

Vergaderjaar 2004–2005

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 173

Bepalingen aangaande onder meer de bereiding en het in het verkeer brengen van diervoeders (Kaderwet diervoeders)

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2005

1. Inleiding

Tijdens het plenaire debat met de Tweede Kamer van 23 februari 2005 over het KLPD-rapport milieucriminaliteit (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 51, blz. 3267–3285) heb ik u toegezegd de Kamer te informeren over het handavingsinstrumentarium in de diervoedersector en toekomstige vernieuwingen daarin. Daarbij zullen hieronder achtereenvolgens het huidige wettelijke stelsel, de verhouding tussen het GMP+ en de wettelijke normen voor diervoeders, toezicht op controle en de consequenties van de implementatie van de Diervoederhygiëneverordening¹ aan bod komen.

2. Huidige stelsel

a. Kaderwet diervoeders; algemeen

Allereerst beschrijf ik hier de huidige situatie. De diervoederregelgeving in Europa is door de Europese Unie vanuit Brussel volledig geharmoniseerd. Dit betekent dat de lidstaten slechts aanvullende maatregelen mogen vaststellen als deze maatregelen passen binnen de structuur en uitwerking van de Europese regelgeving. Zij mogen de Europese handel niet verder beperken dan de verordeningen en richtlijnen toestaan.

Vanaf 18 oktober 2004 is alle bestaande Europese diervoederregelgeving in ons land geïmplementeerd in de Kaderwet diervoeders (hierna: Kaderwet). De Kaderwet is nader uitgewerkt in één AMvB¹ en één regeling¹, namelijk het Besluit diervoeders en de Regeling diervoeders. Volgend op de Europese norm is het algemene uitgangspunt van de Kaderwet dat diervoederbedrijven als eerste verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en veiligheid van de producten die zij afleveren in de zin dat deze gezond, zuiver, deugdelijk en van goede handelskwaliteit zijn. Daaronder

¹ Verordening (EG) nr. 183/2005 (PbEU 2005, L 35); ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

valt ook een actieve meldingsplicht wanneer bij een bedrijf het vermoeden bestaat dat een partij voeder niet aan de wettelijke eisen voldoet.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is verantwoordelijk voor de uitvoering, het toezicht op en handhaving van de regelgeving krachtens de Kaderwet. De Kaderwet omvat alle noodzakelijke regels zoals algemene verboden en een instrumentarium bestaande uit de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke maatregelen, strafbaarstelling op basis van de Wet Economische Delicten en een erkenningen- en registratiestelsel voor specifieke groepen diervoeders. Binnen het kader van deze brief wordt hieronder verder ingegaan op dat instrumentarium.

b. Bestuurlijke maatregelen

Het toezicht en de handhaving van de Kaderwet wordt uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) en de Algemene Inspectiedienst (AID). Zij voeren steekproefsgewijs controles uit bij alle bedrijven die onder de Kaderwet diervoeders vallen. Ten behoeve van het toezicht en de handhaving hebben de uitvoerende diensten bestuursrechtelijke maatregelen tot hun beschikking.

Bestuurlijke maatregelen zijn bedoeld als instrument om risico's voor volksgezondheid, dierenwelzijn of milieu onder controle te brengen en overtredingen te herstellen. In geval van een vermoeden van een risico neemt de toezichthoudende dienst maatregelen om dat risico te beheersen en om te achterhalen wat de oorzaak van het risico is. Het gaat dan om bijvoorbeeld om het blokkeren van partijen voeder, verbod om het voeder aan dieren te voeren en het nemen van monsters.

Indien na analyse van genomen monsters het bestaan van het risico bevestigd wordt, gaat de uitvoerende dienst over tot het traceren van de bron. Daarnaast neemt zij maatregelen om de schade en risico's te repareren. Daarbij kan worden gedacht aan het opleggen van de verplichting aan het bedrijfsleven om besmette partijen te laten ontsmetten of vernietigen, dan wel een recall uit te voeren.

Wanneer een besmette partij uit een andere lidstaat komt, kan ook besloten worden de partij terug te sturen naar het land van herkomst, terwijl tegelijkertijd de bevoegde autoriteit van die lidstaat ingelicht wordt.

Ten behoeve van de effectieve handhaving zal in de tweede helft van dit jaar onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn van het instrument van de bestuurlijke boete en hoe dit instrument in het systeem van de Kaderwet kan worden ingepast.

c. Strafrechtelijke handhaving

Naast het nemen van bestuurlijke maatregelen biedt de Kaderwet de mogelijkheid om bestraffend op te treden. Overtredingen van de diervoederregelgeving zijn strafbaar op basis van de Wet economische delicten. De AID onderzoekt strafbare feiten en kan daartoe monsters nemen of de verdachte partijen in beslag nemen.

