

Projectnr.: 804.71.848.01
Kritische punten in de diervoedingsketen

Projectleider: J.M.A. Verdonk
Eindredactie: J. van der Roest , J.M.A. Verdonk

Rapport 2004.004

juni 2004

Beheersing van kritische punten in de diervoederketen ter ondersteuning van het toezichtsarrangement

J. van der Roest (RIKILT), M. Bokma-Bakker (ASG), N. Bondt (LEI), A.H. Ipema (A&F) en J.M.A. Verdonk (ASG)

Business Unit: Veiligheid & Gezondheid
Cluster: Ketenmanagement

RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid
Bornsesteeg 45, 6708 PD Wageningen
Postbus 230, 6700 AE Wageningen
Telefoon 0317-475400
Telefax 0317-417717
Internet: www.rikilt.wur.nl

Copyright 2004, 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 RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid is het niet toegestaan:

- a) dit door RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid uitgebracht rapport gedeeltelijk te publiceren of op andere wijze gedeeltelijk openbaar te maken;*
- b) dit door RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid uitgebracht 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.*

VERZENDLIJST

Ministerie LNV, Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (ir. J.A. Cornelese)

Ministerie LNV, Directie Voedings- en Veterinaire Aangelegenheden (M. de Groot)

Voedsel en Waren Autoriteit (DG ir. J.F. de Leeuw, dr.ir. W. de Wit, drs. J.H.G. Goebbels, drs. I.E. van Geest-Jacobs, dr. M.J.B. Mengelers, drs. P. van der Wal, dr. Lic.M.J.A. Hellings, mr.drs. R. Herbes, drs. M. Aalten, drs. R.D. Vis, M.W. Colijn, drs. A. de Jong)

Wageningen-UR Bestuurscentrum (drs. F.H.M. Ammerlaan)

Animal Sciences Group, divisie Voeding (dr.ir. S.F. Spoelstra, dr. G.A.L. Meijer, ir. J.M.A. Verdonk)

Animal Sciences Group, divisie Praktijkonderzoek (ir. M. Bokma-Bakker)

EC-LNV (ing. C.J.G. Wever)

Productschap Diervoeders (dr. L. Vellenga)

Agrotechnology & Food Innovations (ir. A.H. Ipema)

Landbouw Economische Instituut (ing. N. Bondt)

Koninklijke Vereniging het Comité van Graanhandelaren (M. Stegehuis)

NEVEDI (W. van de Fliert)

OPNV (P. Groot Koerkamp)

VAI/NZO (P. Mathot)

TrusQ Nutreco (dr. M. Hessing)

LTO (H. Boelrijk)

	blz
INHOUDSOPGAVE	1
SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	5
2 OVERZICHT WITTE VLEKKEN EN KNELPUNTEN IN DIERVOEDERSECTOR	7
3 KRITISCHE GEBIEDEN IN DE DIERVOEDERKETEN	9
3.1 Kwaliteitsbewustzijn en professionaliteit	9
3.1.1 Kwaliteitsbewustzijn	10
3.1.1.1. Oplossingen door sector	10
3.1.1.2. Oplossingen door wet- en regelgeving	10
3.1.1.3. Resterende hiaten	11
3.1.1.4. Conclusies	12
3.1.2 Ketengerichtheid	12
3.1.2.1. Oplossingen door sector	12
3.1.2.2. Oplossingen door wet- en regelgeving	12
3.1.2.3. Resterende hiaten	13
3.1.2.4. Discussie en conclusies	14
3.2 Import van grondstoffen	14
3.2.1 QC-kwaliteitsborging geïmporteerde voedermiddelen	14
3.2.1.1. Oplossing door sector	14
3.2.1.2. Oplossing door wet- en regelgeving	15
3.2.1.3. Resterende hiaten	15
3.2.1.4. Conclusies	16
3.3 Incidentele reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie	16
3.3.1 Schadepartijen en afgekeurde partijen	17
3.3.1.1. Oplossingen door sector	17
3.3.1.2. Oplossingen door wet- en regelgeving	17
3.3.1.3. Resterende hiaten	18
3.3.1.4. Conclusies	18
3.4 Risicobeoordelingen	18
3.4.1 Risicobeoordelingen opgesteld voor risico's diergezondheid	19
3.4.1.1. Oplossingen door sector	19
3.4.1.2. Oplossing door wet- en regelgeving	20
3.4.1.3. Resterende hiaten	20
3.4.1.4. Conclusies	20
3.4.2 Vertaling generiek naar bedrijfsspecifieke risicobeoordeling	20
3.4.2.1. Oplossingen door sector	21
3.4.2.2. Oplossing door wet- en regelgeving	21
3.4.2.3. Resterende hiaten	21
3.4.2.4. Conclusies	21

3.5	Niet-gecertificeerde bedrijven	21
3.5.1	Afname van incidentele reststromen door niet-gecertificeerde veehouders	22
3.5.1.1.	Oplossingen door sector	22
3.5.1.2.	Oplossingen door wet- en regelgeving	23
3.5.1.3.	Resterende hiaten	24
3.5.1.4.	Conclusies	24
3.5.2	Risico's van eigen en buurmans teelt bij niet-gecertificeerde bedrijven	25
3.5.2.1.	Oplossingen door de sector	25
3.5.2.2.	Oplossingen door wet- en regelgeving	25
3.5.2.3.	Resterende hiaten	25
3.5.2.4.	Conclusies	26
3.6	Overzicht en toewijzing van resterende hiaten	26
4	PRIORITERING KRITISCHE PUNTEN DIERVOEDERKETEN	28
4.1	Inleiding	28
4.2	Motieven en criteria voor prioritering van hiaten	28
4.3	Wegingsfactoren	29
4.4	Motivatie prioriteitentabel resterende hiaten	31
4.5	Prioritering resterende hiaten	33
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	37
5.1	Conclusies	37
5.2	Aanbevelingen	39
6	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	40
7	GEBRUIKTE AFKORTINGEN	41

BIJLAGEN

BIJLAGE A

SAMENVATTING

In het begin van 2003 heeft de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) besloten, met instemming van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), een ketenanalyse in de diervoedersector uit te voeren. Deelproject 3 van dit onderzoek is het toetsen van risicobeoordelingen en het vaststellen van kritische beheerspunten binnen de diervoedersector. Deelproject 3 is uitgevoerd door onderzoekers van Wageningen UR kennisinstellingen in het kader van het project "kritische punten diervoedingsketen", uit satellietprogramma "Diervoeding". Dit satellietprogramma is onderdeel van het LNV-DWK onderzoeksprogramma 414 "Maatschappelijk geaccepteerde veehouderij". Het onderhavige rapport (deelproject 3^c) benoemt de kritische punten in de diervoederketen en legt een basis voor het organiseren van een efficiënt toezicht.

De deelprojecten 1 & 2 (De diervoederketen en zijn witte vlekken in kaart gebracht) en 3^b (Toets risicobeoordelingen PDV en overzicht bestaande bedrijfseigen borgingssystemen in de diervoedersector) hebben geresulteerd in een overzicht van witte vlekken en knelpunten, die gerangschikt zijn in de vijf kritische gebieden: 1) kwaliteitsbewustzijn en professionaliteit, 2) import van grondstoffen, 3) incidentele reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie, 4) risicobeoordelingen en 5) niet-gecertificeerde bedrijven. Deze gebieden zijn geanalyseerd en intensief met zeven organisaties uit de diervoedersector besproken. De kritische punten zijn beoordeeld op mogelijke oplossing(en) ervan op korte termijn (binnen twee jaar) door de diervoedersector of door wet- en regelgeving (overheid). De resterende (20) kritische punten en hiaten zijn vervolgens gegroepeerd per kritisch gebied en voorzien van suggesties voor toewijzing voor verantwoordelijkheid en betrokkenheid aan het bedrijfsleven en de overheid (Ministerie van LNV en/of de VWA).

De resterende kritische punten en hiaten zijn geprioriteerd door de onderzoekers voor twee motieven die zijn afgeleid van belangrijke nationale en Europese beleidsdoelen, te weten: handhaven van een hoog beschermingsniveau en herstellen van het vertrouwen van de consument. Als maatstaf voor de beoordeling van de motieven zijn criteria geformuleerd. De criteria zijn voorzien van wegingsfactoren en voor de beoordeling van elk hiaat is per criterium een 'kans x ernst' berekening uitgevoerd. Een 'top 5' van de geprioriteerde kritische punten die een (afbreuk)risico kunnen vormen voor het (niet) behalen van de twee belangrijke beleidsdoelen is samengesteld. De vijf geprioriteerde kritische punten bevinden zich in drie kritische gebieden: import voedermiddelen, incidentele reststromen voedings- & genotsmiddelenindustrie en niet-gecertificeerde bedrijven. De onbekendheid met risicovolle omstandigheden in niet EU-landen, het afwezig zijn van adequate volgsystemen van afgekeurde- en schade partijen alsmede voorinformatie bij de import van voedermiddelen zijn de drie belangrijkste resterende kritische punten.

Het bedrijfsleven en de overheid (Ministerie van LNV en/of VWA) kunnen de prioritering van de overgebleven kritische punten in de diervoedersector, zowel op sector- als overheidsniveau evalueren om te komen tot een gewenste aanpak.

In deelproject 4 wordt het toezichtsarrangement gericht op het reduceren van afbreukrisico's in de diervoederketen nader uitgewerkt.

1 INLEIDING

In het begin van 2003 heeft de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) besloten, met instemming van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), een ketenanalyse in de diervoedersector uit te voeren. De ketenanalyse wordt uitgevoerd in de vorm van een project dat is opgesplitst in een aantal deelprojecten. Inmiddels zijn deelprojecten 1 en 2 afgerond. In deze deelprojecten heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de stromen aan grondstoffen, half- en eindproducten in de diervoedersector en een screening van deze stromen op het vóórkomen van onbekende en/of onvoldoende geborgde onderdelen (witte vlekken). Deelproject 3 heeft zich geconcentreerd op het toetsen van de systematiek van risicobeoordelingen in de diervoedersector en het identificeren van tekortkomingen in de risicobeheersing in de diervoederketen. Het laatste gedeelte van dit deelproject (3^c) wordt in deze rapportage behandeld, namelijk het benoemen van de kritische punten in de diervoederketen en de relatie met het uit te voeren toezicht. In deelproject 4 wordt een voorstel uitgewerkt voor een toezichtsarrangement gericht op het reduceren van risico's in de diervoederketen. Tenslotte zal in deelproject 5 de nadruk liggen op het gebruik en mogelijke verbetering van de snelle waarschuwingssystemen (early warning systems).

Deelproject 3 is uitgevoerd door kennisinstellingen van Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het LNV-programma 'Maatschappelijk verantwoorde veehouderij' ten behoeve van het diervoeder project van de VWA. Het doel van dit deelproject is het bereiken van een goed onderbouwde risicobeheersing van de huidige bekende diervoederketen en het vaststellen van de kritische punten in deze keten. Deelprojecten 3^a en 3^b zijn inmiddels afgerond en verwoord in rapporten 3^a (Kenniscan wetenschappelijke onderzoeksrapporten m.b.t. risicobeoordelingen in de diervoedersectoren) en 3^b (Toets risicobeoordelingen PDV en overzicht bestaande bedrijfseigen borgingssystemen in de diervoedersector). In deze rapporten zijn beschreven: een state-of-the-art analyse van de momenteel beschikbare (wetenschappelijke) kennis op het gebied van risicobeoordeling in diervoederketens en een analyse van de risicobeoordelingen van het Productschap Diervoeder (PDV) en van de kwaliteitssystemen gebruikt voor risicobeheersing in de diervoederketen. Op basis van de resultaten van deelprojecten 1& 2 en 3^b vindt in het onderhavige deelproject 3^c een onafhankelijke beoordeling plaats van de beheersing van de kritische punten in de diervoederketen.

Deelproject 3^c heeft twee doelstellingen:

- 1) Overzicht geven en toetsen (bij stakeholders) van de witte vlekken en knelpunten gesignaleerd in deelproject 1, 2 en 3^b met betrekking tot risicobeoordeling van de diervoederketens en het in de praktijk functioneren van de eigen borgingssystemen.
- 2) Vaststellen van kritische punten in de diervoederketen en uitspraken doen over de mate van beheersing van deze kritische punten op tactisch en operationeel niveau.

Werkwijze

De onderzoeksmethodiek richt zich op verdieping van de aanwezige kennis door analyse van de kritische beheerspunten en is ondersteund door het houden van interviews met betrokken stakeholders. Hierbij is nagegaan in welke mate de kritische punten worden beheerst en geborgd door publieke en private toezichthouders. Voor het uitvoeren van het onderzoek in deelproject 3^c is nadrukkelijk gebruik gemaakt van de resultaten van de voorgaande deelprojecten. In hoofdstuk 2 is een overzicht gegeven van de witte vlekken en knelpunten gesignaleerd in de voorafgaande deelprojecten. In hoofdstuk 3 zijn

deze onderwerpen onderverdeeld in vijf belangrijke kritische gebieden. Deze kritische gebieden zijn beschreven naar mate van beheersbaarheid van de risico's in de diervoederketen en tevens is aangegeven op welke aspecten de kritische punten nog onvoldoende beheerst zijn. Deze beschrijving is opgenomen in een aparte notitie (kritische punten in de diervoederketen) die is besproken met een zevental stakeholders in de diervoedersector. Deze stakeholders zijn vertegenwoordigers van de volgende (overkoepelende) organisaties: Productschap Diervoeder (PDV), Overleggroep Producenten Natte Veevoerders (OPNV), Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), Koninklijke Vereniging Het Comité van Graanhandelaren (Comité), Nederlandse Voedingsmiddelen Industrie (VAI), TrusQ (samenwerkingsverband zes grote mengvoederproducenten in Nederland) en de Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO). De bevindingen van deze interviews zijn besproken met medewerkers van de VWA teneinde een gezamenlijke strategie te bepalen voor het vaststellen van kritische punten in relatie tot het uitvoeren van toezicht erop. Dit heeft geresulteerd in het uitvoeren van een analyse waarbij de onderscheiden kritische punten stelselmatig zijn beoordeeld op beheersing door de sector zelf of door huidige en toekomstige (reeds bekende) wet- en regelgeving. De kritische punten die overblijven, en dus niet voldoende beheerst zijn of worden, zijn als hiaten bestempeld en worden als aandachtspunten toegewezen aan het bedrijfsleven en/of de overheid (beleid en VWA). Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de kritische punten, middels een 'expert judgement', geprioriteerd op basis van het schatten van het risico dat zij vormen voor het (niet) behalen van twee belangrijke beleidsdoelen: het handhaven van een hoog beschermingsniveau en het herstel van het consumentenvertrouwen.

Afbakening

De afbakening van dit deelproject is enerzijds ingegeven door de beperkte doorlooptijd die nog voorhanden was en anderzijds door het uitgangspunt om geen nieuwe case als voorbeeld te nemen.

