

Advies aan de minister van LNV inzake de analyse van de diervoederketen

Voorwoord

In vervolg op het tussentijds advies van de VWA van 18 december 2002 inzake het beleidsterrein diervoeders heeft de minister van LNV in februari 2003 positief gereageerd op het voorstel van de VWA om een ketenanalyse van de diervoedersector uit te voeren. De Voedsel en Waren Autoriteit heeft vanaf mei 2003 onderzoek verricht naar de diervoedersector met als doel de minister van LNV te adviseren over een adequaat kwaliteitsborgingssysteem voor de diervoedersector en een efficiënt toezicht daarop. Het onderzoek naar de diervoedersector is uitgevoerd in de vorm van een eenjarig project dat nu is afgerond.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de diervoedersector door de invoering van de GMP⁺-regeling, ook in Europees verband, een belangrijke stap in de goede richting heeft gezet. Met het oog op dit goede initiatief valt het te betreuren dat nog steeds ongeveer 120 bedrijven (de veehouders niet meegerekend) in de diervoedersector niet deelnemen aan de GMP⁺-regeling.

Naast het in kaart brengen van de diervoederketen richtte het onderzoek van de VWA zich op het identificeren van kritische (risicovolle) punten in de diervoederketen die onvoldoende zijn beheerst en/of geborgd. Voor deze aanpak is gekozen omdat de VWA, naast het reguliere toezicht dat uitgevoerd wordt na het inwerking treden van de Kaderwet Diervoeders, ook nog additioneel toezicht wil uitvoeren op mogelijk risicovolle gebieden in de diervoederketen.

Om de betrokkenheid van de diervoedersector en direct belanghebbenden te vergroten, is gedurende het onderzoek vier keer een bijeenkomst met hen gehouden. Tijdens deze bijeenkomsten werden de tussentijdse resultaten van de deelprojecten besproken en zijn alle belanghebbenden in staat gesteld om commentaar te leveren op conceptrapportages.

Alvorens in te gaan op de aanbevelingen van de VWA worden hieronder de belangrijkste conclusies van het gehele project in het kort beschreven.

1. Kernpunten ketenanalyse

De ketenanalyse is uitgevoerd in de vorm van een project dat is opgesplitst in een aantal deelprojecten. Hieronder worden de deelprojecten en de belangrijkste conclusies in het kort beschreven.

Deelproject 1 en 2

In deelproject 1 is de diervoedersector aan de hand van de diverse productstromen beschreven. In deelproject 2 zijn de onbekende of onvoldoend geborgde onderdelen van de diervoederketen, de zogenaamde 'witte vlekken', beschreven. Gelet op de relatie en de samenhang van de doelstellingen van de eerste twee deelprojecten is besloten de beide deelprojecten samen te voegen. Deze beide deelprojecten hebben geresulteerd in enkele algemene conclusies en het benoemen van de witte vlekken. De belangrijkste algemene conclusies hebben betrekking op de zeer grote diversiteit aan enkelvoudige en gemengde producten die worden toegepast in diervoeders. Verder is geconstateerd dat de diervoedersector veel actoren kent. Een hiermee in relatie staande witte vlek is dat spelers als (tussen)handelaren en zelfmengende veehouders niet (verplicht) zijn geregistreerd. Bovendien zijn er nog 120 bedrijven die niet deelnemen aan de GMP⁺-regeling. Witte vlekken die betrekking hebben op het toezicht zijn: het fysieke toezicht op de verwerking van schadepartijen en de afvoer van afgekeurde partijen is niet sluitend en er is geen toezicht op incidentele reststromen¹ richting diervoeder. Met betrekking tot de incidentele reststromen is bovendien geconstateerd dat de bestemming en verwerking van deze stromen, buiten het GMP⁺-traject, onbekend is bij de VWA. Tot slot is geconcludeerd dat er geen duidelijk gedefinieerd onderscheid is tussen een grondstof voor diervoeder en een afvalstof die niet gebruikt kan worden als diervoedergrondstof.

