodzaak of mogelijkheid.

Het oordeel van het College

Het College vat eerst de kern van het geschil samen: weerhoudt de uiting de consument ervan om borstvoeding te geven omdat de woorden “voor de overgang van borstvoeding naar flesvoeding” suggereren dat men na zes maanden altijd overgaat op flesvoeding?

Het College oordeelt als volgt. Nutricia attendeert met de woorden “Voor de overgang van borstvoeding naar flesvoeding” op de mogelijkheid het aangeprezen product te kopen indien men, om wat voor reden ook, stopt met borstvoeding. Dit is onmiskenbaar de boodschap van de uiting. Het ligt volgens het College niet voor de hand dat de gemiddelde consument daarbij de enkele, zonder enige nadruk en vrij snel uitgesproken mededeling “Voor de overgang van borstvoeding naar flesvoeding” zo zal opvatten dat men na zes maanden altijd geacht wordt te stoppen met borstvoeding. De uiting geeft geen aanleiding voor deze specifieke, vérstrekkende uitleg. Daarom kan ook niet gezegd of beweerd worden dat de uiting de consument ervan weerhoudt borstvoeding te geven of dat deze dit ontmoedigt. Het College wijst erop dat er duidelijk op wordt gewezen dat borstvoeding de beste voeding is. Het College bevestigt de bestreden beslissing.

NOOT REDACTIE

Opnieuw wordt bevestigd hoe nauw het luistert om reclame te maken voor zuigelingenvoeding, zelfs als het overduidelijk is dat het gaat om uitingen voor baby's ouder dan zes maanden en zelfs als dat punt op zichzelf niet ter discussie wordt gesteld. Elk woordje wordt op een weegschaal gelegd en kan aanleiding zijn voor een klacht dat het geven van borstvoeding wordt ontmoedigd. Zelfs bij een onderbouwde, afwijzende RCC-uitspraak wordt nog aanleiding gevonden om bezwaar te maken tegen een onderdeel van de beslissing. Noch de RCC, noch het CvB laten zich echter verleiden om buiten de grenzen te gaan van de Code waaraan wordt getoetst. Dat moet toch een geruststelling voor de adverteerder zijn.

V Voedselinformatie

RCC-jurisprudentie

143

De tedere Milka-koe misleidt niet

College van Beroep RCC 3 september 2019 – dossiernr. 2019/00392 – CVB – aanbeveling (gedeeltelijk) bevestigd (= aanbeveling (gedeeltelijk))

De bestreden reclame-uitingen

Het betreft de televisiecommercial voor *Milka-melkchocolade*. In een animatiefilmpje is een kleine vrachtwagen van Milka te zien die door een berglandschap rijdt. Op een Alpenweide ‘turft’ een boer zijn koeien, noemt ze bij hun naam en aait sommige. Vervolgens is te zien dat een vrouw per fiets twee melkbussen vanaf de boerderij naar de Milka-fabriek brengt. De beelden worden begeleid door de voice-over die zegt: “Alle melk in Milka-chocolade komt van boerderijen met hooguit 60 koeien. Wij houden het graag klein. Want tedere melkchocolade begint bij teder geproduceerde melk.”

De klacht

De bewering dat de melk in Milka komt van boerderijen met maximaal 60 koeien kan door de consument niet worden gecontroleerd, omdat adverteerder nergens vermeldt hoe de melkproductie voor Milka precies geregeld is. Klaagster betwijfelt de juistheid van het genoemde aantal van maximaal 60 koeien, omdat Milka een groot merk is dat actief is in meer dan 40 landen. In Nederland heeft een melkveehouder (volgens cijfers van het CBS) gemiddeld ongeveer 100 koeien. Bovendien moet een melkkoe elk jaar een kalfje krijgen om de melkproductie op gang te brengen en hoog te houden. Deze kalfjes tellen niet mee bij het aantal van 60, hoewel zij een fundamenteel onderdeel zijn van de productie. Door het aantal kalfjes niet te noemen, wordt essentiële informatie verzwegen die de keuze van de consument om Milka-chocolade te kopen kan beïnvloeden. Verder betwist klaagster dat sprake is van ‘teder geproduceerde melk’. Zelfs op de

meest kleinschalige melkveehouderijen komt dierenleed voor, omdat moederkoe en kalf van elkaar gescheiden worden, wat angst en stress oplevert. Voor de melkproductie wordt het uiterste van melkkoeien gevraagd en zowel koe als kalf belanden in het slachthuis, waar (blijkens rapporten van de NVWA) regelmatig dingen gruwelijk mis gaan, aldus klaagster. Het is misleidend dat de productie van Milka, waarbij dierenleed voorkomt, ‘teder’ genoemd wordt. Als de consument zou weten hoe ‘onteder’ de melkproductie in werkelijkheid is, zou dit zijn keuze om melkchocolade van Milka te kopen waarschijnlijk veranderen, aldus klaagster.

Het verweer

Ter onderbouwing van de bewering dat alle melk in Milka-melkchocolade afkomstig is van boerderijen met maximaal 60 koeien, verwijst adverteerder naar de overgelegde ‘officiële verklaring’ van haar belangrijkste leverancier van rauwe Alpenmelk. Hierin staat dat de gemiddelde veestapel van de Alpenmelk-boeren die de rauwe melk aanleveren, bestaat uit 63 koeien. Ook wordt vermeld dat 100% van de rauwe Alpenmelk afkomstig is uit een straal van honderd kilometer rond de fabriek van de producent. Kalveren worden om veiligheidsredenen gescheiden gehouden van de koeien, in een omgeving waarin rekening moet worden gehouden met hun welzijnsbehoeften en die is ontworpen om ze te beschermen tegen fysiek en thermisch ongemak, angst en leed en waar ze hun natuurlijk gedrag moeten kunnen vertonen. De koeien die de rauwe Alpenmelk produceren, worden volgens goede landbouwpraktijken verzorgd op kleinschalige boerderijen. De koeien kunnen grazen op groene weiden in de frisse buitenlucht en krijgen regelmatig een borstelmassage. Adverteerder legt enkele foto’s van de leefomstandigheden van het melkvee over. De boerderijen worden veelal gerund door families met een passie voor dieren, die teder voor hun kudde zorgen en vaak elke koe bij naam kennen. Daarom wordt in de commercial Milka als ‘teder’ in elke dimensie benadrukt: van de selectie van de ingrediënten, van wie deze

worden gekocht en hoe de chocolade wordt geproduceerd tot de manier waarop de chocolade smelt in de mond. De dierenwelzijnsbenadering van adverteerder is onder meer openbaar beschikbaar.³⁶ De commercial is niet misleidend, aldus adverteerder.