De afbakening is als volgt te verwoorden:

1. Het deelproject beperkt zich tot het op heldere wijze verwoorden, onderbouwen en toetsen van de witte vlekken en knelpunten gesignaleerd in de deelprojecten 1, 2 en 3^{a en b}, waarbij de kritische punten worden benoemd die onvoldoende worden beheerst of geborgd.
2. De gesignaleerde witte vlekken en knelpunten zijn in interviews besproken met vertegenwoordigers van een aantal overkoepelende organisaties in de diervoedersector. Er is geen nieuw onderzoek in de diervoedersector uitgevoerd!
3. Bij het nader analyseren van de witte vlekken en knelpunten zal er geen specifieke keten worden uitgelicht om de problematiek toe te lichten.
4. De problematiek rondom diervoeders en genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) valt buiten de scope van dit onderzoek.
5. De aanbevelingen richting het aan te passen toezichtsarrangement, zullen beschreven worden binnen de context van de huidige en de toekomstige (reeds bekende) wet- en regelgeving, zoals de Kaderwet Diervoeder, de General Food Law en de EU verordening diervoederhygiëne.
6. Er zullen in dit projectonderdeel geen nieuwe gevaren worden beoordeeld, maar het zwaartepunt zal liggen op het onderkennen van onvoldoende beheerste kritische situaties waar men bij het bedrijfsleven en/of de overheid tegenaan kan lopen. Hierbij gaat het dus voor wat betreft de risico's om aan te geven wat de meest relevante aandachtspunten zijn die een risico vormen voor het niet behalen van bovengenoemde beleidsdoelen en niet zozeer om een inschatting van risico's naar aanleiding van specifieke gevaren.
7. Uitwerking van het toezichtsarrangement of onderdelen daarvan, maakt geen deel uit van dit onderzoek.

2 OVERZICHT WITTE VLEKKEN EN KNELPUNTEN IN DIERVOEDERSECTOR

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de conclusies, witte vlekken en knelpunten gesignaleerd in de twee voorafgaande rapporten van deelproject 1 & 2 en 3^b. De tabel is gesplitst in algemene en schakelgerichte onderwerpen.

Tabel 1. Overzicht van conclusies, witte vlekken en knelpunten gesignaleerd in deelprojecten 1, 2 en 3^b

Onderwerpen Algemeen	VWA rapport Deelproject 1 & 2	WUR rapport Deelproject 3 ^b
Producten en processen (incl. traceerbaarheid)	<ul style="list-style-type: none"> - zeer grote diversiteit aan producten - bepaalde mengsels van grondstoffen zijn niet terug te traceren tot de bron (m.a.w. waar komen ze vandaan?) 	
Kwaliteitssystemen	<ul style="list-style-type: none"> - buitenlandse en nationale kwaliteitssystemen zijn niet gelijk - in kleine sectoren nog geen ketensystemen 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>kwaliteitsborging in het buitenland verdient aanscherping</i> - <i>naleving van kwaliteitsbeheersing verdient aandacht</i>
Wet- en regelgeving	<ul style="list-style-type: none"> - HACCP nog niet wettelijk verplicht maar komt eraan - voor sommige gevaren geen normen aanwezig of niet geharmoniseerd - beperkte wetgeving mbt. controle van voedermiddelen uit derde landen 	
Import	<ul style="list-style-type: none"> - beperkte wettelijke eisen mbt. invoercontrole in NL aan EU-buitengrens - zelfcontrole en/of toezicht in pre-accessielanden is beneden gewenst niveau - producten uit derde landen bevatten andere (onbekende) contaminanten 	
Risicobeoordelingen		<ul style="list-style-type: none"> - <i>vertaling van generieke (opgesteld door PDV) naar bedrijfsgerichte risicobeoordelingen verbeteren</i> - uitvoering van de risicoranking is onduidelijk - bedrijven zonder GMP⁺ kunnen (incidentele) producten afnemen zonder risicobeoordeling - beoordelingen zijn opgesteld voor risico's mbt. diergezondheid en niet volksgezondheid
Toezicht	<ul style="list-style-type: none"> - geen sluitend fysiek overheidstoezicht op verwerking van schadepartijen en afvoer afgekeurde partijen 	

Onderwerpen Schakelgericht	VWA rapport Deelprojecten 1 & 2	WUR rapport Deelproject 3 ^b
Primaire productie		- onbekende bestemming van afgekeurde partijen
Bijproducten (uit VGI*)	- geen toezicht op reststromen richting diervoeder (uitgez. dierlijke eiwitten) - van sommige incidentele bijproducten is de bestemming onbekend - onderscheid afvalstof en bijproduct is niet duidelijk (definiëring)	- kwaliteit van de risicobeheersing is onvoldoende - bestemming van (incidentele) bijproducten is onvoldoende bekend - verwerking van schadepartijen en afgekeurde partijen
Mengvoer (incl. voormengsels)	- welke incidentele bijproducten worden gebruikt en zijn risicoanalyses beschikbaar	- criteria voor keuze van CCP's binnen het bedrijf zijn onbekend
Veehouder	- kwaliteitsborging eigen teelt is niet verplicht - kleine sectoren (nog) niet opgenomen in monitoring - niet alle zelfmengende veehouders zijn bekend	- kwaliteitskennis en -bewustzijn verbeteren - niet gecertificeerde boeren nemen niet gecertificeerd (GMP-) voer af - nalevingsgedrag verbeteren
Transport	- registratie mbt. verzamelen, transport en opslag is niet wettelijk verplicht	- onduidelijkheden over uiteindelijke bestemming

* VGI = Voedings- en genotsmiddelenindustrie

Opmerkingen:

- De helft van de aandachtspunten benoemd door de VWA zijn ook benoemd door de WUR én andersom (ondanks het feit dat beide rapporten een andere aanpak hebben gevolgd en andere onderwerpen hebben onderzocht).
Gemeenschappelijke aandachtspunten zijn: traceerbaarheid, kwaliteitsborging buitenland, invoercontrole, schadepartijen en afgekeurde partijen, incidentele bijproducten, bestemming (bij)producten en kwaliteitsborging eigen teelt.
- Witte vlekken overheidstoezicht: import, verwerking schadepartijen, afvoer afgekeurde partijen, incidentele reststromen en kleine sectoren.
- Stakeholders uit de sector zijn van mening dat bedrijven die deelnemen aan het GMP⁺ systeem genoemde hiaten geheel of in belangrijke mate geborgd hebben.

3 KRITISCHE GEBIEDEN IN DE DIERVOEDERKETEN

De onderwerpen beschreven in het overzicht van hoofdstuk 2 zijn opnieuw gerangschikt in de volgende vijf kritische gebieden:

- 1) Kwaliteitsbewustzijn en professionaliteit
- 2) Import van grondstoffen
- 3) Incidentele reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie ¹
- 4) Risicobeoordelingen
- 5) Niet-gecertificeerde bedrijven

Deze vijf kritische gebieden zijn in dit hoofdstuk onderverdeeld in kritische punten die zijn gedefinieerd en beoordeeld op de mate van beheersbaarheid door de diervoedersector zelf en door huidige en toekomstige wet- en regelgeving. De kritische punten zijn in interviews met branche organisaties en een samenwerkingsverband van bedrijven in de diervoedersector, te weten Productschap Diervoeder (PDV), Overleggroep Producenten Natte Veevoerders (OPNV), Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi), Koninklijke Vereniging Het Comité van Graanhandelaren, Nederlandse Voedingsmiddelen Industrie (VAI), Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO) en TrusQ (samenwerkingsverband zes grote mengvoederproducenten in Nederland) besproken. Daarnaast zijn regelmatig besprekingen gevoerd met enkele medewerkers van de VWA met betrekking tot de relevantie voor onderzoek en toezicht.

De paragraafindeling is gestandaardiseerd voor de vijf te analyseren kritische gebieden.

Op het eerste niveau van de paragraafindeling (bijv. 3.1) is het betreffende kritische gebied kort beschreven. Daarna zijn op het tweede niveau (bijv. 3.1.1) de diverse kritische punten binnen het kritische gebied behandeld. Vervolgens is op het derde niveau (bijv. 3.1.1.1) een uitspraak gedaan over de mate van beheersing door de sector of wetgeving, alsmede mogelijk resterende hiaten en is elke paragraaf afgerond met conclusies (en discussie). In de afsluitende paragraaf (3.6) is een overzicht gegeven van alle resterende hiaten en zijn deze toegewezen aan het bedrijfsleven en de overheid (Ministerie van LNV en/of de VWA).

3.1 Kwaliteitsbewustzijn en professionaliteit

De kwaliteit van de risicobeheersing in de diervoederketen hangt sterk samen met het kwaliteitsmanagement en de voedselveiligheidscultuur binnen de bedrijven. Bedrijven (akkerbouwers, grondstof- en veevoerleveranciers, tussenhandelaren, veehouders) blijken in de praktijk heel verschillend met risicobeheersing om te gaan. De aanwezigheid van een certificaat of kwaliteitssysteem is zeer gewenst, maar biedt op zichzelf geen garantie voor een effectieve risicobeheersing. Zo zijn de meeste veehouderijbedrijven gecertificeerd volgens Integrale KetenBeheersing (IKB) of KetenKwaliteit Melk (KKM), maar het is niet duidelijk hoe het staat met het draagvlak voor deze certificering en of de daarbij gestelde eisen goed worden nageleefd.

¹ Onder de term “incidentele reststromen” wordt verstaan: producten die ontstaan als gevolg van productiefouten (misproducten), producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken (over-de-datums-producten) en producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen (recallproducten)

Belangrijk is dat men bewust met risicobeheersing bezig is. Zo zal een risicobewuste veehouder absoluut inzicht willen hebben in de kwaliteit van het geleverde voer, ook als zijn bedrijf uitsluitend producten afneemt van GMP-gecertificeerde leveranciers. Hetzelfde geldt voor leveranciers van diervoeder die grondstoffen inkopen. Kwaliteitskennis en -bewustzijn van de afnemer zijn hierbij bepalend.

In grotere bedrijven is de houding van het management een cruciale factor. Gemotiveerde ondernemers weten het kwaliteitsdenken in het bedrijf op prima wijze vorm te geven, ongeacht of het grote of kleine bedrijven zijn. Bij minder gemotiveerde ondernemers blijven kwaliteitssystemen vooral papieren systemen. Audits door retailers (McDonalds, Tesco) blijken voor diervoederbedrijven een belangrijke prikkel te zijn voor het versterken van het kwaliteitsdenken.

Versterken van het kwaliteitsmanagement en de motivatie is naar verwachting een effectieve manier om verdere vooruitgang te realiseren in de risicobeheersing.

3.1.1 Kwaliteitsbewustzijn

Diverse stakeholders geven aan dat het GMP+-systeem “staat”. De deelname aan GMP+, KKM en IKB is groot. Maar het is met kwaliteitssystemen net als met een rijbewijs: het certificaat is wel een belangrijke voorwaarde, maar is nooit een garantie voor veilig handelen. Er is meer nodig, zoals een goede bedrijfsorganisatie en gemotiveerde medewerkers. En zelfs dan blijven voortdurende prikkels noodzakelijk.

3.1.1.1. Oplossingen door sector

Hierna worden enkele zaken genoemd die laten zien op welke wijze de diervoedersector bezig is met het blijvend stimuleren van het kwaliteitsbewustzijn in de branche. De opsomming is niet uitputtend.

- PDV is in 2003 begonnen met regelmatige schriftelijke communicatie met de werknemers in de diervoedersector over onder meer kwaliteitszaken, door middel van het uitbrengen van de kwartaaluitgave *Werkvloer*. Deze krant bevat artikelen over de activiteiten van het productschap op het terrein van scholing en arbeidsomstandigheden.
- In 2003 is bij één diervoederbedrijf het pilotproject *Investors in People* succesvol afgesloten. Dit project wil vanuit de doelstellingen van het betreffende bedrijf komen tot een actief personeelsbeleid dat moet resulteren in goed gemotiveerde en goed opgeleide medewerkers. In 2004 zal worden gezocht naar een tweede bedrijf dat hiervoor in aanmerking wil komen.
- Bureau Coördinatie Diervoeder certificatie en –controle (BCD) van PDV houdt systematisch toezicht op audits, door het verzamelen en bespreken van auditrapporten, waarbij inhoudelijke kwaliteit, volledigheid en uniformiteit aandacht krijgen. BCD houdt eveneens toezicht op de deskundigheid van de GMP+-auditoren. De kwaliteit van het toezicht-op-toezicht door de BCD zal worden gewaarborgd door de werkwijzen vast te leggen in een kwaliteitssysteem.
- Enkele overkoepelende organisaties hanteren een gedragscode voor haar leden.
- Bij andere organisaties wordt discussie gevoerd over het opstellen van een gedragscode.

3.1.1.2. Oplossingen door wet- en regelgeving

- Invoering van de Kaderwet Diervoeders zou een bijdrage kunnen leveren aan een adequater controle- en sanctiebeleid. De Kaderwet biedt de mogelijkheden om overtreders daadwerkelijk aan te pakken.
- LNV bereidt een communicatietraject voor rond de Kaderwet Diervoeders.

3.1.1.3. Resterende hiaten

Voor de nog overgebleven hiaten geldt dat er de nodige ontwikkelingen zijn, die tot doel hebben om het huidige kwaliteitsbewustzijn en de professionaliteit te verbeteren. Op dit moment kan echter nog niet worden geconcludeerd dat de genomen maatregelen voldoende effectief zijn gebleken. Het gaat om de volgende hiaten:

- **Communicatie.** De communicatie tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van (nationale en Europese) wetgeving en kwaliteitssystemen kan beter. Wellicht worden de voordelen van een op samenwerking gerichte relatie tussen overheid en bedrijfsleven onvoldoende onderkend. Aangaande het EU-beleid zijn er enkele dossierteams die -bijvoorbeeld eens per 2 maanden- een Brusselse concept-verordening bespreken. Een dossierteam wordt geïnitieerd door LNV en biedt plaats aan het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Verder is er enkele keren per jaar zogenaamd periodiek overleg van de Minister van LNV met het PDV. Ontwikkelingen rond het GMP-systeem zijn een private aangelegenheid, waarbij de overheid geen gesprekspartner is, maar wel wordt geïnformeerd. In bijzondere situaties weet men elkaar te vinden, maar er is momenteel zeker geen sprake van intensieve, structurele samenwerkingsrelaties. Vanuit de sector wordt aangegeven dat communicatie van de overheid richting de sector en inspraak/kennisoverdracht van de sector richting de overheid extra aandacht verdient.
- **Handhaving.** Het controle- en sanctiebeleid is onvoldoende effectief, of wordt tenminste zo ervaren. Een nadere analyse zou moeten uitwijzen op welke onderdelen hierin de grootste verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Een doeltreffend controle- en sanctiebeleid is nodig om het functioneren van kwaliteitssystemen (GMP+, IKB, KKM) te ondersteunen. Overheid en bedrijfsleven dienen erop toe te zien dat de controles (van certificatie-instellingen en van overheidscontroleurs) een goede inhoudelijke kwaliteit hebben en dat bij overtredingen geloofwaardige sancties worden opgelegd. De mogelijk positieve effecten van de invoering van de Kaderwet Diervoeders kunnen nu nog niet worden vastgesteld. Certificering van overheidstoezichthouders verdient aanbeveling. Brancheorganisaties geven aan dat het zelfcontrolesysteem en sanctiebeleid van het GMP+ systeem wel doeltreffend functioneert en dat de sancties als zeer zwaar ervaren worden. Sommige stakeholders gaven aan het zinvol te vinden als de overheid bedrijven die niet deelnemen aan een kwaliteitssysteem intensiever controleert.
- **Draagvlak.** Er is onvoldoende draagvlak voor private kwaliteitssystemen en voor wettelijke eisen. Om goed te kunnen functioneren heeft een kwaliteitssysteem draagvlak nodig. Hetzelfde geldt voor wetgeving. Overheid en bedrijfsleven zullen zich ieder voor zich en gezamenlijk moeten inspannen om het benodigde draagvlak te creëren en te verstevigen. Dit betekent onder meer dat ook tijdens het voorbereiden van wetgeving intensieve communicatie met het bedrijfsleven noodzakelijk is.
- **Bedrijfsspecifieke risicobeoordeling.** Er is meer aandacht nodig voor vertaling van generieke risicobeoordeling naar bedrijfsspecifieke risicobeoordelingen. Ook voor primaire bedrijven is aandacht nodig. Zo dient de overheid erop toe te zien dat kwaliteitsborging rondom diervoeding in IKB en KKM voldoende inhoud krijgt, en dat de daarbij gestelde eisen ook worden nageleefd.

