

# **Wie houdt ons voedsel gezond ?**

**Een advies over**

**De taakverdeling tussen de departementen van LNV en VWS op het vlak van  
voedselveiligheid**

Steven van Hoogstraten, Carnegie-Stichting  
Henk Folkerts, Rijnconsult

*E-mailversie 14 maart 2005.*

Den Haag, Houten, 14 maart 2005

| <b>Inhoud:</b>  | <b>Pagina</b> |
|---|---------------|
| 1. Opdracht   | 3             |
| 2. Aanleiding   | 3             |
| 3. Benadering en context  | 3             |
| 4. Relevante ontwikkelingen   | 5             |
| 5. Huidige taakverdeling  | 7             |
| 6. Vraagstelling  | 8             |
| 7. Overwegingen   | 8             |
| 8. Opties   | 10            |
| 9. Advies   | 14            |
| 10. Toelichting advies  | 16            |
| <br>  |               |
| Bijlage:      Verantwoordelijkheid voor voedselveiligheidsbeleid<br>in de EU-lidstaten. | 19            |

## **1. Opdracht**

De Secretarissen Generaal van de beide ministeries LNV en VWS hebben het verzoek gedaan aan twee personen, te weten S. van Hoogstraten en H. Folkerts, om een quick scan uit te voeren naar, en een advies op hoofdlijnen te geven over, de taakverdeling tussen LNV en VWS op het vlak van de gezondheidseisen aan de productie en verhandeling van levensmiddelen. Hierbij gaat het om een gewenste taakverdeling die “efficiënt en effectief” is, en die aan de buitenwacht goed is duidelijk te maken.

De quick scan is uitgevoerd in een relatief korte termijn van twee maanden. Een juiste schets van de context, een goede beschrijving van relevante ontwikkelingen en een logische opbouw waren daarbij belangrijker dan een diepgravende studie met uitwerking van veel details.

In dit advies beschrijven we achtereenvolgens de aanleiding van het verzoek (2), de benadering en context (3), relevante ontwikkelingen (4), huidige taakverdeling (5), vraagstelling (6), overwegingen (7), een drietal opties (8), ons advies (9) en een toelichting daarop (10).

Het advies wordt uitgebracht aan de Secretarissen Generaal van LNV en VWS.

## **2. Aanleiding**

De aanleiding voor het verzoek lag besloten in de volgende drie punten:

Allereerst de nieuwe Europese regelgeving op het vlak van levensmiddelen. In 2004 is een viertal verordeningen vastgesteld die voorzien in regelgeving voor de productie van levensmiddelen, zowel in de primaire fase (boer en tuinder) als de secundaire fase (slacht, verwerking en afzet). Dit zogenoemde hygiënepakket, bestaande uit de verordeningen 852/2004, 853/2004, 854/2004 en 882/2004 wordt per 1 januari 2006 van kracht.

Het al langer bestaande verzoek van de Tweede Kamer om te komen tot een duidelijke(r) taakverdeling tussen de departementen LNV en VWS op het vlak van voedselveiligheid.

De oprichting van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Met het aantreden van het huidige kabinet is de VWA beheersmatig ondergebracht bij LNV. Beide departementen fungeren ieder voor hun eigen terrein als opdrachtgever naar de VWA. Als gevolg hiervan zijn beide departementen geconfronteerd met vragen over de juiste verdeling van de beleidsverantwoordelijkheden voor het terrein van de productie en verhandeling van voedingsmiddelen.

## **3. Benadering en context**

### Benadering.

Voor de uitwerking van het advies is met name gebruikgemaakt van dossiers van LNV en VWS. Er heeft één intern gesprek en één extern gesprek plaatsgevonden. Dat betekent dat het advies niet getoetst is bij bedrijfsleven, maatschappij en politiek. De adviseurs hebben dit ook niet als hun opdracht gezien.

Bij de uitwerking is enerzijds gekeken naar formele verantwoordelijkheden en anderzijds naar hoe de zaken in de praktijk lopen en hoe de interesses en competenties zijn verdeeld. Daarnaast is gekeken naar ontwikkelingen in Brussel en in andere lidstaten.

### Context

Qua context zijn de volgende elementen in de beschouwing meegenomen:

#### *1. Nieuwe Europese regelgeving*

De nieuwe Europese Hygiëneverordeningen zien toe op levensmiddelen, maar deels ook op diervoeders, diergezondheid en dierenwelzijn en dierlijke bijproducten. De verordeningen schrijven algemene hygiënevoorschriften voor in alle stadia van de productie vanaf de primaire productie (boer en tuinder) tot en met het aanbieden van het voedsel aan de eindgebruiker. De uitvoeringsmaatregelen kunnen worden onderscheiden in eisen aan bedrijven, eisen aan productie, eisen aan producten en eisen aan controles.

#### *2. Situatie andere EU landen*

De wetgeving en het toezicht daarop omtrent voedselveiligheid is in de andere landen van de EU zeer divers belegd en georganiseerd. Soms belegd bij het Ministerie van Landbouw, soms bij Volksgezondheid, soms bij beide en soms bij meer dan twee ministeries. Ook de positionering, activiteiten en rapportage van de nationale VWA's is zeer divers. Verwacht wordt dat de nieuwe Brusselse regelgeving ook in die landen de discussie over de taakverdeling tussen de departementen op het vlak van voedselveiligheid zal intensiveren.

#### *3. Handhaving voedselveiligheid*

Hierbij zijn steeds vier stappen te onderscheiden. In de eerste plaats risicobeoordeling. Hieraan wordt voornamelijk gewerkt door VWA (nationaal) en EFSA (europees). Dan de normstelling rond de voedselbereiding en – verhandeling en de controle-voorschriften die worden vastgelegd in Europese wetten. In Europa de General Foodlaw en het recente Hygiënepakket, alsmede diverse meer specifieke voorschriften. Deze kennen relaties met wereldwijde ontwikkelingen zoals deze worden besproken in de Codex Alimentarius (zoals de toepassing van het HACCP concept). Vervolgens de “verankering” in nationale wetgeving. Dit betreft het opnemen in nationale wetgeving, eventuele landelijke aanvullingen en het organiseren van toezicht, controle en sancties. Verankering staat hier tussen aanhalingstekens omdat de verordeningen rechtstreeks van toepassing zijn in de lidstaten en dus niet geïmplementeerd hoeven te worden. Tenslotte het toezicht per land, in Nederland belegd bij de VWA ondersteund door onafhankelijke wetenschappelijke advisering. Naast de VWA zijn ook andere controlediensten actief, sommige op privaatrechtelijke grondslag.

#### *4. Nationale wetgeving*

In Nederland is het beleid ten aanzien van voedselveiligheid vastgelegd in een aantal wetten. Bij VWS zijn dit de Warenwet voor de algemene hygiëne bij de voedselbereiding en voor de produktspecifieke eisen alsmede de Vleeskeuringswet. Bij LNV is het de Veewet. Deze beide laatste wetten betreffen de produktie van vlees. De Vleeskeuringswet regelt de produktie voor de nationale markt en de invoer, de Veewet vormt de basis voor regels voor het exporterende bedrijfsleven in de vleessector. De nieuwe Brusselse regelgeving dwingt tot een herbezinning op deze wetten en tot een meer uniform geheel. Al langer maken de Brusselse regels geen onderscheid meer tussen de nationale en de Europese markt. De Landbouwkwaliteitswet (LNV) en de produktschapsverordeningen verdienen het voor de compleetheid om genoemd te worden, maar hun betekenis voor de

voedselveiligheid is zeer beperkt. De produktschappen hebben onder verschillende Europese richtlijnen de bedrijfsspecifieke eisen (de zgn statische inrichtingseisen) omgezet in nationale regels, daartoe gemachtigd door de bepalingen onder de Warenwet.

#### 5. *Historie*

In het verleden is veel wet- en regelgeving beïnvloed door nationale belangen en gegroeide taakverdelingen. LNV vertegenwoordigde de Nederlandse boer en tuinder en “deed” dus export; VWS was er voor de bescherming van de consument en was dus verantwoordelijk voor de eisen te stellen aan import. Door het ontstaan van één Europese markt en een gewijzigde positionering van departementen is deze import-export discussie minder relevant geworden. De noodzaak tot onderscheid tussen regels voor de export en voor de nationale markt is vervallen, behoudens voor bestemmingen waarvoor speciale eisen gelden.