Het oordeel van de Commissie

1. Klaagster acht de televisiecommercial voor Milka-melkchocolade in de eerste plaats misleidend, omdat zij de juistheid van de mededeling: “Alle melk in Milka chocolade komt van boerderijen met hooguit 60 koeien” betwist. Het ligt op de weg van adverteerder om tegenover de gemotiveerde betwisting door klaagster de juistheid van het genoemde absolute aantal van ‘hooguit 60 koeien’ aannemelijk te maken. Daarin is adverteerder niet geslaagd. Immers, volgens de verklaring die adverteerder in dit verband heeft overgelegd, bestaat de veestapel van de boeren die de rauwe Alpenmelk voor Milka aanleveren uit ‘gemiddeld 63 koeien’. Dit betekent dus dat Milka de melk voor haar chocolade ook betreft van boerderijen met meer dan 60 koeien.
2. Zodoende gaat de commercial door de mededeling: “Alle melk in Milka-chocolade komt van boerderijen met hooguit 60 koeien” gepaard met onjuiste informatie. Omdat de gemiddelde consument door de onjuiste informatie over de in de uiting benadrukte maximale omvang van de bedrijven waarvan de melk voor Milka-chocolade afkomstig is, ertoe kan worden gebracht een besluit over een transactie (de aankoop van Milka-chocolade) te nemen dat hij anders niet had genomen, is de commercial op dit punt misleidend en daardoor oneerlijk.
3. Verder maakt klaagster bezwaar tegen de commercial, omdat volgens haar door het dierenleed dat op alle melkveebedrijven voorkomt niet gesproken kan worden van ‘teder geproduceerde melk’. Deze klacht kan niet slagen. De zinsnede: “teder geproduceerde melk” bevat

36 www.mondelezinternational.com

weliswaar een zekere verwijzing naar de leefomstandigheden van de koeien, maar bevat niet de absolute claim ten aanzien van dierenwelzijn die klaagster daarin leest. Hoewel 'teder' geen voor de hand liggende aanduiding is voor een productiewijze, blijkt uit de commercial voldoende dat adverteerder met 'tedere melkproductie' doelt op een kleinschaliger productie op bedrijven, waar aandacht is voor en belang wordt gehecht aan de leefomstandigheden van het melkvee. Adverteerder heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat van een dergelijke productiewijze daadwerkelijk sprake is. Op grond hiervan, en met inachtneming van een zekere mate van overdrijving die in reclame is toegestaan, acht de Commissie het gebruik van het woord 'teder' voor de productiewijze van de melk voor Milka-chocolade niet misleidend.

De beslissing van de Reclame Code Commissie

De Commissie achtte de reclame-uiting in strijd met het bepaalde in artikel 7 NRC. In zoverre beveelt zij adverteerder aan om niet meer op een dergelijke wijze reclame te maken. Voor het overige wijst de Commissie de klacht af.

De grieven

Grief 1

De Commissie heeft appellante gelijk gegeven op het punt dat *Mondelēz*, de producent, niet kan aantonen dat zij alleen melk gebruikt van melkveehouders met hooguit 60 koeien. De Commissie heeft daarbij echter geen woord gewijd aan de aantallen kalfjes.

Grief 2

Verder heeft de Commissie ten onrechte het woord 'teder' geoorloofd geacht. Dit is een serieus bedoelde claim waarmee *Mondelēz* zegt dat voor haar chocolade geen dierenleed is veroorzaakt. De gemiddelde consument, die zich in toenemende mate zorgen maakt over dierenwelzijn, zal door het woord 'teder' (liefdevol) ten onrechte verwachten

dat melk produceren voor de koeien een fijne beleving is. Melkkoeien moeten echter elk jaar een kalf baren. Volgens de berekeningen van klaagster gaat het bij de boerderijen waarvan *Mondelēz* melk afneemt om minstens 50.000 kalfjes op jaarbasis. Dit is voor de consument essentiële informatie nu hij dit niet weet en in de uiting wordt gesproken over het aantal koeien op een melkveehouderij. De kleinschaligheid en de vijf 'vrijheden' voor dieren die *Mondelēz* nastreeft leiden niet automatisch tot breed dierenwelzijn. Dit waarborgt evenmin dat er sprake is van 'tedere' melkproductie. Appellante verwijst in dit kader naar de beslissingen in dossier 2017/00900 (*Auping*) en dossier 2018/00666 (*Timberland*). Kleinschaligheid voorkomt niet dat kalfjes bijproducten zijn die, evenals de koeien, worden geslacht met als resultaat dierenleed.

Het antwoord in appel

Mondelēz stelt dat appellante niet ontvankelijk is in het gedeelte van het beroep dat betrekking heeft op het aantal koeien, nu zij in zoverre al in het gelijk is gesteld door de Commissie. Verder meent *Mondelēz* dat de uitspraak van de RCC bevestigd moet worden.

Het oordeel van het College

1. De Commissie heeft de klacht met betrekking tot het in de televisiecommercial genoemde aantal koeien gegrond geacht. Zij heeft dit oordeel gebaseerd op het feit dat het in werkelijkheid om een gemiddelde van 63 koeien per boerderij gaat in plaats van 'hooguit 60 koeien'. De Commissie is daarbij niet ingegaan op de stelling van appellante dat de kalfjes die worden geboren (jaarlijks één per melkkoe) bij dit aantal dienen te worden opgeteld. *Grief 1* komt hiertegen op. *Mondelēz* stelt dat appellante geen belang heeft bij deze grief en dat zij in zoverre niet ontvankelijk is in het beroep, aangezien de Commissie de televisiecommercial al misleidend heeft geacht omdat daarin een onjuist aantal melkkoeien wordt genoemd. Appellante stelt evenwel belang te hebben bij het beroep, omdat

zij wil weten of de kalfjes dienen te worden opgeteld bij het in de televisiecommercial genoemde aantal koeien.

