

Veilig voedsel voor iedereen;
een gezamenlijke verantwoordelijkheid

GEZAMENLIJKE NOTA VAN:
MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT
MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Inhoudsopgave

1. Aanleiding	3
2. Waar staan we nu?	3
2.1 Ontwikkelingen.....	4
2.1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen.....	4
2.1.2 Marktontwikkelingen en internationalisering	5
2.2 Stand van zaken op het terrein van voedselveiligheidsrisico's.....	6
2.2.1 Microbiële veiligheid.....	6
2.2.2 Chemische stoffen, allergieën en -intolerantie	7
2.3 Doelstellingen uit het verleden continueren.....	8
3. Overheid	9
3.1 Risicoanalyse	9
3.1.1 Risicobeoordeling	10
3.1.2 Risicomanagement	10
3.1.3 Risicocommunicatie.....	12
3.2 Internationaal	12
4. Bedrijfsleven en consument	12
4.1 Consument	12
4.1.1 Eigen verantwoordelijkheid consument.....	12
4.1.2 (Wettelijke) kaders van de overheid aan het bedrijfsleven t.b.v. de consument	12
4.1.3 Informatie van de overheid aan de consument	13
4.2 Bedrijfsleven.....	14
4.2.1 Eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven.....	14
4.2.2 (Wettelijke) kaders van de overheid voor het bedrijfsleven	15
5. Ter afsluiting	15

1. Aanleiding

Op 18 juli 2001 is de beleidsnota "Veilig voedsel in een veranderende omgeving 2001-2004" verschenen. In die periode is er op het terrein van voedselveiligheid het een en ander gebeurd. Tijd om de balans op te maken en indien nodig doelstelling en instrumentarium bij te stellen. In deze voortgangsnota, met de titel "Veilig voedsel voor iedereen; een gezamenlijke verantwoordelijkheid", wordt de stand van zaken beschreven op het terrein van voedselveiligheid en wordt aangegeven waar de komende jaren de accenten liggen.

De afgelopen periode is aandacht geweest voor de relatie tussen 'voedselveiligheid' en 'gezonde voeding' wordt beschreven, onder andere in het rapport "Ons eten gemeten" van het RIVM. Hieruit blijkt dat de risico's voor de gezondheid door ongezonde voeding groot zijn. Veel groter dan de risico's die worden gelopen bij het huidige niveau van voedselveiligheid. Het blijft echter nadrukkelijk van belang dit bereikte niveau van voedselveiligheid te behouden en indien nodig te versterken. Nieuwe risico's door onder andere de vergaande globalisering van de voedselproductie en de internationale markten zullen om aandacht blijven vragen¹. Een specifiek beleid op het terrein van voedselveiligheid blijft daarom van belang.

Deze nota beschrijft de stand van zaken op het beleidsterrein voedselveiligheid en bouwt voort op de eerder genoemde nota "Veilig voedsel in een veranderende omgeving 2001-2004". In hoofdstuk twee wordt ingegaan op wat bereikt is, wordt op een aantal terreinen de stand van zaken beschreven en wordt de doelstelling van het voedselveiligheidsbeleid gedefinieerd. In hoofdstuk drie zal de specifieke zelfstandige rol van de overheid worden besproken. Daaropvolgend worden in hoofdstuk vier de verwachtingen ten aanzien van de rol en verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven en de consument beschreven in relatie tot rol van de overheid.

2. Waar staan we nu?

Europese Unie

Momenteel is een stevig bouwwerk gerealiseerd van voedselveiligheidsnormen (in EU-verband), die de consument een hoog niveau van gezondheidsbescherming geven en de randvoorwaarden vormen waarbinnen het bedrijfsleven mag produceren.

In het jaar 2000 werd in het Witboek Voedselveiligheid door de Europese Commissie een ambitieus programma ingediend voor dergelijke normen om daarmee dit hoge niveau van voedselveiligheid te bereiken. De stand van zaken rondom dit Witboek is als volgt:

- De Algemene Levensmiddelen Verordening (ALV), ook wel genoemd de General Food Law (GFL, Verordening (EG) 178/2002) beschrijft de algemene principes en voorschriften ten aanzien van voedselveiligheid. Deze principes en voorschriften gaan over de verantwoordelijkheden van producenten van levensmiddelen en diervoeders. De GFL schrijft de risicoanalyse voor als een werkwijze om maatregelen met betrekking tot levensmiddelen en diervoeders vast te stellen.
- Daarnaast is het 'voorzorgbeginsel' opgenomen. Globaal geformuleerd betekent het dat indien er wetenschappelijk onzekerheid over mogelijke risico's bestaat er dan voor de veilige oplossing gekozen kan worden. Een besluit dient wel afgewogen te worden tegen andere (b.v. economische) belangen en proportioneel te zijn.
- De hygiëneregelgeving is in drie verordeningen gebundeld en aangevuld, zodat een alomvattend samenhangend stelsel is ontstaan voor de veilige productie van levensmiddelen van plantaardige en dierlijke oorsprong. De kern van deze verordeningen is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de producenten voor de productie van veilig voedsel gebaseerd op het Hazard Analysis Critical Control Points principe (HACCP). Dit behelst het systematisch analyseren en beheersen van kwetsbare kritische punten in de productie. Deze verordeningen treden in werking per 1 januari 2006. Als aanvulling zullen beschikkingen worden opgesteld voor microbiologische criteria en voor toepassing van HACCP in kleine bedrijven.
- De controle op het gehele pakket van regelgeving voor levensmiddelen en diervoeders is geregeld in de verordening food en feed controle ((EG) 882/2004).

¹ RIVM, Ons eten gemeten; Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland 2004

- Op het gebied van chemische stoffen in levensmiddelen is met de totstandkoming van normen voor agrarische, industriële of procescontaminanten in levensmiddelen het basiswerk nagenoeg afgerond. Zowel op het gebied van de normeringen voor dioxines/PCB's, schimmeltoxines en pathogenen is Nederland één van de belangrijke trekkers in EU-verband. Er is nu een stelsel van normen voor levensmiddelenadditieven/aroma's, gewasbeschermingsmiddelen, materialen die in contact komen met levensmiddelen, diergeneesmiddelen en contaminanten; dit stelsel voorziet in een hoog niveau van bescherming voor de consument.
- Voor wat betreft de informatie aan de consument is, naast de bestaande regelgeving op het gebied van de etikettering van levensmiddelen een aantal nieuwe regels aangenomen of in bespreking; het betreft met name regelgeving voor de etikettering van ggo's, voor allergene stoffen in levensmiddelen en voor voedings- en gezondheidsclaims.

Verder is de afgelopen jaren ingezet op verbetering van de risicobeoordeling en een aanzienlijke versterking van de uitvoering van de regelgeving. In de Europese Unie is dit gerealiseerd door de oprichting van de Europese Voedselveiligheids-autoriteit (EFSA) die de risicobeoordeling uitvoert. Daarnaast houdt de Food and Veterinary Office toezicht op de kwaliteit en een gelijk niveau van uitvoering van de handhaving in de lidstaten. In Nederland is dit gerealiseerd door de instelling van de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA), met als kerntaken: toezicht, risicobeoordeling, risicocommunicatie en de advisering aan de ministers. De rol die de VWA heeft in samenwerking met de EFSA en de andere Voedselautoriteiten binnen de EU zijn van groot belang voor de voedselveiligheid.

