

Nota van toelichting

I. Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit wijzigt het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten, het Warenwetbesluit Zuivel en het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. De meeste wijzigingen vloeien voort uit wijzigingen in Europese regelgeving. Voor een toelichting op alle wijzigingen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

2. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven of de burger. De kennisnemingskosten zijn nihil. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

3. Regulier Overleg Warenwet

Het ontwerp van dit besluit is voorgelegd aan de deelnemers aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)¹. Deze consultatie heeft niet geleid tot inhoudelijke opmerkingen.

4. Handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

Het ontwerp van dit besluit is door de NVWA beoordeeld op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De NVWA is van mening dat de voorgestelde wijzigingen handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn.

5. Voorhang

Op grond van artikel 32b, tweede lid, wordt een voordracht tot wijziging van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. **[PM]**

6. Notificatie

Het ontwerp van dit besluit is op **[PM]** gemeld aan de Europese Commissie ter voldoening aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535.² De notificatie bij de Europese Commissie is noodzakelijk, aangezien artikel II van dit besluit mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding van de notificatie **[PM]**

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met de wijziging van artikel 2 van het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten wordt de daarin vervatte verbodsbepaling eenvoudiger geformuleerd. De reikwijdte van dit artikel verandert niet. Het eerste tot en met vierde lid worden samengevoegd tot het eerste lid. Het vijfde en zesde lid worden samengevoegd tot het tweede lid.

¹ Aan het ROW nemen vertegenwoordigers deel van ondernemers (industrie en handel), van consumenten, van ministeries (met name van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

² Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).

In het derde lid zijn daarvoor in aanmerking komende bepalingen van verordening (EG) 1760/2000³ en verordening (EG) 1825/2000⁴ aangewezen als verboden, zodat overtreding daarvan bestraft kan worden. Dit was het zevende lid, waarin een aantal wijzigingen zijn aangebracht. Ten onrechte was een aantal bepalingen van deze verordeningen niet opgenomen. Deze wijziging zorgt voor toevoeging van artikel 15bis van verordening (EG) 1760/2000 en de artikelen 4, eerste en tweede lid, 5bis, eerste lid, 5ter en 5quater, eerste en tweede lid, van verordening (EG) 1825/2000 aan artikel 2, derde lid, van het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 14 van het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten werd, door een wijziging van verordening (EG) 1760/2000 onjuist verwezen naar artikel 20 van verordening (EG) 1760/2000. De bepaling van artikel 20 is inmiddels opgenomen in artikel 22bis van de genoemde verordening. De verwijzing is daarop aangepast.

Artikel II, onderdelen A en I

Artikel 1 van het Warenwetbesluit Zuivel wordt geformuleerd overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁵ Verder zijn de volgende wijzigingen doorgevoerd:

- De verwijzingen naar richtlijn 92/46/EEG⁶ (was onderdeel e) en richtlijn 92/47/EEG⁷ (was onderdeel f) vervallen, omdat deze richtlijnen inmiddels zijn vervallen. Bepalingen uit deze richtlijnen zijn overgenomen in verordening (EG) 853/2004⁸ en verordening (EU) 1308/2013⁹. Verordening (EU) 1308/2013 wordt opgenomen in artikel 1 van het besluit.
- De definities van melk en rauwe melk worden in lijn gebracht met verordening (EU) 1308/2013. Hierin wordt melk omschreven als "het product dat normaal door de melkklieren wordt afgescheiden en bij één of meer melkbeurten is verkregen, zonder dat daaraan stoffen worden toegevoegd of onttrokken" en rauwe melk als "melk die niet is verwarmd tot boven 40 °C en die evenmin een behandeling met een gelijkwaardig effect heeft ondergaan".
- De term "melk" wordt doorgaans gebruikt voor melk afkomstig van koeien. Onder koeien worden vrouwelijke runderen verstaan van de soort *Bos primigenius taurus*. Daarnaast kan melk ook afkomstig zijn van andere soorten runderen, zoals bizons en waterbuffels en van andere landbouwdieren waaronder schapen, geiten, paarden, kamelen en ezels. Op grond van bijlage VII, deel III, onder 4, van verordening (EU) 1308/2013 moet, indien melk niet afkomstig is van runderen, vermeld worden van welke diersoort de melk afkomstig is. Dit betekent dat "melk" betekent: "melk afkomstig van koeien", tenzij anders wordt vermeld.

³ Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad (PbEG 2000, L 204).

⁴ Verordening (EG) nr. 1825/2000 van de Commissie van 25 augustus 2000 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten (PbEG 2000, L 216).

⁵ Ar 3.59.

⁶ Richtlijn 92/46/EEG van de Raad van 16 juni 1992 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van rauwe melk, warmtebehandelde melk en producten op basis van melk (PbEG 1992, L 268).

