

Integrale risicoanalyse zuivelketen



Managementreactie

De NVWA wil haar toezicht daar inzetten waar de risico's voor voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid het grootst zijn. Deze integrale risicoanalyse van de Nederlandse zuivelketen helpt om de risico's in kaart te brengen en te delen met ketenpartijen, beleid en maatschappelijke organisaties.

De analyse, die de NVWA samen met het COKZ¹ heeft uitgevoerd, laat zien dat de risicobeheersing in de industriële verwerking van melk goed is. Dit resulteert in een zeer hoog niveau van voedselveiligheid van melk en zuivelproducten. Dat is een verheugende conclusie. Het is zaak dat de partijen in de keten er voor zorgen dat dit niveau van risicobeheersing gecontinueerd blijft.

Uit de analyse blijkt echter ook dat er zorgen zijn als het gaat om rauwe melk en rauwmelkse producten. Ik nodig ketenpartijen, beleid en maatschappelijke organisaties uit om op korte termijn hierover met de NVWA in gesprek te gaan. Gesprekken die wat mij betreft in kaart moeten brengen welke acties nodig zijn om de risicobeheersing op dit punt te verbeteren.

De analyse maakt verder duidelijk dat de naleving van dierenwelzijnsregels over het algemeen van een voldoende niveau is op melkveehouderbedrijven, maar dat er zorgen zijn over de naleving van dierenwelzijnsregels bij bedrijven met een meervoudige problematiek, de zogenaamde 'aandachtsbedrijven'. Dit zijn bedrijven met ernstige of herhaalde tekortkomingen als het gaat om de naleving van de dierenwelzijnsregels. Deze bedrijven, circa 1% van de melkveehouderbedrijven, lijken ondanks het toezicht van de NVWA niet of nauwelijks te bewegen tot naleving van de dierenwelzijnsregels.

Ik vind dit een onwenselijke situatie en ik nodig ketenpartijen, beleid en maatschappelijke organisaties dan ook op om op korte termijn met voorstellen te komen om deze situatie te verbeteren. Ik vind het in deze context nodig om na te gaan wat de haalbaarheid is van het instellen van een houdverbod van dieren als sanctie-instrument voor de NVWA.

Deze eerste integrale risicoanalyse van de zuivelketen toont ook aan dat het noodzakelijk is om de informatiepositie van de NVWA op onderdelen te verbeteren. Ik vind dit een belangrijk signaal omdat een goede informatiepositie aan de basis ligt van risicogericht toezicht. De NVWA zal concreet maken op welke punten het nodig is om haar informatiepositie te verbeteren en welke stappen daarvoor moeten worden gezet.

In bovengenoemde gesprekken wil ik nagaan of aanvullende acties nodig zijn en door wie die worden ondernomen. Deze gesprekken en acties kunnen leiden tot noodzakelijke aanpassingen in de omvang en aard van het toezicht. Deze aanpassingen vormen wat mij betreft de inhoudelijke basis voor de programmering van het toezicht door de NVWA en het COKZ in de komende jaren.

Rob van Lint, inspecteur-generaal NVWA

1 Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel

Inleiding

De NVWA heeft de integrale risicoanalyse zuivelketen uitgevoerd vanuit het belang van een goede borging van de voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid in de zuivelketen. Een goede borging beschermt immers de consument en dieren en is in het belang van een goede (export) positie van de zuivelsector. De analyse geeft een beeld van de risico's die zich in deze keten (kunnen) voordoen, en is gebaseerd op een wetenschappelijke risicobeoordeling², een fraudebeeld³ en informatie uit het toezicht door de NVWA en het COKZ. Door vanuit ketenperspectief te kijken naar risico's en onze inzichten te integreren, zien we waar het in een keten goed gaat en waar het beter moet. Bovendien krijgen we inzicht in de interacties tussen de verschillende schakels in de zuivelketen en daarmee in mogelijkheden voor risicobeheersing. En, we zien waar onze informatiepositie nog verbetering behoeft.

De NVWA maakt richting 2020 een ontwikkeling door naar een kennisgedreven en risicogerichte autoriteit, die op basis van integrale risicoanalyses en een gedegen kennis- en informatiepositie gericht en effectief ingrijpt in de keten⁴. Deze integrale risicoanalyse biedt de NVWA en daarmee ook het COKZ de mogelijkheid om het toezicht af te stemmen op ontwikkelingen in de zuivelketen.