Nationaal

De beleidsnota voedselveiligheid van 18 juli 2001 deed aankondiging van de nationale overheidsacties op het gebied van organisatie en beleid, opgesteld mede naar aanleiding van de Europese ontwikkelingen. Deze overheidsacties waren gericht op de doelstelling: *“het blijven bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument, zowel nationaal als internationaal”*.

Op het terrein van de risicoanalyse en normstelling alsmede de communicatie hierover is de afgelopen jaren belangrijke voortgang geboekt. Voor nieuwe voedingsmiddelen en ggo-voedingsmiddelen vindt een veiligheidstoets vooraf plaats. De randvoorwaarden voor het aanpassen van de huidige vleeskeuring naar een meer op de risico's van vandaag gebaseerde vleeskeuring zijn op hoofdlijnen geformuleerd. Risicoanalyse en risicocommunicatie zijn opgenomen als belangrijke taken van de VWA. De afgelopen jaren hebben zich gekenmerkt door het ontbreken van grote voedselveiligheids crises, wel spelen er regelmatig kleinere incidenten.

De nota richtte zich ook op stroomlijning van regelgeving en een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat, met name daar waar het spoedmaatregelen ten behoeve van crises bevat. De maatregelen hieromtrent zijn uitgevoerd.

De aangekondigde NVA is inmiddels uitgegroeid tot de huidige VWA. De in gang gezette acties omtrent modernisering van ketengarantiesystemen en HACCP liggen behoorlijk op schema.

2.1 Ontwikkelingen

In de maatschappij en de markt vinden ontwikkelingen plaats die van invloed kunnen zijn op de voedselveiligheid. Onderstaand worden kort een aantal ontwikkelingen beschreven.

2.1.1 Maatschappelijke ontwikkelingen

Voedselveiligheid is niet absoluut. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn voor potentiële voedselveiligheidsproblemen. Voorbeelden hiervan zijn de toenemende consumptie van gemaksvlees, de vergrijzing, de toenemende consumptie van rauwe of onbewerkte producten en de overconsumptie van specifieke gezondheidsbevorderende voedingsmiddelen en –supplementen (RIVM 2004)². Waakzaamheid blijft daarom van belang.

De maatschappij is in een steeds grotere mate van diversiteit opgebouwd, de groeiende multiculturele samenleving leidt daarbij tot consumptie van velerlei nieuwe, tot nu toe onbekende, levensmiddelen en tot een veelvoud aan consumptiepatronen. De huidige normering op basis van de gemiddelde consument is wellicht niet altijd meer terecht. Op internationaal niveau is er sprake van een ontwikkeling met afzonderlijke normen voor levensmiddelen bestemd

² Deze laatste twee onderdelen worden meegenomen in het beleid rondom gezondheidsbevorderende aspecten.

voor zogenaamde “risicogroepen”, zoals kleine kinderen. In het verlengde daarvan is ook aandacht voor andere risicogroepen zoals ouderen van belang. De onderbouwing voor de noodzaak en techniek van het afleiden van normen voor dergelijke risicogroepen ontbreekt echter nog veelal. Momenteel wordt er een nieuw voedingspeilingsysteem ontwikkeld. Dit systeem is bedoeld als monitoringsinstrument voor het beleid gericht op gezonde voeding en voedselveiligheid en is signalerend van aard. Het systeem zal zich onder meer richten op de voedselinname bij risicogroepen, zoals kleine kinderen. Deze innamegegevens zijn van groot belang voor het opstellen van voedselveiligheidsnormen. Het Voedingscentrum speelt een belangrijke rol bij het informeren van de consument over de betekenis van dergelijke gegevens.

De consumenten zijn steeds beter geïnformeerd over de mogelijke invloed van levensmiddelen op de eigen gezondheid. Ze schenken veel aandacht aan de mogelijke aanwezigheid van gezondheidsschadelijke stoffen en de gevolgen van consumptie. Hierbij wordt snel naar de producent of overheid gewezen. Voor de eigen verantwoordelijkheid voor veilig voedsel lijkt echter minder belangstelling. Door het goed bewaren, bereiden en consumeren van voedsel kunnen gezondheidsrisico's aanzienlijk worden beperkt. Het lijkt er echter op dat deze kennis over voeding en veiligheid bij de consument juist afneemt. Eén van de oorzaken kan zijn dat er steeds minder overdracht van kennis over voeding plaatsvindt.³

Verder is de multiculturele samenleving van invloed op de productie; bepaalde religies vragen om vlees van ritueel geslachte dieren, dan wel verbieden het gebruik van specifieke dierlijke levensmiddelen. Ook zijn er een toenemend aantal meer ethisch en maatschappelijke wensen zoals diervriendelijke productie of het behoud van diversiteit aan voedsel. Om aan deze wensen tegemoet te komen en tegelijkertijd de voedselveiligheid te kunnen waarborgen vraagt dit van de ketenpartijen en overheid een toenemende inspanning om er voor te zorgen dat de consument geïnformeerd wordt over de precieze samenstelling en de wijze van productie van een levensmiddel.

2.1.2 Marktontwikkelingen en internationalisering

Voedselproductie zal verder internationaliseren en aan meer concurrentie onderhevig zijn. Onder andere doordat de EU is uitgebreid met een behoorlijk aantal nieuwe lidstaten.

Diversiteit in de vraag leidt tot diversiteit in het aanbod. Hierdoor ontstaan steeds meer flexibele en veranderende productieketens. Vaste ketens, met één op één relaties, worden steeds vaker vervangen door mondiale, flexibele productienetwerken. Het borgen van de voedselveiligheid vereist dat ook normering en regelgeving mondialiseert en verder wordt geharmoniseerd.

Naast mondialisering is ook een tendens zichtbaar naar regionalisering. De vraag naar een breed assortiment en bijzondere producten die aan andere kwaliteitsaspecten voldoen (duurzaamheid, ambachtelijkheid etc.) leidt tot een kleinschalige en gespecialiseerde productie, naast de meer grootschalige reguliere producten. De consument wil meer duidelijkheid over de aard en herkomst van producten. De consument zal overheid en producent aanpreken op, of zelfs aansprakelijk stellen voor, de veiligheid. Dit zal ertoe leiden dat producenten garanties zullen gaan eisen van hun leveranciers.

Spaanse eieren met salmonella

Binnen de EU zijn de hygiënemaatregelen voor levensmiddelen-bedrijven in alle stadia van de productieketen geharmoniseerd in drie Verordeningen, het zogenoemde hygiëepakket. Deze maatregelen gaan 1 januari 2006 van kracht. In dit hygiëepakket zijn nog geen normen opgenomen voor Salmonella in consumptie-eieren. Het tegenhouden van de import van eieren uit Spanje omdat deze vaker dan gemiddeld Salmonella bevatten is dan ook niet mogelijk. Toch zijn er het afgelopen jaar duidelijk meer klachten van Salmonellose ten gevolge van deze Spaanse eieren gemeld.

Activiteiten

Op twee terreinen zijn overheidswege reeds activiteiten in gang gezet. Zo wordt de stempeling van de eieren beter gecontroleerd, zodat alle Spaanse eieren voor de consument duidelijk herkenbaar zijn, en is de consument via het VCN en de VWA gewaarschuwd voor mogelijke besmetting van eieren met Salmonella. Specifiek waarschuwen voor Spaanse eieren is niet mogelijk vindt de Europese Commissie. Samen met het Verenigd Koninkrijk wordt gezocht naar een voorstel om binnen de EU de problematiek aan te kaarten en op te lossen.