### 4. Relevante ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn meerdere belangrijke ontwikkelingen te signaleren. Zonder deze ontwikkelingen voluit te kunnen beschrijven, gaat het in essentie om de volgende bewegingen:

- a) De wetgeving op het vlak van de levensmiddelen is in sterke mate geëuropeiseerd. Dat was altijd al zo, maar de laatste jaren hebben een krachtige ontwikkeling te zien gegeven. Brussel heeft voor alle belangrijke hoofdstukken op het terrein van de productie en verhandeling van voedingsmiddelen wettelijke regels opgesteld, die vaak de vorm van verordeningen hebben gekregen, en dus reeds in de lidstaten van kracht zijn of nog zullen worden. Overheden en voedingsmiddelenbedrijven weten precies waar ze zich aan te houden hebben, want het staat beschreven in de wetgeving van de EU.
- b) In Brussel zijn de verantwoordelijkheden voor de voedselveiligheid – na verschillende crises – uit de handen van het DG Landbouw weggehaald en ondergebracht bij het DG voor volksgezondheid (DG SANCO). De belangrijkste overweging was dat de wetgeving aldus onafhankelijk van productiebelangen kon worden voorbereid en uitgevoerd. De consumenten zouden volgens de Brusselse instanties meer vertrouwen hebben in deze aanpak dan in de oude waar altijd de kritiek kon worden gehoord dat de reacties op onverwachte gebeurtenissen mede werden geleid door de belangen van de agrarische industrie.
- c) De voedselveiligheid vormt al jaren een thema van intensieve overheidsbemoediging, terwijl tegelijkertijd de overheid de voornaamste verplichting heeft neergelegd bij het producerende bedrijfsleven. Enerzijds stelt de overheid eisen – zowel aan producten (vb salmonella / campylobacter) als aan processen (keuringseisen) – anderzijds dienen de bedrijven allen een voedselveiligheidsplan op te maken, per bedrijf of per sector. Vaak nemen deze plannen de vorm aan van hygiënecodes die door het Ministerie van VWS worden goedgekeurd, na een gunstig advies van de VWA. De toepassing van die codes wordt dan vervolgens door de VWA gecontroleerd, met de mogelijkheid van sanctie bij geconstateerde overtredingen. Zelfcontrole bij het bedrijfsleven is een wezenlijk element van het beleid.

- d) De algemene beginselen van de levensmiddelenwetgeving zijn in Brussel in 2002 vastgelegd in een verordening ( nr. 178/2002, algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden, Pb 2002, L 31). Deze essentiële basis van het Europese beleid gaat uit van twee voor dit advies significante punten:
- 1 – een hoog niveau van bescherming van het leven en de gezondheid van de mens dient te worden gewaarborgd, en staat als beleidsdoelstelling voorop<sup>1</sup>
  - 2 – om de voedselveiligheid te waarborgen, moeten alle aspecten van de voedselproductieketen als één geheel worden beschouwd, vanaf de productie van diervoeders, met inbegrip van de primaire productie tot en met het verkopen of verstrekken van voedsel aan de consument, aangezien elk onderdeel daarvan op de voedselveiligheid van invloed kan zijn<sup>2</sup>

De verordening verschaft de grondslag voor de oprichting van de EFSA (European Food Safety Authority), die met name de onafhankelijke wetenschappelijke advisering over voedselveiligheid verzorgt<sup>3</sup>.

- e) De oprichting van de Voedsel en Waren Autoriteit als toezichthoudend orgaan heeft de departementen dichter bij elkaar gebracht. Hoewel de VWA formeel onderdeel is van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid, is deze controledienst voor de foods en de non foods organisatorisch en beheersmatig ondergebracht bij het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. De opdrachtverstrekking aan de VWA gebeurt door de beide departementen, elk vanuit de eigen positie, d.w.z. elk vanuit het wettelijk kader waarvoor het bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt (vb VWS: Warenwet, LNV: Veewet). De VWA verricht alle taken die door Brussel aan de voor levensmiddelencontroles bevoegde instantie worden toebedeeld. De VWA verricht in veel gevallen ook de bedrijfserkenningen, en regelt dus ook de preventieve toelating van een bedrijf tot het produceren van voedingsmiddelen. De VWA houdt voorts toezicht op het goed functioneren van privaatrechtelijke controle organen zoals het COKZ (zuivel). Het feit dat alle officiële controles thans in één orgaan zijn ondergebracht heeft grote efficiency voordelen, niet alleen bij de uitvoering van reguliere taken maar ook in tijden van crisis.
- f) het Ministerie van Landbouw heeft bij de laatste kabinetsformatie zijn naam gewijzigd, en het element “ Voedselkwaliteit” in de naam opgenomen: het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. De term voedselkwaliteit heeft betrekking op een heel scala aan invalshoeken die van betekenis zijn voor de kwaliteit van de productie van land en tuinbouw, en van de visserij. De zgn. ketenbenadering speelt hierin een sleutelrol, de keten die loopt van de bodem tot het bord (from farm to fork). De vraag die in dit advies aan de orde is,

---

<sup>1</sup> Zie overweging 2 van de General Food Law

<sup>2</sup> zie overweging 12 van de General Food Law

<sup>3</sup> het doel van de EFSA is het verstrekken van wetenschappelijk advies en wetenschappelijke en ethische ondersteuning voor de wetgeving van de Gemeenschap in alle aangelegenheden die direct of indirect op voedsel en voedselveiligheid van toepassing zijn.

is hoe het begrip “voedselveiligheid” zich verhoudt – ook in bestuurlijke zin - tot deze brede notie van voedselkwaliteit.

- g) De EU heeft in het bijzonder in 2004 een aantal verordeningen vastgesteld voor de levensmiddelen hygiëne (852/2004), voor specifieke hygiënevoorschriften voor producten van dierlijke oorsprong (853/2004), voor de organisatie van de officiële controles van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong (854/2004) en voor de officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (882/2004). Daarmee is een compleet stelsel van voorschriften tot stand gekomen voor alle hygiënische aspecten bij de productie, de verhandeling, de invoer en de uitvoer van levensmiddelen. De vleeskeuring is door deze verordeningen uitputtend geregeld. Deze verordeningen worden per 1 januari 2006 van kracht. De verordeningen vervangen de vele communautaire instrumenten die eerder reeds op deze terreinen golden, meestal in de vorm van richtlijnen.
  
- h) Uit een door de departementen, op verzoek van de adviseurs, uitgevoerd onderzoek naar de situatie in andere EU lidstaten (zie ook bijlage 1) komt geen eenduidig beeld naar voren. Sommige landen hebben het stellen van gezondheidseisen aan de productie van voedingsmiddelen ondergebracht bij het nationale ministerie van Landbouw, andere lidstaten zien dit als een verantwoordelijkheid van het ministerie van Gezondheid, weer anderen hebben speciale constructies met een nationale voedselautoriteit (niet te verwarren met de VWA, die een inspectiedienst is). Wat opvalt is dat in de landen waar recent na crises veranderingen zijn doorgevoerd, deze veranderingen ofwel leiden tot het toekennen van verantwoordelijkheden aan het gezondheidsministerie ofwel leiden naar een nieuw type ministerie van landbouw dat de consumentenbescherming statutair op de eerste plaats heeft gesteld.
  
- i) De Consumentenbond, de Levensmiddelenindustrie (VAI (thans FNLI)) en de Levensmiddelenhandel (CBL) hebben zich recent schriftelijk, in het kader van het Regulier Overleg Warenwet, uitgesproken voor een doorvoering van het uitgebreide hygiënepakket (dus de 4 nieuwe verordeningen, inclusief de vleeskeuring) via de Warenwet. Zij pleiten voor één aanspreekpunt voor de voedselveiligheid, aangezien dit de transparantie en de efficiëntie ten goede komt. De Consumentenbond noemt in dit verband de minister van VWS als gewenst loket, de VAI/CBL spreken zich over de gewenste verantwoordelijke minister niet uit.

## **5. Huidige taakverdeling**

In hoofdlijnen is de huidige taakverdeling tussen beide departementen als volgt: De Minister van VWS en de minister van LNV delen de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid ieder vanuit een eigen invalshoek. De minister van VWS draagt verantwoordelijkheid voor de normen aan de eindproducten en aan de productieprocessen (hygiëncodes), terwijl de minister van LNV verantwoordelijk is voor de regels met betrekking tot de primaire productiefase. Ook in die fase kunnen uit het oogpunt van volksgezondheid regels worden gesteld zoals dat ook gebeurt ter bescherming van

bijvoorbeeld het milieu. Beide ministers zijn betrokken bij de eisen voor residuen van bestrijdingsmiddelen. Het beleid ten aanzien van diergeneesmiddelen – en de restanten daarvan - ligt in handen van de minister van LNV. De minister van VWS regelt alle speciale behandelwijzen van levensmiddelen zoals conservering, kleuring, doorstraling, gebruik van hulpstoffen. De Minister van VWS is via de Warenwet ook verantwoordelijk voor de voorlichting aan de consument (etikettering).

Ten aanzien van de vleesregelgeving geldt dat beide ministers verantwoordelijk zijn. VWS voor vlees van runderen, varkens, schapen en geiten voor de Nederlandse markt en import van alle vlees en LNV voor pluimvee, hazen en konijnen voor de Nederlandse markt en export van alle vlees.

De huidige situatie is dus dat de algemene levensmiddelenhygiëne een zaak is van VWS, onder implementatie van het huidige EU regime met de bijbehorende hygiënecodes voor de bedrijfstakken die zijn gebaseerd op de HACCP principes (kritische controlepunten).

## **6. Vraagstelling**

De vraag is hoe de taakverdeling tussen de ministeries van VWS en LNV dient te zijn in de keten van de productie van voedingsmiddelen. Waar dient de bestuurlijke verantwoordelijkheid te worden gelegd voor het beleid ten aanzien van voedselveiligheid? Is er aanleiding tot het maken van een “ knip” in de keten ter afbakening van beider invloedssferen?

