

Projectnr.:71.910.01  
Risicobeheersing reststoffen

Projectleider: H. Bouwmeester

Rapport 2005.001

januari 2005

## **Risicobeheersing bij gebruik van reststoffen in diervoeders**

H. Bouwmeester (RIKILT), M.H. Bokma-Bakker (ASG), N. Bondt (LEI) en J. van der Roest (RIKILT)

Business Unit: Veiligheid & Gezondheid  
Cluster : Databanken, Risicoschatting & Ketenmanagement

RIKILT - Instituut voor Voedselveiligheid  
Bornsesteeg 45, 6708 PD Wageningen  
Postbus 230, 6700 AE Wageningen  
Tel: 0317-475422  
Fax: 0317-417717  
Internet: [www.rikilt.wur.nl](http://www.rikilt.wur.nl)

Copyright 2005, 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

### EXTERN:

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid (dhr. H. Paul, dhr. P.A.A. van Velzen, mw. N.M.I. Scheidegger, dhr. R.M.C. Theelen, mw. M.L. de Groot, mw. S. Brouwer, dhr. W. Schoustra, mw. E.J. Braskamp)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Industrie en Handel (mw. H.A. Kuipers)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Landbouw (dhr. H. Bos)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Juridische Zaken (R.J. Donner)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Expertise Centrum (dhr. T. Greutink, dhr. C.J.G. Wever, dhr. J. van Vliet)

Ministerie van VROM (dhr. C. Pol)

Milieu-inspectie VROM (dhr. G. Delsman)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (dhr. J. Warmerhoven)

Voedsel- en Waren Autoriteit (dhr. M. Mengelers, dhr. R. Herbes, dhr. H.P.J.M. Noteborn, dhr. B.W. Ooms, dhr. E.G. Schouten)

Comité van Graanhandelaren (dhr. C.J.M. Meershoek, mw. M. Stegehuis)

Nederlandse vereniging van handelaren in stro, fourages en aanverwante producten, Hisfa (dhr. K. van Bloois)

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie, NeVeDi (dhr. F. Jorna)

NVD (Nederlandse Vereniging van Distructiebedrijven) (dhr. P. Jellema)

OPNV (Vereniging voor producenten van vochtrijke voedermiddelen) (dhr. P. Groot Koerkamp, dhr. W. Thielen)

Productschap MVO (dhr. F. Bergmans, mw. M. Leegwater)

Productschap Diervoeder (dhr. L. Vellenga, mw. E. van der Boon - van Hoof, dhr. J. den Hartog)

Provincie Noord-Brabant (dhr. K. Giesen)

Wageningen UR, Animal Science Group, Divisie Voeding (dhr. S.F. Spoelstra, dhr. G.A.L. Meijer; dhr. A. Meyerink, dhr. J.D. van der Klis)

Wageningen UR, Social Sciences Group, LEI (mw. S. Goddijn, dhr. G. Backus)

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Brussel (mw. J.M. Boeijsinga)

FAVV, Het Voedselagentschap, België (dhr. Vandersanden)

OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest) (dhr. R. Verlinden)

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Berlijn, Bureau voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (mw. S. Scheffer)

Royal Netherlands Embassy, Office of the Department of Agriculture, Nature and Food Quality (mw. M. Shoshan-Cysouw)

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden, LNV Parijs (mw. A. Feekes)

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden, LNV Bureau Rome (mw. H. van Rootselaar)

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Warschau (dhr. J. Golos)

<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>blz</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>MANAGEMENT OVERZICHT</b>	<b>5</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>15</b>
1.1 Aanleiding	15
1.2 Probleembeschrijving	16
1.3 Werkwijze	17
1.4 Afbakening	17
1.5 Opbouw van het rapport	18
<b>2. WET EN REGELGEVING IN NEDERLAND EN EU</b>	<b>19</b>
2.1 EU-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen	19
2.2 EU-Diervoederregelgeving	22
2.3 NL-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen	25
<b>3 VERKENNING SPEELRUIMTE</b>	<b>32</b>
3.1 De definitie (artikel 1)	32
3.2 Niet van toepassing (artikel 2)	35
3.3 Vergunningsplicht (artikel 11)	37
3.4 Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (Ivb)	38
3.5 Imago en consumentenperceptie	39
3.6 Discussie en conclusies	41
<b>4 WET EN REGELGEVING IN ENKELE EU-LIDSTATEN</b>	<b>43</b>
4.1 België (Vlaanderen)	43
4.2 Verenigd Koninkrijk	46
4.3 Duitsland	47
4.4 Frankrijk	47
4.5 Italië	48
4.6 Polen	49
4.7 Conclusies	49
<b>5 INVENTARISATIE INCIDENTELE RESTSTROMEN</b>	<b>51</b>
5.1 Inleiding	51
5.2 Definiëring en beschrijving	51
5.3 Aard en omvang	53
5.4 Wet- en regelgeving	56
5.5 Risico analyse	60
5.6 Reststromenbeleid van actoren in het veld	61
5.7 Conclusies	63
<b>6 LIJST MET INFORMANTEN</b>	<b>64</b>
<b>7 DANKWOORD</b>	<b>65</b>
<b>8 LITERATUUR</b>	<b>66</b>

## **BIJLAGEN**

**Bijlage A** Reststromen afkomstig uit fermentatie en farmaceutische industrie  
Fermentatie industrie

**Bijlage B** Risicobeheersing van reguliere reststromen

## SAMENVATTING

In productieprocessen van de voedings- en genotsmiddelenindustrie komen naast primaire producten ook reststoffen vrij. Een deel van deze reststoffen kan nuttig toegepast worden door de diervoederindustrie. Een probleem hierbij is de juridische definiëring van de reststoffen. Deze wordt bemoeilijkt doordat er verschillende wetgeving op het ontstaan en gebruik van de reststoffen van toepassing is: de afvalstoffen- en diervoeder regelgeving. In de praktijk geeft dit aanleiding tot interpretatieverschillen tussen handhavers en het bedrijfsleven dat actief is in de dierlijke productieketen. Als belangrijkste knelpunt worden de onduidelijkheden met betrekking tot de benodigde vergunningen genoemd.

De juridische status van een reststof is geen indicatie voor de kwaliteit en bruikbaarheid van een reststof als diervoeder. Centraal in deze discussie staat de EU-afvalstoffen regelgeving en de nationale implementatie hiervan.

Uit een analyse van de regelgeving en een inventarisatie van de wijze van implementatie in enkele EU-lidstaten blijkt dat er een drietal mogelijke oplossingsrichtingen zijn voor een duidelijker juridische status van de reststoffen die gebruikt kunnen worden als diervoeder.

- Allereerst is de definitie van een afvalstof door de wetgever van belang (art. 1 van de afvalstoffen richtlijn). De speelruimte die deze definitie biedt wordt sterk bepaald door (casuïstische) jurisprudentie. De mogelijkheden voor het benutten van deze speelruimte in de toekomst is dus sterk afhankelijk van de rechtspraak. Voor de langer termijn kan ingezet worden op een scherpere definitie van een afvalstof. Dit moet in een Europese context gerealiseerd worden en daardoor zal dit niet eenvoudig zijn.
- De tweede mogelijke oplossingsrichting kan zijn dat op basis van de diervoederwetgeving voor bepaalde reststromen de afvalstoffen wetgeving niet van toepassing verklaard wordt (art. 2 van de afvalstoffen richtlijn). Dit zal gevolg hebben voor het vereiste type vergunningen voor de producent en verwerker van de reststoffen. Cruciaal hierbij zal zijn of de diervoederwetgeving hiervoor geschikt is, dit dient nader uitgezocht te worden door juristen. Hoe dan ook, de reststoffen zullen juridisch als afvalstof geclassificeerd blijven.
- Dit zal ook het geval zijn bij de derde mogelijke oplossingsrichting (art. 11 van de afvalstoffen richtlijn). Middels een algemene maatregel van bestuur (AmvB) kan voor bepaalde groepen reststoffen vrijstelling van vergunningen verleend worden, mits de reststoffen voldoen aan de criteria die genoemd zijn in de AmvB. Deze AmvB moet opgesteld worden middels een gezamenlijke inspanning van de overheid en de diervoedersector.

Onafhankelijk van welke oplossingsrichting gekozen wordt, zal de (risico)communicatie van overheid en sector naar de consument belangrijk zijn. Hierbij moet aandacht geschonken worden aan consumentenperceptie van de risico's en het vertrouwen dat de consument heeft in de boodschapper.

Tot slot zijn in het voorliggende rapport de incidentele (kleine) reststromen geïnventariseerd (dus de recallproducten, misproducten en over-datum-producten). Veel van deze reststoffen worden uiteindelijk vergist en belanden dus niet in de dierlijke productieketen. De borging van deze alternatieve toepassing van de reststromen moet echter geoptimaliseerd worden.



## Management overzicht

### Deelproject A: juridische aspecten reststof- afvalstof.

In de productieprocessen van de voedings- en genotsmiddelenindustrie, de fermentatie industrie en de farmaceutische industrie (in het vervolg de V&G industrie genoemd) komen naast primaire (consumenten) producten ook reststoffen vrij. Een deel van die reststoffen kan met of zonder bewerking als waardevolle grondstoffen voor de diervoederindustrie of als voedermiddel voor de veehouderij dienen en een ander deel van die reststoffen is voor verder gebruik volstrekt onbruikbaar. De definiëring van reststromen wordt bemoeilijkt doordat er verschillende wetgeving op het ontstaan en gebruik van de reststoffen van toepassing is: de afvalstoffen- en de diervoederregelgeving. Beide stelsels van regelgeving hebben hun eigen doel en systematiek. In de praktijk geeft dit aanleiding tot interpretatieverschillen tussen handhavers (vergunningverstrekkers en controlediensten) en het bedrijfsleven dat actief is in de dierlijke productieketen. Interpretatieverschillen van criteria uit de wetgeving kan tot gevolg hebben dat er onduidelijkheden ontstaan voor de producenten en verwerkers van deze stoffen. Als belangrijkste probleem worden de onduidelijkheden met betrekking tot de benodigde vergunningen genoemd.

Begin 2004 is er door de minister van LNV een werkgroep ingesteld om samen met de sector problemen die de huidige interpretatie van de regelgeving oplevert te inventariseren en waar mogelijk oplossingsrichtingen aan te geven. Een projectgroep vanuit Wageningen UR is als toehoorder bij deze werkgroep betrokken geweest en heeft vervolgens als taak gekregen de interpretatie van de wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen / reststoffen in (enkele) EU-lidstaten te inventariseren.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van deze inventarisatie. Allereerst is de van toepassing zijnde regelgeving bestudeerd en is de algemene jurisprudentie geraadpleegd. Aanvullend hierop zijn gesprekken gevoerd met praktijkdeskundigen en enkele juristen. Daarnaast is via de landbouwwattachés van de EU-lidstaten geïnventariseerd hoe de Europese wetgeving is geïmplementeerd in nationale wetgeving. Tot slot zijn de uitkomsten van de studiedag van de door de minister van LNV ingestelde werkgroep gebruikt om de vaak theoretische (juridische) documenten van enige kleur te voorzien.

#### Wetgeving

De relevante wetgeving in relatie met reststoffengebruik door de diervoederketen kan gesplitst worden in een afvalstoffen- en diervoederregelgeving. De wetgeving wordt in **hoofdstuk 2** in detail besproken.

#### Afvalstoffenregelgeving

In de EU is de afvalstoffenrichtlijn van kracht (75/442/EEG gewijzigd in 91/156/EG; zie § 2.1.1.). Het nuttig gebruik van reststoffen van industriële verwerking in de diervoederketen scoort hoog in de hiërarchie van afvalstoffenbeheer binnen de EU, onder voorwaarde dat er geen risico's voor volksgezondheid en milieu optreden. De volgende artikelen uit de richtlijn zijn met name relevant:

- art. 1 waarin afvalstoffen gedefinieerd worden.
- art. 2 waarin niet-gevaarlijke landbouwafvalstoffen die in de landbouw worden gebruikt, buiten de werkingssfeer van de afvalstoffenrichtlijn gehouden kunnen worden indien ze onder andere



regelgeving vallen. In dit artikel wordt tevens de mogelijkheid gegeven om bijzondere bepalingen voor bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen vast te stellen.

- art. 11 waarin producenten en gebruikers van afvalstoffen vrijgesteld kunnen worden van de vergunningplicht, onder bepaalde voorwaarden en indien het geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid.

Verder is er regelgeving ontwikkeld om het toezicht en de controle op de overbrenging van afvalstoffen te reguleren (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA): 259/93/EEG) (zie § 2.1.2)

- Restproducten uit de agro-industrie staan op de groene lijst en mogen daarmee zonder specifieke aanvullende controleprocedures (de afvalstoffenrichtlijn 75/442/EG is uiteraard wel van kracht) worden overgebracht naar andere lidstaten (verdenkingen buiten beschouwing gelaten).
- Restproducten uit de farmaceutische industrie staan op de oranje lijst en zijn daarmee onderhevig aan aanvullende controleprocedures bij in- /export en overbrenging naar andere EU-lidstaten.

In Nederland zijn deze richtlijnen geïmplementeerd in de Kaderwet milieubeheer. De wet is uitgewerkt in het Landelijk Afvalbeheersplan waarin ook criteria zijn opgenomen die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet (zie § 2.3.1).

### **Diervoederregelgeving**

In de EU is een stelsel van richtlijnen en verordeningen is van toepassing op de productie en het gebruik van diervoeders. Hierbij wordt gebruik gemaakt van drie principes (zie § 2.2):

- Producten die worden gebruikt moeten voldoen aan de gestelde normen met betrekking tot ongewenste stoffen en veiligheid;
- Er mogen geen producten worden gebruikt die vermeld staan op een negatieve lijst;
- Van sommige productcategorieën mogen alleen de middelen van de positieve lijst gebruikt worden (82/471/EG).

Reststoffen uit de V&G industrie met bestemming diervoeding vallen onder de vigerende communautaire diervoederregelgeving, bijproducten worden zelfs met name genoemd in de niet-exclusieve lijst van voedermiddelen bij richtlijn 96/25/EG. Voor de verwerking van de reststoffen in diervoeding is over het algemeen geen bedrijfserkenning en registratie verplicht, al zal dit met ingang van 2006 veranderen, dan zal de Hygiëneverordening Diervoeders in werking treden. Veehouderijbedrijven met brijvoeding zijn hiervan in eerste instantie uitgezonderd. Met de nieuwe aanpak zal naar verwachting steeds beter onderscheid te maken zijn tussen schadelijke en niet-schadelijke afval-/reststoffen. Dit kan een bijdrage leveren aan de discussie 'afvalstof – reststof' (zie § 2.2).

In Nederland zijn deze Europese richtlijnen geïmplementeerd in de Kaderwet diervoeders (zie § 2.3.2). Daarnaast is in Nederland een stelsel van bovenwettelijke regelingen opgezet. Deze kwaliteitssystemen voegen iets extra's toe boven het wettelijke kader. Hiermee wordt de eigen verantwoordelijkheid onderstreept die de sector op zich neemt ten aanzien van de borging van kwaliteit en veiligheid van diervoeder en uiteindelijk het voedsel voor de consument (zie § 2.3.3).

### **Wettelijke speelruimte definitie 'afvalstof – reststof'**

Wat is de juridische basis die kan worden gehanteerd voor de eventuele uitzonderingen op de toepassing en werkingssfeer van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442; gewijzigd in 91/156/EG)? Het nuttig aanwenden van reststoffen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie in de diervoederketen scoort hoog in de hiërarchie van het Europese en nationale afvalstoffenbeleid, onder voorwaarde dat er geen risico's voor volksgezondheid en milieu optreden. De mogelijkheden die de meest relevante artikelen uit de afvalstoffenrichtlijn (art 1, 2 en 11) bieden worden besproken in **hoofdstuk 3**, en onderstaand samengevat.

#### *Ad artikel 1 (de definitie) (zie § 3.1)*

'alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage 1 bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zicht ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'

- De definitie van afvalstoffen is zo breed dat zeker ook reststoffen uit de levensmiddelenindustrie met bestemming diervoeder hieronder kunnen vallen. De definitie is door de wetgever bewust zo breed gemaakt.
- Een aanpassing van de definitie van een afvalstof moet onderzocht worden. De definitie moet dan zodanig opgesteld worden dat de reststromen (en andere grondstoffen) voor de diervoedersector uitgezonderd worden van de Afvalstoffenrichtlijn. Hierbij moeten de gevolgen voor andere sectoren dan de diervoedersector niet uit het oog verloren worden.
- Aanpassing van artikel 1 van de Afvalstoffenrichtlijn zal bijzonder lastig zijn. Niet alleen omdat er dan overeenstemming tussen 25 lidstaten nodig is, maar ook omdat men gehouden is aan de OECD (VN/UNEP) verdragen (het verdrag van Bazel). Ook zal het niet eenvoudig zijn een alternatieve definitie te op te stellen. Voordeel kan zijn dat de gevreesde imagoschade mogelijk niet aan de orde is
- Het begrip '**afvalstof**' is vooral een juridisch etiket, dat op zichzelf niets zegt over de waarde van de betreffende stof of over de mogelijkheden van nuttige toepassing.
- De interpretatie van het begrip '**zich ontdoen van**' bepaalt of het afvalstoffenrecht van toepassing is. Het Europese Hof heeft aangegeven dat het (afval)stoffenbegrip niet restrictief mag worden uitgelegd, maar ruim moet worden geïnterpreteerd vanwege de mogelijke nadelen en schadelijke effecten van afvalstoffen. Een nationale regeling die bepaalde nuttige stoffen uitsluit van de afvalstoffendefinitie wordt door het Europese Hof strijdig geacht met de EU-richtlijn.
- Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie blijkt dat reststoffen bij voldoen aan bepaalde criteria geen afval hoeven te zijn, maar 'bijproducten':
  - indien ze het rechtstreeks **beoogd resultaat van het productieproces** zijn (in milieuvergunning opgenomen);
  - indien de hoeveelheid ervan niet door de ondernemer wordt beperkt;
  - waarbij hergebruik van het bijproduct niet slechts mogelijk, maar zeker of waarschijnlijk moet zijn;
  - zonder voorafgaande bewerking;
  - als voortzetting van het productieproces;

○ en waarbij hergebruik onderworpen moet zijn aan een relevante wettelijke regeling. Tegelijkertijd stelt het Europese Hof nadrukkelijk dat de criteria op zich niet doorslaggevend zijn: of er sprake is van een afvalstof moet worden nagegaan aan de hand van alle omstandigheden, rekening houdend met de doelstelling van de richtlijn en zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid ervan. Belangrijke constatering is dat de jurisprudentie bepaald niet eenduidig is en zeer casuïstisch.

Het argument van *'beoogde productie'* kan worden ondersteund door een nationaal of Europees officieel document (bijvoorbeeld een BREF-document= Best Available Techniques reference

- document), waarin de bijproducten van een productieproces bestemd voor nuttig hergebruik met name officieel worden erkend.
- Alle betrokken overheden moeten ervan overtuigd zijn dat een bepaalde reststof geen afval is, om langdurige en ingewikkelde juridische procedures te voorkomen. Er moeten dan goede afspraken moeten worden gemaakt met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Het Verenigd Koninkrijk (recent), België, en Italië passen artikel 1 toe om bepaalde reststromen uit te sluiten van de definitie. De Europese Commissie heeft tegen Italië een infractieprocedure aangespannen. Uit het recente Arrest Niselli (EhvJ, zaak 457/02) blijkt dat het Europese Hof de afvaldefinitie in de Italiaanse wetgeving te smal vindt en dus strijdig met Richtlijn 75/442. Daarmee heeft het Europese hof de mening van de Europese Commissie bevestigd. Op de regelingen van het VK en België is momenteel nog geen reactie vanuit Brussel bekend. Uiteindelijk zal nieuwe jurisprudentie duidelijk maken of de interpretaties van het VK en België de juridische toetsing kunnen doorstaan. Deze formele benadering lijkt te verschillen van die in Nederland, al kan de praktische invulling veel overeenkomsten vertonen (**zie Hoofdstuk 4**).

#### Samenvatting en aanbevelingen

Artikel 1 biedt zeker mogelijkheden om bepaalde reststromen als “bijproduct” te classificeren in plaats van als 'afvalstof', maar men loopt daarbij wel het risico dat toekomstige jurisprudentie negatief uitpakt. Voordeel van het gebruik van artikel 1 kan zijn dat de gevreesde imagoschade mogelijk niet aan de orde is, omdat de betreffende producten, althans juridisch, niet als “afvalstof” worden gedefinieerd.

- ❑ Mogelijkheden voor de aanpassing van de definitie van een afvalstof moeten onderzocht worden.
- ❑ De mogelijkheid om op nationaal of Europees niveau (bijvoorbeeld via een BREF-document) bepaalde specifieke, beoogd geproduceerde reststoffen met bestemming diervoederketen buiten de definitie van afvalstoffen van artikel 1 van de Afvalstoffenrichtlijn te houden verdient nadere studie. Een relevant aandachtspunt hierbij is dat levensmiddelenbedrijven zich laten registreren en vergunnen als “diervoederproducent”.
- ❑ Als ervoor zou worden gekozen om de mogelijkheden van artikel 1 van de Afvalstoffenrichtlijn te benutten dan verdient het aanbeveling om een beslissingsondersteunend raamwerk te ontwikkelen dat adequaat is om bepaalde reststoffen te kunnen classificeren als “bijproduct”. De beslissingsboom van het Belgische OVAM kan hierbij dienen als voorbeeld.

### **Ad artikel 2 (buiten de werkingssfeer) (zie § 3.2)**

Art.2 lid 1 'Buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen de volgende stoffen: wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen: kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: faecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt.'

- De mogelijkheid die artikel 2 van de richtlijn biedt om reststoffen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn is twijfelachtig:
  - De definities van 'landbouwafvalstof', 'niet-gevaarlijk' en 'gebruik in de landbouw' zijn niet eenduidig vastgesteld en onderhevig aan communautaire discussie. De restproducten van de levensmiddelenindustrie ontstaan niet op een landbouwbedrijf en zijn daarmee vermoedelijk geen landbouwafvalstof.
  - Artikel 2 heeft volgens een juridische interpretatie niet tot doel om bepaalde stoffen uit te sluiten om de enkele reden dat het om onschuldige stoffen gaat, maar om stapeling van wetgeving te voorkomen. Het is in dat geval relevant of in de diervoederregelgeving of andere regelingen (bijvoorbeeld de General Food Law) aspecten zijn opgenomen met gelijke strekking als in de Afvalstoffenrichtlijn. In dat geval zou er sprake zijn van stapeling van regelgeving. Het gegeven dat ook in de diervoederwetgeving en de General Food Law artikelen zijn opgenomen met verwijzingen naar "gevaar opleveren (...) voor het milieu" en milieubescherming, kan in deze richting wijzen.

#### **Samenvatting en aanbevelingen**

Het valt niet uit te sluiten dat reststoffen op basis van artikel 2 buiten de werkingssfeer van de afvalstoffenrichtlijn kunnen worden gehouden. De juridische basis hiervoor lijkt echter niet stevig, maar verdient nadrukkelijk verder juridisch onderzoek. Het vallen buiten de werkingssfeer beperkt weliswaar de vergunningseisen maar lost het door het bedrijfsleven ervaren imago probleem niet op: de reststoffen blijven in juridische zin afvalstoffen.

- Het verdient aanbeveling na te gaan of ten aanzien van reststoffen met bestemming diervoederketen via de Afvalstoffenrichtlijn en de Diervoederregelgeving sprake is van stapeling van wetgeving en de mogelijkheid om deze categorie reststoffen op basis hiervan buiten de werkingssfeer van de Afvalstoffenrichtlijn (art. 2) te plaatsen.

### **Ad artikel 11 (de vergunningsplicht) (zie § 3.3)**

Art 11 lid 1: (...) kunnen van de in artikel 9 of artikel 10 bedoelde vergunning worden vrijgesteld:

- a ) inrichtingen of ondernemingen die hun afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen en
- b ) inrichtingen of ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen.

Deze vrijstelling kan alleen worden verleend: indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld en is aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit kan worden vrijgesteld van een vergunning; en indien de soorten of de hoeveelheden afvalstoffen en de wijzen van verwijdering of nuttige toepassing van dien aard zijn dat aan de voorwaarden van artikel 4 wordt voldaan

- Artikel 11 van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer. Het biedt de mogelijkheid om ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen via een algemene maatregel van bestuur (AmvB) vrij te stellen van de vereiste vergunningen. Daarnaast zouden ook handelaren in reststoffen van dit artikel gebruik kunnen maken. Voorwaarde is dat de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit uitvaardigen. De aanpak mag geen

gevaar opleveren voor de dier- en volksgezondheid en het milieu (art. 3, 4 en 5 van de Afvalstoffenrichtlijn).

- Het opstellen van de AMvB's dient in nauwe samenwerking met alle betrokkenen te worden gedaan (overheden, sector, ..).
- Om de hele diervoedersector te bestrijken zullen er meerdere AmvB's opgesteld moeten worden. Individuele bedrijven krijgen hiermee inzicht in elkaars productieprocessen, hetgeen uit concurrentieoogpunt bezwaarlijk kan zijn. Tevens blijft in juridische zin de term 'afvalstof' van toepassing. In de AmvB kan er echter voor gekozen worden om in het dagelijks gebruik een andere term te hanteren.
- België, Duitsland, Frankrijk en Nederland hebben aan de EU-commissie aangegeven dat zij geen algemene regels (AmvB's) hebben ingesteld om ondernemingen uit te zonderen van de vergunningeis. Onder meer Italië en het Verenigd Koninkrijk hebben gerapporteerd dat zij wel zulke regels hebben ingevoerd, echter zonder hierbij informatie te verstrekken over de redenen of de voordelen hiervan. De Europese Commissie heeft aangegeven zeer verbaasd te zijn dat slechts enkele lidstaten gebruik maken van de mogelijkheden van artikel 11 (zie **Hoofdstuk 4**).

#### Samenvatting en aanbevelingen

Artikel 11 lijkt goede mogelijkheden te bieden voor oplossing van de juridische perikelen rondom reststoffen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie. Het vereist echter nogal wat inspanning van alle betrokkenen. Mits een slimme aanpak gekozen wordt kan het reductie van de administratieve lasten tot gevolg hebben. Op individueel niveau kan gekeken worden naar het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer.

- ❑ Op sectorniveau verdient het aanbeveling om helder in kaart te brengen wat de voor- en tegens van het opstellen van een AMvB reststoffen op basis van artikel 11 van de Afvalstoffenrichtlijn zijn, gezien de potentiële mogelijkheden die dit artikel biedt voor een juridisch degelijke oplossing van de problematiek.
- ❑ Het verdient aanbeveling om na te gaan of met aanpassing van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer grotere, individuele ondernemingen die reststoffen in diervoeders verwerken, zoals veevoerfabrieken, zouden kunnen volstaan met een melding in plaats van een vergunningplicht.

#### ***Ad Inrichtingen- en vergunningbesluit Milieubeheer (Ivb) (zie § 3.4)***

- Aanpassing van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (o.a. terugbrengen onder gemeentelijk gezag) biedt mogelijkheden om individuele inrichtingen die bijproducten met bestemming diervoeder verwerken te laten volstaan met een melding als bedoeld onder art. 8.19 Wm in plaats van een vergunningaanvraag. Het vaststellen van de in art. 11 van de Afvalstoffenrichtlijn bedoelde algemene regels zou dan strikt genomen niet meer nodig zijn. Nadere juridische analyse is wenselijk. Voor de meeste varkensbedrijven die bijproducten uit de voedings- en genotmiddelenindustrie gebruiken is de voorgenomen verhoging van de in het Ivb genoemde hoeveelheden reeds voldoende om ervoor te zorgen dat zij niet langer worden aangemerkt als 'provinciale afvalverwerkinginrichting'.

### ***Ad Imago en consumenten perceptie (zie § 3.5)***

Communicatie is geen éénrichtingsverkeer maar de uitwisseling van informatie tussen twee partijen. Consumentenperceptie en vertrouwen in de boodschapper spelen zijn te onderscheiden factoren.

