

Ministerie van Economische Zaken

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA 's-GRAVENHAGE

Directoraat-generaal Agro
Directie Plantaardige Agroketens
en Voedselkwaliteit

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Factuuradres
Postbus 16180
2500 BD Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001003214369000

T 070 379 8911 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/ez

Ons kenmerk
DGA-PAV / 14084166

Datum

Betreft Kabinetsreactie op rapport "Risico's in de vleesketen" van de
Onderzoeksraad voor Veiligheid

Geachte Voorzitter,

Op 26 maart jl. is het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) 'Risico's in de vleesketen' aan uw Kamer toegestuurd (TK 26991, nr. 413). De staatssecretaris van Economische Zaken heeft op 24 april 2013 gevraagd dit onderzoek te doen vanwege de omvang en de maatschappelijke en economische impact van een aantal incidenten in de vleessector, waaronder incidenten met paardenvlees.

De conclusies in het rapport geven aanleiding tot stevige maatregelen. Het systeem dat de veiligheid van vlees moet borgen, werkt niet zoals beoogd. Het richt zich niet op fraude en onvoldoende op de belangrijkste biologische en chemische bedreigingen. De hygiëne tijdens de slacht wordt niet goed beheerst. Dat geldt ook voor de veiligheidsrisico's bij geïmporteerd vlees. Private bedrijven en het publieke toezicht, die de veiligheid gezamenlijk moeten borgen, maken hun verantwoordelijkheid onvoldoende waar. Zo slagen de partijen er niet in om (nieuwe) risico's zo goed en systematisch mogelijk te beheersen.

Vlees is voor veel mensen een onderdeel van de dagelijkse voeding. In Nederland wordt jaarlijks bijna 40 kilogram vlees gemiddeld per persoon geconsumeerd. Vlees wordt geproduceerd van dieren die van nature bacteriën en potentiële ziekteverwekkers bevatten. Risico's ten aanzien van de voedselveiligheid zijn dan ook nooit volledig uit te sluiten. Het kabinet vindt echter dat risico's zo veel als mogelijk moeten worden beheerst door een effectief systeem van wettelijke regels, garanties door het bedrijfsleven en keuring en toezicht door de overheid om de hygiëne en de veiligheid van de productie van vlees te borgen. Daarbij moet iedereen in de keten zijn of haar verantwoordelijkheid nemen. Dat gebeurt nu onvoldoende. Het kabinet neemt de aanbevelingen van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid dan ook bijna volledig over.

Zoals ook aangegeven in het plan van aanpak NVWA (TK 26991, nr. 1, d.d. 19 december 2013) vereist het behoud van vertrouwen van burgers en bedrijfsleven in veilig voedsel en veilige producten, en een goede borging van het publieke belang, regelmatige herijking van het toezicht.

De waarborgen voor voedselveiligheid zijn binnen Europa in sterke mate gereguleerd door Europees geharmoniseerde wetgeving¹. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid en integriteit van hun producten en dienen dit met hun eigen systemen te bewaken. De autoriteiten van de lidstaten oefenen toezicht hierop uit. De regels voor de officiële controles, de keuring en het toezicht door de overheid zijn geharmoniseerd neergelegd in Europese wetgeving. De keuring van slachtdieren en karkassen in het slachthuis is van oudsher een publieke taak, en is expliciet is neergelegd in deze regelgeving.

De aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderstrepen het belang van een toezichthouder die adequaat is toegerust en toekomstbestendig is. We hebben er voor gekozen om in financieel moeilijke tijden fors te investeren in het vergroten van de toezicht- en handhavingscapaciteit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Daar hoort het op orde brengen van de organisatie bij, zodat de beschikbare capaciteit efficiënt kan worden ingezet. Het rapport van de OvV toont aan dat dit noodzakelijk is. Naast het verbeteren van het toezicht van de NVWA zijn er ook andere maatregelen nodig om in het hele systeem en elk onderdeel van de keten de veiligheid van vlees te borgen.

Eerst en vooral moet het bedrijfsleven zijn verantwoordelijkheid nemen om de veiligheid, kwaliteit en integriteit van vlees in de hele keten te borgen. Adequate private kwaliteitssystemen zijn hierbij een randvoorwaarde, inclusief onderlinge privaatrechtelijke aansprakelijkheid. Deze brief gaat hier uitgebreid op in.