Op overtredingen zijn straffen mogelijk van ten hoogste 5 jaar of 45.000 euro boete. Een onderneming kan als aanvullende straf geheel of gedeeltelijk worden stilgelegd voor de periode van ten hoogste 1 jaar of een ondernemer kan onder bewind worden gesteld.

Voorts kan het Openbaar ministerie een strafrechtelijk financieel onderzoek in stellen om eventueel financieel voordeel terug te vorderen.

d. Erkenningen en registraties van de Kaderwet

De bovengenoemde maatregelen en vervolging kunnen worden opgelegd

respectievelijk ingesteld tegen alle bedrijven die zich met het produceren of verwerken van diervoeders bezig houden.

Daarnaast is er een viertal soorten diervoeders benoemd die alleen mogen worden vervaardigd met een erkenning of registratie:

- toevoegingsmiddelen en voormengsels van toevoegingsmiddelen
- vervangende voederproteïnen
- mengvoeders die toevoegingsmiddelen of vervangende voederproteïnen bevatten
- voeders die dierlijke eiwitten bevatten.

Deze specifieke categorieën diervoeders zijn op grond van risicobeoordeling aangemerkt als diervoeders waar een verhoogd risico aanwezig is voor overschrijding van de normen. Daarom geldt voor deze groepen de extra norm van erkenning of registratie.

Een erkenning of registratie wordt alleen verleend als is voldaan aan alle voorwaarden die in de Regeling diervoeders conform de Europese norm zijn gesteld.

Daarnaast geldt voor een erkenning dat de VWA vooraf onderzoek ter plaatse moet hebben uitgevoerd, voordat de erkenning kan worden verleend. Bij registratie hoeft de VWA niet van tevoren langs te komen.

Erkende en geregistreerde bedrijven worden minimaal vier keer per jaar door de VWA bezocht ter controle. Indien wordt geconstateerd dat een bedrijf niet meer voldoet of kan voldoen aan deze voorwaarden, dan wordt de erkenning of registratie dientengevolge door de VWA gewijzigd, geschorst of ingetrokken, onderscheidenlijk doorgehaald.

De VWA kan een bedrijf een termijn geven om overtredingen te herstellen. Na het verlopen van de termijn bezoekt de VWA het bedrijf opnieuw. Is de overtreding dan nog steeds aanwezig, dan gaat de VWA alsnog over tot schorsen of intrekken. De hersteltermijn wordt niet gegeven als tijdens de termijn een risico voor volksgezondheid, dierenwelzijn of milieu blijft voortbestaan.

e. Samenvatting

De Kaderwet diervoeders omvat het geheel aan diervoederregelgeving dat door de Europese Unie wordt voorgeschreven. Verder biedt de Kaderwet een effectief handavings- en toezichtsinstrumentarium voor de Rijksoverheid. Alle bedrijven die onder de Kaderwet vallen worden steekproefgewijs gecontroleerd en de erkende en geregistreerde bedrijven worden vier keer per jaar gecontroleerd.

Voorts worden de mogelijkheden van de bestuurlijke boete in de diervoederregelgeving in de tweede helft van dit jaar nader onderzocht.

3. Het GMP+-systeem

a. GMP+ en het Productschap diervoeders

Tot de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoeders was het Productschap Diervoeders (PDV) verantwoordelijk voor de uitvoering en handhaving van de diervoederregelgeving. De Europese normen lagen vast in productschapsverordeningen en het productschap zag toe op de naleving van de wettelijke vereisten.

Bij de inwerkingtreding van de Kaderwet is die verantwoordelijkheid overgegaan op de minister van LNV en zijn de productschapsverordeningen ingetrokken. De rol van het PDV als verantwoordelijke voor de implementatie en uitvoerder van de Europese regelgeving op het gebied van diervoeders is daarmee geheel verdwenen.

Het GMP+-systeem is een certificeringssysteem voor kwaliteitsnormen in de diervoedersector. Hoewel het PDV het systeem heeft ontworpen en het beheert via productschapsverordeningen, is het GMP+-systeem volledig privaatrechtelijk van aard. Dergelijke systemen mogen niet in strijd zijn met de wet, maar ze kunnen wel bovenwettelijke normen bevatten.

