Nota van toelichting

Algemeen

Brood is van oudsher een basis voedingsmiddel en levert in ons dagelijks voedingspatroon belangrijke voedingsstoffen. Het is van belang dat de consument goed en eenduidig wordt geïnformeerd over voedsel. De consument heeft bij veel aanduidingen van broodsoorten een verwachtingspatroon. Een aanduiding moet voldoen aan dit verwachtingspatroon van de consument. De voorgestelde uitbreiding van de gereserveerde aanduidingen en de introductie van verplichte aanduidingen zijn ten behoeve hiervan opgenomen en komen onder andere voort uit de wensen vanuit de bakkerijsector en consumentenorganisaties.

Ter verduidelijking is een definitie toegevoegd aan artikel 1 en zijn enkele artikelen gewijzigd en uitgebreid. Al deze wijzigingen worden in de artikelsgewijze toelichting nader toegelicht.

In artikel 13d van de Warenwet is een clausule van wederzijdse erkenning opgenomen. Het beginsel van wederzijdse erkenning houdt in dat een Europese lidstaat de verkoop van waren die in een andere Europese lidstaat rechtmatig in de handel zijn gebracht niet mag verbieden op zijn grondgebied, omdat deze waren niet voldoen aan de eigen nationale voorschriften. Daarbij is wel van belang dat de waren uit een andere Europese lidstaat tenminste een gelijkwaardig beschermingsniveau bieden. Het verhandelen van waren afkomstig uit andere Europese lidstaten die vallen onder de werkingssfeer van dit besluit wordt dan ook niet verboden op grond van eisen gesteld in het besluit.

Gevolgen voor regeldruk

Voor de bakkerijsector leidt dit besluit tot regeldruk. Navraag bij de sector wijst uit dat zij de voorgestelde wijzigingen ondersteunen en een voorstander zijn van meer transparantie en eenduidigheid richting de consument. De verwachte nalevingskosten zijn door de sector in kaart gebracht. Verpakkingen van ruim 60% van de broden op de Nederlandse markt zullen moeten worden aangepast vanwege de verplichte aanduidingen. Ook zullen veel bedrijven als gevolg van de voorgestelde gereserveerde aanduidingen hun aanduidingen en/of receptuur aanpassen. Het aanpassen van de aanduidingen kost de sector naar verwachting circa 3,5 miljoen euro en het aanpassen van de receptuur kost naar verwachting circa 750.000 euro. In deze bedragen zitten ook de kennisnemingskosten. De ATR kan zich vinden in de analyse en conclusie ten aanzien van de gevolgen voor de regeldruk.

Regulier Overleg Warenwet

Het ontwerp van dit besluit is tweemaal voorgelegd aan de deelnemers aan het Regulier Overleg Warenwet (ROW)[1]. Deze raadpleging heeft geleid tot reacties van de Nederlandse Vereniging voor de Bakkerij (hierna: NVB) en de Consumentenbond.

De NVB had onder andere enkele bezwaren tegen het voorgestelde artikel 7c over de aanduiding meergranen. Hierin was opgenomen dat de aanduiding meergranen uitsluitend mag worden gebezigd voor brood waarbij minimaal 3 graansoorten voor ieder afzonderlijk een minimum aandeel hebben van 5% van het meelbestanddeel. De Consumentenbond onderschreef dit voorstel, omdat hiermee volgens hen de graansoorten in voldoende

[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, Natuur en Voedselkwaliteit) en van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

significante hoeveelheden aanwezig zouden zijn. Volgens de NVB zou dit echter leiden tot een verhoogde regeldruk voor de bakkerijsector en een beperking aan variatie aan meergranenbroden. In het voorstel was in artikel 7c voorts opgenomen dat de aanduiding meergranen uitsluitend mag worden gebezigd voor brood waarbij in de ingrediëntenlijst mengsels van meel van drie of meer graansoorten aangeduid worden als meel, gevolgd door een lijst van de graansoorten waarvan het afkomstig is, uitgedrukt als percentages in het meelbestanddeel. Volgens de NVB zou ook dit voorstel leiden tot een verhoogde regeldruk voor de bakkerijsector en bovendien tot minder transparantie voor de consument. De Consumentenbond onderschreef het voorstel van de NVB tot aanpassing van artikel 7c op dit punt. De reacties van de NVB en de Consumentenbond hebben geleid tot aanpassing van het ontwerpbesluit.