Niet omstreden is in dit verband (zie boven):

- Dat VWS de wettelijke eisen stelt aan de producten die voor de consument bestemd zijn (gezondheid en voorlichting via etikettering) en aan de noodzakelijke hygiëne bij de industriële bereiding van voedingsmiddelen.
- Dat LNV de verantwoordelijkheid draagt voor rol van de overheid ten aanzien van de primaire productie. Met primaire productie wordt bedoeld alle productie van de landbouw, tuinbouw en visserij voorafgaand aan het stadium van de verwerking.

Deze twee punten maken duidelijk dat er van oudsher een knip ligt tussen de primaire productie (LNV) en de rest van het traject, beginnend bij de verwerkingsfase.

## **7. Overwegingen**

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal overwegingen die volgens ons, naast context en relevante ontwikkelingen, van belang zijn om te komen tot een goede taakverdeling tussen VWS en LNV. Ze zijn gebaseerd op enkele gesprekken, de verstrekte documentatieset en onze eigen ervaringen.

### *1. Relativeren*

Hoewel wij de vraag naar de taakverdeling begrijpen en respecteren willen wij die toch ook enigszins relativeren. Immers veel ligt gewoon vast in Brusselse regelgeving en is rechtstreeks van toepassing op Nederland. Bovendien zijn veel taken belegd bij de pas

opgerichte VWA. Dat laat onverlet het grote belang dat de samenleving hecht aan voedselveiligheid en het voorkomen van crises. Ook vanuit financieel oogpunt. De schade van de afgelopen crises liep in de miljarden euro's.

## *2. Bedrijfsleven*

Voor het bedrijfsleven hangen voedselveiligheid en voedselkwaliteit nauw met elkaar samen. Voedselveiligheid is veelal onderdeel van het bredere voedselkwaliteitsbeleid en wordt gezien als basisvoorwaarde (licence to produce). Op voedselkwaliteit kan men zich onderscheiden. Steeds meer worden beide ingericht en bewaakt via één geïntegreerd systeem, op zowel bedrijfs- als ketenniveau. Bijvoorbeeld via een systematiek van gecertificeerde kwaliteit, monitoring, risicomanagement en tracking en tracing. De nieuwe verordeningen hebben betrekking op alle sectoren en gaan vooral over hygiëneaspecten. Vermoedelijk zullen de meeste bedrijven op dit moment een verankering hiervan in de Warenwet dan ook het meest logisch vinden. Belangrijker dan de plaats van verankering vinden bedrijven een goede samenwerking met de overheid. De indruk bestaat bij de adviseurs dat hierin nog wel wat verbetering mogelijk is. Bijvoorbeeld door als overheid en bedrijfsleven een intensievere dialoog en samenwerking aan te gaan omtrent normen, controles en ketengarantie systemen en door als overheid wat meer accent te leggen op doelvoorschriften (het wat) en wat minder op middelvoorschriften (het hoe) en door als overheid nog meer aandacht te schenken aan het harmoniseren van wetgeving tussen de verschillende lidstaten. Dit alles vraagt een duidelijk, eenduidig en deskundig aanspraakpunt bij de overheid en voldoende inhoudelijke kennis.

## *3. Burger*

Vanuit volksgezondheidsoogpunt is het van het grootste belang dat de consument wordt beschermd tegen onveilig voedsel. Alle betrokken bedrijven in de keten hebben hier een zware eigen verantwoordelijkheid en juridische aansprakelijkheid. De eigen verantwoordelijkheid betreft het vervaardigen van veilig voedsel en het uitoefenen van eigen bedrijfscontroles. De overheid stelt de wettelijke eisen en verzorgt het toezicht en de officiële controles. Anderzijds is de consument zelf ook een schakel in de keten. Bij het vervoeren, bewaren en bereiden van levensmiddelen door de consument gaat ook nog vaak van alles mis. In dat verband wordt wel eens gesteld dat de consument zelf soms de zwakste schakel in de keten is. Aan gedrag en kennis van de consument op deze punten kan nog veel worden verbeterd. De gezondheid van de burger wordt overigens in deze tijd meer beïnvloed door slechte eetpatronen en een gebrek aan beweging, leidend tot overgewicht en zelfs obesitas. De Minister van VWS heeft een grote inspanning te leveren in het ontwikkelen van strategieën om de Nederlandse bevolking tegen zijn eigen vetzucht te beschermen.

## *4. Timing*

Het is logisch dat de vraag naar de taakverdeling tussen LNV en VWS zich juist op dit moment voordoet. Immers de nieuwe Brusselse Hygiëne verordeningen gaan in per 1 januari 2006. Anderzijds komt de vraag ook enigszins vroeg. Veel is nog in beweging. Zo is nog niet duidelijk hoe de discussie in andere landen zal verlopen en hoe de samenwerking met de VWA zich zal ontwikkelen. Ook de initiatieven van het bedrijfsleven op het vlak van duurzaam ondernemen (MVO), transparantie en verantwoord ondernemingsbestuur zijn pas gestart. Daarom achten wij een goed onderscheid tussen de korte termijn en de lange termijn van veel belang als het gaat om de taakverdeling en de aanpassingen daarin.

### *5. Geloofwaardig en beperkt "knippen"*

Vanwege de verwevenheid van het thema voedselveiligheid met andere aspecten van de voedselketen (borgingssystemen in de bedrijven, kwaliteit, consumentenvertrouwen) moet het maken van een knip in de taakverdeling zorgvuldig gebeuren. Geloofwaardigheid is ons inziens hierbij een belangrijk aspect. Als LNV zich te sterk richt op de consument en op gezondheidsaspecten van voeding bestaat de kans dat ze niet geloofwaardig wordt gevonden omdat ze ook sterk gelieerd is aan de productieketen van voedingsmiddelen. Andersom is VWS niet erg geloofwaardig als ze haar activiteiten te sterk richt op, of zich identificeert met, het begin van de voedselketen. Zij kan dan onvoldoende hard optreden c.q. stelling nemen namens de consument die immers alleen met de mogelijk onveilige producten te maken heeft. Juist een dubbele betrokkenheid vanuit een helder taakonderscheid zal maken dat de geloofwaardigheid maximaal is, en dat ook over en weer van een zekere countervailing power sprake zal zijn.

### *6. Positionering*

Een laatste belangrijke overweging die een rol speelt bij de taakverdeling is de positionering van beide ministeries. VWS heeft zich altijd sterk gericht op de consument en is al sinds lange tijd het ministerie dat toeziet op de Volksgezondheid. Het ministerie van LNV heeft qua positionering nieuwe ambities aan de dag gelegd. De keten is gaandeweg omgedraaid van producentgedreven naar consumentgedreven, van aanbod naar vraag. De consument staat centraal en is leidend in (beleidsontwikkeling voor) de voedselproductie. Voor LNV betekent dat al jaren niet alleen agrarische productie, maar ook plattelandontwikkeling en natuurbeheer. Niet alleen werkend voor boer en tuinder maar ook voor toelevering, verwerking en distributie. Niet alleen grondstoffen maar ook voedingsmiddelen (zie ook nieuwe naam). En tot slot - minder zichtbaar maar wel aanwezig - minder gericht op export en bedrijfsbelangen en meer op het bredere maatschappelijke belang van een adequate voedselvoorziening.

## **8. Opties**

Op basis van de relevante ontwikkelingen en overwegingen hebben wij een drietal opties uitgewerkt voor de taakverdeling tussen LNV en VWS. De opties zijn redelijk complementair en strak neergezet met als doel om de uiteinden van het speelveld te beschrijven. Vanuit deze verheldering van het beeld zal het nodig zijn om tot een keuze te komen. De opties kunnen niet als ingrediënten voor een nieuwe mélange worden gebruikt, al is het natuurlijk zo dat in elk van de beschrijvingen aantrekkelijke kanten liggen besloten.

Voor het maken van een keuze uit de opties zijn duidelijke criteria nodig. Deze criteria kan men meer of minder zwaar laten wegen. De criteria die volgens ons een rol spelen zijn: Effectiviteit en efficiency, Aansluiting bij het bedrijfsleven, Communiceerbaarheid en (de bijdrage aan een) Heldere wetgeving. Overigens past wat ons betreft bij het criterium Effectiviteit en efficiency wel een kanttekening. Efficiency en effectiviteit zijn ook complementaire begrippen. Als één partij zich met een onderwerp bezighoudt is dat misschien wel efficiënt maar het leidt ook gemakkelijk tot monopoliegedrag, eenzijdigheid en vroeg of laat een zekere mate van "luiheid". Als twee partijen werken aan een bepaald onderwerp houdt men elkaar scherp en worden onderwerpen van meerdere kanten belicht. Dat is misschien niet altijd efficiënt, maar het versterkt wel de besluitvorming en dus de effectiviteit.

In onderstaande opties hebben wij onder het kopje Toelichting beschreven in welke mate de geschetste opties naar onze mening voldoen aan de gestelde criteria.