⁷ Richtlijn 92/47/EEG van de Raad van 16 juni 1992 houdende vaststelling van de voorschriften voor het toestaan van tijdelijke en beperkte afwijkingen op de specifieke communautaire gezondheidsvoorschriften voor de productie en het in de handel brengen van melk en producten op basis van melk (PbEG 1992, L 268).

⁸ Verordening (EG) nr. 853/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PbEU 2004, L 139).

⁹ 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 en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PbEU 2013, L 347).

Door deze aanduidingsverplichting is de term "koemelk" overbodig en vervalt deze in het Warenwetbesluit Zuivel.

- De begripsbepalingen "warmtebehandelde consumptiemelk" (was onderdeel I), en "melkveehouder" (was onderdeel q) vervallen. Deze begrippen komen niet langer voor in het besluit.
- De begripsbepaling "Conventie van Stresa" vervalt, omdat in het besluit niet meer verwezen wordt naar de aanduidingen van herkomst en benamingen van kaassoorten die in deze conventie zijn opgenomen. Het begrip "kaasstandaard" wordt hierop aangepast.
- In verband met de nieuwe aanhef van artikel 5 wordt een definitie opgenomen van verordening (EG) 1332/2008¹⁰.
- In het besluit wordt het begrip "producten op basis van melk" gedefinieerd als "zuivelproducten en samengestelde zuivelproducten". Voor de definitie van zuivelproduct wordt verwezen naar verordening (EU) 1308/2013. Voor de definitie van het begrip samengesteld zuivelproduct wordt aangesloten bij de omschrijving in bijlage VII, deel III, onder 3, van verordening (EU) 1308/2013.
- In verband met het nieuwe tweede lid van artikel 9 wordt een definitie opgenomen van verordening (EU) 2024/1143¹¹.

Artikel II, onderdeel B

De verordeningen (EG) 2597/97¹² en (EEG) 1898/87¹³ zijn vervangen en ingetrokken door verordening (EG) 1234/2007¹⁴. Verordening (EG) 1234/2007 is reeds vervangen en ingetrokken door verordening (EU) 1308/2013. De verwijzingen naar de verordeningen (EG) 2597/97 en (EEG) 1898/87 worden vervangen door een verwijzing naar verordening (EU) 1308/2013 (artikel 2, eerste lid).

Artikel 2 van het Warenwetbesluit Zuivel wordt herschreven om de daarin vervatte verbodsbepaling eenvoudiger te formuleren. Het tweede lid is een samenvoeging van de leden 3 tot en met 7, 9 en 10. Het derde lid was het achtste lid. Het elfde lid is niet overgenomen, aangezien dit lid momenteel ook niet in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten is opgenomen als te overtreden bepaling.

Artikel II, onderdeel C

Voor de formulering wordt aangesloten bij aanwijzing 3.40 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikel II, onderdeel D

Het eerste lid van artikel 4 wordt ingetrokken, omdat de uit dit lid voortvloeiende verplichtingen reeds gelden op grond van de artikelen 3 en 4 en bijlage III, sectie IX, hoofdstuk I, deel II, van verordening (EG) 853/2004. Verordening (EG) 853/2004 is uitgevoerd in het Warenwetbesluit hygiëne van levensmiddelen. Artikel 2, tweede lid, van

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1332/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake voedingsenzymen en tot wijziging van Richtlijn 83/417/EEG van de Raad, Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad, Richtlijn 2000/13/EG, Richtlijn 2001/112/EG van de Raad en Verordening (EG) nr. 258/97 (PbEU 2008, L 354).

¹¹ Verordening (EU) 2024/1143 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende geografische aanduidingen voor wijn, gedistilleerde dranken en landbouwproducten, evenals gegarandeerde traditionele specialiteiten en facultatieve kwaliteitsaanduidingen voor landbouwproducten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) 2019/787 en (EU) 2019/1753 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1151/2012 (PbEU L 2024/1143).

¹² Verordening (EG) Nr. 2597/97 van de Raad van 18 december 1997 houdende aanvullende voorschriften voor de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelproducten met betrekking tot consumptiemelk (PbEG 1997, L 351).

¹³ Verordening (EEG) nr. 1898/87 van de Raad van 2 juli 1987 betreffende de bescherming van de benaming van melk en zuivelproducten bij het in de handel brengen (PbEG 1987, L 182).

¹⁴ 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 (Integrale-GMO-Verordening) (PbEU 2007, L 299).

dit laatstgenoemde besluit bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met enkele bepalingen van verordening (EG) 853/2004.

Artikel II, onderdeel E

De titel van paragraaf 4 wordt aangepast, omdat de paragraaf (artikel 5) geen betrekking heeft op kwark.

Artikel II, onderdeel F

De aanhef van artikel 5 wordt gewijzigd. Met de term "kaas" wordt kaas van verschillende soorten melk bedoeld, en omvat daarmee ook geiten- en schapenkaas. Daarom komt de expliciete verwijzing naar geiten- en schapenkaas te vervallen. Met het nieuwe tweede lid wordt bepaald dat stremsel moet voldoen aan de voorschriften van verordening (EG) 1332/2008.

Artikel II, onderdelen G, H, Q, R en S

Met deze onderdelen worden verschillende artikelen van het Warenwetbesluit Zuivel aangepast aan de nieuwe spelling.

Artikel II, onderdeel J

Het vierde lid van artikel 8 kan vervallen. Yoghurt is gefermenteerde melk en om die reden is het geen aanvulling op artikel 19, eerste lid, onderdeel d, van verordening (EU) 1169/2011¹⁵. Daar wordt namelijk "gefermenteerde melk" al genoemd.

Artikel II, onderdeel K

Het tweede lid van artikel 9 wordt anders geformuleerd. Allereerst wordt duidelijk gemaakt dat de benamingen opgenomen in de artikelen 2.28 tot en met 2.30 van de Regeling dierlijke producten en de kwaliteitsregelingen (beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten met reservering van de benaming) geregistreerd op grond van verordening (EU) 2024/1143 onverkort van toepassing zijn. Verder bepaalt het dat voor kaas een van de namen van de bijlage gebezigd mag worden, voor zover de kaas voldoet aan de eisen van de desbetreffende kaasstandaard.

Artikel II, onderdeel L

Het tweede lid van artikel 10 vervalt, omdat bijlage II bij de regeling en de Landbouwkwaliteitsregeling kaasproducten niet meer bestaan. Het derde lid van artikel 10 vervalt, omdat door de aanpassing van de omschrijving in artikel 5 onder de aanduiding kaas ook geiten- en schapenkaas begrepen wordt. Overeenkomstige toepassing van artikel 10, eerste lid, op geiten- en schapenkaas hoeft dus niet langer geregeld te worden.

Artikel II, onderdeel M

Artikel 11 vervalt. In dit artikel was bepaald dat in een aantal gevallen de naam van het land van oorsprong moest worden aangeduid.

¹⁵ Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1924/2006 en (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 87/250/EEG van de Commissie, Richtlijn 90/496/EEG van de Raad, Richtlijn 1999/10/EG van de Commissie, Richtlijn 2000/13/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijnen 2002/67/EG en 2008/5/EG van de Commissie, en Verordening (EG) nr. 608/2004 van de Commissie (PbEU 2011, L 304).

Dit betrof de kaassoorten waarvoor in de Codex Alimentarius¹⁶ een kaasstandaard is gepubliceerd. Daarnaast betrof het ook de kaassoorten die waren aangewezen in de B-lijst van de internationale overeenkomst betreffende het gebruik van aanduidingen van herkomst en benamingen van kaassoorten van 1 juni 1951 (Conventie van Stresa). Voor beide groepen kazen gold dat de benaming oorspronkelijk de herkomst van de kaas aangaf, maar dat de benaming inmiddels een type-kaas is geworden. Producten uit andere landen dan het oorspronkelijke productieland moesten op grond van de Conventie worden aangeduid met de naam van het land van herkomst. Deze verplichting was in dit artikel opgenomen, naast een soortgelijke verplichting voor de aanduiding van kaassoorten waarvoor een Codex-kaasstandaard bestaat.

Deze verplichte oorsprongsaanduiding in een specifiek aantal gevallen is inmiddels overbodig, omdat de Europese etiketteringsverordening (Verordening (EU) 1169/2011) al bepaalt dat bij voedingsmiddelen het land van oorsprong of plaats van herkomst moet worden aangeduid, als het weglaten ervan de consument zou kunnen misleiden (artikel 26, tweede lid, van deze verordening). Bovendien zijn enkele kaassoorten uit de B-lijst van de Conventie (net als alle producten van de A-lijst) inmiddels producten met een Europese bescherming als beschermde oorsprongsbenaming of beschermde geografische aanduiding. Bepalingen met betrekking tot de aanduiding zijn voor deze producten niet meer nodig.

Artikel II, onderdelen N en O, onder 1 en 2

Met de term "kaas" wordt kaas van verschillende soorten melk bedoeld, en omvat daarmee ook geiten- en schapenkaas. Overeenkomstig de definiëring van "melk" wordt met "kaas" kaas gemaakt van melk van runderen bedoeld, tenzij anders wordt aangegeven. Daarom komt de expliciete verwijzing naar geiten- en schapenkaas te vervallen. Artikel 12, eerste lid, onderdeel b vervalt, aangezien de Landbouwkwaliteitsregeling kaasproducten is vervallen. Verder wordt met dit onderdeel beoogd de formulering van artikel 12, eerste lid, te verduidelijken en vereenvoudigen.

De opsomming van de te gebruiken kaaskorstbedekkingsmiddelen in artikel 12a van het Warenwetbesluit Zuivel is onvoldoende toekomstbestendig gebleken. Door de nieuwe formulering van artikel 12a wordt bij ministeriële regeling (de Warenwetregeling Kaaskorstbedekkingsmiddelen) geregeld welke bedekkingsmiddelen gebruikt mogen worden op de korst van kaas en onder welke voorwaarden. Hierdoor kunnen nieuwe en innovatieve bedekkingsmiddelen, zoals composteerbare coatings, eenvoudiger aangewezen worden en kan er sneller gebruik van worden gemaakt. De in artikel 12a genoemde kaaskorstbedekkingsmiddelen worden, voor zover van toepassing, overgeheveld naar deze regeling.

Artikel II, onderdeel T, onder 3

Algemeen uitgangspunt is dat regelgeving ondertekend wordt door één bewindspersoon. Om die reden komt de verplichte overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, welke taken inmiddels belegd zijn bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, te vervallen. Waar nodig worden wijzigingen op ambtelijk niveau afgestemd en indien gewenst bij het andere departement aan de betrokken bewindspersoon voorgelegd. Formele betrokkenheid, die tot uitdrukking komt door medeondertekening, is echter niet meer nodig.

¹⁶ De Codex Alimentarius Commission (Codex) is een internationaal forum waaraan door 188 landen en 1 organisatie (Europese Unie) wordt deelgenomen. Dit forum ontwikkelt internationale normen voor voedselproducten, met als doel de internationale volksgezondheid te beschermen en de eerlijkheid van de handel in voedselproducten te bevorderen. De Codex is een VN-organisatie, onder de vlag van zowel de FAO (Internationale Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties) en de WHO (Wereldgezondheidsorganisatie). Zie <https://www.codexalimentarius.nl/>.

Artikel II, onderdeel P

In artikel 9, tweede lid, is bepaald dat voor kaas een van de benamingen, bedoeld in de bijlage mag worden gebezigd, voor zover het een waar betreft waarvan de aard en de samenstelling voldoet aan de desbetreffende kaasstandaard. Ook cottage cheese is een kaassoort waarvoor een kaasstandaard is opgesteld. De aparte reservering van de benaming cottage cheese is dus niet meer nodig. Daarom wordt het tweede lid van artikel 13 geschrapt, onder vernummering van het oorspronkelijke derde lid tot tweede lid.

Artikel II, onderdeel U

De grondslag voor de Warenwetregeling gedehydrateerde melk 2003 en de Warenwetregeling caseïne en caseïnaten 2016 was artikel 4, tweede lid, van het Warenwetbesluit Zuivel. Na inwerkingtreding van dit besluit berusten die regelingen op artikel 4, onderdeel a, respectievelijk artikel 4, onderdeel b.

Artikel II, onderdeel V

De bijlage wordt opnieuw vastgesteld, omdat de oorspronkelijke bijlage aangaf voor welke kaassoorten op grond van artikel 9, tweede lid, een verplichte vermelding van het land van herkomst gold. Dit was het geval voor producten met een Codexstandaard en voor producten van de B-lijst van de Conventie van Stresa. Deze verplichting is overbodig, omdat in artikel 26, tweede lid, onder b, van de Europese etiketteringsverordening (verordening (EU) 1169/2011) al is bepaald dat bij mogelijke verwarring het land van oorsprong of de plaats van herkomst moet worden vermeld.

De bijlage dient nu uitsluitend om aan te geven welke kaasstandaarden er in Codexverband zijn. Het resterende artikel 9, tweede lid, bepaalt dat producten, om de aangegeven naam te mogen dragen, aan de betreffende kaasstandaard moeten voldoen.

Artikel III

De nieuwe formulering van de verbodsbepalingen in het Warenwetbesluit Vlees, gehakt en vleesproducten en het Warenwetbesluit Zuivel leiden tot een groot aantal wijzigingen in de rubrieken C-16 en C-17 van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Om die reden worden deze rubrieken opnieuw vastgesteld. Naast de wijzigingen als gevolg van de nieuwe formulering van de verbodsbepalingen zijn ook twee onderdelen toegevoegd en twee onderdelen vervallen. De onderdelen C-16.3 en C-17.26.10 waren ten onrechte niet opgenomen in de rubrieken. In artikel 4, tweede en derde lid, van de Warenwetregeling caseïne en caseïnaten 2016 zijn geen te overtreden bepalingen opgenomen en om die reden niet meer opgenomen in rubriek C-17.25.

Artikel IV

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van deze regeling. Voor de inwerkingtreding is aangesloten bij de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

De Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport,

V. Karremans