MKB-toets

Tijdens de MKB-toets is het MKB in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over werkbaarheid, uitvoerbaarheid en regeldrukeffecten van het ontwerp van dit besluit. De panelleden onderschrijven de aanpassingen en hebben enkele suggesties gedaan voor verbetering of aanscherping.
Met de suggesties en wensen van de verschillende stakeholders is een compromis gevonden voor de aanpassing en aanvulling van de aanduidingen. Zo is het voorstel om een verplichte aanduiding voor licht bruinbrood te introduceren geschrapt, omdat deze nieuwe categorie zou leiden tot veel extra lastendruk. Ook het voorstel om de aanduiding (zuur)desembrood met gist te introduceren is geschrapt naar aanleiding van opmerkingen van de panelleden. Zij hebben te kennen gegeven dat brood ook als (zuur)desembrood aangeduid moet kunnen worden indien een klein aandeel gist is toegevoegd, omdat deze toevoeging nodig is voor een stabiel proces.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

Het ontwerp van dit besluit is door de NVWA beoordeeld op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De suggesties voor verduidelijking in de tekst ten behoeve van eenduidige handhaving zijn verwerkt. De NVWA acht het ontwerpbesluit handhaafbaar en uitvoerbaar. Het voorstel geeft geen aanleiding tot opmerkingen met betrekking tot de fraudebestendigheid.

Voorhang

In overeenstemming met artikel 32b, tweede lid, van de Warenwet, is een ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur op (datum) aan beide kamers der Staten-Generaal gezonden (Kamerstukken PM).

Notificatie

Het ontwerp van dit besluit is op … 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 I van dit besluit mogelijk technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535. Naar aanleiding van de notificatie [PM]

Voor zover het ontwerpbesluit kwantitatieve invoerbeperkingen of maatregelen van gelijke werking bevat in de zin van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de

[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).

Europese Unie, worden deze maatregelen gerechtvaardigd ter bescherming van de volksgezondheid op grond van artikel 36 van dat verdrag.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A
In artikel 1, onderdeel h, van dit besluit is op verzoek van de bakkerijsector een definitie van «(zuur)desem» opgenomen.

Artikel I, onderdelen B en G
Vanwege nieuwe vormen en afmetingen voor brood heeft de bakkerijsector behoefte aan een drogestof gehalte tussen een heel en half brood in. In artikel 6a, eerste lid van dit besluit wordt daarom naast de hoeveelheid droge stof tussen de 240 en 265 gram en tussen de 480 en 530 gram ook een categorie tussen de 360 en 400 gram opgenomen. Dit kan worden gebruikt voor een brood dat tussen heel en half in zit. Aan artikel 15 is daarom een tweede lid toegevoegd waarin opgenomen is dat het woord midden of middengroot onderdeel mag uitmaken van de aanduiding van brood waarvan de hoeveelheid droge stof ligt tussen de 360 en 400 gram.

Artikel I, onderdeel D
In de artikelen 7a, 7b, 7c en 7d van dit besluit zijn gereserveerde aanduidingen opgenomen.
Vanwege de bakkwaliteit is tarwe, en tegenwoordig ook spelt, de voornaamste graansoort waar in Nederland brood van wordt gebakken. Andere graansoorten worden in kleine hoeveelheden toegevoegd om de variatie in broodsoorten te verhogen.
Met de artikelen 7a en 7b wordt voorkomen dat er broden worden verkocht met in de aanduiding de naam van één, twee of meer graansoorten met maar een kleine hoeveelheid van die graansoorten erin. In artikel 7b is voorts opgenomen dat de aanwezige graansoorten in een brood in afnemende volgorde in de aanduiding worden vermeld. Dit betekent dat de hoeveelheid van het graansoort dat in het brood het meest aanwezig is, in de aanduiding als eerst vermeld dient te worden.

