

## Wordt de warenwet een konsumentenwet?

M. DE JONG, M. MANSCHOT EN G. ZWETSLOOT

### Samenvatting

Sinds 1919 (het geboortjaar van de warenwet) is er nogal wat veranderd bij de produktie van levensmiddelen. De warenwet is dan ook aan herziening toe.

Het hiertoe ingediende wetsontwerp houdt slechts rekening met een aantal van deze ontwikkelingen. Het Landelijk Voedseloverleg (LAVO) heeft dit gesignaleerd en een aantal *aanvullende en verdergaande voorstellen* gedaan. De schrijvers roepen op deze voorstellen te ondersteunen, opdat de warenwet een echte konsumentenwet wordt.

### Summary

Since 1919, when the merchandise legislation (including the food act) was put into operation in the Netherlands, many changes have occurred in the production of foods.

As a result, the act is to be revised. The proposed alternations of the law, however, take too few necessary amendments into account. A discussion group at the national level (*Landelijk Voedseloverleg, LAVO*) brings the shortcomings under the public's attention and proposes further improvements. The authors call for reactions on their amendments, so that the food act may become a law on behalf of the consumer's interest.

De Warenwet biedt de mogelijkheid om eisen te stellen aan de samenstelling en de toestand van levensmiddelen en een aantal veel gebruikte produkten zoals wasmiddelen, kosmetika en speelgoed. Deze wet dateert van 1919; aangezien er sindsdien nogal wat veranderd is wordt zij binnenkort grondig herzien.

De ministers van Volksgezondheid en milieuhygiëne, Landbouw en Economische Zaken hebben een nieuw wetsvoorstel laten maken. Dit voorstel wordt binnenkort in de Tweede Kamer besproken.

In dit artikel willen we aantonen dat dit voorstel, voordat het wet wordt, nog behoorlijk *verbeterd* kan worden, met name wat betreft de konsumenteninzorg. De groep Landelijk Voedseloverleg (LAVO) heeft het wetsvoorstel bekeken op zijn waarde voor de konsument, en daartoe suggesties voor verbetering gegeven.

### Waarom een nieuwe warenwet?

De huidige warenwet dateert in opzet van 1919. Sindsdien hebben zich een groot aantal ontwikkelingen voorgedaan in produktiemethoden, in aanbod van goederen en in de wijze waarop de konsument met de produkten in aanraking komt. Van deze ontwikkelingen noemen we hier (niet uitputtend maar als indicatie):

- schaalvergroting in de landbouw, monokultures;
- gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen;
- opkomst van de bio-industrie (intensieve veehouderij);
- schaalvergroting in de voedselverwerkende industrie;
- een tendens naar meer bewerkt voedsel;
- een tendens naar meer kant en klaar voedsel

- een hoger energieverbruik in landbouw en verwerkende industrie;
- steeds meer verpakking per produkt;
- meer produkten uit andere werelddelen (vaak de Derde Wereld);
- veel geheel nieuwe produkten (borrelhappen, snacks);
- een tendens naar meer marktonderzoek;
- meer reclame voor voedingsmiddelen;
- schaalvergroting in het distributienest;
- langer bewaren en verder vervoeren van levensmiddelen.

Bovendien is er een tendens waar te nemen om kwaliteitsgebrek te maskeren door gebruik van meer voedseladditieven. Door deze nieuw ontwikkelingen is het spanningsveld tussen producent en konsument vergroot. De huidige wetgeving is hierop te weinig afgesteld. Vandaar dat gewerkt wordt aan een nieuwe warenwet.

### Doelstellingen van de Warenwet

Wie in een bibliotheek de warenwet bekijkt zal verbaasd staan. De eigenlijke wet beslaat maar een paar velletjes papier. Dat komt omdat de warenwet een *raamwet* is die alleen de algemene lijn aangeeft. Er staat in hoe, door wie en met welk doel regels voor waren gemaakt *kunnen* worden.

De warenwet kent twee doelstellingen, namelijk *het beschermen van de volksgezondheid en het bevorderen van de eerlijkheid in de handel*. In het nieuwe wetsvoorstel komt daar een derde bij: *duidelijkheid voor de konsument*.