De integrale risicoanalyse zuivelketen is niet alleen relevant voor de toezichthouders, maar zeker ook voor de bedrijven in de zuivelketen. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor de risicobeheersing. De analyse is ook relevant voor beleidmakers, omdat het toezicht van de NVWA en het COKZ voortvloeit uit wettelijke kaders en normen die publieke belangen als voedselveiligheid en dierenwelzijn borgen. En voor maatschappelijke organisaties omdat deze een stem geven aan de publieke belangen, die stimulant zijn om tot verbeteringen te komen.

In hoofdstuk 1 staan de conclusies uit de integrale risicoanalyse zuivelketen en de thema's die mogelijk om (extra) inspanning vragen van beleid, bedrijfsleven en/of NVWA en COKZ. Het hoofdstuk sluit af met een grafisch beeld van de zuivelketen.

De hoofdstukken erna gaan dieper in op de verschillende onderdelen. Hoofdstuk 2 beschrijft de risico's die bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO) van de NVWA ziet als het gaat om voedselveiligheid, dierenwelzijn en diergezondheid. Deze risicobeoordeling is door BuRO opgesteld binnen de kaders van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit⁵. In hoofdstuk 3 komen de frauderisico's in het door de NVWA-IOD opgesteld fraudebeeld aan de orde. Tenslotte gaat hoofdstuk 4 in op de resultaten van het toezicht en de handhaving door de NVWA en het COKZ als het gaat om de naleving door bedrijven en de conclusies die daaraan worden verbonden.

De aspecten diervoeder, mest, dierlijke bijproducten, import en export worden incidenteel aangestipt in de onderliggende beelden maar vallen buiten de scope van deze analyse. Deze aspecten komen in andere ketenanalyses of in een volgende versie van de analyse van de zuivelketen aan de orde. Aspecten gerelateerd aan de slacht en verwerking van (vlees van) productiedieren zijn opgenomen in de eerder verschenen Risicobeoordeling roodvleesketen.

2 Risicobeoordeling zuivelketen, bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), Utrecht 2017

3 Fraudebeeld zuivelketen, NVWA-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD), Utrecht 2017

4 NVWA 2020, NVWA, Utrecht 2017

5 Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (2006, wetten.overheid.nl)



Inhoud



Integrale conclusies en thema's05

- 1.1 Conclusies 06
- 1.2 Thema's 08



Risicobeeld 12

- 2.1 Bevindingen 13
- 2.2 Aanbevelingen.....14



Fraudebeeld15

- 3.1 Fraudesignalen en -risico's.....16
- 3.2 Aandachtspunten..... 17



Toezichtbeeld..... 19

- 4.1 Toezicht en handhaving.....20
- 4.2 Naleving..... 21
- 4.3 Algemene conclusies toezichtbeeld.....22



1

Integrale conclusies en thema's

In dit hoofdstuk staan allereerst de conclusies, die zijn gebaseerd op de onderliggende analyses van BuRO, NVWA-IOD, NVWA en het COKZ. Conclusies die een integraal, samenvattend beeld geven van de risico's en de risicobeheersing in de zuivelketen, met 'de kennis van nu'.

Vervolgens worden op hoofdlijnen de thema's voor bedrijfsleven, beleid en/of het toezicht van de NVWA en het COKZ in de komende jaren benoemd.⁶

⁶ Momenteel wordt in opdracht van de NVWA en het COKZ een toekomstverkenning zuivelsector uitgevoerd, waarvan de resultaten dit najaar beschikbaar zullen komen.

1

1.1 Conclusies

Inzake de zuivelketen trekt de NVWA de volgende conclusies.