2. Het College constateert dat appellante de klacht dat in de televisiecommercial een onjuist aantal wordt genoemd, uitdrukkelijk mede heeft gebaseerd op het aantal kalfjes per boerderij, in deze zin dat deze behoren te worden opgeteld bij het aantal koeien per boerderij, dan wel dat de gemiddelde consument over de kalfjes dient te worden geïnformeerd. Over dit aspect heeft de Commissie niet geoordeeld. In het midden kan blijven of appellante belang heeft dit punt in hoger beroep opnieuw aan de orde te stellen. Ook als daarvan uit wordt gegaan leidt dit niet tot het slagen van de klacht. In de televisiecommercial wordt met koeien onmiskenbaar het aantal melkkoeien bedoeld, te weten de dieren die de melk voor de Milka-chocolade produceren. Het is daarom logisch dat de kalfjes niet zijn meegeteld. Dat de kalfjes bij het in de uiting genoemde aantal koeien buiten beschouwing zijn gebleven, is om dezelfde reden geen essentiële informatie die in de uiting dient te worden verstrekt. *Grief 1* faalt derhalve.
3. *Grief 2* gaat over het oordeel van de Commissie met betrekking tot de woorden 'teder geproduceerde melk'. De gemiddelde consument zal deze woorden in de context van de gehele uiting opvatten, namelijk dat de melk die *Mondelēz* verwerkt in relatief kleinschalige melkveehouderijen is geproduceerd waarbij aandacht is voor, en belang wordt gehecht aan de leefomstandigheden van de melkkoeien. *Mondelēz* heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat de wijze waarop de door haar verwerkte melk is geproduceerd hiermee in overeenstemming is. Op grond van hetgeen zij stelt, kan immers worden gesproken van relatief kleinschalige melkproductie waarbij de boeren letten op het welzijn van de melkkoeien, waartoe zij ook verplicht zijn op grond van de door *Mondelēz* opgelegde eisen.

Dat het in verband met de melkproductie noodzakelijk is op enig moment koe en kalf te scheiden en deze te slachten, zal door sommige consumenten als een negatief aspect van de melkveehouderij worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat Mondelēz mag stellen dat zij zich op andere aspecten onderscheidt, te weten door kleinschalige melkproductie met zorg voor het welzijn van de melkkoeien, zoals in de televisiecommercial op onmiskenbaar geromantiseerde wijze is uitgebeeld. Ook grief 2 kan daarom niet slagen.

De beslissing van het College van Beroep

Het College bevestigt de bestreden beslissing voor zover in beroep aan de orde.

NOOT REDACTIE

Milka schetst in haar televisiecommercial een geromantiseerd beeld van de melkveehouderijen die de alpenmelk leveren waarvan zij chocolade maakt. Het beeld van paars gevlekte koeien die tevreden in de werkelijkheid en zij vraagt Milka de woorden 'teder geproduceerde melk' te onderbouwen. De Commissie en het College oordelen terecht dat 'teder geproduceerde melk' niet moet worden opgevat als een absolute claim ten aanzien van dierenwelzijn. De woorden zullen door de gemiddelde consument in de context van de gehele uiting worden opgevat: relatief kleinschalig, met aandacht voor de leefomstandigheden. Nu de RCC en het CvB deze uitleg aan het woord 'teder' geven, en omdat Mondelēz dat hard heeft kunnen maken, is de klacht ongegrond.

De omstandigheid dat kalveren van hun moeder worden gescheiden – hetgeen noodzakelijk is voor de melkproductie – en dat zij geslacht zullen worden, zal door sommige consumenten als negatief ervaren worden. Dit maakt de televisiecommercial, waarin een rooskleurig beeld van de melkproductie wordt geschetst, echter nog niet misleidend.

Enige mate van overdrijving, 'romantiseren', in reclame is toegestaan, ook (of zelfs) als

het gaat om dierenwelzijn en leefomstandigheden. De paarse Milka-koe in de hoge Alpen mag een zachte sfeer oproepen, net zo zacht als de smaak van haar chocolade.

V Voedselinformatie

RCC-jurisprudentie

144

Sociale media

Reclame Code Commissie 2 juli 2019 – dossiernr. 2019/00261 – aanbeveling

De klacht en de uitingen

Klaagster maakt bezwaar tegen een uiting op Facebook. Daarin staat onder de vermelding "Gesponsord" onder meer: "Borstvoeding is de beste voeding. Er kan een moment komen waarop je borstvoeding wilt combineren met flesvoeding. Lees hier meer". Vervolgens komt een vrouw in beeld die een kindje, liggend in haar armen, de fles geeft.

Bovenin staat: "Tips voor de overgang van borst- naar flesvoeding".

Links onderin de foto staat: "Wil je flesvoeding gebruiken? Overleg dan met je consultatiebureau of arts".

Rechts onderin staat, in de vorm van een logo: "NUTRICIA".

Onder de foto staat: "nutriciavoorjou.nl. Lees hier de tips. Meer informatie" (op te klikken).

Volgens klaagster mag er niet worden geadverteerd voor kunstvoeding. Ondanks de disclaimer dat borstvoeding het beste is voor een kind, gaat deze uiting, met de afbeelding van een vrouw die een baby voedt met de fles, tegen de regels in. Volgens klaagster kregen ook pasbevallen moeders deze uiting op hun tijdlijn (dat stond in de opmerkingen onder de uiting). Als men op 'meer informatie' klikt, komt men op een pagina van de website www.nutriciavoorjou.nl. Hiervan worden afdrucken overlegd. Zij wijst erop dat nergens iets staat vermeld over 'na zes maanden'. Wel wordt er enige informatie verstrekt over het (beperkt) geven van borstvoeding als een moeder weer aan het werk gaat. Moeders

gaan echter in Nederland drie maanden na de geboorte weer aan het werk.