### Besluiten

De regels in het kader van deze raamwet nemen heel wat meer ruimte in beslag. Zij worden vastgelegd in de *warenwetbesluiten*. Op dit moment zijn er zo'n vijftig warenwetbesluiten.

Zo is er een broodbesluit met eisen waaraan brood moet voldoen, een kleurstoffenbesluit waarin omschreven staat welke kleurstoffen gebruikt mogen worden om levensmiddelen te kleuren, een conserveermiddelenbesluit dat regelt welke soorten conserveermiddel gebruikt mogen worden.

De meest besluiten zijn gericht op één categorie produkten, zoals brood; deze besluiten noemt men de *vertikale besluiten*. Daarnaast zijn er enkele besluiten die gelden van alle produkten, de zogenaamde *horizontale besluiten* (zoals kleurstoffenbesluit, conserveermiddelenbesluit).

Nieuwe produkten die op de markt komen hoeven meestal alleen te voldoen aan de voorschriften van de horizontale besluiten. Ze vallen namelijk meestal niet onder een bestaand vertikaal warenwetbesluit.

### De totstandkoming van de besluiten

Het nut van de doelstellingen staat of valt met de manier waarop de doelstellingen in de warenwetbesluiten vertaald worden. In de warenwet staat dat het maken van de warenwetbesluiten een taak is van de ministers van Volksgezondheid en milieuhygiëne, Landbouw, en Economische zaken. Ze worden daarbij geadviseerd door de 'Advieskommissie Warenwet'. Hierin hebben zitting 5 leden van konsumentenorganisaties, 6

leden vanuit handel en industrie en 9 leden vanuit de sfeer van overheid en onderzoeksinstituten. De adviesteksten worden meestal niet gemaakt in de advieskommissie zelf, maar in één van de vele subkommissies.

### Onze kritiek

De zetelverdeling in de Advieskommissie lijkt op het eerste gezicht niet ongunstig voor de konsument. In de praktijk blijkt echter dat zowel de overheid als de onderzoeksinstituten zich niet erg bekommeren om de positie van de konsument. Dat blijkt duidelijk uit de manier waarop de doelstellingen van de warenwet uitgewerkt worden in de besluiten.

De uitwerking van de doelstelling bescherming van de *volksgezondheid* bekijken we aan de hand van het ontwerp bakkerswarenbesluit. We lichten er één punt uit: er wordt voorgesteld om per kilo banket 3 gram conserveermiddel toe te laten. Deze hoeveelheid is erg hoog (ook in vergelijking met andere in de warenwet geregelde produkten) en valt moeilijk te rijmen met de doelstelling bescherming van de volksgezondheid. Dit onderdeel van het bakkerswarenbesluit is vooral in het belang van de grote industriële bakkerijen. Zij willen hun produkten lang goed kunnen houden vanwege transport en opslag. Een bakker die zelf bakt en direkt verkoopt heeft geen conserveermiddel nodig.

De uitwerking van de doelstelling *eerlijkheid in de handel* bekijken we aan de hand van het melkbesluit en het jam- en gekonserveerde vruchten-besluit. Meestal wordt eerlijkheid in de handel geregeld via het aanduiden van waren. Een bepaalde aanduiding mag dan slechts voor één soort produkt worden gebruikt om valse concurrentie te voorkomen. Zo is 'volle melk' in het melkbesluit omschreven als melk met 3,5% melkvet (dus eigenlijk lichtelijk afgeroomde melk). Echte volle melk (niet afgeroomd) moet 'melk' genoemd worden. Voor de konsument is deze aanduiding dus enigszins misleidend. Datzelfde geldt als men namen van produkten gaat veranderen om kwaliteitsverbetering te suggereren. Zo heet jam volgens het nieuwste warenwetbesluit 'extra jam' en de naam huishoudjam is veranderd in 'jam'. Deze naamsverandering heeft geen enkele kwaliteitsverbetering tot gevolg gehad.