Om misleiding van de consument te voorkomen bij gebruik van de aanduiding meergranen, wordt in artikel 7c van dit besluit het minimum aantal verschillende soorten granen vastgelegd en het maximumaandeel van de graansoort dat voor het grootste deel aanwezig is. Het gaat hier om de graansoorten in het meelbestanddeel, niet om zaden en pitten en ook niet om de graansoorten die aanwezig zijn in de broodverbetermiddelen en als decoratie. Daarnaast is in artikel 7c, onderdeel c, opgenomen dat de aanduiding meergranen uitsluitend mag worden gebezigd voor brood wanneer in de ingrediëntenlijst per graanbestanddeel de aanwezige hoeveelheid wordt vermeld. Het is op grond van artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van Verordening (EU) nr. 1169/2011[3] verplicht een lijst van ingrediënten te vermelden. Uit artikel 18, eerste lid, van Verordening (EU) nr. 1169/2011 volgt dat de lijst van ingrediënten bestaat uit de opsomming van alle ingrediënten van het levensmiddel in dalende volgorde van gewicht waarin zij bij de bereiding van het levensmiddel zijn gebruikt. De opgave van de hoeveelheid van een bij de vervaardiging of de bereiding van een levensmiddel gebruikt ingrediënt of gebruikte categorie ingrediënten is, op grond van artikel 22, eerste lid, onderdeel a, van Verordening (EU) nr. 1169/2011, vereist wanneer het desbetreffende ingrediënt of de

[3] 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).

desbetreffende categorie ingrediënten voorkomt in de benaming van het levensmiddel of door de consument gewoonlijk met die benaming wordt geassocieerd. In aanvulling hierop wordt het met artikel 7c, onderdeel c, van dit besluit verplicht om bij broden waarbij de aanduiding meergranen wordt gebezigd, in de ingrediëntenlijst van elk graanbestanddeel de hoeveelheid uit te drukken als percentage in het meergranenbrood. De verplichte vermeldingen zijn overeenkomstig artikel 39, van Verordening (EU) 1169/2011 gerechtvaardigd in het belang van de bescherming van de consument. Deze verplichte vermeldingen zijn namelijk voor de consument bij de aankoop van een brood bevorderlijk voor de transparantie.

In artikel 7d van dit besluit is de gereserveerde aanduiding voor (zuur)desembrood opgenomen. Ten behoeve van een beheersbaar rijsproces en uniformiteit van het eindproduct is het toegestaan 0,2% gist toe te voegen bij de productie van zuurdesembrood. Het brood mag geen (zuur)desembrood meer worden genoemd indien (zuur)desem niet als enig rijsmiddel is gebruikt en er meer gist wordt gebruikt dan de maximum aangegeven percentages zoals opgenomen in artikel 7d, eerste lid en tweede lid van dit besluit. Het betreft hier de percentages droge en verse gist.

Artikel I, onderdelen C, E, F en H
De gereserveerde aanduidingen in de artikelen 8, 9 en 16 worden gewijzigd in verplichte aanduidingen. Paragraaf 3 komt daarom ‘Gereserveerde en verplichte aanduidingen’ te luiden.

Met deze verplichte aanduidingen wordt het voor al het brood verplicht te vermelden wat de basis is van het meelbestanddeel; wit (bloem), bruin of volkoren. Dit zorgt voor de consument voor meer transparantie bij aankoop van een brood. Voor de consument wordt het duidelijk om welk soort brood het gaat ongeacht de kleur van het brood.

In artikel 8 wordt “tarwebloem” vervangen door “bloem” en in artikel 9 vervallen de woorden “tarwebrood” en “tarwe”. Hiermee zijn de aanduidingen witbrood en bruinbrood niet beperkt tot tarwe, maar ook te gebruiken voor andere graansoorten.

Artikel I, onderdeel I
Teneinde de bakkerijsector de tijd te geven om de verplichtingen uit dit besluit door te voeren, wordt een overgangsperiode van twee jaren ingevoerd.

Artikel II, onderdelen 1 en 2
Het Warenwetbesluit gastoestellen 2018 is per abuis in de bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten opgenomen als rubriek C-10 (Stb. 2018, 217). Deze wijziging zorgt ervoor dat de juiste rubriek B-8 wordt gebruikt voor het Warenwetbesluit gastoestellen 2018. Ook wordt mogelijk gemaakt dat ter zake van de artikelen genoemd in deze rubriek een omzetgerelateerde bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel II, onderdelen 3 tot en met 5
De artikelen 7a, 7b, 7c, 7d, 15, eerste lid en tweede lid, van het Warenwetbesluit Meel en brood worden toegevoegd aan de bijlage van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten, zodat overtreding daarvan bestraft kan worden met een bestuurlijke boete.

De Minister voor Medische Zorg,