Kenmerken zuivelketen

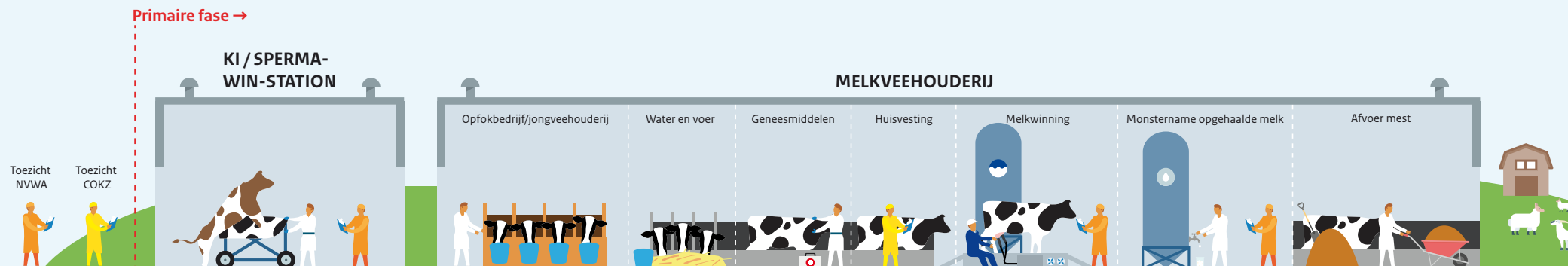
- De keten kenmerkt zich door een hoge en efficiënte productie, een hoge omloopsnelheid en een breed scala aan producten en is in sterke mate (>90%) coöperatief georganiseerd, met een hoge mate van zelfcontrole.

Risico's en beheersing daarvan

- De naleving van dierenwelzijnsregels op melkveehouderijbedrijven is van een voldoende niveau. Dit echter met de kanttekening dat niet-naleving structureel lijkt te zijn bij de zogenaamde 'aandachtsbedrijven' (circa 1% van de melkveelbedrijven). Het gaat hier om bedrijven met een meervoudige problematiek, waaronder ernstige of herhaalde tekortkomingen in de naleving van dierenwelzijnsregels. Deze bedrijven zijn niet of nauwelijks te bewegen tot structurele naleving.

- De risicobeheersing binnen de industriële verwerking van melk (inclusief pasteurisatie of sterilisatie) is goed. Momenteel wordt in Nederland 96% van de melk van koeien, schapen en geiten industrieel verwerkt waarbij pasteurisatie of een vergelijkbare behandeling wordt gebruikt om pathogene micro-organismen af te doden. Dit resulteert in een zeer hoog niveau van voedselveiligheid van melk en zuivelproducten zoals kaas, boter, yoghurt en kwark.
- Chemische en fysische gevaren voor de voedselveiligheid zijn verwaarloosbaar.
- De borging van de risico's in de rauwe melkstroom (4% van de in Nederland geproduceerde melk) kent zorgpunten. Zo vormen pathogene micro-organismen in rauwe melk een gevaar voor de volksgezondheid in Nederland. Het gaat daarbij voornamelijk om *Staphylococcus aureus*, *Bacillus cereus*, *Campylobacter*, *Escherichia coli* (STEC), *Listeria monocytogenes* en *Salmonella*. Zij komen alle voor op het primaire bedrijf waar ze in de melk belanden. Met name de zelfzuivelende boeren en zelftaps die veel van dit soort producten verkopen springen hierbij in het oog.