Mogelijke opties voor de toekomst

Indien blijkt dat vaker producten uit EU-lidstaten een gevaar vormen voor de Nederlandse volksgezondheid moet worden gezocht naar mogelijkheden om binnen de EU-randvoorwaarden toch passende maatregelen te kunnen nemen. Hierbij moet een goede balans worden gevonden tussen het risico van (onrechtmatige) handelsbelemmeringen en het mogelijke volksgezondheidsprobleem.

Het bedrijfsleven heeft de EU-verplichting (met uitzondering van de primaire sector) om Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP)-systemen toe te passen. Hieraan kan onder andere

³ RIVM, Ons eten gemeten; Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland, 2004

vorm worden gegeven door gebruik te maken van Codes van Goede Praktijken. De verplichtingen zijn in 2005 nog uitgebreid met de verplichting tot een traceerbaarheidssysteem. Het bedrijfsleven heeft in de afgelopen jaren gewerkt aan de invoering van dergelijke systemen. Het bedrijfsleven kiest er voor om naast de HACCP in steeds meer sectoren kwaliteitszorgsystemen te ontwikkelen, waarin zij naast wettelijke eisen vaak ook eigen kwaliteitsaspecten dwingend opleggen aan leveranciers en daarmee steeds meer (zelf)controle binnen de gehele keten nastreeft. Zo wordt, met name om meer grip te hebben op de herkomst van grondstoffen, door bedrijven al geregeld gewerkt met Identity Preserved (IP)-systemen. De eigen kwaliteitszorgsystemen en de HACCP bieden mogelijkheden om te komen tot toezicht-op-controle door de overheid (VWA), hetgeen voor zowel bedrijfsleven als overheid efficiëntiewinst betekent.

2.2 Stand van zaken op het terrein van voedselveiligheidsrisico's

2.2.1 Microbiële veiligheid

Jaarlijks zijn er in Nederland in totaal 300.000 tot 700.000 gevallen gastro-enteritis en enkele honderden andere ernstige ziektegevallen. Uiteindelijk leiden deze voedselinfecties tot zo'n 20-200 sterfgevallen per jaar. Het totale jaarlijkse gezondheidsverlies wordt geschat op 1.000-4.000 DALY's⁴. De kosten hiervan bedragen naar schatting ten minste 30 miljoen euro per jaar. Circa 40 procent van de Campylobacter- en/of Salmonella-infecties komt door het eten van besmet pluimveevlees⁵.

Recent onderzoek van de VWA (Monitoring pathogenen in kip en kipproducten, 2004) toont aan dat in 2003 in de monsters kippenvlees bij 11 procent de salmonellabacterie aangetroffen en bij bijna 26 procent de campylobacterbacterie. Het kabinet vindt het daarom nog steeds noodzakelijk het eerder aangekondigde mogelijke verbod (besluit van 5 juni 2001, Staatsblad 272) op de verkoop van besmet pluimveevlees aan de consument nu ook in te voeren. Gestreefd wordt naar een verbod op de aanwezigheid van Salmonella- en Campylobacter-bacteriën op rauw pluimveevlees voor de consument in 2007 (Nota Langer gezond leven 2004-2007). Een voorwaarde hierbij is dat dit traject in Brussel kan worden genotificeerd en haalbaar is. Ziektekiemen zijn in vlees nooit helemaal te vermijden; daarom is dit streven vertaald in 'aanwezigheid op een laag niveau (nul+)' of 'nagenoeg ziektekiemvrij'.

Lang niet alle gevallen van voedselinfecties kunnen verklaard worden. De rol van virussen die kunnen overgaan van dier naar mens en die via voedsel worden verspreid is hierbij onderkend maar het voorkómen van deze besmettingen is relatief weinig bekend. De komende jaren zal hieraan (onderzoeks)aandacht worden besteed. Ook de problematiek rondom antibioticaresistentie i.r.t. zoönosen vergt daarbij aandacht.

Ten aanzien van zoönosen en BSE in het algemeen is tijdens een Europese conferentie⁶ geconstateerd dat op dit terrein de samenwerking tussen de Europese autoriteiten moet verbeteren. Wereldwijd wordt breed erkend dat 'emerging' zoönosen een potentieel gevaar voor de volksgezondheid kunnen betekenen. De VWA werkt reeds, in samenwerking met het RIVM, aan de oprichting van een Coördinatie Centrum Zoönosen.

Virussen in voeding

Aan voedselinfecties wordt veel aandacht besteed. Met name Salmonella- en Campylobacterbesmettingen komen regelmatig in de (media-)aandacht. Het merendeel van de voedselinfecties (>40%) is echter afkomstig van virussen, zo wordt gedacht. Hierover is relatief weinig bekend. Hierdoor zijn passende interventies en/of regelgeving nog niet mogelijk.

Activiteiten

Vanwege het groeiende besef dat virussen een belangrijke bron zijn van voedselinfecties is inmiddels gericht onderzoek gestart. In afwachting van resultaten wordt in de hygiënevoorlichting meer aandacht besteed aan het belang van goede hygiëne. Hoewel relatief weinig bekend is, is immers wel duidelijk dat hygiëne een cruciale factor is voor de strijd tegen virussen. In het najaar van 2004 heeft een voorlichtingsactie plaatsgevonden op scholen en kinderdagverblijven in verband met norovirusinfecties en hoe deze te voorkomen.

Opties voor de toekomst

Indien blijkt dat gerichte interventies op het gebied van virussen mogelijk zijn, zal nationaal en in Codex-verband gewerkt worden aan een gerichte riskmanagementstrategie voorzien van mogelijke effectieve interventies.

⁴ Disability Adjusted Life Years. Gezondheidsverlies door bepaalde ziekten of risicofactoren kan worden uitgedrukt in DALY's. Door deze maat kunnen verschillende soorten gezondheidseffecten en zowel sterfte als ziekte, vergelijkbaar worden gemaakt.

⁵ Disease burden and cost of illness of campylobacteriosis in the Netherlands, Manges, M.J.J., De Wit, G.A., Havelaar, A.H., Van Koningsveld, R.G. en Bernsen, R.J. RIVM rapport in voorbereiding.

⁶ Conferentie 'European Response to Public Health Risks from Emerging Zoonotic Diseases', 16-17 september

2.2.2 Chemische stoffen, allergieën en –intolerantie

Chemische voedselverontreinigingen en natuurlijke chemische voedselverontreinigingen in het voedsel leiden, aantoonbaar of theoretisch geschat, tot beperkt gezondheidsverlies onder de bevolking. Het totale gezondheidsverlies als gevolg van chemische verontreinigingen en allergene stoffen wordt geschat op 1.500-2.000⁷ DALY's per jaar (RIVM 2004).

Op het gebied van chemische stoffen (additieven, contaminanten, bestrijdingsmiddelen, diergeneesmiddelen etc.) is voor levensmiddelen en diervoeding een uitgebreid stelsel van regelgeving opgesteld. Ondanks dat nog niet alle stoffen uniform zijn beoordeeld, kan worden gesteld dat het bouwwerk van de stoffenregelgeving staat. Dit stelsel heeft er voor gezorgd dat deze stoffen niet meer of zeer beperkt in onze voeding aanwezig zijn. Desondanks hebben zich de afgelopen jaren enkele voedselincidenten voorgedaan. Hierbij werden veiligheidsnormen overschreden, maar in de meeste gevallen bleek er gelukkig geen risico op een schadelijk effect op de volksgezondheid te zijn. Het snel ingrijpen van de overheid en bedrijfsleven gezamenlijk is hierbij van belang gebleken.