Wij zullen daarnaast de volgende maatregelen nemen:

- het bevorderen van transparantie door onder andere de openbaarheid van controlegegevens;
- integrale en multidisciplinaire aanpak vleesfraude;
- het terugbrengen van keuringstaken in het publieke domein;
- het verscherpen van controles bij import;
- het inzetten op modernisering van de vleeskeuring en de EU wetgeving.

Bij het uitwerken van de maatregelen wordt ook externe deskundigheid betrokken.

Tenslotte zullen wij in deze brief ingaan op de registratie van voedselinfecties.

Verantwoordelijkheid bedrijfsleven

Het bedrijfsleven neemt door de hele keten heen zijn verantwoordelijkheid onvoldoende. De hygiëne in de bedrijven schiet tekort en de productintegriteit is niet geborgd. Dit is ontoelaatbaar.

¹ Algemene levensmiddelenverordening (EG) nr. 178/2002

Elk bedrijf in de vleesketen, en elke medewerker binnen dat bedrijf, van management tot werkvloer, dient ervan doordrongen te zijn dat de producten uiteindelijk door consumenten gegeten worden en dat zij verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid en de integriteit ervan. Die verantwoordelijkheid kan niet worden doorgeschoven of afgeschoven.

Deze verantwoordelijkheid stelt substantiële eisen aan het management van de bedrijven in de vleesketen. Enerzijds betreft dit kennis en kunde, maar daarnaast ook nadrukkelijk attitude. Dit betekent meer dan je strikt aan de regels houden, maar daarnaast transparantie, kwaliteitsbesef en oog voor maatschappelijke waarden. Een omslag naar maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Met de Taskforce Voedselvertrouwen is op 21 mei jl. indringend gesproken over de voortgang van de afgesproken acties. De Taskforce heeft aangegeven voor het einde van het jaar alle acties te hebben uitgevoerd. Daarbij zijn een aantal acties als prioritair aangemerkt, waaronder 'witte lijsten' en privaatrechtelijke aansprakelijkheid, die voor de zomer worden uitgevoerd. Met het bedrijfsleven wordt in navolging van de Nederlandse corporate governance code, een code ontwikkeld om de beginselen van deugdelijk bestuur en best practices vast te leggen binnen de vleessector.

De hygiëne, veiligheid, integriteit en de traceerbaarheid dient in elke schakel van de keten geborgd te zijn. Primaire bedrijven zijn verantwoordelijk voor het afleveren van gezonde dieren, die een sluitende identificatie en registratie (I&R) hebben en bij aankomst in de slachterij vergezeld gaan van complete voedselketeninformatie. Slachterijen zijn verantwoordelijk voor hygiënische en welzijnsvriendelijke slacht van dieren, en een goede traceerbaarheid van het afgeleverde vlees. De volgende schakels in de keten, van vleesverwerker tot retail, hebben eveneens de verantwoordelijkheid voor een hygiënisch proces, productintegriteit en afdoende traceerbaarheid. Van groot belang is dat bedrijven elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheid hiervoor.

Bedrijven dienen geen producten te verwerken waarvan de afkomst niet volstrekt helder is en traceerbaar over de verschillende schakels. Dit betekent zoveel mogelijk vaste relaties in de keten, zonder onnodige schakels, zogenaamde 'dedicated supply chains'.

Private kwaliteitssystemen vormen in principe een belangrijk vehikel in dit hele proces, maar daar is een forse verbetering noodzakelijk. Waar nu in veel gevallen sprake is van een papieren werkelijkheid, dient voldaan te worden aan daadwerkelijke borging van veiligheid, integriteit en traceerbaarheid. Op dit moment is wettelijk geborgd dat de informatie één stap terug en één stap vooruit moet worden meegegeven. De traceerbaarheid en de veiligheid dient echter geborgd te zijn door de hele keten heen. Wij hebben het bedrijfsleven gevraagd onderlinge private aansprakelijkheid te borgen door middel van contracten.

Onderdeel van dit systeem is het gebruik van (private) sancties of zelfs verwijdering uit het kwaliteitssysteem wanneer de afgesproken kwaliteits- en veiligheidsnormen of productintegriteit niet worden gehaald. Daarbij moet informatie worden gedeeld over mogelijke onhygiënische, frauduleuze of anderszins malafide producten en producenten, zowel naar elkaar als naar de toezichthoudende en auditerende instanties.