Zuivelketen

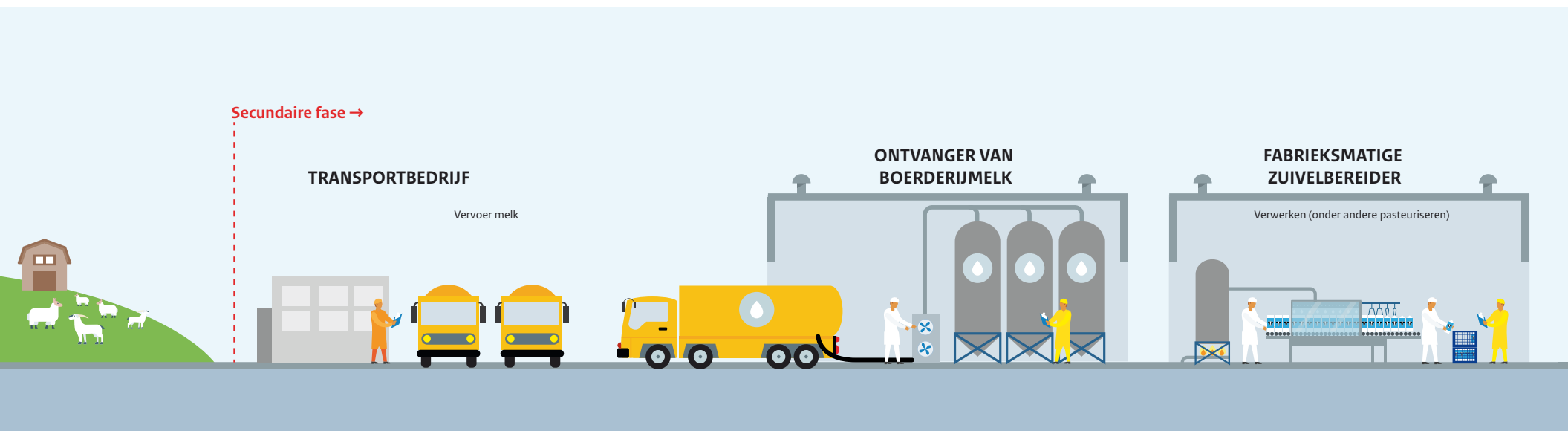


1

- Het gaat hierbij ook om melk en rauwmelkse producten van andere diersoorten dan koeien zoals schapen en geiten.
- Melk en zuivelproducten kunnen tijdens de verwerking, het bewaren of de consumptie nabesmet worden door micro-organismen zoals *Listeria monocytogenes* en *Cronobacter spp.*
- Door de etikettenfraude met babymelkpoeder in 2015 (zie hoofdstuk 3.1) hebben baby's met een koemelkallergie grote gezondheidsrisico's gelopen. Dit is de reden geweest voor de NVWA-IOD om daarna illegale praktijken met babymelkpoeder extra in de gaten te houden; het aantal diefstallen van babymelkpoeder is afgelopen twee jaar gedaald door maatregelen van de sector zelf. Omdat babymelkpoeder weer voldoende verkrijgbaar is via het legale circuit, wordt het frauderisico met babymelkpoeder op dit moment laag ingeschat.

Kennis- en informatiepositie NVWA

- De komende jaren speelt voor de NVWA de vraag over welke informatie zij moet kunnen beschikken om risicogericht en effectief toezicht te houden op de zuivelketen. In het toezichtbeeld wordt ruim aandacht besteed aan deze vraag. Een constatering is dat de NVWA onvoldoende informatie heeft over de risicobeheersing bij jongvee- en opfokbedrijven (dierenwelzijn) en risicobeheersing in de handelsfase van de zuivelketen.
- Het aantal fraudeonderzoeken en -signalen in de zuivelsector in de afgelopen jaren is beperkt. Dit is opvallend omdat de zuivelindustrie wat betreft omzet één van de grootste sectoren in de Nederlandse voedselmiddelenindustrie is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat fraude in deze sector (relatief) weinig voorkomt. Hierbij past echter een kanttekening. Fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen zijn in de afgelopen jaren geen speerpunt geweest voor de NVWA-IOD waardoor het ook zo kan zijn dat er onvoldoende zicht op is.



1

Deze conclusies laten zien dat de risicobeheersing in de industriële verwerking van melk goed is. Het gaat hier om 96% van de in Nederland geproduceerde melk en melkproducten van koeien, schapen en geiten. Daarnaast is de naleving van welzijnsmaatregelen op melkveehouderbedrijven van voldoende niveau, dit met uitzondering van de zogenaamde 'aandachtsbedrijven'.

Anderzijds levert de integrale risicoanalyse het inzicht op dat er aan de consumptie van rauwe melk en rauwmelkse producten (4% van de productie in Nederland) risico's voor de volksgezondheid verbonden zijn. Verder blijkt dat de NVWA en het COKZ in een aantal situaties over weinig toezicht-informatie beschikt. De NVWA-IOD heeft weinig fraudesignalen ontvangen en geen aanleiding gezien onderzoek te doen binnen deze sector.

1.2 Thema's

Allereerst is het zaak dat bedrijven er voor zorgen dat het goede niveau van risicobeheersing in de industriële verwerking van melk wordt gecontinueerd en dat de naleving van welzijnsmaatregelen op melkveehouderijbedrijven op niveau blijft. Daarnaast levert de analyse een aantal thema's op die om extra inspanning vragen. Het gaat daarbij enerzijds om thema's in relatie tot beheersing van risico's in specifieke producten of gericht op bepaalde groepen. Anderzijds gaat het om thema's in relatie tot de informatiepositie van de NVWA en het COKZ. Niet alle thema's die hier worden genoemd zijn nieuw voor de NVWA of het COKZ en een aantal zijn al onderwerp van gesprek met de sector.



1

De thema's zijn:

*Risico's en de beheersing daarvan***1. Rauwe melk en rauwmelkse producten**

Rauwe melk kan op het primaire bedrijf besmet raken met pathogene micro-organismen. Ook al is de omvang van de productie van rauwe melk percentageel beperkt (4% van het totaal aan in Nederland geproduceerde melk), het gaat nog steeds om grote volumina en elke Nederlandse consument kan worden blootgesteld aan risico's van rauwe melk. Zaak is om de risico's goed in beeld te krijgen om vervolgens te bepalen of en welke (aanvullende) maatregelen nodig zijn - en door wie - om deze risico's afdoende te beheersen. Daarbij kan het gaan om (aanscherpen van) product- en productie-eisen, het overwegen van een meldingsplicht voor melkveehouderijen die rauwe melk verkopen en risicogericht toezicht op verkoop van rauwe melk, bijvoorbeeld op 'zelftaps' bij niet-zelfzuivelaars, inclusief de ontwikkeling van bijbehorende toezichtsmethoden.

Aandachtspunt voor beleid is dat in de huidige wetgeving geen normen opgenomen zijn voor rauwe melk voor diersoorten anders dan runderen. Dit betekent dat de NVWA en het COKZ hier op dit moment niet handhavend kunnen optreden.

2. 'Aandachtsbedrijven' en naleving dierenwelzijnsregels

Voor deze categorie van bedrijven speelt de vraag of de huidige toezichtsaanpak en onderliggend sanctie-instrumentarium van de NVWA wel effectief genoeg is. In deze context is het nodig na te gaan wat de wenselijkheid en haalbaarheid is van het instellen van houdverboden van dieren als sanctie-instrument voor de NVWA.

3. Zelfzuivelaars

De NVWA heeft recent de boerderijzuivelaars in beeld gebracht inclusief een eerste risicoanalyse. De beschikbaar gekomen informatie is het vertrekpunt voor het formuleren van een handhavingsaanpak voor deze specifieke 'doelgroep'.

4. Vermindering van toezicht waar naleving op orde is

De integrale risicoanalyse zuivelketen laat zien dat de naleving in een groot deel van de zuivelketen op orde is. Vraag is vervolgens of het toezicht daar verminderd kan worden in aard en/of omvang, zowel door de NVWA zelf, als door het COKZ.

5. Risicogericht toezicht door COKZ (meer risicogericht in de secundaire fase)

De NVWA en COKZ werken aan het vormgeven en invullen van risicogericht toezicht door het COKZ in de secundaire fase van de zuivelketen.

Tertiaire fase →

GROOTHANDEL,
DETAILHANDEL, HORECA

CONSUMENT



6. Informatiepositie toezicht NVWA en COKZ

- **Bundeling van data**
Bij de ketenpartijen en bij de NVWA en het COKZ zijn veel data beschikbaar over de beheersing van risico's voor de voedselveiligheid en het dierenwelzijn. Bundeling en integratie van deze private en publieke data kan leiden tot een beter inzicht en daarmee de beweging naar een meer risicogericht toezicht in de zuivelketen ondersteunen. Een onderzoek naar de mogelijkheden tot bundeling en integratie is belangrijk om tot versterking van de informatiepositie te komen.
- **Dierenwelzijnstoezicht in de primaire fase (jongvee-/opfokbedrijven)**
Het aantal jongvee- en opfokbedrijven neemt in aantal toe door het benutten van leegstaande stallen. Het betreft met name jonge dieren bedoeld voor export. Het is belangrijk dat de NVWA nagaat hoe het op deze bedrijven staat met de beheersing van de dierenwelzijnsrisico's en in welke mate toezicht nodig is.
- **Toezicht in de handelsfase**
De NVWA heeft op dit moment geen inzicht in handelsstromen, spelers en motieven van naleving van de wet- en regelgeving in de handelsfase van de zuivelketen. Het is belangrijk dat de NVWA haar informatiepositie hier op orde brengt om vervolgens te kunnen bepalen welk toezicht nodig is.

7. Informatiepositie NVWA inzake fraude

In de casus van de fraude met babymelkpoeder speelde een drukkerij een cruciale rol door het drukken van de etiketten van de babymelkpoeder. Faciliteerders zoals deze drukkerij vormen de schakel tussen illegale en legale praktijken en stellen fraudeurs in staat illegale activiteiten te ondernemen. In de toekomst zal meer geïnvesteerd worden in het analyseren, in kaart brengen en aanpakken van dergelijke faciliteerders.