De beoordelingssystematiek van de chemische stoffen zijn gebaseerd op (toxicologische) beoordelingen die de gemiddelde volwassene als uitgangspunt hanteren. Hoewel voor kinderen veelal wel wordt gecorrigeerd op lichaamsgewicht, wordt minder aandacht besteed aan een andere blootstelling door een afwijkend dieet en nog bijna niet aan de andere fysiologie kinderen. Juist vanwege de snelle groei en ontwikkeling die een kind doormaakt kan de schadelijke werking van een stof voor een kind extra gezondheidsrisico's met zich meebrengen.

Naast de bekende risico's spelen ook nieuwe risico's een rol. Er is bijvoorbeeld nog onvoldoende bekend over stoffen die pas tijdens de voedselbereiding ontstaan en schadelijk kunnen zijn (zoals het in 2002 ontdekte acrylamide) en de natuurlijke toxinen die in ons voedsel voorkomen. Daarnaast is er ook behoefte aan meer kennis over effecten van cumulatie (het effect van verschillende risico's tezamen).

Allergieën en –intolerantie

Allergieën en voedselintoleranties nemen toe. Het medisch aantoonbaar voorkomen van voedselallergie ligt in Europa rond de twee procent voor volwassenen en vijf tot acht procent voor kinderen⁸. Bovendien is er een relatie tussen voedselallergieën en -intolerantie op jeugdige leeftijd en andere allergieverschijnselen, zoals astma, op latere leeftijd.

De Gezondheidsraad is om advies gevraagd over voedselallergieën en –intoleranties. Daarnaast komt de VWA voorjaar 2005 met een advies over de wijze waarop de nieuwe EU-regelgeving met betrekking tot etikettering van allergenen goed bijdraagt aan betere informatie voor consumenten met een voedselallergie of -intolerantie. Op basis van deze adviezen bereidt de minister van VWS in de nabije toekomst een integraal plan van aanpak voor (Nota Langer gezond leven 2004-2007).

⁷ Ter vergelijking: te veel transvet, te weinig fruit, groente en vis leveren een verlies van 30.000-100.000 Daly's, ongezonde voeding in totaal een verlies van meer dan 300.000 Daly's.

⁸ Loveren, H. van, Food, novel foods, and allergenicity. RIVM-rapport 640400001/2002.

2.3 Doelstellingen uit het verleden continueren

In het recente RIVM-rapport “ons eten gemeten” wordt bevestigd dat ons voedsel de afgelopen jaren in chemisch en microbiologisch opzicht aantoonbaar veiliger is geworden. We hebben een goed niveau van voedselveiligheid bereikt. Tegelijkertijd kan worden gesteld dat voedselrisico’s nog steeds kunnen leiden tot gezondheidsverlies en er kunnen nieuwe bedreigingen op de loer liggen. De doelstelling “*het blijven bieden van een hoog beschermingsniveau van de consument, zowel nationaal als internationaal*” uit de vorige nota is daarmee nog steeds actueel. Dit gegeven gecombineerd met de in de vorige paragrafen besproken stand van zaken kan de volgende doelstelling voor het voedselveiligheidsbeleid worden geformuleerd:

- 1. het voedselveiligheidsbeleid zal zich richten op het onderhoud van het huidige beschermingsniveau;**
- 2. geïnvesteerd zal worden in haalbare interventies op gebieden waar nog reële gezondheidswinst is te behalen, in voedselinfecties (microbieel en viraal), in nieuwe voedselrisico’s en in specifiek beleid voor risicogroepen, zoals kinderen;**
- 3. het kabinet zal zich richten op het goed en efficiënt uitvoeren van het reeds ingezette beleid en het scheppen van voorwaarden voor het bedrijfsleven om daar in belangrijke mate aan bij te dragen.**

Een belangrijke notie hierbij is dat voedselveiligheid niet op zichzelf staat. Naast de voedselveiligheid spelen immers ook andere aspecten een rol. Het betreft hier onder andere internationale afspraken, technische haalbaarheid, economische aspecten en bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden. Maar ook meer maatschappelijke wensen zoals behoud van diversiteit van het voedselaanbod en aan de productie gerelateerde waarden als dierenwelzijn en milieu. De afweging die tussen deze belangen wordt gemaakt moet op transparante wijze plaatsvinden.

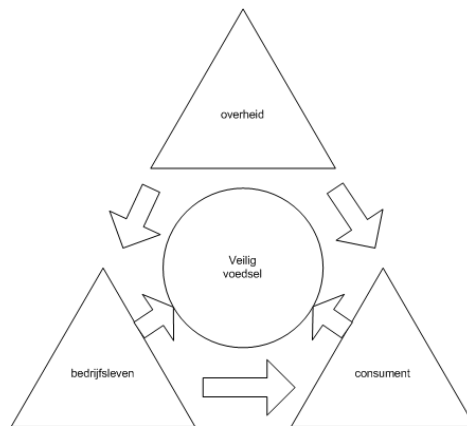
3. Overheid

Minder bureaucratie en regelzucht, lagere administratieve lasten, herstel van de verbinding met de samenleving; dat zijn voor het kabinet belangrijke ijkpunten voor het beleid van de komende jaren. Dit vraagt een overheid die verandert van een overheid die zorgt voor naar een overheid die zorgt dat. De eigen verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en consument wordt belangrijker, de faciliterende rol van de overheid krijgt meer nadruk naast die van het stellen van normen en de controle. Tegelijkertijd kan uit de discussie van de informele Landbouwwraad⁹ worden afgeleid dat voedselveiligheid een publieke verantwoordelijkheid kent die niet aan het bedrijfsleven kan worden overgelaten. Het stellen van normen en de verantwoordelijkheid voor de handhaving daarvan (of indien mogelijk het toezicht op controle) blijft daarom nadrukkelijk verantwoordelijkheid van de overheid. Maar uiteraard blijft de eigen verantwoordelijkheid van producent en consument.

Globaal kan de verantwoordelijkheidsverdeling als volgt worden omschreven:

- Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het leveren van veilige en goed geëtiketteerde producten.
- De consument is verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen.
- De overheid is verantwoordelijk voor het bieden van de (wettelijke) kaders waarbinnen producent en consument elk hun verantwoordelijkheid kunnen invullen. De overheid is ook verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van wettelijke kaders.

In onderstaand schema worden deze verantwoordelijkheden geschetst. Bedrijfsleven en consument hebben een rechtstreekse invloed op de veiligheid van het voedsel. De invloed van de overheid is indirect, namelijk door middel van het geven van (wettelijke) kaders, inclusief voorlichting, waarbinnen producent en consument elk hun verantwoordelijkheden kunnen invullen. Daarnaast kan de overheid een faciliterende rol hebben ten behoeve van de activiteiten van consument en bedrijfsleven. Indien mogelijk zorgt de overheid ervoor dat een en ander efficiënt kan verlopen.



Deze verantwoordelijkheid van bedrijfsleven en consument en de rol van de overheid daarbij zal worden beschreven in hoofdstuk 4. In onderstaand hoofdstuk zal het kader van de risicoanalyse voor voedselveiligheid worden beschreven. Voor deze risicoanalyse draagt de overheid de primaire verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt in een aparte paragraaf beschreven wat de inzet van de overheid zal zijn in internationaal verband.

3.1 Risicoanalyse

Risicoanalyse is het proces bestaande uit drie samenhangende onderdelen: risicobeoordeling, risicomanagement en risicocommunicatie. Risicoanalyse is het centrale proces waarmee de overheid de verschillende risico's in kaart brengt, beoordeelt en maatregelen vaststelt. Door een stevige inbedding van het proces van risicoanalyse kunnen onverhoopte voedselveiligheids Crisis in de toekomst wellicht worden voorkomen en/of verminderd.