Een verklaring voor deze gang van zaken is dat de producenten over *meer onderzoeksmogelijkheden* beschikken en de onderzoekskosten kunnen doorberekenen in hun produkt. Voor de konsumentenorganisaties is het – in verband met menskracht en geld – vaak ondoenlijk om met eigen onderzoeksmateriaal voor de dag te komen.

In een van de subkommissies werd besproken hoeveel water kwark maximaal mag bevatten. Het vochtgehalte in Nederlandse kwark was 82% en in Franse kwark 88%. De konsumentenvertegenwoordigers wilden het vochtgehalte op 82% houden. Voor de producenten is het voordeliger een produkt met meer water voor dezelfde prijs te verkopen, en zij wilden de norm dus op 88% brengen. Om 'eerlijk' mee te kunnen concurreren moest de vochnorm wel omhoog, zeiden ze. En ze kwamen met een onkntroleerbaar – want geheim – marktonderzoek waaruit moest blijken dat de vochtige kwark het populairst was, dus... Door gebrek aan mensen en geld kunnen de konsumentenorganisaties niet alle marktonderzoeken natrekken. In dit geval deden ze het wel en de cijfers van de producenten bleken niet te kloppen.

## Het terugtretingsprincipe

In het ontwerp voor de nieuwe warenwet staat een heel merkwaardig artikel: artikel 16a. In de oude wet kwam het ook al voor als artikel 16 c. Het gaat in dit artikel over de *Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties* van werkgevers (en soms werknemers) in een bepaalde bedrijfstak, de P.B.O.'s. De P.B.O.'s kunnen voorschriften maken (verordeningen) voor hun produkten. Doelstellingen van de P.B.O.'s is *bevordering* van de afzet.

In artikel 16 a staat dat een warenwetbesluit moet worden ingetrokken zodra een produktschap voor hetzelfde produkt een verordening maakt. De warenwet doet dan dus een stapje terug voor de P.B.O.'s. Hiermee komen ook de uitgangspunten van de warenwet buitenspel te staan.

Steeds meer levensmiddelen verdwijnen nu dank zij dit zogenaamde terugtretingsprincipe op die manier uit de warenwet (oliën en vetten, cacao en chocolade).

## De landbouwkwaliteitswet

Ook op een andere manier kunnen de uitgangspunten van de warenwet buitenspel komen te staan. Er bestaat namelijk sinds 1974 een *landbouwkwaliteitswet*. Volgens die wet mogen regels gemaakt worden voor landbouwprodukten, ter bevordering van de afzet. Dezelfde doelstelling dus als de P.B.O.'s hebben. Allerlei produkten die via de warenwet geregeld horen te worden kunnen nu ook via de landbouwkwaliteitswet geregeld worden. Maar bij de landbouwkwaliteitswet heeft de konsument *geen inspraak* bij het maken van besluiten. Zo blijven de doelstellingen van de warenwet weer liggen.

Het Produktschap voor zuivel heeft kort geleden laten weten dat volgens hem een nieuw kwaliteitsbesluit voor kaas *niet* in de warenwet thuishoort maar in de landbouwkwaliteitswet.

## Het Landelijk Voedseloverleg (LAVO)

Een aantal konsumenten-, milieu- en voedsel-organisaties is gezamenlijk tot de konklusie gekomen dat de huidige voorstellen *de konsument onvoldoende beschermen*. Deze organisaties hebben zich verenigd in het LAVO met het doel van de warenwet een echte konsumentenwet te maken<sup>1</sup>.

Er van uitgaande dat de warenwet de belangrijkste levensmiddelenwet moet worden stelt het LAVO de volgende verbeteringen voor:

- artikel 16 a (= oude artikel 16 c) moet *verdwijnen* uit het wetsvoorstel;
- de *samenstelling* van de Advieskommissie Warenwet moet worden *éénderde* konsumenten, *éénderde* bedrijfsleven en *éénderde* onafhankelijken;
- overeenkomstig het advies van de Voedingsraad behoren geen produkten meer aangeprezen te worden als *gezond*;
- er moet een doelstelling bijkomen, namelijk *bescherming van het milieu en beperking van het energie- en grondstoffen-gebruik*;
- er dienen maatregelen genomen te worden *tegen de vertragings technieken* waardoor voor veel levensmiddelen geen besluiten gemaakt worden. Voor bestaande produkten, die nu al onder een warenwetbesluit vallen, moet in de nieuwe wet een

**Voor:**

Een samenstelling van de Advies Commissie Warenwet: eenderde consumenten, eenderde bedrijfsleven en eenderde onafhankelijken.