De overheid kan dit proces ondersteunen door openbaarmaking van controleresultaten. Wij hebben ons standpunt over de openbaarmaking van controleresultaten van de NVWA reeds met de Tweede Kamer gedeeld, zie de brieven van 14 april 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 26 991, nr. 314) en 7 augustus 2012 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 289, nr. 3). Daarbij is aangegeven dat de openbaarmaking allereerst wordt uitgebreid naar alle controlegegevens van de NVWA in de horeca en retail. Tevens is daarbij aangegeven dat daarna, nadat de Gezondheidswet is aangepast, een traject volgt van het openbaar maken van controlegegevens naar het brede werkterrein van de NVWA, voor zover openbaarmaking bijdraagt aan de in de bovengenoemde brieven genoemde doelen van openbaarmaking. Het voorstel voor wijziging van de Gezondheidswet wordt zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer aangeboden. Voor wat betreft de openbaarmaking van controlegegevens over bedrijven in de vleesketen geldt dat de NVWA de resultaten van de audits op voedselveiligheidsprocedures (HACCP-systeem) in slachterijen en uitsnijderijen al openbaar maakt. Wij zullen, afhankelijk van de behandeling van het wetsvoorstel, samen met de NVWA bepalen welke andere gegevens uit de vleesketen openbaar gemaakt gaan worden en op welke termijn dit mogelijk is. Daarbij moet rekening gehouden worden met de (juridische) zorgvuldigheid en de financiële en praktische consequenties.

Aanpak vleesfraude

Integrale aanpak vleesfraude

Fraude met vlees is ontoelaatbaar. Wij zetten daarom in op een multidisciplinaire en integrale aanpak van fraude met vlees in het toezicht en de opsporing. De NVWA versterkt daartoe de samenwerkingsverbanden met het Openbaar Ministerie, de drie andere bijzondere opsporingsdiensten (FIOD, SZW-IOD en ILT-IOD), de Politie en de relevante toezichthouders (Belastingdienst/Douane en Inspectie SZW). De NVWA voert als de autoriteit op het terrein van voedselveiligheid de regie over deze integrale aanpak. Opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd onder gezag van de Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket.

Gestart wordt met het verzamelen en bij elkaar brengen van informatie van de verschillende diensten over de vleessector. Op deze basis wordt een integrale, multidisciplinaire aanpak van vleesfraude in het toezicht en de opsporing doorontwikkeld.

Als onderdeel daarvan bereidt de NVWA momenteel aansluiting bij de iCOV (infobox Crimineel Onverklaarbaar Vermogen) voor, zodat de informatiepositie over mogelijke stromen van crimineel vermogen in de vleessector verder wordt versterkt.

De NVWA heeft als toezichthouder op bedrijven in de vleesketen een belangrijke rol om signalen van fraude te detecteren, op te sporen en via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg aan te pakken. In het Plan van Aanpak NVWA zijn daarom een aantal maatregelen voorzien om de detectie en aanpak van vleesfraude door de NVWA te versterken. Het gaat dan om:

- frauderisico's nadrukkelijk meenemen in de risicoanalyses die sturing geven aan toezicht en opsporing,
- training inspecteurs in fraudegevoeligheid (hiervoor zijn bijv. indicatoren voor fraude in kaart gebracht),
- intensivering van onaangekondigde administratieve controles en risicogericht productonderzoek om fraude met voedsel op te sporen.

Deze activiteiten worden onderdeel van de bovengenoemde integrale aanpak tegen vleesfraude. De NVWA legt bij de aanpak van vleesfraude de focus in eerste instantie op het gebruik van bestuursrechtelijke instrumenten, zoals de bestuurlijke boete of het schorsen of intrekken van erkenningen. Zaken waarbij de aard, omvang en ernst daartoe aanleiding geven worden via het strafrecht aangepakt, op basis van de prioriteitstelling die jaarlijks door EZ, VWS, NVWA en het Openbaar Ministerie wordt afgesproken.

Koel- en vrieshuizen en uitsnijderijen

Ook in koel- en vrieshuizen en uitsnijderijen worden met regelmaat problemen ervaren en fraude geconstateerd. Eind 2013 zijn alle koel- en vrieshuizen en uitsnijderijen tegen het licht gehouden. Daarbij worden de bedrijven die niet voldoen aan de gestelde wettelijke eisen stelselmatiger gecontroleerd en worden indien nodig bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten (dwangsom, boete, stillegging) toegepast. Over de voortgang wordt uw Kamer via de voortgangsrapportages op de hoogte gehouden.