⁹ Voorzitterschapsconclusies van de Informele Landbouwwraad, 5-7 september 2004.

3.1.1 Risicobeoordeling

Vanuit de consument, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, EU en andere partijen kunnen signalen komen over mogelijke voedselveiligheidsrisico's. Naar aanleiding van deze signalen kan vanuit het beleid aan de Voedsel en Warenautoriteit (VWA) opdracht worden gegeven een risicobeoordeling uit te voeren of te laten voeren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van externe expertise van bijvoorbeeld RIVM of RIKILT. De VWA kan ook ongevraagd advies op basis van wetenschappelijke risicobeoordeling uitbrengen. De VWA voert de risicobeoordeling op onafhankelijke wijze uit. Het Bureau Risicobeoordeling van de VWA zal zich onder andere ook bezig houden met 'emerging risks'¹⁰, dit is van belang in verband met de verdergaande globalisering, demografische ontwikkelingen en andere invloedsfactoren waardoor nieuwe voedselveiligheidsrisico's kunnen ontstaan. Bij meer fundamentele vragen op het gebied van voedselveiligheidsrisico's wordt de Gezondheidsraad geraadpleegd.

Over het algemeen kan worden gesteld dat ons voedsel al heel erg veilig is. Strengere normen zijn dan vaak ook niet nodig. Zoals eerder aangegeven is het de vraag of dit ook geldt voor bijvoorbeeld kinderen en ouderen, of is hier nog een andere aanpak nodig. Bij de risicobeoordeling zal daarom voor de komende jaren extra aandacht worden gevraagd voor specifieke doelgroepen.

Kennisontwikkeling en onderzoek in algemene zin en specifiek ten behoeve van de risicobeoordeling is essentieel. Voortschrijdende kennis over onder andere voedselinfecties, zoönosen, allergie en bijvoorbeeld cumulatie van effecten zijn belangrijk voor het op peil houden van het voedselveiligheidsniveau. De bestaande (nationale) onderzoeksprogramma's blijven daarom van belang. Internationaal zal ook steeds meer samenwerking worden gezocht op het terrein van onderzoek; gedeelde kennis is van strategisch belang voor de internationale voedselveiligheid.

3.1.2 Risicomanagement

De risicobeoordeling vormt de basis voor het risicomanagement waarbij door middel van maatregelen het potentiële risico tot een acceptabel niveau wordt teruggebracht met zo min mogelijk schadelijke effecten bij de consument. Het risicomanagement vindt plaats door de Europese Commissie en nationaal door het betreffende kerndepartement. In het specifieke geval van een crisis is de minister verantwoordelijk, (routine-) incidenten worden afgehandeld door de VWA. Managementmaatregelen kunnen onder andere bestaan uit bronmaatregelen, voedings- en bereidingsadviezen en regelgeving.

Voedselveiligheid: tot welke prijs?

Eten is een basisbehoefte en behoort veilig te zijn. Een hoog niveau van veiligheid lijkt bereikt. Vraag is wel of alle risico's moeten en kunnen worden vermeden. Zeker als deze ten koste lijken te gaan van andere belangrijke maatschappelijke wensen. Zo zijn er diverse signalen dat vergaande voedselveiligheid een negatief effect heeft op bijvoorbeeld het welzijn van dieren, duurzame productie, het aanbod van producten, kleine ondernemingen en ontwikkelingslanden. Wanneer schieten we het doel van volksgezondheid voorbij, of is dit al gebeurd? De Stuurgroep Technology Assessment (STA) en het Consumentenplatform (CP) hebben hierover reeds aan de bel getrokken. De mogelijke knelpunten raken grotendeels de thema's die spelen op het terrein van Voedselkwaliteit.

Concrete voorbeelden die worden genoemd zijn de kippen die niet meer buiten kunnen lopen, de zachte rauwmelkse kazen waarvan de productie in gevaar zou komen en onnodig hoge handelsbelemmeringen die de markttoegang van ontwikkelingslanden kunnen belemmeren.

Activiteiten

Op twee terreinen zijn overheidswege reeds activiteiten in gang gezet. Zo zijn in Brussel nieuwe afspraken gemaakt over residuen van diergeneesmiddelen met betrekking tot de omgang met producten uit derde landen. Het gaat daarbij om de omgang met beperkte overschrijdingen die geen gevaar voor de volksgezondheid vormen.

Verder worden de maatschappelijke knelpunten die door onder andere de STA en het CP zijn aangedragen verder uitgediept en wordt bekeken waar daadwerkelijk knelpunten ontstaan, door de vergaande risicoreductie zich uitend in strenge voedselveiligheidsnormen.

Mogelijke opties voor de toekomst

Indien daadwerkelijk blijkt dat andere maatschappelijke waarden door het streven naar veilig voedsel in gevaar komen zal dit nadrukkelijk worden meegenomen in het risicomanagement. Zo kan er voor worden gekozen de andere maatschappelijke wensen zwaarder mee te laten wegen.

Een andere keuze zou kunnen zijn om voor producten met meer risico's een etiketteringsplicht met waarschuwing te hanteren. Daarbij kunnen specifieke voedingsadviezen voor kwetsbare groepen worden gegeven. De consument kan dan zelf kiezen.

Bij deze opties voor de toekomst zal nadrukkelijk de dialoog met de samenleving moeten worden gezocht. In dit kader zal vanuit LNV ook een Strategische Dialoog Voedselkwaliteit¹⁰ worden opgestart. Deze strategische dialoog heeft tot doel het formuleren van een langetermijn visie en strategisch contract voor Voedselkwaliteit.

¹⁰ Nieuwe gevaren en bekende gevaren waarvan het voorkomen toeneemt, verandert of waarvan de gevolgen veranderen.

Bij het vaststellen van de maatregelen zullen de uitkomsten van de risicobeoordeling een belangrijke rol spelen. Ook zullen andere (sociale en economische) aspecten zoals dierenwelzijn, milieu en bedrijfseconomische haalbaarheid nadrukkelijk en transparant in de afweging mee worden genomen. Steeds vaker worden signalen ontvangen dat op bovengenoemde terreinen knelpunten ontstaan bij steeds strenger wordende voedselveiligheidsnormen. Indien knelpunten bij vergaande risicoreductie daadwerkelijk dreigen op te treden zal worden bekeken welke maatregelen kunnen worden genomen om de problematiek te verminderen. Ten behoeve van de transparantie van het risicomanagement zijn de verslagen van de vergaderingen van het Regulier Overleg Warenwet (ROW)¹¹ openbaar gemaakt. In het ROW worden deze afwegingen besproken, de gemaakte afwegingen bij het vaststellen van normen zullen worden vastgelegd (zie verder §4.1.3).

Evaluatie

Ook is het bij het risicomanagement van belang om kritisch te blijven kijken naar de kosten en baten in relatie tot de inspanning voor voedselveiligheid. Zo zal in EU-verband een evaluatie plaatsvinden naar de effectiviteit van de maatregelen die getroffen zijn in het kader van BSE. Verdere evaluatie van risico's en maatregelen is gewenst om binnen het risicomanagement de juiste afweging te kunnen maken en prioriteiten te kunnen stellen bij de inzet van middelen.

Wetgeving

Wetgeving is een belangrijk instrument voor het risicomanagement. De wetgeving en daarmee de normen op het gebied van voedselveiligheid zijn vrijwel volledig geharmoniseerd binnen Europa. Op een aantal terreinen met betrekking tot de uitwerking en handhaving van normen wordt nog gewerkt aan harmonisatie. Op het terrein van normstelling moet worden gestreefd naar verdere harmonisatie op mondiaal niveau. De nadruk bij de normstelling zal de komende jaren dan ook vooral liggen op harmonisatie in plaats van aanscherping en uitbreiding van het totale normenpakket. De gewenste differentiatie naar doelgroepen en het voorkomen van knelpunten op andere terreinen zal hierbij ook worden meegenomen.

Binnen de normstelling wordt voor een aantal stoffen een nultolerantie gehanteerd, hetgeen betekent dat deze niet als residu in het voedsel mogen voorkomen. Door de ontwikkeling van steeds betere detectiemethoden kunnen steeds kleinere hoeveelheden stoffen worden aangetroffen. Deze hoeveelheden hoeven evenwel niet altijd schadelijk te zijn voor de volksgezondheid, Toch werden vele partijen vernietigd. Hierdoor ontstonden handelsproblemen en onnodige vernietiging van voedsel. Daarnaast handelden de EU-lidstaten verschillend bij de keuze van het eventueel terugsturen, vernietigen of toelaten op de markt van voedselpartijen. Nederland heeft dit richting de Europese Commissie aangekaart, waarop de EC een voorstel heeft gedaan om hier op een meer eenduidige manier mee om te gaan. Dit voorstel, inhoudende actiegrenzen met bijbehorende activiteiten, is in september 2004 door de Lidstaten aanvaard.

¹¹ Sinds het bestaan van de Warenwet (1919) heeft voorafgaand van nieuwe wetgeving op basis van die wet altijd raadpleging van deskundigen en/of maatschappelijke organisaties plaatsgevonden. Aan dit overleg wordt deelgenomen door de drie bij de Warenwet betrokken ministeries (VWS, LNV en EZ), consumenten- en ondernemersorganisaties, de Voedsel en Waren Autoriteit, product- en bedrijvenorganisaties.

BSE

BSE werd in 1986 voor het eerst geconstateerd bij rundvee in Groot-Brittannië. Voor de bestrijding van BSE zijn diverse vergaande maatregelen in gang gezet. Zo mag diermeel niet meer worden verwerkt in voer voor landbouwhuisdieren. Alle runderen ouder dan dertig maanden worden bij de slacht op BSE getest: enkele duizenden per dag, meer dan een half miljoen per jaar. Verder zijn delen van het rund als 'risicoweefsels' bestempeld. Daarom worden ze bij de slacht verwijderd en vervolgens verbrand. Nederland past deze maatregel al toe sinds 1997. Sinds oktober 2000 geldt de verplichting voor de hele Europese Unie.

De angst en onrust die ontstond door de BSE-gevallen in Groot-Brittannië hebben geleid tot bovenstaande vergaande en kostbare maatregelen. Inmiddels is er meer bekend over de risico's en moeten we ons afvragen of de kosten die de maatregelen met zich mee brengen wel in verhouding staat met het daadwerkelijke risico dat wordt gelopen.

Activiteiten

In EU-verband wordt nagedacht over een evaluatie ten aanzien van de maatregelen die getroffen zijn in het kader van BSE. Deze evaluatie moet inzicht bieden in de effectiviteit van de maatregelen in relatie tot de risico's dat een BSE-besmetting optreedt.

Mogelijke opties voor de toekomst

Mogelijk is de conclusie dat alle maatregelen terecht zijn en dat deze vooral moeten blijven. Uitkomst kan ook zijn dat de maatregelen niet in verhouding staan met de risico's, kostbare maatregelen kunnen wellicht worden afgebouwd. Hierdoor zou meer inzet kunnen worden gepleegd op andere wellicht grotere voedselveiligheidsrisico's en kunnen de kosten voor het bedrijfsleven en consument worden beperkt.

Regelgeving bij risicomanagement is onontkoombaar als het gaat om de productie van veilig voedsel. De administratieve lasten die daarmee samenhangen zijn echter vaak een grote kostenpost voor het bedrijfsleven. De Nederlandse inzet zal zich bij de totstandkoming en implementatie van Europese regelgeving dan ook nadrukkelijk richten op vermindering dan wel beperking van deze lasten.

3.1.3 Risicocommunicatie

Risicocommunicatie kan de resultaten van de risicobeoordeling omvatten of de genomen maatregelen bij een crisis. De VWA is primair verantwoordelijk voor de risicocommunicatie. Gezien de meerdere aspecten van risicocommunicatie hebben verschillende partijen hier echter een taak. In het geval van crisis vindt communicatie plaats door de minister, in alle andere gevallen is de VWA verantwoordelijk voor risicocommunicatie, en het Voedingscentrum Nederland (VCN) voor het geven van voorlichting en voedingsadviezen.

3.2 Internationaal

Regelgeving en standaarden voor voedselveiligheid komen in hoge mate tot stand in of worden voorbereid in internationale gremia, zoals de EU, WTO, OIE en de Codex Alimentarius. Voor Nederland als wereldwijde handelspartner is een sterke oriëntatie op deze internationale component van groot belang. Met name de Codex Alimentarius heeft hierin een cruciale rol sinds de standaarden het richtsnoer zijn geworden in het SPS-agreement. Zij zijn daardoor maatgevend voor de internationale handel en handelsdisputen. De nationale wet- en regelgeving wordt in hoge mate vastgesteld in EU-verband. Betrokkenheid bij voedselveiligheidsdiscussies en standpuntbepaling in EU-gremia krijgt daarom veel aandacht.

Veel ontwikkelingslanden en landen in transitie beschikken niet over voldoende mogelijkheden om hun landbouwproducten op veiligheid te controleren. Aangezien zij ook moeten voldoen aan voedselveiligheidsnormen is het van belang aan deze landen technische assistentie te verlenen bij het opbouwen van voedselveiligheidssystemen. Nederland levert daarvoor expertise in EU-projectverband en ook op basis van bilaterale afspraken met derde landen en neemt hierin vaak het voortouw op basis van specifieke behoeften van deze landen.

4. Bedrijfsleven en consument

Onderstaand worden de verantwoordelijkheden beschreven van consumenten (§4.1) en bedrijfsleven (§ 4.2) met daarbij de rol van de overheid. De eigenstandige rol van de overheid bij onder andere de risicoanalyse is in hoofdstuk 3 aan de orde gekomen.

4.1 Consument

4.1.1 Eigen verantwoordelijkheid consument

De consument is verantwoordelijk voor een gezond en veilig gebruik van levensmiddelen. De consument moet er op kunnen vertrouwen dat voedsel veilig is. In Nederland is dat het geval. Voedsel is veiliger dan ooit, maar dit betekent niet dat de risico's nul zijn. Nulrisico bestaat niet, de gezamenlijke taak van de overheid, bedrijfsleven en consument is het garant staan voor een zo groot mogelijke veiligheid.

Overheid en bedrijfsleven mogen van de consument verwachten dat zij op een verantwoorde wijze met hun voedsel omgaan. Voor voedselveiligheid betekent dit dat zij voedsel op de juiste wijze moeten bewaren, bereiden en consumeren.

De consument mag van bedrijfsleven en overheid verwachten dat zij voldoende informatie beschikbaar krijgt om verantwoord met het voedsel om te gaan. De overheid stelt zich ten doel om te zorgen dat de consument voldoende wordt geïnformeerd. De overheid doet dit door het inzetten van eigen voorlichtingsinstrumenten en door het scheppen van (wettelijke) kaders voor het bedrijfsleven.

4.1.2 (Wettelijke) kaders van de overheid aan het bedrijfsleven t.b.v. de consument

Om voedsel op de juiste wijze te bewaren, bereiden en consumeren moet de consument kunnen beschikken over de juiste informatie. Bijvoorbeeld hoelang en onder welke omstandigheden een product kan worden bewaard. Het bedrijfsleven is verantwoordelijk voor het juist aanleveren van

deze informatie. De overheid stelt aan de wijze waarop deze informatie moet worden geleverd etiketteringseisen.

Het doel van een wettelijke verplichting tot etikettering is het adequaat informeren van de consument. Vanuit veel regelgeving bestaan etiketteringverplichtingen. Het grote aantal etiketteringsverplichtingen maken het etiket niet altijd begrijpelijk. Daarnaast zijn de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van belang. De overheid zal zich in Brussel inzetten voor een systeem van etikettering waarmee enerzijds de informatievoorziening overzichtelijker en beter wordt en anderzijds de administratieve lasten van het bedrijfsleven worden beperkt. Hierbij kan worden gedacht aan het gebruik van digitale communicatiemiddelen. Dit biedt tevens gelegenheid om (maatschappelijk relevante) informatie over de productiewijze te verstrekken.

4.1.3 Informatie van de overheid aan de consument

Voor een juiste bereiding van levensmiddelen moet de consument beschikken over basis hygiënevaardigheden. Het is van belang dat de consument over voldoende kennis bezit. De overheid heeft hiervoor het Voedingcentrum Nederland tot taak gegeven om de consument hierover te informeren.

De consument heeft vervolgens een grote verantwoordelijkheid bij een juist gebruik en verstandige keuze van voedingsmiddelen. Voor voedselveiligheid betekent dit dat de overheid voedingsadviezen kan geven, bijvoorbeeld over de consumptie van nitraatrijke groenten. Deze voedingsadviezen zijn noodzakelijk om te voorkomen dat de consument teveel schadelijke stoffen binnenkrijgt. Ook bij het geven van informatie over voedingsadviezen in verband met voedselveiligheid heeft Voedingcentrum Nederland een belangrijke taak. Het is van belang dat de voedingsadviezen consequent, samenhangend, begrijpelijk en niet in strijd met andere adviezen zijn (bijvoorbeeld met adviezen op het gebied van gezonde voeding). De voedingsadviezen met betrekking tot voedselveiligheid zullen voor half 2005 worden geëvalueerd en indien noodzakelijk worden bijgesteld.

Informatie over de risico's van ongewenste stoffen in levensmiddelen, zoals milieu- of procescontaminanten, wordt gegeven door de VWA. De consument kan met deze informatie een genuanceerder beeld krijgen van de daadwerkelijke risico's van voedsel. Zeker ten tijde van een crises of veel media-aandacht over risico's is deze objectieve informatie van groot belang.

De consument wil graag inzage krijgen in de individuele controlegegevens van bedrijven. De overheid is voorstander van maximale transparantie naar de burger. Zo kunnen consumenten sinds kort terughalacties van levensmiddelen, die mogelijk een risico voor de gezondheid vormen, terugvinden op de website van de VWA. Voor het openbaar maken van individuele controlegegevens is het echter noodzakelijk een heldere systematiek op te zetten, waarmee enerzijds de consument duidelijk te interpreteren gegevens krijgt en anderzijds het individuele bedrijf niet onevenredig voor kleine tekortkomingen wordt 'gestraft'. LNV, VWS en de VWA werken aan de ontwikkeling van een systematiek voor het openbaar maken van individuele controlegegevens aan de consument. Het kabinet zal medio 2005 een keuze voor een systeem van openbaarheid van controlegegevens presenteren aan de Tweede Kamer. Dit zal vanaf eind 2005 stapsgewijs per sector worden geïmplementeerd.

Informatie naar de consument

Geen voedsel zonder boeren, tuinders en vissers. Zij zijn als producenten verantwoordelijk voor wat zij op de markt brengen. Daar zijn duidelijke regels voor waarop door de overheid toezicht wordt gehouden. De consument wil veilig voedsel. Daarnaast wil de consument vaak dat voedsel op duurzame wijze wordt geproduceerd. Daarom moet de herkomst van ingrediënten en de productiewijze eenvoudig te achterhalen zijn. De manier waarop voedsel wordt geproduceerd moet herkenbaar zijn - zo kan de consument een bewuste keuze maken.

Activiteiten

De consument dient over toereikende informatie te beschikken om verantwoorde keuzes ten aanzien van zijn voedselpakket te maken. Op voedselproducenten rust de verantwoordelijkheid om zo open en transparant mogelijke informatie over de kwaliteit en veiligheid van zijn voedselproduct te bieden. De overheid wil daarnaast de transparantie van de voedselketen bevorderen door de resultaten van controles bij voedselproducenten openbaar te maken. In landen als Denemarken en Canada zijn op dit terrein al praktijkvoorbeelden te vinden.

Opties voor de toekomst

LNV, VWS en VWA zullen de controlegegevens in de voedselproductieketen openbaar te maken. Dit verhoogt de transparantie. Vertrekpunt is dat deze informatie consumenten en andere ketenpartijen de mogelijkheid biedt om hun keuzes hierop aan te passen. Zorgvuldigheid is hierbij van groot belang. Daarom zal het openbaarmaken vooraf worden gedaan door helder aan te geven volgens welke systematiek de overheid te werk gaat in normstelling en controle, zogenaamde contextinformatie.

Tenslotte is het contact tussen beleid en consument van groot belang. De overheid wil rekening houden met het (veranderende) gedrag en wensen van de consumenten. Daarvoor is een Consumentenplatform ingesteld. Dit platform kent een unieke samenstelling van consumenten die zich enkele malen per jaar over thema's buigen waaronder voedselveiligheid. Op dit terrein verplicht de GFL de participatie van consumentenvertegenwoordigers in het proces van beleidsvorming op nationaal en Europees niveau. De Europese Commissie heeft zelf een tweejaarlijkse publieksgroep opgericht waarin nieuw en gewijzigd beleid en wetgeving wordt besproken met Europese belangengroepen. Voor de Warenwet is dit op nationaal niveau ingevuld via het ROW. Voor de overige regelgeving zal worden bekeken op welke manier hier een goede invulling aan kan worden gegeven.

4.2 Bedrijfsleven

4.2.1 Eigen verantwoordelijkheid bedrijfsleven

De nieuwe EU-regelgeving biedt het bedrijfsleven meer ruimte om de eigen verantwoordelijkheid te gaan invullen. De mogelijkheden voor toezicht op controle nemen toe, het bedrijfsleven kan daarom zijn inspanningen voor bedrijfseigen zorgsystemen verzilveren. Dit is alleen mogelijk indien het bedrijfsleven zijn systeem zo inricht dat de overheid op de bedrijfseigen controles kan vertrouwen. Dit betekent nauw overleg tussen bedrijfsleven en overheid.

De verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het produceren van veilige levensmiddelen, betekent ook dat het bedrijfsleven verantwoordelijk is voor de eventuele gegevens die deze veiligheid moeten onderbouwen. In het kader van bijvoorbeeld novel foods en ggo's, moet het bedrijfsleven vooraf een toelating bij de nationale beoordelingsautoriteit respectievelijk de EFSA vragen. Deze aanvraag dient via de Nederlandse bevoegde autoriteit worden ingediend. Het bedrijfsleven is hier verantwoordelijk voor de compleetheid en correctheid van de gegevens, de Nederlandse overheid kan het bedrijfsleven bij de verplichte aanvraag faciliteren door het organiseren van een goede postbus. Voor ggo's wil zij dit realiseren door de aanvragen voor levensmiddelen-, diervoeder- en milieuaanvragen via één loket te regelen.

De verantwoordelijkheid om de consument op correcte wijze te informeren over producten en productiewijze, maar ook over productiefouten en eventuele risico's ligt bij de producent. De General Food Law verplicht de producent om de consument over onveilige producten die op de markt zijn gekomen te informeren. Het vertrouwen van de consument in levensmiddelen kan ook door informatie over de productieketens en de bedrijfseigen controlesystemen toenemen. De verantwoordelijkheid voor dit soort informatie (bijvoorbeeld etikettering) ligt bij het bedrijfsleven. De overheid wil het bedrijfsleven stimuleren deze informatie, over bijvoorbeeld oorsprong van producten en productiewijze (duurzaamheid), op objectieve en controleerbare wijze te verstrekken. Hierdoor kan een consument ook daadwerkelijk bewust kiezen. Een integrale nota over transparantie in de voedselproductieketens wordt hiervoor voorbereid.

Toezicht op controle

Toezicht op de naleving van normen moet effectief en efficiënt zijn, om een optimale borging te realiseren van de publieke belangen. In de vormgeving van dat toezicht speelt de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Het bedrijfsleven krijgt ruimte om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheden. De overheid schept daarvoor heldere kaders. Toezicht wordt niet uitsluitend beschouwd als een overheidstaak maar ook hierin heeft het bedrijfsleven een eigen verantwoordelijkheid.

Activiteiten

Vanuit de gedachte dat het bedrijfsleven zelf primair verantwoordelijk is voor de kwaliteit en veiligheid van zijn producten, stimuleert de overheid dat controle en keuringen onder verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven worden gebracht. De overheid kan vervolgens overgaan naar een systeem van toezicht op controle: de overheid stemt op basis van afspraken met het bedrijfsleven haar eigen toezichtsactiviteiten af op de (zelf)controle-activiteiten van een andere (privaatechtelijke) instantie die op initiatief van het bedrijfsleven is opgericht.

Hiervoor wordt in dat verband een algemeen beleidskader voor toezicht op controle ontwikkeld. Het bedrijfsleven wordt uitgenodigd om zelf met initiatieven te komen als zelfcontroles, en ketengarantiesystemen. Op basis hiervan kunnen afspraken worden gemaakt om de frequentie van de eerstelijnscontrole door de overheid terug te brengen. Hiermee wordt nader invulling gegeven aan de verantwoordelijkheidsverdeling en kan tevens efficiencywinst worden gerealiseerd door het bedrijfsleven, en kan de overheid haar inspectiecapaciteit meer gericht inzetten.

Uitwerking

Binnen het algemene beleidskader wordt in de loop van 2005 één of meerdere pilots samen met het bedrijfsleven ontwikkeld. Het doel daarvan is dat het bedrijfsleven een eigen controlesysteem opzet en dat de overheid vervolgens de uitvoering van controles overdraagt aan het bedrijfsleven. De overheid zal dan vervolgens het systeem steekproefsgewijs controleren en op reguliere basis een audit verrichten (toezicht op controle). In deze pilots kan aangehaakt worden bij al bestaande certificeringssystemen. De pilots zijn in eerste instantie gericht op de vleessector. Afhankelijk van het verloop van de pilot-activiteiten wil de overheid stimuleren dat ook in andere sectoren dergelijke zelfcontrolesystemen worden opgezet zodat de overheid ook daar een stap terug kan doen in de controles.

Het systeem van openbaarheid controlegegevens zoals genoemd in §4.1.3 kan ook input zijn voor het bedrijfsleven. Op deze manier hebben zij ook een extra controle naar bijvoorbeeld kwaliteit van leveranciers.

4.2.2 (Wettelijke) kaders van de overheid voor het bedrijfsleven

Naast de bovengenoemde doelstelling van de overheid om wettelijke kaders te scheppen voor het bedrijfsleven om de consument goed te informeren stelt de overheid zich ten doel om te zorgen dat:

1. het bedrijfsleven doelvoorschriften daadwerkelijk kan inzetten;
2. voorwaarden worden gecreëerd voor toezicht op controle;
3. toelatingsprocedures zo effectief mogelijk worden georganiseerd.

Ad1. Daadwerkelijk inzetten van doelvoorschriften

Middelvoorschriften schrijven voor op welke wijze een proces moet worden ingericht, doelvoorschriften zijn voorschriften die wel het einddoel (bv. een veilig product) voorschrijven maar vrijheid laten aan het bedrijfsleven op welke wijze dit doel wordt behaald. Het principe van HACCP geeft invulling aan het systeem van doelvoorschriften.

Ook de keuze van het bedrijfsleven om te kiezen voor bijvoorbeeld het gebruik van decontaminatie voor het bereiken van veilig voedsel past binnen het stellen van doelvoorschriften. Wanneer een bedrijf met een goed functionerend HACCP-systeem het gebruik van decontaminatie nodig acht om een veilig product te leveren, kan dit in bepaalde gevallen worden toegestaan. De nieuwe verordeningen laten, in tegenstelling tot de huidige EU-regelgeving, het gebruik van decontaminatie toe. Aan dit gebruik kunnen per productgroep voorwaarden worden gesteld. De Nederlandse overheid is van mening dat decontaminatiemiddelen kunnen worden toegestaan, mits:

- het middel veilig is;
- het bedrijf een goed functionerend HACCP-systeem kent;
- het middel wordt gebruikt voor kiemreductie die niet op een andere wijze adequaat kan worden bereikt;
- het gebruik van het middel voor consumenten wordt aangeduid.

Voor het toelaten van decontaminatiemiddelen voor pluimveevlees zal voor 1 januari 2006 een toelatingsprocedure worden ontwikkeld.

Ad 2. Voorwaarden creëren voor toezicht op controle

Het bedrijfsleven heeft de afgelopen jaren binnen de sectoren en ketens gewerkt aan kwaliteitszorgsystemen, waarin zij naast wettelijke eisen vaak ook eigen kwaliteitsaspecten dwingend opleggen aan leveranciers en daarop privaatrechtelijk controleren. Dit biedt dus perspectief voor een meer efficiënte controle middels toezicht op controle. De voedselveiligheid kan effectiever en efficiënter worden vergroot door een gerichter inzet van de inspectiecapaciteit. De overheid streeft er naar de mogelijkheden en voorwaarden helder te maken om het toezicht op controle in de praktijk te kunnen brengen.

Ad 3. Toelatingsprocedures worden zo effectief mogelijk worden georganiseerd

In de toekomst zal worden gewerkt aan grotere integratie van het stoffenbeleid. De toelatingsbeoordeling gebeurt nu door diverse instanties en onderzocht zal worden of verdergaande samenwerking mogelijk is.

5. Ter afsluiting

Deze nota biedt op hoofdlijnen inzicht in de inzet en prioriteiten van het voedselveiligheidsbeleid voor de komende jaren. Genoemde (nieuwe) onderwerpen en aandachtspunten zullen nader uitgewerkt worden, waar relevant in samenwerking en overleg met bedrijfsleven en consumentenorganisaties. Dit is vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid geredeneerd van wezenlijk belang. De concrete activiteiten die hier uit voortvloeien zullen, voor zover nog niet aanwezig, worden opgenomen in de begrotingen van het ministerie van LNV, danwel van het ministerie van VWS.