Een regeling dat nieuwe produkten pas op de markt mogen verschijnen wanneer daarvoor de overheid een tijdelijke vergunning is verleend.

Het stellen van een termijn waarbinnen bestaande producten aangepast moet zijn aan de uitgangspunten van de nieuwe Warenwet.

Rekening houden in de nieuwe Warenwet met het milieu en het energie- en grondstoffengebruik bij de voedselproductie en -verwerking.

**Tegen:**

Uitholling van de Warenwet door de productschapsverordeningen en de landbouwkwaliteitswet.

Vertragingstechnieken waardoor voor veel levensmiddelen geen besluiten worden gemaakt.

Het voeren van gezondheidsclaims in de levensmiddelen-reclame.

termijn genoemd worden, waarbinnen de besluiten aangepast moeten zijn aan de nieuwe uitgangspunten;

- er moet in de nieuwe wet een regel komen dat nieuwe eet- en drinkwaren pas op de markt mogen verschijnen wanneer daarvoor door de overheid een tijdelijke vergunning is verstrekt, in afwachting van de uitvaardiging van een warenwetbesluit.

**Briefkaartenactie**

Om aan te geven dat de in bovenstaand artikel aangegeven wensen niet alleen bij het LAVO leven, wordt onder andere een briefkaartenactie gevoerd. Als u het met de voorstellen voor verbetering van de warenwet eens bent en ook vindt dat de warenwet een *echt consumentenwet* dient te worden, dan kunt u de actie ondersteunen. Dat kan door een briefkaart te sturen aan *LAVO-actie warenwet, Postbus 485, 3500 AG Tilburg*. De briefkaarten zullen te zijner tijd met de nodige publiciteit aan de Twee Kamer worden aangeboden.

Bij het LAVO kunt u ook meer informatie en materiaal aanvragen, en speciaal voor deze actie ontworpen briefkaarten.

**Noot**

1. Aan het Landelijk Voedseloverleg nemen deel: Werkgroep Voeding en Kosmetika van de Vereniging voor Wetenschappelijke Werkers, Stichting Konsumenten Kontakt, Actiegroep Strohhalm, Vereniging Miljeudefensie, Stichting Alternatief Warenonderzoek, Miljeusektie Kargadoor, Voedselgroep Oisterwijk, Konsumententoneel, De Kleine Aarde.

De volgende organisaties ondersteunen de werkzaamheden: Consumentenbond, De Nieuw Lelie, Landelijke Stichting Vormingswerk Jong Volwassenen, Konsumentenwinkel Wageningen.

## Korrespondentieadres

M. de Jong, M. Manschot en G. Zwetsloot, p/a van Schelbergenstraat 15, 5913 TW Venlo.

Mirjam de Jong en Maria Manschot zijn als docent huishoudkunde verbonden aan de stichting Opleiding Leraren te Utrecht; Gerard Zwetsloot vervult die functie bij de lerarenopleiding Zuid-West Nederland te Delft.

## Boekbespreking

A. HARDON-BAARS. *Welstandstoezicht en welstandszorg; bewaking van de kwaliteit der gebouwde omgeving? Een interdisciplinaire verkenning*. Amsterdam, Bond van Nederlandse Architecten, 1979. 116 pp.