Het verweer

De uiting via Facebook, inclusief de link 'meer informatie' is afkomstig van *Nutricia*. *Nutricia* verweert zich door te stellen dat er niet wordt geadverteerd met kunstvoeding; er worden geen *Nutrilon*-producten getoond en wordt op geen enkele andere manier een link gelegd met het *Nutrilon*-merk. De regelgeving waar klaagster op doelt, is naar de mening van *Nutricia* niet van toepassing omdat er louter algemene informatie wordt gedeeld. Via het *Nutricia*-merk wordt enkel algemene informatie verstrekt over (voeding tijdens) de eerste duizend dagen, om ouders te ondersteunen in deze periode. In de onderhavige uiting over een mogelijke overgang van borst- naar flesvoeding wordt vermeld dat borstvoeding de beste voeding is en dat er een moment kan komen waarop overwogen wordt borst- en flesvoeding te combineren. Daarbij wordt ook nog verwezen naar een consultatiebureau of arts als ouders flesvoeding willen gaan gebruiken.

Nutricia onderschrijft volledig dat borstvoeding het beste is en ondersteunt het geven van exclusief borstvoeding gedurende de eerste zes levensmaanden. Zij voert dan ook een borstvoeding-stimulerend beleid en hanteert een strikt beleid voor reclame voor zuigelingenvoeding. Daarbij conformeert *Nutricia* zich aan de Europese regelgeving³⁷ en haar interne richtlijn voor de marketing van borstvoedingsvervangers. Deze interne richtlijn wordt overlegd. *Nutricia* handelt daarmee in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving. Op deze uiting is deze wetgeving niet van toepassing, omdat er geen link is met haar merken of producten.

Nutricia wijst erop dat er in de afbeelding een baby wordt getoond die ouder is dan zes maanden. De 'overgang' wordt niet als feit gepresenteerd, maar als mogelijkheid. Naar

³⁷ Richtlijn 2006/141/EG van de Commissie van 22 december 2006 inzake volledige zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding (...), *PbEU* L 401 van 30 december 2006, p. 1.

de mening van Nutricia is een en ander dan ook in lijn met de WHO-richtlijn hierover.

Informatie van de Keuringsraad KOAG/KAG

De bestreden uiting betreft naar de mening van de Keuringsraad geen reclame-uiting en valt daarmee buiten de Gedragscode Reclame Zuigelingenvoeding. In deze uiting wordt immers op geen enkele wijze gerefereerd aan specifieke producten. Er worden geen Nutrilon-producten genoemd of afgebeeld. De uiting is afkomstig van Nutricia en betreft naar de mening van de Keuringsraad informatie voor moeders. Er gelden geen wettelijke beperkingen voor bedrijven om informatie te verstrekken aan pasbevallen moeders.

Het oordeel van de Commissie

De Commissie vat de klacht op in die zin dat klaagster de bestreden uiting in strijd acht met het verbod om reclame te maken voor zogenaamde volledige zuigelingenvoeding, zoals onder meer neergelegd in artikel 4.1 van de Reclamecode Zuigelingenvoeding. Deze bepaling luidt: "Reclame voor volledige zuigelingenvoeding gericht op de consument is verboden".

In artikel 2.1 onder a van deze code wordt 'volledige zuigelingenvoeding' gedefinieerd als: "Voedingsmiddelen die speciaal zijn bedoeld om als voeding voor zuigelingen in de eerste zes levensmaanden te worden gebruikt, en die zolang nog geen passende aanvullende voeding wordt gegeven, volledig aan de voedingsbehoeften van deze zuigelingen voldoen."

Is dit geval reclame voor volledige zuigelingenvoeding? Naar de mening van de Commissie bevat de uiting niet louter algemene informatie, maar is er ook sprake van een wervend karakter voor de flesvoeding van Nutricia door de afbeelding van een vrouw die een flesje geeft, in combinatie met het logo van Nutricia. Onduidelijk is of het kindje ouder is dan zes maanden en evenmin blijkt uit de uiting dat er een onderscheid is tussen flesvoeding voor de eerste zes maanden en die daarna. Deze uiting houdt mede een aanprijzing in van

flesvoeding in de eerste zes maanden, volledige zuigelingenvoeding dus. Deze uiting is strijd met artikel 4.1. van de Reclamecode Zuigelingenvoeding.

De beslissing

Op grond van het voorgaande acht de Commissie de reclame-uiting in strijd met artikel 4.1 van de Reclamecode Zuigelingenvoeding. Zij beveelt verweerder aan om niet meer op een dergelijke wijze reclame te maken.

NOOT REDACTIE

Als het gaat om verstrekking van informatie over volledige zuigelingenvoeding is er te allen tijde sprake van een fijn lijntje tussen algemene informatie en informatie met een wervend karakter. In het laatste geval is er namelijk sprake van reclame. Immers, elke publieke aanprijzing wordt als reclame beschouwd. En reclame voor volledige zuigelingenvoeding is absoluut niet toegelaten.

In deze zaak blijkt de KOAG/KAG er anders over te denken dan de Reclame Code Commissie. Het lijkt erop dat de KOAG/KAG zich vooral heeft gericht op het in beeld brengen of benoemen van specifieke producten of het Nutricia-merk Nutrilon (hetgeen niet het geval was) en de (tekstuele) boodschappen vervolgens als informatief heeft beoordeeld.

De Reclame Code Commissie daarentegen kijkt naar de totale uiting: er wordt wel degelijk een bedrijfsnaam of bekend merk gemeld³⁸ en ook de foto van een kindje aan de fles wordt beschouwd als wervend voor de toepassing van kunstvoeding.

Bij dit laatste ontstaan de problemen. Als duidelijk zou zijn geweest dat het ging om een kindje van zes maanden of ouder, zou er namelijk niets aan de hand zijn. Het is niet verboden om reclameboodschappen te maken over kinderen ouder dan zes maanden. De KOAG/KAG komt daar niet aan toe in haar visie, omdat zij al had geoordeeld dat er sprake is van informatie en dat mag

³⁸ Zij het dat Nutricia niet de merknaam van de flesvoeding is, maar Nutricia is wel een heel bekende naam in de wereld van de kindervoeding.

voor zowel volledige zuigelingenvoeding als voeding voor zuigelingen ouder dan zes maanden. Omdat de RCC wel het oordeel 'reclame' heeft gegeven, wordt dit onderscheid belangrijk gevonden. De conclusie is dan dat er sprake is van een niet-toegelaten uiting.