¹ In deze brief wordt onder de term incidentele reststromen verstaan: producten ontstaan als gevolg van productiefouten (misproducten), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken (over-de-datum-producten), producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recallproducten)

Deelproject 3

Deelproject 3 is uitgevoerd door onderzoekers van Wageningen UR kennisinstellingen in het kader van het project "kritische punten diervoederketen" dat onderdeel uitmaakt van het LNV-DWK onderzoeksprogramma "maatschappelijk geaccepteerde veehouderij". In deelproject 3 zijn allereerst de door de diervoedersector uitgevoerde risicobeoordelingen geanalyseerd en zijn de bestaande bedrijfseigen borgingssystemen beschreven. Aansluitend zijn, ter ondersteuning van deelproject 4, de kritische beheerspunten binnen de diervoederketen beschreven. De deelprojecten 1, 2 en het eerste deel van deelproject 3 hebben geresulteerd in een overzicht van witte vlekken en knelpunten. Deze zijn opnieuw gerangschikt in vijf kritische gebieden, namelijk: kwaliteitsbewustzijn, import voedermiddelen, incidentele reststromen, risicobeoordelingen en niet-gecertificeerde bedrijven. Deze gebieden zijn geanalyseerd en met zes brancheorganisaties in de diervoedersector intensief besproken. De daaruit voortkomende kritische punten zijn beoordeeld op een mogelijke oplossing ervan op korte termijn (binnen twee jaar) door de diervoedersector of door wet- en regelgeving (overheid). De resterende (20) kritische punten (hiaten) zijn vervolgens gegroepeerd per kritisch gebied en geprioriteerd aan de hand van twee belangrijke nationale en Europese beleidsdoelen, te weten: handhaven van een hoog beschermingsniveau en herstellen van het vertrouwen van de consument. Uiteindelijk is een 'top 5' van de geprioriteerde kritische punten samengesteld die een (afbreuk)risico kunnen vormen voor het (niet) behalen van de twee belangrijke beleidsdoelen. Geconcludeerd kan worden dat deze vijf geprioriteerde kritische punten zich bevinden in de volgende kritische gebieden: import voedermiddelen, incidentele reststromen en niet-gecertificeerde bedrijven.

Deelproject 4

In deelproject 4 is een nieuw arrangement voor het toezicht op de diervoederketen ontworpen, additioneel aan het reguliere toezicht uit te voeren naar aanleiding van de Kaderwet Diervoeders. In de eerste fase van het project zijn de belangrijkste (mogelijk) risicovolle gebieden van belang voor toezicht bepaald. Op basis van de oordelen van experts van de VWA zijn drie prioritaire risicogebieden benoemd:

- import van stromen uit huidige niet-EU landen²;
- verwerking van incidentele reststromen door mengvoederfabrikanten;
- gebruik van incidentele reststromen door zelfmengende veehouders.

Deze gebieden komen overeen met de belangrijkste kritische gebieden geformuleerd in deelproject 3.

Vervolgens zijn de verantwoordelijke spelers per prioritair risicogebied in kaart gebracht. Het betreft hier de (tussen)handelaren, mengvoederfabrikanten en vervoeders. Van deze drie doelgroepen zijn met behulp van experts, afkomstig van de VWA, AID en PDV, gedragsprofielen opgesteld om de (niet-) nalevingmotieven per doelgroep in beeld te brengen. Naar aanleiding van deze beelden zijn toezichtarrangementen per doelgroep opgesteld die aangrijpen op de zwakke dimensies uit deze gedragsprofielen.

In grote lijnen richt het toezicht zich bij de *mengvoederfabrikanten* op de borging "aan de voorkant". Bekeken wordt of en in welke mate partijen reguliere en incidentele reststromen de mengvoederfabrieken in gaan en in welke mate de herkomst van deze partijen is te achterhalen (tracking and tracing). Tevens wordt door middel van audits getoetst in hoeverre de (uitvoering van de) bedrijfsborgingssystemen (GMP⁺) bijdragen aan de beheersing van de risico's die de verwerking van incidentele reststromen met zich mee brengt. Correctieve interventies zijn, naast financieel economisch, ook imago-bepalend van aard. Openbaarmaking van de controleresultaten is hierbij een ondersteunend instrument.