Hierna worden de drie opties voor de taakverdeling beschreven. Vooropgesteld wordt dat de ideale wereld niet bestaat. Voor welke taakverdeling ook wordt gekozen, feit blijft dat als het gaat om voedselveiligheid beide ministers betrokken zijn, ieder van uit een andere invalshoek. Dat laat onverlet het feit dat er voor bepaalde aspecten maar één minister verantwoordelijk kan zijn. Voor alle opties geldt (voor sommige onderdelen) dan ook het mechanisme van een eerstverantwoordelijke minister, die pas kan handelen na en in overleg c.q instemming met één of meerdere andere ministers. In onderstaande uitwerkingen is dat niet steeds apart aangegeven. Tot slot zij nog gesteld dat het hier over voedselveiligheid gaat. Voedselkwaliteit is in alle schakels van de keten (toelevering, productie, verwerking en afzet) de verantwoordelijkheid van de minister van LNV.

### **Optie 1: De Gezondheidsoptie**

#### Beschrijving

Hierbij is VWS verantwoordelijk voor de voedselveiligheid in de eindproduct/distributiefase en in de verwerkingsfase en LNV voor voedselveiligheid in de toeleverende fase en de fase van de primaire produktie (boer en tuinder). De knip wordt dus gelegd tussen de onbewerkte grondstoffase (LNV) en de verwerking en distributie (VWS). Concreet betekent dit dat VWS verantwoordelijk is voor de normstelling voor levensmiddelen uit de verordeningen 852 en 853 en LNV voor de normstelling voor diervoeders, diergezondheid en dierwelzijn uit de verordeningen 853 en 882. Vanuit die verantwoordelijkheid sturen VWS en LNV ook de VWA aan.

Het hygiënepakket van de 4 nieuwe verordeningen wordt via de Warenwet doorgevoerd in Nederland. Dit betreft overigens een kleine aanknopng want de nieuwe verordeningen zijn in hun bepalingen rechtstreeks van toepassing. Een en ander geschiedt onder gelijktijdige intrekking van de vleeskeuringregelingen van LNV en VWS. De eindnormen voor slachtpluimvee, hazen en konijnen voor de nationale markt en de normen voor export van alle vlees lijken te gaan van LNV naar VWS, maar zijn de facto opgenomen in Europese hygiene regels, die ook geen onderscheid maken naar nationale markt of export.

#### Uitgangspunten

Belangrijk uitgangspunt bij deze optie is dat bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van de volksgezondheid niet samenvalt met die voor het producerende bedrijfsleven. Vandaar de naam; Gezondheidsoptie. De motieven die hebben geleid tot het afzonderen van gezondheidsbeschermende maatregelen in DG SANCO verband in Brussel worden hierbij ook voor Nederland gehanteerd. Voorts gaat deze optie uit van de noodzaak van integrale normstelling: normen aan productieschakels maken een integraal onderdeel uit van normstelling voor veilige consumenten(eind)producten. Productnormen kunnen niet los worden gezien van procesnormen. Ze vormen tezamen een geheel van voedselveiligheidseisen.

#### Toelichting

De Gezondheidsoptie heft een aantal huidige knelpunten op (verschil vlees en de rest van de landbouwproducten, opheffen van verschillende verantwoordelijkheden voor import en export etc) en legt de knip op een logische plaats. VWS staat voor de veiligheid van

produkten en van productieprocessen, en LNV voor de veiligheid van de toelevering van onbewerkte producten.

Hierdoor ontstaat minder overlap in werkzaamheden en overleg hetgeen de efficiency en effectiviteit vergroot. Daar staat tegenover dat de overheid nog steeds op twee plaatsen kennis, contacten en competenties moet opbouwen van de voedingsmiddelenketen.

De optie sluit redelijk aan bij de buitenwereld en bij de wensen van het maatschappelijk veld. Bedrijven zijn gewend aan de Warenwet waar het hygiënecodes betreft. Wel blijven bedrijven voor veiligheid en kwaliteit met verschillende aanspreekpunten zitten bij de overheid en blijven veiligheid en kwaliteit twee afzonderlijke onderwerpen. Dit maakt een integrale doorvoering van ketenborgingssystemen voor bedrijven lastiger.

De optie is redelijk goed te communiceren: VWS is het departement van de consumentenbescherming en voedselveiligheid en LNV van voedselkwaliteit en de productieketen. VWS treedt op bij voedselveiligheidsproblemen in de verwerking en distributiefase en LNV bij problemen in de toelevering en productiefase. Feit blijft wel dat er in de keten twee ministers betrokken blijven bij voedselveiligheid.

Het nieuwe hygiënepakket sluit qua strekking en qua werkveld het meest aan bij de huidige Warenwet (en de daarin te integreren Vleeskeuringwet) maar gaat op enkele punten verder dan gebruikelijk is om te regelen onder de Warenwet. Dit vraagt wellicht nadere analyse.

Belangrijke voorwaarde voor de Gezondheids optie is dat de minister van VWS bij crisissituaties in de verwerkingsfase ook daadwerkelijk optreedt als verantwoordelijk minister en dat VWS zich bezig kan en wil houden met de inhoudelijke thema's in deze fase (kennis, contacten, competenties, attitude).

## **Optie 2: De Ketenoptie**

### Beschrijving

In de Ketenoptie is VWS verantwoordelijk voor de normen aan de eindproducten voor de consumenten, die direct gerelateerd zijn aan volksgezondheid en LNV voor de afgeleide normen voor producten en processen in de keten (toelevering, productie (boer en tuinder), verwerking en afzet). De knip wordt hierbij dus gelegd tussen de consument en de keten. De consumenten eindnormen uit het nieuwe Hygiënepakket worden opgenomen in de Warenwet en de rest in een nieuw te ontwikkelen Voedselwet bij LNV. VWS staat dan voor de consument en LNV voor de voedselketen. Beide sturen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid de VWA aan. Voorts blijft de minister van VWS in Brussel gewoon de eerste onderhandelaar als het gaat over voedselveiligheid. Ook in deze optie verdwijnt het verschil tussen vlees en de andere landbouwproducten en tussen import en export. Eén en ander betekent dat de eindnormen voor alle soorten vlees worden gesteld door VWS, maar dat de vleeskeuringen worden geregeld door LNV

### Uitgangspunten

Belangrijk uitgangspunt bij deze optie is dat voedselveiligheid een integraal onderdeel is van het bredere voedselkwaliteitsbeleid van overheid en bedrijfsleven. Hij gaat uit van integratie van voedselkwaliteit en voedselveiligheid in ketenborgingssystemen en sluit daarmee aan op nieuwe ontwikkelingen, werkwijzen en de toenemende verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven op het vlak van voedselkwaliteit en

voedselveiligheid. De optie gaat er ook van uit dat het goed mogelijk is om eindnormen los te zien van de feitelijke implementatie via afgeleide normen voor producten en processen in de verschillende ketenschakels.

Tot slot gaat deze optie ervan uit dat een zekere spanning tussen een departement (VWS) dat de eindnormen stelt en een ander departement (LNV) dat de implementatie en controle in de keten verzorgt, niet op voorhand verkeerd hoeft te zijn.

### Toelichting

De Ketenoptie heft net als de Gezondheidsoptie een aantal huidige knelpunten op (verschil vlees en de rest van de landbouwproducten, opheffen import en export verschil etc) en brengt eveneens een scherpe scheiding aan. VWS is het departement van de consumenten bescherming en LNV van de voedselketen. VWS blijft door de eindnormen verantwoordelijk voor voedselveiligheid maar delegeert als het ware de vertaling en implementatie hiervan in de keten aan LNV.

Hierdoor wordt overlap aan werkzaamheden en overleg vrijwel voorkomen en hoeven kennis, contacten, competenties en interesses van de overheid maar op één plaats te worden opgebouwd (VWS: consument en LNV: voedingsmiddelenketen). Bovendien sluit dit ook aan bij de hedendaagse praktijk dat (de minister van) LNV vaak optreedt bij problemen met voedselveiligheid in de keten en (de minister van) VWS bij consumentaangelegenheden. Wel zijn bij deze optie maatregelen nodig om te voorkomen dat er een gat ontstaat tussen de eindnormen en de afgeleide normen in de keten en dat de positie van VWS te veel wordt verzwakt als gevolg van te gebrekkige kennis van de keten. Dialoog blijft dus nodig. Ook speelt het risico dat overwegingen van de keten de eindnormen als het ware dicteren, omdat wat de keten niet kan leveren ook niet als eindnorm zou mogen worden opgelegd (bijvoorbeeld bij salmonella).

De ketenoptie speelt goed in op de veranderende buitenwereld. Hij ondersteunt de ontwikkeling van ketenborgingssystemen door het bedrijfsleven, versterkt de ontwikkeling naar meer transparantie en stimuleert de samenwerking tussen bedrijven in de keten. Met name tussen de primaire en secundaire keten (die kunnen elkaar niet meer de zwarte piet toespelen).

Voor de politiek en de burgers is de Ketenoptie door de heldere positionering goed te communiceren. VWS is het departement van de consumentenbescherming en LNV dat van een verantwoorde voedselvoorziening. Wel doet zich politieke spanning voor: Kan een productieministerie ook verantwoordelijk zijn voor voedselveiligheid?