Wat betreurenswaardig is, is dat er in het geheel geen aandacht geschonken is aan het medium waarover de klacht gaat, te weten Facebook. In hoeverre is er sprake van een gerichte keuze om de Nutricia-pagina op Facebook te bezoeken? Dit is belangrijk, want als daar sprake van is dan zijn de moeders al bezig met nadenken of ze willen switchen; het is de fabrikant dan nauwelijks kwalijk nemen dat deze hier informatie over geeft. En, tja, het is niet helemaal eerlijk om te stellen dat het noemen van Nutricia wervend is als ouders bewust op zoek gaan naar dit bedrijf. Of is er sprake van andere mechanismen, bijvoorbeeld dat Nutricia via door Facebook verstrekte gegevens juist op de accounts terecht komt van jonge moeders. Het lijkt op het laatste (vanwege de commentaren van moeders met pasgeboren baby's) en dan is er veel meer aan de hand dan alleen een onderscheid tussen informatie en reclame. Het is de vraag of de privacy-wetgeving een dergelijke verstrekking en uitwisseling van data toelaat, of er nu sprake is van een wervend karakter of niet.

V Voedselinformatie

RCC-jurisprudentie

145

Frei is iets anders dan vrij

Reclame Code Commissie 9 juli 2019 – dossier 2019/00152 – Aanbeveling

De klacht en de uiting

Klager vindt een etiket van een flesje bier 'enorm misleidend' omdat er 0,5 volume-percent alcohol in zit, terwijl het 'alcoholfrei' wordt genoemd. Hij acht het product hierdoor gevaarlijk voor de gezondheid.

Het vereer

Warsteiner Alkoholfrei wordt in Duitsland rechtmatig geproduceerd en verhandeld. Het bevat minder dan 0,5 volumepercent alcohol. Het toegestaan de aanduiding 'Alkoholfrei' te gebruiken als het product maximaal 0,5% alcohol bevat. De term 'Alkoholfrei' is in Duitsland wettelijk geregeld in de daar geldende wijnverordening. De 0,5% is gebaseerd op de aanname dat een alcoholpercentage tot 0,5% geen voor alcohol kenmerkend effect heeft op (de gezondheid van) personen.

In Nederland mag de aanduiding 'alcoholvrij' alleen gebruikt worden voor bier dat ten hoogste 0,1 volumepercent alcohol bevat.³⁹ Deze bepaling staat aan het gebruik van de aanduiding 'Alkoholfrei' niet in de weg. Op grond van de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin het beginsel van wederzijdse erkenning en vrij verkeer van goederen is opgenomen,⁴⁰ mag *Warsteiner Alkoholfrei* met deze naam in Nederland op de markt worden gebracht. De Warenwet, waarop het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen is gebaseerd, verwijst ook naar het vrije verkeer van goederen in de EU. Nu *Warsteiner Alkoholfrei* voldoet aan de toepasselijke Duitse regels, mag adverteerder op grond van het vrij verkeer van goederen en de wederzijdse erkenning van regelingen in Nederland bier met minder dan 0,5% alcohol op de markt brengen met de aanduiding 'Alkoholfrei'. Adverteerder gebruikt bewust de Duitse benaming 'Alkoholfrei', zodat consumenten weten dat het bier afkomstig is uit Duitsland.

Intermezzo met de voorzitter

De voorzitter bekijkt zowel het begeleidend verkoopmateriaal als een volledig etiket. De

reden hiervoor is dat consumenten die *Warsteiner Alkoholfrei* kopen, dit niet altijd uitsluitend op basis van de informatie op het etiket doen, maar in voorkomende gevallen ook op basis van het verkoopmateriaal. De voorzitter wil dan ook daarmee rekening houden. Het betreft specifiek voor Nederland bestemd verpakkingsmateriaal (deels Nederlandstalig). Adverteerder is in de gelegenheid gesteld toe te lichten waarom ervoor is gekozen om op het verkoopmateriaal te vermelden dat het 'Alcoholvrij bier' betreft in plaats van te volstaan met de aanduiding 'Alkoholfrei'. Verder is adverteerder verzocht toe te lichten waarom is gekozen voor de aanduiding "Alc. < 0,5% vol" in plaats van een specifiekere aanduiding van het effectieve alcoholvolumegehalte.

De reactie van adverteerder

Adverteerder stelt dat de bierdrinker ziet dat het Duits bier is en dat dit bier 'Alkoholfrei' genoemd mag worden, nu het minder dan 0,5% alcohol bevat. Adverteerder stelt dat hij in Nederland mag volstaan met de aanduiding "minder dan 0,5%". Van misleiding is volgens hem dan ook geen sprake.

De reactie van klager

Klager handhaaft zijn stelling dat wel degelijk sprake is van misleiding nu het bier maximaal 0,5% alcohol bevat en dit als zodanig niet voorop het etiket staat.

Het oordeel van de voorzitter

Uit de opgevraagde informatie blijkt dat het bier op het Nederlandstalige gedeelte van het etiket op de achterzijde van de fles ook wordt aangeduid als "alcoholvrij bier". Het bier in kwestie bevat volgens adverteerder minder dan 0,5 maar meer dan 0,1 volumepercent alcohol. Klager stelt dat het bier daarom niet 'alcoholvrij' mag heten. Wettelijk gezien is dit voor Nederland juist. Volgens het eerder aangehaalde Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen mag de aanduiding 'alcoholvrij' alleen worden gebruikt voor bier dat ten hoogste 0,1 volumepercent alcohol bevat. In dit geval wordt het bewuste bier in Duitsland geproduceerd en

daar rechtmatig als 'Alkoholfrei' op de markt gebracht. In Duitsland wordt het gebruik van de term 'Alkoholfrei' getolereerd voor bier met maximaal 0,5 volumepercent alcohol.