Het huidige welstandstoezicht in Nederland is verouderd en kan beschouwd worden als niet meer passend op de huidige maatschappelijke verhoudingen. Getuige hiervan is het volgende verhaal:

*'Bij een ochtendwandeling van Ollie B. Bommel en Tom Poes zegt de heer Bommel: 'Er gaat toch niets boven het leven van een Bommel. Heb je ooit zo'n fraaie omgeving gezien? Of een woning, die zo geschikt is voor een heer als slot Bommestein, kijk maar eens naar de fiere bouwstijl, zuiver gotiek'. 'Het is geen' gotiek', zei Tom Poes, 'het is een...'. 'Het kan me niet schelen wat het is', onderbrak heer Ollie met verheffing van stem, 'het bevat me en daarmee uit'.*

Het welstandstoezicht had altijd te maken met het toezien op de kwaliteit van het wonen en de woonomgeving, maar wat daar onder verstaan werd, hing sterk af van de deskundigen die veelal zitting hadden in de z.g. welstandskommissies welke waren ingesteld volgens art. 85 lid 2 van de Woningwet en werkzaam waren volgens regels zoals omschreven in de Model-bouwverordening. Deze commissies adviseerden aan B. en W. over de ingediende bouwplannen.

In de uitgave: *Welstandstoezicht en Welstandszorg* wordt deze problematiek gesignaleerd en wordt literatuur beschreven welke hierop betrekking heeft. In hoofdstuk 2 en 3 wordt een inleiding op de problematiek gegeven, waarin ook het wettelijk kader aan de orde komt. Hoofdstuk 4 inventariseert op basis van een indrukwekkende hoeveelheid literatuur, wat er de laatste 10 jaar aan ideeën en meningen is ontwikkeld t.a.v. het welstandstoezicht. Hoofdstuk 5 geeft een interdisciplinaire verkenning op welke wijze men momenteel in Nederland denkt over de mogelijkheden om belanghebbenden te laten deelnemen aan de besluitvorming van het bouwproces, waarna in hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Interessant in dit laatste hoofdstuk zijn wel de volgende constateringen:

- onderzoek wijst uit dat het oordeel over kwaliteit van visueel geschoolde mensen duidelijk verschilt van leken/gebruikers; en bovendien dat er geen sprake kan zijn objectieve altijd geldende normen om de kwaliteit van een woon- en leefmilieu te bepalen.
- gezien de zich wijzigende maatschappelijke verhoudingen is het noodzakelijk de huidige welstandskommissies om te bouwen tot instituten welke in staat zijn belangenafweging te begeleiden. Deze commissies zullen niet alleen moeten bestaan uit deskundigen maar juist ook uit betrokkenen.

Voorgesteld wordt een juridisch kader vlg. art. 61 t/m 64 van de gemeentewet, waarbij niet alleen de bouwplantoetsing als taak wordt gezien, maar ook betrokkenheid bij het bestemmingsplannen. De ontwikkelingen ter zake van de z.g. milieu-effektrapportage (M.E.R.) zullen hierbij verwerkt moeten worden.

De hele uitgave geeft blijk van een zeer vergaande literatuur beschrijving, hetgeen kan bijdragen tot een zeer gedegen meningsvorming over deze materie. De uitgave is daardoor ook zeer geschikt voor diegenen die betrokken zijn bij bestuurlijke- en beleidsmatige veranderingsprocessen in het kader van de woonkwaliteit. Belangrijk hierbij is de interdisciplinaire benadering, waardoor het welstandstoezicht gehaald wordt uit de discussies van vormgevers onderling: een claim wordt hierdoor gelegd op al diegenen die een rol spelen bij de bouwplanoontwikkeling en de ontwikkeling van woonmilieu's. Bovendien wordt met nadruk gesteld dat de professie van woonecoloog een ontbrekende schakel is in het werk van de welstandszorg.

Diegenen echter, die zich voor deze specialistische kant van het werken in de sektor woonekologie interesseren, zullen zelf de in de uitgave verstrekte informatie tot één geheel dienen samen te voegen, omdat een overzichtelijke synthese van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen ter zake van democratisering van besluitvormingsprocessen in het kader van woonmilieu's, en de mogelijkheden daarbij van participatie en representatie, onvoldoende uit de verf komt. Met name de samenvattende hoofdstukken en de onderdelen daarvan laten vaak meer vragen achter dan dat zij oplossingen geven. Niettemin kunnen wij deze uitgave beschouwen als een goede aanzet om te komen tot een herziening van het welstandstoezicht in Nederland.

F. Henken