De doelgroep (*tussen*)handelaren wordt via het toezicht op tracking & tracing in kaart gebracht door bij zowel mengvoederfabrikanten als vervoeders te achterhalen waar verwerkte of vervoederde reststromen vandaan komen. Via administratieve en fysieke controles wordt toezicht gehouden op de verhandelde partijen. Bij aantreffen van onregelmatigheden wordt een stevig sanctieregime toegepast ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

De *vervoeders* die reststromen rechtstreeks (zouden kunnen) vervoederen, al dan niet via eigen menging, worden allen aan zowel een administratieve als een fysieke inspectie onderworpen. Daarbij wordt, naast de feitelijke controles ter plaatse, een link gelegd naar de aan de vervoederaar leverende handelaren. Ook hier wil de VWA, als zij onregelmatigheden aantreft, een stevig sanctieregime toepassen ter compensatie van de mogelijk genoten economische voordelen.

² Onder niet-EU landen wordt verstaan: de derde landen en de 10 toetredende landen

Ter inbedding van de controle- en interventieactiviteiten wordt een intensief communicatiebeleid gevoerd dat zich primair richt op de onder toezicht gestelden en tot doel heeft de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Bovendien vindt er communicatie over de controleresultaten naar het publiek, politiek en stakeholders plaats.

Deelproject 5

Het doel van deelproject 5 was om de huidige in gebruik zijnde waarschuwingssystemen in de diervoedersector, of van systemen die daaraan gerelateerd zijn, door te lichten om zo een goed beeld te krijgen van het functioneren daarvan en van mogelijke knelpunten. Op basis daarvan is een voorstel geformuleerd ter mogelijke verbetering. Dit moet leiden tot een plan van aanpak om tot integratie van deelsystemen te komen, dat zodanig moet worden ingericht dat dit kan aansluiten bij het Europese Rapid Alert Systeem for Food and Feed (RASFF). Naast RASFF zijn onder andere de volgende snelle waarschuwingssystemen onderzocht: Early Warning Systeem van de PDV, Gedragscode van NEVEDI, Meldkamer VWA, Alarmeringssysteem BOT-MI en Meldpunt van VROM-inspectie.

De belangrijkste conclusie is dat het aantal meldingssystemen dat specifiek is opgezet t.b.v. diervoeder zeer beperkt is. Bovendien vertonen de onderzochte systemen gedeeltelijk overlap en is er tegelijkertijd onvoldoende aansluiting van de systemen. Een complicerende factor is de vertrouwelijkheid van de meldingen en bijbehorende informatie die de toegankelijkheid daarvan voor derden kunnen belemmeren of onmogelijk maken. Echter, vanaf 1 januari 2005 zijn exploitanten van een diervoederbedrijf (inclusief de veehouder)³ op grond van artikel 20 van de Algemene Levensmiddelen Verordening (178/2002/EG, ALV) verplicht om, als zij van mening zijn of redenen hebben om aan te nemen dat een diervoeder niet aan veiligheidsvoorschriften voldoet, naast het inzetten van procedures om dit voeder uit de handel te halen ook de bevoegde instanties (i.c. de VWA) daarvan zo snel als mogelijk in kennis te stellen. Dit biedt een wettelijke basis om in overleg met de diervoedersector te werken aan een gezamenlijk systeem voor snelle waarschuwing.

2. Conclusies en aanbevelingen

Onderstaande conclusies en aanbevelingen zijn onderverdeeld in de onderwerpen: toezicht, wet- en regelgeving, communicatie, onderzoek en bovenwettelijke eisen.