Adverteerder beroept zich vervolgens op de beginselen van wederzijdse erkenning en vrij verkeer van goederen zoals opgenomen in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Verder verwijst hij naar de Warenwet waarin een passage is opgenomen over wederzijdse erkenning in de EU.⁴¹ Het Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen is een regeling bij/op grond van de Warenwet. Op grond van het bovenstaande kan niet worden aangenomen dat adverteerder handelt in strijd met dit Warenwetbesluit door in Nederland het bewuste bier te verkopen met op het etiket 'Alkoholfrei'. Uitgangspunt is daarom verder dat het gebruik van het woord 'Alkoholfrei' op het etiket op zich rechtmatig is. Om dezelfde reden moet worden aangenomen dat ook de Nederlandse informatie op het etiket, waar onder meer staat "alcoholvrij bier", rechtmatig is. Dit sluit echter misleiding van de Nederlandse gemiddelde consument voor wat betreft het effectieve alcoholvolumegehalte van het bier niet uit. Er is geen sprake van een voorgeschreven aanduiding, maar van een aanprijzing die vrijwillig wordt gedaan, zij het onder voorwaarden.

Bij de beoordeling of de etikettering voor de consument misleidend kan zijn, volgt uit de rechtspraak dat moet worden uitgegaan van de vermoedelijke verwachting van de normaal geïnformeerde en redelijk omzichtige en oplettende gemiddelde consument op basis van de volledige uiting.⁴² De uiting is in dit geval specifiek op de Nederlandse consument gericht, zoals blijkt uit de Nederlandstalige tekst op de achterzijde van het flesje. Als referentie geldt derhalve de gemiddelde Nederlandse consument. Van deze consument wordt verwacht dat deze

39 Art. 7c Warenwetbesluit Gereserveerde aanduidingen, *Stb.* 1998, 177.

40 Nader uitgewerkt in Verordening (EG) nr. 764/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 tot vaststelling van procedures voor de toepassing van bepaalde nationale technische voorschriften op goederen die in een andere lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht (...), *PbEU* L 218, van 13 augustus 2008, p. 21.

41 I.c. Warenwet, art 13d.

42 HvJ EG 16 juli 1998, zaak C-210/96, EU:C:1998:369 (*Gut Springenheide*).

eerst de lijst met ingrediënten leest. Dat de noodzakelijke informatie, zoals de lijst van ingrediënten, op de verpakking staat, kan overigens niet uitsluiten dat de etikettering van dat product en de wijze waarop deze is uitgevoerd de consument kan misleiden. Als bijvoorbeeld een etiket als geheel de indruk wekt dat het product een ingrediënt bevat dat het in werkelijkheid niet bevat, wat uitsluitend aan de hand van de lijst van ingrediënten is te achterhalen, wordt wel degelijk van misleiding gesproken.

Bij een drank die 'Alkoholfrei' respectievelijk 'alcoholvrij' wordt genoemd, zal de gemiddelde consument vermoedelijk denken aan een drank waarin geen alcohol aanwezig is, dus zonder alcohol. Dit sluit aan bij de gebruikelijk te achten betekenis van 'vrij van'. Producten die worden gepresenteerd als 'vrij van' een bepaald ingrediënt zullen dat ingrediënt in beginsel niet mogen bevatten om verwarring bij de consument te voorkomen. De wetgever heeft echter uitzonderingen toegestaan. In bepaalde gevallen mag een product worden aangeduid als 'vrij van' een bepaald ingrediënt of een bepaalde stof, terwijl dat ingrediënt of die stof toch in bepaalde, geringe mate in het product aanwezig is. De voorzitter geeft daarbij voorbeelden (suikervrij en vetvrij). De situatie geldt ook voor dranken. Het gebruik van het woord 'Alkoholfrei' respectievelijk 'alcoholvrij' voor een product dat in enige mate (beneden de maximaal toegestane grens) alcohol bevat, dient dus mogelijk te worden geacht, zolang de uiting als geheel bij de gemiddelde consument geen onjuiste verwachtingen wekt over de aard van het product (alcoholhoudend of niet). Daarbij is het belangrijk dat er wel degelijk ook bier wordt verkocht dat daadwerkelijk alcoholvrij is, dat wil zeggen in het geheel geen alcohol bevat (de zogenaamde 0.0-varianten). Het is niet de bedoeling dat de consument het bier waar het in deze procedure om gaat, verwart met bier dat daadwerkelijk alcoholvrij is. Met het oog op het laatste dient de consument over de aanwezigheid van alcohol in een 'alcoholvrij' product te worden geïnformeerd.

Adverteerder vermeldt op de achterzijde van de fles "Alc. < 0,5% vol". Dit staat boven de voedingswaardetabel en zal de gemiddelde consument niet ontgaan. De enkele vermelding "Alc. < 0,5% vol" op die plaats maakt echter onvoldoende duidelijk dat het bier in enige mate alcohol bevat. Minder dan 0,5 volumeprocent alcohol kan immers, in combinatie met de woorden 'Alkoholfrei' en 'alcoholvrij' op het etiket, worden opgevat als zou het bier geen alcohol bevatten en in feite een 0.0-product zijn. Voor de gemiddelde consument is de vermelding "Alc. < 0,5% vol" onvoldoende specifiek om te verduidelijken dat het niet gaat om bier met nul procent alcohol, maar om bier met maximaal 0,5 volumeprocent alcohol. Adverteerder moet de consument duidelijker over de aanwezigheid van alcohol in het product informeren, bijvoorbeeld door vermelding van het effectieve alcoholvolumegehalte of anderszins kenbaar te maken dat het bier minder dan 0,5, maar meer dan 0 volumeprocent alcohol bevat. Het moet onderscheidend zijn van de 0.0-variant. Het gaat hier om essentiële informatie die de gemiddelde consument nodig heeft om een geïnformeerd besluit over een transactie te nemen. Op grond hiervan is niet voldaan aan de eis van artikel 7 van de Voedselinformatieverordening,⁴³ namelijk dat voedselinformatie niet misleidend mag zijn. Hierdoor is de bestreden reclame-uiting niet in overeenstemming met de wet als bedoeld in artikel 2 van de Nederlandse Reclame Code (NRC).

De beslissing van de voorzitter

De reclame-uiting (het etiket op flesjes Warsteiner Premium Alkoholfrei Pilsener zoals die in Nederland worden verhandeld) is in strijd met artikel 2 NRC. De voorzitter beveelt adverteerder aan, voor zover nog nodig, om niet meer op een dergelijke wijze reclame te maken.

