

Kenmerk	W13.26.00042/III
Datum aanhangig	17 februari 2026
Datum vastgesteld	8 april 2026
Datum advies	8 april 2026
Datum publicatie	13 april 2026
Vindplaats	Website Raad van State

Volledige tekst

Bij Kabinetsmissive van 17 februari 2026, no.2026000428, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (zie noot 1) bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Warenwetbesluit Kruidenpreparaten en het Warenwetbesluit voedingssupplementen in verband met het opnemen van een grondslag voor het aanwijzen van stoffen of materiaal dat geheel of ten dele afkomstig is van planten en schimmels waarvan het gebruik in kruidenpreparaten of voedingssupplementen is verboden of onder voorwaarden is toegestaan, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit introduceert een delegatiegrondslag in het Warenwetbesluit kruidenpreparaten en het Warenwetbesluit voedingssupplementen. Op basis hiervan kan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: de minister) stoffen of materiaal van planten en schimmels aanwijzen, waarvan het gebruik in kruidenpreparaten of voedingssupplementen is verboden of alleen onder voorwaarden is toegestaan.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de Warenwet hiervoor geen grondslag biedt. Als de mogelijkheid van subdelegatie niettemin wenselijk wordt geacht, dient daarvoor eerst een wettelijke grondslag te worden geregeld.

In verband hiermee kan over het ontwerpbesluit niet positief worden geadviseerd.

1. Achtergrond en inhoud van het voorstel

Een deel van de Nederlandse bevolking gebruikt voedingssupplementen, waaronder kruidenpreparaten, als gezondheidsondersteunende aanvulling op de voeding of voor een gericht effect, zoals het verhogen van de concentratie. (zie noot 2) Met enige regelmaat worden er echter voedingssupplementen verkocht die gezondheidsschade kunnen veroorzaken. (zie noot 3)

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) kan momenteel onvoldoende effectief toezicht houden op onveilige voedingssupplementen. (zie noot 4) Dit omdat in de Europese wet- en regelgeving alleen een beperkt aantal stoffen zijn verboden of onder

voorwaarden zijn toegestaan in voedingssupplementen. (zie noot 5) Om de NVWA in staat te stellen effectiever op te treden tegen onveilige voedingssupplementen, introduceert dit ontwerpbesluit een delegatiegrondslag in het Warenwetbesluit Kruidenpreparaten en het Warenwetbesluit voedingssupplementen.

Op basis hiervan kan de minister stoffen of materiaal van planten en schimmels aanwijzen, waarvan het gebruik in kruidenpreparaten of voedingssupplementen verboden is of alleen onder voorwaarden is toegestaan. (zie noot 6)

2. Het ontbreken van een grondslag voor subdelegatie

De markt voor voedingssupplementen is groot en divers. Ieder jaar komen er veel nieuwe producten met soms onbekende (combinaties van) stoffen of hoge concentraties van bekende stoffen op de markt. (zie noot 7) Voorstelbaar is dat de regering met regelmaat (en mogelijk met spoed) duidelijkheid zal willen geven over stoffen die niet of alleen onder voorwaarden gebruikt mogen worden in voedingssupplementen. Dit kan worden bereikt door subdelegatie van de aanwijzingsbevoegdheid aan de minister.

Het delegeren van regelgevende bevoegdheid aan de minister is alleen toegestaan als daarvoor een wettelijke grondslag bestaat. Uit de aanhef van het ontwerpbesluit maakt de Afdeling op dat die grondslag volgens de regering gevonden kan worden in de Warenwet. (zie noot 8)

De Afdeling merkt echter op dat uit de Warenwet blijkt dat het bereiden, vervaardigen en verhandelen van waren, behorend tot een bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen categorie (waaronder voedingssupplementen), alleen bij amvb kan worden verboden als niet is voldaan aan de bij die maatregel gestelde eisen over hun samenstelling, uitvoering, hoedanigheid of eigenschappen. (zie noot 9) Het verbieden van voedingssupplementen dan wel het stellen van eisen daaraan met betrekking tot hun samenstelling, uitvoering, hoedanigheid of eigenschappen, kan dus alleen plaatsvinden op het niveau van de amvb. (zie noot 10)

Dat in die maatregel kan worden bepaald dat de minister nadere regels kan of moet stellen met betrekking tot onderwerpen die daarin zijn geregeld, maakt dit niet anders. Het leidt er niet toe dat het verbieden van voedingssupplementen dan wel het stellen van eisen daaraan toch zonder nadere wettelijke grondslag bij ministeriële regeling kan plaatsvinden. (zie noot 11)

Gezien het voorgaande adviseert de Afdeling af te zien van het wijzigingsbesluit. Indien de regering subdelegatie niettemin wenselijk acht, moet daarvoor eerst in de Warenwet een grondslag worden opgenomen.

