

Vergaderjaar 2007–2008

31 233

Voorstel van het lid Van der Ham houdende regels over het vrijwillig verschaffen van informatie bij vlees en vleesbereidingen over dierenwelzijn

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

§ 1. Achtergrond

Vlees is meer dan alleen een levensmiddel. Dieren worden ervoor gefokt, gehouden en gedood. Dieren verdienen dan ook een respectvolle behandeling tijdens hun leven. Gestreefd moet worden naar een zo hoog mogelijk niveau van dierenwelzijn. Geconstateerd kan worden dat het bewustzijn in de samenleving over het belang van een hoog niveau van dierenwelzijn binnen de veehouderij groeit. Er zijn veehouders die ervoor kiezen meer voor het welzijn van hun dieren te doen dan de Europese en nationale regels voorschrijven, terwijl er steeds meer consumenten zijn die vaker diervriendelijk vlees willen kopen, en dus meer willen weten over de wijze waarop het dier tijdens zijn leven is gehouden.

Op het vlak van de informatievoorziening aan de consument is een verbetering nodig. Op het meeste vlees dat in de schappen ligt ontbreekt informatie over de welzijnsaspecten. Weliswaar komen er op verpakkingen aanduidingen voor die suggereren dat het dier een zeker niveau van dierenwelzijn heeft gekend, of die een enkel aspect van het dierenwelzijn belichten, maar toch laten zij nog veel vragen open. Problematisch is ook de grote verscheidenheid aan etiketten en labels, wat verwarring voor consumenten schept en bovendien het risico in zich draagt dat van geen enkel etiket of label nog enige zeggingskracht uitgaat. Wil de samenleving echt werk maken van een goed aanbod aan diervriendelijk geproduceerd vlees, dan is meer eenduidigheid en transparantie dus vereist.

Meer transparantie en meer eenduidigheid betekent ook meer keuzemogelijkheden voor de consument die bewust kiest voor diervriendelijke producten. Momenteel zijn het de «ecologische» en «biologische» predikaten die het meest bekend en beschermd zijn als kenmerk voor het diervriendelijker karakter van het product. Indiener constateert echter dat het prijsverschil tussen producten met die predikaten en andere producten dermate groot is dat de consument niet bewogen wordt tot de aanschaf van het diervriendelijker product. Daardoor kunnen deze producten nu nog maar een beperkt marktaandeel bereiken, waardoor de perspectieven voor een diervriendelijke veehouderij niet optimaal zijn. Dat zo zijnde, ziet de Indiener een toegevoegde waarde in het onderscheiden van producten die in meer of mindere mate op diervriendelijke wijze zijn geproduceerd.

Door voor dit zogenoemde middensegment ook te voorzien in een eenduidige transparante informatieverstopping met betrekking tot de mate van diervriendelijkheid, ontstaat er meer diversiteit en kan de consument kiezen voor een product dat voor hem betaalbaar is en tegelijkertijd voldoet aan zijn behoefte om diervriendelijker geproduceerde producten aan te schaffen. Dit biedt voor de langere termijn ook kansen voor een duurzame groei van de diervriendelijke veehouderij in zijn geheel.

Breed Europees onderzoek laat zien dat het bewustzijn over dierenwelzijn bij consumenten groeit sinds 1990. Een van de oorzaken is de uitbraak van dierziekten die in dit decennium veel aandacht kregen. Gevolg hiervan was een groeiende aanhang voor Dierenwelzijnsorganisaties en meer aandacht voor het welzijn van dieren in de politiek. Uit onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau van oktober 2004 blijkt voorts dat op het gebied van «ondoorzichtige» problemen als milieu, dierenwelzijn en sociale aspecten van producten, de bevolking een rol vraagt van de overheid om hier meer transparantie in aan te brengen. Consumenten blijken ook steeds meer informatie te willen hebben over de achtergrond van hun vlees. Uit onderzoek van het Consumentenplatform, ingesteld door het ministerie van LNV, bleek bijvoorbeeld dat 74% van de ondervraagden wil weten of het vlees diervriendelijk is geproduceerd. Als op het etiket zou staan wat de graad van dierenwelzijn is geweest, blijkt uit het onderzoek, zou 71% vaker diervriendelijk vlees kopen.

Om te komen tot een situatie van meer transparantie en eenduidigheid in de informatieverstopping met betrekking tot de dierenwelzijnsaspecten ziet de indiener een rol voor de overheid weggelegd. Uit het voorgaande blijkt dat de markt zelf niet in staat is om tot een eenduidig systeem te komen. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijk kader om regels te stellen die kunnen bijdragen aan het realiseren van een situatie waarin de informatieverstopping wel transparant en eenduidig is. Daarbij is de indiener zich terdege bewust van de beperkingen die voortvloeien uit het internationaal recht, meer in het bijzonder de regelgeving van de Europese Unie en die van de Wereld Handels Organisatie. Indiener ziet in de huidige handelsvoorwaarden een groot hindernis om tot de meest optimale wijze van etikettering te komen en steunt de inspanningen van de Regering om in EU- en WTO-verband te komen tot erkenning van de consumersconcerns opdat er meer ruimte ontstaat voor etikettering. De indiener is zich er van bewust dat, totdat deze regels zijn aangepast, hij zich binnen deze regels zal moeten bewegen inzake dit wetsvoorstel. In het kort komt het erop neer dat het niet mogelijk is, gegeven de handelspolitieke effecten, om alle handelaren in vlees te verplichten om informatie te verschaffen over het niveau aan dierenwelzijn. Dat betekent dat ervan moet worden uitgegaan dat er op basis van vrijwilligheid informatie over het niveau van dierenwelzijn wordt verschaft. Evenmin mag de nationale overheid van handelaren eisen dat, als zij op basis van vrijwilligheid informatie verschaffen, zij dit doen via een bepaald etiket of keurmerk.

Desalniettemin ziet de indiener een toegevoegde waarde in een wettelijke voorziening. Door via regelgeving te voorzien in systemen voor informatieverstopping, faciliteert de overheid in de stroomlijning van informatie. Handelaren die de consument van dienst willen zijn, hoeven niet zelf het wiel uit te vinden en kunnen gebruik maken van wat er al ligt. Daarbij geldt natuurlijk wel dat wie er gebruik van maakt, zich ook aan de regels moet houden, en kan worden gestraft voor overtreding ervan. In dat opzicht is het systeem wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Daarnaast zal het spel der maatschappelijke krachten deze wet kunnen gebruiken om bij hen die vleesproducten vermarkten aan te dringen om zich te committeren aan deze wijze van informatievoorziening, en dat dit ook tot gevolg

kan hebben dat er op basis van vrijwilligheid een grotere eenvormigheid in aanbidding kan ontstaan.

Het wetsvoorstel biedt het wettelijk kader om regels te stellen. Het is aan de regering en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om de regels uit te werken in een algemene maatregel van bestuur en waar nodig een ministeriële regeling. Gedacht kan worden aan een indeling in categorieën, of het aansluiten bij certificering door private instellingen. Indiener wijst in dit verband naar de inspanningen die momenteel op verschillende plekken worden gepleegd om tot een kwalitatief hoogstaand, handhaafbaar en inzichtelijk systeem te komen van zowel het meten als het indexeren van dierenwelzijn. Zowel nationaal onderzoek, onder meer bij ID-Lelystad, als de dierenwelzijnsindex die in het kader van het EU-programma Welfare Quality (2006–2009) wordt ontwikkeld, kunnen een bijdrage leveren aan de op te stellen regels.

Indiener stelt voor de regels over informatieverschaffing op te nemen in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, en niet in de Warenwet. Het gaat hier om informatie die niet zozeer aan het levensmiddel zelf te onderscheiden zijn. Het gaat hier om de wijze waarop dieren, waarvan het product afkomstig is, zijn gehouden. Dat is aan het eindproduct zelf niet meetbaar. Dat is een wezenlijk verschil ten opzichte van de regels die bij en krachtens de Warenwet aan levensmiddelen worden gesteld.