NOOT REDACTIE

Een zeer interessante casus. Het komt niet zo heel vaak voor dat het principe van wederzijdse erkenning bij de RCC aan de orde wordt gesteld. De toewijzing van de klacht gaat uiteindelijk ook niet daarover. De voorzitter stelt namelijk niet dat het feit dat 'Alkoholfrei' en 'alcoholvrij' aan hun respectievelijk Duitse en Nederlandse voorwaarden zouden moeten voldoen om rechtmatig op de markt te worden gebracht. Volgens hem kan dat ook, al wordt er niet aan de voorwaarden in het land van vermarkting voldaan. Hij toetst aan de betekenis van het begrip 'vrij van' waarvoor uitzonderingen kunnen zijn geregeld. Voor alcoholvrij bier geldt een dergelijke uitzondering. Kortom: dat het bier nog een klein beetje alcohol bevat, is op zich niet een reden om van misleiding te spreken. Dat er echter verwarring kan ontstaan met biertjes waarvan bekend is dat ze daadwerkelijk geen alcohol bevatten, is echter een volledig andere toetssteen dan de wederzijdse erkenning. Als de adverteerder voldoende duidelijk maakt dat met 'Alkoholfrei' niet een biertje wordt bedoeld waarin in het geheel geen alcohol aanwezig is, kan de adverteerder het bier mét gebruik van die term wel degelijk in Nederland op de markt brengen. Geen zaak van wederzijdse erkenning, maar van verwarring wegens het tegelijkertijd op de markt zijn van producten die wel volledig 'vrij' zijn van alcohol.

⁴³ Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstreking van voedselinformatie aan consumenten, (...), *PbEU* L 304 van 22 november 2011, p. 18.

V Voedselveiligheid **Wet- en regelgeving**

146

Betere risicocommunicatie in de voedselketen**Verordening (EU) 2019/1381 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de transparantie en duurzaamheid van de EU-risicobeoordeling in de voedselketen⁴⁴****Wijziging**

Op 6 september jl. is de Europese verordening over risicocommunicatie bij levensmiddelen gewijzigd. Deze wijziging is het resultaat van één van de conclusies van de evaluatie van de algemene levensmiddelenverordening die concludeerde dat de communicatie over risico's van producten niet doeltreffend genoeg is.

De wijziging heeft als doel om te zorgen voor transparante risicocommunicatie met betrokkenheid van alle relevante risicobeoordelaars en risicomangers op EU- en nationaal niveau, in geval van een analyse van een (mogelijk) gevaar voor de volksgezondheid. Dergelijke gecoördineerde risicocommunicatie moet de burger meer vertrouwen geven dat een risicoanalyse bijdraagt aan een hoog beschermingsniveau van gezondheid en consumentenbelangen. Een goede risicocommunicatie moet ook bijdragen aan een meer open dialoog tussen de belanghebbenden.

Risicocommunicatie

Bij risicocommunicatie moet, aldus de wijziging van de verordening, vooral de nadruk worden gelegd op een nauwkeurige, duidelijke, alomvattende, coherente, geschikte en tijdige uitleg. Niet alleen van

de resultaten van de risicobeoordeling op zich, maar ook van de wijze waarop dergelijke resultaten worden benut ter onderbouwing van beslissingen over risicomanagement. Er moet informatie zichtbaar zijn over de manier waarop risicomanagementbeslissingen werden bereikt, over de factoren waarmee de risicomangers, naast de resultaten van de risicobeoordeling, rekening hebben gehouden, en over de manier waarop die factoren tegen elkaar werden afgewogen. Aangezien er in de publieke perceptie onduidelijkheid bestaat over het onderscheid tussen de begrippen 'gevaar' en 'risico', moet de risicocommunicatie streven naar verduidelijking van dat onderscheid, opdat het publiek een dergelijk onderscheid beter begrijpt.

Doelstellingen

Om deze doelen te bereiken worden de doelstellingen van een risicobeoordeling geherformuleerd. Deze doelstellingen zijn:

- vergroting van het besef van en inzicht in de specifieke kwesties die tijdens het gehele risicoanalyseproces aan de orde komen, ook bij verschillen in de wetenschappelijke beoordeling;
- zorg voor samenhang, transparantie en duidelijkheid bij de formulering van aanbevelingen en besluiten met betrekking tot risicomanagement;
- verschaffen van een deugdelijke en indien nodig wetenschappelijke basis voor het begrip van risicomanagementbeslissingen, ter verbetering van de algehele doeltreffendheid en efficiëntie van de risicoanalyse;
- bevordering van het inzicht van het publiek in de risicoanalyse, inclusief in de respectieve taken en verantwoordelijkheden van risicobeoordelaars en risicomangers;
- zorg voor betrokkenheid van consumenten, levensmiddelen- en diervoederbedrijven, de academische wereld en alle andere belanghebbenden, mede door goede en transparante uitwisseling van informatie over de risico's in de voedselketen.

Risicovermijding en onjuiste informatie

Een laatste, belangrijk doel is consumenten te informeren over risicovermijdingsstrategieën; instrumenten daartoe zijn het (zo veel en goed als mogelijk) voorkomen en bestrijden van de verspreiding van onjuiste informatie. De Commissie stelt hiertoe een algemeen risicocommunicatieplan vast en draagt zorg voor actualisering, rekening houdend met technische en wetenschappelijke vooruitgang en verworven ervaring. Het plan heeft tot doel een geïntegreerd kader voor risicocommunicatie te bevorderen, dat risicobeoordelaars alsook risicomangers in acht moeten nemen.

Coördinatie

In het plan worden de verschillende soorten en niveaus van risicocommunicatieactiviteiten aangewezen, en de belangrijkste voor de voor risicocommunicatiedoeleinden te gebruiken instrumenten en kanalen, rekening houdend met de behoeften van relevante doelgroepen. Ook worden passende mechanismen voor coördinatie en samenwerking ter versterking van de samenhang van de risicocommunicatie tussen risicobeoordelaars en risicomangers opgezet en mechanismen om een open dialoog te garanderen tussen passende inbreng van consumenten, levensmiddelen- en diervoederbedrijven, de academische wereld en alle andere belanghebbenden.

NOOT REDACTIE

De wijziging van de verordening over risicocommunicatie biedt een zeer breed scala aan algemene uitgangspunten en elementen, die bij de risicobeoordeling van gevaren en risico's voor de volksgezondheid bij levensmiddelen van belang zijn. De herformulering van de uitgangspunten brengen de inzichten in risicocommunicatie naar de stand van zaken anno nu. Dat is toe te juichen.

Het blijft echter wel de vraag of en in hoeverre de aanpassingen een grotere doeltreffendheid en inzicht in gevaar en risico zullen bereiken. Daarvoor zijn de uitgangspunten zodanig breed geformuleerd dat alleen de toekomstige plannen

⁴⁴ Voluit: Verordening (EU) 2019/1381 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de transparantie en duurzaamheid van de EU-risicobeoordeling in de voedselketen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 178/2002, (EG) nr. 1829/2003, (EG) nr. 1831/2003, (EG) nr. 2065/2003, (EG) nr. 1935/2004, (EG) nr. 1331/2008, (EG) nr. 1107/2009 en (EU) nr. 2015/2283, en Richtlijn 2001/18/EG, *PbEU* L 231 van 6 september 2019, p. 1.

voor risicocommunicatie hierop wellicht een antwoord zullen bieden.

Efficiency en effectiviteit zullen moeten blijken.

V Voedselveiligheid

Verschenen

147

Opkomende risico's volgens EFSA

EFSA-rapport over potentieel opkomende veiligheidsrisico's⁴⁵

Inleiding

In 2010 heeft EFSA een netwerk ingesteld om opkomende risico's te onderkennen op het gebied van voedsel- en diervoederveiligheid. Dit gebeurt via het *Emerging Risks Exchange Network* (EREN).

In het EREN werken de Europese Unie en lidstaten samen om informatie uit te wisselen; 27 lidstaten plus Noorwegen en Zwitserland doen hieraan mee, evenals de WHO, FAO en het DG Gezondheid en Voedselveiligheid als waarnemer. Ook organiseerde men bijeenkomsten voor de *Stakeholder Discussion Group*. Het netwerk kwam in 2018 twee keer bijeen evenals de Stakeholder Discussion Group.

Potentieel opkomende risico's

In totaal werden achttien potentieel opkomende risico's geïdentificeerd en besproken. Deze worden onderverdeeld in de categorieën microbiologische risico's (10), chemische risico's (2), andere zoals allergieën (1) en/of naar een onderliggende 'driver', zoals illegale activiteit (2), nieuwe consumententrends (2), gerelateerd aan klimaatverandering (1) en nieuwe processen of technologie (3).

Als reëel bestempeld

Van de achttien besproken potentiële opkomende risico's zijn de volgende dertien als reëel bestempeld:

- 'zwarte voedingsmiddelen' met hoge gehalten actieve koolstof;

- opkomst van reovirus in vis in Frankrijk;
- nieuw botuline neurotoxine (BoNT) genencluster in *Enterococcus*;
- opkomende risico's door natuurdruk (via bijvoorbeeld invasieve exoten);
- toename van icterische (geelzuchtige) abortus door *Leptospira Grippotyphosa* en *Leptospira Australis*;
- vervalste bijenwas;
- rundertuberculose in vossen in Frankrijk;
- vergiftiging van honden toegeschreven aan ricine in meststoffen;
- *Escherichia coli* ST131 als voedselgerelateerde vergiftiging (uropathogeen);
- consumptie van hondenvlees (via illegale import);
- collageen in levensmiddelen en diervoeder;
- formaldehyde versus Afrikaanse varkenspest (AVP). Het AVP-virus overleeft vaak en als het voorkomt in dode wilde zwijnen die op akkers liggen waarvan de oogst weer naar diervoeder gaat, ontstaat risico voor de mens. De voorheen toegestane behandeling met formaline is nu verboden;
- bruingemarmerde stinkwants, een invasieve groente- en fruitplaag (per ongeluk vanuit Zwitserland terechtgekomen in met name Frankrijk, Italië, Griekenland en Hongarije).

Wel besproken, maar (nog) geen risico

Vijf andere zijn ook besproken, maar (nog) niet als potentieel opkomend risico gezien; zij worden wel gevolgd:

- bacteriofagen op levensmiddelen;
- opkomende issues met betrekking tot voedselveiligheidsperceptie van Europese consumenten;
- anafylaxie na consumptie van voedingssupplement met 'royal jelly';
- palmolie en alternatieven daarvoor;
- materialen in contact met levensmiddelen (alternatieven voor plastic bekertjes, plastic stokjes etc.).

'Natuurlijkheidstrend'

Opmerkelijk dat er toch een aantal opkomende risico's worden genoemd die te maken lijken te hebben met de 'natuurlijk-

heidstrend'. Ook consumentenperceptie lijkt een rol te (gaan) spelen.

45 EFSA Journal volume16, Issue 8, August 2019, 1704E.

Los arbeidsrechtelijke vraagstukken zelf op!

RAADPLEEFT LITERATUUR

MINDT UITLEG VAN
HET VRAAGSTUK

GEBRUIKT HULPMIDDELEN
(TOOLS)

ZOEKT OP
ONDERWERP
VRAAGSTUK

KOMT TOT OPLOSSING
VAN HET VRAAGSTUK

[OPMAAT.SDU.NL/ARBEIDSRECHT](https://opmaat.sdu.nl/arbeidsrecht)

LOOPT TEGEN JURIDISCH
VRAAGSTUK AAN

DEELT OPLOSSING
MET BETROKKENEN

TOEGANG
TOT RIJME
1.000
CAO'S

Sdu OpMaat Arbeidsrecht+ Helpt HR professionals verder

Werk efficiënter, professioneler én bespaar kosten:

- Weet wat er moet gebeuren dankzij samenvattingen van praktische stappen
- Voorkom herhaling van zetten en schakel sneller

- Vind zelf het antwoord op arbeidsrechtelijke vraagstukken
- Denk mee met uw adviseur: lever gericht input aan en ontvang sneller advies op maat

Vraag nu GRATIS een proefabonnement aan via
www.sdu.nl/kennismaken

Sdu