Europese inspanningen voedsel fraude

De handelsketen voor vlees is complex en grens overstijgend. Bij de verschillende onderzoeken naar fraude met paardenvlees het afgelopen jaar werd duidelijk hoe wijdvertakt en verspreid over Europa (en daarbuiten) de voedselproductieketen is en hoe groot de impact van een fraude-incident. Zelden blijven fraude of de gevolgen ervan binnen de landsgrenzen. Dit beeld wordt ook bevestigd in het rapport 'The food crisis, fraud in the food chain and the control thereof' dat in het Europees Parlement is aangenomen ([P7 TA-PROV\(2014\)0011](#)). Voor een effectieve aanpak van fraude met vlees is naast nationale ook internationale samenwerking onontbeerlijk. In de aanbevelingen wordt de nadruk gelegd op internationale samenwerking, onder andere door het oprichten van een fraudebestrijdingsnetwerk.

Europa is een interne markt, met Europese regelgeving. Controle en toezicht op deze regelgeving worden echter nationaal uitgevoerd. Dit levert een risico op, bijvoorbeeld van onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen lidstaten, verschillen in de definitie van fraude, in methoden, etc. Ook informatie over frauderende bedrijven blijft vaak binnen de landsgrenzen.

Op Europees niveau worden o.a. de volgende initiatieven ontplooid om de fraudebestrijding te versterken:

- Nationale autoriteiten, politie en opsporingsdiensten (waaronder de NVWA IOD) zoeken steeds meer samenwerking met andere Europese lidstaten en Europese samenwerkingsverbanden, zoals Europol en Eurojust. Een voorbeeld hiervan is 'Operation Opson' die in 2013 voor de 3^e keer werd uitgevoerd. Operation Opson ('voedsel' in het oud-Grieks) is een samenwerking tussen Europol en Interpol, met in 2013 medewerking van 33 landen, waarvan 14 buiten de EU. Nederland doet vanaf het eerste jaar mee. Elk jaar wordt een aantal producten gekozen waar gedurende enkele weken bij de import specifiek op gecontroleerd wordt.
- De Europese Commissie heeft de 'EC Working Group Food Fraud', ook wel het 'Food Fraud Network' genoemd, opgericht. Nederland neemt aan deze groep deel. Deze groep maakt afspraken over EU brede, lidstaatoverschrijdende aspecten van voedsel fraude, zoals een gedeelde definitie van fraude en het uitvoeren van testprogramma's. Zo wordt dit jaar voor de tweede maal een EU-breed testprogramma op paardenvlees uitgevoerd (waarvan de uitvoering in het tweede kwartaal van dit jaar plaatsvindt).

Andere onderwerpen die op Europees niveau besproken en geregeld moeten worden zijn: afstemming tussen lidstaten hoe om te gaan met verschillen in (hoogte van) sancties, het verkennen van de mogelijkheid tot het opstellen van een Europees register van voedsel fraudeurs en een antecedentenonderzoek voorafgaand aan het verlenen van erkenningen. De Europese Commissie voert op dit moment een juridische analyse uit naar de mogelijkheden hiervoor.

Keuring en toezicht

In het afgelopen decennium is veel aandacht uitgegaan naar de vraag hoe keurings- en toezichtstaken zo efficiënt en kosteneffectief mogelijk kunnen worden uitgevoerd. Met het bedrijfsleven zijn verschillende afspraken gemaakt om door de inzet van private partijen kostenreductie voor het bedrijfsleven te bereiken. Tegelijk constateren wij dat er met het toekennen van keurings- en toezichtstaken aan private partijen nieuwe kwetsbaarheden zijn ontstaan, die om een antwoord vragen.

Met het toezicht en de keuring op het veterinaire en fytosanitaire terrein worden belangrijke publieke belangen gediend. De borging van volksgezondheid en voedselveiligheid dient niet voor discussie vatbaar te zijn. De primaire verantwoordelijkheid voor veterinaire en fytosanitaire keuring en toezicht wordt in de Europese regelgeving dan ook belegd in het publieke domein. Hoewel de Europese regelgeving beperkt ruimte biedt voor het delegeren van taken naar niet-publieke organisaties, constateren wij dat deze mogelijkheid in Europees verband onder druk staat en dat het beleggen van taken bij private organisaties in toenemende mate vragen oproept bij derde landen. Bij export wordt door derde landen de eis gesteld dat certificaten worden afgegeven door de overheid. Inzet van semi-publieke (plant, zuivel en eieren) of private (vlees) partijen bij het uitvoeren van keuringstaken vraagt om het inrichten van hulpstructuren om de uiteindelijke afgifte van certificaten te laten voldoen aan deze eis. Dat maakt de huidige organisatie van veterinaire en fytosanitaire keuring en toezicht, waarbij private partijen worden ingezet, onnodig kwetsbaar.