3.1.1.4. Conclusies

Nadrukkelijke aandacht voor kwaliteitsbewustzijn is nodig omdat de risicobeheersing in de diervoederketen niet kan worden geoptimaliseerd door uitsluitend aandacht te besteden aan de technisch-inhoudelijke verbeteringen van kwaliteitssystemen en wettelijke eisen, inclusief het toezicht daarop. Bij het streven naar een betere beheersbaarheid van risico's in de diervoederketen hoort meer aandacht voor en daadwerkelijke investeringen in “zachte” aspecten als communicatie, samenwerking, creëren van draagvlak en gemotiveerdheid van mensen.

Het verdient aanbeveling om de aandacht voor de genoemde “zachte” factoren ook expliciet een plaats te geven in wet- en regelgeving en in het toezicht. Een instrument dat hierbij kan worden gebruikt is de zogenaamde *Tafel van Elf*. Verder zou een praktisch bruikbare methode moeten worden ontwikkeld om bij audits systematisch aandacht te besteden aan de voedselveiligheidscultuur binnen bedrijven.

De komende jaren zou in ruime mate aandacht moeten worden besteed aan het kwaliteitsbewustzijn onder veehouders. Naast het overdragen van kennis in speciale voorlichtingsprogramma's en door bedrijfsadviseurs (o.a. uit de diervoederindustrie) is het belangrijk dat veehouders een gelijkwaardige plaats hebben in het vormgeven van kwaliteitsborging in de keten.

3.1.2 Ketengerichtheid

Het ketendenken is nogal wisselend. Bedrijven zijn zich niet altijd bewust van hun rol in de keten en van de gevolgen van hun handelen voor andere schakels in de keten. Overigens geven enkele van de zeven geïnterviewde stakeholders aan dat naar hun indruk het ketenbewustzijn wel toeneemt.

3.1.2.1. Oplossingen door sector

- In de zuivelsector is sinds 2 jaar een “stuurgroep kwaliteitsborging melkveevoerders” actief, die twee of drie keer per jaar afstemt over kwaliteitszaken. In de stuurgroep hebben zitting: Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) voor de zuivelindustrie, Nevedi voor de diervoederindustrie, Comité van Graanhandelaren voor de grondstoffen, Nederlandse Vereniging van Handelaren in Stro, Fourages en aanverwante Producten (HISFA) voor de fouragehandel en LTO voor de melkveehouders. In de vlees- en eiersector zijn vergelijkbare stuurgroepen momenteel in oprichting.
- GMP+ zal binnenkort worden uitgebreid met de verplichting om de namen door te geven van de leveranciers in het voortraject.
- Een aantal mengvoerbedrijven onderzoekt het traject van risicovolle grondstoffen vanaf de bron. Men beoogt grondstoffenleveranciers uit te sluiten die de gewenste kwaliteit onvoldoende kunnen garanderen. Dergelijke initiatieven zijn het waard om positief – en daarnaast ook kritisch - te worden gevolgd.
- De levensmiddelenindustrie stimuleert de communicatie over mogelijke gevaren in andere schakels (voor of na de levensmiddelenindustrie).

3.1.2.2. Oplossingen door wet- en regelgeving

- De Nederlandse overheid heeft zich tot doel gesteld om gezamenlijk met bedrijfsleven en consumenten te werken aan de totstandkoming van transparante ketengarantiesystemen, waarin onder meer wordt voldaan aan de wettelijke eisen op het gebied van monitoring, traceerbaarheid en normstelling, en waarbij aanpak bij de bron en aanscherping van het hygiënebeleid uitgangspunten zijn.

- Er bestaan plannen voor de ontwikkeling van ketengerichte systemen voor vroegtijdige signalering van veiligheidsrisico's in de voedselketen.
- Op het terrein van keuring en controle zet de overheid in op keuring in ketenverband. De vleeskeuring zal worden gemoderniseerd, zodat deze niet langer beperkt blijft tot een eindproductkeuring, maar wordt ingebouwd en geïntegreerd in de gehele productieketen.

3.1.2.3. Resterende hiaten

Zoals uit het voorgaande blijkt zijn er diverse ontwikkelingen gaande op het terrein van de ketengerichtheid. Niettemin kunnen de volgende hiaten worden gesignaleerd:

- Risico's in voor- en natraject. Er is extra aandacht nodig voor het beperken van risico's in het voor- en natraject, mogelijk middels dubbele garantstelling. Dubbele garantstelling houdt in dat een (grondstof)leverancier garanties geeft over productie en herkomst van de grondstof én eisen stelt aan de verantwoorde toepassing van de grondstof door de ontvanger; tegelijk stelt de gebruiker eisen aan productieproces en herkomsttracering én biedt garanties over het gebruik. Hierbij horen ook ketengerichte audits. Gevolg van deze werkwijze kan zijn dat een bedrijf een bepaalde leverancier of afnemer niet meer accepteert omdat de gewenste garanties niet kunnen worden geboden. Ook veehouders zouden gezamenlijk kunnen toezien op de wijze waarop voorgaande schakels invulling geven aan kwaliteitsborging (vergelijkbaar met wat de mengvoerindustrie doet bij grondstoffenleveranciers). De extra aandacht voor ketengerichte risicobeheersing is uiteraard niet alleen een zaak van de bedrijven zelf. Auditors en overheidscontroleurs zullen expliciet aandacht moeten besteden aan de manier waarop bedrijven inhoud geven aan het beperken van risico's in het voor- en natraject.
- Traceerbaarheid. De traceerbaarheid moet op peil worden gebracht. De mengvoerindustrie stelt hoge eisen stellen aan logistiek en productieprocessen van de grondstoffenleveranciers. Dit zal dan ook geborgd (geregistreerd) moeten worden. Het bedrijfsleven vindt dat traceerbaarheid een belangrijk aandachtspunt in de voedselveiligheidsdiscussie moet zijn en er wordt een initiatief genomen voor een unieke coderingssystematiek in de keten, waardoor zowel leveranciers als afnemers met dezelfde EAN-systematiek (European Article Numbering) te maken krijgen. Dit is een belangrijk aspect voor de transparantie. De invulling van traceerbaarheid is erg afhankelijk van het product waar het om gaat: stukgoed (bijv. karkas) vs. bulkgoederen (bijv. melk). Knelpunt op dit moment is de onduidelijkheid over de aan te leveren informatie aan de toezichthouder en de termijn waarbinnen dit dient te gebeuren. Verder is er behoefte aan het vereenvoudigen en verduidelijken van procedures bij import van grondstoffen in zeehavens, ten behoeve van administratieve lasten, traceerbaarheid en toezicht. Een ander knelpunt is dat veel landen de EU-wetgeving op hun eigen manier interpreteren en uitwerken bijv. voor de invulling van traceerbaarheid voor stukgoed en bulk. De industrie pleit echter voor nadere invulling (verdere detaillering) van de wetgeving door de EU om interpretatieverschillen te voorkomen.
- Rol verwerkende industrie. Verwachtingen in de richting van de verwerkende industrie moeten expliciet worden ingevuld. Diverse stakeholders blijken te verwachten dat de verwerkende industrie het voortouw neemt bij het afdwingen van kwaliteitseisen. Nagegaan moet worden in hoeverre de verwerkende industrie hiertoe bereid is, en of er bepaalde belemmeringen zijn die kunnen worden weggenomen.

3.1.2.4. Discussie en conclusies

Het gebrek aan ketengerichtheid, een te eenzijdige concentratie op eigen bedrijf en eigen schakel, is een belangrijk knelpunt. Er wordt aan verbeteringen gewerkt, maar de effecten daarvan lijken nog beperkt. Door een combinatie van enerzijds afspraken over dubbele garantstelling, aansprakelijkheid en traceerbaarheid en ketengerichte audits en anderzijds voortdurende aandacht voor het verder ontwikkelen van ketenbewustzijn en ketengericht werken kunnen de nodige stappen voorwaarts worden gezet.

3.2 Import van grondstoffen

3.2.1 QC-kwaliteitsborging geïmporteerde voedermiddelen

De import van grondstoffen is een kritisch punt. De voor import geldende QC-regeling (GMP13: Quality Control of Feed Materials for Animal Feed) is opgesteld op productniveau. Voedermiddelen die bestemd zijn voor GMP+-bedrijven moeten QC-gecertificeerd zijn. Deze standaard heeft in voorkomende gevallen als startpunt buitenlandse op- en overslagbedrijven, verzamelstations of handelaren. De QC-controlefrequentie is slechts een kwart van de sinds juli 2003 verplichte controlefrequentie voor Nederlandse bedrijven (1 x per 2 jaar i.p.v. 2 x per jaar), en de aard en intensiteit van de controle is niet beschreven. Tracering is bij QC niet goed mogelijk als batches worden samengevoegd. De standaard is niet bedoeld voor de primaire productie van voedermiddelen.

3.2.1.1. Oplossing door sector

- De exporteur van voedermiddelen draagt zorg voor de risicobeoordeling en benodigde analyses voor het verzamelde voedermiddel alvorens verscheping plaatsvindt. Deze exporteur kan daarbij beschikken over meerdere QC's, indien deze meerdere voedermiddelen exporteert. De exporteur is hierbij degene die de kwaliteit van het product moet borgen. Dit betekent dat deze exporteur een zware verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor een adequate ingangscontrolle.
- De voorwaarden zijn wellicht minder vergaand doch ook in de QC regeling (GMP13) is opgenomen dat de exporteurs in de exporterende landen worden geaudit. PDV heeft een database met geaccepteerde certificatie-instellingen in de diverse landen.
- Cruciaal is dat een afnemer van een grondstof beschikt over informatie van het product, herkomst en productieproces, en op basis daarvan een inschatting kan maken van mogelijke risico's.
- In pre-accessie landen en landen waar leveranciers (nog) geen QC certificering hebben zijn onder meer middels het "Actieplan granen" verzwaarde protocollen voor import afgesproken met vergelijkbare eisen aan controle en analyse als vanuit GMP13. De producent/collecteur/importeur fungeert als gatekeeper.
- Volgens de diervoederindustrie wordt er gewerkt aan een verbetering van GMP+, waarbij verwerkende of handelsbedrijven verplicht worden (per 1 juli 2004) om de voorgeschiedenis van een partij in het voorschakeldocument in kaart te brengen. Startpunt van het document is de producent of collecteur (en niet iedere teler) van een grondstof. Het is volgens de sector praktisch niet haalbaar en bovendien bij een adequate ingangscontrolle ook niet noodzakelijk om GMP te laten starten op het primaire bedrijf, met controles op perceelsniveau. Verder werken

kleinere bedrijven vaak met inkoopcombinaties die voldoende mogelijkheden hebben om de kwaliteitsborging te verifiëren.

- De mengvoerindustrie gaat hun kennis en ervaring bundelen op het gebied van monitoring en kwaliteitsbeheersing om grondstofleveranciers en grondstoffen systematisch en objectief te screenen. Een leverancier en de bijbehorende grondstof dienen als veilig te worden beoordeeld alvorens zaken worden gedaan. Grondstoffen zullen uitsluitend worden ingekocht bij leveranciers die als veilig uit de risico-inventarisatie zijn gekomen. In het verleden is de mengvoerindustrie bij inkoop van voedermiddelen soms te goed van vertrouwen is geweest. Vooral het traject van risicovolle voedermiddelen dient vanaf de bron veel kritischer gevolgd te worden en daarbij is het hebben van vaste relaties en kortere lijnen van groot belang.
- Het bedrijfsleven wil het initiatief nemen voor een unieke coderingssystematiek in de keten, waardoor de traceerbaarheid wordt verbeterd. De invulling van traceerbaarheid is erg afhankelijk van het product waar het gaat om stukgoed (karkas) vs. bulkgoederen (melk). Knelpunt op dit moment is de onduidelijkheid over de wensen van de toezichhouder met betrekking tot welke info wanneer aangeleverd dient te worden, maar met de invoering van de General Food Law (GFL) per 2005 is traceerbaarheid een verplichting geworden.

3.2.1.2. *Oplossing door wet- en regelgeving*

- De bemonstering in de Nederlandse havens is volgens het bedrijfsleven technisch perfect geregeld. Wetgeving schrijft echter geen methodiek en frequentie voor m.b.t. fysieke controle en overeenstemmingscontrole van voedermiddelen die ingevoerd worden uit derde landen. Er zijn alleen voor sommige contaminanten (bijv. Salmonella) wettelijke controles voorgeschreven.
- In het kader van de in ontwikkeling zijnde EG verordening Feed Hygiene zal op basis van artikel 24 de import van voedermiddelen afkomstig van derde landen worden geregeld. Hierin is opgenomen dat het land van herkomst op een lijst van toegestane import landen moet voorkomen. Voorts is opgenomen dat de exporteur op een lijst van toegestane exporteurs in het desbetreffende exporterende derde land moet voorkomen. Het voedermiddel dient te worden geproduceerd of gedistribueerd door een bedrijf dat op een lijst van toegestane exporteurs voorkomt. Het voedermiddel dient ten allen tijden te voldoen aan de voorwaarden die in de EG verordening Feed Hygiene zijn vastgelegd.

3.2.1.3. *Resterende hiaten*

- Stakeholders uit de sector zijn van mening dat bedrijven die deelnemen aan het GMP⁺ systeem genoemde hiaten geheel of in belangrijke mate geborgd hebben.
- De invoer van granen, andere veevoedergrondstoffen en mengvoeders uit de pre-accessie landen zou een risico kunnen vormen. Onbekendheid met de omstandigheden waarin deze producten zijn geteeld kan bijvoorbeeld leiden tot onbekende milieucontaminanten. Volgens Eurostat (augustus 2003) is deze import in Nederland vanuit deze landen echter gering. Alleen vanuit Polen werd in de periode januari-maart 2003 15 ton melasse ingevoerd.
- Voedermiddelen worden aan de EU-buitengrens nauwelijks fysiek door de overheid gecontroleerd, bijvoorbeeld middels laboratoriumonderzoek naar verboden stoffen. De frequentie en focus van controles zijn niet gebaseerd op een risicobeoordeling van het land of de regio waaruit het betreffende voedermiddel afkomstig is.
- Voor de implementatie van een tracking en tracing systeem dienen door de overheid duidelijk kaders (definities) te worden geschapen. Er is, tot de invoering van de GFL verordening

onduidelijkheid over de aan te leveren informatie aan de toezichthouder en termijn waarbinnen dit dient te gebeuren.