- Consumenten ervaren vooral risico's die direct ingrijpen op hun leven en familie als bedreigend. Experts maken veelal een geheel andere inschatting van de risico's.
- Vertrouwen van de consument in de boodschapper heeft wellicht meer invloed op het ervaren van de risico's dan de inherente risico's van bepaalde producten.

#### Samenvatting en aanbevelingen

Onafhankelijk van welke oplossingsrichting gekozen wordt, dient er aandacht geschonken te worden aan de risicocommunicatie naar consument en andere stakeholders (NGO's). Daarbij moet ook de onderlinge informatievoorziening van direct betrokkenen niet uit het oog verloren worden.

□ Richtlijnen voor de risicocommunicatie zijn o.a. de volgende:

- Betrek alle stakeholders om hun bedenkingen in een open en transparante dialoog te formuleren.
- Baken de vraag af en benoem alle bedenkingen van het risico.
- Leg uit:
  - Welke maatregelen zijn getroffen om het risico te beperken en waarom ze zijn getroffen.
  - Wat is bekend, wat is onbekend en waarom is dat zo. Wees open en eerlijk.
  - Wat wordt gedaan om de ontbrekende kennis aan te vullen.
  - Welke voorzorgsmaatregelen zijn getroffen voor de tussentijdse tijd.
- Geef regelmatig updates, ook als er geen nieuwe informatie is.
- Wees proactief, neem initiatief om nieuwe informatie over risico's naar buiten te brengen zelfs als dat het publiek ongerust kan maken. Vertel wel wat er gedaan wordt om met het risico om te gaan.

## **Deelproject B: Risicobeheersing incidentele reststoffen**

De voedings- en genotsmiddelen-, de fermentatie- en farmaceutische industrie produceren naast primaire (consumenten) producten ook reststoffen. Deze reststromen kunnen worden onderscheiden in (grote) reguliere stromen en de kleine (incidentele stromen). Juist deze incidentele stromen zijn omgeven met veel meer onduidelijkheden, niet bekend is op welk type bedrijven deze stromen ontstaan, met welke frequentie en wat de uiteindelijke bestemming is van de incidentele reststromen. Ook kan er een verschil in risico van een (incidentele) reststroom bestaan tussen de verschillende industrieën (zie § 1.2).

In dit deelonderzoek is de situatie van de incidentele reststromen afkomstig van de voedings- en genotmiddelensector in beeld gebracht. Hierbij is aandacht besteed aan de aard en omvang van deze reststromen en de van toepassing zijnde wetgeving. Middels interviews van enkele recyclebedrijven is tevens een indruk verkregen van het kwaliteitsbeleid ten aanzien incidentele reststoffen (zie § 1.3).

De grote reststromen zijn afkomstig van de verwerking en bewerking van producten van plantaardige en/of dierlijke herkomst. Voorbeelden van deze producten, ook wel bijproducten genoemd, met bestemming diervoeder zijn o.a.: tarwezetmeel, bierbostel, aardappelstoomschillen en perspulp (suikerbieten), maar ook kaaswei, dierlijke bijproducten (categorie 3 volgens Richtlijn 1774/2002/EC), technisch eiprodukt en verwerkt visafval. Omdat in het onderhavige rapport geen aandacht geschonken wordt aan deze reguliere reststromen zijn in **bijlage 2** de voornaamste conclusies van het onderzoek van 2003 kort samengevat (zie bijlage 2).

De kleine reststromen, voortaan incidentele reststromen genoemd worden onderscheiden in drie groepen (zie § 5.2):

- Misproducten
- Over-de-datum-producten
- Recallproducten

De aard en omvang (zie § 5.3) van de stroom incidentele reststromen is variabel. Ook zijn de oorsprong, het ontstaan en risico's niet altijd bekend. Levensmiddelenbedrijven zijn verplicht de veiligheid van producten te beheersen door middel van een voedselveiligheidssysteem dat is gebaseerd op het HACCP principe. Daarnaast zijn er per 1 januari 2005 eisen gesteld aan terughaalacties en traceerbaarheid van (incidentele) reststromen. Naast de wettelijk voorgeschreven eisen heeft de sector ook een bovenwettelijk ketenkwaliteitssysteem in het leven geroepen (zie § 5.4). Onder de GMP-regeling van het PDV is een generieke risicoanalyse retour- en misproducten opgenomen (zie § 5.5). Bij het PDV aangesloten bedrijven kunnen aan de hand hiervan hun eigen risicoanalyse opstellen die opgenomen moet zijn in de databank risicobeoordelingen voedermiddelen (DRV). Traceerbaarheid is ook hier het kernwoord.

Om zicht te krijgen op de omvang van retour- en recallproducten, het traject wat deze stromen afleggen en de kwaliteitsborging die eraan is verbonden zijn enkele retailers, recyclebedrijven en leveranciers van bijproducten voor de diervoeding benaderd (zie § 5.6). De meest in het oog springende observaties zijn:

- Er zijn gespecialiseerde bedrijven die zich toelagen op het verwerken van levensmiddelen die niet meer geschikt zijn voor menselijke consumptie. In diverse gevallen worden deze producten verwerkt tot diervoeder, maar ook aangeboden ter vergisting of compostering. Reststromen op basis van plantaardig materiaal, met name groente- en fruitresten, vinden daarnaast hun weg
- Rechtstreeks naar veehouders. Reststromen op basis van materiaal van dierlijke oorsprong komen nauwelijks direct bij de veehouder terecht, behalve wei afkomstig van de zuivelindustrie.
- De Dierlijke Bijproductenregeling (1774/2004/EC), de MPA-affaire in 2002 en de als gevolg daarvan aangescherpte GMP-regeling hebben een grote impact gehad op de wijze waarop met reststromen richting diervoeder wordt omgegaan. Vanwege het afbreukrisico zien we de tendens dat een aantal (grote) aanbieders van afvalstoffen uit de levensmiddelenindustrie hun incidentele reststromen in steeds mindere mate of geheel niet meer afzetten voor verwerking tot diervoeder. Ook de recyclebranche zelf heeft na de MPA-affaire flink orde op zaken gesteld in het kwaliteitsbeleid, mede onder druk van de toenemende vraag naar garanties van haar toeleveranciers. Actueel inzicht in omvang en aard van reststromen na 2002 ontbreekt op dit moment.
- De meeste risico's van verwerking van incidentele reststromen lijken te liggen bij de (vermoedelijk kleinere) GMP-bedrijven die het certificaat niet zo serieus nemen en met name bij bedrijven die actief zijn in de handel van vochtrijke voedermiddelen en eveneens reststromen ontvangen ter vergisting. Onjuiste bestemming van reststromen als diervoeder is in commercieel aantrekkelijke gevallen dan niet uitgesloten.
- Een deel van de Nederlandse incidentele reststromen wordt in het buitenland (onder andere Duitsland) vergist. De branche zelf stelt dat, vanwege de minder stringente regelgeving in Duitsland, een onjuiste toepassing van reststromen richting diervoeder daar naar verwachting een groter risico is dan in Nederland.

## Samenvatting en aanbevelingen

De verwerking van voor humane consumptie ongeschikte producten wordt door gespecialiseerde bedrijven uitgevoerd. De MPA-affaire in 2002 heeft grote invloed gehad op de omgang met reststromen. Vergisting en compostering worden een steeds belangrijker eindstation. Risico's kunnen liggen bij bedrijven met zowel reststromen voor diervoeding als reststromen met bestemming vergisting, alsmede bij import van vochtrijke voedermiddelen van dergelijke buitenlandse bedrijven.

- ❑ Het is vooruitlopend op de Feed Hygiëne Verordening (2006) aan te bevelen om de transparantie in de verwerkingsketen te bevorderen, door een verplichte registratie van recyclebedrijven als veevoederproducent in te voeren. Ook dient er gericht en effectiever toezicht gehouden te worden op bedrijfseigen invulling en naleving van HACCP.
- ❑ Aangezien bij bedrijven die zowel diervoeders verkopen als reststromen ter vergisting/compostering ontvangen een nalevingsprobleem kan liggen, verdient het aanbeveling in de GMP-audits alert te zijn op het risico op verwisseling van stromen (Certificatie instellingen / Bureau certificering diervoeders) en eventueel het overheidstoezicht op deze bedrijven, te intensiveren (VWA / Milieuinspectie).
- ❑ De risicobeoordelingen van het PDV zijn niet langer vrij toegankelijk, bedacht dient te worden wat de gevolgen hiervan zijn voor een goede risicocommunicatie.
- ❑ Het verdient aanbeveling om na te gaan of via de GMP-regeling (QC-regeling) extra waarborgen zijn in te bouwen ten aanzien van import van vochtrijke voedermiddelen die afkomstig zijn van buitenlandse bedrijven die zich tevens met vergisting bezighouden.
- ❑ De geconstateerde trend dat incidentele reststromen vanwege het afbreukrisico in afnemende mate worden afgezet ter recycling naar de diervoederketen en in toenemende mate richting vergisting of compostering gaan kan zowel voor- en nadelen hebben. Het verdient aanbeveling om integraal vanuit de verschillende componenten (voedselveiligheid, milieu, economie, energie etc.) te onderzoeken welke vorm van recycling van incidentele reststromen afkomstig uit de levensmiddelenindustrie in welke situaties de voorkeur verdient en welke randvoorwaarden in acht moeten worden genomen.





## 1. INLEIDING

In de productieprocessen van de voedings- en genotsmiddelenindustrie, fermentatie industrie en de farmaceutische industrie komen naast primaire (consumenten) producten ook reststoffen vrij. (Wm en IvB spreken over nevenproducten in 5.1.1<sup>e</sup> IvB) . Ten dele kunnen die reststoffen met of zonder bewerking als waardevolle grondstoffen voor de diervoederindustrie of voedermiddelen voor de veehouderij dienen, terwijl een ander deel van die reststoffen voor verder gebruik volstrekt onbruikbaar is. Om de voedselveiligheid te waarborgen moeten deze laatste reststoffen nadrukkelijk uit de dierlijke productieketen geweerd worden. Alle hier bedoelde reststoffen vallen onder de afvalstoffenregelgeving. Daarmee wordt direct duidelijk dat een heldere en scherpe definitie van de term ‘reststof’ cruciaal is.

In de praktijk van alledag is het onderscheid tussen ‘bruikbare’ reststoffen en ‘onbruikbare’ reststoffen (echte afvalstoffen) soms erg onduidelijk. Het moeilijke juridische onderscheid tussen rest- en afvalstoffen en de interpretatieverschillen van criteria uit de wetgeving kan als gevolg hebben dat er onduidelijkheden ontstaan voor de producenten en verwerkers van deze stoffen. Als belangrijkste probleem worden de onduidelijkheden met betrekking tot de benodigde vergunningen genoemd. Ook bemoeilijkt dit onduidelijk onderscheid een adequaat toezicht- en handhavingsbeleid. Er bestaat het gevaar dat niet bonafide handelaren in diervoeders de afvalstoffen als niet-afvalstoffen (reststoffen) met bestemming diervoedergrondstof of voedermiddel aanbieden. Het gevolg van kan zijn dat er mogelijke verontreinigingen opduiken in het diervoeder.

Op verschillende niveaus wordt vormgegeven aan het beschermen van de dierlijke productieketen en daarmee de bescherming van het milieu, de gezondheid van landbouwhuisdieren en de gezondheid van de consument. Als eerste niveau kan het systeem van Europese en nationale wetgeving onderscheiden worden. Zowel de van toepassing zijnde diervoeder- als de afvalstoffenwetgeving wordt sterk bepaald door Europese verordeningen en richtlijnen. De nationale wetgeving wordt geacht in overeenstemming te zijn met deze Europese regelgeving. Gezien het onduidelijk juridische onderscheid tussen rest- en afvalstoffen is ook jurisprudentie van het Europese Hof van belang. Een tweede niveau is op sectoraal niveau. De dierlijke productie sector heeft een stelsel van bovenwettelijke regels in het leven geroepen, de GMP-regeling. Ook het voedselveiligheidssysteem HACCP van de voedings- en genotmiddelen industrie is zo’n stelsel. “GMP” en “HACCP” moeten gezien worden als een aanvulling op de wettelijke regelgeving voor de aangesloten ondernemingen (al is HACCP wettelijk verplicht [artikel 30 Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen]). Bij het onderschrijven van de code verplichten ondernemingen zich producten van een bepaalde, afgesproken, kwaliteit te leveren. Het ketenbewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel van alle betrokkenen is cruciaal voor het adequaat beschermen van de dierlijke productie keten.

### 1.1 Aanleiding

Het Tweede Kamer rapport ‘Voer tot nadenken’ en de VWA rapporten ‘Ketenanalyse Diervoedersector’ (deel 1, 2, 3a en 3b, 4 en 5) dienen als uitgangspunt. Hierin is gewezen op veiligheidsrisico’s, knelpunten in risicobeheersing en mogelijke onduidelijkheden in de regelgeving inzake diervoeders en het gebruik van reststoffen/ afvalstoffen. In het advies van de VWA aan de minister van LNV worden de reststromen ook nadrukkelijk benoemd. De conclusies van de onderzoekers zijn door de VWA overgenomen in haar advies aan de minister. Volgens de VWA vormen de verwerking van incidentele reststromen door mengvoederfabrikanten en het gebruik van

incidentele reststromen door zelfmengende veehouders twee van de drie prioritaire risicogebieden (van der Roest, 2004a, b, c; brief van VWA aan minister LNV d.d.9 juni 2004). Daarnaast is begin 2004 door de minister van LNV een werkgroep ingesteld om samen met de sector problemen die de huidige interpretatie van de regelgeving oplevert te inventariseren en waar mogelijk oplossingsrichtingen aan te geven. De WUR projectgroep is als toehoorder bij deze werkgroep betrokken geweest en heeft als taak gekregen de interpretatie van de wet- en regelgeving op het gebied van afvalstoffen / reststoffen in (enkele) EU-lidstaten te inventariseren.

## 1.2 Probleembeschrijving

Een belangrijk (administratief) probleem bij de toepassing van (vochtrijke) bijproducten of reststoffen van de voedings- en genotsmiddelen-, fermentatie- en farmaceutische industrie die geschikt kunnen zijn als voedermiddelen voor landbouwhuisdieren is de (juridische) definiëring van deze stoffen. De definiëring van de reststromen wordt bemoeilijkt doordat er verschillende wetgeving op het ontstaan en gebruik van de reststoffen van toepassing is; de afvalstoffen- en de diervoederregelgeving. Beide stelsels van regelgeving hebben hun eigen doel en systematiek. In de praktijk geeft dit aanleiding tot interpretatieverschillen tussen handhavers (vergunningverstrekkers en controlediensten) en het bedrijfsleven dat betrokken is bij de dierlijke productie keten.

**Probleemstelling:** De definiëring van afval- en reststoffen is niet duidelijk genoeg en geeft aanleiding tot problemen bij controle en handhaving en vergunningverlening.

Het is tevens van belang te weten hoe de situatie aangaande rest- en afvalstoffen in andere EU-lidstaten is geregeld. Internationaal gezien kan deze problematiek van rest- en afvalstoffen voor Nederland een additioneel knelpunt zijn. Kennis van wet- en regelgeving omtrent deze stoffen in de ons omringende landen is daarom gewenst.

**Probleemstelling:** Internationale aspecten rond de juridische achtergronden van rest- en afvalstoffen kunnen gevolgen hebben voor de Nederlandse situatie. Een verkenning van de internationale aspecten kan nieuwe inzichten opleveren voor de Nederlandse interpretatie van de regelgeving.

Zoals in de inleiding al is aangegeven produceert de voedings- en genotsmiddelen-, fermentatie- en farmaceutische industrie naast primaire (consumenten) producten ook (grote) stromen reststoffen. Naast die zogenaamde grote en reguliere reststromen ontstaan er bij deze en andere bedrijven ook reststromen op incidentele basis. Juist deze stromen zijn omgeven met veel meer onduidelijkheden, niet bekend is op welk type bedrijven deze stromen ontstaan, met welke frequentie en wat de uiteindelijke bestemming is van de incidentele reststromen. Ook kan er een verschil in risico van een (incidentele) reststroom bestaan tussen de verschillende industrieën.

**Probleemstelling:** Het ontstaan en de frequentie van incidentele reststromen is niet bekend. Dit geeft aanleiding tot vragen met betrekking tot de kwaliteit en uitvoering van de risicobeheersing van deze stromen.

### 1.3 Werkwijze

Voor de verschillende deelaspecten is een eigen werkwijze gevolgd.

Deelproject A: juridische aspecten reststof-afvalstof

*Definiëring van rest- en afvalstoffen.*

De definitie van rest- en afvalstoffen is beschreven in regelgeving. Als eerste zijn de nationale (Nederlandse) als EU regelgeving en de toelichtingen hierop bestudeerd. In aanvulling hierop is de algemene jurisprudentie geraadpleegd en zijn gesprekken gevoerd met praktijkdeskundigen, juristen van enkele ministeries en enkele onafhankelijke juristen.

*Internationale aspecten van de regelgeving.*

Voor de inventarisatie en analyse van de internationale aspecten van de regelgeving is in eerste instantie samengewerkt met het expertisecentrum LNV (EC-LNV). De gezamenlijk opgestelde enquête is verzonden naar de landbouwwattachés van de EU-lidstaten. Na een eerste analyse van de reacties is een selectie van een aantal lidstaten gemaakt. Criteria hiervoor waren: de potentie van de informatie, de grootte van de handelsbetrekkingen van de betreffende lidstaat met Nederland en de kwaliteit van de reactie van de landbouwwattachés. De reacties uit de volgende lidstaten voldeden aan deze criteria: Duitsland, België, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië (en Polen).

Aan de landbouwwattachés, en in veel gevallen deskundigen op de ministeries van landbouw en milieu (of de nationale equivalenten hiervan), zijn gedetailleerde vragenlijsten verzonden en zijn interviews afgenomen met deze deskundigen. In Polen is de kwaliteitsmanager van een internationaal georiënteerd Nederlands bedrijf behulpzaam geweest.

De gevolgde discussies in de werkgroep van het ministerie van LNV en de uitkomsten van de studiedag zijn gebruikt om de vaak theoretische (juridische) documenten van enige kleur te voorzien. Vooral de invulling die door de vertegenwoordigers van de verschillende belanghebbenden aan bepaalde teksten wordt gegeven is als illustratief en verhelderend ervaren. Hetzelfde kan worden opgemerkt over de indruk die op deze wijze is gekregen van de belangen die gemoeid kunnen zijn met interpretatie kwesties (zowel voor de toezichthouder als ondernemer).

Deelproject B: risicobeheersing incidentele reststoffen

*Incidentele reststromen.*

Voor de analyse van de situatie van de incidentele reststromen zijn deze eerst gedefinieerd en beschreven. De aard en omvang van deze producten stromen is in kaart gebracht. Vervolgens is de van toepassing zijnde (Europese) wet- en regelgeving beschreven. Tenslotte is bekeken hoe de traceerbaarheid en borging van deze reststromen is geregeld. Naast literatuurstudie is een serie interviews afgenomen van praktijkdeskundigen.

### 1.4 Afbakening

Het onderzoek in het huidige project is uitgevoerd in nauwkeurige afstemming met het al genoemde 414 project *risicobeheersing in de diervoederketen* om doublures te voorkomen.

In het onderhavige project is geen onderzoek verricht naar de volgende punten:

*Definiëring van rest- en afvalstoffen.*

- Individuele jurisprudentie betreffende individuele rest- en afvalstromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie.

*Reguliere reststromen*

- perspectievolle alternatieve verwerkingsroutes voor reststromen uit de levensmiddelen-, fermentatie- en farmaceutische industrie waar het risico voor gebruik in of als diervoeder te groot is.
- In de huidige rapportage wordt nadrukkelijk geen aandacht gegeven aan de beschrijving van reguliere reststromen zoals aardappelbijproducten. In de rapportages van vorig jaar (2003) is hieraan uitgebreid aandacht besteed. De voornaamste conclusies met betrekking tot de reguliere reststromen zijn samengevat in Bijlage 2.

*Internationale aspecten van de regelgeving.*

- De verschillen in risicobeheersing tussen Nederland en enkele andere EU lidstaten, zal beperkt worden tot de enkele belangrijke handelspartners (landen).

*Incidentele reststromen*

- de verwerking van schadepartijen en afgekeurde partijen door recyclingondernemingen, dit aspect zal in het *414 project risicobeheersing in de diervoederketen* aan de orde komen.
- Het onderzoek in het huidige project is uitgevoerd in nauwkeurige afstemming met het al genoemde *414 project risicobeheersing in de diervoederketen* om doublures te voorkomen.

## **1.5 Opbouw van het rapport**

De Europese en Nederlandse wetgeving met betrekking tot afvalstoffen en diervoeders is beschreven in hoofdstuk 2. De beschrijving beperkt zich tot die artikelen die relevant geacht worden voor de restproducten uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 beschreven op welke wijze deze artikelen geïnterpreteerd kunnen worden. Met name wordt ingegaan op de gevolgen van de juridische interpretatie voor de status van een stof. Mede aan de hand met juristen gevoerde gesprekken worden de voor en nadelen van het gebruik van een artikel besproken. In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van de omgang met de afvalstoffenregelgeving in enkele EU-lidstaten. Er is gericht onderzoek gedaan naar die artikelen waarvan in hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat deze mogelijkwys gebruikt kunnen worden om de problemen rond restproducten te verminderen.

Een ander door WUR onderzoekers en de VWA geconstateerd specifiek probleem vormen de incidentele reststromen. In hoofdstuk 5 is beschreven welke regelgeving van toepassing is op deze stromen. Tevens is geïnventariseerd waar deze stromen ontstaan, hoe groot ze zijn en of bekend is waar ze eindigen. In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 6) van deze rapportage zijn de belangrijkste conclusies samengevat en zijn aan de hand daarvan aanbevelingen gedaan.

## 2. WET EN REGELGEVING IN NEDERLAND EN EU

Dit hoofdstuk gaat in op de relevante regelgeving in relatie met reststoffengebruik door de diervoederketen. Zowel de EU als nationale regelgeving met betrekking tot afvalstoffen en diervoeders komen beknopt aan de orde.

### 2.1 EU-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen

#### 2.1.1 De afvalstoffenrichtlijn (75/442/EEG)

De belangrijkste bepalingen van de geconsolideerde Richtlijn van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (75/442/EEG; gewijzigd in 91/156/EG) en richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen die een relatie kunnen hebben met gebruik van reststromen in de diervoeding komen in deze paragraaf aan de orde.

Een van de overwegingen tot opstellen van de Basisrichtlijn in 1975 was dat het van belang is de terugwinning van afvalstoffen en het gebruik van teruggewonnen materialen te bevorderen om daarmee de natuurlijke hulpbronnen te beschermen. De bij richtlijn 75/442/EEG vastgelegde hiërarchie van de beginselen voor het afvalstoffenbeheer is: preventie, recycling, terugwinning van energie en veilige verwijdering (vgl. de Ladder van Lansink).

#### Definities en reikwijdte

Afvalstof is in Artikel 1 van de geconsolideerde richtlijn 75/442/EEG gedefinieerd als elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I van de richtlijn genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Bijlage I geeft onder andere concreet als groep afvalstoffen ‘producten die niet aan de normen voldoen’ of ‘producten waarvan de ge- of verbruiksdatum is verstreken’, alsmede allerlei andere categorieën inclusief een vangnetcategorie met alle stoffen, materialen of producten die niet onder de genoemde categorieën vallen. De werkingssfeer is dus zeer breed.

Producent in het kader van de afvalstoffenrichtlijn is elke persoon wiens activiteit afvalstoffen heeft voortgebracht (eerste producent) en/of elke persoon die voorbehandelingen, vermengingen of andere bewerkingen heeft verricht die leiden tot wijzigingen in de aard of de samenstelling van die afvalstoffen.

In de zin van reststromen richting diervoederketen kunnen de voedings- en genotsmiddelenindustrieën, fermentatie-industrieën en farmaceutische industrieën derhalve gezien worden als ‘eerste producenten’ van afvalstoffen. Verwerkingsbedrijven (bijvoorbeeld van recycleproducten/recalls) kunnen eveneens worden gezien als producenten in het kader van de afvalstoffenrichtlijn. Dit is relevant gezien de vergunningplicht voor producenten van afvalstromen. Houder is de producent van afvalstoffen of de natuurlijke rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft. Handelaren in bijproducten kunnen hieronder vallen en zijn dan eveneens vergunningplichtig (of registratieplichtig als ze alleen handelen en geen inrichting hebben voor opslag, verwerking, enz. van het afval).

Nuttige toepassing (van afvalstoffen) wordt in de richtlijn gedefinieerd als alle in bijlage II B genoemde handelingen. Terugwinning en hergebruik van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt is een van de onderscheiden categorieën binnen Bijlage II B. Reststromen richting

diervoederketen kunnen hieronder worden geschaard.

De richtlijn is niet van toepassing op “kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: faecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt wanneer deze reeds onder andere voorschriften vallen” (Art.2 sub1.b.iii). De overige voorschriften kunnen zowel nationale als communautaire voorschriften zijn (uitspraak Europese Hof van Justitie). De richtlijn heeft niet gedefinieerd wat moet worden verstaan onder ‘niet gevaarlijke stoffen’ en van ‘in de landbouw’. De term ‘niet gevaarlijke stoffen’ is gedefinieerd in de richtlijn gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EEG, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 94/31/EG) en in het bijzonder in de Europese afvalstoffenlijst (Eural), het volgt de systematiek van de Europese stoffenregelgeving (67/548/EEG). Daarnaast stelt de richtlijn (Art.2 sub 2) dat bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

### Beleid lidstaten

De lidstaten zijn gehouden om passende maatregelen ter bevordering van de nuttige toepassing van afvalstoffen door recycling, hergebruik, terugwinning of anderszins te nemen en dienen de Commissie hiervan in kennis te stellen (Art.3). De lidstaten dienen daarbij nadrukkelijk de nodige maatregelen te nemen om te zorgen dat de nuttige toepassing van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens dan wel met nadelige consequenties voor het milieu (Art.4).

Om de doelstellingen te realiseren dienen de lidstaten plannen voor het beheer van afvalstoffen op te stellen (Art.7). Dit betreft o.a. soort, hoeveelheid en oorsprong van nuttig toe te passen afvalstoffen en algemene technische voorschriften en bijvoorbeeld de namen van natuurlijke of rechtspersonen die gemachtigd zijn de afvalstoffen te beheersen. In Nederland is het Landelijke Afvalbeheerplan (LAP met diverse sectorplannen; zie par. 2.3.1.) hiervan de invulling.

### Vergunningen en vrijstellingen

Iedere inrichting die verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen verricht zoals genoemd in bijlage II A resp. II B dient een vergunning te hebben van de bevoegde instantie (Art.9). Voedings- en genotsmiddelenindustrie, farmaceutische industrie en fermentatie-industrie zullen hier onder vallen: zij verwijderen afvalstoffen van hun bedrijf (indien ze hun eigen afval verwerken kunnen ze een art. 9, 10 vergunning aanvragen).

Bijlage II B gaat over handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen. Veehouderijen en mengvoerbedrijven die reststromen als grondstof en/of diervoeder gebruiken verrichten deze handelingen, hetgeen zou impliceren dat deze bedrijven over een vergunning in het kader van de afvalstoffenrichtlijn moeten beschikken.

Van de bedoelde vergunningen kunnen via Art.11 inrichtingen worden vrijgesteld die de afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen, inrichtingen en ondernemingen die deze afvalstoffen nuttig toepassen en andere houders van afvalstoffen (handelaren in bijproducten zouden bijvoorbeeld onder de laatste categorie kunnen vallen). Deze vrijstelling wordt alleen verleend indien de bevoegde instanties algemene voorschriften per type activiteit hebben uitgevaardigd waarin soort en hoeveelheid afvalstoffen zijn vastgesteld, de voorwaarden voor vrijstelling hebben aangegeven en indien het geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid. De bedoelde instellingen dienen bij de bevoegde instanties geregistreerd te zijn en periodiek door hen op passende wijze te worden gecontroleerd (Art.13).

### Samenvattend

Het nuttig gebruik van reststoffen van industriële verwerking in de diervoederketen scoort hoog in de hiërarchie van afvalstoffenbeheer binnen de EU, onder voorwaarde dat er geen risico's voor volksgezondheid en milieu optreden. Enerzijds zal het hierdoor mogelijk zijn om de aanwezige wettelijke speelruimte in de discussie reststof-afvalstof ook daadwerkelijk te benutten. Anderzijds zien we dat juist reststoffen betrokken zijn geweest in een aantal voedselveiligheidsschandalen in de afgelopen jaren, hetgeen een overtuigende risicobeoordeling en -borging per product noodzakelijk zal maken. De EU-afvalstoffenrichtlijn biedt samengevat in principe ruimte om:

- Producenten en gebruikers van afvalstoffen vrij te stellen van de vergunningplicht, onder bepaalde voorwaarden en indien het geen gevaar oplevert voor de volksgezondheid;
- Niet-gevaarlijke landbouwafvalstoffen die in de landbouw worden gebruikt, buiten de werkingssfeer van de afvalstoffenrichtlijn te houden indien ze onder andere regelgeving vallen;
- Bijzondere bepalingen voor bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen vast te stellen.

De gevolgen en mogelijkheden van deze opties zullen in hoofdstuk 3 besproken worden.

#### *2.1.2 EVOA: Europese Verordening overbrenging afvalstoffen*

Deze paragraaf gaat in op Verordening EEG 259/93 van de Raad betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

### Werkingsfeer

De volgende overbrengingen vallen niet onder de werkingssfeer van de EVOA (Art.1):

- Overbrenging van afvalstoffen uit Art2. lid1, onder b van de afvalstoffenrichtlijn (75/442/EEG), wanneer zij reeds onder andere voorschriften ter zake vallen;
- Overbrenging van afvalstoffen die alleen bestemd zijn voor nuttige toepassing en in bijlage II (groene lijst van afvalstoffen) worden genoemd vallen buiten de werkingssfeer van de verordening. Met uitzondering van de informatieplicht uit artikel 11 en voor zover ze binnen de OESO blijven. Buiten de OESO kunnen andere regels gelden (art. 17). Deze afvalstoffen betreffen o.a. de reststoffen uit de agro-industrie. Zij kunnen wel worden gecontroleerd alsof ze in bijlage III (oranje lijst) of bijlage IV (rode lijst) zaten indien ze bepaalde gevaarlijke eigenschappen bezitten, zoals vermeld in Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen. De betreffende afvalstoffen en het besluit omtrent de keuze van de te volgen procedure wordt volgens de procedure van art.18 van Richtlijn 75/442/EEG (de afvalstoffenrichtlijn) vastgesteld.

In uitzonderlijke gevallen kunnen de lidstaten uit overwegingen van milieu of volksgezondheid controle uitoefenen op bijlage II afvalstoffen alsof ze in bijlage III of IV zaten. Dit moet dan met redenen omkleed aan de Commissie worden gemeld.

### Inhoud

Verordening 259/93/EG bevat eisen met betrekking tot kennisgeving en informatie bij voor verwijdering bestemde afvalstoffen (Art. 3). Verzender en ontvanger moeten een contract afsluiten. De overbrenging mag pas plaatsvinden na vergunning door de bevoegde autoriteit (Art. 5). Iets vergelijkbaars geldt voor de voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen indien ze op de oranje lijst staan (bijlage III): oorsprong, samenstelling, hoeveelheid, ontvanger, handelingen van verwerking (volgens bijlage IIB van de afvalstoffenrichtlijn (75/442/EEG)), beoogde methode van verwijdering van resterende afvalstoffen, geschatte waarde van het gerecycleerde materiaal. De bevoegde autoriteit kan bezwaar maken tegen overbrenging. Indien na 30 dagen geen bezwaar is



ontvangen mag de overbrenging plaatsvinden (stilzwijgende toestemming, vervalt na een jaar). Verzender en ontvanger dienen een contract af te sluiten: o.a. ontvanger verstrekt verzender binnen 180 dagen na ontvangst een verklaring dat de afvalstoffen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze een nuttige toepassing hebben gekregen. Een afschrift ervan gaat naar de bevoegde autoriteit. Voor bijlage IV afvalstoffen (rode lijst) geldt hetzelfde als bij bijlage III, maar vooraf moet de bevoegde autoriteit schriftelijk toestemming hebben gegeven voor de overbrenging ten behoeve van de nuttige toepassing (Art. 10). Bijlage II (groene lijst) afvalstoffen dienen alleen vergezeld te gaan van informatie. De voor bijlage III en IV geldende controleprocedures zijn niet van toepassing. Tevens geeft deze verordening bepalingen ten aanzien van invoer en uitvoer van afvalstoffen van/naar buiten de EU.

De groene lijst (bijlage II) bevat onder andere afval van de agro-industrie (zetmeel-, suikerindustrie etc. etc.).

De oranje lijst (bijlage III) bevat onder andere afval afkomstig van de productie en bereiding van farmaceutische producten alsmede bijvoorbeeld varkensmest.

De rode lijst (bijlage IV) vermeldt geen agro-industriële afvalstoffen.

#### Samenvattend

- Restproducten uit de agro-industrie staan op de groene lijst van de EVOA en mogen daarmee zonder specifieke aanvullende controleprocedures (de afvalstoffenrichtlijn 75/442/EG is uiteraard wel van kracht) worden overgebracht naar andere lidstaten (verdenkingen buiten beschouwing gelaten). Hier worden deze stoffen dus in principe als 'ongevaarlijk' beschouwd. (heeft dit gevolgen voor de interpretatie van de term niet schadelijke afvalstoffen in 75/442/EG)
- Restproducten uit de farmaceutische industrie staan op de oranje lijst van de EVOA en zijn daarmee onderhevig aan aanvullende controleprocedures bij in- /export en overbrenging naar andere EU-lidstaten.

## **2.2 EU-Diervoederregelgeving**

Centrale vraag bij deze paragraaf is: wat is er communautair geregeld ten aanzien van risicobeheersing bij gebruik van reststoffen vanuit voedings- en genotsmiddelen industrie, farmaceutische industrie en fermentatie-industrie in de diervoederketen.

Relevante EU-regelgeving:

1. Richtlijn 96/25/EG betreffende het verkeer en het gebruik van voedermiddelen
2. Richtlijn 95/69/EG inzake erkenning en registratie van bedrijven in de diervoederketen
3. Richtlijn 2002/32/EG inzake ongewenste stoffen in diervoeding
4. Verordening (EG) 178/2002 General Food Law
5. Verordening (EG) 1774/2002 Dierlijke bijproducten
6. Richtlijn 82/471/EG inzake bepaalde in diervoeding gebruikte producten
7. Beschikking 2004/21/EG lijst van verboden materialen in de diervoeding

De huidige EU-regelgeving ten aanzien van diervoeders maakt gebruik van drie principes:

- Producten die worden gebruikt moeten voldoen aan de gestelde normen met betrekking tot ongewenste stoffen en veiligheid;
- Er mogen geen producten worden gebruikt die vermeld staan op een negatieve lijst;

- Van sommige productcategorieën mogen alleen de middelen van de positieve lijst gebruikt worden (82/471/EG).

In de nabije toekomst wordt hier een element aan toegevoegd: op basis van de ontwerp EU-Hygiëneverordening Diervoeders (2003/0071 [COD]) dienen diervoederproducenten risico's volgens HACCP-procedures te beheersen.

#### Definities en reikwijdte

Voedermiddelen zijn in richtlijn 96/25/EG gedefinieerd als de verschillende producten van plantaardige of dierlijke oorsprong in natuurlijke staat, vers of verduurzaamd, de afgeleide producten van de industriële verwerking ervan, alsmede organische of anorganische stoffen, met of zonder toevoegingsmiddelen, bestemd om te worden gebruikt voor vervoeding, hetzij als zodanig, hetzij na bewerking, voor de bereiding van mengvoeders of als dragers bij voormengsels. Diervoeders zijn in de ongewenste-stoffenrichtlijn gedefinieerd als producten van plantaardige of dierlijke oorsprong alsmede de afgeleide producten van industriële verwerking ervan, en bestemd voor vervoeding. De General Food Law definieert diervoeders als alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt die bestemd zijn voor orale vervoeding aan dieren. Alle definities omvatten industriële bijproducten met bestemming diervoeder, hetgeen betekent dat ze onder de werkingssfeer van de diervoederregelgeving vallen. Ze kunnen qua definitie dus bestempeld worden als afvalstof en als diervoeder. In het verslag van de Commissie inzake de haalbaarheid van een positieve lijst (COM 2003 178) is aangegeven dat elk voeder in de Europese Unie vrij als voedermiddel mag worden gebruikt zonder enige beoordeling of toelating, op voorwaarde dat de algemene regels van Richtlijn 96/25/EG worden nageleefd en dat de bepalingen van andere wetgeving inzake diervoeder indien relevant eveneens worden nageleefd.

#### Inhoudelijk

Richtlijn 96/25/EG reguleert het verkeer en gebruik van voedermiddelen. Voedermiddelen mogen alleen in het verkeer worden gebracht indien ze zuiver, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit zijn. Ze mogen geen gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu. De richtlijn omvat een niet-exclusieve lijst van de belangrijkste voedermiddelen die binnen de EU worden gebruikt. In deze lijst zijn een 12-tal groepen producten onderscheiden, waarbij ook expliciet een heel scala aan bijproducten (o.a. suikerbietenpulp, bijproducten uit bakkerijen) in de lijst is vermeld.

De ongewenste-stoffenrichtlijn (2002/32/EG) geeft maximum toegestane gehalten van diverse stoffen in diervoeders. Industriële bijproducten met bestemming diervoeder vallen onder werkingssfeer van de richtlijn en dienen hier dus aan te voldoen.

Voor enkele producten is het expliciet verboden om ze te gebruiken in en als diervoeder. Een voorbeeld is de Verordening Dierlijke Bijproducten (1774/2002/EG). Alleen categorie-3 grondstoffen mogen worden gebruikt voor de vervaardiging van verwerkte dierlijke eiwitten en andere grondstoffen voor de diervoeding voor niet-landbouwhuisdieren. Verwerkingsbedrijven hebben hiervoor een specifieke erkenning nodig. Ook beschikking 2004/217/EG geeft een negatieve lijst. Het betreft onder andere een verbod op gebruik in de diervoeding van: faecaliën, darminhoud, met looistoffen behandelde huiden, plantmateriaal dat na het oogsten met fytofarmaceutica is behandeld, hout dat met conserveringsmiddelen is behandeld, afval uit stedelijk, huishoudelijk en industrieel afvalwater (verwijzing naar richtlijn 91/217/EG), huishoudelijk afval en verpakkingen of delen daarvan.

Een positieve lijst in communautair verband is gericht op niet-eiwit gebonden stikstof: deze dienen op een lijst vermeld te zijn voordat ze mogen worden toegepast (Richtlijn 82/471). Er bestaan geen andere positieve lijsten met betrekking tot gebruik van bijvoorbeeld bijproducten (reststoffen) in de diervoeding.

De productie van diervoeders is nadrukkelijk geschaard onder de werkingssfeer van de nieuwe levensmiddelenrichtlijn (General Food Law). De meeste bepalingen treden 1 januari 2005 in werking. Zo regelt de General Food Law dat diervoeders niet in de handel mogen worden gebracht of vervoerd aan voedselproducerende dieren indien zij onveilig zijn. Onveilig betekent dat ze nadelige effecten hebben op de dierlijke of menselijke gezondheid dan wel het levensmiddel dat door of uit het dier wordt geproduceerd onveilig maken. Tevens geldt dat diervoeders in alle stadia van de productie, verwerking en distributie traceerbaar moeten zijn. De bepalingen zijn gezien de definitie van voedermiddel onverminderd van toepassing voor reststoffen uit industriële verwerkingsprocessen.

Volgens de ontwerp-hygiëneverordening diervoeders (volgens planning in 2006 van kracht) dienen gevaren in het productieproces van diervoeders volgens een HACCP-aanpak te worden beheerst. Primaire varkensbedrijven zijn vooralsnog uitgezonderd van deze bepaling, maar moeten wel aan diverse Good Animal Feeding Practice eisen voldoen. Officieel erkende/geregistreerde zelfmengende veehouders vallen onder de definitie van voederproducent, waardoor ze een HACCP-aanpak moeten implementeren voor het 'voerproces' op het bedrijf. Levensmiddelenbedrijven voldoen voor de humane productielijn al aan HACCP-certificering of werken volgens branche-eigen, op HACCP gebaseerde hygiëncodes. De overstap in 2006 naar HACCP voor ook het reststromengedeelte is voor deze bedrijven eenvoudig. Sommige levensmiddelenbedrijven hebben de reststromen nu al betrokken in hun HACCP-certificaat. Ook veevoederproducenten in Nederland werken veelal al via een HACCP-aanpak: het merendeel is GMP-gecertificeerd. In dit systeem is beheersing van voedselveiligheid via een HACCP-aanpak verplicht. Deelname is vrijwillig, primaire bedrijven vallen er buiten.

#### Vergunningen

In Richtlijn 95/69/EG is bepaald dat bedrijven die zich bezig houden met de vervaardiging van bepaalde toevoegmiddelen en voormengsels of mengvoeders produceren die voormengsels en/of bepaalde eiwithoudende stoffen bevatten over een officiële registratie dan wel een erkenning dienen te beschikken en aan bepaalde voorwaarden met betrekking tot bedrijfsruimten, personeel, kwaliteitsbewaking en andere moeten voldoen. Ook veehouders die zelf voeradditieven, voormengsels of bepaalde eiwithoudende producten door het voer mengen vallen hieronder. De registratieplicht geldt voor bedrijven die toevoegingsmiddelen zoals vitaminen en enzymen, voormengsels of mengvoeders die deze stoffen bevatten produceren. Bedrijven die toevoegingsmiddelen zoals antibiotica, coccidiostatica en groeibevorderende stoffen dan wel bepaalde proteïnen of bijproducten van de vervaardiging van aminozuren door gisting produceren of verwerken mogen niet volstaan met een registratie maar dienen officieel erkend te worden. De productie van bijproducten en/of het gebruik daarvan bij de bereiding van mengvoeders c.q. gebruik of vervoeren ervan op het primaire bedrijf is niet aan een erkennings- of vergunningplicht onderhevig.

In de ontwerp Hygiëneverordening Diervoeders wordt voorgesteld om de registratie door de bevoegde instanties uit te breiden tot alle exploitanten van diervoederbedrijven. In dat geval zouden ook producenten van reststoffen met bestemming diervoeder aan de registratieplicht moeten voldoen.

### Samenvattend

- Reststoffen uit voedings- en genotsmiddelen industrie, farmaceutische en fermentatie-industrie met bestemming diervoeding vallen onder de vigerende communautaire diervoederregelgeving. Bijproducten worden zelfs met name genoemd in de niet-exclusieve lijst van voedermiddelen bij richtlijn 96/25/EG.
- Voor productie en verwerking van additieven, voormengsels, bepaalde eiwithoudende stoffen en mengvoeders die deze producten bevatten is in EU-verband een bedrijfserkenning en registratie verplicht. Het produceren en verwerken van reststoffen die bestemming diervoeding hebben en niet tot de bovengenoemde groepen behoren valt op dit moment buiten deze vergunnings- en registratieplicht.
- Reststoffen met bestemming diervoeder moeten in principe aan dezelfde EU-normen en bepalingen voldoen als de andere diervoeders en voedermiddelen. Toezicht en handhaving is momenteel lastig omdat het gebruik ervan en de betreffende bedrijven op dit moment niet erkend c.q. geregistreerd hoeven te zijn.
- Met de General Food Law en de Hygiëneverordening Diervoeders wordt in de komende jaren een nieuwe dimensie toegevoegd aan risicobeheersing met betrekking tot voedselveiligheid van diervoeders. Met ingang van 2006 dienen alle diervoederbedrijven te zijn geregistreerd. Veehouderijbedrijven met brijvoeding zijn in eerste instantie uitgezonderd van de HACCP-benadering, producenten van reststoffen voor de diervoeding zullen er wel aan moeten voldoen. Met de nieuwe aanpak zal naar verwachting steeds beter onderscheid te maken zijn tussen schadelijke en niet-schadelijke afval-/reststoffen. Dit kan een bijdrage leveren aan de discussie 'afvalstof – reststof'.

## **2.3 NL-regelgeving met betrekking tot afvalstoffen**

De Nederlandse wetgeving wordt in sterke mate bepaald door Europese wetgeving. Door de implementatie van de communautaire wetgeving kunnen er accent verschillen ontstaan tussen de nationale en EU wetgeving. Daarnaast kunnen er op nationaal niveau aanvullende regels gesteld worden. Voor de rest- en afvalstromen zijn twee kaderwetten van belang, te weten de Kaderwet milieubeheer en de Kaderwet diervoeders. Het bedrijfsleven en productschappen (PVE en PDV) hebben in de afgelopen jaren kwaliteitssystemen ontwikkeld die als toevoeging boven het wettelijk kader gezien worden.

### *2.3.1 De Kaderwet milieubeheer*

#### Kaderwet milieubeheer

De Nederlandse regelgeving betreffende afvalstoffen is primair terug te vinden in hoofdstuk 10 van de Kaderwet milieubeheer (Wm). De wet is nadrukkelijk geënt op de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen (75/442/EEG; gewijzigd in 91/156/EG) (afgestemde wettelijke terminologie) en is op 8 mei 2002 in werking getreden. Een groot aantal onderwerpen wordt uitgewerkt in algemene maatregelen van bestuur (AmvB), provinciale- of gemeentelijke verordeningen. Daarnaast is het Landelijk Afvalbeheersplan (LAP) geïntroduceerd, hierin wordt het doelmatige beheer van afvalstoffen centraal gesteld (voorkeursvolgorde; Ladder van Lansink). De laatste (gewijzigde) versie van het LAP is op 18 mei 2004 in werking getreden (Staatscourant van 19 april 2004).

### Definities

De officiële definitie van een afvalstof (artikel 1.1 Wm, eerste lid) is: "alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen". In het LAP wordt deze Europese definitie verder uitgewerkt.

De "niet van toepassing verklaring (Artikel 2)" van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen is geïmplementeerd in artikel 22.1 van de Wet milieubeheer. In het LAP worden wel enkele groepen van stoffen genoemd waarop de Wm niet van toepassing is, bijvoorbeeld omdat er specifieke wetten op van toepassing zijn. Dit sluit aan bij de algemene juridische regel dat specifieke wetten boven generieke staan.

### Vergunningen en vrijstellingen

De controle, handhaving en bevoegdhedenverdeling van de regelgeving een belangrijk onderdeel van de Wm. Gemeentes hebben een belangrijke taak op het gebied van onder andere de inzameling van huishoudelijk afval, voor de afval- en reststromen in het huidige project is de rol van de gemeenten dus van minder belang. De provinciale overheden hebben een belangrijke rol bij de vergunningverlening aan afvalinrichtingen en de handhaving hiervan. Om te voorkomen dat de verschillende provincies de wet verschillend interpreteren en handhaven is er regelmatig overleg in het Afval Overleg Orgaan (AOO), waarin alle overheden vertegenwoordigd zijn. Na een overgangperiode tot 2005 zullen taken en bevoegdheden met betrekking op het melden van afvalstoffen en registratie van vergunningverleningen gecentraliseerd worden. Op dit moment wordt door het ministerie van VROM het vergunningenbeleid kritisch tegen het licht gehouden, waar mogelijk worden procedures geoptimaliseerd (de gemeentelijke overheid wordt in veel gevallen weer het bevoegd gezag voor het afgeven van milieuvergunningen aan bedrijven die afvalstoffen be- en verwerken).

In Nederland is de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstelling middels artikel 11 van de afvalstoffenrichtlijn geïmplementeerd in artikel 8.40 van de Wm. Op basis hiervan is het mogelijk om via het opstellen van een algemene maatregel van bestuur aan een bepaalde sector ontheffing van de vergunningsplicht te verlenen. In de AmvB moeten dan de nodige criteria en voorschriften opgenomen worden, bijvoorbeeld aspecten met betrekking tot de productie, verwerking, opslag e.d. van de stoffen.

### Landelijk afvalbeheer plan

In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) wordt het doelmatige beheer van afvalstoffen centraal gesteld. Het huidige LAP heeft een geldigheidsduur van vier jaar (tot 2006) en wordt in 2006 herzien. Door invulling te geven aan het LAP wordt een relatief hoog milieubeschermingsniveau bij de verwerking van afvalstoffen nagestreefd en een hoge mate van nuttige toepassing bewerkstelligd. Ook wordt een beperkte bemoeienis van de overheid tot het stellen van voorwaarden en handhaving met betrekking tot de nuttige toepassing nagestreefd.

Het LAP is in principe bedoeld voor alle afvalstoffen waarop de Wm van toepassing is. Enkele stoffen vallen niet onder het LAP:

1. Radioactief afval
2. Baggerspecie
3. Mestoverschotten: hierop is de Meststoffenwet van toepassing

4. Destructieafval, hierop is de Destructiewet van toepassing. Gelet op het beslag dat de verwerking van destructieafval kan leggen op de afvalverwijderingstructuur (diermeel, MKZ-afval) is in het LAP wel een sectorplan dierlijke afval opgenomen.
5. Communaal afvalwater (rioolwater)

Het LAP vormt voor tal van aspecten het toetsingskader, bijvoorbeeld voor het afgeven van verklaringen van geen bedenkingen (capaciteit en continuïteit van verwijderinghandelingen), afgeven van vergunningen (door Minister van VROM) en voor het afgeven van beschikkingen op kennisgevingen van voorgenomen in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen op grond van de EG-verordening overbrenging van afvalstoffen (259/93/EEG). Daarnaast moet het LAP door de provincies, gemeenten en kwaliteitsbeheerders als toetsingskader gebruikt worden. Indien aangetoond wordt dat de andere wijze van beheer minstens even hoogwaardig is als de minimumstandaard kan van het LAP afgeweken worden.

#### Criteria voor de interpretatie van de definitie van afval

Een belangrijk discussiepunt is het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof. De status van een stof kan administratieve en financiële gevolgen hebben. Voor niet-afvalstoffen zijn de lasten over het algemeen lager en behoeven in de milieuvergunningen geen specifiek op het verwerken van afvalstoffen gerichte voorschriften te worden opgenomen.

Het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof is al diverse malen voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de EU gebracht. Op grond daarvan kan worden geconcludeerd dat

- als afvalstoffen nuttig worden toegepast, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn.
- als afvalstoffen een positieve economische waarde hebben, betekent dat niet automatisch dat ze daardoor geen afvalstof meer zijn.
- de nuttige toepassing van afvalstoffen in (productie)processen kan gelijk zijn aan de toepassing van niet-afvalstoffen in reguliere (productie)processen. Dit betekent echter niet automatisch dat de niet-afvalstoffen daardoor afvalstoffen zijn.

Daarnaast zijn in het LAP enkele criteria uit de jurisprudentie genoemd die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Deze criteria worden door het bevoegd gezag gebruikt, indien nodig worden deze criteria in de toekomst aangepast in het LAP.

De criteria zijn (Staatscourant 207, 2001):

1. De stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire grondstof.
2. De stof bezit dezelfde kenmerken als een grondstof.
3. In de stof zitten geen andere verontreinigingen dan in de overeenkomstige primaire grondstof.
4. De stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan.
5. De stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat ervan wordt gemaakt.
6. De stof is beoogd geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd.
7. Door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof.
8. Er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof.
9. De stof heeft geen negatieve waarde.
10. Er is een reguliere markt voor de stof.

Het niet voldoen aan een of meer criteria kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een afvalstof. De eerste verantwoordelijkheid voor het oordeel of er al dan niet sprake is van een afvalstof ligt bij de producenten. In het LAP wordt de mogelijkheid open gelaten eventueel nadelige effecten van het predikaat afvalstof te beperken, bijvoorbeeld door het vervangen van specifieke vergunningplicht voor nuttige toepassing door algemene regels.

#### Opmerkingen

- De benadering van de reststoffen is in het LAP vooral gericht op de risico's voor het milieu en de (externe) veiligheid. Hier vallen ook reststoffen onder die in het geheel niet als (grondstof voor) veevoer kunnen worden gebruikt.
- Kwaliteitsprogramma's van de producten en de gebruikers, zoals GMP-regeling en HACCP, zijn in beginsel niet relevant voor het beheer van afvalstoffen.
- Het is waarschijnlijk dat de controle van stromen van stoffen die uit de invloedssfeer van de Wm gehaald worden onder een andere toezichthouder vallen. Dit kan aanleiding zijn voor verwarring, een goede scheiding en overdracht van bevoegdheden is noodzakelijk.
- De status van een stof kan administratieve en financiële gevolgen hebben. Voor niet-afvalstoffen zijn de lasten over het algemeen lager en zijn voor het be- of verwerken geen specifieke vergunningvoorschriften nodig.

#### *2.3.2 Kaderwet diervoeders*

Veiligheid van de gezondheid van mens, dier en ecosysteem zijn belangrijke aspecten voor de kaderwet diervoeders. Om veilig en gezond voedsel te produceren dient de hele keten geborgd te zijn (vanaf het begin van de keten). Daarnaast heeft de regelgeving (geharmoniseerd met de EU regelgeving) een eerlijke handel tot doel. Met betrekking tot de diervoeders wordt gesteld dat een belangrijk deel van de diervoeders bijproducten zijn van agrarische procesindustrieën, het (her)gebruik draagt o.a. bij om problemen in de sfeer van afvalstoffen te voorkomen. In de toelichting bij de kaderwet is een implementatietabel van de relevante EU wetgeving als bijlage opgenomen.

Een belangrijk aspect van de Kaderwet diervoeders is de introductie van het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel "brengt mee dat ook als er op basis van objectieve gegevens een vermoeden bestaat dat er (...) door de verwerking van deze producten in diervoeders dan wel door het gebruik van diervoeders een reëel risico dreigt voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu, uit het oogpunt van het voorzorgsbeginsel beschermingsmaatregelen moeten kunnen worden getroffen". Over de toepassing van dit beginsel zijn nogal wat vragen gerezen rondom de bevoegdheden en mate van vermoedens voor toepassing en het deels ontbreken van normering.

Als algemeen criterium voor diervoeders en voedermiddelen (dus de te gebruiken afval- en reststoffen) geldt dat ze "gezond, deugdelijk en van gebruikelijke handelskwaliteit moeten zijn en geen gevaar mogen opleveren voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu" (Hoofdstuk II artikel 2, eerste lid). Dit wordt verder toegespitst in artikel 2 door in te gaan op mogelijke wettelijke gehalten aan ongewenste stoffen of producten. Nadrukkelijk wordt ook verwezen naar mogelijke communautaire wetgeving. In deze kaderwet wordt slechts in algemene termen gesproken. Details worden uitgewerkt in (veelal Europese) regelgeving met een uitvoeringskarakter. Individuele lidstaten hebben slechts ruimte voor nadere regelgeving indien er sprake is van minimumeisen of bij vrijwaringmaatregelen. In de toelichting wordt herkend dat een verbod op bepaalde grondstoffen

voor gebruik in diervoeders gevolgen kan hebben voor afvalstromen (die dan verwerkt of vernietigd moeten worden). Hierdoor mogen de belangen van het milieu niet geschaad worden.

De wet maakt het mogelijk een negatieve lijst van materialen op te stellen die niet tot diervoeder verwerkt mogen worden (artikel 3), dit is op Europees niveau geregeld (in 2004/217/EG), maar op nationaal niveau kunnen er aanvullende eisen gesteld worden. Ook zijn er vooruitlopend op een Europees besluit wetsartikelen voorbereid om in te kunnen spelen op een <nee, tenzij> beleid en het opstellen van een positieve lijst. In tegenstelling tot de verwachting heeft de EU het ontwikkelen van dit <nee, tenzij> beleid afgewezen.

Een tweede aspect betreft de verantwoordelijkheidsverdeling die gepaard gaat met de inwerkingtreding van deze wet. Immers de kaderwet diervoeders regelt de overgang van regelgeving vastgelegd in verordeningen van het Productschap Diervoeders (PDV), naar de overheid. Hierdoor krijgt de overheid de autonome verantwoordelijkheid voor het belang van volksgezondheid weer toebedeeld. Het PDV zal op dit gebied aan bevoegdheid moeten inboeten en wordt alleen nog ingeschakeld voor uitvoerende taken in het kader van borging. Deze situatie heeft ook gevolgen voor de controle en het toezicht. Het takenpakket van de Keuringsdienst van Waren (KvW) en Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) (nu samen in Voedsel en Waren Autoriteit [VWA]) en Algemene Inspectie Dienst (AID) wordt hierdoor uitgebreid en de mogelijkheid om in te grijpen bij overtredingen ligt voortaan geheel bij de overheid. Aldus beperkt de bevoegdheid van PDV zich tot de bovenwettelijke regelgeving maar behoudt zij een taak als deskundige organisatie in de sector en draagt zij bij aan het bevorderen van de transparantie. Over de toekomstige taakverdeling tussen PDV en VWA in deze bestaat nog geen volledige duidelijkheid op dit moment.

#### Opmerkingen

- De Kaderwet diervoeders hanteert andere terminologie en uitgangspunten dan de Wet milieubeheer.
- De benadering van de afval- en reststoffen (voedermiddelen) is vooral gericht op de risico's voor de gezondheid van mens of dier of voor het milieu.
- De kwaliteitsprogramma's van de producenten en de gebruikers, zoals GMP-regelingen en HACCP, zijn in het geheel niet relevant voor de wetgever. Wel wordt gerefereerd aan deze vrijwillige borgingssystemen.

#### *2.3.3 Bovenwettelijke regelingen*

Het bedrijfsleven en de productschappen (PVE en PDV) hebben in de afgelopen jaren kwaliteitssystemen ontwikkeld die iets extra's toevoegen boven het wettelijk kader. Hiermee onderstrepen zij een eigen verantwoordelijkheid die de sector op zich neemt ten aanzien van de borging van kwaliteit en veiligheid van diervoeder en uiteindelijk voedsel. In deze paragraaf worden deze kwaliteitssystemen, in tijdsopvolgende wijze, kort toegelicht.

#### Integrale ketenbeheersing/Keten kwaliteit melk

Integrale Keten Beheersing (IKB) en Keten Kwaliteit Melk (KKM) zijn kwaliteitssystemen die door de vlees- en zuivelsector zijn ontwikkeld in de jaren negentig om de kwaliteit van de dierlijke producten vast te leggen, te bevorderen en te waarborgen. Het systeem begint bij de veehouder en waarborgt het proces door de keten heen tot en met de detailhandel. Echter de nadruk van IKB-regelingen ligt bij de veehouder en de slachterijen. De normen hebben met name betrekking op identificatie en registratie, veevoeder, diergeneesmiddelengebruik, hormonengebruik, transport en



algemene hygiëne en administratie. In de laatste jaren is dierenwelzijn opgenomen in het eisenpakket. Alhoewel deelname aan IKB vrijwillig is, is een groot deel van primaire sector aangesloten (80-100%, afhankelijk van de sector).

KKM is sinds 2003 publiekrechtelijk van aard, zodat iedere veehouder die melkproducerende koeien heeft, min of meer verplicht is aan KKM deel te nemen. In deze kwaliteitssystemen is evenwel als voorwaarde voor veehouders opgenomen dat zij uitsluitend voeders betrekken van GMP-regeling gecertificeerde voerleveranciers. Deze kwaliteitssystemen zijn verder voorzien van reglementen over deelname, controle en sancties.

### Good Manufacturing Practice

De Good Manufacturing Practice (GMP) regeling diervoedersector van PDV is in navolging van en in aansluiting op IKB-basisnormen ontwikkelt. Het doel van de GMP-code is geweest een basiskwaliteit van diervoeders te kunnen garanderen. Ook hier is deelname op vrijwillige basis door betrokken bedrijven, maar de praktijk laat zien dat ongeveer 95% GMP-erkend is. Controle op de GMP-code wordt uitgevoerd door onafhankelijke certificatie instellingen, waarbij de coördinatie in handen is van het Bureau Coördinatie Diervoedercertificatie en -controle (BCD) van het PDV. De GMP-code is sinds 1999 uitgebreid met het toepassen van de HACCP-systematiek waardoor de GMP<sup>+</sup>-code (in vervolg genoemd als: GMP-regeling) is ontstaan. De GMP-regeling is noodzakelijk geacht na de dioxine affaire in België (1999).

Deze GMP-standaard beschrijft de eisen voor een kwaliteitssysteem en is gebaseerd op Kwaliteitsmanagementsystemen en eisen. De GMP-regeling gaat uit van een gesloten keten. Het bedrijf waar een product ontstaat, dat als voedermiddel wordt gebruikt of in diervoeder wordt verwerkt, dient een volgens de GMP-regeling voorgeschreven kwaliteitsborging toe te passen en daarvoor als zodanig gecertificeerd te zijn. Dit geldt dus bijvoorbeeld voor levensmiddelenbedrijven die een reststroom in de diervoedersector afzetten, voor producenten van voedermiddelen, voor telers van voedermiddelen (vanaf 2005). Ook producenten van toevoegingsmiddelen en voormengsels (2004) dienen GMP-gecertificeerd te zijn. Alle daarop volgende schakels in de keten (bijv. handelaren, transporteurs, mengvoederproducenten) dienen vervolgens ook GMP-gecertificeerd te zijn, tot en met de leverancier van het voeder aan de veehouder. In de praktijk blijkt echter dat het precieze startpunt van de inwerkingtreding van GMP<sup>+</sup> niet altijd even duidelijk is. Bijvoorbeeld supermarkten die restproducten (overschrijding houdbaarheidsdatum) aanbieden hebben zelf geen GMP-erkenning. De ontvangende verwerkingsbedrijven hebben deze erkenning wel. De regel dat een GMP-gecertificeerd bedrijf alleen van bedrijven mag afnemen die ook in het kader van de GMP-regeling zijn gecertificeerd, wordt hiermee niet consequent toegepast omdat de GMP-regeling startpunten kent.

### TrusQ

Een recent initiatief van enkele mengvoederbedrijven (verantwoordelijk voor ongeveer 60% van Nederlandse diervoederproductie) gaat een stap verder dan GMP. Daar waar GMP een systeem is dat zich vooral richt op het eigen bedrijf, inclusief in- en uitgangscntrole betreft TrusQ de rest van de keten bij de productie door audits bij de toeleveranciers en afnemers uit te voeren. Daarbij zijn inmiddels risicoanalyses bij een groot aantal voedermiddel/leverancier combinaties uitgevoerd. Bij alleen “dubbel-groen” wordt een partij afgenomen. Hiermee is het kwaliteitsdenken in de diervoedersector van fase 2 in fase 3 terechtgekomen van het Model Nederlandse Kwaliteit. Bij het openingssymposium van dit bedrijfsinitiatief gaf de minister van LNV (Veerman) aan dat een goed kwaliteitssysteem de verantwoordelijkheid van de sector zelf is. Wel gaf hij aan dat de minister waar nodig in zal grijpen, al verwachtte hij dat dit minder vaak nodig zal blijken te zijn bij het goed

functioneren van dit soort kwaliteitssystemen. Opgemerkt werd dat ook bij een goed functioneren van dit soort systemen incidenten niet uitgesloten kunnen worden.

### QC

In het kader van de GMP-regeling is er een speciale standaard ontwikkeld, GMP13 of ook wel Qc-standaard genaamd, die buitenlandse producenten van voedermiddelen kunnen toepassen. De standaard vraagt een op HACCP-principes gebaseerd beheersysteem, gericht op diervoederveiligheid. QC-gecertificeerde producenten kunnen hun voedermiddelen afleveren aan andere diervoederbedrijven die gecertificeerd zijn in het kader van de GMP-regeling. De standaard is ook toe te passen door bv. buitenlandse op- en overslagbedrijven, verzamelaars of handelaren, die ook deel uit maken van de GMP keten. De standaard is niet bedoeld voor telers (primaire producenten) van voedermiddelen.

### Opmerkingen

- Niet alle veehouderijen zijn aangesloten bij de IKB- of KKM-regeling. Weliswaar moeten alle bedrijven aan wettelijke verplichtingen voldoen, maar ze hoeven niet te voldoen aan de eis hun voeders te betrekken van GMP-gecertificeerde leveranciers.
- Dit betekent ook dat niet alle handelaren een GMP-certificaat behoeven te hebben, bijvoorbeeld handelaren die niet met GMP-bedrijven zaken doen, al moeten deze bedrijven wel geregistreerd worden. (wel per 1-1-2006 bij het inwerking treden van de hygiëne verordening). Een bedrijf kan slechts een certificaat krijgen als alle activiteiten, waarvoor een GMP-standaard is opgesteld, in het kwaliteitssysteem zijn geborgd. Het is dus niet mogelijk om voor deelactiviteiten een GMP-certificaat te verkrijgen. Bijv. een bedrijf dat mengvoeders produceert en daarnaast handelt in voedermiddelen dient beide activiteiten te laten certificeren. Evenzo kan een bedrijf niet bepaalde producten uitsluiten van certificatie. Dit betekent bijvoorbeeld dat een bedrijf dat varkens- en pluimveevoer maakt, beide producten onder het certificaat moet brengen. Het is ook niet mogelijk om voeders uit te sluiten waarvoor bijv. geen IKB-regeling is vastgesteld (bijvoorbeeld schapenvoer of voeders voor export).

### 3 VERKENNING SPEELRUIMTE

In dit hoofdstuk wordt met name ingegaan op de juridische voor- en nadelen van de verschillende keuzen die de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven kunnen maken. De vraag daarbij is welke juridische basis er kan worden gehanteerd voor de eventuele uitzonderingen op de toepassing en werkingssfeer van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen (75/442; in het vervolg ‘Afvalstoffenrichtlijn’ genoemd). Om de speelruimte in de regelgeving in kaart te brengen is de jurisprudentie bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met onder meer een beleidsmedewerker van de Europese Commissie en twee onafhankelijke juristen (van de Universiteiten van Wageningen en Rotterdam).

Uit de bespreking van de afvalstoffen regelgeving in het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de artikelen 1, 2 en 11 wettelijke speelruimte kunnen bieden in de discussie reststof-afvalstof. In dit hoofdstuk zal deze speelruimte besproken worden. In paragraaf 3.1 komt de vraag aan de orde wanneer een reststof juridisch gezien een afvalstof is (artikel 1 van de richtlijn). Paragraaf 3.2 gaat in op de mogelijkheid om bepaalde afvalstoffen, overeenkomstig artikel 2, buiten de werkingssfeer van de richtlijn te laten vallen. In deze paragraaf komt ook relevantie van de diervoederregelgeving aan de orde voor de discussie rest- of afvalstof. In paragraaf 3.3 gaat het vervolgens om de mogelijkheden om bedrijven vrij te stellen van de vergunningplicht, overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn.

#### 3.1 De definitie (artikel 1)

Afvalstof wordt in de Afvalstoffenrichtlijn (artikel 1) gedefinieerd als:

'alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de categorieën die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, waarvan de houder zicht ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'
--

Bijlage I van de richtlijn noemt 16 categorieën van stoffen. Verschillende categorieën kunnen van toepassing zijn op reststoffen uit de levensmiddelenindustrie met bestemming diervoeder. Bijvoorbeeld categorie Q3: ‘Producten waarvan de ge- of verbruiksdatum is verstreken’ of Q8: ‘Bij industriële procédés ontstane residuen (bijvoorbeeld slakken, distillatieresiduen enz.)’. Mochten er reststoffen zijn welke niet onder één van de 15 gedefinieerde categorieën schaarde kunnen worden dan is er een laatste vangnetcategorie Q 16: ‘Alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen’. De definitie van afvalstoffen is daarmee zo breed dat zeker ook reststoffen uit de levensmiddelenindustrie met bestemming diervoeder hier onder kunnen vallen. Ook al is het waarschijnlijk dat reststoffen uit de levensmiddelenindustrie, zoals bietenpulp, bierbostel of aardappelstoomschillen behoren tot de categorieën in bijlage I, dan in nog niet duidelijk of ze al dan niet als ‘afval’ moeten worden beschouwd. Ook de interpretatie van het begrip ‘zich ontdoen van’ bepaalt of het afvalstoffenrecht van toepassing is of niet. Over dit begrip bestaat inmiddels de nodige jurisprudentie. In de eerste plaats is het duidelijk dat het ‘zich ontdoen van’ ruim uitgelegd moet worden, om de nadelen en de schadelijke gevolgen, die afvalstoffen naar hun aard met zich mee brengen te beperken. Het Europese Hof van Justitie stelt daarom nadrukkelijk dat het afvalstoffenbegrip niet restrictief mag worden uitgelegd.

*De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in mei 2003 in de zaak Knorhof uitgesproken dat de gebruikte bijproducten (kaaswei, bierbostel, bietenpulp) residuen zijn van productieprocessen in de voedingsmiddelenindustrie en als zodanig vallen onder categorie Q8 van bijlage I van de Richtlijn. Daarbij wordt tevens gesteld dat “niet is gebleken dat is beoogd deze bijproducten te produceren als veevoeder”. De Afdeling is daarom van oordeel dat de leveranciers van deze bijproducten zich van deze producten ontdoen of moeten ontdoen, en dat de bijproducten daarom zijn aan te merken als een afvalstof.*

Voor de vraag of je de reststof kunt beschouwen als een “product” of als een “productieresidu” blijkt juridisch relevant (*EHJ, C-9/00, Palin Granit Oy, punt 32*). Het Europese Hof van Justitie stelt tevens vast dat er residuen zijn, die onder bepaalde voorwaarden “bijproduct” kunnen worden genoemd en geen afval zijn (*punten 34-37*).

### **Palin Granit Oy, Europese Hof van Justitie, zaak C-9/00**

*In de punten 83 tot en met 87 van het arrest ARCO Chemie Nederland e.a., reeds aangehaald, heeft het Hof bevestigd dat de wetenschap dat een stof een productieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig voor later gebruik was beoogd, een belangrijke aanwijzing is. Zoals de Commissie opmerkt, is in de hoofdzaak de winning van ganggesteente niet het hoofddoel van Palin Granit. Het is slechts een bijproduct en de onderneming probeert de hoeveelheid ervan te beperken. Volgens het gewone spraakgebruik is een afvalstof datgene wat afvalt wanneer een materiaal of voorwerp wordt bewerkt, en wat niet het rechtstreeks beoogde resultaat van het productieproces is (punt 32).*

*Tegen deze analyse zou kunnen worden ingebracht dat goederen, materialen of grondstoffen die vrijkomen door een productieproces of door delving die niet in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, geen residu kunnen vormen, maar een bijproduct zijn waarvan de onderneming zich [niet] wil ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van richtlijn 75/442, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking. (punt 34)*

*Een dergelijke analyse is niet in strijd met de doelstellingen van richtlijn 75/442. Er is immers geen enkele rechtvaardigingsgrond om de bepalingen daarvan, die zijn bedoeld om voor verwijdering of nuttige toepassing van afvalstoffen te zorgen, toe te passen op goederen, materialen of grondstoffen die, los van enige bewerking, economisch gezien, de waarde van producten hebben en als zodanig zijn onderworpen aan de wettelijke regeling die op deze producten van toepassing is. (punt 35)*

*Gelet echter op de in punt 23 van dit arrest aangehaalde verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen, te beperken, moet deze redenering met betrekking tot bijproducten worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces. (punt 36)*

*Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin het waarschijnlijk is dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een tweede criterium te vormen dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil ontdoen, maar is zij een echt product. (punt 37)*

Uit de uitspraken van het Hof over bijproducten zijn de volgende kenmerken en criteria af te leiden:

- a) indien ze het rechtstreeks beoogd resultaat van het productieproces zijn (in milieuvergunning opgenomen);
- b) indien de hoeveelheid ervan niet door de ondernemer wordt beperkt;
- c) waarbij hergebruik van het bijproduct niet slechts mogelijk, maar zeker of zeer waarschijnlijk moet zijn;
- d) ... zonder voorafgaande bewerking;
- e) als voortzetting van het productieproces;
- f) en waarbij hergebruikt onderworpen moet zijn aan een relevante wettelijke regeling.

Ter illustratie van deze discussie wordt het een en ander uitgewerkt met een suikerfabriek waar naast het consumentenproduct suiker ook het diervoeder bietenpulp geproduceerd wordt. De productie van bietenpulp is een onvermijdelijk onderdeel van de suikerproductie. Het is twijfelachtig of waargemaakt kan worden dat bietenpulp het *rechtstreeks beoogd resultaat* van het productieproces is. Als dit niet waargemaakt kan worden zou het als een afvalstof beschouwd moeten worden. Aanvullend kan de vraag gesteld worden of de fabriek moeite doet om de hoeveelheid bietenpulp te beperken. De suikerfabriek beschouwt de bietenpulp als een waardevol bijproduct of zelfs als één van de eindproducten.

Gezien de waarde die het bedrijf hecht aan het bijproduct bietenpulp past logischerwijs dat de onderneming het ook opneemt in de vergunning (artikel 5.1.1.e van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (Ivb)). Ook het feit dat er speciale kwaliteitsbevorderende maatregelen worden genomen in het productieproces van de bietenpulp is een aanwijzing dat er sprake is van een bijproduct, en niet van afval. Het argument van de 'beoogde productie' zou nog verder ondersteund worden als er een nationaal of Europees officieel document zou zijn waarin wordt aangegeven dat de suikerindustrie een aantal producten maakt, waarbij naast suiker met name bietenpulp en eventueel andere bijproducten worden genoemd<sup>1</sup>. Een officieel Europees document op dit terrein zou wellicht een zogenaamd BREF<sup>2</sup>-document kunnen zijn, opgesteld in opdracht van de Europese Commissie door het IPPC-bureau<sup>3</sup> in Sevilla. Bij een officieel nationaal document moet worden gedacht aan de Wet milieubeheer, en een daaronder hangende AMvB of regeling. Waarschijnlijk is het niet handig om hiervoor bijvoorbeeld het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) te gebruiken. In de eerste plaats omdat het LAP een beleidsplan is, dat niet van de wet mag afwijken. Ten tweede is de keuze voor het LAP niet praktisch gezien de uitgebreide procedure voor wijziging ervan.

Als de conclusie is dat bietenpulp niet beoogd is geproduceerd wordt, is vervolgens de vraag of er sprake is van een afvalstof. De hierboven genoemde criteria uit de jurisprudentie kunnen gebruikt worden voor deze afweging. Deze criteria komen overeen (of zijn vergelijkbaar) met de criteria uit het LAP (zie § 2.3.1).

Uit de jurisprudentie wordt in elk geval duidelijk dat het bij het onderscheiden van afvalstoffen en niet-afvalstoffen niet relevant is dat een reststof geen bedreiging vormt voor het milieu of dat er sprake is van een reguliere, stabiele afzetmarkt met behoorlijke opbrengstprijzen<sup>4</sup>. Een nationale regeling die stoffen die voor economisch hergebruik in aanmerking komen uitsluit uit de afvalstoffedefinitie wordt niet voor niets strijdig geacht met de EU-Richtlijn (bron: Overzicht van het Europees en Belgisch/Vlaams milieurecht).

Tenslotte, in de bovenstaande tekst is ervan uitgegaan dat de definitie van afvalstoffen niet te wijzigen is. Dit is natuurlijk niet vanzelfsprekend. Duidelijk is dat een aanpassing van de ruime Europese definitie van afvalstoffen bijzonder moeilijk zal zijn, onder meer omdat men gehouden is

---

<sup>1</sup> Het gaat hier om een document met een officiële status, dus iets anders dan het document dat de suikerfabrikanten zelf (Comité Européen des Fabricants de Sucre) hebben opgesteld t.b.v. de Europese Commissie. In dat document komt de volgende classificatie naar voren van de producten van de suikerindustrie: a) producten, b) secundaire grondstoffen, c) afval. In dit document wordt vrijwel alles product of secundaire grondstof genoemd, en resteren als "echt afval" alleen het slib en afval als (smeer)olie, papier, glas.

<sup>2</sup> BREF = BAT-Reference document; BAT = Best Available Techniques

<sup>3</sup> website: <http://eippcb.jrc.es>

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld het bijproduct bierbostel bracht in 2003 31 euro per ton op, vergelijkbaar met voeraardappelen (27 euro) en snijmaïs (40 euro) (bron: landbouwcijfers)

aan het Verdrag van Bazel<sup>5</sup>. Het Afvalstoffen Overleg Orgaan (AOO) geeft aan dat in de Europa Unie de opvattingen over het afvalstoffenbegrip erg uiteenlopen. Evenals de wenselijkheid tot het formuleren van algemene criteria ter beperking van het afvalstoffenbegrip. Dit heeft tot gevolg dat het tot nu toe niet is gelukt en binnen afzienbare tijd hoogstwaarschijnlijk ook niet zal lukken om hierover internationaal overeenstemming te verkrijgen (<http://www.aoo.nl/>). Niettemin kunnen alle betrokken partijen inzetten op een wijziging van de definitie van afvalstoffen. Een voordeel van een striktere definitie kan zijn dat de door de diervoederproducenten veronderstelde en gevreesde imagoschade mogelijk niet langer aan de orde zal zijn.

Concluderend kunnen we stellen dat de jurisprudentie duidelijk maakt dat het niet onmogelijk is om bepaalde stoffen als ‘bijproduct’ of zelfs als ‘product’ te classificeren in plaats van als ‘afvalstof (met een nuttige toepassing)’. Dit ondanks een uitspraak van de Raad van State, waarin men van mening was dat reststoffen als bietenpulp, bier en aardappelstoomschillen afvalstoffen zijn. Als een bepaalde reststof beoogd geproduceerd wordt en het productieproces is opgenomen in de milieuvergunning, dan zou deze kunnen worden afgezet als bijproduct. Voordeel hiervan kan zijn dat de door de diervoederproducenten veronderstelde en gevreesde imagoschade mogelijk niet aan de orde is, omdat de betreffende producten, althans juridisch, niet als ‘afvalstof’ worden gedefinieerd. Nadeel is het risico dat nieuwe Europese of nationale jurisprudentie, teruggrijpend op het ruime afvalstoffenbegrip, toch een andere richting inslaat. Dit risico is niet denkbeeldig aangezien de jurisprudentie tot nu toe niet eenduidig was en zeer casuïstisch. Het Europese Hof van Justitie stelt nadrukkelijk dat allerlei genoemde elementen of criteria niet noodzakelijkerwijs doorslaggevend zijn. Of er werkelijk sprake is van een afvalstof of niet moet worden nagegaan aan de hand van alle omstandigheden, rekening houdend met de doelstelling én zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van de richtlijn (arrest ARCO Chemie Nederland e.a.). Een ander nadeel is dat alle betrokken overheden ervan overtuigd moeten zijn dat een bepaalde reststof geen afval is. Dit om langdurige en ingewikkelde juridische procedures te voorkomen. Daarom moeten er goede afspraken gemaakt worden over de vergunningverlening met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

### 3.2 Niet van toepassing (artikel 2)

In artikel 2 van de Richtlijn wordt een aantal stoffen, die op zich als “afvalstof” worden aangemerkt, buiten de werkingssfeer van de Richtlijn geplaatst. In deze paragraaf is de vraag aan de orde of artikel 2 een basis biedt om het gebruik van reststoffen afkomstig uit de voedings- en genotmiddelenindustrie uit te sluiten van de werkingssfeer van de richtlijn.

Art.2 lid 1 sub b iii: 'Buiten de werkingssfeer van deze richtlijn vallen de volgende stoffen: wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen: kadavers en de volgende landbouwafvalstoffen: faecaliën en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt.'
--

In de eerste plaats zijn de definities van de termen ‘landbouwafvalstof’, ‘niet-gevaarlijk’ en ‘gebruik in de landbouw’ in art.2. niet geheel duidelijk. Niet gevaarlijke stoffen zijn gedefinieerd in de richtlijn gevaarlijke stoffen (91/689/EEG, laatstelijk gewijzigd door richtlijn 94/31/EG) en in het bijzonder in de Europese afvalstoffenlijst, Eural. De beide overige definities zijn niet eenduidig

---

<sup>5</sup> Het internationale Verdrag van Bazel is in 1989 opgesteld en betreft de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan. Dit verdrag is in 1992 in werking getreden en een jaar later werd de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen, ook wel aangeduid als EVOA (259/93/EEG) vastgesteld.

vastgesteld en onderhevig aan communautaire discussie. In een eerste verkenning geeft een jurist van het ministerie van LNV aan dat restproducten van de levensmiddelenindustrie niet ontstaan op een landbouwbedrijf. Dat het product op een landbouwbedrijf nuttig kan worden toegepast maakt het geen ‘landbouwafvalstof’. De definitie van afvalstof (artikel 1, van de richtlijn) gaat uit van het perspectief van degene bij wie het afval ontstaat, niet de afnemer ervan. Bovendien is het naar de mening van de jurist sterk de vraag of hier sprake is van een ‘natuurlijke stof’ als bedoeld in artikel 2, van de richtlijn (Juridische verkenning voor de EC-werkgroep reststromen, juli 2004).

Deze strikte uitleg van de definities sluit aan bij recente ontwikkelingen ingezet door de Europese Commissie, waar de term kadavers beperkt wordt tot hele dieren (ondanks dat ook delen van dieren onder andere voorschriften vallen, wel wordt door de Commissie opgemerkt dat het uiteindelijk aan de rechter is om een uitleg te geven aan de definitie zoals weergegeven in een wet (Draft guidance note on the application to animal by-products of community legislation regarding animal and public health and waste, March 2004 Sanco/445/2004)<sup>6</sup>.

Het is inderdaad twijfelachtig of nevenproducten uit de levensmiddelenindustrie wel als ‘landbouwafvalstoffen’ kunnen worden aangemerkt, zoals dat geldt voor bijvoorbeeld kadavers en faecaliën (mest). Toch geeft de formulering in de Nederlandse tekst van de Richtlijn hiertoe een aanknopingspunt, omdat wordt gesproken over “(...) en andere natuurlijke en niet gevaarlijke stoffen die in de landbouw worden gebruikt”. Als het strikt zou moeten gaan om afval vanuit de landbouw, waar de levensmiddelenindustrie geen deel van uitmaakt, dan had een andere formulering (“(...) en andere (...) stoffen die door de landbouw worden geproduceerd”) meer voor de hand gelegen. De Duitse tekst van artikel 2 blijkt daar echter wel bij aan te sluiten: “*Abfälle aus der Landwirtschaft*”. Ook OPNV et al (notitie 2 sept. 2004) vinden het leggen van een relatie tussen bijproducten en de voorschriften voor kadavers, faecaliën en andere landbouwafvalstoffen ‘te ver gezocht’. Tegelijk vraagt men zich af waarom in artikel 2 (lid 1 sub b) de regelgeving met betrekking tot diervoedergrondstoffen niet apart vermeld wordt (Richtlijn 96/25/EG, betreffende voedermiddelen), om aan te geven dat deze voedermiddelen buiten de werkingssfeer van de Afvalstoffenrichtlijn vallen.

In artikel 2 wordt ook gesteld dat bepaalde stoffen buiten de werkingssfeer van de richtlijn kunnen vallen ‘wanneer zij reeds onder andere voorschriften vallen’. De eerder aangehaalde LNV-jurist stelt dat artikel 2 niet tot doel heeft bepaalde stoffen uit te sluiten om de enkele reden dat het om onschuldige stoffen gaat, maar alleen om stapeling van wetgeving te voorkomen. Mogelijkerwijs komt de kaderwet diervoeders hiervoor in aanmerking. Echter de jurist van mening dat er in de kaderwet diervoeders geen regels met gelijke strekking kent als de artikelen 3, 4 en 5 van de Afvalstoffenrichtlijn vermeld staan. Hiertegen kan worden ingebracht dat ook de diervoederregelgeving een productstroom ordent, waarbij het niet uitsluitend gaat om de bescherming van de dier- en volksgezondheid. Vergelijk de General Food Law waarin in artikel 5 wordt verwezen naar milieubescherming, en artikel 2 van de Kaderwet Diervoeders, waarin wordt gesteld dat het verboden is diervoeders te bereiden (...) of in het verkeer te brengen: die een gevaar opleveren voor de gezondheid van mens of dier, *of voor het milieu*. Dus als het gaat om reststoffen die formeel zowel ‘afvalstof’ als ‘diervoeder(grondstof)’ zijn, dan kan worden betoogd dat er sprake is van stapeling van regelgeving.

---

<sup>6</sup> Overigens blijkt dat het ministerie van LNV bleek dat Nederland deze strikte uitleg met betrekking tot de kadavers niet steunt. De politieke discussie speelt zich af buiten de scope van dit rapport, daarom wordt niet ingegaan op de details.

Tenslotte stelt de richtlijn in artikel 2 lid 2 dat bijzondere of aanvullende specifieke bepalingen voor het beheer van bepaalde categorieën afvalstoffen in bijzondere richtlijnen kunnen worden vastgesteld.

Conclusie is dat artikel 2 lid 1 wellicht aanknopingspunten biedt om bepaalde reststoffen (of bijproducten) buiten de werkingssfeer van de richtlijn te laten vallen, maar dat deze geen stevige juridische basis lijken te hebben. Voor de suggestie van OPNV, MVO, CG, NEVEDI en VAI<sup>7</sup> (2004) zou een aanpassing van de richtlijn nodig zijn. Tevens kan als mogelijk nadeel worden genoemd dat deze bijproducten dan toch ‘afvalstoffen’ worden genoemd, hetgeen het gevreesde imagoprobleem zou kunnen veroorzaken. Waarschijnlijk kan beter worden gekozen voor gebruik van artikel 11, waarmee de vergunningsplicht wordt uitgeschakeld.

### **3.3 Vergunningsplicht (artikel 11)**

Een ander belangrijk aspect van de Afvalstoffenrichtlijn is de vergunningsplicht. Iedere inrichting die verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen verricht zoals genoemd in bijlage II A resp. II B van de richtlijn dient een vergunning te hebben van de bevoegde instantie (Art.9). Voedings- en genotmiddelen-, farmaceutische- en fermentatieindustrie zullen hieraan moeten voldoen: zij verwijderen afvalstoffen van hun bedrijf (indien ze hun eigen afval verwerken kunnen ze een art. 9, 10 vergunning aanvragen). Bijlage II B gaat over handelingen voor de nuttige toepassing van afvalstoffen. Veehouderijen en mengvoerbedrijven die reststromen als grondstof en/of diervoeder gebruiken verrichten deze handelingen, hetgeen zou impliceren dat deze bedrijven over een vergunning in het kader van de Afvalstoffenrichtlijn moeten beschikken. Van de bedoelde vergunningen kunnen via Art.11 inrichtingen worden vrijgesteld die de afvalstoffen op de plaats van productie in eigen beheer verwijderen, inrichtingen en ondernemingen die deze afvalstoffen nuttig toepassen en andere houders van afvalstoffen Handelaren in bijproducten zouden bijvoorbeeld onder de laatste categorie kunnen vallen. De richtlijn biedt dus ruimte voor vrijstelling van de vergunningsplicht voor (geregistreerde) producenten, handelaars en gebruikers van bijproducten binnen de diervoederketen.

Artikel 11 van de Afvalstoffenrichtlijn is in Nederland geïmplementeerd in de Wet Milieubeheer artikel 8.40. Op basis hiervan is het mogelijk om via het opstellen van een algemene maatregel van bestuur (conform art. 1.1 Wm; zogenaamde 8.40 AMvB) aan een bepaalde sector ontheffing van de vergunningsplicht te verlenen. In het dagelijkse verkeer kan dan de term ‘afval’ vermeden worden. De Afvalstoffenrichtlijn vereist dat in een dergelijke AMvB de soort en (absolute) hoeveelheid van de ‘afvalstoffen’ worden opgenomen en wordt aangegeven onder welke voorwaarden de activiteit van een vergunning kan worden vrijgesteld. Verder moet worden voldaan aan de voorwaarden van artikel 4 van de Richtlijn (geen gevaar voor volksgezondheid en milieu e.d.), maar dat zou voor bijproducten als bietenpulp en bierbostel geen probleem moeten zijn.

Om dit op de hele diervoedersector van toepassing te laten zijn zullen er diverse nieuwe AMvB's opgesteld en enkele bestaande aangepast moeten worden. Omdat de AMvB voor een hele sector van toepassing zal zijn, krijgen de individuele bedrijven inzicht in elkaars productieprocessen. Dit zou voor individuele bedrijven problematisch kunnen zijn uit concurrentieoverwegingen. Bovendien valt

---

<sup>7</sup> OPNV: Vereniging van Producenten van Vochtrijke Bijproducten en andere branche organisaties; MVO: Productschap Margarine Vetten en Oliën; CG: Comité van Graanhandelaren, NEVEDI: Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie en VAI: Nederlandse Voedingsmiddelen industrie.



een bedrijf bij elke afwijking van de criteria in de AMvB alsnog onder de volledige Wet Milieubeheer, met de normale vergunningsplicht.

Belangrijk voordeel van het gebruik van artikel 11 is dat men niet het risico loopt verstrikt te raken in toekomstige juridische procedures. Cruciaal is wel dat de overheid het bedrijfsleven ervan kan overtuigen dat deze AMvB's niet zullen leiden tot een grote hoeveelheid en/of moeilijk uitvoerbare regels en voorschriften die zeer belemmerend gaan werken. Als er bijvoorbeeld absolute hoeveelheden 'afvalstoffen' worden genoemd zullen die tenminste zo groot moeten zijn dat bedrijven daarmee in de praktijk niet in de problemen komen. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden die aan de activiteit zullen worden gesteld.

Verzwarend van de administratieve lasten is ongewenst, maar wellicht ook niet nodig. In hoofdstuk 10 van de Wet Milieubeheer wordt voorgeschreven dat men een register moet bijhouden van de ontvangst van "afvalstoffen". Dit hoeft echter niet te leiden tot een verhoging van de administratieve lasten, omdat men in de praktijk een dergelijke administratie al bijhoudt. Met algemene regels overeenkomstig artikel 11 van de Afvalstoffenrichtlijn, bovenop een aanpassing van categorie 28 bijlage 1 Inrichtingen en vergunningenbesluit, zou volgens Tieman (Jurisprudentie Milieurecht, Jrg 7, Afl. 6, 10 juni 2003) zelfs een verdere deregulering mogelijk zijn van de aan afvalstoffen verbonden administratieve lastendruk.

In de notitie van OPNV et al (2 sept. 2004) wordt gesteld dat toepassing van artikel 11 praktisch onmogelijk is. De benodigde AMvB zou namelijk in plaats moeten komen van de milieuvergunning met als uitgangspunt dat de algemene regels een zodanig dekkend pakket van voorschriften bevatten dat een individuele beoordeling niet meer nodig is. Gelet op de grote verscheidenheid van diervoederproductiebedrijven acht men het onwaarschijnlijk dat daaraan zal kunnen worden voldaan. Daar komt bij dat een dergelijke AMvB alleen betrekking zou hebben op de nuttige toepassing door veevoerproducenten, maar niet op de levering en het vervoer door of namens leveranciers van veevoergrondstoffen.

Conclusie is dat artikel 11 goede mogelijkheden biedt om de problematiek op een juridisch solide wijze op te lossen. Het is van groot belang dat bij de uitwerking terdege rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid in de praktijk. Voorkomen moet worden dat door de AMvB de administratieve lasten toenemen of andere praktische problemen ontstaan.

### **3.4 Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (Ivb)**

Voor bedrijven die "afvalstoffen" uit de levensmiddelenindustrie als veevoer of veevoergrondstof gebruiken zou een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (Ivb) mogelijk een oplossing kunnen zijn (categorie 28 bijlage 1).

Volgens een circulaire van de Staatssecretaris van VROM zouden veevoergrondstoffen in de genoemde categorie 28 buiten beschouwing kunnen blijven. Want: "Het kan voorkomen dat inrichtingen meer dan op incidentele basis afvalstoffen innemen maar toch geen inrichting zijn die uitsluitend of in hoofdzaak bestemd is om afvalstoffen te be- of verwerken" (citaat uit circulaire Staatssecretaris VROM d.d. 4 februari 2003). De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft uitdrukkelijk afstand genomen van de brief van de Staatssecretaris VROM (uitspraak ABRvS 14 mei 2003, JM 2003, nummer 77). Ook Tieman stelt de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Staatssecretaris ter discussie in zijn artikel. Daarin stelt hij dat het, anders dan de staatssecretaris aanneemt, wel degelijk in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever om inrichtingen waarin van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen op meer dan incidentele basis worden toegepast als secundaire grondstof, onder de reikwijdte van categorie 28 bijlage 1 Ivb te

laten vallen<sup>8</sup>. Inmiddels is echter duidelijk dat hierin verandering gaat komen doordat de genoemde hoeveelheden in het Ivb dermate zullen worden verhoogd dat vrijwel alle varkensbedrijven die bijproducten gebruiken niet langer zullen worden aangemerkt als 'provinciale afvalverwerkingsinrichting'. Voor grotere bedrijven, zoals veevoerfabrieken, is dit echter geen oplossing.

Tieman pleit ervoor om alsnog over te gaan tot (eerder al door de Minister VROM aangekondigde maar nooit gerealiseerde) aanpassing van het Ivb. Dit zou blijkens zijn artikel op zo'n manier kunnen worden gedaan dat inrichtingen kunnen volstaan met een melding als bedoeld in art. 8.19 Wm in plaats van het aanvragen van een nieuwe Wm-vergunning, waarmee inhoudelijk wordt voldaan aan de door art. 10 van de Afvalstoffenrichtlijn vereiste 'vergunning', dat een uitdrukkelijke voorafgaande individuele milieuhygiënische toetsing van het bevoegd gezag vereist. Het vaststellen van de in art. 11 Afvalstoffenrichtlijn bedoelde algemene regels, dat als vereiste is verbonden aan de in dit artikel opgenomen mogelijkheid van een uitzondering op de communautaire vergunningplicht, zou daarom strikt genomen niet eens noodzakelijk zijn.

### 3.5 Imago en consumentenperceptie

Naast de juridische discussie over de definitie van een restproduct als reststof of afvalstof komt ook de (emotionele) lading van de uiteindelijke classificatie steeds bovendien. De sector vreest voor imago schade als ze, bijvoorbeeld te boek komen te staan als afvalverwerkers. Bijkomend wordt gevreesd dat de consument niet zal accepteren dat men in de dierlijkeproductieketen reststoffen vervoedert die (juridisch) als afval te boek staan.

In de bovenstaande alinea's zijn enkele juridische opties besproken met een mogelijk verschillende uitkomst voor de uiteindelijke (juridische) classificatie van de reststromen. In deze alinea zal ingegaan worden op enkele (theoretische) aspecten van consumentenperceptie en consumentenvertrouwen.

Communicatie is geen éénrichtingsverkeer maar de uitwisseling van informatie tussen twee partijen. Verder spelen de risicoperceptie van consumenten en het vertrouwen in de 'boodschapper' een belangrijke rol (Frewer, 2000; McCrea, 2003).

#### Consumentenperceptie

Consumenten ervaren risico's vaak heel anders dan op basis van een technische risico beoordeling door experts reëel zou zijn. Het verschil dus tussen kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van een risico. Consumenten ervaren vooral risico's die direct ingrijpen op hun leven en familie als bedreigend. Factoren die hierin een rol spelen zijn (Slovic, 1987):<sup>9</sup>

- De onzekerheden van het risico (controleerbaar door individu, zichtbaarheid, vertraagd effect, bekendheid bij wetenschap)
- De 'fear' factor Het vertrouwen in degenen die het risico beoordelen en beheersen
- Het soort en orde grootte van het risico (natuurlijk of niet, nieuw of al bestaand, plaatselijk of mondiaal, fataal of niet).

---

<sup>8</sup> Deze inrichtingen kunnen hierdoor niet alleen te maken krijgen met onbedoelde en onwenselijke wisseling van het bevoegd gezag, maar ook met zwaardere vergunningvoorschriften dan voor 'normale' inrichtingen het geval is. Eén van de nadelen is de maximale vergunningsduur van 10 jaar, waardoor de kwetsbaarheid met betrekking tot continuïteit van de bedrijfsplanning toeneemt (bijvoorbeeld bij bezwaren van omwonenden).

<sup>9</sup> Lees ook thema 3 van de leesbundel Consumentenbetrokkenheid en percepties in ketens december 2002 (DWK-programma 355)

### **Vertrouwen in 'boodschapper'**

'Hoeveel vertrouwen geniet het Ministerie van LNV, de VWA, onafhankelijke wetenschappelijk instituten (WUR) of de diervoedersector bij de consument?' Deze vraag is van belang om de geloofwaardigheid van genoemde organisaties weer te geven. Momenteel is een denktank voor de VWA bezig om hier inzicht in te krijgen (hierin heeft o.a. Lynn Frewer, WUR, zitting). Het vertrouwen in de boodschapper heeft wellicht meer invloed op het ervaren van de risico's dan de inherente risico's van bepaalde producten (Blaine en Powell, 2001), dus bijvoorbeeld van het gebruik van reststromen in diervoeders. Een goede communicatiestrategie kan hierbij belangrijk zijn. Het is ook van groot belang dat de overheid consistent, eerlijk en transparant over de zekerheden én onzekerheden communiceert. Hieronder valt onder andere het melden van zaken die van belang kunnen zijn voor de consument maar die nadelig kunnen zijn voor de overheid. Ook is van belang in hoeverre de overheid zeker is van de kwaliteitsborging (zowel stochastische als wetenschappelijke onzekerheden).

Naast belangen voor de overheid is het belang voor de consument een aspect dat in de communicatie naar voren moet komen: Welk voordeel heeft de consument bij gebruik van reststoffen in diervoeders? Indien alleen een voordeel voor LNV of de sector zichtbaar is, loopt men kans het vertrouwen van consumenten te verliezen. Er dient wel opgemerkt te worden dat eerlijkheid en transparantie op zich geen vertrouwen wekken maar bij oneerlijkheid kan het vertrouwen in één keer verloren gaan.

Niet alleen consumenten(organisaties) spelen een cruciale rol maar ook andere stakeholders zoals NGO's. De NGO's kunnen voor zaken als acceptatie van het gebruik van reststoffen van grote invloed zijn. Om deze reden moeten NGO's betrokken worden bij de discussie. Indien NGO's een positieve houding ten aanzien van het gebruik van reststoffen hebben, versterkt dat meestal het vertrouwen van de consument.

### **Richtlijnen voor risicocommunicatie**

Voor een succesvolle risicocommunicatie is het accepteren van en reageren op bedenkingen en houdingen van consumenten (hoe irrationeel ook) en andere stakeholders van essentieel belang. Het is zaak dat de toon van de boodschap niet betuttelend is zoals in de jaren '70: 'De consument mist bepaalde kennis die bijgebracht moet worden' (deficient knowledge model). In deze complexe situatie is het essentieel dat niet teveel informatie tegelijk maar wel de essentie wordt weergegeven met verdere verwijzingen voor de geïnteresseerden. Daarnaast is de keuze van het taalgebruik van grote invloed op hoe met de informatie wordt omgegaan. Wetenschappelijke informatie is vaak moeilijk te begrijpen en wetenschap en technologie worden in het algemeen met wantrouwen bekeken. Hieronder volgen enkele algemene richtlijnen voor risicocommunicatie (McCrea, 2003):

- Betrek alle stakeholders om hun bedenkingen in een open en transparante dialoog te formuleren.
- Baken de vraag af en benoem alle bedenkingen van het risico.
- Leg uit:
  - Welke maatregelen zijn getroffen om het risico te beperken en waarom ze zijn getroffen.
  - Wat is bekend, wat is onbekend en waarom is dat zo. Wees open en eerlijk.
  - Wat wordt gedaan om de ontbrekende kennis aan te vullen.
  - Welke voorzorgsmaatregelen zijn getroffen voor de tussenliggende tijd.
- Geef regelmatig updates, ook als er geen nieuwe informatie is.
- Wees proactief, neem initiatief om nieuwe informatie over risico's naar buiten te brengen zelfs als dat het publiek ongerust kan maken. Vertel wel wat er gedaan wordt om met het risico om te gaan.

### 3.6 Discussie en conclusies

Het bedrijfsleven blijkt er zeer veel moeite mee te hebben dat waardevolle producten als bietenpulp, bierbostel en aardappelstoomschillen worden bestempeld als “afvalstof”. Dat is begrijpelijk, want het lijkt volstrekt onlogisch en zelfs ongepast om dergelijke gewaardeerde producten “afval” te noemen. Juristen tekenen hierbij aan dat het predikaat “afvalstof” niet meer of minder is dan een juridisch etiket, dat op zichzelf niets zegt over de waarde van de betreffende stof of over de mogelijkheden deze op een uiterst nuttige wijze toe te passen. Dat blijkt ook uit de opzet van Richtlijn 75/442 waarin “afvalstof” opzettelijk zeer ruim is gedefinieerd. Niet voor niets besteedt de Afvalstoffenrichtlijn veel aandacht aan nuttige toepassing.

Tegelijk maakt de Afvalstoffenrichtlijn middels artikel 11 versoepelingen mogelijk voor ondernemingen die afvalstoffen nuttig toepassen. Met andere woorden: een stof wordt al snel als afvalstof aangemerkt, in juridische zin, maar bij nuttige toepassing kan daarmee soepel worden omgegaan. Deze benadering wordt “differentiatie naar rechtsgevolgen” genoemd. Artikel 2 lid 2 van de Richtlijn laat zien dat men ook zogenaamde “secundaire grondstoffen” bewust niet heeft willen uitsluiten, maar tegelijk wel de mogelijkheid biedt om hiervoor bijzondere richtlijnen op te stellen (zie artikel 11). Ook door het verhogen van de hoeveelheden “afvalstoffen” in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), waardoor bijvoorbeeld nagenoeg alle varkensbedrijven die bijproducten ontvangen gewoon onder bevoegd gezag van de Gemeente blijven vallen, wordt gedifferentieerd naar rechtsgevolgen.

De Europese Commissie blijkt zeer verbaasd over het feit dat slechts enkele lidstaten gebruik maken van de mogelijkheden van artikel 11. Blijkens het verslag van de commissie aan de raad en het Europees parlement over de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving (COM(2003) 250 final/3) heeft onder meer Nederland aangegeven dat er geen algemene regels zijn ingevoerd om bedrijven uit te zonderen van de vergunningseis. Ook de geraadpleegde juristen achten het zeer wel mogelijk om op grond van dit artikel tot goede praktisch aanvaardbare oplossingen te komen. Overigens begrijpt men de aarzelingen van het bedrijfsleven met betrekking tot de erkenning dat waardevolle nevenproducten “afval” zouden zijn. Niettemin zou ervoor gekozen kunnen worden om de dialoog met markt en maatschappij aan te gaan en uit te leggen dat “afvalstof” slechts een juridische aanduiding is, die zeker niet impliceert dat de betreffende stof “gevaarlijk” zou zijn en “schade” zou veroorzaken. Het is de vraag hoe groot het imagoprobleem daadwerkelijk zal zijn, en of de veronderstelling klopt dat dit niet uit te leggen is aan het grote publiek.

Tenslotte, ongeacht of gekozen wordt voor gebruik van artikel 1, 2 of 11: het onderscheid tussen bijproducten en afvalstoffen zal een vrij gecompliceerde kwestie blijven. Om grenzen aan te geven tussen (afval)stoffen die wel en die niet geschikt zijn om voor veevoer te worden gebruikt is het gewenst om heldere criteria aan te leggen, zo mogelijk op Europees niveau. Dit zou kunnen in de vorm van een ‘beslisboom’, zoals in België is ontwikkeld (zie hoofdstuk 4, figuur 4.1). Naast een dergelijke beslisboom zou een beperkt aantal veelgebruikte producten, zoals bietenpulp, bierbostel en aardappelstoomschillen, op een niet-limitatieve lijst van goedgekeurde stoffen kunnen worden vermeld.

#### Conclusies

Uit de juridische analyse kan worden geconcludeerd dat artikel 2 niet echt bruikbaar lijkt. Artikel 1 biedt aanmerkelijk meer perspectief, en artikel 11 lijkt juridisch de meest solide oplossing.

- De jurisprudentie rond artikel 1 heeft duidelijk gemaakt dat het mogelijk is om reststoffen als bietenpulp, bierbostel en aardappelstoomschillen als “bijproduct” of zelfs als “product” te classificeren in plaats van als “afvalstof (met een nuttige toepassing)”. Het etiket ‘afval’ wordt

hiermee vermeden, hetgeen een imago voordeel zou kunnen hebben. Belangrijk nadeel is echter dat men het risico loopt dat toekomstige jurisprudentie negatief gaat uitpakken.

- De mogelijkheden van artikel 2 zijn dubieus. Het is vooral zeer de vraag of bijproducten van de voedings- en genotmiddelenindustrie als ‘landbouwfalstoffen’ mogen worden gezien.
- Ook dient de mogelijke stapeling van regelgeving (General Food Law en diervoederregelgeving) welke middels artikel 2 voorkomen kan worden nader onderzocht te worden.
- Artikel 11 lijkt juridisch gezien de beste oplossing. Het bedrijfsleven wijst echter op het risico van een verhoging van de administratieve lasten en andere praktische belemmeringen. Indien ervoor gekozen zou worden om dit artikel te gaan gebruiken verdient dit risico nadrukkelijk aandacht.

Onafhankelijk van welke oplossingrichting gekozen wordt, dient er aandacht geschonken te worden aan de risicocommunicatie naar consument en andere stakeholders (NGO's). Daarbij moet ook de onderlinge informatievoorziening van direct betrokkenen niet uit het oog verloren worden.

## 4 WET EN REGELGEVING IN ENKELE EU-LIDSTATEN

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe met de afvalstoffenproblematiek wordt omgegaan in de volgende EU-lidstaten: België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië en Polen. De informatie over België en het VK is verkregen van deskundigen in het betreffende land (van de ministeries van landbouw en milieu (of de nationale equivalenten hiervan) en vervolgens zijn de teksten voor het rapport weer ter toetsing aan hen voorgelegd. De gegevens over Duitsland, Frankrijk en Italië zijn vooral afkomstig van de landbouwraad ter plekke, deels geïnterpreteerd door het betreffende bureau van de landbouwraad en door de projectgroep. De paragraaf over Polen is een eerste impressie van de wijze waarop men in die lidstaat met deze problematiek bezig is.

### 4.1 België (Vlaanderen)

Traditioneel werden in België bijproducten zoals bietenpulp niet als afvalstoffen gezien, maar was de officiële benadering wel die vanuit de milieuproblematiek. Daardoor vielen de bijproducten onder het Vlaamse Afvalstoffendecreet. Vanuit het bedrijfsleven, onder andere de levensmiddelen- en mengvoerindustrie, kwam kritiek op deze gang van zaken. Maar ook de milieuoverheid was van mening dat aan de stoffen voor diervoeder moeilijk milieunormen verbonden konden worden. In hun ogen hanteerden de diervoederrichtlijnen gelijke of zelfs hogere normen dan de milieunormen. De OVAM (Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest)<sup>10</sup> is daarom van mening dat de specifieke voorwaarden verbonden aan afvalstoffen geen meerwaarde bieden voor bepaalde stromen die gebruikt worden als diervoeding. OVAM acht het logischer om deze reststoffen alleen onder de diervoederregelgeving te laten vallen.

In de Vlaamse wetgeving wordt aangesloten bij artikel 1 van Richtlijn 75/442/EEG, waar het gaat om de definitiekwestie: wat is een afvalstof en wat niet? OVAM heeft op basis van met name het Arrest Palin Granit geconcludeerd dat bijproducten uit de levensmiddelenindustrie die zijn toegelaten als veevoergrondstof en onder de diervoederregelgeving vallen eenvoudig geen ‘afvalstoffen’ zijn. Het Hof heeft in dit Arrest duidelijk gesteld dat een stof geen afvalstof is indien een onderneming een bijproduct voortbrengt waarvan de onderneming zich (niet) wil ontdoen in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van Richtlijn 75/442/EEG, maar dat zij in een later stadium, in voor haar gunstige omstandigheden, wil exploiteren of op de markt brengen zonder voorafgaande bewerking. Op basis hiervan beschouwt men stoffen met bestemming diervoeder niet als ‘afvalstoffen’, maar als bijproducten<sup>11</sup>.

Hierbij realiseert men zich terdege dat het Europees Hof van Justitie ‘voorwaarden’ heeft gesteld bij het gebruik van de categorie bijproducten. Deze producten moeten zijn onderworpen aan een wettelijke regeling inzake producten (bijvoorbeeld: toegelaten zijn als veevoeder) en het hergebruik moet niet slechts mogelijk zijn, maar zeker, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces. Voor deze categorie reststoffen is het nodige wettelijk geregeld onder de

---

<sup>10</sup> OVAM is een Vlaamse Openbare Instelling onder voogdij van de Vlaamse minister bevoegd voor leefmilieu.

<sup>11</sup> Landbouwafvalstoffen zijn volgens het Vlaamse Afvalstoffendecreet “bijzondere afvalstoffen”, waarvoor echter geen specifieke uitvoeringsregels zijn vastgelegd, behalve voor gebruikt landbouwplastic. De nevenstromen die gebruikt kunnen worden als diervoeder komen voornamelijk vrij bij de verwerkende industrie en worden niet meer beschouwd als landbouwstoffen. In de Vlaamse secundaire grondstoffenwetgeving is bepaald dat “de houder van afvalstoffen (producent of gebruiker) die ze als secundaire grondstof in de handel wil brengen, verantwoordelijk is voor de kwaliteit”. Vanaf het moment dat de kwaliteit gewaarborgd is, kan het statuut “(secundaire) grondstof” verkregen worden.

algemene federale voorwaarden voor vervoeding<sup>12</sup>. OVAM concludeert dat als aan alle genoemde voorwaarden is voldaan, dat dan volgens de uitspraken van het Hof de reststof geen afvalstof is in de zin van artikel 1 van richtlijn 75/442/EEG.

In het Vlaamse Afvalstoffendecreet van 2 juli 1981 betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen is via een decreetwijziging van 2 april 2004 een artikel 2bis ingevoegd, dat luidt als volgt :

“Art. 2bis. §1. Een stof of voorwerp is geen afvalstof indien ze rechtstreeks, in totaliteit en zonder speciale voorbehandeling ingezet wordt in een vergunde inrichting ter vervanging van een primaire grondstof, waarbij de stof aan de vigerende productnormering inclusief de milieuhygiënische aspecten<sup>1</sup> voldoet en inzake aard, samenstelling en impact op mens en milieu vergelijkbaar is met de primaire grondstof die ze vervangt. Een stof of voorwerp die hergebruikt wordt voor het oorspronkelijke doel, eventueel na een kleine herstelling of een eenvoudige behandeling, is eveneens geen afvalstof.”

Dit is uitgewerkt in een Beslissingsboom (zie figuur 4.1). Indien er vragen zijn over de aanduiding van een stof als afvalstof of niet kunnen hierover vragen ingediend worden bij OVAM (art 2bis §2). De OVAM beslist hier dan over. De herziening van het decreet is voorgelegd aan de Raad van State, die geconcludeerd heeft dat de herziening niet in strijd is met andere, ook Europese, wetgeving. Vervolgens is in april 2004 de decreetwijziging goedgekeurd door het Vlaams kabinet en is in mei 2004 de herziene wet in werking getreden. Deze nieuwe wet is officieel ingediend bij de EU. Naast een wijziging van het Afvalstoffendecreet van 02.07.81 die hieronder verder wordt toegelicht, heeft op 5 december 2003 de Vlaamse regering het Vlarea (Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming en –beheer) grondig gewijzigd (publicatie BS 30.04.04). Zo werden in hoofdstuk 4 (aanwending van afvalstoffen als secundaire grondstoffen) onderafdeling IV voorwaarden opgenomen voor het gebruik in of als diervoeder. In artikel 4.2.4.1 wordt bepaald dat alle afvalstoffen die voldoen aan de voorwaarden van de federale wetgeving betreffende de handel en het gebruik van stoffen, bestemd voor dierlijke voeding én die rechtstreeks gebruikt worden in of als diervoeder, van rechtswege worden aangeduid als *secundaire grondstoffen*. Daarmee verliezen ze het etiket “afvalstof”. Bij import van stoffen voor diervoeders wordt dezelfde benadering gehanteerd. Nadrukkelijk wordt gesteld dat het hergebruik niet alleen mogelijk, maar zeker moet zijn. De relatie met het gebruik is een strikte voorwaarde. Als bijvoorbeeld een partij bietenpulp is verontreinigd, dan behandelt men het gewoon als afval en valt het onder het Vlaamse Afvalstoffendecreet. En als bijvoorbeeld een partij bietenpulp niet goed kan worden afgezet omdat de vraag kleiner is dan het aanbod en opslag is niet mogelijk, zodat de bietenpulp moet worden verbrand, ook dan is het een afvalstof en valt het onder het Vlaamse Afvalstoffendecreet.

Artikel 11 van de Europese afvalstoffenrichtlijn is niet meer relevant in de ogen van de OVAM, omdat de betreffende inrichting geen afvalstoffen voortbrengt of verwerkt, maar producten/stoffen voor diervoeders. Een dergelijke inrichting moet wel beschikken over de algemene milieuvergunning voor emissies, geluid e.d.

De beschreven benadering geldt alleen voor Vlaanderen en dus niet voor de regio's Wallonië en Brussel. Milieuaangelegenheden zijn regionaal geregeld en zaken als diervoeder en diergezondheid worden op federaal/nationaal niveau vastgelegd. Er zijn signalen dat in Wallonië een zelfde discussie wordt gevoerd, echter een en ander is daar nog niet wettelijk geregeld.

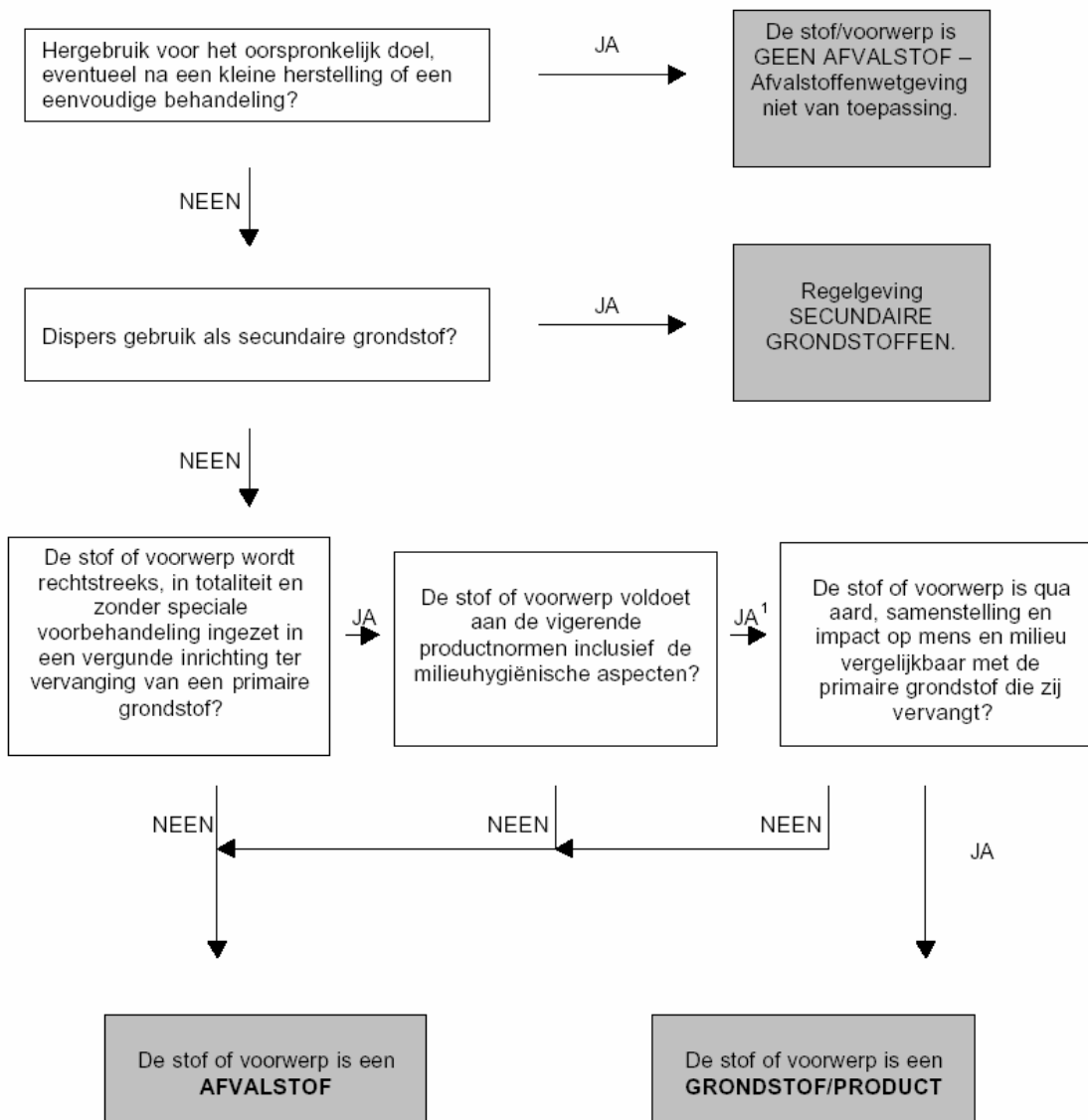
*Zoals hiervoor aangegeven is de nieuwe wet door Vlaanderen aangemeld bij de Europese Commissie. Tot nu toe is er vanuit Brussel hierop nog geen reactie ontvangen.*

<sup>12</sup> Bewust worden niet specifiek alle richtlijnen en verordeningen genoemd, waar de stoffen voor diervoeder onder vallen, zoals o.a.

Richtlijn 96/25/EG, maar wordt gesproken over de 'algemene federale voorwaarden voor vervoeding'. Zo worden er geen richtlijnen e.d. vergeten, en hoeven wetteksten niet direct aangepast te worden als er een nieuwe richtlijn of verordening voor diervoeders bijkomt.

## Schematische voorstelling van de beslissingsboom

“Elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen is een afvalstof”



<sup>1</sup> Indien geen productnormen, ga verder naar volgend criterium

Figuur 4.1. Beslissingsboom uit Vlaamse Afvalstoffendecreet



## 4.2 Verenigd Koninkrijk

In het VK heeft men in de nationale wetgeving de definitie van “afval” overgenomen uit de EU-Afvalstoffenrichtlijn. Deze interpretatie is door de Britse overheid gepubliceerd in een leidraad (‘guidance’; DOE Circular 11/94). Als gevolg van uitspraken van het Europese Hof van Justitie over o.a. bijproducten en een parlementaire vraag over verbrandingsassen (eind 2003) is bekeken of genoemde leidraad herzien moest worden.

In juni 2004 is in het Verenigd Koninkrijk besloten, met instemming van het Ministerie (Department for Environment, Food and Rural Affairs), om materialen afkomstig van de voedsel- en drankindustrie, die vervolgens als diervoeder worden gebruikt, niet te classificeren als afval. Het betreft geen algemene uitzondering, maar op basis van de aanwijzingen van het Europees Hof van Justitie is men tot de conclusie gekomen dat bijproducten van de voedings- en drankindustrie geen afval zijn. Er is dus gebruik gemaakt van de aanwijzingen die het Europees Hof van Justitie in diverse arresten heeft aangedragen om Artikel 1 van de Richtlijn afvalstoffen, de afvaldefinitie, te interpreteren. Voor de casus materiaal van de voedings- en genotmiddelen industrie is de interpretatie dat deze bijproducten uit de levensmiddelenindustrie geen “afval” zijn. Men ziet daarom ook geen aanleiding om de genoemde leidraad te herzien.<sup>13</sup> (Aanleiding om de leidraad wellicht te herzien waren arresten van het Europese Hof van Justitie. De leidraad gaat trouwens over de interpretatie van het afvalbegrip in zijn algemeenheid en niet specifiek voor bijproducten uit de levensmiddelen industrie). Het VK kent op dit moment geen “positieve lijst” van bijproducten die zijn toegestaan als grondstof voor veevoer, en zal een dergelijke lijst ook niet gaan opstellen. Bij import van stoffen voor diervoeders wordt dezelfde benadering gehanteerd.

De ‘Environment Agency’ is verantwoordelijk voor de implementatie van de Afvalstoffenrichtlijn (artikel 6 van de Richtlijn). Op basis van de uitspraken in recente cases van het Europese Hof van Justitie (bijv. *Arco Chemie (Joined Cases C-418/97 en C-419/97)* en *Palin Granit Oy (Case C-9/00)*) heeft de Environment Agency geconcludeerd dat “materials resulting from the manufacture of food or drink which are passed on directly to another undertaking for processing into food or drink (for human or animal consumption) are not waste”. Men is van mening dat ruwe materialen in een serie van stadia worden ontwikkeld (ondanks de verschillende ondernemingen) om voedingswaarde te extraheren voor verschillende doeleinden, alle gericht op het vervaardigen van voedsel en drinken van de materialen. In die omstandigheden, acht de Environment Agency het toepasselijk en juist om deze voedsel en drank bijproducten eenvoudig te zien als een ander voedsel- of drankproduct verkregen van originele ruwe materialen, en niet als producten waarvan men zich ontdoet als afval. Volgens de Environment Agency is deze conclusie verenigbaar met de doelen van de Afvalstoffenrichtlijn en met de behoefte te garanderen dat de effectiviteit ervan niet wordt ondermijnd.

Artikel 2 van de Europese Richtlijn wordt niet relevant geacht om te gebruiken voor stoffen die voor diervoeders worden gebruikt. Alleen voor bijproducten van dierlijke oorsprong geldt de Verordening 1774/2002 EG.

Tot nu toe is er nog geen reactie vanuit Brussel gekomen op de interpretatie van het Verenigd Koninkrijk, dus van een goed- of afkeuring is nog geen sprake.

---

<sup>13</sup> Discussie is nog gaande over ‘off-specification’ en ‘voedsel over datum’.

### 4.3 Duitsland

In Duitsland worden bijproducten die ontstaan bij de productie van levensmiddelen niet automatisch als “afval” gedefinieerd. De benaming hangt af van het gebruiksdoel van het bijproduct. Als een bijproduct bedoeld is als diervoeder of diervoedergrondstof, dan is er sprake van een daarvoor ‘beoogde productie’, en gaat het dus niet om afval. Verondersteld wordt dat Duitsland op deze manier gebruik maakt van Artikel 1 van de Richtlijn, dat door heb zo wordt geïnterpreteerd dat bijproducten uit de levensmiddelenindustrie met bestemming diervoeder geen “afval” zijn.

In het document “Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (september 1994)” is afval als volgt gedefinieerd: “Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden; Abfälle, die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.” (onze vertaling: afval in de zin van deze wet zijn alle roerende goederen, die vallen onder de in bijlage I genoemde groepen en waarvan de eigenaar zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen. Afval voor verwerking is afval dat verwerkt wordt; afval dat niet wordt verwerkt, is afval voor verwijdering.)

Reststoffen van levensmiddelen-, fermentatie- en farmaceutische industrie die geschikt zijn als voedermiddelen worden in Duitsland bijproducten (‘Nebenerzeugnisse’) genoemd. In de Futtermittelverordnung spreekt men van een ‘bij een beroepsmatig verwerkingsproces ontstaan product’. Als reststromen door een bedrijf afgegeven worden met het doel gebruikt te worden als diervoeder, dan moeten deze direct als voeder behandeld worden en dus voldoen aan de daarvoor geldende wet- en regelgeving. Daarnaast kan een bedrijf de reststromen aan een ander bedrijf doorgeven, waar het dan tot diervoeder wordt verwerkt. Hoe er precies mee wordt omgegaan is afhankelijk van het soort product.

Ingevoerde producten uit andere EU landen worden in de veevoerbedrijven gecontroleerd, op dezelfde wijze als Duitse producten. Pas als er onregelmatigheden worden aangetroffen, wordt dit gerapporteerd aan de instanties van het land waar de producten vandaan komen. Bij import of doorvoer vanuit landen buiten de EU vinden er aan de grens controles van de documenten en van de inhoud van het transport plaats, alsmede steekproefsgewijze controle op de samenstelling van de producten.

In Duitsland is op initiatief van de sector een positieve lijst opgesteld. Dit lijkt een vergelijkbare situatie als in Nederland, waarbij in het bovenwettelijke kwaliteitssysteem GMP gewerkt wordt met een lijst van grondstoffen die zijn toegelaten voor gebruik in diervoeders. Overigens geeft men in Duitsland aan dat er bij veel reststoffen van de levensmiddelenindustrie, die voor diervoeder worden gebruikt, een grote achterstand is om de geschiktheid voor diervoeder en hun ‘geen-bezwaarlijkheid’ transparant te documenteren.

Het Duitse Ministerie voor consumentenbescherming, voeding en landbouw (BMVEL) is zeer ontevreden met de huidige regelgeving en wil dat er een voor de hele EU geldende, uitputtende lijst komt met producten die toegestaan zijn in diervoeder (‘positieve lijst’).

### 4.4 Frankrijk

In Frankrijk ondervinden de Ministeries Ecologie en Landbouw geen problemen rond de definiëring en daarmee het gebruik van grondstoffen voor diervoeder.

De Franse overheid lijkt artikel 1 van de Richtlijn tamelijk rechtlijnig te interpreteren door te stellen dat een bijproduct van de voedingsmiddelenindustrie strikt genomen ‘afval’ is. Men beschouwt deze bijproducten (veelal *co-produits/sous-produits* genaamd) als een speciale categorie ‘afvalstoffen’, waarbij verwezen wordt naar een lijst met toegestane bijproducten voor toepassing in diervoeders, die in de nationale wetgeving is opgenomen. Het gaat om een lijst met veel voorkomende bijproducten die door de veevoerindustrie worden gebruikt. Deze niet-exclusieve lijst is overgenomen uit de EU-wetgeving, en mag nadrukkelijk geen “positieve lijst” worden genoemd. De Ministeries van Economie en Landbouw stellen dat de EU-milieuwetgeving als uitgangspunt heeft het valoriseren van zoveel mogelijk ‘afvalstoffen’ als grondstof. Het is niet aan de overheid om te bepalen, welke ‘afvalstoffen’ als grondstof voor diervoeding kunnen worden aangewend. Dit dient de fabrikant te bepalen op basis van bestaande wet- en regelgeving. In Frankrijk is hiertoe door het bedrijfsleven een ‘Code’ uitgebracht inzake de bestemming van bijproducten uit de levensmiddelenindustrie voor de verwerking in diervoeders. Deze gedragscode is een soort handleiding voor de voedingsmiddelenindustrie met betrekking tot hun bijproducten, die zij als grondstof kunnen aanbieden aan de veevoederindustrie. De lijst met geschikte grondstoffen die in de wet is opgenomen is immers niet ‘uitputtend’. De gedragscode behelst een overzicht van voorzorgsmaatregelen, die de voedingsmiddelenfabrikant in acht dient te nemen als hij één van de ‘afvalstoffen’ als bijproduct/grondstof aan de veevoerindustrie wil leveren.

Frankrijk is tegenstander van een positieve lijst, omdat men een dergelijke lijst niet het beste instrument vindt om de voedselveiligheid te garanderen. Producten, die op een dergelijke lijst zouden staan, zijn namelijk zeker niet gevrijwaard van frauduleuze praktijken met verboden stoffen. Men acht het zinvoller om op het niveau van het productieproces regels te stellen en daarop te controleren.

In de Franse wetgeving is opgenomen dat diervoeder en grondstoffen voor de diervoederindustrie moeten voldoen aan het decreet nr. 86-1037 van 1986 (meerdere malen herzien). Dit is een ‘geconsolideerde’ presentatie van de implementatie van de EU-regelgeving. Frankrijk kent geen aanvullende nationale regelgeving (alleen voor bijproducten van dierlijke oorsprong (EU-verordening 1774). Frankrijk importeert geen of nauwelijks restproducten, afkomstig uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie of de fermentatie-industrie. Bij eventuele importen wordt de normale regelgeving toegepast, zoals hiervoor beschreven.

## 4.5 Italië

Bij het LNV-Bureau in Rome is niets bekend over problemen die men heeft met de interpretatie van ‘afval’ in de Afvalstoffenrichtlijn 75/442.

Italië interpreteert de afvaldefinitie in artikel 1 van de Afvalstoffenrichtlijn zo, dat er (kort samengevat) bij hergebruik geen sprake is van het ‘zich ontdoen van’ een stof en de betreffende stof dan ook geen ‘afval’ is. (Europese Commissie, 2003). Een Italiaans Decreet van 8 juli 2002 geeft in artikel 14 criteria om te kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van het ‘zich ontdoen van’ stoffen. Kortgezegd stelt men dat er bij hergebruik of consumptie van stoffen geen sprake is van ‘zich ontdoen van’. Dit betekent dat ook bijproducten van de levensmiddelenindustrie, die worden (her)gebruikt als diervoeder, niet als afval worden beschouwd. Het Ministerie van Gezondheid<sup>14</sup> verwoordt het in augustus 2002 als volgt: “...restproducten uit de levensmiddelenindustrie worden

---

<sup>14</sup> Het Ministerie van Gezondheid is verantwoordelijk voor zowel humane als diergezondheid, en eveneens voor zaken betreffende diervoeder. Het Ministerie van Milieu lijkt op dit moment niet meer met deze afvalstoffenproblematiek bezig te zijn. Het Ministerie van Landbouw is er in het geheel niet bij betrokken (geweest).

niet *a priori* van de definitie ‘afval’ uitgesloten omdat ze geschikt zijn voor hergebruik. Echter, indien de houder de wens heeft om bedoelde reststoffen te hergebruiken als diervoedergrondstoffen, dan vallen deze reststoffen niet meer onder de Afvalstoffenrichtlijn maar onder de regelgeving omtrent productie en verhandeling van diervoeders...”. Verder stelt men nog als voorwaarde dat wordt voldaan aan de gestelde hygiëne- en sanitaire eisen en dat het betrokken bedrijf garanties geeft over de daadwerkelijke eindbestemming als veevoedergrondstof.

De interpretatie van de Afvalstoffenrichtlijn is in eerste instantie vastgelegd in Decreet nr 22/1997. Daarop is door de Europese Commissie een infractieprocedure aangespannen tegen Italië (99/4006). Het Decreet van 8 juli 2002 voorziet vervolgens in criteria om te interpreteren of er sprake is van het ‘zich ontdoen van’ een reststof. Het begrip ‘zich ontdoen van’ wordt gebruikt in artikel 6(1)(a) van Decreet 22/97. Genoemd artikel 14 stelt “dat er geen sprake is van een besluit zich ergens van te ontdoen als de betreffende stof ofwel wordt hergebruikt in dezelfde of een ander productieproces of consumptiecyclus, met of zonder te zijn voorbehandeld om de stof voor hergebruik geschikt te maken”.

De Europese Commissie acht deze bepaling echter inconsistent met de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en stelt dat deze kan leiden tot het uitsluiten uit de Italiaanse afvalwetgeving van bepaalde stoffen, die anders wel onder de afvaldefinitie van de EU zouden vallen. (*Europese Commissie, 2003*). In de zaak C-457/02 (Niselli) is dit onlangs bevestigd door het Europese Hof van Justitie.

#### **4.6 Polen**

Bij het LNV-Bureau in Warschau is slechts weinig bekend over problemen die men heeft met de interpretatie van ‘afval’ in de Afvalstoffenrichtlijn 75/442.

Met behulp van het hoofd kwaliteitszorg van een Nederlands bedrijf met vestigingen in Polen is enige aanvullende informatie verkregen.

In Polen is de Afvalstoffenrichtlijn in nationale wetgeving geïmplementeerd (een wet stammend uit 2001 met amendementen). Duidelijk is ook dat artikel 2 en 11 uit de afvalstoffenrichtlijn in de Poolse wet zijn overgebracht. Hoe de diverse onderdelen van de wet worden geïnterpreteerd was bij het schrijven van dit rapport niet geheel duidelijk. In een eerste reactie gaven toezichthouders (Veterinaire Inspectie en Hoofdinspectie voor Handelskwaliteit van Landbouw- en Consumptieartikelen) aan dat bijproducten uit de voedingsindustrie als afval worden beschouwd.

#### **4.7 Conclusies**

In België (Vlaanderen) heeft men op basis van artikel 1 van Richtlijn 75/442/EEG en de jurisprudentie daarover geconcludeerd dat reststoffen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie met bestemming diervoeder geen afvalstoffen zijn, maar geheel passen in de omschrijving die het Europese Hof van Justitie geeft van “bijproducten”.

De hierbij door het Hof gestelde criteria heeft men in België verwerkt in een beslissingsondersteunend raamwerk (“beslissingsboom”). Bovendien stelt men dat voor deze bijproducten het nodige geregeld is onder de algemene voorwaarden voor vervoeding. De wetswijziging van april 2004 is officieel ingediend bij de Europese Commissie, waarvan tot nu toe nog geen reactie ontvangen is.

De benadering in België is vergelijkbaar met de recente uitspraken (juni 2004) van het Environment Agency in het Verenigd Koninkrijk. In het Verenigd Koninkrijk heeft men in juni 2004 besloten om stoffen uit de levensmiddelenindustrie die direct worden doorgegeven aan een ander bedrijf dat het

verwerkt in voedsel voor mensen of dieren geen afvalstoffen zijn. Een reactie uit Brussel op deze interpretatie van artikel 1 van de Afvalstoffenrichtlijn is op dit moment nog niet bekend. Hetzelfde geldt voor de benadering in Italië, zij het dat de Italianen verzuimd hebben de door het Europese Hof “gestelde voorwaarden” rond bijproducten nauwgezet en volledig over te nemen. Die onzorgvuldigheid is met het recente Arrest Niselli inmiddels afgestraft. Italië heeft medio 2002 gesteld dat restproducten uit de levensmiddelenindustrie die men wenst te hergebruiken als diervoedergrondstoffen, al dan niet na een verdere bewerking, niet meer onder de Afvalstoffenrichtlijn vallen maar onder de regelgeving omtrent productie en verhandeling van diervoeders. Uit het arrest van het Europese Hof van Justitie in de zaak C-457/02 (Niselli) blijkt echter dat de afvaldefinitie in de Italiaanse wetgeving te smal wordt bevonden en dus in strijd met Europese wetgeving.

Ook in Frankrijk en Duitsland interpreteert men de definitie van afval zo, dat bijproducten uit de levensmiddelenindustrie daar niet onder vallen. In het onderzoek is voor deze twee lidstaten geen nadere aanscherping betreffende bijproducten uit de levensmiddelenindustrie aan het licht gekomen. Uit de inventarisatie blijkt duidelijk dat alle onderzochte lidstaten bijproducten uit de levensmiddelenindustrie niet beschouwen als “afval”. Tegelijkertijd ervaart men een zekere spanning met de definitie van afval in de Europese Afvalstoffenrichtlijn. Zo is in november 2004 duidelijk geworden dat de definitie van afval in Italië uit 2002 in strijd is met de Europese wetgeving, zoals overigens op grond van eerdere jurisprudentie kon worden verwacht. De regelingen in Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk zijn beide pas in 2004 getroffen, en zullen dus nog worden getoetst aan de Europese wetgeving. Hierbij kan worden opgemerkt dat niet is uit te sluiten dat bijvoorbeeld het feit dat in België “een kleine herstelling of een eenvoudige behandeling” van bijproducten wordt toegelaten voor een Europese rechter in de toekomst een probleem zal zijn. Momenteel is er op de regelingen van België en het VK overigens nog geen reactie vanuit Brussel bekend. Toekomstige jurisprudentie zal duidelijk maken of de interpretaties van Vlaanderen en het VK duurzaam zijn.

## 5 INVENTARISATIE INCIDENTELE RESTSTROMEN

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de situatie van de incidentele reststromen afkomstig van de voedings- en genotmiddelensector in beeld gebracht.

Allereerst wordt de betreffende reststroom gedefinieerd en beschreven. De aard en omvang van deze producten wordt nader in kaart gebracht. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de van toepassing zijnde (Europese) wet- en regelgeving op deze reststromen. Tevens wordt bekeken hoe de traceerbaarheid en borging van deze reststromen is geregeld. Tenslotte wordt dit onderdeel afgesloten met enkele conclusies en aanbevelingen.

#### Afbakening

Bij nader inzien zijn reststromen uit overige industrie, waaronder gelatineproductie, farmaceutische- en cosmetische industrie niet opgenomen in dit onderzoek, maar alleen kort beschreven (zie bijlage 1). De reden is dat van met name de farmaceutische- en cosmetische industrie onvoldoende gegevens voorhanden zijn om een degelijke inventarisatie uit te kunnen voeren. Uitzondering daarop vormen de bedrijven waar vitaminen, aminozuren, enzymen, antibiotica en organische zuren worden gefabriceerd. Daar kunnen de volgende reststromen ontstaan: myceliumspoeling en fermentatieresiduen, die als grondstoffen in varkensvoerders worden toegepast.

### 5.2 Definiëring en beschrijving

De reststromen afkomstig van de voedings- en genotmiddelensector kunnen worden onderscheiden in de grote (reguliere) stromen en de kleine (incidentele) stromen.

De grote reststromen zijn afkomstig van de verwerking en bewerking van producten van plantaardige en/of dierlijke herkomst. Deze producten ontstaan bij graan-, aardappel- en suikerbietverwerkende industrie enerzijds en bij melk-, vlees-, eier- en visverwerkende industrie anderzijds. Voorbeelden van deze producten, ook wel bijproducten genoemd, met bestemming diervoeder zijn o.a.: tarwezetmeel, bierbostel, aardappelstoomschillen en perspulp (suikerbieten), maar ook kaaswei, dierlijke bijproducten (categorie 3), technisch eiproduct en verwerkt visafval.

De producten van reststromen met plantaardige herkomst worden op grote schaal in de diervoederindustrie gebruikt. Bij de producten van reststromen met dierlijke herkomst is een specifieke Europese Verordening Dierlijke Bijproducten (2002/1774) van kracht, die aangeeft welk (beperkt) aandeel van deze producten in diervoeder verwerkt mag worden.

De kleine reststromen, voortaan incidentele reststromen genoemd, komen met name in dit hoofdstuk aan de orde. De incidentele reststromen worden onderscheiden in drie groepen:

- Misproducten
- Over-de-datum-producten
- Recallproducten

De definiëring van de incidentele reststromen is niet in regelgeving opgenomen, anders dan dat ze wettelijk als afvalstof worden gezien. De definiëring van afvalstof is uitgebreid in paragraaf 3.1 opgenomen. Voorlopig hanteren we hier de definitie die de VWA voor incidentele reststromen gebruikt:

*Misproducten*: zijn producten die ontstaan als gevolg van productiefouten.

*Retourproducten*: zijn producten die terug worden gestuurd vanwege verstrijken van de houdbaarheidsdatum voor menselijke consumptie, vanwege beschadigde verpakking of afgekeurde producten.

*Recallproducten*: zijn producten die zijn teruggehaald uit de voedselketen, bij supermarkt of consument.

(Deze recallproducten worden soms ook retourproducten genoemd, maar om verwarring te voorkomen houden we in deze studie voornoemde benamingen aan).

### *Misproducten*

Alle industriële processen in de voedings- en genotmiddelenindustrie zijn tegenwoordig goed beschreven, dit is een vereiste van de kwaliteitssystemen. Toch kunnen er door menselijke en/of technische fouten producten worden vervaardigd die niet voldoen aan de gestelde eisen. Deze producten worden uit het reguliere productiecircuit gehaald en betiteld als misproducten. Het betreft daarom een zeer heterogene groep producten, die doorgaans nog niet verpakt zijn. Indien de misproducten bestanddelen van dierlijke producten bevatten, zijn ze vooralsnog uitgesloten van verwerking tot diervoeder (naar aanleiding van BSE) en moeten worden vernietigd. De misproducten van plantaardige herkomst worden geconserveerd (meestal aangezuurd). De producten die door een handelaar of verwerker van reststromen worden opgehaald, dienen koel opgeslagen te worden tot het moment van transport (Beumer, 2001).

De risico's die met deze misproducten samenhangen, liggen in het vlak van pathogenen. Daarom dienen de producten via pasteurisatie of aanzuren opnieuw geconserveerd te worden.

### *Retourproducten*

Retourproducten zijn met name afkomstig van grootwinkelbedrijven en hun distributiecentra. Deze groep producten bestaat uit alle retouren, zoals afgekeurde voedingsmiddelen, producten waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken en producten met beschadigde verpakkingen. Ook deze groep is zeer heterogeen van samenstelling.

De risico's van deze groep zijn dezelfde als die van de misproducten. Daarbij komt wel het risico van aanwezigheid van resten van verpakkingsmaterialen en contaminanten uit deze verpakkingsmaterialen (lijm, inkt, weekmakers uit kunststoffen). Het grote verschil met de misproducten is het feit dat het hier veelal verpakte producten betreft. Dit brengt een extra complexiteit met zich mee, in die zin dat de verpakkingen van de producten gescheiden dienen te worden door het verwerkingsbedrijf. Nadat de verpakking (glas, blik, plastic) is verwijderd dient het product aangezuurd te worden om het te conserveren. Retourproducten met bestanddelen van dierlijke producten zijn vooralsnog verboden voor verwerking in diervoeders (BSE).

### *Recallproducten*

Een aparte groep binnen de restproducten zijn de recallproducten. Deze recallproducten worden na een calamiteit met het betreffende product door de levensmiddelenindustrie of het grootwinkelbedrijf uit het handelsverkeer gehaald. In enkele gevallen gebeurt dit op aangeven van de VWA. Wel is er veel informatie beschikbaar over een product omdat er eerst een gedegen risicoanalyse gemaakt wordt voordat tot recall besloten wordt. De risicoanalyse zal vooral gericht zijn op veiligheid voor de consument. Wellicht moet de procedure aangepast worden om ook de bestemming in de diervoederketen te beoordelen.

Het spreekt voor zich dat ook de groep van recallproducten zeer heterogeen van samenstelling is. De risico's zijn vergelijkbaar met de retourproducten, met dien verstande dat recallproducten een zekere mate van contaminatie kunnen bevatten. Er zijn immers gegronde redenen voor de recall geweest, waarbij in ieder geval een kwaliteitsverlies te constateren is geweest.

### 5.3 Aard en omvang

De grootte van de stroom restproducten is veelal variabel. De oorsprong, het ontstaan (en de frequentie) en eventuele risico's zijn niet altijd bekend. Daarom zijn er in de afgelopen vijf jaar diverse inventariserende studies uitgevoerd.

Doelstellingen van deze studies waren met name het in beeld brengen van de omvang en de mogelijke risico's van reststromen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie en of deze reststromen al of niet geschikt zijn voor hergebruik als diervoeder.

De ketenanalyse van de diervoedersector van de VWA (2003) heeft in het rapport "De diervoederketen en zijn witte vlekken in kaart gebracht", de stromen organische reststoffen afkomstig van uit de levensmiddelenindustrie (recall, afgekeurde producten en uitval) en uit de supermarkten (retouren) beschreven. De recyclebedrijven zijn gespecialiseerd in het verwijderen en de verdere afzet van diverse verpakkingen.

De producten uit de levensmiddelenindustrie kunnen zowel verpakt zijn als onverpakt, bijvoorbeeld zuivel, dikvloeibare producten (sauzen), dranken, snoep, koek, brood, groenten en fruit. De retouren uit de supermarkt (beschadigde verpakking, producten over de "tenminste houdbaar tot" datum) zijn meestal verpakt in consumentenverpakking.

Er wordt melding gemaakt dat bij een groot recyclingbedrijf in 2003 ongeveer 85.000 ton reststoffen werd aangevoerd. Na verwijdering van verpakking bleef daar 65.000 ton van over, 60% hiervan werd vergist en 40% kreeg de bestemming diervoeder. In de toekomst wil het bedrijf afzien van de afzet van de verwerkte reststoffen voor diervoeder.

In het rapport "Voedselresten in beeld" (Rundervoort, 2002) was de aanleiding van het onderzoek het nemen van maatregelen om de kwaliteitsborging van diervoeders te verbeteren. De auteur van deze studie hanteert de term voedselresten, die vanwege de definitie die hij eraan geeft in dit onderdeel gehandhaafd zal blijven.

De definitie is als volgt omschreven, voedselresten zijn:

- 1) resten van levensmiddelen die niet meer voor menselijke consumptie geschikt worden geacht omdat de producten zijn afgekeurd op grond van kwaliteit, waarvan de uiterste consumptie/verkoopdatum is verstreken, resten van maaltijden, keukenresten, bijproducten, snijresten etc.
- 2) restanten van grondstoffen die bij de productie van levensmiddelen als bijproducten vrijkomen en niet geschikt/bestemd zijn voor menselijke consumptie.

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de bestemming en (mogelijke) toepassing van deze voedselresten per bedrijfscategorie.



Tabel: 5.1: Bestemming van voedselresten (Rundervoort, 2002)

Type bedrijf	N totaal	N geleverd	Tot. Ton/jr	Eindbestemming						
				N genoemd	onbekend	vuilstort	diervoeder	compost	recycling	destructie
Industrieel	160	105	250.000	172	56	13	76	3	9	15
Horeca	2211	1677	4.863	2065	1240	605	174	11	33	2
Ambachtelijk	357	315	1.192	348	166	88	81	5	8	
Detailhandel	752	585	1.801	658	424	132	79	9	5	9
Instellingen	344	238	944	315	226	45	35	3	5	
Diverse b.	84	61	351	75	52	15	7	1		
<b>Totaal</b>	<b>3908</b>	<b>2981</b>	<b>259.151</b>	<b>3633</b>	<b>2164</b>	<b>898</b>	<b>452</b>	<b>32</b>	<b>60</b>	<b>26</b>

Ntotaal = totaal aantal meldingen voor voedselresten  
 Ngeleverd = aantal dat een schatting van de hoeveelheid heeft aangegeven  
 Tot. Ton/jaar = tonnage voedselresten per jaar  
 Ngenoemd = aantal malen dat eindbestemming is genoemd

Uit de tabel blijkt dat in totaal 3633 maal een eindbestemming van de voedselresten is genoemd. Daarvan is 452 maal diervoeder genoemd als eindbestemming oftewel 12%. Echter in de meeste gevallen blijkt de eindbestemming onbekend. Verder blijkt dat de industriële voedingsmiddelenbereiders het meest bekend zijn met de bewerking en de eindbestemming van voedselresten. Een reden hiervoor is waarschijnlijk dat deze categorie bedrijven een grotere mate van bekendheid met de materie hebben en veel grotere hoeveelheden afzetten.

In hetzelfde onderzoek is gekeken naar de afnemers van voedselresten en de eindbestemming ervan. De afnemers zijn onderverdeeld in vijf categorieën, te weten de afnemer waarbij:

- A] de voedselresten definitief worden afgevoerd en waarschijnlijk vernietigd (containerverhuurbedrijven en professionele vuilverwijderaars)
- B] verwacht wordt dat de voedselresten een verdere verwerking ondergaan en opnieuw als grondstof gaan dienen voor een commerciële toepassing. (voedselresten worden verwerkt tot diervoedergrondstof of grondstof voor humane voeding)
- C] de voedselresten direct als diervoeder bedrijfsmatig op grote schaal worden toegepast. (bedrijven die voedselresten duidelijk omzetten in diervoeder)
- D] de voedselresten direct als diervoeder op beperkte schaal worden toegepast. (voedselresten beperkt als diervoeder bestemd in privé sfeer, kinderboerderijen)
- E] de voedselresten een onbekende eindbestemming hebben.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de afnemers van de onderscheiden voedselresten.

Tabel 5.2: Afname (aantal gevallen; géén hoeveelheden) voedselresten naar type afnemer (Rundervoort, 2002)

Categorie afnemer	Plantaardige resten (29833 ton/jaar)	Dierlijke * resten (42785 ton/jr.)	Oliën en vetten (2813 ton/jaar)	Overige resten (183022 ton/jr)
A	69 (38%)	70 (32%)	21 (17%)	45 (62%)
B	43 (23%)	111 (50%)	61 (48%)	20 (27%)
C	8 (4%)	9 (4%)	3 (2%)	2 (3%)
D	34 (19%)	13 (6%)	3 (2%)	1 (1%)
E	30 (16%)	17 (8%)	39 (31%)	5 (7%)
Totaal	184	220	127	73

\* De enquête is uitgevoerd in 2000, dat is voor het totaal vervoederingsverbod van dierlijke eiwitten aan landbouwhuisdieren en voor de MPA-affaire in 2002, die tot veel veranderingen heeft geleid. Let op: de percentages in de tabel zeggen niets over hoeveelheden!

De categorie afnemers C en D passen de voedselresten direct als diervoeder toe. Bij de plantaardige resten is dat meer aan de orde (23%) dan bij de dierlijke resten (10%).

Het onderzoeksrapport “Hergebruik van reststromen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie” (Arcadis, 2001) is slechts beperkt van toepassing op deze inventarisatie van incidentele reststromen. Als enige incidentele reststroom worden recallproducten genoemd. Volgens het ‘nee tenzij’-principe mogen alleen reststromen in diervoeder gebruikt worden als de risico’s op ongewenste componenten beheerbaar zijn. De analyse van Arcadis (2001) geeft aan dat dit met name groenten en fruit uit de groothandel en supermarktproducten betreft. De geschatte hoeveelheden zijn ongeveer 30.000 ton/jaar voor beide categorieën. Als belangrijke bronnen van deze incidentele reststromen worden genoemd:

- Levensmiddelenindustrie (afgekeurde producten en uitval)
- Supermarkten (producten die over de datum zijn zoals zuivel, groenten, fruit, brood, maar geen producten in blik en glas)
- Importeurs en overslagbedrijven van groenten en fruit (producten met transportschade of die producten die niet aan kwaliteitseisen voldoen) Veilingen (afgekeurde en doorgedraaide producten).

In een recentere studie welke door Sirned (2003) in opdracht van LNV is uitgevoerd, wordt verder ingegaan op de risico’s van het gebruik van incidentele reststromen.

Over de incidentele reststromen wordt geconcludeerd dat ze wisselend van samenstelling en soms onbekend van oorsprong zijn. Er kunnen daarom soms risico’s aan deze stromen kleven. Mede omdat het inzicht in deze stromen niet altijd duidelijk is. Dergelijke stromen worden meer en meer door als betrouwbaar te boek staande leveranciers van reststoffen alleen geaccepteerd als er extra aandacht aan kwaliteit en veiligheid is geschonken. Het komt dan ook steeds vaker voor dat leveranciers alternatieve afzetmogelijkheden kiezen, zoals vergisting of compostering. Voor zover het relatief hoogwaardige producten qua voedingswaarde betreft en de diervoederveiligheid goed te beheersen is, is deze ontwikkeling vanuit een oogpunt van een zo hoogwaardig mogelijke toepassing te betreuen. Een extra risico vormen de reststoffen die via niet-reguliere kanalen worden aangeboden. Deze producten worden meestal rechtstreeks aan de veehouder geleverd. Voorbeelden van dergelijke producten zijn: bakkerijproducten, cateringresten, limonades en spoelwater.

Hoogwaardige toepassing van reststromen in diervoeders wordt ook (indirect) door economische factor gestuurd, zoals blijkt uit een rapportage van de Inspectie Milieuhygiëne (2001) Er wordt geconstateerd dat de toegenomen kosten voor de afvoer van afvalstoffen gedurende de afgelopen 10 jaar er mede toe hebben geleid dat steeds meer reststromen uit de levensmiddelenketen de bestemming diervoeder hebben gekregen. Dit rapport dateert echter van voor de MPA-crisis, waarna de recycle bedrijven terughoudender zijn geworden met de verwerking van deze reststromen voor diervoeder.

Uit een analyse van voornamelijk Noord-Amerikaanse recalls, uitgevoerd in het rapport van de Inspectie Milieuhygiëne (2001) blijkt dat ruim de helft van het aantal recalls betrekking had op producten van dierlijke oorsprong (53%) en daarnaast op samengestelde producten (26%). Meer dan de helft van de gevallen (57%) had betrekking op een microbiologische besmetting, gevolgd door verontreinigingen van fysische aard (13%) en chemische contaminatie (9%). Circa 7% van de recalls bleek veroorzaakt te worden door productiefouten.

In de VS worden recalls uitgevoerd op eigen initiatief van een bedrijf, op verzoek van de Food and Drug Administration (FDA) of op bevel van FDA als het door de wet hiertoe bevoegd is verklaard. Dit laatste is alleen aan de orde in het geval van bepaalde geneesmiddelen.

De meeste bedrijven voeren de recalls op verzoek van FDA gewoonweg uit. Als een bedrijf hieraan geen gevolg wil geven dan kan FDA wettelijk ingrijpen ingevolge de Food, Drug and Cosmetic Act. Maatregelen kunnen dan oplopen tot een gerechtelijke opdracht voor de recall van een product. De FDA heeft richtlijnen opgesteld voor bedrijven die een recall gaan uitvoeren. De bedrijven zijn dan o.a. gehouden om FDA in kennis te stellen wanneer een recall begint, een voortgangsrapport van de recall te maken voor FDA en recalls uit te voeren als daartoe een verzoek van FDA komt. Nadat een recall is uitgevoerd zal de FDA vaststellen dat het product vernietigd is of naar behoren hersteld en onderzoeken waarom het product foutief is geweest.

FDA communiceert algemene informatie over nieuwe recalls en de monitoring ervan door wekelijkse vermeldingen op FDA internet pagina [www.fda.gov](http://www.fda.gov). De VWA doet ditzelfde pas sinds september 2004 ([www.vwa.nl](http://www.vwa.nl)).

Aangezien de systematische registratie in Nederland vooralsnog niet voorhanden is, is er ook geen representatief beeld van Nederland te geven. De situatie in Noord Amerika kan evenwel als vergelijking dienen voor Nederland en de ons omringende landen.

In hoeverre de voornoemde Noord-Amerikaanse recalls eventueel problemen zouden kunnen opleveren voor de verwerking tot diervoeders is niet bekend.

## **5.4 Wet- en regelgeving**

### Wettelijke basis

Levensmiddelenbedrijven zijn verplicht om de veiligheid van producten te beheersen door middel van een voedselveiligheidssysteem dat is gebaseerd op het HACCP principe. Deze verplichting geldt sinds 1995 volgens EU richtlijn 93/45/EG en is in Nederland opgenomen in artikel 30 van de Warenwet Regeling Hygiëne van levensmiddelen. Vanaf 1 januari 2006 wordt deze verplichting opgenomen in de EU verordening 853/2004 Hygiëne van levensmiddelen als onderdeel van de General Food Law (GFL; verordening 178/2002).

Daarnaast zal per 1 januari 2005 de Europese regelgeving eisen stellen aan terughaalacties (recall) en traceerbaarheid.

#### Dierlijke Bijproducten Verordening EU 2002/1774

Deze verordening bepaalt dat alleen categorie 3 producten<sup>15</sup> onder voorwaarden mogen worden toegepast als voedermiddel. Voor de verzameling en verwerking van deze categorie producten is een erkenning van VWA/RVV noodzakelijk. Voor bedrijven waar categorie 3 materiaal ontstaat, de oorsprongsbedrijven, is geen erkenning van VWA/RVV nodig. Bepaalde producten uit de in de verordening opgestelde lijst van productgroepen mogen worden gebruikt als diervoeder, en zijn daarom relevant voor deze studie. Dit zijn dierlijke bijproducten verkregen in de vleesverwerkende industrie (restmateriaal, misproducties) en ander voormalige voedingsmiddelen van dierlijke oorsprong (THT, retouren). Bedrijven die vlees verwerken vallen ook onder de werkingssfeer van deze verordening, zoals gebruik van vlees in worsten / saucijzenbroodjes, ham in ham-kaassnacks). De verordening heeft betrekking op vlees en niet op producten waar zuivel, ei, honing, room en boter is verwerkt (koek, biscuit, chocolade, pasta).

Voor categorie 3 materiaal dat bestemd wordt als diervoeder geldt een verplichte hittebehandeling met als eis 133°C vooral voor verwerkte dierlijke eiwitten. De producten dienen tijdens verzamelen, opslag en transport identificeerbaar te zijn, door de vermelding “categorie 3” en “niet geschikt voor humane consumptie”.

#### Recallproducten:

Analyse van recalls van levensmiddelen laat zien dat met name landen als USA (FDA) en Canada (CFIA) uitgebreide overzichten van recalls bijhouden. Deze registratie is dan ook wettelijk vastgelegd. Met ingang van 1 januari 2005 zal de melding van recalls in Europese landen ingevolge de GFL ook verplicht worden. De VWA ziet erop toe dat bedrijven in Nederland vanaf deze datum alle terughaalacties bij deze autoriteit melden. Vooruitlopend hierop heeft de VWA vanaf 1 september 2004 alle terughaalacties van levensmiddelen en consumentenartikelen in de rubriek terughaalacties (via zoeken) op haar website ([www.vwa.nl](http://www.vwa.nl)) gemeld. Het gaat om terughaalacties die mogelijk een risico voor de gezondheid vormen. De VWA wil hiermee het publiek een beter inzicht geven in alle activiteiten die de veiligheid van voedsel moeten bevorderen.

Bedrijven kunnen procedures voor recall, meldplicht en traceerbaarheid als aparte bijlage toevoegen aan de hygiëncodes<sup>16</sup>. Deze procedures zullen verplicht worden volgens de GFL per 1 januari 2005. Tot nu toe waren de procedures voor goedkeuring van hygiëncodes in de ROW wettelijk verankerd in de Warenwet. Procedures voor recall, meldplicht en traceerbaarheid vallen niet onder deze wet. Binnen VWS wordt nagegaan of het mogelijk is deze procedures sectoraal vast te stellen (bron: verslag bijeenkomst productschappencommissie Levensmiddelenwetgeving d.d. 11-05-2004).

#### Interne traceerbaarheid:

Interne traceerbaarheid houdt in dat men weet welke grondstoffen er in welk eindproduct zijn verwerkt. Er is momenteel onduidelijkheid over het al dan niet verplicht stellen van interne traceerbaarheid als eis die volgt uit de GFL. Juristen van de Europese Commissie (DG Sanco) vinden van niet. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland heeft aangegeven dat interne traceerbaarheid wel onderdeel zou moeten uitmaken van procedures bij exploitanten van levensmiddelen- en

---

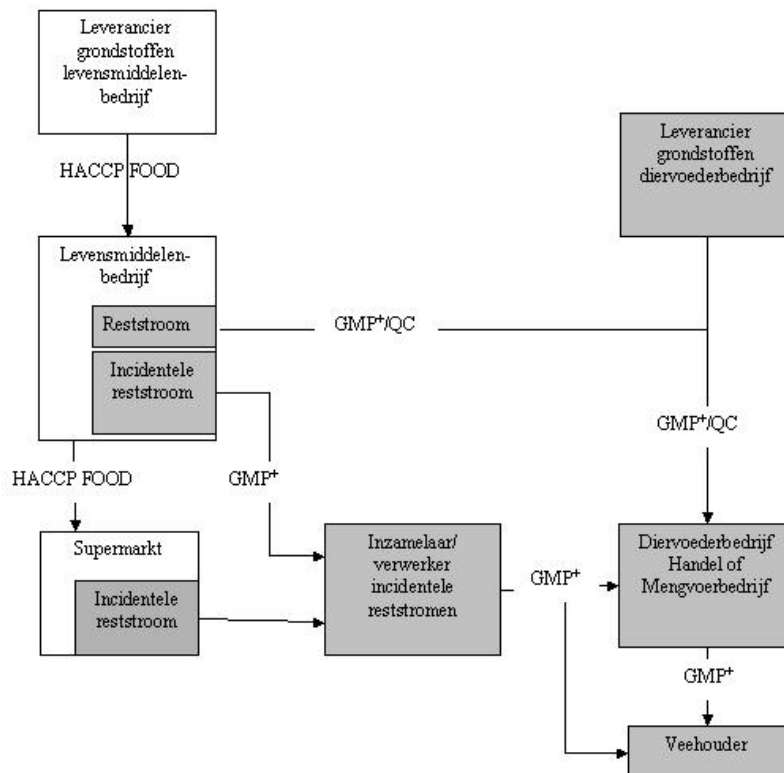
<sup>15</sup> Categorie 3 producten zijn benoemd in de dierlijke bijproducten verordening als zijnde die producten die alleen onder voorwaarden mogen worden toegepast als voedermiddel. Categorie 1 en 2 producten moeten worden vernietigd.

<sup>16</sup> Hygiëncodes betreffen een wettelijke regeling die voorkomt uit de Warenwetregeling Hygiëne van Levensmiddelen (WHL). De code kan worden opgesteld door vertegenwoordigers van sectoren van levensmiddelenbedrijven. De hygiëncode is feitelijk bestemd voor kleine en middelgrote bedrijven, die zelf geen HACCP systematiek opzetten.

diervoederbedrijven om snel op te kunnen treden bij problemen met de volksgezondheid. Een goed intern traceerbaarheidssysteem en een sluitende partijadministratie kan van belang zijn op het moment dat een product van een bedrijf schadelijk bevonden wordt. In voorkomende gevallen kan in overleg met de Voedsel en Waren Autoriteit besloten worden niet het gehele bedrijf te blokkeren, maar alleen een bepaalde partij, mits dus de interne traceerbaarheid goed op orde is (Nieuws van de Bond van Boerderij-Zuivelbereiders, 2004)

### Bovenwettelijke basis

De reststromen en afgekeurde producten van bedrijven in de levensmiddelenketen die als diervoeder worden bestemd, kunnen tot het moment van aflevering binnen het eigen bedrijf onder de werkingssfeer van het eigen HACCP systeem vallen. Dit systeem moet dan ook de reststroom bevatten. Het staat een levensmiddelenbedrijf overigens vrij om ook de productie en afvoer van reststromen onder het HACCP-systeem te brengen. Het is in dit kader niet de bedoeling dat supermarkten ook als diervoederleveranciers dienen te worden beschouwd. GMP<sup>+</sup> begint feitelijk waar het product de bestemming diervoeder krijgt (grijs gearceerd in figuur). De producent en elke hierna volgende schakel zullen daarvoor een kwaliteitssystem moeten toepassen. Het is daarbij nodig voor de eerste schakel om inzage te hebben in de samenstelling van de (incidentele) reststroom. Deze gang van zaken is schematisch in beeld gebracht in figuur 5.1 (naar voorbeeld PDV notitie “Where begins GMP+/QC”, 2002).



Figuur 5.1: Voedsel- en diervoederketen in relatie tot het begin van GMP<sup>+</sup>

Vanuit PDV wordt aangegeven dat door GMP-gecertificeerde bedrijven eigenlijk helemaal geen incidentele reststromen verwerkt kunnen worden. Immers het uitgangpunt is: beschikken over een (generieke) risicobeoordeling over het gehele voortbrengingsproces van het product, afkomstig van bekende, geborgde leveranciers (de vraag doet zich voor in hoeverre men hiervan uit mag gaan en wanneer men zelf moet beginnen met nadenken controleren). Waarbij men incidentele reststromen dan definieert als zijnde reststromen waarvan geen risicobeoordeling in de Databank Risicobeoordelingen Voedermiddelen (DRV) is opgenomen. Hierdoor mogen incidentele reststromen (in de zin van niet opgenomen in de DRV) niet worden gebruikt door IKB of KKM deelnemende veehouders. Er is bovendien in 2003 een initiatief genomen om wettelijk vast te leggen dat het verboden is producten af te nemen van niet GMP+ gecertificeerde bedrijven. De afname verplichting van GMP+ diervoeder strook echter niet met EU regelgeving (mededinging) heeft Minister Veerman destijds laten weten. De Tweede Kamer heeft in het debat van 9 december 2003 echter wel duidelijk laten weten dat hier een oplossing voor moet komen. PDV wijst op de zelfcontrole afspraken die in de varkenshouderij die deelname aan IKB extra aantrekkelijk maken en wellicht zal leiden tot een nagenoeg 100% deelname.

*Protocol voor acceptatie Nederlandse hygiënecodes voor levensmiddelensectoren (PDV, 2004)*

De levensmiddelenindustrie kent naast de HACCP systematiek (voor grote bedrijven) ook de mogelijkheid om voor met name kleine bedrijven HACCP toe te passen door middel van de zogenaamde Hygiënecodes. De hygiëncode wordt opgesteld door branche- en sectororganisaties. Levensmiddelenbedrijven die restproducten afleveren aan een erkend GMP diervoederbedrijf of een inzamelaar/verwerker moeten in principe voldoen aan de GMP-regeling. Ze krijgen dus te maken met eisen (uit de GMP-regeling) die zij moeten toepassen om de voederveiligheid van de restproducten die zij voor diervoeder bestemmen, te garanderen.

Er is door PDV echter een protocol voor acceptatie Nederlandse hygiënecodes voor levensmiddelensectoren opgesteld met voorwaarden voor het voldoen aan GMP-certificatie. De voorwaarden maken het mogelijk voor deze bedrijven om niet expliciet via een GMP-certificaat aan te tonen dat zij de voor de diervoederketen vereiste kwaliteitsborging toepassen, maar dit op basis van de Hygiëncode of een andere vorm van certificatie doen.

Restproducten worden in dit protocol gedefinieerd als producten die vrijkomen bij de productie van onder andere levensmiddelen en de bestemming diervoeder krijgen. Als uitgangspunt gelden de volgende algemene voorwaarden:

- De restproducten worden uitsluitend aan GMP-gecertificeerde bedrijven geleverd en niet direct aan veehouders (alleen bedrijven die zelf GMP-gecertificeerd zijn mogen direct aan veehouders leveren)
- In de hygiëncode zijn de eisen en voorwaarden uit de GMP standaard opgenomen.
- De hygiëncode wordt gecertificeerd volgens een wijze die vergelijkbaar is met GMP-certificatie.

Aangezien één van de aanvullende inhoudelijke voorwaarden voor de hygiëncode is het opnemen van een risicobeoordeling van restproducten, vallen incidentele reststromen (behalve misproducten indien de risico's bekend zijn) zoals in deze studie beschreven hier eigenlijk buiten. Immers PDV definieert incidentele reststromen als producten waarvoor geen risicobeoordeling bestaat. De risicobeoordeling voor retour- en misproducties is slechts een leidraad, en geldt niet als een risicobeoordeling die op alle "retour- en misproducties" van toepassing is.

Teneinde uit te sluiten dat ongeschikte reststromen als diervoeder op de markt komt, zouden de bedrijven in de levensmiddelenketen contractuele afspraken dienen te maken met handelaren en

verwerkers van reststromen. Er zou daarom gepleit kunnen worden dat bedrijven bij het afleveren de reststromen en afgekeurde producten expliciet een bestemming geven (bijvoorbeeld afval of diervoeder).

VWA wil in haar toezicht aandacht besteden aan de risicobeoordelingen voor de incidentele reststromen en het PDV op de hoogte stellen van deze incidentele stromen. PDV geeft, in een reactie op het VWA advies inzake ketenanalyse van de diervoedersector, aan open te staan voor een goede informatie uitwisseling.

## 5.5 Risico analyse

Onder de GMP-regeling van het PDV is een (generieke) risico-analyse retour- en misproducten opgenomen. Aangesloten bedrijven kunnen aan de hand hiervan hun eigen risico analyse opstellen die opgenomen moet zijn in de databank risicobeoordelingen voedermiddelen (DRV).

### *Traceability*

Per 1 juli 2004 is in de GMP-regeling van het PDV de eis voor traceability aanzienlijk verscherpt. De huidige Nederlandse regelgeving stelde tot nu toe, in lijn met de eisen van de GFL, dat producenten de herkomst van producten moeten kennen. Aangezien de producent van diervoeder zijn leverancier kent, kan hij nagaan of deze GMP-erkend is. Voor de voorschakels is dit echter een stuk lastiger. Aan het product is immers niet altijd te zien of alle bedrijven, die bij de bewerking en verhandeling van bijvoorbeeld incidentele reststromen betrokken zijn geweest, ook erkend zijn op basis van de GMP+-regeling.

De leverancier van grondstoffen moet daarom de voorgeschiedenis van zijn producten niet alleen kennen, maar moet deze ook doorgeven aan zijn afnemer. Dit (deels alleen op verzoek) doorgeven is een extra (bovenwettelijke) eis in de GMP-regeling, te weten: GMP27-1 Voorwaarden voor bekendmaking voorschakels bij levering aan GMP-erkende bedrijven. In dit document zijn enkele eisen opgenomen, die betrekking hebben op het geven van informatie over de 'geschiedenis' van het voedermiddel. Deze informatie is extra ten opzichte van hetgeen volgens de diervoederwetgeving moet worden verstrekt. De leverancier van het voedermiddel dient deze te verstrekken aan de ontvanger.

De informatie, die gegeven moet worden, heeft betrekking op:

1. de zgn. fysieke route die het voedermiddel heeft afgelegd. Hiermee wordt informatie bedoeld over de productie/producent, eventuele opslagplaatsen en laadhaven, etc. Het gaat om informatie over de punten/locaties waar daadwerkelijk een handeling of bewerking met het voedermiddel heeft plaatsgevonden, en ook over degene die daarvoor verantwoordelijk was. Deze informatie moet altijd worden meegeleverd met het voedermiddel.
2. de handelsketen ('string'). Het gaat hier om informatie over alle handelaren die op enig moment eigenaar van het voedermiddel zijn geweest en verantwoordelijk waren voor de kwaliteit en veiligheid, ongeacht of zij een handeling of bewerking met het voedermiddel hebben uitgevoerd of laten uitvoeren. Deze gegevens behoeven uitsluitend op verzoek te worden aangeleverd.

De eisen gelden met name voor handelaren in voedermiddelen.

## 5.6 Reststromenbeleid van actoren in het veld

Om zicht te krijgen op de omvang van retour- en recallproducten, het traject wat deze stromen afleggen en de kwaliteitsborging die eraan is verbonden zijn enkele retailers, recyclebedrijven en leveranciers van bijproducten voor de diervoeding benaderd.

### *Retail*

Het Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL) is de belangenbehartiger en de spreekbuis van de supermarkten in ons land. Alle supermarktorganisaties zijn bij het CBL aangesloten. Het CBL geeft aan beleidsmatig en in de belangenbehartiging geen enkele bemoeienis te hebben met de retourproducten die van retailers naar recyclingbedrijven met als herbestemming diervoederketen gaan. Dit betreft afvalstromen en valt buiten de scope van het CBL.

Sinds de Dierlijke Bijproductenverordening (EU/2002/1774) in 2002 van kracht is geworden zet een grote supermarktketen in ons land uitsluitend retourproducten (recall, THT et cetera) af met bestemming vergisting of compostering. De reden hiervoor is dat men heeft ingeschat dat een 100% garantie op de afwezigheid van dierlijke eiwitten in retourstromen niet te geven is. Men wil geen enkel risico lopen en zet deze producten dus niet af voor recycling met als herbestemming diervoeder. Retourproducten afkomstig van de filialen van deze grote supermarktketen worden centraal verzameld op distributiecentra, in perscontainers gedaan en vervoerd naar vergisters en composteerders. Aan de hand van vrachtbrieven en rekening wordt geverifieerd dat de retourstromen daadwerkelijk deze bestemming hebben gekregen.

Een centrale inkooporganisatie voor kleinere supermarkten gaf aan dat de leden hun eigen beleid ten aanzien van reststromen hanteren en er geen algemene gedragsregels zijn vastgesteld. De inkooporganisatie verwachtte dat iedere supermarkt de gang van zaken rondom reststromen weer anders hanteert en er dus geen eenduidige lijn in te ontdekken zal zijn.

Twee andere grote supermarktketens in Nederland zijn niet ingegaan op het verzoek om informatie over hun beleid ten aanzien van reststromen te verschaffen.

### *Recyclebedrijven / fouragehandel*

Er zijn drie recyclebedrijven benaderd met het verzoek om informatie over hun kwaliteitsbeleid met betrekking tot verwerking van incidentele reststoffen.

Een landelijke grote afvalverwerker/food recycle bedrijf richtte zich in eerste instantie ook op het uitpakken van levensmiddelen met bestemming veehouderijen c.q. diervoederketen. Sinds 2000 is het bedrijf begonnen met het afbouwen van deze activiteit en sinds 1 januari 2004 volledig gestopt. Er wordt nu nog uitsluitend uitgepakt ten behoeve van vergisting en compostering. De redenen hiervoor zijn als volgt:

- het risico op imagoschade als gevolg van diervoederschandalen (MPA) werd te groot geacht;
- de regelgeving ontwikkelt zich dusdanig dat dit bedrijf ook in EU-verband een totaal verbod op dit soort producten met eindbestemming diervoeder verwacht;
- de gunstige prognose met afzetmarkt namen af in verband met de krimp van de veehouderij.



Een groot recyclebedrijf van verpakte dranken en zuivel richt zich zowel op productie-uitval van de drank- en zuivelindustrie als op retourstromen van retailers. Bij intake van producten dient de toeleverancier zelf aan te geven of het product mogelijk geschikt is als diervoeder of een andere verwerkingsroute moet volgen (1° check). Soms eisen leveranciers verwerking buiten de diervoederketen. Vervolgens wordt door het recyclebedrijf nagegaan of het product GMP-waardig is (2° check). Indien nodig wordt een aanvullende risicobeoordeling gemaakt. Als het product geschikt wordt bevonden als diervoeder en ook daadwerkelijk iets toevoegt qua voederwaarde of opbrengstprijs wordt het verwerkt tot een vloeibaar voedermiddel en via een eigen fouragebedrijf gecontroleerd afgezet richting varkenshouders. Het concern is zelf eigenaar van een aantal varkensbedrijven. Producten die ongeschikt zijn als diervoeder gaan naar een vergistingsbedrijf. Het recyclebedrijf is GMP en ISO-9001 gecertificeerd. Men geeft aan dat de toeleveranciers veelal gerenommeerde bedrijven zijn die zelf vanwege het afbreukrisico van imago ook hoge eisen stellen aan de verdere verwerking van hun afvalstoffen. Het bedrijf zal in de toekomst steeds meer toegroeien naar vergisting (nu wordt dat nog uitbesteed) in plaats van verwerking van afvalstromen richting diervoeder. De volgende redenen worden genoemd:

- Toeleveranciers vragen steeds meer om vergisting in verband met afbreukrisico en de smet op de diervoedersector (MPA- en andere affaires);
- Vergisting is economisch en milieutechnisch gezien een hele goede optie;
- Het bedrijf zal dan alleen nog de meest hoogwaardige producten die worden aangeboden verwerken ten behoeve van diervoeder.

Op de vraag waar men mogelijk risico's ziet in de branche werd aangegeven dat men de meeste risico's verwacht van kleine bedrijven die weliswaar in het bezit zijn van een GMP-certificaat (men kent geen bedrijven die dat niet hebben), maar die het certificaat vooral aan de muur hebben hangen en er verder weinig daadwerkelijk mee doen. GMP heeft dan weinig waarde. Met name kunnen er risico's ontstaan bij dergelijke bedrijven die zowel werkzaam zijn in de branche van vochtrijke voedermiddelen (die hoeven het afval dan nog niet eens zelf te verwerken richting diervoeder) als werkzaam in de vergisting van afvalstoffen. In dat geval zou, ondanks het GMP-certificaat, de keuze van binnenkomend afval ten behoeve van vergisting in een enkel geval uit commercieel oogpunt ten onrechte kunnen uitvallen richting diervoeder.

Een derde bedrijf waarvan informatie is verkregen handelt in vochtrijke bijproducten en bezit tevens biogasinstallaties in Duitsland. Dit bedrijf handelt dus zowel in reststromen van levensmiddelenindustrieën richting diervoederketen als in reststromen ten behoeve van vergisting. Het bedrijf pakt zelf geen retourproducten van retailers uit. Dergelijke reststromen worden afgenomen van uitpakbedrijven en niet rechtstreeks van supermarkten. Het bedrijf is GMP gecertificeerd. In het kwaliteitsmanagement is er volgens eigen zeggen een duidelijk verschil tussen vóór en ná de MPA-crisis. Voor de MPA-affaire werd in de markt veel makkelijker omgegaan met afvalstromen richting diervoeder. Het bedrijf had toen bijvoorbeeld nog geen controlesysteem in haar opslagen van vochtrijke voedermiddelen. Na de MPA-affaire is de hele markt veranderd. Wat vroeger op de valreep nog wel geschikt werd bevonden als diervoeder wordt dat nu niet meer. Alles is traceerbaar, er wordt bemonsterd in de opslag en alle gegevens worden 4 maanden bewaard. Tweede en derde rangsproducten die vroeger nog het diervoeder ingingen gaan nu naar de vergister. Voor producten die richting diervoederketen gaan wordt alleen nog afgenomen van gerenommeerde GMP-leveranciers. Alles wat geen GMP is gaat naar de vergister. Het transport is nu ook strikt gescheiden: GMP-transport voor vochtrijke voedermiddelen en ander transport (bijvoorbeeld mestwaggen) voor transport van reststromen die naar de vergister in Duitsland gaan. Met de aanscherping van de GMP-regels zijn er steeds meer producenten van bijproducten in de levensmiddelenindustrie die het te ingewikkeld vinden worden en daarom hun afvalstromen alleen nog maar laten vergisten.

Op de vraag waar mogelijk risico's in de branche zitten gaf het bedrijf aan vanwege de reacties op de MPA-affaire en de aangescherpte GMP-regelgeving in de Nederlandse branche geen 'grijs gebied' te verwachten tussen reststromen die richting diervoeder en reststromen die richting vergister gaan. In Duitsland verwacht men dat dit mogelijk anders ligt vanwege de minder stringente regelgeving (o.a. geen GMP-regeling).

## **5.7 Conclusies**

De Dierlijke Bijproductenregeling, de MPA-affaire in 2002 en de als gevolg daarvan aangescherpte GMP-regelgeving hebben een grote impact gehad op de wijze waarop met reststromen richting diervoeder wordt omgegaan. Een aantal aanbieders van reststromen uit de levensmiddelenindustrie, waaronder een grote retailer, willen het risico op afbreuk van imago niet lopen en zetten hun incidentele reststromen niet meer af in de diervoederketen. Recyclebedrijven geven aan dat leveranciers van reststromen in toenemende mate eisen dat de producten een vergistings- of composteercircuit ingaan. Een groot recyclebedrijf is mede vanwege het afbreukrisico gestopt met food recycling richting diervoeder. Een ander bedrijf geeft aan in de toekomst nog selectiever te zullen zijn in de verwerking van reststromen tot diervoeder en de vergistingsactiviteit te zullen uitbouwen.

Recyclebedrijven geven aan ten aanzien van reststromen richting diervoeder de meeste risico's te zien bij kleine GMP-bedrijven, die het kwaliteitsdenken niet goed tussen de oren hebben, en met name risico's bij dergelijke bedrijven die zowel actief zijn in de fouragehandel als in vergisting van reststromen. Daar waar reststromen voor recycling richting diervoeder en reststromen bestemd voor vergisting samenkomen bestaat in commercieel aantrekkelijke gevallen een risico op verwerking van ongeschikte reststromen tot diervoeder. Een deel van de Nederlandse incidentele reststromen worden in onder andere Duitsland vergist. Vanwege de minder stringente regelgeving is een onjuiste toepassing van reststromen richting diervoeder daar naar verwachting een groter risico dan in Nederland.

## 6 LIJST MET INFORMANTEN

Albert Heijn, functionaris retourproducten dhr. Noom

Aldi, kwaliteitsmedewerker (naam niet bekend)

Centraal Bureau Levensmiddelen, dhr. Jansen

Kwaliflex BV Flessenspoelerij/recycling, dhr. Van der Aar (kwaliteitsmanager)

Laurus: dhr. Woolthuis (hoofd Kwaliteit en Milieu)

Nederlandse ambassade in België, mw.drs. J.M. Boeijinga

Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest (OVAM), dhr. P de Bruyne  
FAVV: dhr. A. vandersanden

Nederlandse ambassade in Duitsland, mw S.Scheffer

Nederlandse ambassade in Het Verenigd Koninkrijk, mw. M. Shoshan-Cysouw

Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), Waste management Division, dhr. J. MacIntyre

Nederlandse ambassade in Frankrijk, mw. A. Feekes

Nederlandse ambassade in Italië, mw. H. van Rootselaar

Nederlandse ambassade in Polen, mw. M van Diepen, dhr. J Golos

Rined Fourages BV, dhr. Bemelmans (directeur)

Trouw Nutrition Polska, mw. B. Zakrzewska, Head of Quality Assurance Department

Superunie, kwaliteitsmedewerker (naam niet bekend)

Sita Food Recycling: dhr. van der Eijnden (directeur)

## **7 DANKWOORD**

De auteurs danken Silvia Goddijn van het Landbouw Economisch Instituut (WUR) voor haar inzet bij het bevragen van de landbou wattachés en de deskundigen op de ministeries van landbouw en milieu van enkele EU-lidstaten en de programmaleider Leo van Raamsdonk (RIKILT) voor zijn adviezen.

Ook de prettige samenwerking met de mensen op het ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit hebben we erg gewaardeerd, met name met Willem Schoustra (LNV-VD) en Tonnie Greutink en Bert Loseman (EC-LNV). Tot slot een woord van dank aan de deelnemers aan de werkgroep 'reststoffen' en studiedag 'heldere reststromen'. Hun behulpzaamheid en interesse in de voortgang van de inventarisatie hebben we als stimulerend ervaren.

## 8 LITERATUUR

- Advies aan de minister van LNV inzake de analyse van de diervoederketen. Voedsel en Waren Autoriteit. 9 juni 2004.
- Arcadis IMD. Hergebruik van reststromen uit de voedings- en genotmiddelenindustrie. 2001
- Beumer, H. et al. Risicoinventarisatie “(Vochtrijke) voedermiddelen”. Deel I. Beschrijving van de sector, de productstromen en producten en globale analyse van gevaren, risicofactoren en beheersmaatregelen op sectorniveau. TNO-rapport V3123. Zeist 2001
- Blaine, K. en Powell, D. Communication of food-related risks. AgBioForum, 4 (3-4), 179-185. 2001.
- Circulaire Staatssecretaris VROM d.d. 4 februari 2003.
- Europese Commissie. Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving voor de periode 1998 – 2000. COM(2003)250 definitief, Brussel 11.7.2003.
- Frewer, L. (2000) Risk perception and risk communication about food safety issues. British Nutrition Foundation Nutrition Bulletin, 25, 31-33
- Inspectie Milieuhygiëne. Afvalstoffen in de voedingsmiddelenindustrie. Eetbaar afval (hoe) bestaat het. Inspectie Milieuhygiëne Zuid-West. 2001
- Juridische verkenning voor de EC-werkgroep reststromen, juli 2004.
- Kaderwet milieubeheer. <http://www.eu-milieubeleid.nl/>
- Kaderwet diervoeders (staatsblad 2003, 478)
- Landbouwcijfers
- Leesbundel Consumentenbetrokkenheid en percepties in ketens. DWK-programma 355 ketens en logistiek. December 2002
- McCrea, D. (2003) Risk communication of the transmissible spongiform encephalopathies. Rev. sci. tech. Off int Epiz. 22, 251-257.
- Memorie van toelichting kaderwet diervoeders (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 173, nr. 3)
- Nieuws van de Bond van Boerderij-Zuivelbereiders. De Zelfkazer 56;10, 2004
- OPNV, MVO, CG, NEVEDI en VAI. Reactie bedrijfsleven op notitie LNV/VROM notitie 2 sept. 2004
- Q-Point B.V; Research voor Beleid “Voer tot nadenken” Veiligheidsrisico’s diervoederketens. Leiden 2003
- Roest J. van der, M. Bokma-Bakker (ASG), N. Bondt (LEI), A.H. Ipema (A&F) en J.M.A. Verdonk (ASG) Kennisscan wetenschappelijke onderzoeksrapporten m.b.t. risicobeoordelingen in de diervoedersector RIKILT rapport 2004 002; 2004a
- Roest J. van der, M. Bokma-Bakker (ASG), N. Bondt (LEI), A.H. Ipema (A&F), H.W. Houwers (A&F) en J.M.A. Verdonk (ASG) Toets risicobeoordeling PDV en overzicht bestaande bedrijfseigen borgingssystemen in de diervoedersector RIKILT rapport 2004 003; 2004b
- Roest J. van der, M. Bokma-Bakker (ASG), N. Bondt (LEI), A.H. Ipema (A&F), H.W. Houwers (A&F) en J.M.A. Verdonk (ASG). Beheersing van kritische punten in de diervoederketen ter ondersteuning van het toezichtsarrangement. RIKILT rapport 2004 004; 2004 c
- Rundervoort, G.J. Voedselresten in beeld. Een oriënterend onderzoek naar de bestemming van voedselresten. Keuringsdienst van Waren Oost. 2002

Sinned bv. Het gebruik van reststoffen van de voedings- en genotmiddelenindustrie in de veehouderij. Een verkennend onderzoek naar risicobeleving, risico's en risicobeheersing. Stuurgroep Technology Assessment, min LNV. 2004

Slovic, P. (1987) Perception of risk. Science 236, 280-285.

Tieman (Jurisprudentie Milieurecht, Jrg 7, Afl.6, 10 juni 2003)

VWA. Vis R, Aalten M, De Mol G, Schreurs M, Van der Roest J, Mengelers M De diervoederketen en zijn witte vlekken in kaart gebracht. Ketenganalyse Diervoedersector. 2003

Internetsites:

<http://www.fda.gov/>

<http://www.vwa.nl/>

<http://www.aoo.nl/>

## **Bijlage 1      Reststromen afkomstig uit fermentatie en farmaceutische industrie**

### **Fermentatie industrie**

De productgroep fermentatieresten omvat producten die een restproduct zijn van een fermentatieve omzetting (door gisten, bacteriën of schimmels), met als doel om uit primaire of secundaire grondstoffen een waardevol product te winnen. Er kunnen vier groepen worden onderscheiden:

- a) resten van gisten na bereiding van bakkersgist, alcohol, smaakstoffen en bier (bijvoorbeeld biergist, tarwegistconcentraat, gistcelwanden (Vevotex)
- b) resten van bacteriën en mycelia (schimmels) van de bereiding van antibiotica, aminozuren, enzymen en organische zuren (bijvoorbeeld myceliumspoeling (uit de penicillinebereiding)
- c) spoeling als bijproduct bij de productie van alcohol uit granen via gisten (bijvoorbeeld tarwemaïsspoeling uit de jeneverstokerij)
- d) Vinasses, restproducten die overblijven bij de fermentatie van melasse voor productie van bijvoorbeeld alcohol (meestal als kalimeststof afgezet)

Wanneer de bierbrouwerijen en drankenindustrie niet worden meegeteld bestaat de fermentatieindustrie uit drie bedrijven. Een grote alcoholproducent heeft zich aangesloten bij de OPNV (vereniging voor producenten van vochtrijke voedermiddelen).

Bij de fermentatieindustrie gaat het in het algemeen vooral om gebruikte voedingsbodems die als reststroom richting de diervoederketen gaan (de groepen a en b). Twee grote reststromen kunnen worden onderscheiden; dit zijn mycelium/gistspoeling (68.600 ton) en overige gistconcentraten (77.000 ton; bron: VWA).

### **Farmaceutische industrie**

De farmaceutische industrie bestaat uit ongeveer 100 producenten van humane geneesmiddelen, ongeveer 40 producenten diergeneesmiddelen, een aantal bloedbanken en enkele groothandelaren. Een grote farmaceut heeft zich aangesloten bij de OPNV. Bij restproducten van farmaceutische bedrijven gaat het volgens het VWA-rapport 1/2 voornamelijk om voedingsbodems (de biofarmaceutische industrie). Dit betreft myceliumspoeling, gisten en dergelijke die in de bovenstaande groep 'fermentatie-industrie' al genoemd zijn. In de TNO-rapporten met betrekking tot de risicoinventarisatie van (vochtrijke) voedermiddelen is geen aandacht besteed aan andere afvalstromen afkomstig uit de farmaceutische industrie dan restproducten van fermentatieprocessen. Hierover is in de literatuur ook bijzonder weinig informatie te vinden. Dit wordt waarschijnlijk mede veroorzaakt door het grijze gebied van toezicht tussen afval en restproduct met bestemming diervoeder en het feit dat deze bedrijven (nog) niet als diervoederbedrijf geregistreerd hoeven te zijn en daardoor niet in beeld bij VWA. Toch kunnen verontreinigde stromen grote gevolgen hebben.

De MPA-affaire is veroorzaakt door een restproduct glucosestroop, dat vrijkwam bij de bereiding van anticonceptiepillen. In de industrie wordt gesproken over 'groene en oranje'-afvalstromen. Groen wordt beoordeeld als een reststroom die richting diervoederindustrie kan gaan en als 'veilig' product bestempeld is. Bij de oranje stroom is dit niet het geval. 'Groene en oranje'-reststromen moeten overigens voldoen aan de Europese en nationale wetgeving (EVOA).

In het geval van de MPA-affaire is een afvalstroom met MPA ten onrechte op de groene lijst gezet. Daardoor zijn door de bevoegde autoriteiten geen controleprocedures uitgevoerd. Deze 'groene' stroom is door een Iers afvalverwerkingsbedrijf gemengd met een oranje stroom en opnieuw als groene stroom afgezet. Het Belgische bedrijf dat het afvalproduct vervolgens mengde met suikerwater en afzette naar de diervoederketen had geen vergunning voor het verwerken van farmaceutisch afval en geen GMP-certificaat. De GMP-veehouders die de grondstoffen bij het bedrijf kochten waren in overtreding omdat ze aankochten van een niet-GMP bedrijf.

### **Regelgeving/borging**

Middels de EVOA (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) zijn afvalstoffen op een groene, oranje of rode lijst geplaatst, afhankelijk van de ermee gepaard gaande risico's voor milieu en volksgezondheid. Afval afkomstig van de agrofood industrie valt onder de groene lijst. Deze afvalstoffen kunnen in principe zonder aanvullende controleprocedures voor verdere verwerking van producent naar ontvanger worden overgebracht. Afval afkomstig van de productie en bereiding van farmaceutische producten staat op de oranje lijst. Deze zijn bij overbrenging naar anderen aan goedkeuring en controle van de bevoegde autoriteit onderhevig. Op afvalstoffen van de oranje lijst is dus in principe meer toezicht mogelijk dan op groene afvalstoffen. Dit betreft toezicht door de milieu-inspectie: bedrijven die reststoffen met bestemming diervoeder produceren hoeven (nog) niet geregistreerd te zijn als diervoederbedrijf en vallen derhalve buiten de scope van het wettelijk toezicht op naleving van de diervoederregelgeving (VWA). Met de komst van de nieuwe Feed Hygiene verordening zal dit veranderen (alle diervoederbedrijven moeten dan geregistreerd zijn).

Nadat er de bestemming diervoeder aan wordt gegeven dienen de producenten ten aanzien van de reststromen te voldoen aan de Verordening Diervoeders PDV c.q. Kaderwet Diervoeders en, indien ze in GMP-kanalen worden afgezet, aan de GMP-regeling. Van het betreffende soort restproduct dient in dat geval een risicobeoordeling aanwezig te zijn in de Databank Risicobeoordelingen Voedermiddelen van het PDV, alvorens gebruik in de diervoeding is toegestaan. Restproducten van fermentatieprocessen zijn in deze lijst ook terug te vinden (o.a. gistconcentraat, myceliumspoeling).

### **Overwegingen**

- Biofarmaceutische reststoffen (restproducten van fermentatieprocessen) zijn redelijk goed in beeld bij de toezichthouder. Van andere farmaceutische restproducten is niet bekend om welke producten het gaat en met welke omvang ze worden afgezet in de diervoederketen. Het is tevens niet bekend welke (incidentele) stromen buiten GMP om in de diervoederketen of rechtstreeks naar primaire bedrijven worden afgezet.
- De MPA-affaire heeft laten zien dat bepaalde producten uit de farmaceutische industrie een groot risico met zich mee kunnen brengen. Niet bekend is of dit risico alleen aanwezig is bij frauduleus handelen. Met andere woorden: zijn risico's van gebruik van restproducten uit met name de farmaceutische industrie voldoende uit te sluiten bij de huidige regelgeving en huidige borgingssystemen.

Gezien deze overwegingen zou het zinvol zijn om de omvang en aard van de problematiek van risicobeheersing binnen met name de farmaceutische industrie nader te onderzoeken. Navraag bij OPNV leverde geen aanvullende informatie op reststromen van farmaceutische industrieën richting diervoederketen op. Navraag bij VWS/Inspectie Farmaceutische bedrijven gaf aan dat deze inspectie zich niet bezig houdt met afvalstromen die het bedrijf verlaten, het toezicht is toegespitst op de relatie van farmaceutische producten met de humane gezondheid. VROM/Milieu-inspectie gaf aan dat noch de farmaceutische industrie noch de handel de farmaceutische reststromen als afval laten registreren, maar als product. Er worden dus geen afgiftemeldingen gedaan in het kader van de Wet Milieubeheer. Voor een verantwoord onderzoek naar farmaceutische reststromen richting diervoeder is op dit moment onvoldoende informatie beschikbaar. Vanwege de noodzaak tot het stellen van prioriteiten binnen het kader van dit project is geen verdere inventarisatie met betrekking tot de farmaceutische industrie uitgevoerd.



## Bijlage 2 Risicobeheersing van reguliere reststromen

In de huidige rapportage wordt nadrukkelijk geen aandacht gegeven aan de reguliere reststromen zoals aardappelbijproducten.

De reguliere reststromen zijn opgenomen in de Databank Risicobeoordelingen Voedermiddelen (DRV) van PDV. In het WUR rapport “Toets risicobeoordeling PDV en overzicht bestaande bedrijfseigen borgingssystemen in de diervoedersector” (van der Roest, 2004a) worden de reguliere reststromen besproken. Met name wordt er aandacht besteed aan de beperkingen van de generieke risicobeoordelingen. Gezien de recente dioxine crisis in aardappelschillen zijn de belangrijke conclusies en aanbevelingen van vorig jaar hieronder weergegeven.

*“Beperkingen, onzekerheden en aannames die een impact hebben op de risicobeoordeling dienen op transparante wijze en zo wetenschappelijk mogelijk te worden gedocumenteerd. De generieke risicobeoordelingen voldoen niet aan dit criterium. Beperkingen, onzekerheden en aannames zijn niet beschreven, de achtergronden van de risicoranking zijn niet gemotiveerd. Dit maakt een onderbouwde analyse van de wetenschappelijke hardheid van de risicobeoordelingen in het kader van deze studie niet mogelijk”. (p 35)*

In hetzelfde rapport worden aanbevelingen gedaan richting PDV en nog te verrichten onderzoek.

*“PDV dient bij de generieke risicobeoordelingen ten behoeve van risicocommunicatie met het bedrijfsleven beperkingen, onzekerheden en aannames helder te beschrijven en de achtergronden van de risicoranking te motiveren”.*

*“De invulling die individuele bedrijven geven aan de uitvoering van bedrijfsspecifieke risicobeoordelingen en factoren die bij verschillende bedrijfstypen en ondernemers van invloed zijn op de kwaliteit van het proces verdienen nader onderzoek”.*

Verder wordt in het kader van risicobeheersing op bedrijfsniveau geconcludeerd dat er nog vraagtekens zijn bij de kwaliteit van reststromen.

*“De voedings- en genotsmiddelenindustrie maakt gebruik van kwaliteitssystemen waarin de voedselveiligheid is geborgd middels HACCP. Van alle reststromen uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie moeten risicobeoordelingen beschikbaar zijn, en bedrijven die een reststroom afzetten voor diervoeder dienen tenminste GMP-gecertificeerd te zijn. Vanaf 1-1-2004 mogen bedrijven uitsluitend ‘gekende voedermiddelen’ gebruiken, gebaseerd op een risicobeoordeling volgens HACCP-systematiek. Dat betekent dat ook incidentele, onbekende (rest)stromen naar GMP-mengvoerbedrijven of naar IKB-veehouderijbedrijven vanaf die datum niet meer mogelijk zijn. **Er zijn nog wel vragen over de kwaliteit van de risicobeheersing rondom de reststromen, over de informatie die bij de restproducten geleverd wordt en over de verwerking van schadepartijen en afgekeurde partijen door recyclingbedrijven”.***

Met de volgende aanbeveling:

*“Als de risico’s te groot zijn zal het gebruik van restproducten uit de voedings- en genotsmiddelenindustrie als (grondstof voor) diervoeder moeten worden beperkt. In dit verband is het aan te bevelen om perspectievolle alternatieve verwerkingsroutes voor deze reststromen te onderzoeken en waar nodig actief te stimuleren”.*

De conclusies en aanbevelingen met betrekking tot reguliere reststromen richting diervoederketen zijn nog onverminderd van kracht. In deze rapportage wordt hier verder niet op ingegaan, aangezien het onderzoek zich exclusief heeft toegespitst op incidentele reststromen (vanuit recall, overdatumproducten en misproductie).