3. Europese wet- en regelgeving

In het geval de regering in de Warenwet alsnog een wettelijke grondslag voor subdelegatie opneemt, merkt de Afdeling ten behoeve daarvan op dat de regering er wel bedacht op moet zijn dat dit naar verwachting slechts gedeeltelijk zal bijdragen aan het tegengaan van het verhandelen van onveilige voedingssupplementen, omdat dit ook afhangt van de mate waarin andere Europese landen dergelijke maatregelen treffen.

Daarnaast moet rekenschap worden gegeven van de op kruidenpreparaten en voedingssupplementen van toepassing zijnde Europese wet- en regelgeving.

De Richtlijn betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen bevat een verbod op het verbieden of beperken van de handel in

voedingssupplementen die voldoen aan die richtlijn. (zie noot 12) Deze richtlijn geeft ook algemene (etiketterings)voorschriften voor stoffen en materiaal van planten en schimmels. Indien geregeld wordt dat de minister deze stoffen en materiaal van planten en schimmels kan aanwijzen, dan moet ook ingegaan worden op de vraag hoe dit zich verhoudt tot dit verbod. Dit mede in samenhang met de mogelijkheid die de richtlijn biedt om, bij gebrek aan communautaire bepalingen, nationale regels vast te stellen. (zie noot 13)

Uit de Verordening betreffende de toevoeging van vitaminen en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen (zie noot 14) blijkt ook dat het lidstaten vrij staat om, bij gebrek aan communautaire bepalingen, nationale regels vast te stellen. De lidstaten moeten dan wel de Europese Commissie daarvan op de hoogte stellen via een in die verordening voorgeschreven kennisgevingsprocedure. (zie noot 15) Indien geregeld wordt dat de minister stoffen en materiaal van planten en schimmels kan aanwijzen, dan zal die procedure moeten worden doorlopen. Ook zal, aan de hand van de daarvoor geldende voorwaarden, nader gemotiveerd moeten worden dat sprake is van verenigbaarheid met het vrij verkeer van goederen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bezwaar tegen het ontwerpbesluit en adviseert dit besluit niet te nemen.

De vice-president van de Raad van State

Voetnoten

(1) In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

(2) Kamerstukken II 2020/21, 31532, nr. 258.

(3) Kamerstukken II 2020/21, 31532, nr. 258; Nota van toelichting, paragraaf 1.

(4) Nota van toelichting, paragraaf 1.

(5) Nota van toelichting, paragraaf 1.

(6) Voorgesteld artikel 4 van het Warenwetbesluit Kruidenpreparaten en voorgesteld artikel 4a van het Warenwetbesluit voedingssupplementen.

(7) Kamerstukken II 2020/21, 31532, nr. 258.

(8) Artikelen 4, eerste lid, onder a en 8, eerste lid, onder c, gelezen in samenhang met artikel 14, van de Warenwet.

(9) Zie artikel 4, eerste lid, onder a en artikel 8, eerste lid, onder c, van de Warenwet.

(10) Het is ook op basis van deze grondslag dat in het Warenwetbesluit Kruidenpreparaten en het Warenwetbesluit voedingssupplementen reeds eisen zijn opgenomen over de samenstelling, uitvoering, hoedanigheid en eigenschappen van kruidenpreparaten en voedingssupplementen en is voorzien in enkele verbodsbepalingen.

(11) Zie artikel 14 van de Warenwet.

(12) Artikel 11, eerste lid, van Richtlijn 2002/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen.

(13) Artikel 11, tweede lid, van Richtlijn 2002/46/EG van het Europees parlement en de Raad van 10 juni 2002 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake voedingssupplementen.

(14) Verordening (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de toevoeging van vitaminen en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen.

(15) Artikel 11, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 12 van de Verordening (EG) nr. 1925/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de

toevoeging van vitaminen en mineralen en bepaalde andere stoffen aan levensmiddelen.