3.2.1.4. Conclusies

Bij de import van voedermiddelen heeft de exporteur een zware verantwoordelijkheid bij de borging van de kwaliteit en veiligheid van het product. De afnemer van een grondstof dient te kunnen beschikken over relevante informatie om een adequate inschatting van de mogelijke risico's te kunnen maken. Uit interviews blijkt dat door aanpassingen van GMP+, handelsbedrijven verplicht worden om hun voorschakels bekend te maken. Ook de in ontwikkeling zijnde EU verordening Feed Hygiene, waarin wordt gesteld dat voedermiddelen alleen afkomstig mogen zijn uit toegestane import landen en worden vervoerd door toegestane exporteurs, zal deze ontwikkeling stimuleren. Daarnaast is er het initiatief van de mengvoerindustrie om gezamenlijk grondstoffen en grondstoffenleveranciers gaan screenen.

Op deze te verwachten positieve ontwikkelingen zou ingespeeld kunnen worden door de frequentie en intensiteit van ingangscntroles af te stemmen op de kwaliteit en frequentie van de borging in het voortraject, te beginnen bij de meest kritische producten. De PDV-databank met resultaten van controles zou daarbij gebruikt moeten worden voor het bepalen van de controlefrequentie.

Ten aanzien van tracking en tracing wil het bedrijfsleven initiatieven nemen, maar de toezichthouder zal hiervoor de kaders moeten stellen.

3.3 Incidentele reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie

In diervoeders worden grote hoeveelheden restproducten uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie verwerkt. De voedings- en genotsmiddelenindustrie maakt gebruik van kwaliteitssystemen waarin de voedselveiligheid is geborgd middels Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP), eventueel in de vorm van een hygiëncode.

Er blijven vragen bestaan over de kwaliteit van de risicobeheersing rondom m.n. incidentele reststromen. Onduidelijk is of alle bedrijfstakingen in het kader van GMP+ een borging uitvoeren voor de specifieke stromen die bestemd zijn voor diervoeders. Een dergelijke borging is overigens nog niet wettelijk verplicht. De overheid houdt bij levensmiddelenbedrijven dus nog geen toezicht op reststromen richting diervoeder. De sector geeft aan dat alle reguliere stromen volledig onder GMP+certificering als diervoeders worden afgezet. De sector geeft aan dat voeders die niet binnen GMP+ geproduceerd en/of verhandeld worden mogelijk een risico vormen. Niet van alle diervoederproducenten/veehouders is bekend welke incidenteel vrijkomende (vochtrijke) bijproducten worden verwerkt in diervoeders en op welke manier dit gebeurt. Van sommige reststromen is de bestemming voor diervoeder onbekend, o.a. door de tussenhandel. Primaire producenten (akkerbouwers) van voedermiddelen zijn niet GMP+gecertificeerd. Onbekend is of er (voldoende) informatie bij de restproducten geleverd wordt. Verder zijn er risico's in het traject na de fabriek. De traceerbaarheid en kanalisatie van schadepartijen en afgekeurde partijen door recyclingbedrijven is niet duidelijk. Het toezicht op verwerking van schadepartijen en afvoer van afgekeurde partijen is niet sluitend, noch voor levensmiddelen noch voor diervoeders. De sector geeft aan dat GMP+ gecertificeerde bedrijven geen afgekeurde partijen mogen verwerken. Conditioneel afgekeurde partijen kunnen na adequate behandeling wel weer verwerkt worden in diervoeders. Er zijn slechts enkele recyclingbedrijven waardoor een sluitend toezicht relatief eenvoudig te regelen zou moeten zijn.

3.3.1 Schadepartijen en afgekeurde partijen

Een kritisch punt is het ontbreken van toezicht op reststromen richting diervoeders/verwerking van schadepartijen en afgekeurde partijen. Er bestaan vragen over de kwaliteit van de risicobeheersing rondom de reststromen. Producenten van levensmiddelen dienen een HACCP-systeem te hebben, maar dit systeem heeft in beginsel alleen betrekking op de productie van levensmiddelen. Het is niet wettelijk verplicht om ook de productie en afzet van reststromen onder het HACCP-systeem te brengen. Toezichthouders van de Warenwet en HACCP-auditors houden daarom ook geen toezicht op de reststromen richting diervoeder. De bestemming van sommige producten (schadepartijen, afgekeurde partijen) is niet altijd bekend.

3.3.1.1. Oplossingen door sector

- Stakeholders uit de sector zijn van mening dat bedrijven die deelnemen aan het GMP⁺ systeem genoemde hiaten geheel of in belangrijke mate geborgd hebben.
- Vanaf 2004 mogen GMP-gecertificeerde bedrijven alleen reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie verwerken als van deze producten een risicobeoordeling beschikbaar is. De bedrijven die een reststroom afzetten voor diervoeder dienen tenminste GMP-gecertificeerd te zijn. Incidentele, onbekende (rest)stromen zonder risicobeoordeling naar GMP-mengvoerbedrijven of naar IKB-veehouderijbedrijven zijn niet meer mogelijk. De producten waarvan een generieke risicobeoordeling beschikbaar is staan vermeld in Databank Risicobeoordeling Voedermiddelen van het PDV.
- Het bedrijfsleven spant zich in om de veiligheid van grondstoffen zo goed mogelijk te borgen. Een leverancier en de bijbehorende grondstof dienen als veilig te worden beoordeeld alvorens zaken worden gedaan. Grondstoffen zullen uitsluitend worden ingekocht bij leveranciers die als veilig uit de risico-inventarisatie zijn gekomen. Door een systematische screening van leveranciers en grondstoffen dienen de risico's op vermenging met ongewenste bestanddelen in veevoeders te worden verminderd. Daarnaast worden hoge eisen gesteld aan logistiek en productieprocessen van de grondstoffenleveranciers.
- Alle producten voortgebracht door de voedings- en genotsmiddelenindustrie dienen te worden opgenomen in een kwaliteitsborgingssysteem. De toezichthouder kan dan controleren of en in welke mate de restproducten zijn beschreven (behandeling, herkomst, bestemming) en vallen onder het kwaliteitssysteem.
- De industrie pleit voor het oprichten van een duidelijke onderscheid en van heldere afspraken over bijvoorbeeld bestemming van een product (industriële, diervoeding, afval).

3.3.1.2. Oplossingen door wet- en regelgeving

- Er bestaat onduidelijkheid in de wet over reststoffen en afvalstoffen. Er vindt overleg plaats tussen het ministerie van VROM en het ministerie van LNV om dit nader te inventariseren en eventuele onduidelijkheden weg te nemen. Vanuit de huidige Europese richtlijn diervoeders kan de Nederlandse overheid veehouderijbedrijven niet verplichten tot het afnemen van GMP+ erkend diervoeder.
- Een wetsvoorstel Tuchtrechtspraak Bedrijfsorganisaties 2000 ligt bij de Eerste Kamer ter behandeling. Tuchtrechtelijke handhaving van bovenwettelijke normen vanuit de sector wordt dan gemakkelijker.

De EU wetgeving regelt een meldingsplicht voor gecontamineerd voer dat een technische bestemming krijgt. De General Food Law verplicht bedrijven dat alle stoffen die bestemd zijn voor verwerking in

diervoeder in alle stadia van productie, verwerking en distributie traceerbaar moeten zijn. Diervoederbedrijven moeten beschikken over systemen en procedures aan de hand waarvan kan worden vastgesteld van welke producenten de stoffen zijn ontvangen en aan welke bedrijven geleverd. Bedrijven zijn verder verplicht op verzoek informatie daarover te verschaffen aan de overheid.

3.3.1.3. Resterende hiaten

- Niet GMP-gecertificeerde bedrijven kunnen (incidentele) reststromen zonder risicobeoordeling afnemen en verwerken in diervoeders.
- Er is nog geen sluitende systematiek voor het melden van schade partijen en afgekeurde partijen zodat het risico op wegmengen nog steeds bestaat.
- Reststromen vallen wel onder GMP+, maar nog niet altijd onder HACCP-borgingssystemen voor levensmiddelen.

3.3.1.4. Conclusies

De voedings- en genotmiddelenindustrie levert een aanzienlijke hoeveelheid reststromen met als bestemming diervoeder. De GMP+ erkende bedrijven mogen deze reststromen sinds begin 2004 alleen nog verwerken in diervoeders als ze opgenomen te zijn in de Databank Risicobeoordeling Voedermiddelen (DRV) van het PDV. Bedrijven die buiten deze erkenning om leveren kunnen worden aangemerkt als potentieel risicovol en dienen extra door de overheid te worden gecontroleerd als de wetgeving daartoe is aangepast. In het kader van de Hygiëneverordening zal op termijn de HACCP procedure ook verplicht gesteld moeten worden voor zelfmengers. De discussie over de benaming reststoffen en afvalstoffen in de wet wordt momenteel gevoerd. De overheid stelt duidelijke voorwaarden voor verwerking afval (verwijderingsbijdrage, blokkering/vrijgave, bestemming) en houdt toezicht op verwerking.

3.4 Risicobeoordelingen

Generieke risicobeoordelingen

De HACCP-teams die de generieke risicobeoordelingen opstellen bestaan uit dezelfde instanties uit de diervoederbranche die er daarna in GMP+ hun risicomanagement op moeten afstemmen. Voor het draagvlak is begrijpelijk dat gekozen is voor intensieve betrokkenheid van het bedrijfsleven. Echter, voor een onafhankelijke risicobeoordeling is een striktere scheiding tussen risicobeoordeling en risicomanagement gewenst.

Inhoudelijk zouden de generieke risicobeoordelingen verder kunnen worden verbeterd door gegevens over 'blootstelling' toe te voegen. Verder is het mogelijk dat de 'ernst' van bepaalde gevaren nu te hoog of te laag is ingeschat, omdat deze in vrijwel alle gevallen gerelateerd is aan gevaren voor het dier, en niet voor de mens. Tenslotte is de hoeveelheid achtergrondinformatie momenteel zeer beperkt.

Bedrijfsspecifieke risicobeoordelingen

Op dit punt is beperkt onderzoek gedaan. Diervoederproducenten blijken op uiteenlopende manieren met risicobeoordelingen te werken. Onduidelijk is of de bedrijfsspecifieke invulling al dan niet correct en effectief is. Kleine diervoederproducenten maken veel gebruik van de door PDV opgestelde generieke risicobeoordelingen en passen die aan voor bedrijfsspecifieke processen. Het opstellen van het kwaliteitshandboek en het uitvoeren van interne audits wordt door hen doorgaans uitbesteed aan een

extern adviseur. Grote bedrijven werken vaker met een relatief abstract HACCP-plan, terwijl kleinere bedrijven praktische, gedetailleerde beheersmaatregelen opstellen.

3.4.1 Risicobeoordelingen opgesteld voor risico's diergezondheid

PDV geeft aan dat de factor 'ernst' in de risicobeoordelingen vrijwel altijd gerelateerd is aan gevaren voor het dier. De risicobeoordelingen zijn volgens de sector echter ook opgesteld voor risico's met betrekking tot volksgezondheid. Het risico van overdracht van ongewenste en risicovolle stoffen via het dierlijk eindproduct naar de mens is in de generieke risicobeoordelingen alleen meegenomen indien hiervoor bestaande wettelijke normen voor handen waren. Door te focussen op de gevolgen voor het dier en niet specifiek op de gevolgen voor de volksgezondheid is niet uitgesloten dat de ernst van bepaalde gevaren te hoog of te laag is ingeschat. Probleem is dat voor veel toxische stoffen wetenschappelijk onderbouwd inzicht in de overdracht via dierlijk eindproduct naar de mens ontbreekt en dat kennis over de feitelijke risico's voor de mens veelal beperkt is. Daarnaast is niet altijd even duidelijk wat reden tot vaststelling van de bijbehorende normen is geweest. Limieten aan schadelijke stoffen worden gesteld vanuit het (gescheiden) oogpunt van volksgezondheid, diergezondheid of milieu.

3.4.1.1. Oplossingen door sector

- De risicobeoordelingen van PDV en de daarin opgenomen normen voor ongewenste stoffen zijn opgesteld met de overweging dat de gezondheid van het dier niet mag worden geschaad; de productiviteit van het dier niet mag verminderen; de gezondheid van de mens bij consumptie van dierlijke producten niet mag worden geschaad; de belasting van het milieu niet mag worden overschreden. Het kunnen vaststellen van overdrachtsfactoren² is belangrijk voor het inschatten van de gevolgen van contaminanten in diervoeders. Bij een eventuele overschrijding van de norm van een contaminant in een diervoedergrondstof kan een berekening (met behulp van deze overdrachtsfactoren) inzage geven in de mate van contaminatie van het dierlijke eindproduct. Ook de overheid heeft belang bij betrouwbare overdrachtsfactoren in geval van een zich voordoende crisis.
- Een recall van een diervoedergrondstof is noodzakelijk wanneer de norm van de grondstof is overschreden en er gevaar is voor mens, dier of milieu. Indien een berekening van de verontreinigende stof mogelijk is, kan een (totale) recall wellicht worden voorkomen. Deze manier van werken is voor het eerst toegepast bij de verontreiniging met dioxine van broodmeel uit Duitsland. Een overschrijding zal overigens wel altijd leiden tot het aanpassen en/of invoeren van beheersmaatregelen in het kader van de HACCP-benadering.
- In GMP 14 van PDV zijn de wettelijk vastgestelde productnormen van diervoeders vastgelegd. Bij deze normering worden actie- en afkeurgrenzen onderscheiden. Hierbij ligt de actiegrens van ongewenste stoffen beduidend lager dan de afkeurgrens. Bij overschrijding van de actiegrens kan dan eerst onderzoek worden gedaan naar de oorzaak alvorens de afkeurgrens wordt overschreden. De productnormen zijn gebaseerd op Europese (Richtlijn 2002/32/EG) en nationale wettelijke normen (Warenwet) en de lijst wordt periodiek aangepast.
- Onderzoeksinstituten (TNO en RIKILT/ASG) houden zich bezig met het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de overdracht van ongewenste stoffen in diervoeder naar dierlijke producten. In geval van mogelijk gevaar voor de volksgezondheid en normstelling voor humane

² Overdrachtsfactoren moeten worden gezien als hulpmiddel om de ernst van overschrijdingen van de norm te kunnen inschatten. Op deze manier kan worden ingegrepen als een overschrijding tot problemen zou leiden. Binnen het LNV-DWK programma 414, satelliet diervoeding komt de problematiek mbt. overdrachtsfactoren in het project "Normen" nadrukkelijk aan de orde.

consumptie zijn berekeningen van blootstelling en inname studies noodzakelijk. Normen van ongewenste stoffen in diervoeders zijn daarbij een instrument om humane blootstelling te reguleren. Daarnaast kan worden teruggerekend naar een gehalte in diervoeder als een gewenste limiet in een dierlijk product bekend is. Resultaten van onderzoek kunnen door het bedrijfsleven worden opgenomen in de risicobeoordelingen.