De OvV constateert in zijn rapport dat de wijze waarop de samenwerking tussen de NVWA en de BV 'Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector' (KDS) is ingericht en in de praktijk wordt uitgevoerd, verwarring kan scheppen over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling voor de keuringsgerelateerde taken die KDS momenteel uitvoert. Daarnaast stelt de OvV dat KDS bestuurlijk niet onafhankelijk is, maar verwevenheid kent met het vleesverwerkende bedrijfsleven. De bevindingen van de OvV stellen ons voor de fundamentele vraag of het verantwoord is om bij de keuringen in de roodvleessector gebruik te blijven maken van de inzet van private partijen. Ons antwoord daarop is dat aan de borging van de volksgezondheid en de voedselveiligheid geen concessies mogen worden gedaan.

Gelet op deze overwegingen kiezen wij ervoor om ter wille van een belangen-neutrale organisatie van keuring en toezicht de uitvoering van de keuringsgerelateerde taken terug te brengen in het publieke domein. Het borgen van publieke belangen als volksgezondheid en voedselveiligheid zijn naar ons oordeel publieke belangen die onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid in het publieke domein uitgevoerd dienen te worden. Dit sluit aan op de keuzes die gemaakt zijn bij de opheffing van de product- en bedrijfschappen. Ook hier heeft het kabinet ervoor gekozen om publieke taken onder publieke verantwoordelijkheid uit te laten voeren. Concreet betekent bovenstaande herschikking van taken dat de uitvoering van de keuringsgerelateerde taken die nu nog door KDS worden uitgevoerd, overgeheveld zullen worden naar het publieke domein. Bij het plaatsen van de uitvoering van de roodvleeskeuringen onder publieke verantwoordelijkheid en aansturing, zullen wij terdege rekening houden met de aanbeveling van de OvV om in organisatorische zin voldoende oog te hebben voor het onderscheid tussen keuring en toezicht.

In het Plan van Aanpak NVWA is ook aangegeven dat de rol van de plantaardige keuringsdiensten en het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ) opnieuw bezien zou worden. Een analyse van de huidige situatie van toezicht en keuring in de plantaardige sector en zuivel- en eiersector, maakt dat wij - in het verlengde van onze voornemens met betrekking tot de uitvoering van de keuringswerkzaamheden in de vleesketen - ook de uitvoering van de plantaardige keuringen en de keuringstaken die door COKZ worden uitgevoerd onder publieke verantwoordelijkheid willen brengen. De toezichthoudende werkzaamheden van het COKZ, zowel ten aanzien van de zuivel- als eiersector, zullen bij de NVWA als centrale toezichthoudende autoriteit worden ondergebracht. Dit maakt een einde aan de huidige getrapte - en daarmee complexe - inrichting van het toezicht op de zuivel- en eiersector.

Wij realiseren ons dat bovenstaande voorstellen ingrijpend zijn. De consequenties in organisatorische en financiële zin, inclusief de gevolgen voor de retributie-systematiek en te maken keuzes in fasering, willen wij de komende maanden - in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in zijn rapport *Toezicht bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de fusie* - en in samenhang met de kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's (Tweede Kamer, 2013-2014, 25 268, nr. 83) - verder in kaart brengen. De kosten die de herziening met zich mee brengt zullen, binnen de kaders van de Europese wetgeving en het rapport 'Maat houden' zoveel als mogelijk via het retributiestelsel worden doorberekend aan het bedrijfsleven. Wij zullen uw Kamer na de zomer informeren over de agenda voor het onder publieke verantwoordelijkheid brengen van keuringstaken. Deze agenda zal de verdere uitwerking van de hierboven genoemde vraagstukken bevatten, evenals het tijdspad en de financiële consequenties van de voorgenomen veranderingen.