Wat betreft wettelijke verankering (van de 4 Hygiëneverordeningen) is optie 2 daarentegen niet eenvoudig te realiseren, want er moeten vele bepalingen worden uitgesplitst. Het nieuwe hygiënepakket sluit nog het best aan bij de Warenwet. Ook is het bedrijfsleven (zeker de schakels het dichtst bij de consument) gewend aan de activiteiten van VWS als het gaat om hygiëncodes (Warenwet, Keuringsdienst van Waren etc).

Invoering van optie 2 vraagt dus om een duidelijke keuze: de eindnormen voor de produkten komen in de huidige Warenwet, de ketenaspecten komen in een door LNV te ontwikkelen wettelijk kader.

### **Optie 3: De Totaaloptie**

#### Beschrijving

Bij de Totaaloptie worden voedselveiligheid en voedselkwaliteit ondergebracht bij één Ministerie, in dit geval LNV. Hierbij ontstaat dus een geheel andere positionering van LNV. In deze optie is LNV zowel verantwoordelijk voor de normen in de eindproducten voor de consumenten, die direct gerelateerd zijn aan volksgezondheid als voor de normen voor producten en processen in de keten (toelevering, productie (boer en tuinder), verwerking en distributie/handel). Vanuit deze verantwoordelijkheid stuurt LNV ook als enige de VWA aan. In Brussel is de minister van LNV de onderhandelaar als het gaat over voedselveiligheid. In deze optie wordt het Hygiënepakket doorvertaald via één nieuwe Voedselwet waarin zowel kwaliteit als veiligheid integraal zijn opgenomen. De Warenwet gaat voor het gedeelte levensmiddelen over van VWS naar LNV.

#### Uitgangspunten

De totaaloptie gaat uit van een geheel andere positionering van LNV, vergelijkbaar met die in Duitsland of Zweden. De constatering van BSE in Duitsland in 2000/2001 heeft tot grote veranderingen geleid ten aanzien van voedselveiligheid. Vele aspecten van volksgezondheid zijn overgeheveld naar het nieuw gevormde ministerie van Consumentenbescherming, Voeding en Landbouw (Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft).

Veel van de uitgangspunten die beschreven zijn bij de Ketenoptie zijn ook hier van toepassing. Wezenlijke voorwaarde voor deze benadering is dat de positie en het belang van de consument gegarandeerd op de eerste plaats wordt gesteld.

#### Toelichting

Bij de Totaaloptie is er geen onduidelijkheid meer over taakverdeling. Er is maar één Ministerie verantwoordelijk voor wetgeving en controle daarop omtrent de voedselkwaliteit en de voedselveiligheid. Er is slechts één voedsel departement. Dat is efficiënt, is gemakkelijk voor het bedrijfsleven en is goed te communiceren naar de burger en de politiek. Maar de Totaaloptie is ook zeer ingrijpend. Onder andere door de impact op de positionering van het departement LNV, door de politieke gevoeligheid vanwege de combinatie van producentenbelangen en consumentenbelangen in één departement en vanuit effectiviteit gezien door het ontbreken van checks and balances, en dus mogelijk monopoliegedrag.

LNV dient te kantelen van een productieministerie naar een consumentenministerie. Dat is een forse verschuiving.

### **9. Advies**

Zoals eerder opgemerkt dienen de hiervoor beschreven opties vooral om het speelveld in kaart te brengen en af te bakenen. In deze opties zijn dan ook veel elementen terug te vinden van de discussies binnen beide departementen. Bij ons hierna beschreven advies hebben wij de volgende overwegingen gehanteerd:

- uitgaan van de optie die snel is te realiseren en indien gewenst verder kan worden ontwikkeld;
- steun zoeken in sterke, principiële overwegingen;
- een goed onderscheid aanbrenge tussen korte en lange termijn;

Op basis hiervan komen wij tot het volgende advies:

#### **a. Kies als basis voor de Gezondheidsoptie**

Deze optie sluit het dichtst aan bij de ontwikkelingen in Brussel, wordt vanuit het maatschappelijk veld als een logische keuze gezien, is redelijk snel te realiseren en sluit redelijk aan bij de huidige praktijk situatie. Onze hoofdconclusie is dat gezondheidseisen aan voedsel primair tot het werkterrein van VWS behoren. De minister van VWS is verantwoordelijk voor voedselveiligheid bij eindproducten en bij de industriële bewerking van producten, en de minister van LNV neemt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van onbewerkte producten (primaire fase, agrarische grondstoffen). Dit betekent doorvoering van het EU Hygiënepakket (gedeelte volksgezondheid) via de Warenwet. Voor de goede orde herhalen we hier nog eens dat het gedeelte wat betrekking heeft op diervoeders, dierwelzijn en diergezondheid loopt via de wetgeving van LNV. De Minister van VWS is verantwoordelijk voor de onderhandelingen in Brussel over voedselveiligheid. Een nadere toelichting op keuze voor de Gezondheidsoptie staat beschreven in hoofdstuk 10.

De Ketenoptie achten wij minder geschikt als basis voor goed beleid. Belangrijkste overweging hiervoor is dat het voedselveiligheidsbeleid juist een samenstel is van produkteisen en van proceseisen, en dat het verkeerd zou zijn dit beleidsveld op te delen. Ook de uitsplitsing van de nieuwe Brusselse wetgeving zien wij als ongewenst. Het gezondheidspakket van Brussel moet zo veel mogelijk als één geheel worden behouden en aangestuurd. Bovendien zou de verhouding tussen het consumenten departement (VWS) en het keten departement (LNV) onevenwichtig worden. Het zal voor VWS moeilijk zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de voedselveiligheid als het enige stuurinstrument bestaat uit het stellen van de eisen aan levensmiddelen voor de consument.

#### **b. Onderzoek voor de wat langere termijn de mogelijkheden van de Totaaloptie**

Met de Gezondheidsoptie kan op korte termijn worden gestart. Dat is belangrijk want er is veel werk aan de winkel en er zijn bij bedrijfsleven genoeg wensen ten aanzien van een goede samenwerking met de overheid. Dat laat onverlet dat aan het verdelen van het beleid rond voedingsmiddelen op de wijze van de Gezondheidsoptie ook bepaalde nadelen kunnen kleven. Door de spreiding van taken (veiligheid – kwaliteit) wordt de slagkracht van het beleid en de eenheid van optreden jegens het veld van betrokkenen beperkt. Er gaat energie verloren in de afstemming tussen de departementen en het zou goed kunnen zijn dat Nederland uiteindelijk met één voedseldepartement beter is gediend. Zoals gezegd valt dit uitsluitend te overwegen indien de gezondheidsbelangen van de consument dan formeel voorop worden gesteld. Qua efficiency (optimale inzet van ambtelijke kracht) en qua effectiviteit (beleidsmacht en doorzettingsmacht / enforcement) liggen hier voordelen in het verschiet. Ook zal de VWA waarschijnlijk krachtiger en meer eenduidig kunnen worden aangestuurd. Echter, de mediagevoelige kritiek van belangenverstrengeling tussen productie- en gezondheidsbelangen ligt op de loer. Daarom adviseren wij om de mogelijkheden van de Totaaloptie (het Duitse model) nog eens nader te onderzoeken. *Niet* met het vooropgezette doel om die door te voeren, maar meer om na te gaan of het Duitse model ook in Nederland haalbaar en inpasbaar zou kunnen zijn. En om de voordelen en de nadelen van een dergelijk model eens serieus met elkaar te vergelijken. Geen enkele

oplossing in dit gecompliceerde en breed uitwaaiende veld heeft alleen maar voordelen. Het gaat erom een aantal dominante beleidsprincipes te bepalen, en daarnaar te handelen.

### **c. Versterk de samenwerking tussen LNV en VWS**

De Gezondheidsoptie is snel te realiseren maar heeft wel als nadeel dat op twee plaatsen kennis, contacten, competenties moeten worden opgebouwd, dat het bedrijfsleven en de VWA blijven zitten met verschillende aanspreekpunten en dat een integrale aanpak van veiligheid en kwaliteit in zowel de primaire als secundaire keten moeilijker zijn te realiseren. Daarom wordt geadviseerd om de samenwerking tussen LNV en VWS op het vlak van voedselveiligheid te intensiveren en beter te structureren. Op die wijze ontstaat een vorm van netwerkbestuur die ertoe leidt dat kennis, contacten en competenties op het vlak van voedselveiligheid beter worden benut en gebundeld. Er kunnen tevens afspraken over taakverdeling, bezoeken aan Brussel, Codex, overleg met bedrijfsleven etc. worden gemaakt. Op deze wijze ontstaat één, eenduidig en deskundig aanspreekpunt voor het bedrijfsleven en de VWA, zonder dat de verantwoordelijkheden van beide departementen worden aangetast. LNV en VWS blijven dus beide opdrachtgever naar de VWA.

## **10. Toelichting Gezondheidsoptie**

In deze toelichting wordt nader ingegaan op de argumentatie voor, en achtergrond van de Gezondheidsoptie.

### **Argumentatie**

Het heeft weinig zin voort te borduren op de historische verdeling, vooral nu Brussel grote delen van de wetgeving opnieuw heeft geformuleerd. Belangrijk uitgangspunt bij de gezondheidsoptie is dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de bescherming van de gezondheid niet samenvalt met de verantwoordelijkheid voor de economische belangen van het producerende bedrijfsleven. De motieven die hebben geleid tot het afzonderen van de gezondheidsbeschermende maatregelen in DGSANCO in Brussel gelden ook voor de verhoudingen in Nederland. Door te kiezen voor de Gezondheidsoptie spoort de Nederlandse aanpak goed met die van Brussel.

Concreet betekent dit dat VWS de taak heeft de zorgen voor een adequate wetgeving voor veilige voedingsmiddelen in het geheel van de keten vanaf de primaire productie, dus vanaf het moment van de verwerking. Producteisen en proceseisen vormen een logisch geheel, en bevorderen de kwaliteit van de overheidszorg die is gericht op het voorkomen van risico's voor de gezondheid van de consument. Het "hygiëne pakket" van de 4 nieuwe verordeningen wordt dan ook – voor het gedeelte volksgezondheid - via de Warenwet in Nederland doorgevoerd. Dit betreft overigens een kleine aanknopng, want de verordeningen zijn in hun bepalingen rechtsreeks van toepassing. Een en ander geschiedt onder gelijktijdige intrekking van de vleeskeuringregelingen van VWS en van LNV. Dit leidt tot een wetgevingstechnisch overzichtelijker situatie, waarin de gezondheidsbeschermende regels op een samenhangende wijze in een wettelijk kader bijeen zijn gebracht. Men realiseert zich voorts dat LNV een medeondertekenaar is van de Warenwet, en dat alle uitvoeringsmaatregelen steeds de steun van beide departementen nodig hebben.

Op deze manier is VWS het departement van de consumentenbescherming (warenwettelijk) en van de voedselveiligheid, en is LNV het departement van de voedselkwaliteit en van de goede onderlinge afstemming in de keten van de voedselproductie. Dat beide departementen op deze wijze actief zijn “in de keten” is niet bezwaarlijk nu de verantwoordelijkheden helder zijn toegedeeld. Ook uit een oogpunt van checks and balances is het een goede zaak dat niet alle taken in een hand zijn gebracht.

### **Achtergrond**

De bemoeienis van VWS met de levensmiddelenhygiëne is al langer gevestigd. Sinds 1993 geldt de Europese richtlijn voor levensmiddelen hygiëne 93/43/EEG (inmiddels vervangen door de verordening 852/2004). In deze richtlijn staat de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om veilig voedsel te produceren voorop, via eigen voedselveiligheidsplannen. De richtlijn is uitgevoerd krachtens de Warenwet, in de warenwetregeling levensmiddelenhygiëne. Hygiëncodes worden opgesteld door een brancheorganisatie (slagers, bakkers, horeca, frisdranken, visverwerkende bedrijven, etc). Deze codes worden na advisering door de Voedsel en Waren Autoriteit goedgekeurd door de minister van VWS. Het systeem van de verordening 852/2004 verandert niets aan deze aanpak.

De verordeningen die betrekking hebben op de vleeskeuring – het zij herhaald – behoeven nauwelijks een nationale doorvoering, omdat ze vanaf de datum van invoering ( 1 januari 2006) rechtsreeks van kracht zijn in de lidstaten. Het Ministerie van VWS dient de Vleeskeuringwet in te trekken, en LNV dient hetzelfde te doen met de betreffende bepalingen krachtens de Veewet. Het zou onjuist zijn om de verordeningen te fileren door onderdelen tussen de departementen te verschuiven. Wij zijn voorstander van een heldere wettelijke aanpak: de levensmiddelenverordeningen via één kader in hun geheel binnenbrengen in het Nederlands bestuurlijk en justitieel systeem. Tegelijkertijd zijn wij voorstander van enige flexibiliteit in de uitvoering en noemen de vleeskeuring als voorbeeld.

Uit het voorgaande mag niet worden afgeleid dat LNV geen bemoeienis heeft met het thema voedselveiligheid. Die bemoeienis heeft LNV wel degelijk, vanuit haar betrokkenheid bij de productieketen van voedingsmiddelen. Veel van het veterinaire beleid zal door LNV worden ontwikkeld. De positionering van de Chief Veterinary Officer bij LNV staat wat ons betreft niet ter discussie.

Men kan het nog sterker zeggen, het staat volstrekt buiten twijfel dat de kennis omtrent de productie van voedingsmiddelen het grootst is bij het Ministerie van LNV. Dat is nu zo, en dat zal altijd zo blijven. Het is dan ook nodig dat die kennis wordt gebruikt om a) dienstbaar te zijn aan het beleid terzake van de voedselveiligheid en b) om te worden gebruikt in de onderhandelingen in Brussel en in de Codex over nieuw beleid en over de evaluatie van bestaand beleid (dat immers ook nieuw is). Daarom wordt geadviseerd om hiervoor een samenwerkingsstructuur (een soort netwerkorganisatie) in te richten, waarin zonder te tornen aan de verantwoordelijkheden van VWS en LNV toch maximaal gebruik gemaakt kan worden van de expertise die binnen LNV is opgebouwd en die vanuit de dialoog met het bedrijfsleven steeds weer wordt vernieuwd. De goede staat waarin de huidige samenwerking zich bevindt, moet het mogelijk maken een dergelijke samenwerkingsstructuur in te richten.

In dit laatste verband, te weten de besluitvorming over beleidsaangelegenheden, willen wij nog graag het volgende stellen. Het is geenszins verkeerd dat aan (sommige, niet alle) internationale onderhandelingen vanuit beide bestuursapparaten wordt deelgenomen. Niet alleen wordt daarmee verzekerd dat de staat der Nederlanden optimaal is vertegenwoordigd vanuit de kennis omtrent het geheel van de voedselketen, ook zorgt het ervoor dat de betrokken ambtenaren goed op de hoogte zijn en blijven van de internationale ontwikkelingen. Voor de kwaliteit van het beleid in Nederland is dit laatste essentieel. Om het anders te zeggen, de EU te Brussel en de Codex zijn niet alleen onderhandelingskaders, ze functioneren ook als een permanent opleidingskader van de Nederlandse ambtenaren die daarmee hun (internationale) omgevingsgerichtheid sterk bevorderen en dus hun competenties aanscherpen. Echter, zonder een heldere regeling wie binnen Nederland voor het beleid de eindverantwoordelijkheid draagt kan dit niet gebeuren.

Het beleid op het terrein van de voedingsmiddelen is in onze visie tussen de departementen een gedeelde aangelegenheid, een klassieke “ shared responsibility ” Moeilijke onderwerpen worden behandeld door teams van ambtenaren van de beide departementen, eventueel aangevuld met medewerkers van de VWA, met wetenschappers en met medewerkers van de productschappen. Binnen die gemeenschappelijkheid zijn evenwel belangrijke accenten te onderscheiden, en het gaat erom om die helder te benoemen. In dit advies is getracht zulks te doen. VWS volgt een invalshoek die de gezondheid van en de voorlichting aan de consument beschermt, en gaat in die optiek over de voedselveiligheid van de productiefase tot aan de consument. LNV opereert vanuit de invalshoek van de productie van kwalitatief hoogwaardig voedsel voor de Nederlandse en buitenlandse afnemers, richt zich terzake van voedselveiligheid naar de opvattingen van VWS en volgt in het eigen beleid vooral economische criteria.

De keuringen en controles door de VWA belichamen de gemeenschappelijke aanpak en het is volgens ons belangrijker om de VWA scherp aan te sturen vanuit de beleidsoptiek, dan dat het belangrijk is om te twisten over wie waarover gaat. Dit advies heeft een hoofdverdeling aangebracht, die – indien overgenomen – duidelijkheid schept, en dus de weg vrijmaakt voor een maximaal effectieve inzet vanuit de overheid naar producenten, handel en consumenten. Het Nederlands belang ligt in het bevorderen van de beeldvorming dat er uitstekend wordt samengewerkt, dat de een wel eens inspringt voor de ander, en dat de grote problemen worden gesignaleerd en aangepakt.

-----

## **Bijlage 1: Verantwoordelijkheid voor voedselveiligheidsbeleid in de EU-lidstaten** (informatie verzameld en uitgewerkt door het ministerie van LNV)

Naar aanleiding van een vraag van de heren Van Hoogstraten en Folkerts is aan de Landbouwposten in de lidstaten van de EU de vraag voorgelegd hoe de verantwoordelijkheidsverdeling in de betreffende landen in neergelegd. Hieronder vindt u het resultaat van deze snelle inventarisatie. Dit document is slechts een feitelijke weergave van de situatie. Het bevat geen appreciaties van die situaties.

Bericht is ontvangen over de situatie in alle andere Lidstaten behalve Slovenië, Oostenrijk, Malta en Cyprus.

De volgende vraag was voorgelegd aan de Landbouwposten:

In Nederland is de verantwoordelijkheid voor voedselveiligheidsbeleid belegd bij de departementen Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en dat van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

LNV en VWS bezien opnieuw de verantwoordelijkheidsverdeling tussen hen op het gebied van voedselveiligheid. In dat kader is gezamenlijk geconstateerd dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in hoe deze verantwoordelijkheidsverdeling ligt in de andere Lidstaten van de Europese Unie.

Daarom legt de directie VD aan alle Landbouwraden/Attachés die in hun werkgebied één of meerdere EU-lidstaten hebben zitten de volgende twee vragen voor:

1. Waar, bij welk(e) ministerie(s), is op dit moment in de betreffende Lidstaat de verantwoordelijkheid ondergebracht ten aanzien van voedselveiligheidsbeleid, voedselveiligheidswetgeving en de implementatie (de uitvoeringsorganisatie) daarvan?
2. Is de verantwoordelijkheidstoedeling een onderwerp van (politieke) discussie in het betreffende land?

Wilt u de situatie zo feitelijk mogelijk schetsen, per Lidstaat, indien meer Lidstaten in uw werkgebied vallen? In sommige Lidstaten met een federale structuur ligt de verantwoordelijkheid (deels) op decentraal niveau. Het is niet de bedoeling om dan per deelstaat/ autonome regio enz aan te geven hoe de eventuele verdeling ligt. Een meer algemene omschrijving voldoet dan. Ook bij federale structuren wel graag een zo goed mogelijke omschrijving van hoe de verantwoordelijkheden liggen op het hoogste bestuursniveau.

Onderstaand vindt u in een paar regels samengevat hoe de situatie is per lidstaat.

### **Samenvatting per land.**

#### *Duitsland*

De constatering van BSE in Duitsland in 2000/2001 heeft tot grote veranderingen in de overheidsorganisatie geleid t.a.v. voedselveiligheid.

Vele aspecten van volksgezondheid over naar het nieuw gevormde ministerie van Consumentenbescherming, Voeding en Landbouw (Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft). Dit ministerie houdt zich met voedselveiligheid in al z'n facetten bezig. De Bundesanstalt für Lebensmittelsicherheit (de Duitse VWA) is politiek de

verantwoordelijkheid van dit ministerie. Hetzelfde geldt voor het Bundesinstitut für Risikobewertung. Destijds bij de vorming van dit ministerie zijn ook delen van het Duitse ministerie van Economische Zaken overgenomen, dat betreft zaken als deugdelijkheid en veiligheid van producten en diensten anders dan voeding. Bijvoorbeeld de veiligheid van kinderzitjes, speelgoed, maar ook de werkelijke kosten van financiële producten van banken. In feite is de gehele verantwoordelijkheid voor de gezondheid en veiligheid van voedsel een zaak van Verbraucherschutz.

In Duitsland is er a.g.v. de federale structuur wel een bijzonderheid. De controle op de regels (dus uitvoering) is een competentie van de deelstaten. Niet zelden speelt dit feit een rol in crisissituaties, waarbij veelal het probleem is dat decentraal (dus op deelstaat niveau) geconstateerde problemen (te) traag gemeld worden op het federale niveau (dus bij Minister Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft).

### **Frankrijk**

Het overgrote deel van de wetgeving m.b.t. de sanitaire voedselveiligheid valt onder het Ministerie van Landbouw, Voeding, Visserij en Landelijk Gebied en het Ministerie van Economie, Financiën, en Industrie. Dat geldt zeker ook voor de uitvoering en de controle daarop.

Er is sprake van interdepartementale afstemming tussen deze twee ministeries en dat van Gezondheid, (Min. Solidarité, de la Santé et de la Famille) bij nieuwe wet- en regelgeving. De AFSSA speelt in de voorbereiding van wet- en regelgeving een zeer belangrijke rol. Het voert de risico-evaluatie uit en consultatie van AFSSA is verplicht. De aard van de adviezen is vaak zodanig dat ze invloed hebben op de wijze waarop de Franse regering beslist over risicomangement.

Op dit moment is er geen politieke discussie over de verdeling van bevoegdheden en taken.

### **Verenigd Koninkrijk**

Voedselveiligheidsbeleid (in enge zin) is de primaire verantwoordelijkheid, zowel qua beleidsvorming als qua uitvoering van een onafhankelijke instantie: het agentschap Food Standards Agency. Enigszins te vergelijken met de Nederlandse VWA maar met veel meer bevoegdheden. De FSA is dus niet alleen verantwoordelijk voor de risicoanalyse en de risicocommunicatie, maar ook voor het risicomangement. De FSA is via de minister van Volksgezondheid verantwoording schuldig aan het Britse parlement.

In de praktijk neemt het Ministerie van Volksgezondheid de ontwerpregelgeving over van FSA.

Er zijn geen tekenen van politieke discussie over taakverdeling op dit terrein.

### **Spanje**

Het voedselveiligheidsbeleid, voedselveiligheidswetgeving en de implementatie daarvan vallen - net als het Spaanse VWA - onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid.

Het Spaanse VWA is een volledig zelfstandig orgaan en wordt bestuurd door een President die door de minister van Volksgezondheid is aangewezen. De theoretische leiding ligt bij een Bestuursraad, maar in de praktijk regelt de President de zaken. In de Bestuursraad, die eenmaal per maand bijeenkomt, zitten o.m. ook een vice-president (de DG Levensmiddelen van het ministerie van Landbouw), de DG Veehouderij van het ministerie van Landbouw en een DG van het ministerie van Milieuzaken.

Er is geen machtsstrijd en geen politieke discussie over de verdeling.

Het Agentschap heeft geen eigen inspectiedienst die in het land kan optreden. Ten algemene is inspectiebevoegdheid door Madrid toegewezen aan de gewestelijke overheden. Bij de oprichting is geprobeerd het Agentschap een eigen nationale inspectiedienst te geven, maar de gewestelijke overheden hebben dat geblokkeerd.

### **Italië**

In Italië wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen voedselveiligheid en voedselkwaliteit. De verantwoordelijkheid voor de eerste ligt bij het Ministerie van Gezondheid. De taak ligt bij het directoraat generaal voor voedsel, voeding en veterinaire gezondheid. De DG aan het hoofd daarvan is tevens de Italiaanse Chief Veterinary Officer. Voedselkwaliteit is de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Landbouw. Er is geen discussie over mogelijke integratie hiervan, wel vindt men dat op onderdelen beter kan worden samengewerkt. Wat betreft de uitvoering en controle daarop vindt op regionaal niveau coördinatie plaats, de lokale eenheden zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijk controle.

### **Denemarken:**

Voedsel en voedselveiligheid vallen grotendeels onder het ministerie van Familie en Consumentenaangelegenheden, wat die verantwoordelijkheid in augustus 2003 overnam van het ministerie van Voedsel, Landbouw en Visserij. Dit laatste ministerie heeft wél voedsel in de naam behouden!

[www.fvm.dk](http://www.fvm.dk) en [www.minff.dk](http://www.minff.dk)

### **Zweden:**

Voedsel, voedselveiligheid, voeding en consumentenzaken vallen in Zweden onder het ministerie van Landbouw, Voedsel en Consumenten aangelegenheden.

Het Ministerie is klein en stuurt o.a. meerdere grote agentschappen aan waaronder een voor consumentenzaken en een voor voedselveiligheid.

[www.sweden.gov.se/sb/d/2064](http://www.sweden.gov.se/sb/d/2064)

### **Finland:**

In Finland zijn meerdere Ministeries betrokken bij voedselveiligheidsbeleid, -wetgeving en -uitvoering. Dat zijn het Ministerie van Land- en Bosbouw, Ministerie van Handel en Industrie, Ministerie van Sociale Zaken en Gezondheid en het Ministerie van Financiën. Er is een nationaal Voedselagentschap dat onder de Ministerie van Land- en Bosbouw valt. Dit Ministerie is daarnaast verantwoordelijk voor beleid t.a.v. veiligheid dierlijke producten. Algemeen beleid t.a.v. hygiëne levensmiddelen valt echter onder het Min van Sociale Zaken en Gezondheid.

Het Min van Handel en Industrie is verantwoordelijk voor beleid t.a.v. de "Food Act" waaronder zaken als labelling, residuen, contaminanten, verpakkingsmaterialen e.d. vallen. De Nationale Voedselautoriteit is verantwoordelijk voor de controles en stuurt daarbij regionale diensten aan en de douane.

### **Ierland**

In Ierland is er sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van voedselveiligheid tussen de ministeries van Landbouw en Voedsel en Volksgezondheid en Kinderen. Vroeger (nog niet zo lang geleden) was dat de eerste verantwoordelijkheid voor Landbouw en Voedsel. Dat ministerie heeft thans een beleidseenheid als "liaison" met het ministerie van Volksgezondheid en Kinderen en met de Food Safety Authority of

Ierland (FSAI) op het gebied van voedselveiligheid. Het ministerie van Volksgezondheid en Kinderen is verantwoordelijk voor de FSAI. Alle relevante inspectiediensten (behalve de voormalige Keuringsdienst van Waren-functie, zie hieronder) vallen beheersmatig onder het ministerie van Landbouw en Voedsel. De FSAI heeft "servicecontracten" met deze diensten, waarmee deze diensten worden aangestuurd. Daarnaast tracht de FSAI een gecoördineerde inspectie-inspanning in de gehele voedselketen tot stand te brengen. Daartoe evenals als in het VK op lokaal niveau de "environmental health officers", die een belangrijke rol in het volksgezondheidsbeleid, inclusief de voedselveiligheid, spelen, maar meer in een functie vergelijkbaar met de voormalige Keuringsdienst van Waren-activiteiten (dus niet de inspecties in slachthuizen en dergelijke, meer de inspecties in winkels, restaurants en dergelijke). Deze mensen ressorteren weer onder het ministerie van Milieu, Nationaal Erfgoed en Lokaal Bestuur in Ierland.

### **België:**

De politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid ligt bij de Federale minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid. De bevoegdheden op veterinaire, fytosanitaire, voedselveiligheid en kwaliteitsgebied zijn ondergebracht bij het federale ministerie van Volksgezondheid, dat daartoe de Federale Overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu heeft opgericht voor de normstellingen en het beleid, en het Federale Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) voor de implementatie en controle daarvan.

Een belangrijke aandachtspunt in de Copernicushervorming binnen de Federale overheid is een duidelijke scheiding tussen de beleidsvoorbereiding en de uitvoering ervan. Daarom werden de voorbereiding van het voedselveiligheidsbeleid en het opleggen van normen toevertrouwd aan de Federale Overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid. Het Voedselagentschap waakt er op zijn beurt over dat deze reglementering en normen door alle actoren die binnen de voedselketen actief zijn, worden gerespecteerd. Er is dus een wisselwerking, en een intense samenwerking, tussen het Voedselagentschap en de FOD.

### **Polen**

Polen kent vele instituten met een verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid. Deze vallen onder verschillende ministeries: van Volksgezondheid (voedselinspectie), Landbouw (veterinair) of Milieu (GMO). De coördinatie ligt bij het ministerie van Gezondheid in de persoon van vice minister Nizankowski, ondersteund door de Chief Sanitary Inspector Trybusz. Trybusz zit het coördinerend comité voor waarin alle verantwoordelijke instituten / directies vertegenwoordigd zijn. Beleidsvorming gebeurt in de betreffende ministeries, afstemming in het Comité. Implementatie ligt dus ook zeer divers, afhankelijk van het onderwerp, in een van de drie genoemde ministeries en hun bijbehorende instituten.

De verantwoordelijkheidstoedeling voor voedselveiligheid is zeker onderwerp van discussie. Alhoewel formeel het standpunt is dat de huidige coördinatiestructuur voldoet vindt reeds lange tijd een competentiestrijd plaats tussen de ministeries en tussen de instituten waarbij geen van de partijen bereid is in te leveren. Op dit moment vindt wel discussie plaats over een op te zetten Voedselautoriteit maar deze bevindt zich nog in een zeer pril stadium.

### **Hongarije**

In Hongarije hoort het betreffende beleidsveld onder het Ministerie van Volksgezondheid. Dit is een recente wijziging (1 januari 2005) Hoe dit in de praktijk gaat werken is nog niet

bekend. Over het besluit was geen politieke discussie geweest. De premier heeft aldus besloten n.a.v. een voedselschandaal in Hongarije met paprikapoeder.

### **Tsjechië**

Ministerie van landbouw en dat van volksgezondheid zijn betrokken. T.a.v. beleid en wetgeving is situatie vergelijkbaar met die in NL T.a.v. implementatie: zwaartepunt bij ministerie van landbouw. Ministerie van volksgezondheid inspecteert in praktijk alleen horeca en ziekenhuizen. Het is een zeer gevoelige/politieke discussie. Men spreekt al enige jaren over dat een rigoureuze hervorming van het systeem noodzakelijk zou zijn. Dit mede n.a.v. het Witboek/EFSA. Er zwerft een "Draft Food Safety Policy until 2013" rond, maar de polemiek is groot. Zwaartepunt in de discussie is de implementatie/uitvoeringsorganisatie(s).

### **Slowakije**

Ministerie van landbouw en dat van volksgezondheid zijn betrokken. T.a.v. beleid en wetgeving is situatie vergelijkbaar met die in NL

T.a.v. implementatie: zwaartepunt bij ministerie van landbouw.

T.a.v. implementatie/uitvoeringstaken zijn enige tijd geleden onder één dak geplaatst: Slovak State Veterinary & Food Administration. Onderdeel van ministerie van landbouw. Discussie omtrent toedeling verantwoordelijkheden is er nog steeds maar niet erg heftig of hevig. Discussie wordt namelijk niet aangezwengeld vanuit consument/belangengroeperingen of politiek omdat men redelijk tot goed tevreden is met de rol/functioneren van de SVFA.

### **Portugal**

Wat betreft de voedselveiligheidswetgeving en implementatie ervan, hangt het van het onderwerp af. Er zijn diverse ministeries verantwoordelijk w.o. Landbouw, Economische Zaken, Volksgezondheid, Wetenschap en Technologie en Milieu.

Het Portugese Agentschap voor Voedselveiligheid valt na enige wisseling sinds oktober 2004 onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Algemene Zaken. Het Agentschap is alleen bevoegd voor de risicobeoordeling, onderzoek en risicocommunicatie. Tot 2003 was het ook bevoegd voor controle, dat is echter geschrapt. Voor zover bekend is de verantwoordelijkheidstoedeling op dit moment geen onderwerp van discussie.

### **Griekenland**

In Griekenland is de overheidsorganisatie nogal complex t.a.v. voedselveiligheid.

Betrokken Ministeries zijn

- het Ministerie van Agrarische Ontwikkeling en Voedsel dat verantwoordelijk is voor de dierlijke en plantaardige primaire productie alsmede voor vestigingen voor primaire verwerking:
  - vlees: van stal tot en met slacht en voor verticaal georganiseerde productiebedrijven door de hele keten;*
  - melk: van melkveehouderij tot en met verzamelpunt;*
  - plantaardige productie: van het veld tot en met standaardisering en voorts drogerijen.*
- Ministerie van Ontwikkeling (met een afzonderlijk secretariaat generaal voor de handel), waaronder de Griekse Voedselautoriteit EFET (vgl. VWA in Nederland) thuishoort. Onder EFET ressorteert de volledige coördinatie van, toezicht op en verantwoordelijkheid voor alle fasen na de primaire verwerking, d.w.z. verdere

ver- en bewerking, handel en opslag tot aan de consument. EFET controleert de retail en de horeca/catering, de zuivelfabrieken en conservenindustrie.

- Ministerie van Gezondheid: verantwoordelijk voor de kwaliteit van water (zowel het drinkwaternet als gebotteld water); hier is sprake van medeverantwoordelijkheid van EFET.
- Ministerie van Financiën, daaronder ressorteert het: Algemeen Chemisch Staatslaboratorium, dat analyses uitvoert op grond van programma's die worden ontwikkeld en opgesteld door EFET.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder ressorteren de lokale/regionale autoriteiten (landbouwdirecties), die onder de paraplu van de autonome provinciebesturen beschikken over vier diensten, w.o. een veterinaire en fytosanitaire dienst (e.e.a. onder medeverantwoordelijk van alle betrokken ministeries en EFET).

EFET speelt een belangrijke rol op het punt van wetgeving, altijd onder medeverantwoordelijkheid van de verschillende ministeries.

Wat betreft publieke discussie is er in Griekenland zeer zeker uitgebreid gediscussieerd over de verantwoordelijkheidstoedeling op het punt van voedselveiligheid. Aanvankelijk ging de discussie over vereenvoudiging en kwaliteitsverbetering van de controle op het punt van voedselveiligheid door alle diensten onder één verantwoordelijke organisatie te brengen (het huidige EFET). Mede door verzet van de verschillende bloedgroepen is het in concreto echter nooit zover gekomen (zie het overzicht hierboven).

### **Luxemburg:**

Voedselveiligheid is hier een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van Landbouw en Volksgezondheid.

Het ministerie van Landbouw, Wijnbouw en Plattelandsontwikkeling werkt op veterinair en kwaliteitsgebied nauw samen met het ministerie van Volksgezondheid. De beide departementen hebben op dat gebied gemeenschappelijke diensten zoals de "Services vétérinaires" en de "Service du Contrôle des Vins". Eveneens delen de departementen de laboratoria dienaangaande.

### **Letland:**

Letland kent een 'Food and Veterinary Service' verantwoordelijk voor de hele voedselketen (van de 'stable to the table'). Onder de FVS vallen levensmiddelencontroles, veterinaire controle, grensinspectie en laboratoria. Politieke verantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van Landbouw. Mij is geen competentiestrijd tussen ministeries bekend.

### **Litouwen**

Litouwen kent een State Food and Veterinary Service. Beleidsverantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van Landbouw. Bij dit ministerie is de Food Safety and Quality Department beleidsverantwoordelijk. Het hoofd van de SFVS wordt benoemd door de premier van Litouwen en heeft de rang van minister. De SFVS heeft een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Mij is geen competentiestrijd tussen ministeries bekend.

**Estland:**

Voedselveiligheidsbeleid etc. valt onder het ministerie van Landbouw.  
[www.agri.ee/eng/](http://www.agri.ee/eng/)

Ministerie van LNV  
21-1-2005