3.4.1.2. Oplossing door wet- en regelgeving

- Krachtens de Kaderwet Diervoeders (inwerkingtreding oktober 2004) is in artikel 22 het nemen van monsters in diervoeders en in artikel 24 het uitvoeren van analyses volgens vastgestelde methodes geregeld. Deze bepaling zal ervoor zorgdragen dat zowel de diergezondheid als de volksgezondheid steekproefsgewijs wordt gemonitord.

3.4.1.3. Resterende hiaten

- Het gebrek aan betrouwbare gegevens bij het vastleggen van een risicobeoordeling blijft overeind. Dit probleem kan zich voordoen bij de analyse van de ongewenste stoffen, maar ook bij de gevarenidentificatie, gevarenkarakterisering en blootstellingsanalyse. Het kunnen vaststellen van toxicologische effecten van een bepaalde ongewenste stof is een ingewikkeld proces, waarbij tal van toxicologische experimenten nodig zijn. Als daarna alle gegevens (toxicologisch, farmacologisch en microbiologisch) beschikbaar zijn kan een NOAEL (No Observed Adverse Effect Level) worden vastgesteld. Voor de omrekening van de kritische NOAEL naar de TDI (Tolerable Daily Intake) worden veiligheidsfactoren gebruikt, die wetenschappelijk onvoldoende onderbouwd zijn. Het probleem hierbij is dat deze veiligheidsfactoren gevoelig zijn voor druk vanuit handelspolitiek oogpunt. Dit gegeven leidt ertoe dat overschrijding van een TDI nauwelijks of juist veel risico kan opleveren, afhankelijk van de grootte van de veiligheidsfactor.

3.4.1.4. Conclusies

De wettelijk vastgestelde normen voor ongewenste stoffen in voedermiddelen, diervoeders en dierlijk product worden meestal afzonderlijk bepaald. Het is wenselijk om de overdracht van deze stoffen in de vaststelling van de normering te betrekken.

3.4.2 Vertaling generiek naar bedrijfsspecifieke risicobeoordeling

De generieke risicobeoordelingen zijn bedoeld als leidraad voor uitvoering van de bedrijfseigen risicobeoordelingen. Een kritisch knelpunt is hoe individuele bedrijven invulling geven aan de verantwoordelijkheid om een eigen, bedrijfsspecifiek HACCP-systeem te ontwikkelen. Dit hangt sterk samen met de mate waarin 'kwaliteitsdenken' in de organisatie is ingebed en gemeengoed is. Als witte vlek in de GMP-regeling noemt men de certificering van primaire producenten en risico's in het traject na de fabriek. Een andere witte vlek is de tracering na de collecterende fase. Akkerbouwproducten zijn terug te traceren naar batch maar niet naar individueel bedrijf.

Ten aanzien van kwaliteitsdenken en inbedding van een HACCP-aanpak in de organisatie is vooral cruciaal hoe de houding van het management van het bedrijf is met betrekking tot kwaliteitszaken. Bij ongemotiveerde ondernemers blijven het vooral papieren systemen.

3.4.2.1. Oplossingen door sector

- De GMP+ certificering en de onafhankelijke controle hierop door certificatie-instellingen wordt door de sector gezien als een wezenlijke bijdrage voor de diergezondheid en voedselveiligheid. De grote levensmiddelenproducenten, die reststromen voor diervoeder hebben, willen richting hun leveranciers (akkerbouwers) zorgen voor een adequaat HACCP certificatie traject. De controle van de grondstof vindt bij de akkerbouwer plaats via eigen waarnemingen (ook in het buitenland). Samen met certificatie-instellingen hebben de levensmiddelenproducenten checklijsten ontworpen om hun leveranciers in staat te stellen aan de eisen te voldoen. De inschatting is dat, daar waar van toepassing, in 2006 alle toeleverende akkerbouwers zijn gecertificeerd.
- De traceerbaarheid van akkerbouwproducten op bedrijfsniveau is onmogelijk, wel is een tracering per tijdseenheid mogelijk. De praktijk laat dan zien dat een batch grondstof afkomstig kan zijn van bijv. 100 akkerbouwers.

3.4.2.2. Oplossing door wet- en regelgeving

- In het kader van de in ontwikkeling zijnde EG verordening Feed Hygiene zal naar verwachting per 2006 elk bedrijf dat diervoeders produceert, verwerkt of distribueert, behalve de primaire productie van diervoeders, verplicht worden om een systeem operationeel te hebben dat is gebaseerd op HACCP principes. Certificering hiervan wordt overigens niet verplicht gesteld. De primaire productiesector als toeleverancier van voedermiddelen behoeft dus nog niet over een risicobeoordeling te beschikken. De primaire sector is op zich geen groot voorstander van de verplichting om volwaardig GMP+ gecertificeerd te zijn. Het kostenaspect speelt daarbij een belangrijke rol. Dit ontnemt de akkerbouwers evenwel niet van de verplichting om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen inzake de veiligheid van de door hen geproduceerde voedermiddelen.

3.4.2.3. Resterende hiaten

- Het aspect van de mate van kwaliteitsdenken en professionaliteit in de diervoederketen is nader behandeld in paragraaf 3.1.1.

3.4.2.4. Conclusies

De sector neemt zelf initiatief om de primaire sector, die nu en met de toekomstige inwerkingtreding van de EG verordening Feed Hygiene geen verplichting ten aanzien van certificering heeft, toch aan haar voeder- en voedselveiligheidsverantwoordelijkheden te laten voldoen.

3.5 Niet-gecertificeerde bedrijven

In het WUR-onderzoek is veel aandacht besteed aan de inhoud van borgingssystemen en certificering. Belangrijk knelpunt is echter dat een deel van de bedrijven in de diervoederketen niet GMP- of IKB-gecertificeerd zijn. Niet-IKB gecertificeerde veehouders kunnen voeders van niet-GMP gecertificeerde voerproducenten of handelaren afnemen. Met name de afname van incidentele, onbekende reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie vormt een risico. Daarnaast is er weinig zicht op kwaliteitsborging bij het gebruik van eigen teelt of aankoop van enkelvoudige voeders direct van een akkerbouwer in de regio (o.a. maïs, granen).

3.5.1 Afname van incidentele reststromen door niet-gecertificeerde veehouders

Het PDV schat dat zo'n 10-20% van de restproducten uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie wordt verhandeld buiten de GMP-normen om (Milieudefensie, 2003). Bedrijven die niet IKB-gecertificeerd zijn vormen daarmee een potentiële risicofactor. Afnemers van restproducten voor diervoeders (mengvoerproducenten, handelaren) zullen geen GMP+ erkenning eisen indien ze zelf niet GMP-gecertificeerd zijn en leveren aan niet-IKB gecertificeerde veehouderijbedrijven.

In de kalversector worden geen (vochtrijke) bijproducten gebruikt, bij pluimvee slechts in geringe mate (graanbijproducten), bij rundvee en met name varkens in ruime mate. In de varkenssector komen met betrekking tot bijproducten de meeste risicofactoren bijeen (Voer tot Nadenken, 2003). Er worden veel (vochtrijke) bijproducten gevoerd, waaronder incidentele reststromen. Er zijn naar schatting ruim 1350 bedrijven die brijvoer aan de varkens voeren. Brijvoer wordt op het varkensbedrijf zelf gemengd uit vochtrijke bijproducten en complement droogvoer. Brijvoerbedrijven zijn niet bekend bij de toezichthouders (hoeven niet geregistreerd of erkend te zijn). Het is ook niet bekend hoeveel brijvoerbedrijven niet deelnemen aan de IKB-regeling. Anders dan in de pluimvee- en kalverhouderij is de ketenintegratie in de varkenshouderij relatief gering. Een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van alle schakels in de keten over de veiligheid van het eindproduct is hierdoor minder aanwezig dan in sterk geïntegreerde dierlijke productieketens. Het risico op individueel belang boven sectorbelang neemt hierdoor toe. De voerkosten bedragen voor varkensbedrijven ongeveer 40% van de totale kosten, waarmee deze kosten een belangrijke invloed hebben op het bedrijfsrendement. In economisch moeilijke tijden kan er bij veehouders een extra druk ontstaan om incidentele, goedkope partijen reststromen te accepteren. Veehouders die deelnemen aan de IKB-regeling en GMP+ gecertificeerde bedrijven worden echter continu gecontroleerd.

3.5.1.1. Oplossingen door sector

- Met ingang van 1 januari 2004 is de Verordening zelfcontrole varkens op het verbod gebruik van bepaalde stoffen 2002 van kracht geworden. Varkens die afkomstig zijn van niet-gecertificeerde bedrijven kunnen alleen in de handel worden gebracht indien het bedrijf aantoonbaar vier keer per jaar is bemonsterd op de aanwezigheid van verboden stoffen (bemonsteringsverklaring). Gecertificeerde bedrijven worden binnen het certificeringssysteem op verboden stoffen geaudit met een op basis van risicoanalyse vast te stellen frequentie. De zelfcontrole-regeling zal gezien de bijbehorende kosten en ongemakken naar verwachting bijdragen aan een verdere vermindering van het aantal niet-IKB gecertificeerde varkensbedrijven.
- Indien de verwerkende industrie binnen ketenintegraties IKB (of een gelijkwaardig systeem) als leveringsvoorwaarde zou stellen, verdwijnt het knelpunt van de niet-gecertificeerde veehouders (en voerproducenten c.q. handelaren) vrijwel volledig. Op dit moment wordt deze ontwikkeling belemmerd door de wens tot het vol krijgen van de slachthaken. Verder moeten slachterijen meer betalen voor IKB-varkens dan voor niet-IKB-varkens, terwijl de opbrengsten gelijk zijn. Aan niet-IKB-varkens kan dus het meeste worden verdiend. In de toekomst zal de door de EU ingezette modernisering van de vleeskeuring slachterijen noodzaken tot het verkrijgen van geborgde voorinformatie van bedrijven, waardoor niet-gecertificeerde bedrijven feitelijk niet meer zullen kunnen leveren. Niettemin zal het afvangen van de resterende free-riders volgens de sector via wetgeving geborgd moeten worden. Het ligt daarbij niet voor de hand om het private IKB-systeem om te bouwen tot een publieke verordening, conform hetgeen met KKM is

gebeurd. De sector wil de flexibiliteit in het systeem en de mogelijkheid tot een continue bovenwettelijke upgrading behouden.

3.5.1.2. *Oplossingen door wet- en regelgeving*

- Middels de EU regelgeving voor diervoeders en de Productschapsverordeningen is bepaald dat voedermiddelen en mengvoeders geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier. Tevens zijn limieten gesteld aan het voorkomen van ongewenste stoffen in diervoeders et cetera. De EU regelgeving voor diervoeders schrijft tevens voor dat lidstaten niet méér beperkingen op het gebied van diervoeders mogen opleggen dan in de regelgeving is beschreven. Een gevolg is dat de Nederlandse overheid veehouderijbedrijven niet kan verplichten tot afname van GMP-voer. Een gelijkgerichte PDV-verordening die voorzag in een verbod op gebruik van niet-GMP voer is afgekeurd omdat ze in strijd is met het Europese recht.
- Met de Kaderwet Diervoeders krijgt de overheid strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten voor handhaving ter beschikking. Onderdelen van de Kaderwet zijn per 1 februari 2004 in werking getreden, andere onderdelen zullen naar verwachting eind 2004 volgen. Het is van groot belang dat de uitvoeringsbesluiten van de Kaderwet Diervoeders inhoudelijk nauwkeurig gaan aansluiten op de private systemen (GMP, IKB (KKM)). Ook het toezicht dient op elkaar te worden afgestemd: toezicht op toezicht voor erkende private systemen, extra controle voor niet-gecertificeerde bedrijven. Artikel 21 van de Kaderwet Diervoeders biedt hiertoe de aanknopingspunten. De Minister gaf in het algemeen overleg met twee vaste kamercommissies op 9-12-03 aan dat, zolang de productie van GMP-voeder niet kan worden afgedwongen, het voor de hand ligt risicovolle bedrijven extra te controleren. De sector dient nauwgezet te worden betrokken bij de inhoudelijke en organisatorische uitwerking van de Kaderwet, om een optimale afstemming met private systemen te kunnen realiseren.
- Momenteel is een EG verordening Feed Hygiene in voorbereiding. Deze verordening gaat het gehele terrein van de diervoeders bestrijken, van primaire productie inclusief reststromen van de voedings- en genotsmiddelenindustrie tot en met het vervoederen op het veehouderijbedrijf. Voor alle diervoederbedrijven wordt HACCP verplicht gesteld, met uitzondering van primaire productie van diervoeders. HACCP is op dit moment opgenomen in de vrijwillige Nederlandse GMP+ regeling, maar krijgt naar verwachting per 2006 dus een bindend karakter voor alle (niet-primaire) bedrijven in de diervoederketen. Tevens zal in deze verordening een verplichting tot erkenning en registratie van deze bedrijven worden geregeld. Daarnaast zal toezicht door daartoe bevoegde officiële autoriteiten (VWA) worden uitgevoerd. Per 2006 dienen primaire bedrijven te voldoen aan de Good Animal Feeding Practices zoals weergegeven in de verordening. Het ligt voor de hand om deze eisen te borgen via bestaande private systemen.
- Met ingang van 1 januari 2005 worden de artikelen van de General Food Law van kracht. Alle bedrijven in de diervoederketen moeten ten aanzien van alle diervoederproducten voldoen aan de relevante voorschriften van de levensmiddelenwetgeving en daar ook daadwerkelijk op controleren. Daarnaast moeten alle grondstoffen voor diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar zijn. Tevens zijn ontvangende of leverende bedrijven van diervoeders in dit kader verplicht op verzoek informatie hierover aan de overheid te verschaffen. Dit zal ieder geval de transparantie in de diervoederketen vergroten.
- Daarnaast heeft het Rapid Alert System reeds (sinds 2002) een wettelijke basis. Bij een vermoeden van een onveilige partij voer dient de exploitant onmiddellijk de bevoegde autoriteit in kennis te stellen. Dit betekent dat ook niet-GMP-gecertificeerde diervoederproducenten en

handelaren in de toekomst aan steeds meer veiligheidsvoorwaarden moeten voldoen en steeds beter aansprakelijk kunnen worden gesteld voor optredende calamiteiten.

3.5.1.3. *Resterende hiaten*

- Niet bekend is hoeveel en welke restpartijen door niet-GMP bedrijven worden geleverd aan niet-IKB bedrijven.
- Bedrijven die brijvoer aan varkens verstrekken (de belangrijkste afnemers van reststromen) zijn niet bekend. Het invoeren van een registratieplicht (boven EU regelgeving) zou uitkomst kunnen bieden.
- Voor bepaalde kleine sectoren (o.a. schapen, geiten) bestaat er geen IKB-regeling en daarmee geen verplichting tot afname van GMP-voer.
- Het is niet bekend hoe groot het risico op aankoop van niet-GMP gecertificeerde bijproducten door veehouders in economisch slechte tijden is.