Dat betekent dat het GMP+-systeem als privaatrechtelijk systeem geheel los moet worden gezien van de uitvoering van en het toezicht op de wettelijke regelgeving. Het betekent ook dat de normen die voortvloeien uit het GMP+-systeem niet strijdig mogen zijn met de regelgeving van de Kaderwet.

Het PDV heeft de uitvoering van het systeem uitbesteed aan door het PDV erkende certificerende instellingen (CI's). De CI's toetsen op basis van de GMP+-standaarden of ondernemingen aan de eisen van het GMP+-certificaat voldoen. Toetreding tot het systeem is vrijwillig.

De CI's verlenen het certificaat aan een bedrijf en houden toezicht op de naleving. In geval van overtreding schorsen zij op grond van de voorschriften van het GMP+-systeem de werking van het certificaat of trekken het in en maken dit bekend aan de andere gecertificeerde bedrijven. Het gevolg van een schorsing is dat het bedrijf niet kan afnemen van of leveren aan andere gecertificeerde bedrijven.

b. GMP+ en wettelijke normen voor diervoeders

De GMP+-certificering is dus bovenwettelijk en volledig privaatrechtelijk en staat geheel los van de publiekrechtelijke diervoederregelgeving. De overheid is en blijft verantwoordelijk voor de borging van de wettelijke normen.

Het toezicht op de naleving van de wettelijke normen door VWA en AID mag derhalve niet gehinderd worden door uitvoering van het GMP+-systeem.

De Kaderwet diervoeders geeft de Minister van LNV wel de bevoegdheid om bij het toezicht rekening te houden met systemen van bedrijfscontrole, voor zover deze voldoen aan door de minister te stellen eisen (artikel 21 van de Kaderwet diervoeders). In dit verband zij ook verwezen naar het beleidskader Toezicht op Controle.¹

De in het artikel genoemde eisen zullen dit jaar worden ontwikkeld. De beoordeling van een systeem kan pas beginnen wanneer die criteria zijn vastgesteld. Zoals ik reeds een aantal malen aan uw Kamer heb gemeld, ben ik voorlopig niet voornemens om vóór mei 2007 mijn eigen controle-inspanningen in de diervoedersector aan te passen aan eventuele bedrijfscontrolesystemen.

4. Toekomstige ontwikkelingen: de Diervoederhygiëneverordening

a. Diervoederhygiëneverordening; algemeen

Per 1 januari 2006 treedt de Europese Diervoederhygiëneverordening (hierna: de verordening) in werking. De verordening werkt rechtstreeks door in de diervoederregelgeving van LNV.

De verordening bouwt voort op de Algemene Levensmiddelen Verordening (hierna: ALV), ook wel bekend als de General Food Law², die per 1 januari 2005 op belangrijke punten van kracht is geworden. Het uitgangspunt van de ALV is de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Voorts stelt de ALV voorwaarden aan de traceerbaarheid

¹ Dit beleidskader is u toegezonden bij brief van 22 maart 2005 (Kamerstukken II 04/05, 29 515, nr. 63).

² Verordening (EG) nr. 178/2002 (PbEU 2002, L 31); ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

van de producten en het uit de handel nemen en terug halen van een product.

b. Waarborging door gehele keten

De bepalingen van de verordening zijn van toepassing op de activiteiten van alle diervoederbedrijven in alle stadia van productie, vanaf de primaire productie van diervoeders tot en met het in de handel brengen van diervoeders. De groepen die binnen de toepassingsfeer van de diervoederregelgeving vallen, maar niet altijd even zichtbaar waren (zoals de primaire bedrijven, de handelaren, de transportbedrijven en de levensmiddelenbedrijven die reststromen als diervoedergrondstoffen in de handel brengen), worden zichtbaarder in kaart gebracht. Alleen de productie voor eigen gebruik en levering in kleine hoeveelheden op plaatselijk niveau is uitgezonderd van de toepassingsfeer. De waarborging door de gehele keten wordt nog eens versterkt door de verplichting voor diervoederbedrijven en veehouders om slechts diervoeders af te nemen van geregistreerde of erkende bedrijven.

c. Registratieplicht

De verordening noopt alle ondernemers die onder de toepassing van de verordening vallen, ertoe de inrichtingen waar zij diervoeders produceren en opslaan, te laten registreren. Hierdoor worden alle diervoederbedrijven zichtbaar voor de toezichhoudende instanties. De frequentie van controles zal door de VWA en de AID mede op basis van de Europese controleverordening¹ worden bepaald afhankelijk van de risico's verbonden aan de verschillende types diervoeders en afhankelijk van het dossier van een exploitant voor wat betreft de naleving van diervoederregelgeving.