Toezicht

➤ *Regulier toezicht VWA.*

De reguliere toezichtstaken van de VWA bestaan, bij het van kracht worden van de Kaderwet Diervoeders, uit het verlenen en onderhouden van erkenningen en registraties volgend uit de Kaderwet diervoeder, juncto richtlijn 95/69/EG. Daarnaast schrijven Europese richtlijnen op het gebied van diervoeders bepaalde wijzen van toezicht voor, o.a. de importcontrole van diervoeders en toevoegingsmiddelen, steekproefsgewijs toezicht op etikettering van mengvoeders en op traceerbaarheid van grondstoffen. Ook dit toezicht zal door de VWA uitgevoerd worden. Bij het reguliere toezicht kan gebruikgemaakt worden van bestaande kwaliteitssystemen van het bedrijfsleven. De VWA is evenwel van mening dat deze systemen zich in de praktijk moeten bewijzen en adviseert de minister van LNV om in 2005 een audit uit van deze systemen door de VWA uit te laten voeren. Op basis van de uitkomsten van de audit kan de VWA het toezichtsarrangement in volgende jaren beter invullen. De VWA richt zich bij toezicht op bedrijfseigen systemen enerzijds op de sec wettelijke verplichtingen en anderzijds op de totale borging van de diervoederketen door zo'n systeem. De volledigheid van de gebruikte systemen zal de inrichting van het totale toezichtsarrangement beïnvloeden.

De reguliere toezichtstaken inclusief bijbehorend maatregelenbeleid van de VWA worden in het openbare jaarplan van de VWA vastgelegd.

➤ *Traceerbaarheid voor- en achteraan in de keten.*

De resultaten van de ketenanalyse diervoeders van de VWA geven aan dat in het bijzonder de traceerbaarheid in het voortraject, d.w.z. grondstoffen voorafgaande aan de bestemming diervoeder, en het natraject, dwz tussen

³ De definitie van een diervoederbedrijf is volgens de Algemene Levensmiddelen Verordening: " onderneming, zowel publiek- als privaatrechtelijk, die, al dan niet met winstoogmerk, actief is in productie, vervaardiging, verwerking, opslag, vervoer of distributie van diervoeders, met inbegrip van producenten die diervoeders produceren, verwerken of opslaan met het oog op vervoeding aan dieren op het eigen bedrijf "

mengvoederbedrijven/handelaars en veehouders, in de diervoederketen kritische punten zijn. De Algemene Levensmiddelen Verordening biedt voor de exploitanten van een diervoederbedrijf een nadrukkelijke verplichting tot traceerbaarheid van grondstoffen en producten op juist deze plekken in de diervoederketen. De VWA controleert hierop vanaf 1 januari 2005 bij 25% van de bedrijven die bij de VWA bekend zijn. Ten aanzien van de controle zit hier een hiaat doordat niet alle diervoederbedrijven erkend cq. geregistreerd hoeven te zijn (zie onderstaande aanbeveling t.a.v. registratie)

➤ *Additioneel toezicht op drie risicogebieden.*

In deelproject 4 is met behulp van de uitkomsten van de voorafgaande deelprojecten een prioriteitstelling uitgevoerd t.a.v. de meest risicovolle gebieden van belang voor het toezicht in de diervoederketen. Via een 'expertchoice'-sessie en de, door het Ministerie van Justitie ontwikkelde, 'tafel van elf'-methodiek zijn de volgende drie mogelijke risicogebieden aangewezen:

- import van stromen uit huidige niet-EU landen;
- verwerking van incidentele reststromen door mengvoederfabrikanten;
- gebruik van incidentele reststromen door zelfmengende veehouders.

Hiervoor is boven op het reguliere toezicht een additioneel toezichtsarrangement ontwikkeld, dat bestaat uit een directe handhaving door middel van strafrechtelijke handhaving (processen verbaal) dan wel schorsen cq. intrekken van erkenningen in combinatie met de communicatie over de resultaten (handhavingscommunicatie). Dit toezichtsarrangement is toegespitst op drie controleobjecten/doelgroepen, te weten de mengvoederbedrijven, de veehouders en de (tussen)handelaren. Van voornoemde bedrijven zijn in principe alleen de mengvoederbedrijven bekend bij de VWA omdat ze geregistreerd danwel erkend zijn.

Bij de uitvoering van het toezichtsarrangement vormt het ontbreken van een registratieverplichting van een deel van de (tussen)handelaren en zelfmengende veehouders een belemmering (zie onderstaande aanbeveling t.a.v. registratie).