§ 2. Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A

Artikel 65a, eerste lid

De voorgestelde bepaling voorziet in een wettelijk kader om via de uitvoeringsregelgeving nadere regels te stellen over de informatieverschaffing met betrekking tot het dierenwelzijn. Het voorgestelde artikel 65a bevat dus zelf geen materiële normen, maar biedt de regering de bevoegdheid om zelf regels te stellen.

Artikel 65a, tweede lid

In het tweede lid worden enkele mogelijke invullingen van de uitvoeringsregelgeving gegeven. Zo kan de overheid zelf een systeem van categorie-indelingen invoeren dat door de handelaren in vlees en vleesbereidingen kan worden gebruikt om het niveau van dierenwelzijn voor de consument duidelijk te maken (onderdeel a). Maar ook kan worden aangesloten bij private certificeringsinitiatieven (onderdeel b). Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur zullen in dat laatste geval nadere regels worden gesteld over het gebruik van modelcertificaten, de instellingen die de certificering verrichten en de aanvraag tot certificering. Onderdeel c maakt het mogelijk regels te stellen ter waarborging van de betrouwbaarheid van de verschaft informatie als het vlees of de vleesbereiding afkomstig is van dieren die in het buitenland zijn gehouden. De overheid beschikt niet over bevoegdheden om buiten de grens op de betrokken veehouderijen polshoogte te nemen van de dierenwelzijnsituatie. Geregeld kan bijvoorbeeld worden dat de bevoegde autoriteit van het land van herkomst verklaart dat de verschaft informatie correct is. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de informatie die met betrekking tot het dierenwelzijn wordt verschaft, niet onjuist, onvolledig of misleidend mogen zijn, op grond van artikel 29 van het Warenwetbesluit etikettering van levensmiddelen.

Artikel 65a, derde lid

Hoewel het aan de regering is om de inhoud van de voorschriften ter zake van de informatieverschaffing te regelen, zijn er wel twee belangrijke

randvoorwaarden. In de eerste plaats moet de informatieverschaffing op basis van vrijwilligheid geschieden. Er mag dus geen algemene verplichting komen te gelden om elke partij vlees en vleesbereidingen te voorzien van informatie over het dierenwelzijn. Daarnaast moet er vrijheid blijven bestaan om te kiezen voor de wijze waarop die informatie wordt verschaft. Dus geen verplichte etiketten. Met deze randvoorwaarden wordt verzekerd dat de regels over informatieverschaffing uitgaan van een niet-exclusief keurmerk op basis van vrijwilligheid. Een dergelijke invulling zou tot strijdigheid met de Europese regelgeving leiden.

Artikel 65a, vierde lid

Het voorgestelde artikel heeft betrekking op vlees en vleesbereidingen. Aangesloten wordt bij de definities van deze begrippen zoals vastgelegd in de relevante Europese regelgeving, te weten verordening (EG) nr. 853/2004. Er wordt op gewezen dat de regels niet van toepassing kunnen zijn op vleesproducten, wel op vleesbereidingen. Voorgekookte worst, ingeblikt vlees, alsook samengestelde producten zoals een pizza met salami, zijn geen vers vlees of een vleesbereiding, en vallen buiten de reikwijdte.

Artikel I, onderdeel B

Voorzien wordt in een voorhangprocedure bij het parlement voor de op grond van artikel 65a vastgestelde algemene maatregel van bestuur.

Artikel I, onderdeel C

Het nieuwe derde lid van artikel 114 maakt het mogelijk dat het toezicht op de naleving van de regels over de informatieverschaffing ook kan geschieden door private diensten, naast het toezicht dat door aangewezen ambtenaren plaatsvindt. Daarmee kunnen in voorkomend geval de controleinstellingen van de certificatie-instellingen toezicht houden op de naleving van de algemene maatregel van bestuur.

Van der Ham