Verscherpen controles bij import

Bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor de producten die zij op de Nederlandse/Europese markt afzetten. Ook voor bedrijven die vlees of vleesproducten (veterinaire producten) importeren geldt dat zij om de veiligheid van de producten te borgen regelmatig eigen controles dienen uit te voeren bij hun toeleveranciers en deze aanspreken bij afwijkingen. Ook kunnen zij kennisnemen van de inspectieresultaten van de autoriteiten (NVWA en de Europese inspectiedienst 'Food & Veterinary Office' (FVO)) en hiervan gebruikmaken.

De overheid controleert of producten bij import in de EU voldoen aan de daaraan gestelde Europese eisen. Bedrijven die veterinaire producten naar de EU exporteren staan op een lijst van bedrijven waarvan export van dit soort producten naar de EU is toegelaten. Of bedrijven terecht op deze lijst staan wordt bijgehouden door inspecties van de FVO bij de betreffende bedrijven in het derde land en door de importcontroles van de autoriteiten in de lidstaten.

Deze inspecties en controles kunnen nooit 100% dekkend zijn, maar zijn risico-gebaseerd ingericht.

Invoercontroles EU

Voedsel afkomstig uit landen buiten de EU komt op de Nederlandse markt via de Nederlandse grensinspectieposten of via de grensinspectieposten van andere lidstaten. De EU heeft voorschriften voor de controles bij deze grensinspectieposten (de zogenaamde Border Inspection Posts, BIPs). De controles bij de BIP zijn erop gericht om de (voedselveiligheids)risico's van geïmporteerd voedsel te minimaliseren. Bij invoer van veterinaire producten wordt altijd een documentencontrole en een overeenstemmingscontrole uitgevoerd en steekproefsgewijs op basis van een risicoanalyse een materiële controle, mogelijk aangevuld met chemisch en/of microbiologisch onderzoek. Elke lidstaat stelt jaarlijks een plan op voor het microbiologisch onderzoek dat zij zal uitvoeren op de partijen voedingsmiddelen die via hun BIP de EU inkomt. Deze plannen zijn risicogebaseerd waarbij rekening wordt gehouden met de status van het exporterende land, de bedrijven en product-pathoogeen combinaties.

Wanneer bij de onderzoeken door de lidstaten normoverschrijdingen worden gevonden, wordt dit gemeld aan het Europese Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) systeem en de autoriteit in het land van herkomst. Wanneer het een veterinair product betreft, kan zo in elke lidstaat verscherpt toezicht en onderzoek plaatsvinden op vergelijkbare importpartijen. Op dit punt werken de lidstaten dus samen om te voorkomen dat onveilig voedsel van veterinaire oorsprong op de Europese markt komt. Dit kan, bij blijvende overschrijdingen, oplopen tot verplicht onderzoek van alle importpartijen van een bepaalde product-herkomstcombinatie. Indien de situatie in korte tijd niet verbetert, wordt de export vanaf betreffend bedrijf uit het derde land naar de EU geweigerd. De Europese Commissie neemt het besluit tot deze maatregelen.

Het is van groot belang dat de controles bij invoer conform de Europese regelgeving en instructies worden uitgevoerd en vooral dat zij goed risico-gebaseerd zijn ingericht, op basis van de laatste informatie en inzichten. Verbetering is nodig op dit vlak. De volgende maatregelen worden daarom genomen:

- Importcontroles op de aanwezigheid van de STEC-bacterie zullen eenduidiger worden uitgevoerd. Dit betekent dat gericht wordt gemonitord op aanwezigheid van STEC en wordt ingegrepen bij vondsten van risicovolle STEC. Bovendien wordt door de EU een richtsnoer ontwikkeld om de monitoring van STEC in de EU te harmoniseren. Nederland levert hieraan een actieve bijdrage. Het doel is om de onderzoeken op STEC op levensmiddelen EU-breed te harmoniseren.
- De procedures voor importcontroles zijn strikt vastgelegd. Daarbij moet ondermeer een representatieve steekproef worden genomen van de ingevoerde partijen.

Naar aanleiding van de bevindingen van de OvV heeft de NVWA de uitvoeringspraktijk aangescherpt, zodat de instructies voor het nemen van een representatieve steekproef bij de importcontrole worden opgevolgd.

- Om te voorkomen dat zendingen zonder importcontrole Nederland binnenkomen voert de NVWA in samenwerking met de Douane aanvullende risicogebaseerde, administratieve controles uit op importzendingen. Deze informatie zal ook worden benut in de integrale aanpak vleesfraude.

Toezicht in lidstaten en derde landen

Het toezicht op de voedselveiligheid bij de productie van vlees dat op de Nederlandse markt wordt gebracht vanuit het buitenland ligt primair bij de autoriteiten van land van herkomst (lidstaat of derde land). De verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten en Europese Commissie houdt in dat de FVO de implementatie van Europese eisen in lidstaten en derde landen en de naleving daarvan door de nationale autoriteiten controleert. Als daartoe aanleiding bestaat, zal de FVO bij inspecties in derde landen direct ingrijpen en van de nationale autoriteiten onmiddellijke actie of sluiting van bedrijven vorderen. In een enkel geval wordt zelfs de import in de EU uit een heel derde land stopgezet. Zoals aangegeven neemt de Europese Commissie het besluit hiervoor. Bij andere tekortkomingen worden in de FVO rapporten aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. De nationale autoriteiten moeten in een plan van aanpak aangeven hoe de verbeteringen worden doorgevoerd en de FVO controleert hier weer op door zogenaamde "follow-up missies". Zoals toegezegd door de minister van VWS tijdens het mondelinge vragenuur van 25 maart jl. ontvangt uw Kamer separaat een brief over de controles van de FVO.

Alle rapporten van de FVO zijn openbaar en beschikbaar op de website http://ec.europa.eu/food/fvo/ir_search_en.cfm. De lidstaten en derde landen nemen de resultaten van deze audits zeer serieus. Het gaat immers om het waarborgen van een hoog beschermingsniveau voor de volksgezondheid en om het behoud van de mogelijkheid om naar de EU te kunnen/mogen exporteren. De Raad constateert op basis van de openbare FVO rapporten dat in andere landen (EU lidstaten en derde landen) de hygiëne tijdens de slacht nog al eens te wensen overlaat. Ik zal de Europese Commissie op de hoogte stellen van deze conclusies van de Raad en nagaan of FVO voornemens is om aanvullende acties te ondernemen om de veiligheid van (geïmporteerd) vlees te borgen.

Inzetten op modernisering van de vleeskeuring en de EU wetgeving

De vleesproductie wordt in alle schakels van de keten geheel gereguleerd door geharmoniseerde Europese wetgeving. De Algemene Levensmiddelenverordening (ALV) biedt hiervoor het kader. Dit kader wordt verder ingevuld in de hygiëneverordeningen, waaronder de verordening die de vleeskeuring regelt (Verordening 854/2003).

Zoals door de OvV aangegeven, bestaat er een spanningsveld tussen de ALV, die de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van producten bij de producent neerlegt, en de wetgeving voor de vleeskeuring, die een belangrijke rol toedicht aan de overheid met zeer gedetailleerde regels. Hierdoor krijgt de producent de kans om zich achter de overheid te verschuilen, hetgeen de eigen verantwoordelijkheid ondermijnt. Tevens is er weinig ruimte voor een toezichthoudende autoriteit om de eigen rol verder in te vullen.

Ook op andere punten is de Europese wetgeving voor de vleeskeuring verouderd en conservatief. In de vleesketen is de beheersing van microbiologische en chemische risico's tijdens de productie van grote betekenis voor de voedselveiligheid, terwijl de huidige vleeskeuring hier onvoldoende op inspeelt.

De Europese Commissie werkt al enige tijd aan modernisering van de vleeskeuring en het toezicht in het slachthuis. Nederland steunt het moderniseringstraject van de Europese Commissie en draagt hieraan bij door nieuwe keurings- en toezichtmethodieken te toetsen in pilotprojecten, waarvan de resultaten worden ingebracht in de discussies in Brussel. Zo is de keuring van varkens aangepast naar de zogenaamde zichtkeuring, op basis van een pilot die in Nederland heeft plaatsgevonden. Zichtkeuring voorkomt kruiscontaminatie van varkensskarkassen met schadelijke bacteriën zoals salmonella. Ook op het gebied van de pluimveekeuring heeft in Nederland een pilotproject plaats gevonden, waarin een nieuwe methodiek van keuring en toezicht is getoetst. De resultaten daarvan zullen door de Europese commissie worden meegenomen bij de uitwerking van een wetsvoorstel voor de modernisering van de vleeskeuring bij pluimvee. Nederland heeft ook een medewerker gedetacheerd naar de Europese Commissie om aan deze moderniseringsvoorstellen te werken.

In Nederland zelf wordt door de NVWA samen met het bedrijfsleven gewerkt aan methodieken om de hygiëne in het slachtproces beter te beheersen, en om de samenwerking tussen ketenschakels te bevorderen (in het kader van de Voedselketeninformatie).

De rode draad bij de pilotprojecten die in Nederland worden uitgevoerd ten behoeve van de modernisering van de vleeskeuring is een betere beheersing van de microbiologische en chemische risico's in de keten en een gerichtere inzet van de NVWA.

Informatievoorziening en registratie voedselinfecties

Informatievoorziening consumenten

100% veilig vlees is niet realiseerbaar, ook niet bij verbetering van de hygiëne van het slachtproces. Het is daarom altijd belangrijk dat ook consumenten op een verantwoorde en veilige manier met voedsel omgaan. Voorlichting en goede informatie zijn hierbij essentieel.

In de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer van 15 mei 2014² wordt verder toegelicht hoe de overheid de communicatie aan de consument over voedselveiligheid en de informatievoorziening via het etiket vorm geeft.

Registratie van voedselinfecties in Nederland

Het Nederlandse surveillancesysteem voor voedselinfecties en –vergiftigingen is in de eerste plaats opgezet om bij incidenten of uitbraken snel te kunnen ingrijpen. Het RIVM ontvangt voor dit systeem meldingen van ziekenhuizen, laboratoria en de GGD'en (huisartsen). Ook bij de NVWA komen meldingen van mogelijke voedselinfecties binnen. Zo mogelijk doet de NVWA ook brononderzoek om de veroorzaker van de infectie in voedsel op te sporen. In het rapport van de Onderzoeksraad over Salmonella in zalm³ concludeerde de Raad dat het surveillancesysteem van het RIVM (Centrum Infectieziektebestrijding) hierbij op de juiste wijze gefunctioneerd heeft.

Voor de overheid is het ook van belang dat de trends van de voedselinfecties bij mensen in beeld zijn. Deze trends zijn nu voor onder meer Campylobacter, Salmonella en STEC vrij betrouwbaar. Informatie over trends zijn van belang om effecten van (grote) veranderingen ten aanzien van risicofactoren voor de voedselveiligheid te volgen.

De OvV concludeert dat het systeem voor de registratie van voedselinfecties ontoereikend is. Er is onvoldoende terugkoppeling vanuit dit systeem naar de daadwerkelijke oorzaken van de voedselinfecties. Hoe meer informatie er is over de hoeveelheden voedselinfecties en de oorzaken hiervan, hoe beter afgewogen besluiten genomen kunnen worden. De OvV gaat bij haar conclusies echter voorbij aan de complexiteit van deze materie en besteedt geen aandacht aan de haalbaarheid en kosteneffectiviteit van betere informatie.

Om beter inzicht te krijgen in de werkelijke omvang van voedselinfecties zijn veel gegevens nodig. Er zijn zeer uitgebreide onderzoeksprojecten nodig om na te gaan voor welke ziekteverwekkende bacteriën er sprake is van onderrapportage. Het RIVM houdt hierin voortdurend de vinger aan de pols. Nederland heeft hierin al veel geïnvesteerd en wordt wereldwijd als één van de leidende landen gezien.

Een systeem waarbij alle ziektegevallen gemeld worden is onmogelijk. Voor vaststelling van het daadwerkelijke aantal ziektegevallen moet altijd met een extrapolatiefactor worden gerekend. Het RIVM beschikt over veel kennis om hiervan een betrouwbare inschatting te kunnen maken. Voor het signaleren van trends en oppikken van incidenten of uitbraken werkt dit systeem ons inziens zeer effectief.

² Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 26 991, nr. 416

³ Rapport Onderzoeksraad voor de veiligheid: 'Salmonella in gerookte zalm', 19 november 2013

Tot slot

Uw Kamer ontvangt voor het zomerreces de eerste halfjaarrapportage over het plan van aanpak NVWA van 19 december 2013. In het plan van aanpak NVWA is ingegaan op de onafhankelijkheid en de governance van de NVWA. Samen met bovenstaande kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid hebben wij hiermee tevens gereageerd op het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken om een reactie op het boek 'Uitgebeend, hoe veilig is ons voedsel nog?' (kenmerk 2014Z04765/2014D11105).

(w.g.)
Sharon A.M. Dijkma
Staatssecretaris van Economische Zaken

(w.g.)
Mevrouw drs. E.I. Schippers
Minister van Volksgezondheid, Welzijn
en Sport