De VWA voert dit arrangement vanaf 1 januari 2005 uit bij alle te bezoeken mengvoederbedrijven en bij alle zelfmengende veehouders. Dit betekent dat bij alle voornoemde bedrijven minimaal éénmaal per jaar naar bovenbeschreven risicogebieden (import en incidentele reststromen) wordt gekeken. Gegevens uit deze bezoeken worden gebruikt om ook de (tussen)handelaren aan controle te onderwerpen. In 2006 volgt een moment van evaluatie; zonodig vindt dan bijstelling plaats.

Wet- en regelgeving

➤ *Ontwikkel een uniform registratiesysteem.*

In voorgaande aanbevelingen is reeds gememoreerd dat bepaalde delen van de diervoedersector bij de VWA niet in beeld zijn omdat ze niet vallen onder een wettelijk voorgeschreven systeem voor registratie of erkenning. Ook aanvullende registratiesystemen van de diervoedersector, zoals GMP⁺, bieden geen volledigheid omdat een deel van de diervoedersector niet bij deze vrijwillige systemen is aangesloten. In een eerder advies van de VWA aan de minister van LNV (d.d. 18 december 2002) heeft de VWA al voorgesteld om de zogenaamde zelfmengende veehouders onder een registratieverplichting te brengen. De voornoemde verplichting dient uitgebreid te worden naar de groep van (tussen)handelaren, waarbij we deze groep willen beperken tot die (tussen)handelaren die fysiek (dus niet alleen administratief) producten verhandelen. Ook de productiebedrijven van reststromen moeten door middel van een wettelijk registratiesysteem in kaart gebracht worden.

De VWA stelt voor om in eerste instantie de (tussen)handelaren en de zelfmengende veehouders te registreren, hetgeen de VWA in staat stelt om al in 2005 beter en efficiënter toezicht te kunnen houden.

De Diervoederhygiëne Verordening, die momenteel in behandeling is in de Europese Raad, schrijft ook een dergelijke registratie voor met ingang van 2006 en verbiedt tevens de afname van diervoeders van niet-geregistreerde bedrijven. In tweede instantie dienen dan ook de productiebedrijven van reststromen geregistreerd te zijn.

Gelet op bovenstaande adviseert de VWA de minister van LNV om hierop vooruit te lopen en vóór 2006 een registratie wettelijk verplicht te stellen.

➤ *Definieer afvalstof en grondstof diervoeder.*

In het advies van de VWA aan de minister van LNV van 18 december 2002 is de onduidelijkheid rond de definitie van afvalstof en diervoedergrondstof reeds benoemd. Een oplossing is te vinden in een eenduidige definitie van diervoedergrondstof (en het moment van ontstaan) én afvalstof. Hieraan dient een verbod tot het gebruik van afvalstoffen in de diervoedersector gekoppeld te worden. Gelet op het sterk internationale karakter van de handel

in diervoeders en de verregaande harmonisatie van de diervoederregelgeving adviseren wij de minister van LNV dit ook op Europees niveau te regelen.

➤ *Wettelijke basis voor afstemming toezicht op afgekeurde partijen.*

Partijen die, om welke reden dan ook, niet meer van gezonde, deugdelijke of gebruikelijke handelskwaliteit zijn en derhalve voor diervoeding ongeschikt zijn, vallen qua toezicht tussen wal en schip. Deze partijen zijn geen diervoeder meer en derhalve kan de VWA er vanuit die regelgeving geen toezicht meer op houden. Als deze partijen als afval worden afgevoerd dient het toezicht vanuit de milieuwetgeving ingevuld te worden. Er blijken echter ook mogelijkheden te zijn om deze partijen door middel van een andere technische toepassing buiten de diervoederketen in te zetten. In deze gevallen is het toezicht onduidelijk. Deze problematiek wordt bemoeilijkt door de hierboven reeds gememoreerde onheldere scheiding tussen het begrip diervoedergrondstof en afvalstof. Er dient, zowel op diervoeder- als milieugebied, een wettelijke basis te komen voor de kanalisatie en het daaraan gekoppelde toezicht voor partijen die niet meer als diervoeder ingezet mogen worden, om te voorkomen dat ze alsnog worden gebruikt als diervoeder.

De VWA zal overigens met betrokken inspecties (o.a. de AID en de VROM-inspectie) een nadere afstemming over het toezicht op dit gebied in 2005 regelen.

➤ *Invoering bestuurlijke boete.*

Door de minister van LNV is aan de Tweede Kamer over de invoering van de bestuurlijke boetes op het gebied van de diervoeders gerapporteerd dat de VWA de eventuele invoering twee jaar na invoering van de Kaderwet Diervoeders beoordeelt. De VWA is van mening dat bestuurlijke boetes een snel en effectief handhavinginstrument zijn in aanvulling op de gangbare instrumenten, zoals het schorsen cq. intrekken van erkenningen en strafrechtelijke handhaving.

De VWA adviseert de minister om het instrument van bestuurlijke boetes vervroegd te introduceren in de Kaderwet Diervoeders en bij de introductie gebruik te maken van de kennis opgedaan in het kader van de handhaving van de Warenwet.

➤ *Harmonisatie van normen en meetmethoden.*

Een constatering uit de ketenanalyse is dat er op het terrein van harmonisatie van normen en meetmethoden nog verdergaande uitwerking nodig is. De VWA adviseert de ministers van LNV en VWS om deze punten in Brussel continu op de agenda houden. De VWA zal, vanwege inhoudelijke kennis en ervaring, faciliteren bij de mogelijke onderliggende risicobeoordelingen en de problematiek in de praktische uitvoering.

Communicatie

➤ *Verbeter communicatie omtrent naleving regelgeving.*

Uit deelproject 4 bleek onder andere dat sommige doelgroepen uit de diervoedersector onvoldoende op de hoogte lijken van de geldende regelgeving. In dit kader leidt de verwevenheid tussen de wettelijke (Europese) regelgeving en de 'bovenwettelijke' regelgeving (dwz. regels die verwijzen naar kwaliteitssystemen, zoals GMP+) in de huidige Productschapverordening diervoeders 2003 tot verwarring.

Voor de inwerkingtreding van de Kaderwet Diervoeders moet allereerst een hoge prioriteit gegeven worden aan het bekend maken van de wettelijke verplichtingen voor de diervoedersector. Naast voornoemde communicatie, die sec gericht is op de invoering van de Kaderwet Diervoeders, moet er ook een specifieke handavingscommunicatie opgezet worden. De communicatie over de Kaderwet Diervoeders is een verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV en de sector zelf. De VWA voert handavingscommunicatie, gericht op het vergroten van de effectiviteit van de toezichtsarrangementen, uit.

Bij communicatie met de diervoedersector dient een helder onderscheid gemaakt te worden tussen verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderwet en verplichtingen uit door de sector opgezette kwaliteitssystemen omdat die (voorlopig) geen wettelijke status hebben.

➤ *Bevorder snelle informatieoverdracht in de keten.*

Bij de evaluatie van bekende incidenten en crisissen in het verleden is gebleken dat slagvaardigheid van optreden essentieel is. Dit hangt onder andere af van de effectiviteit van bestaande snelle waarschuwingssystemen. Het doorgeven van informatie in de keten via de producent-afnemer relatie is een primaire verantwoordelijkheid van de diervoederbedrijven en dient voortvarend te worden opgepakt.

In het kader van de meldplicht van onregelmatigheden aan de bevoegde autoriteit, zoals verplicht gesteld in de ALV (art. 20), zet de VWA samen met de diervoedersector een systeem op om elkaar breed en tijdig te kunnen informeren over problemen die zich voordoen. Het ligt voor de hand om te onderzoeken hoe geavanceerde systemen gebruikt voor traceerbaarheid hierbij aan kunnen sluiten dan wel hierbij ondersteunend kunnen zijn.