De erkenningsplicht blijft gelden voor de bedrijven die nu ook al een erkenning hebben.² Deze groep wordt door de verordening niet uitgebreid.

De lidstaten hebben tenslotte de mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift andere groepen diervoederbedrijven onder een erkenningsplicht te brengen.

Op dit moment wordt nagegaan of het noodzakelijk is om de groep levensmiddelenbedrijven die hun reststromen als diervoedergrondstoffen afzetten onder een dergelijke erkenningsplicht te brengen.

d. HACCP-beginselen

De verordening bepaalt dat alle diervoederbedrijven de HACCP-beginselen (*Hazard analysis and critical control points*) dienen door te voeren in hun bedrijfsproces. Deze beginselen hebben betrekking op het identificeren en controleren van potentiële risico's voor de hygiëne in het bedrijfsproces en van de kritische controle- of beheerspunten in dat proces om de risico's zoveel mogelijk te beheersen.

De bepalingen omtrent de HACCP-beginselen zijn niet van toepassing op de handelingen van de primaire productie; voor die handelingen is een aparte bijlage met voorwaarden vastgesteld. Die voorwaarden streven hetzelfde doel na als de HACCP-beginselen.

e. Export en import

Bedrijven dienen te zijn geregistreerd indien zij diervoeders van buitenaf de Unie binnenbrengen. De diervoeders moeten bij binnenkomst voldoen aan de bepalingen van alle toepasselijke communautaire regelgeving. Diervoeders die buiten de Unie worden geëxporteerd, moeten in beginsel aan de Europese hygiënevoorschriften voldoen. Dit beginsel vervalt

¹ Verordening (EG) nr. 882/2004 (PbEU 2004, L191).

² Zie paragraaf 1, onder d, erkenningen en registraties van de kaderwet.

indien de autoriteiten van het ontvangende land andersluidende regelgeving hebben vastgesteld of wanneer de autoriteiten uitdrukkelijk hebben ingestemd met de levering van de goederen.

f. Overgangsrecht

Op Europees niveau is een aantal overgangsmaatregelen in de verordening vastgesteld. Vanuit de gedachte dat het voor bedrijven die voor 1 januari 2006 noch geregistreerd, noch erkend hoefden te zijn, onredelijk is te verwachten dat zij dan al onmiddellijk aan alle voorwaarden van de verordening voldoen, is voor die groep een overgangstermijn van twee jaar gecreëerd.

Dit houdt in dat deze bedrijven voor 1 januari 2006 een aanvraag voor registratie of erkenning moeten hebben ingediend, maar pas per 1 januari 2008 hoeven te verklaren dat zij aan alle voorwaarden van de verordening voldoen.

Dit betekent niet dat er tot die tijd niet gehandhaafd kan worden. De ALV en de Kaderwet diervoeders gelden in deze periode onverkort. De algemene verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid, de voorwaarden voor Tracking & Tracing en het handavingsinstrumentarium zoals die nu gelden, blijven van toepassing.

5. Conclusie

Het scheppen van waarborgen voor de voedselveiligheid dient te beginnen aan het begin van de voedselketen. Niet kan worden volstaan met een controle aan het einde van het proces. De veiligheid van dierlijke producten en de daarmee vervaardigde levensmiddelen wordt in belangrijke mate bepaald door het gebruikte diervoeder.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en veiligheid van diervoeders in de eerste plaats bij de diervoederbedrijven zelf ligt, moet de overheid adequaat en met kracht kunnen ingrijpen wanneer zij constateert dat de diervoederregelgeving niet wordt nageleefd.

De Kaderwet diervoeders verschaft een duidelijk normenkader en uitgebreid instrumentarium om die normen te handhaven en overtredingen te bestraffen. Toezicht en controle zijn door de VWA en AID voortvarend opgepakt en geïntensiveerd. De aanpak van het dioxine-incident in de maand na de inwerkingtreding van de Kaderwet diervoeders kan daarvoor als voorbeeld dienen.

Per 1 januari 2006 zal de Diervoederhygiëneverordening het bestaande systeem verstevigen door via de registratieplicht de gehele diervoederkolom in kaart te brengen en met de invoering van het HACCP-systeem risico's voor een bedrijf in een vroeg stadium te onderkennen en te beheersen.

Tot slot worden de mogelijkheden van bestuurlijke boetes en uitbreiding van de erkenningsplicht naar specifieke risicogroepen van diervoeders onderzocht teneinde het systeem te complementeren en de handhaving door de uitvoerende diensten nog efficiënter en daadkrachtiger te maken.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman