



RIKILT

WAGENINGEN UR



Interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid

RIKILT-rapport 2011.007

M. van der Spiegel, P. Sterrenburg, M.Y. Noordam en H.J. van der Fels-Klerx



Interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid

M. van der Spiegel, P. Sterrenburg, M.Y. Noordam en H.J. van der Fels-Klerx

Rapport 2011.007

Juli 2011

Projectnummer: 121.72.824.01
Projecttitel: QOnline-kennis CAT III
Projectleider: H.J. van der Fels-Klerx

RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid
Wageningen UR (University & Research centre)
Akkermaalsbos 2, 6708 WB Wageningen
Postbus 230, 6700 AE Wageningen
Tel. 0317 480 256
Internet: www.rikilt.wur.nl

Copyright 2011, RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid.

Het is de opdrachtgever toegestaan dit rapport integraal openbaar te maken en ter inzage te geven aan derden. Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid is het niet toegestaan:

- a) *dit door RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid uitgebrachte rapport gedeeltelijk te publiceren of op andere wijze gedeeltelijk openbaar te maken;*
- b) *dit door RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid uitgebrachte rapport, c.q. de naam van het rapport of RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid, geheel of gedeeltelijk te doen gebruiken ten behoeve van het instellen van claims, voor het voeren van gerechtelijke procedures, voor reclame of antireclame en ten behoeve van werving in meer algemene zin;*
- c) *de naam van RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid te gebruiken in andere zin dan als auteur van dit rapport.*

Dit onderzoek is gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, en Quality Online BV te Enschede.

Bij de totstandkoming van dit rapport is de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht. Tenzij vooraf schriftelijk anders overeengekomen aanvaardt RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid geen aansprakelijkheid voor schadeclaims die worden uitgebracht n.a.v. de inhoud van dit rapport.

Samenvatting

Dit rapport geeft een overzicht van het huidige en het verwachte toekomstige overheidstoezicht en samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid.

De interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid bestaat uit toezicht van de overheid op de naleving van de wetgeving. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA). Het handhavingsbeleid van de nVWA is erop gericht om meer risico-gebaseerd toezicht te houden en het toezicht af te stemmen op kwaliteitssystemen van bedrijven of ketens (toezicht op controle). Hierbij houdt de overheid bij het controleren en handhaven van regelgeving steeds meer rekening met gerelateerde activiteiten die binnen het bedrijfsleven plaatsvinden. De overheid maakt hierbij gebruik van de controleresultaten van private voedselveiligheidssystemen. Twee praktijkvoorbeelden van interactie tussen overheids-toezicht en private voedselveiligheidssystemen zijn beschreven, namelijk een zelfcontrolesysteem in de diervoedersector (GMP+) en Toezicht op Controle in de levensmiddelensector (ToC Ei).

Bij toezicht wordt informatie verzameld over de vraag of een handeling of een product voldoet aan de gestelde eisen, waarna daarover een oordeel wordt gevormd en eventueel een interventie wordt uitgevoerd. De informatie die verzameld wordt omvat zowel procedures, data als observaties. Deze informatie wordt ook beoordeeld bij audits van private systemen.

De conclusie van deze studie is dat er een informatiesysteem ontwikkeld zou kunnen worden waarbij de vereiste informatie gekoppeld wordt aan de relevante artikelen van de wetgeving en aan de onderdelen van de private voedselveiligheidssystemen zoals British Retail Consortium (BRC) en International Food Standard (IFS). Dit kan een voordeel opleveren voor zowel overheid als bedrijven omdat informatie slechts op één plaats hoeft te worden opgeslagen en direct beschikbaar is voor verschillende vormen van toezicht. Dit kan kosten reduceren en de administratieve druk voor het bedrijfsleven verminderen.

Summary

This report provides an overview of current and expected governmental supervision of chemical food safety in the Netherlands, and related co-operations between government and food companies.

Interaction between government and food companies in the Netherlands with respect to chemical food safety consists of governmental supervision on compliance with legislation. Supervision is carried out by the new Food and Consumer Product Safety Authority (nVWA). The enforcement policy of nVWA aims to risk based inspection and to adjust supervision to food quality management systems of companies or supply chains (supervision of inspection).

For governmental inspection and enforcing regulations, related activities that take place within the business are increasingly taken into account. The government uses audit results of private food safety management systems. Two practical examples of interaction between public supervision and private food safety management systems are described, being a self-regulating system in the animal feed sector (GMP+) and supervision of inspection in the food sector (ToC Ei).

For the aims of supervision, information is collected about the question of whether an act or a product meets the requirements or not, after which an evaluation is formed and possibly an intervention is performed. The collected information consists of both procedures, data and observations. This information is also assessed for audits of private food quality management systems.

The conclusion of this study is that the development of an information system is promising. This system should link the required information to relevant articles of legislation and to related parts of the private food safety management systems, such as British Retail Consortium (BRC) and International Food Standard (IFS). Such a system could be an advantage for both government and food businesses, because information is stored at one location only and is immediately available for various types of supervision. This will reduce costs and administrative burden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	5
1 Inleiding	9
1.1 Aanleiding onderzoek	9
1.2 Doelstelling.....	10
1.3 Opbouw rapport	10
2 Materiaal en methoden	11
3 Interactie tussen overheid en bedrijfsleven	12
3.1 Wet- en regelgeving op gebied van chemische voedselveiligheid.....	13
3.1.1 Mondiale wetgeving	13
3.1.2 EU wetgeving.....	13
3.1.3 Private systemen.....	15
3.2 Handhaving	16
3.2.1 Voedsel en Waren Autoriteit	16
3.2.2 Handhavingsbeleid.....	16
3.2.3 Risico-gebaseerde inspectie	17
4 Samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven	20
4.1 Overzicht van bestaande samenwerkingsverbanden.....	20
4.2 GMP+ certificaat als zelfcontrolesysteem in de diervoedersector	22
4.3 Toezicht op Controle in de eiersector	23
5 Voedselveiligheidsinformatiesysteem voor bedrijven	26
5.1 Overlap van publiek en private voedselveiligheidssystemen	26
5.2 Koppeling van informatie over voedselveiligheid.....	27
6 Conclusies	29
Literatuurlijst	30
Annex I GFSI erkende private systemen	32
Annex II Wet- en regelgeving chemische contaminanten	33
Annex III Reikwijdte van zelfcontrolesystemen	39
Annex IV Voorbeelden van private systemen	42

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Producenten in de diervoeder- en voedingsmiddelensector zijn verantwoordelijk voor het produceren van veilig voedsel. De bedrijven moeten voldoen aan de wetgeving en ze moeten kunnen aantonen dat de producten veilig zijn. Vanwege deze verantwoordelijkheid stellen afnemers steeds strengere eisen aan hun toeleveranciers en de keten. Retailers hebben in de loop van de jaren private systemen ontwikkeld waarmee de voedselveiligheid geborgd wordt, zoals British Retail Consortium (BRC), International Food Standard (IFS), Safe Quality Food (SQF), en ISO22000 van de International Organization for Standardization (ISO). Deze systemen zijn in eerste instantie ontwikkeld om een eenduidige interpretatie van de nationale en Europese wetgeving door producenten te verkrijgen. Private voedselveiligheidssystemen die erkend zijn door het Global Food Safety Initiative (GFSI) - een initiatief van de internationale retail om standaarden te maken voor voedselveiligheid - worden wereldwijd geaccepteerd. Er zijn verschillende systemen erkend door GFSI, waaronder Dutch HACCP, BRC, IFS, Food Safety System Certification (FSSC)22000 en SQF (zie Annex I). Producenten moeten deze systemen implementeren wanneer ze hun producten willen leveren aan afnemers om aan de afnemereisen te voldoen. GFSI erkent systemen op basis van verschillende criteria maar voert geen toezicht op deze systemen uit. Dit toezicht wordt uitgevoerd door onafhankelijke certificatie-instellingen. De private systemen bevatten momenteel meer aspecten dan Europese en nationale wetgeving vereist, zoals kwaliteitsaspecten en aspecten van dierenwelzijn.

De naleving van de wetgeving wordt beoordeeld door de overheid aan de hand van publiek toezicht. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA). Producenten in de diervoeder- en voedingsmiddelensector hebben naast publiek toezicht echter ook te maken met audits van private voedselveiligheidssystemen zoals BRC, IFS, ISO22000, Good Manufacturing Practice (GMP)+, en additionele eisen van individuele afnemers. De vereiste informatie wordt vaak op verschillende manieren gedocumenteerd, en toezicht en audits vinden op verschillende wijze plaats. Het is daarom wenselijk om overlap van de gevraagde informatie te voorkomen en daarmee het aantal documentatiesystemen en audits te verminderen. Hiermee kunnen de vereiste tijd en kosten gereduceerd worden. Daarnaast kan een uniform systeem bruikbaar zijn om in te spelen op ontwikkelingen op de internationale markt.

Quality Online heeft RIKILT gevraagd een overzicht te geven van de huidige wijze van overheids-toezicht, de actuele samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland, en de te verwachte toekomstige ontwikkelingen hierin. Daarbij zijn de ontwikkelingen rond risico-gebaseerd toezicht in dit rapport centraal gesteld. Dit rapport beperkt zich tot het gebied van chemische voedselveiligheid, maar ook op andere gebieden doet risico-gebaseerd toezicht haar intrede en zal naar verwachting het toezicht van de overheid zich in alle sectoren langs deze lijn verder ontwikkelen.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit rapport is het inventariseren van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid. De inventarisatie richt zich op de wetgeving op mondiaal niveau en die van de Europese Unie, handhaving door de overheid, en praktijkvoorbeelden van bestaande samenwerkingsverbanden tussen bedrijfsleven en overheid. Op basis van deze inventarisatie wordt een aanbeveling ontwikkeld over de wijze waarop voor bedrijven hun informatie-systeem uniform en universeel kunnen inrichten om zo generiek mogelijk te kunnen reageren op eisen van de verschillende toezichthoudende instanties.

1.3 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van deze studie beschreven. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van de interactie tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van chemische voedselveiligheid. Vervolgens wordt de wetgeving op gebied van overheidstoezicht beschreven en wordt een overzicht gegeven van de organisatie van het toezicht in Nederland, het handhavingsbeleid, en de ontwikkelingen op het gebied van risico-gebaseerde inspectie. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van bestaande samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven. Hierbij worden twee praktijkvoorbeelden van interactie tussen overheidstoezicht en private voedselveiligheids-systemen gegeven, namelijk een zelfcontrolesysteem in de diervoedersector (GMP+) en Toezicht op Controle in de levensmiddelensector (ToC Ei). In hoofdstuk 5 wordt een voorbeeld beschreven van de wijze waarop bedrijven kunnen inspelen op de vragen en eisen van de overheid. Hoofdstuk 6 beschrijft de conclusies van de bevindingen.

2 Materiaal en methoden

Met behulp van literatuuronderzoek en expertkennis hebben RIKILT onderzoekers de interactie tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van het borgen van de chemische voedselveiligheid in kaart gebracht. Er is een inventarisatie gemaakt van bestaande samenwerkingsverbanden tussen bedrijfsleven en overheid, waarvan twee praktijkvoorbeelden worden gegeven. De wet- en regelgeving als ook de handhaving op dit gebied is in kaart gebracht. Uit analyse van de resultaten volgt een voorbeeld hoe bedrijven kunnen inspelen op de vragen en eisen van de overheid en private systemen.

3 Interactie tussen overheid en bedrijfsleven

De interactie tussen overheid en bedrijfsleven op het gebied van chemische voedselveiligheid bestaat uit toezicht van de overheid op de naleving van wetgeving door het bedrijfsleven. Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak (product) voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (LNV, 2005). Centraal in de regelgeving staat de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven om levensmiddelen veilig te produceren en veilige levensmiddelen te verhandelen. Dit betreft alle bedrijven in de voedselproductieketen, van import, diervoeders en grondstoffen, primaire bedrijven tot aan industriële levensmiddelenbedrijven en de handel (VWA, 2007). Bedrijven geven informatie aan de overheid over hun wijze van productie en verhandelen van voedingsmiddelen en geven analyseresultaten met betrekking tot voedselveiligheid van hun producten en grondstoffen. De overheid beoordeelt de naleving van de wetgeving en ondersteunt bedrijven bij het invullen hiervan. In Nederland zijn er drie toezichthouders op het gebied van voedselveiligheid: de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA, bestaande uit VWA, Algemene Inspectiedienst (AID), Plantenziektenkundige Dienst (PD)), het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), en het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE).

De nVWA heeft drie kerntaken: handhaving, risicobeoordeling, en risicocommunicatie. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor voedselveiligheid. De nVWA ondersteunt bedrijven om die verantwoordelijkheid goed te kunnen invullen, houdt toezicht, en doet interventies (van advies tot harde maatregelen) wanneer nodig. De nVWA legt verantwoording af aan de ministeries EL&I en VWS. Op Europees niveau wordt het toezicht van de nVWA beoordeeld door de Europese Commissie aan de hand van audits door de Food and Veterinary Office (FVO) (Beuger, 2010).

Op het gebied van voedselveiligheid voert COKZ controles uit en houdt toezicht op de naleving van (inter)nationale Zuivelwetgeving (hygiënevoorschriften en zuigelingenvoeding bestemd voor derde landen). CPE voert controles uit en is toezichthouder voor de hygiënevoorschriften in de pluimveeketen en Verordening (EG) nr. 1237/2007 (salmonella besmette eieren).

De nVWA streeft naar een zo uitgebreid mogelijke samenwerking met andere private en publieke toezichthouders. Dit kan gaan om de uitwisseling van informatie, om het uitvoeren van gezamenlijke inspecties of om taakoverdracht. Het doel van deze samenwerking is vermindering van de toezichtlast en verbetering van de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht. De nVWA coördineert de totstandkoming van het Meerjaren Nationaal Controleprogramma (NCP). In dit controleprogramma worden de toezichtactiviteiten van de nVWA en de andere toezichthouders beschreven (VWA, 2007).

De verantwoordelijkheid van bedrijven om veilig voedsel te produceren wordt met behulp van overheidstoezicht gehandhaafd door toezicht op de naleving van de wetgeving. In de volgende paragraaf wordt een overzicht gegeven van de wet- en regelgeving op gebied van chemische voedselveiligheid.

3.1 Wet- en regelgeving op gebied van chemische voedselveiligheid

Wetgeving is van belang om de voedselveiligheid op de (internationale) markt te kunnen handhaven. Op zowel mondiaal als Europees en nationaal niveau bestaan er regels om de voedselveiligheid te kunnen borgen. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de wetgeving op mondiaal niveau en die van de Europese Unie (EU), en de integratie van wetgeving in private voedselveiligheidssystemen.

3.1.1 Mondiale wetgeving

De belangrijkste internationale gebeurtenis op het gebied van voedsel gerelateerde wetgeving is het afsluiten van de overeenkomst op het gebied van Sanitaire en Fytosanitaire maatregelen (SPS agreement) tijdens de Uruguay ronde van de besprekingen over GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Deze SPS overeenkomst ging in 1995 van kracht gelijktijdig met het tot stand komen de Wereld Handels Organisatie (World Trade Organisation (WTO)). De WTO kent op dit moment 153 leden en waarnemers (WTO, 2011). Een belangrijk nog ontbrekend land is China. De Europese Unie (EU) is ook als lid erkend.

Decennia eerder, in 1963, was onder de auspiciën van de FAO (Food and Agricultural Organisation van de Verenigde Naties) en de WHO (World Health Organisation) de Codex Alimentarius opgericht. De Codex Alimentarius is een organisatie die zich richt op de gezondheid van mensen en het bevorderen van 'fair trade' op het gebied van voedsel. De Codex kent op dit moment 184 deelnemende landen (waaronder China). Een belangrijke beslissing omtrent de status van de Codex was de Resolutie van de Verenigde Naties (Resolutie 39/248) in 1985 waarin Regeringen worden opgeroepen de door de Codex ontworpen standaarden over te nemen dan wel te ondersteunen. Een belangrijk onderdeel van het werk van de Codex is het ontwerpen/ontwikkelen van standaarden op het gebied van voedsel en voedselveiligheid (zie <http://www.codexalimentarius.net>). De WTO heeft de Codex Alimentarius aangewezen als referentie voor eventuele geschilpunten met betrekking tot handel en voedselveiligheid.

3.1.2 EU wetgeving

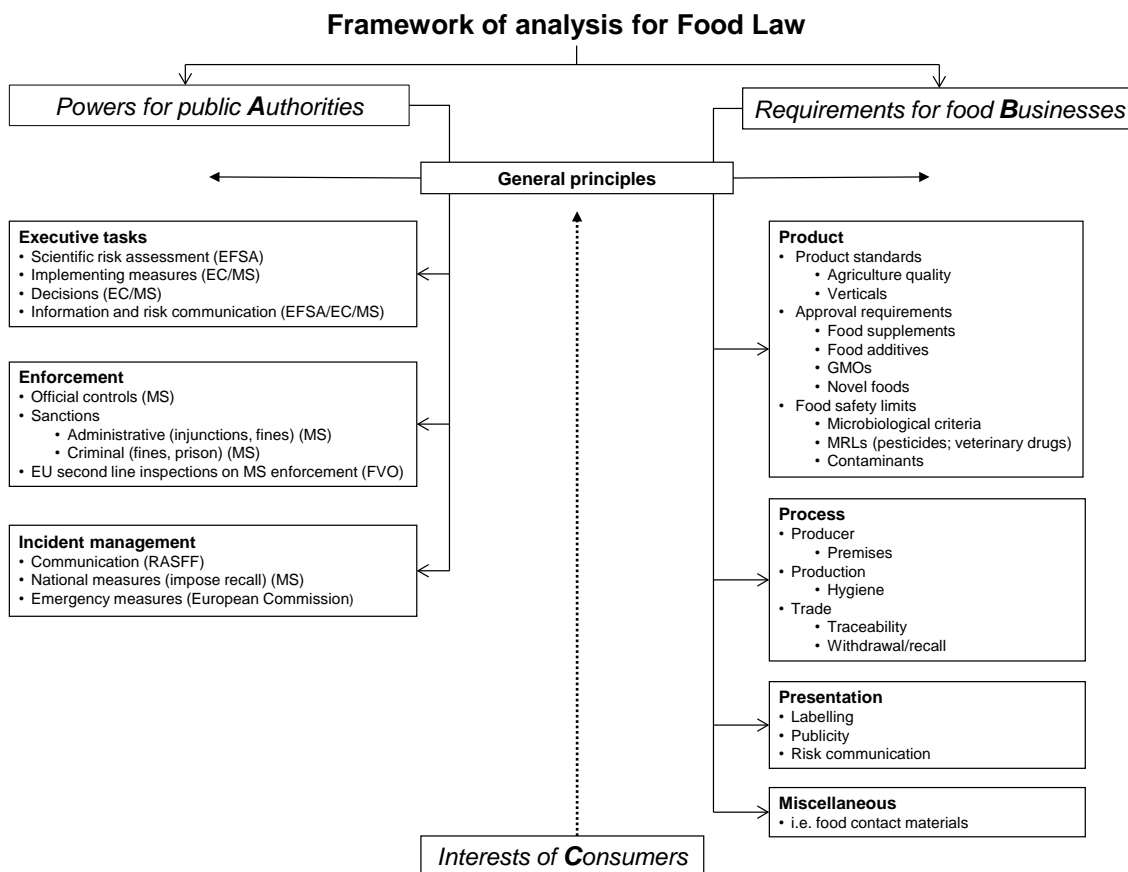
Eén van de (historische) kerngebieden van de Europese Unie is de diervoeder- en voedselproductie. Als uitvloeisel hiervan heeft de EU een grote mate van invloed op de voedsel gerelateerde wetgeving in de lidstaten. Gezien het belang van de Codex Alimentarius op de voedselproductie wereldwijd en de commitment van de EU aan de WTO en de lidstaten aan de Codex, wordt in de EU zoveel mogelijk rekening gehouden met de Codex.

Naar aanleiding van de BSE crisis is er begin deze eeuw binnen de EU een beweging in gang gezet om de vele, vaak versnipperde voedsel gerelateerde wetgeving tegen het licht te houden en te herformuleren. De eerste wet die daaruit voortvloeide is de Algemene Levensmiddelen Verordening (Verordening (EG) nr. 178/2002). Deze wordt vaak aangeduid met de term 'General Food Law'. In deze Verordening worden de algemene randvoorwaarden voor de voedselveiligheid wetgeving beschreven.

Aan de kant van het bedrijfsleven zijn de belangrijkste verordeningen de Hygiëneverordeningen voor levensmiddelenbedrijven (Verordening (EG) nr. 852/2004), specifiek voor bedrijven die producten van dierlijke oorsprong (melk, vlees, enz.) verwerken (Verordening (EG) nr. 853/2004) en de Hygiëneverordening voor de productie van diervoeders (Verordening (EG) nr. 183/2005). Deze verordeningen eisen van de producent dat het voedselveiligheidssysteem van het bedrijf is gebaseerd op HACCP (Hazard Analysis Critical Control Points). Voor de overheden van de lidstaten van de EU is de belangrijkste EU wetgeving de Verordening over de Officiële controle (Verordening (EG) nr. 882/2004). Verder is er specifiekere wetgeving op de verschillende fysische, chemische en biologische gevaren op product en procesniveau, wijze van bemonstering analyse, enz. Annex II geeft een overzicht van de wet- en regelgeving op het gebied van chemische contaminanten.

Belangrijk is te vermelden dat, op basis van een uitspraak van het Europese Hof in Luxemburg, een product dat in de ene lidstaat legaal op de markt is, de toegang tot de markt in een andere lidstaat niet geweigerd mag worden (Arrest: Cassis de Dijon).

Figuur 1 geeft een overzicht van de wettelijke verantwoordelijkheden voor overheden en de wettelijke vereisten voor het bedrijfsleven weergegeven.



Figuur 1. Overzicht van de wettelijke verantwoordelijkheden voor overheden en de wettelijke vereisten voor het bedrijfsleven (Van der Meulen, 2011).

3.1.3 Private systemen

Naast de publieke wijze van zeker stellen van voedselveiligheid (i.c. wetgeving en toezicht erop) is er ook een systematiek ontstaan van private voedselveiligheidssystemen. Deze is in eerste instantie ontwikkeld om een eenduidige interpretatie van de nationale en EU wetgeving door producenten te verkrijgen. De private voedselveiligheidssystemen (GlobalGAP, BRC, enz.) kennen een systeem-eigenaar, een natuurlijk of rechtspersoon van wie het systeem is. De systemen kennen ook deelnemers die van de systematiek gebruik willen maken, bijvoorbeeld om te kunnen voldoen aan vragen van hun afnemers. Verder gebruiken de (betere) systemen onafhankelijke certificatie-instellingen. Deze certificatie-instellingen voorzien de deelnemers die aan de voorwaarden voldoen, van een goedkeuring (certificaat). De certificatie-instellingen moeten op hun beurt ook voldoen aan normen. Meestal is dit ISO17021 (voorheen ISO45011) (Productcertificatie). Om aan deze norm te voldoen moeten deze instellingen hiervoor op hun beurt worden geaccrediteerd door een (nationale) Raad voor Accreditatie.

Om aan hun ISO normering te voldoen moeten de certificatie-instellingen duidelijk maken dat degene die inspecteert niet ook degene is die een besluit neemt over het al dan niet voldoen aan de eisen (certificatiebeslissing). Ook worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de gebruikte inspecteurs en 'certificatiemanagers'. Een ander belangrijk punt is dat de certificatie-instelling een 'College van Deskundigen' heeft die uitleg geeft aan de norm en het sanctiestelsel. In dit college moeten alle bij het systeem betrokken partijen vertegenwoordigd zijn. Als het een systeem is dat door meerdere certificatie-instellingen op de markt wordt gebracht heeft men vaak een gemeenschappelijk of Centraal College.

In de private circuits is er dus sprake van een scheiding der machten (Trias Politica). Enerzijds een eigenaar (regering) met een college van Deskundigen (Parlement), anderzijds de inspectie (politie) en certificatiemanager (rechter). Het private circuit kent daarbovenop nog een Raad voor Accreditatie die er op toeziet dat niet alleen inspectie en certificatie voldoen aan normen maar ook de systeem-eigenaar en College van Deskundigen conform afspraken handelen. Hoewel er duidelijk parallellen zijn in organisatie, wil dit niet zeggen dat de private systematiek dezelfde is als de publieke systematiek. De publieke systematiek kent waarborgen dat de hele maatschappij via het politieke systeem betrokken is bij het tot stand komen van de regelgeving. Bij de private systemen is dit niet het geval.

Naast deze gelijkenissen in organisatie zijn er vaak ook inhoudelijke overeenkomsten te vinden. Dat wil zeggen dat private systemen over het algemeen ook veel, zo niet alle, wettelijke aspecten incorporeren. Wel is duidelijk dat de private systemen niet in strijd zullen en kunnen zijn met de wetgeving. Vice versa wordt in wetgeving ook verwezen naar kwaliteiten zoals die zijn vastgelegd in de private sfeer. Verordening (EG) nr. 882/2004 stelt bijvoorbeeld dat als de overheid private inspectieorganisaties wil gebruiken deze geaccrediteerd moeten zijn voor ISO17020 en voor te gebruiken laboratoria geldt dat deze voor ISO17025 geaccrediteerd moeten zijn. Bovendien moet zij deze aanmelden bij de EU commissie als officieel controleorgaan.

3.2 Handhaving

Het toezicht van naleving van wetgeving op het gebied van voedselveiligheid wordt in Nederland uitgevoerd door de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA). Afgelopen jaren zijn er verschillende ontwikkelingen geweest op het gebied van de organisatie en het handhavingsbeleid waardoor het handhavingsbeleid nu vernieuwd wordt.

3.2.1 Voedsel en Waren Autoriteit

Per 1 januari 1988 zijn alle provinciale en gemeentelijke keuringsdiensten opgegaan in een Rijks-keuringsdienst van Waren. In 1995 zijn de Keuringsdienst van Waren, Inspectie Levensmiddelen en de Inspectie Drankwet gefuseerd tot Inspectie Gezondheidsbescherming / Keuringsdienst van Waren. In september 1998 werd dit vervolgens omgevormd tot Inspectie Waren en Veterinaire zaken, waarbij ook het veterinair toezicht op onder andere de toenmalige Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) en privaatrechtelijke controle-instanties in de veterinaire branche werd toegevoegd (Wikimedia, 2007).

De Voedsel en Waren Autoriteit is op 10 juli 2002 opgericht. Bij de Tweede Kamer en betrokken maatschappelijke organisaties was er sterke behoefte aan één krachtige organisatie op het gebied van voedsel- en productveiligheid. Dit was het gevolg van een aantal crises en incidenten op het gebied van voedselveiligheid. Ook internationale ontwikkelingen vroegen om een autoriteit: een partij die de integrale verantwoordelijkheid kan dragen voor zowel het toezicht als voor de risicobeoordeling en risicocommunicatie. De Keuringsdienst van Waren (KvW) en de RVV werden ondergebracht in de VWA. Deze twee organisaties hebben tot 2006 als werkmaatschappijen gewerkt binnen de VWA. Sinds 1 januari 2006 zijn KvW en RVV gefuseerd tot één agentschap: de Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA, 2010).

Vanaf voorjaar 2010 werken drie toezichthouders, de VWA, de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Planteziektenkundige Dienst (PD) samen in een tijdelijke werkorganisatie, de nieuwe VWA (nVWA). De integratie heeft tot doel om het toezicht te vernieuwen en tegelijk een efficiëntere en effectievere handhavingsorganisatie te zijn. De beoogde datum voor de formele start van de nieuwe fusiedienst VWA is 1 januari 2012 (nVWA, 2010). De VWA functioneert onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I). De opdrachtgevers zijn het ministerie van EL&I en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

3.2.2 Handhavingsbeleid

De nVWA wil de komende jaren investeren in de kwaliteit, de effectiviteit en efficiency van het toezicht op de voedselveiligheid. Belangrijke accenten zijn (VWA, 2007):

1. Waar mogelijk en verantwoord het toezicht van de nVWA afstemmen op kwaliteitssystemen van bedrijven of ketens (Toezicht op Controle);
2. Modernisering van hygiënecodes, o.a. in de horeca, catering en detailhandel;
3. Innovatie van het toezicht:
 - a. Toezicht meer richten op risico's voor de consument;
 - b. Invoeren bonus/malus systematiek;
 - c. Invoeren hulp bij naleving voor ondernemers;

- d. Zwaarte sanctie afstemmen op ernst overtreding;
- e. Openbaarmaking maatregelenbeleid nVWA en controlegegevens;
- f. Vergaande samenwerking met andere toezichthouders in de voedselproductieketen (zelfcontrolesystemen).

Het toezicht bestaat uit keuringen van producten of partijen, inspecties van bedrijven of processen, en audits op systeemniveau. Het toezicht verschuift steeds meer van productniveau via procesniveau naar systeemniveau. Productcontroles vinden nog wel steeds plaats in het kader van keuringen en monsteronderzoek voor nationale monitoring (Beuger, 2010).

Om de communicatie met burgers en bedrijven en andere inspectiediensten effectiever vorm te geven, zullen ICT-systemen en -processen gaan functioneren als interactie tussen burgers en de nVWA en tussen ondernemers en de nVWA. De nVWA zal in de komende jaren mogelijk maken dat ondernemers rechtstreeks inzicht krijgen in de resultaten van de nVWA-inspecties op hun bedrijf. Ook zal de nVWA onderzoeken welke delen van het toezicht digitaal gemaakt kunnen worden (VWA, 2007).

In Nederland is als een van de weinige van de EU-lidstaten de omvang van het toezicht afgenomen. Dit verminderde toezicht wordt gecompenseerd door toezicht van de nVWA op de controles uitgevoerd door het bedrijfsleven. In het beleidskader Toezicht op Controle wordt als voorwaarde gesteld dat, voordat er sprake kan zijn van Toezicht op Controle, er een convenant opgesteld wordt met afspraken tussen het ministerie van EL&I en het bedrijfsleven. Hierbij moet worden opgenomen op welke wijze het bedrijfsleven de controles uitvoert en hierover verantwoording aflegt (Beuger, 2010).

Het handhavingsbeleid heeft tot doel om de effectiviteit van het toezicht te verhogen en de toezichtlast voor ondernemers die goed presteren te verminderen. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op vier pijlers: 1) meer risicogericht te werk gaan, 2) eigen verantwoordelijkheid van ondernemers meer centraal stellen, 3) meer hulp bij naleving en meer transparantie bieden, 4) harder optreden waar het echt fout gaat. Deze pijlers zijn vorm gegeven in het uitvoeren van risico-gebaseerde inspectie (Beuger, 2010). Dit wordt in de volgende paragraaf beschreven.

3.2.3 Risico-gebaseerde inspectie

Het handhavingsbeleid van de nVWA is erop gericht om meer risico-gebaseerd toezicht te houden (VWA, 2007). Dit beleid sluit aan op de te verwachten ontwikkeling van het beleid binnen de EU. Het handhavingsbeleid is vertaald in een toezichtpiramide, gebaseerd op Braithwaite (Braithwaite, 2002), waarmee de aard en omvang van toezicht bepaald kan worden (zie figuur 2). Dit houdt in dat de bedrijven worden ingedeeld in risicocategorieën. Het risico wordt bepaald door de mate van naleving van het bedrijf en minder door het proces of product. Bedrijven die de wet in voldoende mate naleven, zullen minder toezicht krijgen. Ook diepgang tijdens de audit of inspectie, eventuele interventies en de rapportage worden hierop afgestemd (Beuger, 2010; nVWA, 2010).

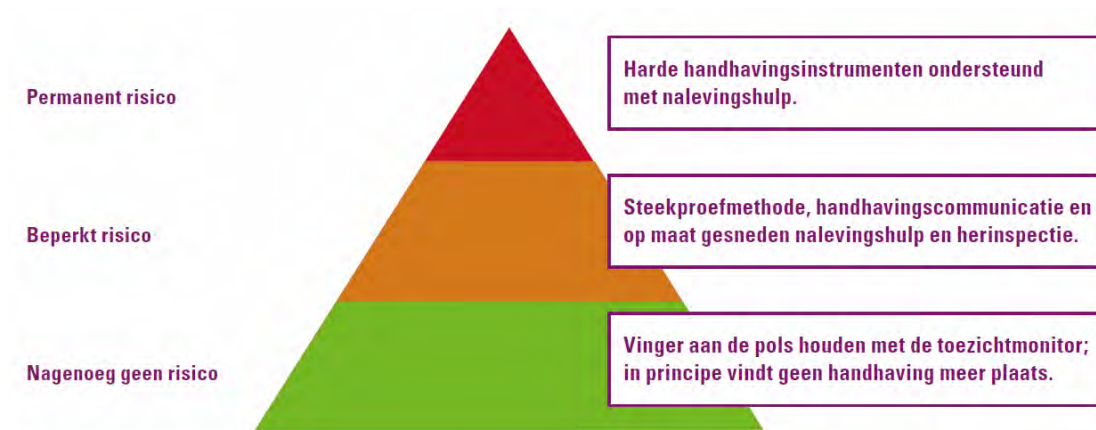
De toezichtpiramide bestaat uit drie risicocategorieën: nagenoeg geen risico (groen), beperkt risico (oranje), en permanent risico (rood) (VWA, 2007; Beuger, 2010; nVWA, 2010):

De 'groene' bedrijven leven de wet goed na, geven nagenoeg geen risico, en worden minder gecontroleerd. In principe vindt geen handhaving meer plaats. De bedrijven krijgen gevraagd of ongevraagd advies om de naleving op voldoende niveau te houden. Alleen in ernstige situaties treedt de nVWA nog corrigerend op. De nVWA beoordeelt steekproefsgewijs of het nalevingniveau nog voldoende is en of het vertrouwen nog gerechtvaardigd is. Mocht er toch een overtreding plaatsvinden, dan verwacht

de nVWA dat het bedrijf zichzelf corrigeert. Op basis van monitoringonderzoek of consumentenklachten kan de nVWA verder onderzoek doen. Aan de hand hiervan kunnen individuele bedrijven alsnog in een andere categorie worden geplaatst, maar het kan ook een reden zijn om de sector nader te onderzoeken.

Bij 'oranje' bedrijven worden soms overtredingen aangetroffen. Deze bedrijven krijgen te maken met de traditionele handhaving. Dit gebeurt bijvoorbeeld door betaalde herinspecties, steekproefsgewijze inspecties met schriftelijke afhandeling van geconstateerde overtredingen, handhavingscommunicatie en nalevingshulp. Bij een overtreding treft de nVWA maatregelen, bijvoorbeeld een boeterapport of een schriftelijke waarschuwing.

'Rode' bedrijven brengen structureel de voedselveiligheid in gevaar doordat ze de wet veelvuldig overtreden en geven een permanent risico. Zij worden streng gecontroleerd en er worden harde handhavingsinstrumenten ingezet (administratieve controles, inbeslagneming, voorlopige voorzieningen zoals het tijdelijk stilleggen van activiteiten), ondersteund door nalevingshulp. Het doel is dat het bedrijf de wet direct gaat naleven. Soms lukt dit niet en moet zo'n bedrijf (tijdelijk) worden gesloten.



Figuur 2. Toezichtpiramide voor risico-gebaseerd toezicht (VWA, 2007).

Een bedrijf wordt per toezichtgebied ingedeeld in de piramide. Deze toezichtgebieden zijn: voedselveiligheid, alcohol en tabak, productveiligheid, diervoeders, dierlijke bijproducten en dieren. De wetgeving bepaalt aan welke criteria bedrijven moeten voldoen. Op basis daarvan vindt de indeling naar categorie plaats. Op gebied van voedselveiligheid gebeurt deze indeling op basis van de aandachtspunten uit de hygiëncode en/of eigen voedselveiligheidsplan, gebaseerd op Verordeningen (EG) nr. 852/2004, nr. 853/2004, en nr. 178/2002. Het bedrijf wordt per aandachtsgebied van de nVWA beoordeeld. In de praktijk kan dat betekenen dat het bedrijf voor voedselveiligheid op 'groen' staat en voor productveiligheid (non food) op 'oranje' (nVWA, 2010).

Een indeling in de piramide kan ook per sector, formule of keten plaatsvinden. Er wordt vastgesteld of er risico's zijn in de sector. Dat wordt gedaan door te bepalen in hoeverre de wet wordt nageleefd. Als er geen risico's zijn, dan worden alle bedrijven in die sector in groen geplaatst. Als er wel risico's zijn, dan wordt het nalevingsniveau van de branche bepaald door een steekproef bij een aantal bedrijven in de sector en/of door monsternames. Aan de hand van deze bepaling worden alle

bedrijven in de branche ingedeeld in een risicocategorie (VWA, 2007; nVWA, 2010). Indien bedrijven afwijken ten opzichte van het gemiddelde van de sector, is het mogelijk deze bedrijven hoger of lager in de piramide te plaatsen. Voor het bepalen van de meest geschikte interventies om een sector op een hoger nalevingniveau te brengen, wordt een onderzoek uitgevoerd naar oorzaken en motieven. Na de interventies wordt opnieuw het nalevingniveau bepaald (VWA, 2007). De nVWA beschouwt bedrijven met een hoofdkantoor en een aantal filialen met dezelfde formulenaam, i.e. formule-bedrijven, als één bedrijf. Formules krijgen als formule een kleur en niet per locatie (nVWA, 2010). Een ander vorm van risico-gebaseerd toezicht is de ketenaanpak: bij ketenbedrijven met een bewezen goed eigen kwaliteitssysteem, wordt het toezicht afgestemd op dit systeem (VWA, 2007).

De nVWA laat nieuwe modellen en methoden ontwikkelen om risico's te beoordelen en te kunnen vergelijken. Ook gaat de nVWA op zoek naar risico's waarmee we op dit moment nog niet worden geconfronteerd (nieuwe risico's), maar die op grond van andere ontwikkelingen zijn te voorzien (VWA, 2007).

De mate waarin en de snelheid waarmee het toezicht wordt vernieuwd is afhankelijk van de ruimte binnen de EU wetgeving om het toezicht anders te organiseren, en of de sectoren hun eigen verantwoordelijkheid kunnen en willen nemen (Beuger, 2010).

4 Samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven

4.1 Overzicht van bestaande samenwerkingsverbanden

Er bestaan verschillende samenwerkingsverbanden tussen de overheid en het bedrijfsleven op het gebied van chemische voedselveiligheid. Deze samenwerkingsverbanden zijn erop gericht om dubbele en/of onnodige activiteiten zoveel mogelijk te voorkomen, wat een kostenbesparing met zich mee kan brengen en vermindering van de administratieve druk.

Op grond van de Verordening (EG) nr. 882/2004 (Controleverordening) kan de nVWA bepaalde toezichttaken in de diervoeder- en levensmiddelensectoren uitbesteden aan controleorganen. Deze controleorganen moeten onafhankelijk zijn, en de deskundigheid van het personeel en de uitrusting van het controleorgaan moeten afdoende zijn om de controles uit te voeren. De aard, omvang en uitvoering van de controles worden door de nVWA vastgesteld. Controleorganen mogen geen sancties opleggen naar aanleiding van overtredingen; dit blijft voorbehouden aan de nVWA. Het controleorgaan moet bovendien geaccrediteerd zijn en moet als zodanig door Nederland worden aangemeld in Brussel. De nVWA houdt toezicht op de werkzaamheden van het controleorgaan. De bevoegdheden en taken van de nVWA worden door de activiteiten van het controleorgaan niet beïnvloed (VWA, 2007).

Er zijn twee varianten waarmee het toezicht door de nVWA op afstand kan worden uitgevoerd, namelijk Toezicht op Controle (ToC) en zelfcontrole (Beuger, 2010).

Toezicht op Controle

ToC is het afstemmen van de toezichtactiviteiten van de overheid op de activiteiten van een andere doorgaans privaatrechtelijke instantie (Beuger, 2010). De overheid houdt bij het controleren en handhaven van regelgeving steeds meer rekening met die activiteiten die al binnen het bedrijfsleven plaatsvinden. De nVWA houdt toezicht op de controleresultaten door bedrijven, sectoren of andere partijen (privaat of publiek) (VWA, 2007). De verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven zijn vastgelegd in een convenant. De overheid blijft eindverantwoordelijk voor de handhaving van de Europese en nationale wetgeving. Door toepassing van ToC kan de overheid gericht controleren door gebruik te maken van controleresultaten van private kwaliteitssystemen (VWA, 2007; nVWA, 2010). Wanneer het nodig is om bedrijven in het kader van het nVWA-toezicht vaker te bezoeken, worden de kosten van deze zogenaamde herinspecties op grond van Europese regelgeving in bepaalde gevallen doorberekend aan het bezochte bedrijf (VWA, 2007). Voor de levensmiddelensector is in mei 2011 alleen Toezicht op Controle in de eiersector geaccepteerd (nVWA, 2010).

Zelfcontrolesystemen

Zelfcontrolesystemen zijn private systemen, waar bedrijven aan kunnen deelnemen, met als reikwijdte (een deel van) de diervoeder- of voedselveiligheid. Deze systemen kenmerken zich door transparantie, gebaseerd op een norm, een interne borging en onafhankelijke beoordeling, en een zelfregulerend en corrigerend vermogen (Beuger, 2010; nVWA, 2010). Als het bedrijf, de sector of de keten een vorm van zelfcontrole heeft die de doelstellingen van de Levensmiddelenhygiëneverordening naleeft, kan het toezicht van de nVWA op een andere wijze worden uitgevoerd. De systemen kunnen variëren in omvang, reikwijdte, aantal deelnemende bedrijven, en in kwaliteit (Beuger, 2010). Als de reikwijdte van een zelfcontrolesysteem de gehele diervoeder- of voedselveiligheid omvat, kan dat betekenen dat de deelnemende bedrijven in de groene categorie van de toezichtpiramide geplaatst worden (nVWA, 2010). Bedrijven met een zelfcontrolesysteem kunnen een lagere bezoekfrequentie krijgen of houden, en overtredingen hoeven niet altijd met een sanctie te worden afgedaan (Beuger, 2010).

Het is de vrije keuze van een sector of keten om een zelfcontrolesysteem in te richten en het is de keuze van een bedrijf om hieraan deel te nemen. De toezichthouder beoordeelt de risico's en bepaalt vervolgens de vorm van toezicht (Beuger, 2010). De nVWA beoordeelt zelfcontrolesystemen op hun werking en betrouwbaarheid. Als een systeem voldoende waarborgen in zich heeft, kan het toezicht door de nVWA (op onderdelen) verminderen. De wijze van toezicht is sterk afhankelijk van het betreffende systeem. De nVWA houdt toezicht op de bedrijven door het systeem met enige regelmaat te onderzoeken op betrouwbaarheid. Audits en inspecties in bedrijven zijn nog steeds instrumenten om de werking van het systeem te kunnen beoordelen. Dergelijke systemen treden dus niet in de plaats van het toezicht, maar kunnen wel invloed hebben op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdbesteding en de interventies die gepleegd worden in het bedrijf (nVWA, 2010).

Het zelfcontrolesysteem kan gaan om een systeem van een vereniging van bedrijven, maar ook een onderdeel van een voedselveiligheidssysteem of om voedselveiligheids certificaten (Beuger, 2010). De nVWA publiceert de geaccepteerde zelfcontrolesystemen. Voor de diervoedersector betreft dit in mei 2011: GMP+ certificaat, TrusQ, FAMI-QS, en mogelijk het Safe Feed systeem (nog in overleg). Voor de levensmiddelensector zijn in mei 2011 de volgende systemen geaccepteerd: RiskPlaza, Stichting Certificatie Voedselveiligheid (nog in overleg), Vion Food Group, Vereniging van Keurslagers, Houwers Holtackers zelfcontrolesysteem voor hygiëncodebedrijven, en Sensz BV (nVWA, 2010). De reikwijdte van deze systemen staat beschreven in Annex III.

In de volgende paragrafen worden twee vormen van toezicht op afstand beschreven, namelijk een zelfcontrolesysteem in de diervoedersector (GMP+) en Toezicht op Controle in de levensmiddelensector (ToC Ei). GMP+ wordt beschreven omdat dit systeem een voorbeeld is van een systeem met een grote reikwijdte wat betreft de eisen uit de Diervoederhygiëneverordening. ToC Ei is momenteel de enige geaccepteerde vorm van Toezicht op Controle.

4.2 GMP+ certificaat als zelfcontrolesysteem in de diervoedersector

In de diervoedersector controleert de overheid (nVWA) in het kader van erkenning en registratie van diervoederproducenten via audits en inspectie op naleving van de Verordening (EG) nr. 183/2005 (Diervoederhygiëne) en op Verordening (EG) nr. 999/2001 (BSE). Vanuit het Controleprogramma Diervoeders neemt de overheid monsters. De bedrijven betalen retributie aan de overheid voor audit- en controlebezoeken van de nVWA. Sanctionering kan bestaan uit de intrekking van de erkenning tot en met (tijdelijke) sluiting van het bedrijf (Smelt et al., 2006).

GMP+ is één van de zelfcontrolesystemen in de diervoedersector. Het GMP+-certificaat geldt als invulling van de Verordening (EG) nr. 183/2005 met betrekking tot voorschriften voor diervoederhygiëne. GMP+ gecertificeerde bedrijven kunnen gebruik maken van generieke risicobeoordelingen die zijn opgenomen in de Feed Safety Database (FSD) van GMP+ International B.V. (nVWA, 2010; GMP+International, 2011a).

Het Productschap Diervoeder (PDV) was van 1992 t/m 2009 eigenaar van het GMP+ systeem (Smelt et al., 2006; GMP+International, 2011c). Het certificatieschema GMP+ is per 1 januari 2010 ondergebracht in een nieuwe organisatie GMP+ International B.V.. Het schema wordt nu GMP+ Feed Safety Assurance scheme (GMP+ FSA) genoemd en is een internationaal schema voor het borgen van de diervoederveiligheid in alle schakels van de diervoederketen (GMP+International, 2011c). De documenten binnen het GMP+ FSA schema zijn onderverdeeld in een aantal series. De B-documenten zijn normatieve documenten en bevatten de internationale standaarden en aanvullende country notes. Deze documenten zijn voor het gebruik door bedrijven met betrekking tot verschillende diervoederproducten en verschillende productiefasen, waaronder teelt en industriële productie, behandeling en verwerking, collectie, handel, verschillende transportwijzen, op- en overslag. In de BA bijlagen van de B-documenten worden productnormen en minimumvoorwaarden beschreven (GMP+International, 2011c), zoals in GMP+ BA1 Productnormen. Hierin zijn de wettelijke en GMP+ normen met betrekking tot contaminanten opgenomen, gebaseerd op Europese Unie of nationale wetgeving (GMP+International, 2010).

In Nederland zijn veehouders die meedoen aan kwaliteitsborgingsregelingen, verplicht om voor hun dieren af te nemen van GMP+ gecertificeerde diervoederondernemingen (PDV, 2007). Meer dan 11.000 deelnemers in ruim 65 landen hebben in 2011 een GMP+ certificaat (GMP+International, 2011c). GMP+ gecertificeerde ondernemingen mogen alleen zaken doen met gelijkwaardig gecertificeerde bedrijven. Bedrijven in andere landen laten zich voor GMP+ certificeren om te mogen leveren aan Nederlandse ondernemingen, voor de kwaliteit van het systeem, en voor hun eigen kwaliteitsimago (PDV, 2007).

Van den Ban et al. (2005) hebben een vergelijking gemaakt tussen de Verordening (EG) nr. 183/2005 (diervoederhygiëne) en de voormalige GMP-standaard B1 in het certificatieschema diervoedersector 2006 (Productie en bewerking diervoeders voor landbouwhuisdieren) (Van den Ban et al., 2005). Hieruit kan worden geconcludeerd dat de eisen uit de verordening min of meer volledig in deze GMP-standaard zijn opgenomen. Het betreft de volgende onderwerpen: HACCP-principes (generiek), bedrijfsruimten, uitrusting, personeel, productie, kwaliteitsbeheersing, bijhouden gegevens, opslag en vervoer (eigen beheer), klachtenafhandeling en terugroepen van producten. Een vergelijking tussen de huidige wetgeving en het GMP+ FSA schema is niet gepubliceerd.

PDV geeft een overzicht van de wettelijke regelingen op haar internetsite (PDV, 2011). De basisvereisten van de productie van diervoeder is beschreven in de Algemene Levensmiddelenverordening (Verordening (EG) 178/2002), 'General Food Law'. Voor een groot deel is de EU-wetgeving voor de diervoedersector gebaseerd op Verordening (EG) nr. 767/2009. De diervoederwetgeving bestaat deels uit wettelijke regelingen van het ministerie van EL&I en deels uit algemene verordeningen van het PDV. De diervoederwetgeving is grotendeels een omzetting van voorschriften die in EU-verband zijn vastgesteld. Deze regelgeving is grotendeels opgenomen in de Kaderwet Diervoeders en valt onder de competentie van het ministerie van EL&I. Wettelijke regelingen van het ministerie van EL&I zijn de Kaderwet Diervoeders/Besluit Diervoeders/Regeling Diervoeders, Diergeneesmiddelen en Gemedicineerde Voeders, Dierlijke Eiwitten, Dierlijke Bijproducten, en Overige regelingen. Daarnaast zijn verschillende communautaire veterinaire regelingen ook voor de diervoedersector van toepassing. Een klein deel van deze wetgeving is ondergebracht bij het PDV (regelgeving in medebewind). Het gaat hierbij met name om de wetgeving rondom 'gemedicineerde voeders' (Verordening PDV Gemedicineerd Voeder 2003) en de 'microbiologische bepalingen met betrekking tot zoönoseverwekkers' (Verordening PDV Monitoring Zoönosen en Zoönoseverwekkers Diervoedersector 2005) (PDV, 2011).

Sinds juli 2003 controleren certificerende instellingen de naleving van GMP+ op de gecertificeerde bedrijven (Bondt et al., 2006). GMP+ International B.V. beoordeelt en accepteert de certificerende instellingen. Het bedrijf dat wil deelnemen aan het GMP+ FSA schema kan bij een certificatie-instelling een GMP+ certificaat aanvragen. Certificerende instellingen voeren audits uit en certificeren diervoederproducenten op naleving van het GMP+ FSA schema. GMP+ gecertificeerde diervoederproducenten geven op vrijwillige basis (een deel van de) analyseresultaten van hun eigen monsternames door aan de Feed Safety Database (FSD) van GMP+ International B.V.. Indien de certificatie-instelling vaststelt dat een deelnemer het GMP+ FSA schema niet of niet behoorlijk nakomt, worden door de certificatie-instelling maatregelen of sancties toegepast. De sancties kunnen variëren van tijdelijke schorsing, intrekking of publicatie van de geconstateerde overtreding en toegepaste maatregel of sanctie (GMP+International, 2011b).

4.3 Toezicht op Controle in de eiersector

Momenteel bestaat er één geaccepteerde vorm van Toezicht op Controle, namelijk ToC Ei in de eiersector (Beuger, 2010). Per 1 juni 2008 is er een start gemaakt met deze vorm van toezicht bij pluimveebedrijven. Uitgangspunt is dat de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voorop staat.

In het beleidskader voor ToC zijn onder andere de voorwaarden genoemd waaraan private kwaliteitssystemen als IKB-Ei moeten voldoen om over te kunnen gaan naar een systeem van ToC (Verburg, 2008). Het betreft onder andere:

- het onverkort overnemen van wettelijke normen en controlevoorschriften van de overheid in het IKB-Ei-schema,
- het aanwezig zijn van een adequaat ingerichte database waar de publieke toezichthouders toegang toe hebben,
- een adequaat ingericht sanctiestelsel en het onderbrengen van het eigenaarschap van IKB-Ei in een private stichting.

In het Arrangement Toezicht op Controle voor legeindbedrijven staat beschreven dat Stichting Controlebureau voor Pluimvee en Eieren (CPE), de Stichting IKB Ei, de Algemene Inspectiedienst (AID) en de VWA van oordeel zijn dat het wenselijk is om voor legeindbedrijven het kwaliteitssysteem Integrale Ketenbeheersing (IKB) Ei te hanteren in het kader van ToC (LNV, 2008b).

Een deel van de welzijns- en hygiëneregelgeving maakt mede onderdeel uit van de normen van IKB-Ei, waardoor onderdelen van toezicht door overheid overlappen met onderdelen van het bedrijfsleven, en controles en inspecties deels samenvallen (Verburg, 2008). De overheid kan hierbij gericht controleren door gebruik te maken van controleresultaten van het private kwaliteitssysteem IKB-Ei (nVWA, 2010). Dit heeft betrekking op voorschriften uit de volgende regelgeving (LNV, 2008b; Beuger, 2010; nVWA, 2010):

- Hygiënemaatregelen: Verordening (EG) nr. 852/2004, Verordening (EG) nr. 853/2004;
- Verordening (EG) nr. 178/2002 (General Food Law);
- Dierenwelzijn: Legkippenbesluit;
- Handelsnormen: Verordening (EG) nr. 1028/2006, Verordening (EG) nr. 557/2007);
- Dierlijke bijproducten: Verordening (EG) nr. 1069/2009.

Eind 2010 nam circa 80% van de legpluimveebedrijven op vrijwillige basis deel aan het private kwaliteitssysteem IKB-Ei (Stichting-IKB-Ei, 2011). Binnen IKB-Ei vindt controle, handhaving en certificering plaats op de naleving van regelgeving van legpluimveebedrijven die aangesloten zijn bij het IKB-Ei kwaliteitssysteem. IKB-Ei aangeslotenen worden via het principe van ToC minder frequent gecontroleerd. De verantwoordelijkheden van overheid en bedrijfsleven zijn vastgelegd in een convenant. De overheid blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de Europese en nationale wetgeving. Door toepassing van ToC kan de overheid gericht controleren door gebruik te maken van controleresultaten van IKB-Ei. Hiervoor hebben het PPE, de ministeries van VWS en het toenmalige LNV, het CPE en de VWA een Plan van Aanpak opgesteld. Het CPE voert op dit moment namens EL&I en VWS / nVWA de controle op deze regelgeving uit. Bij Toezicht op Controle kan het CPE, op basis van een risicoanalyse en bij goede handhavinggaranties vanuit IKB-Ei, veel controles laten vervallen voor die bedrijven die een IKB-Ei-certificaat hebben. Het CPE houdt dan toezicht op IKB-Ei (Beuger, 2010; nVWA, 2010).

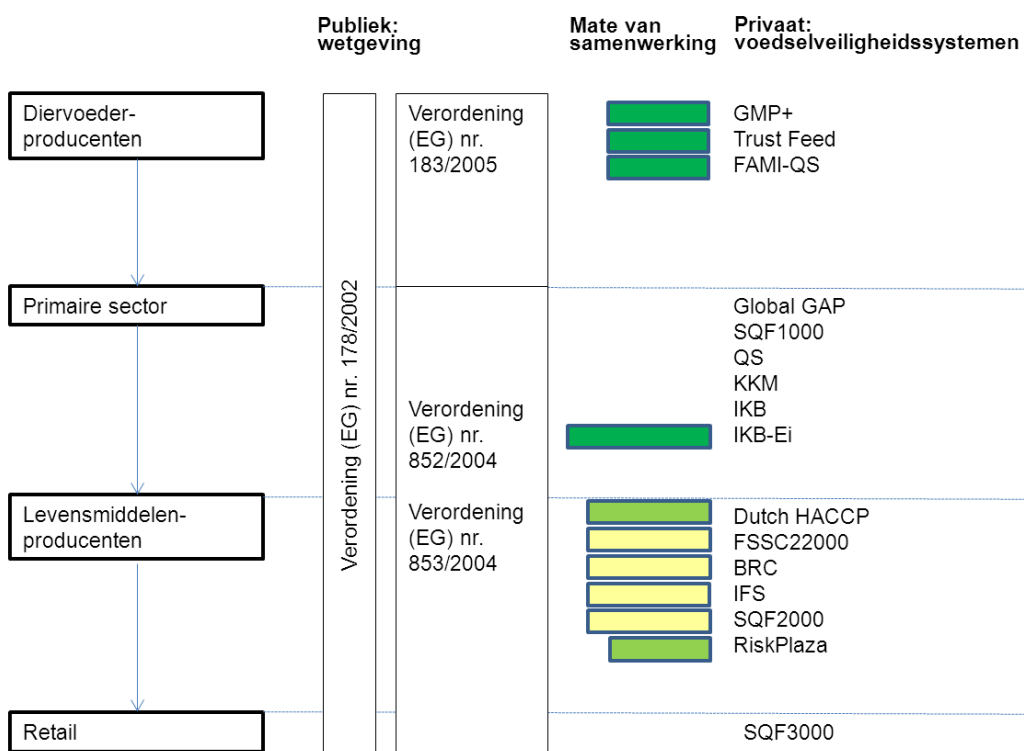
Om de kwaliteit van de uitvoering van het IKB-Ei-schema te kunnen beoordelen, voeren de publieke toezichthouders in beperkte mate schaduwcontroles uit op de IKB-legpluimveebedrijven en voeren zij audits uit op de certificerende instellingen. Op deze wijze wordt op een risicogebaseerde wijze het toezicht uitgeoefend. Naast een efficiëntere uitvoering van controle en toezicht door de overheid, wordt op deze wijze een kostenbesparing voor het bedrijfsleven en overheid gerealiseerd en wordt het mogelijk om de beschikbare capaciteit vanuit de overheid anders in te zetten en meer te richten op de bedrijven die niet aan private kwaliteitssystemen als IKB-Ei deelnemen (Verburg, 2008).

In de overeenkomst in 2008 was afgesproken dat het CPE jaarlijks 15% van de IKB-bedrijven onaangekondigd zou controleren en dat de certificerende instellingen daarnaast 50% van de bedrijven onaangekondigd zou controleren. De kosten daarvan werden collectief via de deelnemersbijdrage gefinancierd (LNV, 2008a; Stichting-IKB-Ei, 2010). In 2010 is door het CPE een controlefrequentie van 33% voor de aanvullende controles gehanteerd, waarbij de kosten werden neergelegd bij het controlerende bedrijf. Door het CPE wordt als reden verwezen naar het hoge aantal afwijkingen die zij in hun controles tegenkomen. Wanneer de frequentie niet gereduceerd wordt, zal door Stichting IKB-Ei de vraag gesteld worden of ToC Ei vervolgd zal worden (Stichting-IKB-Ei, 2010). In maart 2011 is er op hoofdlijnen overeenstemming over het vervolg bereikt, maar er is nog discussie over de frequentie van de aanvullende controles bij legbedrijven die het CPE hanteert. Het CPE blijft vasthouden aan een frequentie van 33%. Het bestuur van de Stichting IKB Ei blijft van mening dat een onderbouwing hiervoor ontbreekt (Stichting-IKB-Ei, 2011).

5 Voedselveiligheidsinformatiesysteem voor bedrijven

5.1 Overlap van publiek en private voedselveiligheidssystemen

Producenten in de diervoeder- en voedingsmiddelensector hebben te maken met toezicht vanuit publiek en privaat toezicht, en met additionele eisen van afnemers. Publiek toezicht op basis van de wetgeving kan gebruik maken van resultaten van het toezicht op private systemen in de gehele keten en vice versa. Figuur 3 geeft per schakel de mate aan waarop publiek toezicht in Nederland gebruik maakt van private systemen. Ieder systeem kan in principe mondiaal toegepast worden, hoewel in de praktijk KKM, RiskPlaza, en QS meer gericht zijn op de nationale markt.



Figuur 3: De mate van samenwerking tussen publiek toezicht in Nederland en private voedselveiligheidssystemen: hoe langer de balk hoe groter het deel van de diervoeder- of voedselveiligheid waarop samengewerkt wordt. ■ = Bestaande samenwerking; ■ = Samenwerking waarover momenteel afspraken gemaakt worden; ■ = Toekomstige samenwerking.

IKB-Ei is een samenwerkingsverband in de vorm van Toezicht op Controle. Dit is de verst doorgevoerde samenwerking, en is daarom in figuur 3 als het langste balkje weergegeven.

GMP+, FAMI-QS, en RiskPlaza zijn zelfcontrolesystemen. Trust Feed is per 1 juli 2011 een fusie van TrusQ en Safe Feed, waarbij TrusQ voorheen een zelfcontrolesysteem was. In dit rapport is verondersteld dat het nieuwe Trust Feed systeem vergelijkbaar zal zijn met TrusQ en een zelfcontrolesysteem blijft. Zelfcontrolesystemen hebben een samenwerking op een deel van de diervoeder- of voedselveiligheid. Dit is aangegeven met het kortste balkje.

De nVWA maakt momenteel afspraken over Dutch HACCP en in de toekomst over andere voedselveiligheidssystemen zoals FSSC22000, BRC, IFS, en SQF. Het is nog onduidelijk in hoeverre deze systemen geaccepteerd zullen worden. Aangezien deze systemen zijn erkend door GFSI, is in dit rapport verondersteld dat de systemen aan een groot deel van de wetgeving zullen voldoen. Dit is aangegeven met langer balkje dan de zelfcontrolesystemen en een korter balkje dan ToC.

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is het wenselijk om overlap van de gevraagde informatie van publiek en privaat toezicht te voorkomen. Hiermee kan het aantal documentatiesystemen en mogelijk de intensiteit van audits verminderd worden, waardoor de vereiste tijd en kosten gereduceerd worden. In de volgende paragraaf wordt een voorbeeld beschreven hoe een informatiesysteem ontwikkeld kan worden, waarmee bedrijven zo generiek mogelijk kunnen reageren op informatiebehoefte van de verschillende toezichthoudende instanties.

5.2 Koppeling van informatie over voedselveiligheid

Procedures en data over voedselveiligheid moeten gedocumenteerd worden voor ten eerste de eigen bedrijfsvoering, maar ook voor toezicht van zowel de overheid als van private systemen. Een informatiesysteem dat de vereiste informatie koppelt aan de artikelen van wetgeving en aan de onderdelen van de private voedselveiligheidssystemen, kan een voordeel opleveren omdat informatie slechts op één plaats hoeft te worden opgeslagen en direct beschikbaar is voor verschillende systemen.

In tabel 1 wordt een voorbeeld gegeven voor de informatie die vereist is voor een op HACCP-gebaseerde risicoanalyse. Er is gekozen voor dit voorbeeld omdat deze informatie voor ieder diervoeder- en voedingsmiddelenbedrijf van belang is. Zowel de wetgeving als BRC en IFS stellen eisen aan de risicoanalyse en kritische controlepunten. De plaats van deze informatie en de opdeling van onderdelen is echter verschillend. Een informatiesysteem kan dit op een uniforme wijze documenteren.

Tabel 1. Voorbeeld van de vereiste informatie in de wetgeving en in twee private systemen BRC en IFS.

Wetgeving	BRC ¹	IFS ²
Verordening (EG) nr. 852/2004: Artikel 5. Risicoanalyse en kritische controlepunten	2.The food safety plan - HACCP	2. Quality Management System 2.1 HACCP 2.1.1 HACCP system 2.1.2 Assemble HACCP team 2.1.3 HACCP-analysis

¹ BRC: BRC Global Standard for Food safety, Issue 5 (2008).

² IFS: IFS Food, Issue 5 (2007).

Deze koppeling van wetgeving aan informatie voor private systemen kan voor ieder aspect in de wetgeving toegepast worden, op nationaal en internationaal niveau, en voor verschillende private voedselveiligheidssystemen in de keten (zie Annex IV). Dit zou de uitwisseling van informatie van voedselveiligheid tussen overheid en bedrijfsleven, op nationaal en internationaal niveau, kunnen vergemakkelijken.

6 Conclusies

De interactie tussen overheid en bedrijfsleven in Nederland op het gebied van chemische voedselveiligheid bestaat uit toezicht van de overheid op de naleving van de wetgeving. Dit toezicht wordt uitgevoerd door de nVWA. Het handhavingsbeleid van de nVWA is erop gericht om meer risico-gebaseerd toezicht te houden en om het toezicht af te stemmen op kwaliteitssystemen van bedrijven of ketens (toezicht op controle). Hierbij houdt de overheid bij het controleren en handhaven van regelgeving steeds meer rekening met die activiteiten die al binnen het bedrijfsleven plaatsvinden. De overheid maakt hierbij gebruik van de controleresultaten van private voedselveiligheidssystemen.

Bij toezicht wordt informatie verzameld over de vraag of een handeling of een product voldoet aan de gestelde eisen, waarna daarover een oordeel wordt gevormd en eventueel een interventie wordt uitgevoerd. De informatie die verzameld wordt bestaat uit zowel procedures, data en observatie. Deze informatie wordt ook beoordeeld bij audits van private systemen.

Een informatiesysteem zou ontwikkeld kunnen worden waarbij de vereiste informatie gekoppeld wordt aan de artikelen van wetgeving en aan de onderdelen van de private voedselveiligheidssystemen zoals BRC en IFS. Overleg tussen de overheid en bedrijfsleven is nodig om de mogelijkheden voor samenwerking en de wensen voor een uniform informatiesysteem te inventariseren. Dit kan een voordeel opleveren voor zowel overheid als bedrijven omdat informatie slechts op één plaats hoeft te worden opgeslagen en direct beschikbaar is voor verschillende vormen van toezicht. Hierbij moet wel in ogenschouw genomen worden dat zowel de wetgeving als de private systemen regelmatig veranderen. Wanneer de informatie in voldoende mate voldoet aan de eisen voor toezicht op controle, kan dit kosten reduceren en de administratieve druk voor het bedrijfsleven verminderen.

Literatuurlijst

- Beuger, H., 2010. Overheidstoezicht voedselveiligheid. In: Bergsma, N. (Ed.), Voedselveiligheid: certificatie en overheidstoezicht. Den Haag: Sdu Uitgevers. pp. 77-91.
- Bondt, N., S.D.C. Deneux, I. van Dijke, O. de Jong, A. Smelt, G. Splinter, S.O. Tromp en J.J. de Vlieger, 2006. Voedselveiligheid, ketens en toezicht op controle. Den Haag: LEI. Report nr. 94.
- Braithwaite, J., 2002. Rewards and regulation. *Journal of Law and Society* 29, 12-26.
- GFSI, 2011. GFSI Recognised Schemes. Available at: <http://www.mygfsi.com/about-gfsi/gfsi-recognised-schemes.html>. Accessed at: 28/04/11.
- GMP+International, 2010. GMP+ Feed Safety Assurance scheme: Productnormen - GMP+ BA1. The Hague: GMP+ International B.V. Report nr. GMP+ BA1.
- GMP+International, 2011a. Feed Safety Database. Available at: <http://fsd.gmpplus.org/fsd/pagina/1/home.aspx>. Accessed at: 27/4/2011.
- GMP+International, 2011b. GMP+ Feed Safety Assurance scheme: Algemeen Reglement - GMP+ A1. The Hague: GMP+ International B.V. Report nr. GMP+ A1.
- GMP+International, 2011c. GMP+ International. Available at: www.gmpplus.org. Accessed at: 28/04/2011
- LNV, 2005. Beleidskader Toezicht op Controle (Toezicht op Toezicht). Den Haag: LNV. Report nr. 52.
- LNV, 2008a. Arrangement Toezicht op Controle voor legeindbedrijven. p. 12.
- LNV, 2008b. Ondertekening Arrangement Toezicht op controle voor legeindbedrijven. Staatscourant 105, 8.
- Nagelkerke, A., M. Kneppers en L. Meijer, 2009. Verkenning vermindering controledruk door tweedelijns toezicht. Den Haag: Schuttelaar & Partners. Report nr. 35.
- nVWA, 2010. De nVWA. Available at: www.vwa.nl. Accessed at: 19/04/2011.
- PDV, 2007. Wereldwijd meer dan 7.000 deelnemers GMP+. Available at: www.pdv.nl/nederland/organisatie/feedback_23/page3049.php. Accessed at: 28/4/2011.
- PDV, 2011. Diervoederwetgeving. Available at: <http://www.pdv.nl/nederland/diervoederwetgeving/Diervoederwetgeving/index.php>. Accessed at: 28/04/2011.
- Smelt, A.J., N. Bondt, C.P.A. van Wagenberg, M.H. Bokma-Bakker, L.W.C.A. Coppens, P. Sterrenburg, G.A.L. Meijer, J. Teeuw en F. Verdenius, 2006. Toezicht op Controle Diervoeding. Rapport 2007.002. Wageningen: RIKILT. Report nr. 115
- Stichting-IKB-Ei, 2010. Ontwikkelingen IKB Ei, november 2010. OSE\11.11.10\9.1. Zoetermeer: Stichting-IKB-Ei. Report nr. 3.
- Stichting-IKB-Ei, 2011. Ontwikkelingen regeling IKB Ei, februari 2011. SE\10.03.11\9.1. Zoetermeer: Stichting-IKB-Ei. Report nr. 3.
- Van den Ban, E., M. Bokma-Bakker, N. Bondt, B. Ipema en J. van der Roest, 2005. De diervoederhygiëneverordening als opmaat voor 'toezicht op controle' in de diervoederketen. ASG-rapport 05/I00649. Lelystad: Wageningen UR. Report nr. 69.
- Van der Meulen, B., 2011. Models of regulation for food application of nanotechnologies. IAFP's European Symposium on Food Safety, Ede, 18-20 May 2011.

- Verburg, G., 2008. 26 991 Voedselveiligheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage.
- VWA, 2007. Meerjarenvisie 2007-2011: Vernieuwend met meer effect. VWA, Den Haag.
- Wikimedia, 2007. Keuringsdienst van Waren. Available at:
http://nl.wikipedia.org/wiki/Keuringsdienst_van_Waren. Accessed at: 27/04/2011.
- WTO, 2011. Understanding the WTO: The organization. Available at:
http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm. Accessed at: 8/6/2011.

Annex I

GFSI erkende private systemen

Levensmiddelenproducenten*

- Dutch HACCP (Option B)
- BRC Global Standard Version 5
- IFS International Food Standard Version 5
- FSSC 22000
- SQF 2000 Level 2
- Global Aquaculture Alliance BAP Issue 2 (GAA Seafood Processing Standard)
- Global Red Meat Standard Version 3
- Synergy 22000

Primaire sector*

- SQF 1000 Level 2
- Canada GAP
- Global G.A.P IFA Scheme V3
- General Regulations: V3.1_Nov09 (all scopes)
- Fruit and Vegetables: 3.0-2_Sep07
- Livestock Base: 3.0-4_Mar10
- Aquaculture - V1.02_March10

Primaire sector en levensmiddelenproducten*

- PrimusGFS

* Bron: GFSI, 2011.

Annex II

Wet- en regelgeving chemische contaminanten

Chemische contaminanten in voedsel kunnen aanwezig zijn door gebruik van stoffen in het primaire productieproces (bijvoorbeeld diergeneesmiddelen en bestrijdingsmiddelen), door aanwezigheid in het milieu (bijvoorbeeld zware metalen en PCBs), door vorming tijdens het productieproces (bijvoorbeeld acrylamide), door gebruik in het productieproces (bijvoorbeeld extractiemiddelen), door productie door schimmels of algen (mycotoxinen en mariene biotoxinen), of doordat ze van nature in planten voorkomen (bijvoorbeeld nitraat en aardappelalkaloïden). Vaak geldt dat een levensmiddel 'onveilig' is indien het te hoge gehalten van een contaminant bevat. Voor vele contaminanten zijn daarom in regelgeving maximale gehalten (Maximale Residu Limieten (MRLs) en Maximale Limieten (MLs)) in levensmiddelen vastgelegd. Ook kan het zijn dat het gebruik van bepaalde stoffen expliciet is verboden (bijvoorbeeld het gebruik van hormonen ter groeibevordering in de veehouderij).

De regelgeving op het gebied van chemische contaminanten in levensmiddelen is op EU niveau vergaand geharmoniseerd, en vastgelegd in EU verordeningen en richtlijnen. Slechts voor een zeer beperkt aantal contaminanten heeft Nederland nog eigen, nationale, bepalingen. In dit hoofdstuk zal deze EU en NL regelgeving worden aangestipt, inclusief de bijbehorende regelgeving over monstername en analysemethoden. Dit laatste omdat vaak geldt dat MRLs en MLs van toepassing zijn op monsters die op een bepaalde wijze zijn genomen en/of geanalyseerd. Voor voedseladditieven, die doelbewust aan levensmiddelen worden toegevoegd, bestaat afzonderlijke regelgeving, die niet in deze bijlage zal worden behandeld.

De belangrijkste eis aan levensmiddelen die in de EU regelgeving is vastgelegd, is dat levensmiddelen niet op de markt dienen te worden gebracht indien ze onveilig zijn (artikel 14 Algemene Levensmiddelenverordening (ALV, Verordening (Vo.) 178/2002)). De exploitant van een levensmiddelenbedrijf is verantwoordelijk voor de naleving van de levensmiddelenwetgeving (artikel 17 ALV). De levensmiddelenwetgeving omvat alle wetgeving op het gebied van levensmiddelen (artikel 3 lid 1 ALV), dus ook de regelgeving op het gebied van MRLs en MLs, en verboden.

Diergeneesmiddelen, bepaalde diervoederadditieven, en hormonen

Voor diergeneesmiddelen geldt dat alvorens een lidstaat van de EU kan overgaan tot registratie van een middel, er eerst op EU niveau MRLs dienen te zijn vastgesteld voor residuen van de farmacologisch werkzame stof in het middel (of er moet zijn vastgesteld dat MRLs niet nodig zijn). De procedure wordt beschreven in Vo. 470/2009, de MRLs staan in Vo. 37/2010 (bijlage 1). MRLs worden alleen vastgesteld voor weefsels en/of producten (zijnde: spiervlees, lever, nier, vet, melk, ei en honing) van landbouwhuisdieren waarvoor het diergeneesmiddel is bedoeld. Dit betekent dat wanneer een middel uitsluitend bedoeld is om te worden toegediend aan bijvoorbeeld varkens, er alleen MRLs voor de weefsels van varkens worden vastgesteld. Voor weefsels en producten van overige landbouwhuisdieren geldt dan dat residuen van het middel daarin afwezig moeten zijn (0-tolerantie). Voor residuen van sommige farmacologisch werkzame stoffen was het niet mogelijk om MRLs vast te stellen, vaak gaat het hierbij om stoffen die via een aantasting van DNA kanker veroorzaken. Deze stoffen staan in bijlage 2 van Vo. 37/2010. Het is verboden diergeneesmiddelen te gebruiken die deze stoffen bevatten. Ten behoeve van de officiële controle, de controle door overheidsinstanties, zijn voor enkele

van deze stoffen zogenaamde MRPLs vastgesteld, minimaal vereiste prestatielimieten (bijlage II van Beschikking/Besluit (Bs) 2002/657). Analysemethoden gebruikt bij de controle moeten deze MRPLs kunnen halen. Voor de overige stoffen van bijlage 2 geldt een 0-tolerantie.

Voor enkele groepen van diervoederadditieven (coccidiostatica en histomonostatica) zijn MRLs vastgesteld op een wijze die vergelijkbaar is met die voor de diergeneesmiddelen. Deze MRLs zijn gepubliceerd in diverse EU beschikkingen/besluiten. Door versleping van het diervoederadditief in het productieproces van diervoeders kan het additief terecht komen in voeders van dieren waarin het niet aanwezig mag zijn. Deze versleepte additieven kunnen ook aanleiding geven tot residuen in dierlijke producten. Ook voor deze residuen zijn MRLs vastgesteld (Vo. 124/2009).

In de EU geldt een verbod op gebruik van hormonen, stoffen met thyreostatische werking en β -agonisten voor groei- of productiebevordering in de veehouderij (Richtlijn (Ri.) 96/22). Ook is er een verbod ingesteld op het gebruik van runder somatotropine (Bs. 1999/879) en andere somatotropines. Deze EU regelgeving is geïmplementeerd in de Diergeneesmiddelenwet (en het Diergeneesmiddelenbesluit en de Diergeneesmiddelenregeling). Ook voor verboden stoffen geldt een 0-tolerantie voor residuen in weefsels en producten (met uitzondering van de van nature aanwezige hormonen zoals testosteron, hierbij wordt rekening gehouden met achtergrondgehalten).

Voor de bemonstering door de overheid zijn regels gesteld in Bs. 98/179, voor de analysemethodes in Bs. 2002/657. Voor de in dit deel genoemde stoffen geldt echter dat MRLs en 0-toleranties gelden onafhankelijk van de wijze van monsterneming of analyse.

Een samenvatting van bovenstaande is weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2. Stoffen/middelen, limieten en wetgeving diergeneesmiddelen, diervoederadditieven en hormonen.

Soort stof/middel	Limiet in voedsel	Wetgeving
Diergeneesmiddel	MRL (of geen MRL nodig)	Vo. 37/2010 bijlage 1
Diergeneesmiddel	0-tolerantie	Voor alle diersoorten en producten die niet genoemd worden bij een bepaalde stof in Vo. 37/2010 bijlage 1
Diervoederadditief	MRL in doeldieren	Diverse beschikkingen en besluiten
Versleept diervoederadditief	MRL in niet-doeldieren	Vo. 124/2009 bijlage
Verboden diergeneesmiddel	0-tolerantie (m.u.v. MRPL stoffen)	Vo. 37/2010 bijlage 1
Verboden diergeneesmiddel	MRPL	Bs. 2002/657 bijlage II
Verboden groeibevorderaars	0-tolerantie	Ri. 96/22
Verboden groeihormoon	0-tolerantie	Bs. 1999/879 en Diergeneesmiddelenregeling

Gewasbeschermingsmiddelen en biociden

De werkzame stoffen in een gewasbeschermingsmiddel worden op EU niveau toegelaten op de EU markt. Toegelaten stoffen staan op bijlage I van Ri. 91/414. Op 14 juni 2011 zal deze richtlijn vervangen worden door Vo. 1107/2009, waarin o.a. is aangegeven dat ook de niet-werkzame stoffen in een gewasbeschermingsmiddel een toelatingsprocedure moeten gaan doorlopen. Voor de residuen van de werkzame stoffen geldt eveneens dat alvorens een lidstaat een gewasbeschermingsmiddel mag toelaten, er eerst op EU niveau MRLs dienen te zijn vastgesteld (volgens de procedures beschreven in Vo. 396/2005). De MRLs gelden uitsluitend voor de producten die genoemd worden in bijlage I van Vo. 396/2005, en worden bekendgemaakt via afzonderlijk gepubliceerde wijzigingen van de bijlagen II en III van deze verordening. Bijlage IV van deze verordening bevat een lijst van stoffen waarvoor het niet nodig werd geacht om MRLs vast te stellen. Voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen waarvoor geen specifieke MRLs zijn vastgesteld, geldt de default MRL van 0,01 mg/kg (artikel 18 lid 1b Vo. 396/2005). Dit tenzij een veel lagere MRL noodzakelijk is, dit is het geval voor stoffen genoemd in bijlage V. MRLs voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen zijn ook te vinden in de MRL-database van op de DG SANCO site. Vis en afgeleide producten zijn in bijlage I nog niet gedefinieerd, er zijn op dit moment dus geen MRLs vastgesteld voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen in vis. MRLs gelden veelal voor onbewerkte primaire agrarische producten (zie bijlage I). De bedoeling is dat een lijst met verwerkingsfactoren wordt opgesteld (artikel 20 lid 2 Vo. 396/2005, bijlage VI), om MRLs in primaire producten om te kunnen rekenen naar MRLs in verwerkte producten. Bijlage VI is tot op heden echter nog niet ingevuld.

Voor zuigelingenvoeding en opvolgzuigelingenvoeding, en voor verwerkte op graan gebaseerde voedingen voor peuters en kleuters zijn lagere MRLs vastgesteld (Ri. 2006/141 en Ri. 2006/125, beide geïmplementeerd in Warenwetregelingen). Voor enkele biociden gelden nog nationale MRLs (zie Warenwetregeling residuen van bestrijdingsmiddelen, te vinden op www.overheid.nl)

De MRLs van gewasbeschermingsmiddelen zijn alleen van toepassing indien de (verzamel)monsters zijn genomen zoals beschreven in Ri. 2002/63 inzake communautaire bemonsteringsmethoden. Dit omdat ook bij de vaststelling van de MRLs op basis van residuproeven, niet de resultaten van residumetingen in individuele monsters maar die in verzamelmonsters de basis vormen van de berekeningen. Voor analysemethoden gebruikt bij de officiële controle op residuen van gewasbeschermingsmiddelen zijn er validatie en kwaliteitscontrole criteria vastgesteld (SANCO/10684/2009).

Het bovenstaande is samengevat in Tabel 3.

Tabel 3. Soorten middelen, limieten en wetgeving voor residuen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Soort stof/middel	Limiet in voedsel	Wetgeving
Gewasbeschermingsmiddel	MRL	Vo. 396/2005 bijlage II en III
Gewasbeschermingsmiddel	Geen MRL nodig	Vo. 396/2005 bijlage IV
Gewasbeschermingsmiddel	0,01 mg/kg	Vo. 396/2005 artikel 18, indien geen andere MRLs zijn vastgesteld
Gewasbeschermingsmiddel	<<< 0,01 mg/kg	Vo. 396/2005 bijlage V Ri. 2006/141 (babyvoeding) Ri. 2006/125 (kleutervoeding)
Biocide	MRL	Warenwetregeling residuen van bestrijdingsmiddelen

Andere contaminanten

Overschrijdingen van MRLs voor residuen van diergeneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden voorkomen door aan de toepassing van deze middelen stringente eisen te stellen. Ook kan de wetgever bepalen dat bepaalde stoffen in het geheel niet mogen worden gebruikt. Voor andere contaminanten is dit in zijn algemeen niet het geval. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om een schimmel te verbieden om toxinen te produceren of de vorming van procescontaminanten altijd in zijn geheel te voorkomen. Daar er veelal geen producent is die om gegevens kan worden gevraagd, is onderzoek naar andere contaminanten afhankelijk van overheid, universiteiten en andere onderzoeksinstellingen. Deze veel beperktere omvang in onderzoek wordt weerspiegeld in de veel beperktere omvang van wettelijke regelingen inzake maximale gehalten (MLs).

Maximale gehalten voor andere contaminanten worden in de EU alleen vastgesteld indien er voldoende gegevens zijn over de toxiciteit van de contaminant, de gehalten van de contaminant in levensmiddelen, de consumptie van deze levensmiddelen, en als er methoden van bemonstering en analyse voorhanden zijn. MLs worden alleen vastgesteld voor die levensmiddelen die in belangrijke mate bijdragen aan de blootstelling van de consument. Verder mag een ML er niet toe leiden een belangrijk percentage van een bepaald levensmiddel zouden moeten worden afgekeurd (een ML mag de voedselzekerheid niet aantasten). Al met al betekent dit dat een ML overschrijding voor een 'andere' contaminant veel vaker direct een risico voor de gezondheid van de consument inhoudt dan bijvoorbeeld een overschrijding van een MRL van een diergeneesmiddel of bestrijdingsmiddel.

De wetgeving voor op het gebied van MLs in levensmiddelen voor contaminanten is complex, en deels vastgesteld op EU en deels op nationaal niveau. Bovendien wordt deze wetgeving relatief vaak gewijzigd en aangevuld. In Tabel 4 worden de belangrijkste wetgevingsteksten op dit moment (mei 2011) aangegeven. De Nederlandse wetgeving is alleen daar aangegeven indien deze aanvullend is op de EU wetgeving.

Tabel 4. Wetgeving op het gebied van gehalten van contaminanten in levensmiddelen.

Wetgeving	Bevat MLs of bepalingen voor
Vo. 1881/2006	nitraat; mycotoxinen (aflatoxinen; ochratoxine A, patuline; deoxynivalenol; zearalenon; fumonisinen; T-2 en HT-2 toxine (nog niet vastgesteld); metalen (lood; cadmium; kwik; tin); 3-MCPD; dioxinen en dioxineachtige PCBs; benzo(a)pyreen
Warenwetregeling verontreinigingen in levensmiddelen	nitraat; indicator-PCBs; cesium-134 en cesium-137; benzo(a)pyreen in voedingssupplementen en kruidenpreparaten
Aanbeveling (Ab.) 2006/88/EG	(actiegrenzen) dioxinen en dioxineachtige PCBs
Vo. 2065/2003	PAKs in rookaroma's
Ri. 76/621	erucazuur
Ri. 2009/32	extractiemiddelen
Vo. 853/2004	mariene biotoxinen (PSP; ASP; okadaic acid equivalenten; yessotoxine equivalenten; azaspiracide equivalenten); metalen in gelatine, collageen en caseïne
Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen	schimmeltoxinen en bacteriële toxinen (artikel 12: schimmeltoxinen en bacteriële toxinen in hoeveelheden die schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid, moeten afwezig zijn in eet- en drinkwaren en grondstoffen)
Warenwetbesluit Kruidenpreparaten	pyrrolizidine alkaloiden; aristolochiazuren; yohimbe-alkaloiden; verbod op diverse planten en schimmels
Bs. 1135/2009	melamine

Voor veel MLs van contaminanten geldt dat deze alleen van toepassing zijn indien monsters op een bepaalde wijze zijn genomen en geanalyseerd. Mycotoxinen bijvoorbeeld kunnen zeer heterogeen verspreid in een partij levensmiddelen voorkomen. Het nemen en analyseren van een enkel monster geeft dan geen goede indruk van de besmetting van de partij. Vandaar dat voor een aantal contaminanten ten behoeve van de officiële controle bemonsteringswijzen en/of analysemethoden communautair zijn voorgeschreven. Ook nationaal is er voor bemonstering een warenwetregeling van kracht. De wetgeving in deze staat vermeld in Tabel 5.

Tabel 5. (Communautaire) voorgeschreven bemonsteringswijzen en analysemethoden.

Wetgevingstekst	Contaminant
Vo. 1883/2006	dioxinen, furanen en dioxineachtige PCBs
Vo. 333/2007	lood, cadmium, kwik, anorganisch tin, 3-MCPD en benzo(a)pyreen
Vo. 401/2006	mycotoxinen
Vo. 1882/2006	nitraat
Vo. 627/2006	PAK's (in rookaroma's)
Ri. 80/891	erucazuur
Warenwetregeling Monsterneming	diversen

Voor één van de contaminanten die tijdens het productieproces wordt gevormd, acrylamide, zijn er tot op heden nog geen MLs vastgesteld. Wel zijn hiervoor richtlijnen, Tool boxes, voor goede praktijk vastgesteld (zie http://ec.europa.eu/food/food/chemicalsafety/contaminants/acrylamide_en.htm).

Annex III

Reikwijdte van zelfcontrolesystemen

Diervoedersector*

- GMP+ certificaat: In de diervoedersector geldt het GMP+ certificaat als invulling van de Verordening (EG) nr. 183/2005. De gecertificeerde bedrijven kunnen gebruik maken van generieke risicobeoordelingen die zijn opgenomen in de Feed Safety Database (FSD) van GMP+ International B.V. (voorheen Databank Risicobeoordelingen Voedermiddelen (DRV) van het Productschap Diervoeder (PDV)).
- TrusQ: Doelstelling van TrusQ is de voedselveiligheid maximaal te borgen. Hiertoe hebben de deelnemende partijen (zes grote mengvoederbedrijven) sinds enkele jaren hun kennis gebundeld op het gebied van monitoring, kwaliteitsbeheersing, tracking & tracing en crisismanagement en hebben ze concrete afspraken gemaakt over de keuze van grondstoffen en leveranciers. De basis voor deze keuzes is een diepgaande en objectieve risicoanalyse vanaf de bron van herkomst van een grondstof tot aan de werkelijke levering. De nVWA heeft een samenwerkingsovereenkomst met TrusQ.
- FAMI-QS: FAMI-QS is een standaard die van toepassing is op premixen en de productie van diervoederadditieven. De standaard is ontwikkeld om de veiligheid van diervoeders in relatie tot de uiteindelijke voedingsmiddelen te waarborgen (Feed for Food). De hygiënecode van FAMI-QS is goedgekeurd door de Europese Commissie.
- Safe Feed systeem: Het Safe Feed systeem beoogt ten behoeve van de aangesloten diervoederbedrijven de veiligheid te borgen van de door hen aan te kopen of op andere wijze te verwerven grondstoffen, producten en diensten. Verder worden de leveranciers beoordeeld op hun vermogen om veilige grondstoffen, producten en diensten te leveren. De nVWA is in gesprek met Safe Feed om het systeem op een juiste wijze te kunnen beoordelen en te gebruiken voor het toezicht in de diervoedersector.

Levensmiddelensector*

- RiskPlaza: RiskPlaza geeft invulling aan een deel van de Verordening (EG) nr. 852/2004, namelijk op de borging van gevaren in grondstoffen. RiskPlaza is een databank die informatie bevat over mogelijke gevaren van ingrediënten en maatregelen die kunnen worden genomen om deze gevaren te beheersen. RiskPlaza geeft verder een overzicht van bedrijven die met positief resultaat de RiskPlaza-audit+ hebben doorlopen en de certificerende instellingen en auditoren die gekwalificeerd zijn voor het uitvoeren van een RiskPlaza-audit+. RiskPlaza is het RiskPlaza-audit+-systeem gekoppeld. RiskPlaza is een initiatief van de bakkerijketen die samenwerkt binnen het Productschap Akkerbouw, maar is geschikt te maken voor andere sectoren. Inmiddels is RiskPlaza toepasbaar voor bedrijven in de bakkerijketen, voor vleesproductenbedrijven en de snackindustrie.

- Stichting Certificatie Voedselveiligheid: Het Nederlandse HACCP-certificaat, beheerd door de Stichting Certificatie Voedselveiligheid, omvat (nagenoeg) alle aspecten van voedselveiligheid van Verordening (EG) nr. 852/2004. Bedrijven die tegen dit schema zijn gecertificeerd krijgen in de toekomst te maken met verminderd toezicht door de nVWA. Op dit moment loopt nog een project waarin een aantal nadere voorwaarden wordt uitgewerkt.
- Vion Food Group: Vion Food Group past de ketenkeuring toe. Bij deze ketenkeuring wordt op basis van informatie uit de primaire fase (Voedselketeninformatie en informatie t.a.v. Mycobacterium avium) een risicoprofiel op bedrijfsniveau vastgesteld en kan worden overgegaan tot een visuele p.m. keuring. Daarnaast wordt op basis van historische gegevens van de slachtbevindingen van de primaire bedrijven een op risico gebaseerd onderzoek op residuen uitgevoerd. Dit systeem is gebaseerd op de mogelijkheden zoals beschreven in Bijlage I, Sectie IV, H IV onder B.2a van de Verordening (EG) nr. 854/2004.
- Vereniging van Keurslagers: De Vereniging van Keurslagers heeft een eigen kwaliteitssysteem. Iedere zelfstandige Keurslager dient aan de normen te voldoen en de Vereniging houdt met eigen controleurs toezicht op de naleving. Het toezicht door de nVWA gebeurt in de formule-aanpak.
- Houwers Holtackers zelfcontrolesysteem voor hygiëncodebedrijven: Het principe van het Houwers Holtackers zelfcontrolesysteem berust op onaangekondigde inspecties waarbij de implementatie en naleving van voorschriften uit een goedgekeurde hygiëncode worden gecontroleerd. Ook bemonstering van producten voor toetsing aan de microbiologische criteria van de hygiëncode zijn onderdeel van de inspectie. Dit kan voor individuele bedrijven en formulebedrijven. Het systeem is gebaseerd op een inspectiereglement dat wordt gevolgd. De inspectie geeft antwoord op de vraag of een individueel bedrijf voldoet aan de groene kleur, zoals in het inspectiereglement is vastgelegd. De nVWA heeft het reglement beoordeeld en aanvaard als uitgangspunt voor de beoordeling van de individuele bedrijven door Houwers Holtackers. De groene kleur wordt bereikt met een score vanaf 80 punten. Bedrijven die niet aan deze score kunnen voldoen, komen niet in aanmerking voor het verminderde toezicht door de nVWA. Formulebedrijven kunnen als geheel in deze aanpak worden meegenomen voor de nVWA als alle locaties van een formule door Houwers Holtackers worden geïnspecteerd. Door een volledig digitaal systeem is een (formule)bedrijf in staat om de inspecties op afstand te volgen. Tijdens de nVWA-kantooraudit bij Houwers Holtackers is er uitwisseling van inspectiegegevens met de nVWA. Bijvermelding op de site goedvoedsel.nu van Houwers Holtackers is er verminderd overheidstoezicht.
- Sensz BV: De nVWA heeft het Waarborg Voedselveiligheid als zelfcontrolesysteem aanvaard en is daarmee een keurmerk op het gebied van naleving van de wetgeving zoals is vastgelegd in de Hygiëncodes. Bij bedrijven die aan de norm van het Waarborg Voedselveiligheid voldoen, oefent de nVWA een sterk verminderd toezicht uit. Bedrijven ontvangen een certificaat en een keurmerksticker, die zorgen voor een duidelijke en herkenbare uitstraling naar gasten en medewerkers. Het Waarborg Voedselveiligheid - een initiatief van Sensz BV - is ondergebracht in de Stichting Waarborg Voedselveiligheid. Deze stichting verzekert bedrijven van een jaarlijkse onafhankelijke, consistente en gespecialiseerde audit. Professionals, werkzaam in de food & beverage en hospitality, voeren deze audits uit.

Voor een volledige ondersteuning en begeleiding op het gebied van voedselveiligheid staat bedrijven een breed, aanvullend dienstverleningspakket beschikbaar. Denk hierbij aan trainingen, zowel via e-learning als in groepen, diverse naslagwerken en consultancy. Zo komt het keurmerk voor elk bedrijf binnen handbereik en is een verminderd nVWA-toezicht een feit. Met het Waarborg Voedselveiligheid is een bedrijf voor de consument zichtbaar voedselveilig.

* Bron: nVWA, 2010.

Annex IV

Voorbeelden van private systemen

Tabel 6. Voorbeelden van private systemen (Nagelkerke et al., 2009).

Type	Privaat systeem
Nederlandse systemen	Dutch HACCP
	TrusQ
	IKB Varken
	IKB Nederland Varkens
	IKB Kalf
	IKB Kip
	IKB Ei
	KKM
	Food Compass
	VVAK
	Risk Plaza Audit
Bedrijfseigen systemen	VION (VION Food Group)
	Safety Guard (Van DrieGroep)
	IVI (Alpuro Group)
	Foqus (FrieslandCampina)
Internationale systemen	FSSC22000 (ISO22000 en PAS220)
	SQF
	BRC
	IFS
	QS
	GlobalGAP
	IQCS en IRMA
	GMP+
Hygiënecodes met privaat sectorale controles	Kleinverpakkers van ongeschilde aardappelen (Nederlandse Aardappel Organisatie (NAO))
	Brood- en banketbakkerij (NBC i.o.v. NBOV en NVB)
	Keurslagers (Vereniging van Keurslagers)
	Horeca (Bedrijfschap Horeca & Catering)

RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). RIKILT doet onafhankelijk onderzoek naar de veiligheid en kwaliteit van voedsel. Het instituut is gespecialiseerd in de detectie, identificatie, functionaliteit en (mogelijk schadelijke) effectiviteit van stoffen in voedingsmiddelen en diervoeders.

RIKILT adviseert nationale en internationale overheden bij het vaststellen van normen en analyse-methoden. Ook tijdens incidenten en voedselcrises staat RIKILT 24 uur per dag en zeven dagen in de week paraat.

Het Wageningse onderzoeksinstituut is het nationaal referentielaboratorium (NRL) voor melk, genetisch gemodificeerde organismen en vrijwel alle chemische stoffen, en het Europees referentielaboratorium (EU-RL) voor stoffen met hormonale werking.

RIKILT maakt deel uit van verschillende nationale en internationale expertisecentra en netwerken. Het grootste deel van onze opdrachten voeren wij uit voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie en de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit. Andere opdrachtgevers zijn de Europese Unie, de European Food Safety Authority (EFSA), buitenlandse overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

Meer informatie: www.rikilt.wur.nl