➤ *Uitwisseling van inspectie- en bedrijfscontrolegegevens.*

De VWA is van mening dat de diervoedersector zich leent voor een gemeenschappelijke uitwisseling en openbaarmaking van reguliere inspectiegegevens van de VWA en controlegegevens van de individuele diervoederbedrijven. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van bestaande of nog te ontwikkelen ICT-systemen. Uiteindelijk doel van deze uitwisseling van gegevens is om enerzijds de sector breed te informeren over de inspectieresultaten van de VWA en anderzijds op de hoogte te zijn van resultaten afkomstig uit bedrijfseigen kwaliteitssystemen.

De VWA neemt het voortouw om door middel van een pilot in 2005 een gemeenschappelijke database op te zetten en vervolgens tot openbaarmaking van nader te bepalen gegevens uit deze database te komen.

Onderzoek

Naast bovenstaande zeer concrete vervolgstappen heeft de VWA in haar project ook nog zogenaamde open einden geconstateerd, die op termijn nader onderzocht moeten worden:

➤ *Overdracht risicovolle stoffen in de keten.*

Ofschoon reeds veel bekend is over risico's van een groot aantal stoffen, die uiteindelijk geleid hebben tot normstelling in eindproducten (bijv. MRL's), is juist gebleken dat de kennis op het gebied van de overdracht van risicovolle stoffen van grondstof tot eindproduct nog onvoldoende is. Aangezien er momenteel meerdere initiatieven op dit gebied in ontwikkeling zijn bij enkele onderzoeksinstituten neemt de VWA de coördinatie op zich om het onderzoek efficiënt en effectief te stroomlijnen.

➤ *Hergebruik 'echte' afvalstoffen buiten voedselketen.*

In het advies van de VWA aan de minister van LNV van 18 december 2002 is reeds voorgesteld om een duidelijk onderscheid te maken in afvalstoffen en diervoedergrondstoffen. Dit is tot nu toe niet gerealiseerd. Om te voorkomen dat afvalstoffen in een later stadium (via het grijze circuit) in de voedselketen terechtkomen is het wenselijk dat onderzoek wordt uitgevoerd om alternatieve toepassingen te zoeken voor het hergebruik van deze afvalstoffen buiten de diervoeder- en voedselketen.

De al eerder genoemde wettelijke kanalisatie van diervoedergrondstoffen danwel afvalstoffen kan hier behulpzaam bij zijn.

➤ *Instrumenten ter bevordering van naleving regelgeving.*

In deelproject 4 zijn naast toezichtgerichte aanbevelingen enkele suggesties geopperd die de naleving van wet- en regelgeving kunnen bevorderen doch geen deel uitmaken van bovenbeschreven toezichtsarrangement.

Concreet wordt onderzoek bedoeld naar:

- het vergroten van het effect van de sancties door, in overleg met het Openbaar Ministerie, hoge(re) boetes in te voeren;
- de mogelijkheid om op HACCP-gebaseerde kwaliteitssystemen wettelijk verplicht te stellen vóór 2006, anticiperend op de aanstaande Diervoederhygiëne Verordening en de mogelijkheid die artikel 21 van de Kaderwet Diervoeders biedt om bij regulier toezicht rekening te houden met bestaande bedrijfseigen kwaliteitssystemen;
- de mogelijkheid om kwaliteitssystemen in de levensmiddelensector en de diervoedersector op elkaar af te stemmen;
- het vergroten van de kans op niet wettelijk verplichte meldingen door de VWA-Warenklachtenlijn uit te breiden voor diervoeders en dit communicatiemiddel actief te promoten.

Bovenwettelijke eisen

De VWA heeft zich in het onderzoek vooral beperkt tot de diervoederketen en de huidige wettelijke taken. In het onderzoek is echter ook gekeken naar het systeem van borging van bovenwettelijke eisen, voor zover deze rechtstreeks verband houden met onderdelen van toezicht (zoals waarnemen en beoordelen). Met name in

deelproject 3 zijn de bestaande kwaliteitssystemen in de diervoedersector onderzocht. Uit dit deelproject zijn t.a.v. deze systemen specifiek de volgende opmerkingen gemaakt.

➤ *Naleving GMP⁺-regeling aanscherpen.*

De VWA blijft de toepassing in de praktijk van het GMP⁺-systeem met aandacht volgen. In het bijzonder verwacht de VWA dat de bedrijven van de diervoedersector die deelnemen aan dit systeem zich houden aan de strenge eisen van dit systeem en derhalve geen producten afnemen van niet-deelnemers. Daarop aansluitend dienen overtreders van de regels van het GMP⁺-systeem door de beheerder van dit systeem op treffende wijze bestraft te worden.

➤ *Toeziën op (on)gelijkwaardigheid buitenlandse kwaliteitssystemen.*

Het GMP⁺-systeem is voor Nederland een bekend en te beoordelen systeem. Binnen de Europese Unie bestaan meerdere en verschillende systemen. Een zekere gelijkwaardigheid met het Nederlandse GMP⁺-systeem wordt voor deze buitenlandse systemen verondersteld. Het ontbreekt de VWA aan mogelijkheden om deze systemen in de praktijk te vergelijken. De VWA let bij een audit van het GMP⁺-systeem op de eventuele ongelijkwaardigheid van producten die onder buitenlandse kwaliteitssystemen zijn geproduceerd.

➤ *Reststromen zonder risicobeoordeling niet toestaan.*

In de Productschapverordening diervoeders 2003 is opgenomen dat er geen grondstoffen door GMP⁺-bedrijven gebruikt mogen worden waarvan geen risicobeoordeling is opgesteld.

De VWA schenkt in haar toezicht met name aandacht aan de risicobeoordelingen opgesteld voor de incidentele reststromen en stelt de beheerder van het GMP⁺-systeem op de hoogte van de geconstateerde feiten.

3. Samenvattend

Resumerend wil de VWA nog ingaan op de verdeling van bovengenoemde taken tussen bedrijfsleven, de overheid en de VWA.

Het bedrijfsleven is primair verantwoordelijk voor de veiligheid en de kwaliteit van de door hen geproduceerde diervoeders. Bedrijfs- en/of ketenkwaliteitssystemen kunnen hier een sterk bevorderende werking hebben indien ook voldoende rekening wordt gehouden met het internationale karakter van de handel in diervoeders. Ofschoon deelname aan deze systemen op vrijwillige basis plaatsvindt, is het de verantwoordelijkheid van de sector om toe te zien op een strikte naleving van deze systemen.

De overheid is met name verantwoordelijk voor zaken die rechtstreeks te maken hebben met de wet- en regelgeving. Inzake diervoeders dient er een sluitend pakket aan regelgeving te bestaan qua normstelling, hygiëne-eisen en toezichtinstrumentarium. Uit de ketenanalyse komt naar voren dat een wettelijke basis gewenst is voor een verplicht registratiesysteem, een verbod op het gebruik van afvalstoffen en de afstemming van het toezicht op afgekeurde partijen. Daarnaast zijn instrumenten gewenst als bestuurlijke boete en geharmoniseerde normen en meetmethoden. Tot slot is de communicatie over de naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de Kaderwet Diervoeders een verantwoordelijkheid van het Ministerie van LNV.

De VWA is met name verantwoordelijk voor zaken gerelateerd aan toezicht en handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van diervoeders. Naast het inrichten van regulier toezicht voert de VWA additioneel toezicht uit op bovengenoemde (mogelijke) risicogebieden. Daarbij dient opgemerkt dat het ontbreken van een registratieverplichting voor twee van de drie controleobjecten/doelgroepen een belemmering vormt voor het uitvoeren van een deugdelijk toezichtsarrangement. De invoering van artikel 18 (traceerbaarheid) en 20 (meldplicht) van de ALV per 1 januari 2005 is voor de VWA aanleiding om samen met de diervoedersector een systeem op te zetten om elkaar wederzijds tijdig en breed te kunnen informeren. Bovendien coördineert de VWA het onderzoek op het gebied van de overdracht van risicovolle stoffen in de diervoederketen en het hergebruik van 'echte' afvalstoffen buiten de voedselketen.