Inzicht in het verwachte nalevingsgedrag, o.a. beïnvloed door prikkels, acceptatie van de gestelde eisen en de normgetrouwheid, is hiertoe noodzakelijk. Door de zelfcontroleregeling bij varkens (bij kalveren en rundvee al langer van kracht) ontstaat er wel meer zicht op het mogelijk vervoederen van niet-GMP-waardige partijen voer op IKB-gecertificeerde bedrijven, via de mogelijkheid tot het steekproefsgewijs nemen van urine- en voermonsters binnen het certificeringssysteem. Deze handelswijze (voor zover aanwezig; nu nog witte vlek) wordt hierdoor naar verwachting voor een belangrijk deel ontmoedigd c.q. weggenomen.

3.5.1.4. *Conclusies*

- In de komende jaren zal het risico van gebruik van incidentele reststromen door niet-gecertificeerde veehouders (met name varkenshouders) verder afnemen doordat:
 - De zelfcontroleregeling en de voorziene modernisering van de vleeskeuring het aantal gecertificeerde veehouders verder richting 100% zullen brengen;
 - De zelfcontroleregeling niet-gecertificeerde varkenshouders verplicht om vier keer per jaar het bedrijf te bemonsteren op verboden stoffen en de dieren inclusief bemonsteringsverklaring in de handel te brengen. Het risico van gebruik van onbekende, incidentele reststromen wordt hierdoor voor bedrijven een stuk groter;
 - HACCP via de Feed Hygiene verordening rechtstreeks verplicht gesteld gaat worden voor alle feed business operators in binnen- en buitenland. Ook levensmiddelenproducenten die een reststroom Produceren met de bestemming diervoeder worden daarmee verplicht om daarbij volgens HACCP-beginselen te werken.
- De Kaderwet Diervoeders dient zowel inhoudelijk als qua toezicht nauwkeurig te worden afgestemd op de bestaande private systemen (GMP, IKB) en de KKM-regeling. Een goede afstemming tussen overheid en sector is hiertoe noodzakelijk. Met de Kaderwet dienen resterende 'vrije jongens' te worden weggevangen;
- Bij het verplichte toezicht op de zelfcontroleregeling binnen IKB-bedrijven is het zinvol om gericht inzicht te verkrijgen in de vraag of incidentele niet-GMP diervoeders op deze bedrijven kunnen worden aangetroffen;
- In de tussenliggende tijd tot de aanscherping van de diervoederregelgeving verdient extra controle van niet-gecertificeerde veehouders op gebruik van risicovolle voedermiddelen nadrukkelijk aandacht.

3.5.2 Risico's van eigen en buurmans teelt bij niet-gecertificeerde bedrijven

De teelt van eigen voedermiddelen of aankoop van buurmans teelt valt met ingang van 1-1-2005 onder de GMP-regeling. Veehouderijbedrijven die niet gecertificeerd zijn volgens IKB of KKM en zelf voedermiddelen telen of aankopen van akkerbouwbedrijven in de buurt (bijvoorbeeld maïs, granen) hoeven nu niet aan de GMP-teeltvoorwaarden te voldoen. Gebruik van eigen en buurmans teelt valt hiermee voor deze bedrijven voor een belangrijk deel buiten de scope van toezichthouders. Met name gewasbescherming, mycotoxinen door schimmelvorming bij slechte teelt- en oogstomstandigheden, hygiënische omstandigheden, bemestingswijze en contact met smeermiddelen kunnen de kwaliteit van de teelten beïnvloeden.

3.5.2.1. Oplossingen door de sector

- Met ingang van inzaai vanaf 01-07-2005 wordt GMP-11 'Teelt van voedermiddelen' van kracht voor bedrijven die voedermiddelen telen voor gecertificeerde veehouders (IKB, KKM). Deze ingangsdatum is verschoven om aan te sluiten bij veel teeltcertificatieschema's voor akkerbouwgewassen voor de humane productie die ook op deze datum zullen ingaan. Voor niet-gecertificeerde veehouders is deze kwaliteitsstandaard niet van toepassing.

3.5.2.2. Oplossingen door wet- en regelgeving

- Op teeltbedrijven die akker- en tuinbouwproducten op gangbare of biologische wijze produceren en deze vers en onbewerkt afleveren aan de volgende schakel in de keten is de Hygiëncode voor Akkerbouwbedrijven beschikbaar. Producten die op primaire bedrijven geteeld worden voor toepassing in de diervoeding (eigen of buurmans teelt) vallen in principe ook onder deze code. De huidige Levensmiddelenwet is op dit moment echter nog niet van toepassing op primaire bedrijven, waardoor het voldoen aan de hygiëncode nog vrijwillig is. Met de komst van de General Food Law worden primaire bedrijven als producenten van levensmiddelen beschouwd en onder de werkingssfeer van de wet geplaatst. Hetzelfde geldt voor diervoederproducenten. In de toekomst zal het hiaat van ontbrekende kwaliteitsborging door primaire bedrijven, ook bij gebruik van eigen en buurmans teelten in de diervoeding, hierdoor voor een belangrijk deel kunnen verdwijnen. Nationale overheden zijn dan verplicht om de levensmiddelenwetgeving te baseren op risicoanalyse, tenzij dit wegens de omstandigheden of de aard van de maatregelen niet toepasselijk is. Dit is in principe dan ook van toepassing bij gebruik van eigen en buurmans teelt.
- Per 2006 dienen volgens het huidige concept ook primaire bedrijven te voldoen aan de eisen van de Feed Hygiene Verordening (onder andere Good Animal Feeding Practices). Het is op dit moment niet geheel duidelijk of eigen en buurmans teelt hier nu wel of niet onder gaan vallen.

3.5.2.3. Resterende hiaten

- Het gebruik en de kwaliteitsborging van eigen teelt en afname van enkelvoudige voeders rechtstreeks van een ander agrarisch bedrijf in de regio door niet-gecertificeerde veehouders valt vooralsnog buiten de scope van publieke toezichthouders. De General Food Law en Feed Hygiene Verordening kunnen hier op termijn verbetering in brengen.

3.5.2.4. *Conclusies*

Gebruik van eigen en buurmans teelt in diervoeders op niet-gecertificeerde veehouderijbedrijven is een grijs gebied. Het verdient aanbeveling bij de implementatie van de General Food Law ook voor deze diervoederstroom kwaliteitseisen op basis van risicoanalyse verplicht te stellen.

3.6 Overzicht en toewijzing van resterende hiaten

Uit bovenstaande analyse van de vijf kritische gebieden zijn naast het benoemen van kritische punten ook hiaten voortgekomen. In deze afsluitende paragraaf 3.6 is een overzicht gegeven van deze hiaten en hierbij is door de WUR onderzoekers een toewijzing aan het bedrijfsleven en de overheid (Ministerie van LNV en/of de VWA) vermeld (zie tabel 2).

Tabel 2: Toewijzing van resterende kritische punten (hiaten) aan bedrijfsleven, LNV en VWA
(V = Verantwoordelijk; B = Betrokken)

Kritisch gebied	Hiaat (overgebleven/resterend kritisch punt)	Bedrijfsleven	LNV	VWA
Kwaliteitsbewustzijn & professionaliteit	Gebrekkige communicatie tussen overheid en bedrijfsleven i.k.v. wetgeving en kwaliteitssystemen (gebrek aan vertrouwen, geen structurele relaties)	V	V	V
	Geen doeltreffend beleid voor zelfcontrole- en sancties	V	B	B
	Onvoldoende draagvlak kwaliteitssysteem en wettelijke eisen	V	B	
	Meer aandacht nodig voor voedselveiligheidscultuur binnen bedrijven (ook primaire bedrijven)	V		B
	Extra aandacht voor beperken risico's in voor- en natraject, dubbele garantstelling	V		
	Traceerbaarheid op peil brengen	V	B	V
	Verwachtingen verwerkende industrie als voortrekker expliciet invullen	V		
Import voedermiddelen	Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (milieucontaminanten)	V	V	B
	Ontbreken harmonisatie wetgeving, controle	B	V	B
	Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle (borging) nodig, i.k.v. toezicht	B		V
	Traceerbaarheid op peil brengen	V	B	V
Reststromen vgi	Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend	V		B
	Geen volgsysteem en maatregelen voor afgekeurde- en schade-partijen	V	V	B
	Reststroom valt nog niet altijd onder HACCP borgingssysteem levensmiddelen	V		B
Risicobeoordelingen	Gebrekkige betrouwbare gegevens en onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing (overdracht dwz. feitelijke risico's voor de mens)	B		V
	Mate van verantwoordelijkheid bedrijven bij ontwikkeling eigen HACCP systeem	V		
Niet gecertificeerde bedrijven	Risico eigen teelt met bestemming voermiddel op het eigen bedrijf	V	V	B
	Onbekendheid afname en levering incidentele partijen voor brijvoerproductie	V	V	B
	Geen IKB regeling kleine sectoren (schapen, geiten, struisvogels)	V	B	
	Onvoldoende aandacht voor extra risico van fraude of overtreding in economische slechtere tijden	V		V

4 PRIORITERING KRITISCHE PUNTEN DIERVOEDERKETEN

4.1 Inleiding

In de vorige paragraaf zijn binnen de vijf geformuleerde kritische gebieden diverse kritische punten gedefinieerd en beoordeeld op beheersbaarheid door huidige en toekomstige systemen en wet- en regelgeving. Daarbij zijn een twintigtal kritische punten overgebleven, de zogenaamde hiaten, waar ook een oplossing voor moet komen. Deze resterende hiaten kunnen zich bevinden op het gebied van risicobeoordeling, risicomangement, normering of wet- en regelgeving. Teneinde aan te geven welke hiaten met voorrang moeten worden beheerst is door de stuurgroep van het project ketenanalyse diervoedersector gevraagd om een prioritering aan te brengen in deze hiaten. Deze prioritering diende zo wetenschappelijk mogelijk gefundeerd te zijn, d.w.z. met motieven en bijbehorende criteria.

In dit hoofdstuk wordt met name de wijze van prioritering behandeld. De motieven en criteria worden toegelicht. Vervolgens worden de wegingsfactoren die zijn gehanteerd nader omschreven. Tenslotte wordt de uiteindelijke prioritering van de resterende hiaten gepresenteerd.

4.2 Motieven en criteria voor prioritering van hiaten

Teneinde de volgorde van de resterende hiaten van kritische punten in de diervoedersector te kunnen rangschikken is gekozen voor een gefundeerde wijze van prioritering. De basis voor deze prioritering bestaat uit het vinden van motieven en bijbehorende criteria. De motieven en criteria zijn gekozen om de prioriteitsstelling te onderbouwen. Bij het tot stand komen van de motieven en criteria is uitgegaan van beleidsdoelen van de overheid op nationaal en Europees niveau. Motieven en criteria die betrekking hebben op economische aspecten zijn op verzoek van de opdrachtgever niet meegenomen. Derhalve zijn criteria voor b.v. handelsbelemmeringen niet opgenomen.

Er is gekozen voor twee motieven, die zijn afgeleid van beleidsdoelen die worden genoemd in de LNV Beleidsprogramma 2004 – 2007 (Vitaal en Samen), in de General Food Law, alsmede in de meerjarenvisie 2004 – 2007 van de VWA. De motieven zijn:

- 1] Hoog beschermingsniveau handhaven
- 2] Vertrouwen consument herstellen

Het motief beschermingsniveau vindt zijn oorsprong in de algemene doelstelling van de overheid om de veiligheid van voedsel te bevorderen ten behoeve van consumentenbescherming, de stimulering van de voedselkwaliteit en verbetering van de diergezondheid. Het betreft hier het reduceren van potentiële risico's voor de volks- of diergezondheid in de diervoederketen. Het bedrijfsleven wordt aangezet om adequate kwaliteitssystemen in de diervoederketen te ontwikkelen en te implementeren. De overheid wil op termijn zich kunnen richten op een toezicht-op-toezicht beleid. De VWA heeft in haar missie opgenomen dat zij werkt aan zichtbare risicoreductie op het gebied van voedsel- en consumentenproducten in relatie tot volksgezondheid, diergezondheid en dierenwelzijn.

Binnen dit motief zijn twee criteria geformuleerd die direct betrekking hebben op de gevolgen van het betreffende hiaat ten aanzien van de volksgezondheid (schade aan mens) en de diergezondheid (schade aan dier).

Het motief consumentenvertrouwen is afgeleid van de algemene beginselen van de EG verordening nr. 178/2002. In deze verordening staat in overweging nr. 23 het volgende: “De veiligheid en het vertrouwen van de consument in de Gemeenschap en in derde landen zijn van primordiaal belang. De Gemeenschap draagt bij tot de opstelling van internationale normen ter onderbouwing van de levensmiddelenwetgeving en ondersteunt de beginselen van vrije handel in veilige diervoeders”. In de kerncompetentie risicocommunicatie van de VWA is expliciet opgenomen dat zij wezenlijk wil bijdragen aan het versterken van het vertrouwen van de consumenten en burgers in de veiligheid van voedsel en waren.

Binnen dit motief zijn drie criteria geformuleerd die gerelateerd kunnen worden aan de resterende hiaten met betrekking tot: transparante wetgeving (d.m.v. normstelling of wet), betrouwbare risicobeheersing (d.m.v. controle of toezicht) en risicocommunicatie (dmv. maatschappelijk draagvlak).

4.3 Wegingsfactoren

De criteria die in paragraaf 4.2 zijn genoemd hebben wegingsfactoren meegekregen. Op deze wijze komt tot uitdrukking welke criteria meer of minder belangrijk worden gevonden. De twee motieven zijn van gelijke rangorde bevonden.

De verdeling van de wegingsfactoren is als volgt vastgesteld:

Motief: beschermingsniveau (BN)

Criteria: risico volksgezondheid (wegingsfactor: 5)
 risico diergezondheid (wegingsfactor: 3)

Motief: consumentenvertrouwen (CV)

Criteria: transparante wetgeving (wegingsfactor: 3)
 betrouwbare risicobeheersing (wegingsfactor: 5)
 risicocommunicatie (wegingsfactor: 3)

De hiaten zijn vervolgens cijfermatig beoordeeld om tot een rekenkundige prioritering te kunnen komen. De beoordeling vindt plaats door voor elk hiaat per criterium een inschatting te maken van de kans dat het laten bestaan van het betreffende hiaat leidt tot een probleem voor het desbetreffende beleidsdoel. Daarnaast wordt ook voor elk hiaat een inschatting gemaakt van de ernst van het probleem voor het desbetreffende criterium.

De score voor de kans en ernst berekeningen is afgeleid van de methode van risico-inschatting waarmee risicoklassen worden gedefinieerd, bijv. zoals gebruikelijk bij het vaststellen van beheersmaatregelen in het kader van HACCP procedures.

De kans is gebaseerd op waarnemingen of verwachtingen en is ingedeeld op drie niveaus:

Klein (= 1) : praktisch onmogelijk of niet waarschijnlijk
Matig (=2) : het is bekend dat het kan voorkomen
Groot (=3) : komt herhaaldelijk voor

De ernst is gebaseerd op de gevolgen en is ingedeeld op drie niveaus:

- Klein (=1) : niet of nauwelijks optredend
Matig (=2) : regelmatig optredend met geringe gevolgen
Groot (=3) : onmiddellijk optredend met ernstige gevolgen

Indien het onmogelijk blijkt een kans en ernst van de gevolgen van het hiaat in te schatten, kan in voorkomende gevallen ook met een 0 worden gescoord.

De prioritering vindt plaats door de wegingsfactor van het criterium te vermenigvuldigen met het product van 'kans x ernst' dat geldt voor het betreffende hiaat. De som van deze producten (wegingsfactor criteria x (kans x ernst)) geeft de score van het hiaat voor het desbetreffende motief.

De keuze van twee criteria bij het motief beschermingsniveau en drie criteria bij het motief consumentenvertrouwen heeft gevolgen voor de maximale score per motief. De maximale score zal dientengevolge voor het motief consumentenvertrouwen altijd hoger uitvallen dan voor het motief beschermingsniveau.

Voorbeeld van een weging:

- Hiaat: Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (milieucontaminanten)
Motief: Beschermingsniveau
Criterium: Risico volksgezondheid
Kans: 2 (matig), omdat het bekend is dat het voor kan komen, ondanks het feit dat er weinig voedermiddelen uit deze landen worden ingevoerd
Ernst: 3 (groot), omdat indien het optreedt ernstige gevolgen kan hebben, want het kan in deze landen gaan om zeer gevaarlijke stoffen zoals dioxinen of PCB's.
Score: Het criteria risico volksgezondheid is gewaardeerd met een wegingsfactor 5 en het product 'kans x ernst' is hier 2×3 is 6. De score voor dit criterium is derhalve 5×6 is 30 punten. Indien het risico diergezondheid dezelfde lijn volgt, dan is de score voor dit criterium 3×6 is 18 punten. De eindscore voor dit hiaat voor het motief beschermingsniveau is $30 + 18$ is 48 punten.

Let op:

Bij deze beoordeling van de factor ernst is de relatie met het type gevaar duidelijk. Het is gebleken dat bij de beoordeling of weging van met name de factor ernst het bij veel hiaten soms niet mogelijk bleek om een gewogen oordeel van ernst in de niveaus klein, matig of groot te kunnen geven. Sommige onderzoekers hebben ondervonden dat ernst in veel voorkomende hiaten slechts erg generiek beoordeeld kon worden. In voorkomende gevallen hebben zij ervoor gekozen om de factor ernst voor de meeste hiaten op het niveau 2 (matig) te wegen. Deze actie heeft overigens niet al te ingrijpende gevolgen gehad voor de onderlinge verschillen van de scores tussen de onderzoekers. Daarnaast is het van belang te constateren dat onderzoekers, die onderdeel uitmaken van dit deelproject, met een verschillend kennisniveau van de diervoedersector en vanuit verschillende expertisevelden de problematiek hebben beoordeeld. Het blijft mensenwerk, waarbij interpretaties en beoordelingen gekoppeld zijn aan de specifieke expertise van de individuele onderzoeker. In bijlage A is de score van de hiaten per motief en per onderzoeker weergegeven.

4.4 Motivatie prioriteitentabel resterende hiaten

Per resterend hiaat is aangegeven wat het risico voor de diervoederketen zal zijn als het hiaat blijft bestaan. Deze motivatie is noodzakelijk om de kans en ernst beoordeling (risico-inschatting) te ondersteunen en de inzichtelijkheid van het overgebleven kritische punt te vergroten.

Kwaliteitsbewustzijn/professionaliteit

- A] Gebrekkige communicatie tussen overheid en bedrijfsleven in het kader van wetgeving en kwaliteitssystemen
- Risico van slechte afstemming wetgeving/private systemen.
 - Risico slechte naleving wetgeving (draagvlak).
 - Inefficiënte aanpak van het toezicht.
- B] Geen doeltreffend controle- en sanctiebeleid
- Risico op geringe naleving van kwaliteitssystemen.
 - Risico op onvoldoende basale wetgeving door onterecht vertrouwen in zelfregulering.
 - Extra risico in economische slechte tijden.
- C] Onvoldoende draagvlak kwaliteitssysteem en wettelijke eisen
- Risico op slechte naleving kwaliteitssysteem
 - Risico op slechte naleving wet- en regelgeving
 - Risico door extra nalevingsproblemen in economisch slechte tijden
 - Risico door inefficiënte samenwerking
- D] Meer aandacht nodig voor toezicht op vertaling van generieke risicobeoordeling naar bedrijfsspecifieke
- Risico op onvoldoende kwaliteitsdenken op individueel bedrijfsniveau
- E] Extra aandacht voor beperken risico's in voor- en natraject (dubbele garantstelling)
- Beperkt ketendenken, met het risico dat individuele korte termijn belangen prevaleren boven ketenbelangen.
- F] Traceerbaarheid op peil brengen
- Risico door het niet (voldoende snel) traceren van de herkomst.
- G] Verwachtingen verwerkende industrie als voortrekker expliciet invullen
- Risico op stuurloze ketens, waarbij schakels hun eigen invulling geven aan kwaliteitszorg en tracering.

Import voedermiddelen

- H] Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden
 - Risico op invoer van voedermiddelen waar onbekende of niet-verwachte milieucontaminanten in kunnen zitten.
- I] Ontbreken van harmonisatie wetgeving, controle
 - Risico op ongelijkheid van het beschermingsniveau via nationale wetgeving en nationale controle methodieken.
- J] Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle (borging) nodig
 - Risico op import van onbekende stoffen in Nederlandse diervoederketen.
- K] Traceerbaarheid op peil brengen
 - Risico door het niet (voldoende snel) traceren van de herkomst.

Reststromen voedings- en genotsmiddelenindustrie

- L] Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend
 - Risico op afname van riskante voedermiddelen door niet GMP+ diervoederproducenten.
 - Risico door inefficiënt toezicht en controle.
- M] Geen volgsysteem afgekeurde- en schadepartijen
 - Risico dat grijze gebieden niet voldoende zijn afgedekt (definitie afvalstroom).
 - Risico dat afgekeurde partijen toch bestemming diervoeder krijgen.
- N] Reststroom valt wel onder GMP+ systeem, maar nog niet altijd onder HACCP borgingssysteem voor de humane levensmiddelen
 - Minder aandacht voor kwaliteitsbeheersing reststroom

Risicobeoordelingen

- O] Gebrek aan betrouwbare gegevens en onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing
 - Risico bij het overschrijden van toxicologische grenswaarden zoals de Acceptabele Dagelijkse Inname (ADI) .
- P] Mate van verantwoordelijkheid bedrijven bij ontwikkeling eigen HACCP systeem
 - Risico op onvoldoende kwaliteitsdenken op individueel bedrijfsniveau.

Niet-gecertificeerde bedrijven

- Q] Eigen/buurmans teelt met bestemming voedermiddel op het eigen bedrijf
- Risico door afwezigheid van kwaliteitsborging voor producten van eigen/buurmans teelt bij niet –gecertificeerde bedrijven.
- R] Onbekende afname en levering van incidentele partijen voor brijvoerproductie
- Risico door gebrekkig zicht op stromen bijproducten richting niet-gecertificeerde brijvoerbedrijven.
- S] Geen IKB-regeling kleine sectoren (schapen, geiten, struisvogels)
- Risico door afwezigheid van verplichting tot afname van GMP+ diervoeder.
- T] Onvoldoende aandacht voor extra risico van fraude of overtreding in economisch slechtere tijden
- Risico op illegaal handelen.

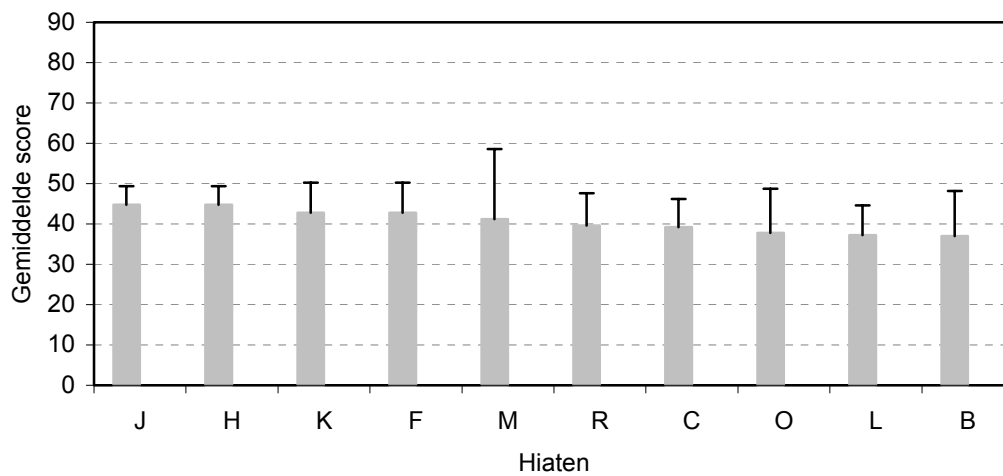
4.5 Prioritering resterende hiaten

In voorgaande paragrafen is uitgelegd hoe de motieven en criteria tot stand zijn gekomen. Tevens zijn de wegingsfactoren voor de prioriteitsstelling nader toegelicht. Vervolgens is de motivatie van de resterende hiaten aangegeven, teneinde de waardering van deze kritische punten te vergemakkelijken. Met deze gegevens hebben de onderzoekers op individuele basis de scores gegeven voor de twee motieven. Het resultaat van deze bewerking is weergegeven in tabel A, die is opgenomen in bijlage A van dit rapport. Let op de score voor beschermingsniveau (BN) valt lager uit dan die voor consumentenvertrouwen (CV) omdat er respectievelijk twee (BN) en drie (CV) criteria zijn benoemd.

Het gemiddelde van de individuele score geeft inzicht in de hoogte van de prioriteitstelling van de hiaten. De standaarddeviatie is een maat voor de verschillen in de score tussen de WUR onderzoekers. Hiermee wordt in feite de mate van (on)betrouwbaarheid van het gemiddelde aangegeven. Daarnaast geeft het totaal van de twee motieven een inzicht in de overall prioritering van de resterende hiaten.

Uit de scorelijst (bijlage 1) komt na het berekenen van de gemiddelde score een waardering tot stand, die leidt tot een prioriteitsstelling van de belangrijkste tien resterende hiaten. Er is gekozen voor een grafische weergave in een staafdiagram (incl. weergave van de positieve standaarddeviatie). De prioritering is weergegeven in aflopende volgorde op basis van het motief beschermingsniveau (zie figuur 1), op basis van het motief consumentenvertrouwen (zie figuur 2) en op basis van beide motieven (zie figuur 3).

Prioritering resterende hiaten
op basis van motief beschermingsniveau

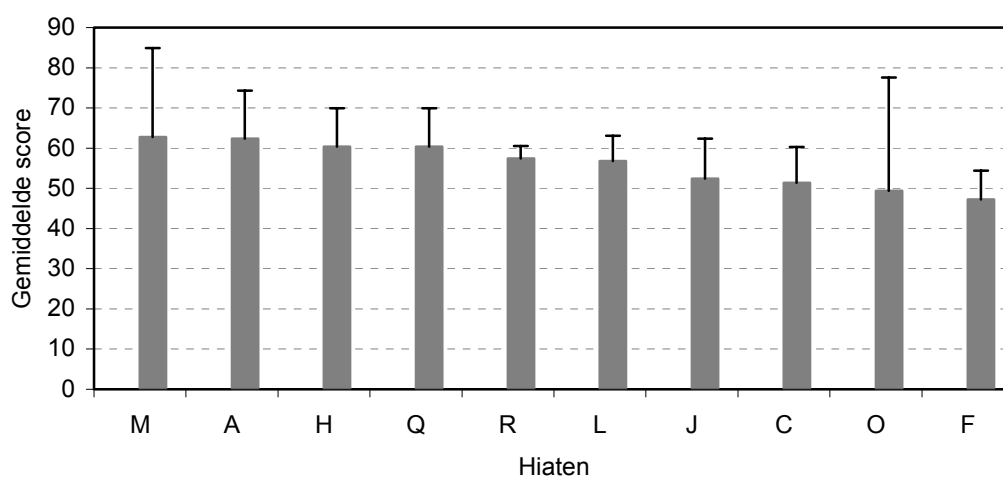


figuur 1: prioritering resterende hiaten op basis van motief beschermingsniveau

De rangorde van de prioritering voor het beleidsdoel beschermingsniveau ziet er als volgt uit:

- 1] Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle nodig (J)
- 1] Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (H)
- 2] Traceerbaarheid op peil brengen (K en F)
- 3] Geen volgsysteem afgekeurde- en schadepartijen (M)
- 4] Onbekende afname en levering van incidentele partijen voor brijvoerproductie (R)
- 5] Onvoldoende draagvlak kwaliteitssysteem [C]

Prioritering resterende hiaten op basis van motief consumentenvertrouwen

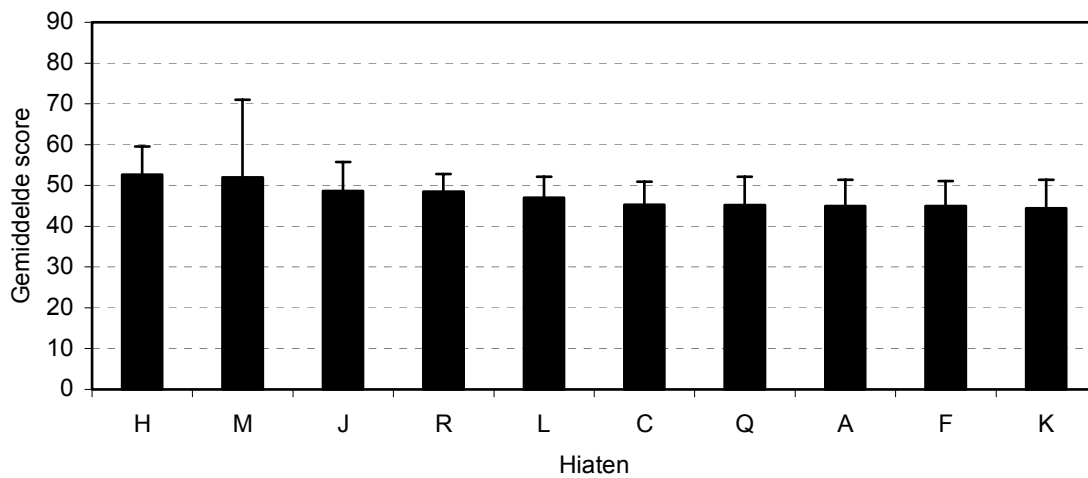


figuur 2: prioritering resterende hiaten op basis van motief consumentenvertrouwen

De rangorde van de prioritering voor het beleidsdoel consumentenvertrouwen ziet er als volgt uit:

- 1] Geen volgsysteem afgekeurde- en schadepartijen (M)
- 2] Gebrekkige communicatie tussen overheid en bedrijfsleven i.k.v. wetgeving en kwaliteitssystemen (A)
- 3] Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (H)
- 3] Risico eigen teelt met bestemming voedermiddel op het eigen bedrijf (Q)
- 4] Onbekende afname en levering van incidentele partijen voor brijvoerproductie [R]
- 5] Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend (L)

Prioritering resterende hiaten
op basis van beide motieven (totaal)



figuur 3: prioritering resterende hiaten op basis van beide motieven (totaal)

De rangorde van de overall prioritering voor de gezamenlijke beleidsdoelen ziet er als volgt uit:

- 1] Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (H)
- 2] Geen volgsysteem afgekeurde- en schadepartijen (M)
- 3] Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle nodig (J)
- 4] Onbekende afname en levering van incidentele partijen voor brijvoerproductie [R]
- 5] Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend (L)

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het rapport wordt afgerond met dit hoofdstuk waarin de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn verwoord.

5.1 Conclusies

Conclusies over kritische punten in de diervoederketen

- De kritische punten in de diervoederketen zijn tot stand gekomen door analyse van de WUR onderzoekers. Zij hebben deze analyse in nauw overleg met vertegenwoordigers van vijf branche organisaties in de diervoedersector uitgevoerd. De mate van (toekomstige) beheersing van deze kritische punten is toegelicht door het geven van oplossingen door de sector en door wet- en regelgeving.
- De resterende hiaten die niet op korte termijn kunnen worden opgelost zijn per kritisch gebied opgesomd. Aan deze opsomming is per hiaat aangegeven of het bedrijfsleven en/of de overheid (Ministerie LNV en/of VWA) verantwoordelijk of betrokken zijn voor de beheersing van deze overgebleven kritische punten (zie tabel 2, pag 26).

Conclusies over prioritering overgebleven kritische punten in de diervoederketen

- De overgebleven kritische punten zijn op verzoek van de stuurgroep geprioriteerd. Hierbij is uitgegaan van motieven die zijn afgeleid van beleidsdoelen van LNV, VWA en EG. De motieven zijn geformuleerd als: handhaven hoog beschermingsniveau (van de consument) en herstellen van vertrouwen van de consument. Binnen deze motieven zijn criteria benoemd als maatstaf voor de beoordeling.
- Teneinde een lijst met geprioriteerde hiaten te presenteren, zijn de criteria voorzien van wegingsfactoren. Daarnaast is voor de beoordeling van elk hiaat per criterium een kans x ernst berekening uitgevoerd. De beoordeling van alle hiaten zijn individueel door de WUR onderzoekers uitgevoerd en hebben geresulteerd in een scoringslijst (zie tabel A, bijlage A).
- De prioritering van de hiaten heeft uiteindelijk geresulteerd in de ‘top 5’ van de resterende kritische punten, voor wat betreft het (afbreuk)risico dat deze hiaten vormen voor het (niet) behalen van de twee belangrijke beleidsdoelen (zie figuur 3, pag. 34). In tabel 3 is samengevat welke van de 5 belangrijkste hiaten door het bedrijfsleven en de overheid (Ministerie LNV en/of de VWA) opgepakt zouden kunnen worden.

Reacties van stakeholders op methode van prioritering en overgebleven kritische punten in de diervoederketen

Stakeholders hebben opmerkingen geplaatst bij en vragen gesteld over de gekozen beleidsdoelen die gebruikt zijn voor de prioritering. Wat is een in EU verband geaccepteerd beschermingsniveau? Wordt dit beschermingsniveau gerealiseerd en wat dient er nog gedaan te worden om dit alsnog te realiseren. Voor wat betreft het beleidsdoel “herstellen van het consumentenvertrouwen” wordt gevraagd wie beschouwd dient te worden als consument: de eindverbruiker van dierlijke producten zoals vlees en eieren of veehouders als afnemer van diervoeder. Prioriteren op basis van de 2 beleidsdoelen wordt niet zinvol geacht. De Consumentenbond en Milieudefensie gaven aan dat prioritering wat hen betreft zelfs beperkt kan blijven tot het beleidsdoel beschermingsniveau.

Prioriteren dient volgens de stakeholders te gebeuren op objectieve manier, gebaseerd op feiten en door een groot aantal personen en niet op een subjectieve wijze door een beperkt aantal personen.

Stakeholders gaven voorts aan dat slechts een beperkt aantal hiaten relevant is waaronder communicatie tussen overheid en bedrijfsleven, handhaving, niet-gecertificeerde bedrijven. Stakeholders geven aan dat de keuze van de hiaten waarop het toezichtsarrangement zich met name zal richten zorgvuldig gekozen worden en dat daarbij rekening gehouden zal worden met hetgeen al gebeurt in de sector ten aanzien van borging op gebied van veiligheid voor mens, dier en milieu.

Tabel 3: Top 5 van resterende kritische punten in de diervoederketen en de toewijzing ervan aan de bedrijfsleven en overheid.

(V = Verantwoordelijk; B = Betrokken)

Kritisch gebied	Hiaat (kritisch punt)	Bedrijfsleven	LNV	VWA
Import voedermiddelen	Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessielanden (milieucontaminanten)	V	V	B
Reststromen vgi	Geen volgsysteem en maatregelen voor afgekeurde- en schade-partijen	V	V	B
Import voedermiddelen	Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle (borging) nodig, i.k.v. toezicht	B		V
Niet gecertificeerde bedrijven	Onbekendheid afname en levering brijvoer	V	V	B
Reststromen vgi	Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend	V		B

5.2 Aanbevelingen

- De WUR onderzoekers hebben voor de kritische gebieden per onderdeel oplossingen aangedragen en die door de sector of door wet- en regelgeving kunnen worden gerealiseerd. Het verdient aanbeveling dat deze oplossingen in de nabije toekomst ook daadwerkelijk gestalte krijgen en dat waar van toepassing een plan van aanpak wordt geformuleerd.
- De resterende kritische punten zijn geprioriteerd door de WUR onderzoekers, die vanuit de wetenschappelijke en onderzoeksmatige bril naar deze hiaten hebben gekeken. Het is aan te bevelen dat de diervoedersector deze exercitie ook eens uitvoert om te zien in welke prioriteitsstelling hun score resulteert.
- Naar aanleiding van de onderbouwde prioritering van de overgebleven kritische punten in de diervoedersector, worden een aantal hiaten in deelproject 4 (toezichtsarrangement) opgepakt. Het verdient het aanbeveling dat zowel op sector- als overheidsniveau overeenstemming wordt bereikt over de toewijzing, uitwerking en toezichtsaspecten van deze kritische punten.

6 GEÏNTERVIEWWDE PERSONEN

De volgende vertegenwoordigers van branche organisaties en samenwerkingsverband in de diervoedersector zijn tijdens interviews gevraagd naar reactie op de vastgestelde kritische punten in de diervoederketen:

Naam geïnterviewde:	Branche organisatie:
Dhr. L. Vellenga	PDV
Dhr. P. Groot Koerkamp Dhr. D. van Manen Dhr. M. van den Ende	OPNV
Dhr. F. Jorna Dhr. W. van de Fliert	Nevedi
Mevr. M. Stegehuis Dhr. Tj. Hogeland	Comité van Graanhandelaren
Dhr. P. Mathot	VAI
Dhr. M. Hessing Mw. M. Emmens	TrusQ
Dhr. H. Boelrijk	LTO

Tevens heeft in deelproject 3^c veelvuldig afstemming plaatsgevonden met medewerkers van VWA, te weten:

Dhr. M. Mengelers
Dhr. R. Herbes
Mw. M. Hellings
Dhr. M. Colijn

7 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

A&F	Agrotechnology & Food Innovations (onderdeel van Wageningen UR)
ASG	Animal Sciences Group (onderdeel van Wageningen UR)
BCD	Bureau Coördinatie Diervoedercertificatie en –controle (PDV)
DRV	Databank Risicobeoordeling Voedermiddelen
DWK	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht (min. LNV)
EAN	European Article Numbering
EG	Europese Gemeenschap
GFL	General Food Law
GMP	Good Manufacturing Practice
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Points
HISFA	Nederlandse Vereniging van Handelaren in Stro, Fourages en aanverwante Producten
IKB	Integrale KetenBeheersing
KKM	KetenKwaliteit Melk
LEI	Landbouw Economische Instituut (onderdeel van Wageningen UR)
LNV	Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie Nederland
Nevedi	Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie
NZO	Nederlandse Zuivel Organisatie
OPNV	Overleggroep Producenten Natte Veevoerders
PDV	Productschap Diervoeder
TrusQ	(Trust Quality) samenwerkingsverband zes grote mengvoerfabrikanten

VAI	Nederlandse Voedingsmiddelen Industrie
VGI	Voedings- en genotsmiddelenindustrie
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Bijlage A

Tabel A: Score criteria per motief en per WUR onderzoeker en gemiddelde score (incl. standaarddeviatie) ter vaststelling van de prioritering van de hiaten

	Resterende hiaten	Motief	I	II	III	IV	V	Gem.	SD
A	Gebrekkige communicatie tussen overheid en bedrijfsleven i.k.v. wetgeving en kwaliteitssystemen	BN	32	16	32	26	32	27.6	7.0
		CV	50	59	66	81	56	62.4	11.9
		Totaal	41	37.5	49	53.5	44	45.0	6.4
B	Geen doeltreffend controle- en sanctiebeleid	BN	32	32	32	57	32	37.0	11.2
		CV	48	25	60	39	54	45.2	13.7
		Totaal	40	28.5	46	48	43	41.1	7.7
C	Onvoldoende draagvlak kwaliteitssysteem en wettelijke eisen	BN	32	48	42	42	32	39.2	7.0
		CV	54	59	54	36	54	51.4	8.9
		Totaal	43	53.5	48	39	43	45.3	5.6
D	Meer aandacht nodig voor toezicht op vertaling van generieke risicobeoordeling naar bedrijfsspecifieke (ook primaire bedrijven)	BN	32	32	32	32	32	32.0	0.0
		CV	28	44	28	54	54	41.6	13.1
		Totaal	30	38	30	43	43	36.8	6.5
E	Extra aandacht voor beperken risico's in voor- en natraject, dubbele garantstelling	BN	48	16	32	32	48	35.2	13.4
		CV	48	20	28	54	54	40.8	15.8
		Totaal	48	18	30	43	51	38.0	13.8
F	Traceerbaarheid op peil brengen *	BN	48	32	48	38	48	42.8	7.4
		CV	44	44	60	44	44	47.2	7.2
		Totaal	46	38	54	41	46	45.0	6.1
G	Verwachtingen verwerkende industrie als voortrekker expliciet invullen	BN	16	8	32	32	48	27.2	15.6
		CV	48	11	38	50	54	40.2	17.4
		Totaal	32	9.5	35	41	51	33.7	15.4
H	Onbekendheid risicovolle omstandigheden pre-accessie-landen (milieucontaminanten)	BN	48	38	48	42	48	44.8	4.6
		CV	66	44	66	60	66	60.4	9.5
		Totaal	57	41	57	51	57	52.6	7.0
I	Ontbreken harmonisatie wetgeving, controle	BN	32	32	48	16	32	32.0	11.3
		CV	28	75	66	20	22	42.2	26.2
		Totaal	30	53.5	57	18	27	37.1	17.2
J	Onvoldoende voorinformatie, meer fysieke controle (borging) nodig	BN	48	38	48	42	48	44.8	4.6
		CV	54	38	66	50	54	52.4	10.0
		Totaal	51	38	57	46	51	48.6	7.1
K	Traceerbaarheid op peil brengen *	BN	48	32	48	38	48	42.8	7.4
		CV	44	38	60	44	44	46.0	8.2
		Totaal	46	35	54	41	46	44.4	7.0
L	Bestemming reststroom niet GMP+ bedrijven onbekend	BN	42	32	48	32	32	37.2	7.4
		CV	54	66	60	50	54	56.8	6.3
		Totaal	48	49	54	41	43	47.0	5.1
M	Geen volgsysteem afgekeurde- en schade-partijen	BN	32	72	32	38	32	41.2	17.4
		CV	54	99	66	41	54	62.8	22.1
		Totaal	43	85.5	49	39.5	43	52.0	19.0

	Resterende hiaten	Motief	I	II	III	IV	V	Gem.	SD
N	Reststroom valt wel onder GMP+ maar nog niet altijd onder HACCP borgingssysteem levensmiddelen	BN	16	16	16	32	16	19.2	7.2
		CV	38	28	32	56	44	39.6	11.0
		Totaal	27	22	24	44	30	29.4	8.7
O	Gebrek betrouwbare gegevens en onvoldoende wetenschappelijke onderbouwing (overdracht dwz. feitelijke risico's voor de mens)	BN	32	32	36	57	32	37.8	10.9
		CV	40	28	40	99	40	49.4	28.2
		Totaal	36	30	38	78	36	43.6	19.5
P	Mate van verantwoordelijkheid bedrijven bij ontwikkeling eigen HACCP systeem	BN	32	32	32	48	32	35.2	7.2
		CV	32	35	28	60	54	41.8	14.3
		Totaal	32	33.5	30	54	43	38.5	10.0
Q	Risico eigen teelt met bestemming voedermiddel op het eigen bedrijf	BN	32	22	32	32	32	30.0	4.5
		CV	66	44	60	66	66	60.4	9.5
		Totaal	49	33	46	49	49	45.2	6.9
R	Onbekende afname en levering van incidentele partijen voor brijvoerproductie	BN	48	38	48	32	32	39.6	8.0
		CV	54	59	60	60	54	57.4	3.1
		Totaal	51	48.5	54	46	43	48.5	4.3
S	Geen IKB regeling kleine sectoren (schapen, geiten, struisvogels)	BN	32	32	32	48	32	35.2	7.2
		CV	38	44	38	33	48	40.2	5.8
		Totaal	35	38	35	40.5	40	37.7	2.6
T	Onvoldoende aandacht voor extra risico van fraude of overtreding in economische slechtere tijden	BN	16	48	16	32	0	22.4	18.2
		CV	22	50	32	59	0	32.6	23.3
		Totaal	19	49	24	45.5	0	27.5	20.2

Verklaring:

De kolommen met de Romeinse cijfers I t/m V geven de score van de betrokken WUR-onderzoekers weer.

Gem. = gemiddelde

SD = standaarddeviatie

Motief: BN = beschermingsniveau

CV = consumentenvertrouwen

De resterende hiaten zijn voorzien van een letter om ze op deze manier te onderscheiden van de cijfers die met de rangorde van de prioritering zijn gegeven. Deze letters stemmen overeen met de letters op de x-as van de figuren 1 t/m 3.

* Het resterend hiaat traceerbaarheid komt twee keer voor in de lijst omdat het zowel binnen het kritisch gebied kwaliteitsbewustzijn/professionaliteit als import voedermiddelen is genoemd.

In de tabel verwijst de bovenste rij van scores per hiaat naar de waardering van het motief beschermingsniveau met de totaalscore voor de criteria risico volksgezondheid en risico diergezondheid,

de rij daaronder geeft de waardering voor het motief consumentenvertrouwen weer met de totaalscore voor de criteria wetgeving, controle en toezicht en risicocommunicatie.

Het gemiddelde van de totaalscore geeft inzicht in de hoogte van de prioriteitstelling van de hiaten. De berekende standaarddeviatie verklaart de verschillen van totaalscore tussen de WUR onderzoekers. Hiermee wordt in feite de mate van (on)betrouwbaarheid van het gemiddelde aangegeven en wordt de afwijking verklaard.