De NVWA wil deze integrale risicoanalyse benutten om deze thema's te bespreken met de ketenpartijen, beleid en maatschappelijke belangenorganisaties om te bepalen of en welke aanvullende acties nodig zijn, en door wie. Op basis hiervan maakt de NVWA gerichte inhoudelijke keuzes voor haar toezicht en dat van het COKZ en vertaalt deze in meerjarenprogramma's.

Feiten en cijfers zuivelsector

aantal dieren (bron CBS)	2014	2015		2016	
Melkvee					
Jong melkvee <1 jaar, vrouwelijk	601.923	598.797	-1%	621.393	4%
Jong melkvee <1 jaar, mannelijk	46.294	41.156	-11%	43.175	5%
Jong melkvee 1-2 jaar, vrouwelijk	544.545	581.774	7%	553.829	-5%
Jong melkvee 1-2 jaar, mannelijk	14.441	12.688	-12%	11.878	-6%
Jong melkvee >= 2 jaar, vrouwelijk	98.504	102.454	4%	86.250	-16%
Melk- en kalfkoeien (>= 2 jaar)	1.572.287	1.621.767	3%	1.744.827	8%
	2.877.994	2.958.636	3%	3.061.352	3%
aantal bedrijven (bron MANCP en BuRO)					
Landbouwbedrijven zuivelsector					
Melkveehouderijbedrijven	18.665	18.400	-1%	17.900	-3%
Geitenmelkveehouderijbedrijven	495	495	0%	487	-2%
Schapenmelkveehouderijbedrijven	40	40	0%	40	0%
Paardenmelkveehouderijbedrijven	25	25	0%	25	0%
Kamelenmelkveehouderijbedrijven	1	1	0%	1	0%
	19.226	18.961	-1%	18.453	-3%
Levensmiddelenfabrikanten, importeurs, handels- en opslagbedrijven zuivelsector					
Ontvangers van boerderijmelk		35		35	0%
Fabrieksmatige zuivelbereiders	173	172	-1%	177	3%
Opvolgende bereiders	116	105	-9%	107	2%
Opslaglocaties	30	30	0%	29	-3%
Kleinschalige zuivelbereiders en boerderijzuivelbereiders, inclusief huisverkoop zuivel	441	447	1%	455	2%
Bereiders van bijzondere voeding	9	9	0%	11	22%
	769	798	4%	814	2%
Productie (x mln kg)(bron CBS)					
Melkaanvoer zuivelfabrikanten	12.473	13.330	7%	14.324	7%
Zuivelproductie					
Boter	141	148	5%	153	3%
Gecondenseerde melk	382	408	7%	381	-7%
Kaas	772	845	9%	889	5%
Melkpoeder	205	204	0%	235	15%

2

Risicobeeld

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen en conclusies uit de Risicobeoordeling zuivelketen⁷, inclusief de aanbevelingen van BuRO aan toezicht en beleid. De volledige versie van de risicobeoordeling is beschikbaar via de website van de NVWA www.nvwa.nl.

⁷ Risicobeoordeling zuivelketen, bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), Utrecht 2017.



2

2.1 Bevindingen

Voedselveiligheid

1. Momenteel wordt in Nederland 96 % van de melk van koeien, schapen en geiten industrieel verwerkt waarbij pasteurisatie of sterilisatie wordt gebruikt om pathogene micro-organismen af te doden. Dit resulteert voor consumenten in een zeer hoog niveau van voedselveiligheid van melk en zuivelproducten zoals kaas, boter, yoghurt en kwark. Chemische en fysische gevaren voor de voedselveiligheid zijn hierbij verwaarloosbaar.
2. In rauwe melk en rauwmelkse producten van met name zelfzuivelende boeren waarbij geen pasteurisatie of andere hittebehandeling wordt gebruikt, kunnen pathogene micro-organismen zitten die de volksgezondheid bedreigen. Bij de consumptie van deze rauwe melk(producten) is de kans op voedselinfecties honderden malen hoger dan bij de consumptie van gepasteuriseerde melk(producten).
3. De pathogene micro-organismen in rauwe melk die een gevaar voor de volksgezondheid in Nederland vormen, zijn voornamelijk *Staphylococcus aureus*, *Bacillus cereus*, *Campylobacter*, *Escherichia coli* (STEC), *Listeria monocytogenes* en *Salmonella*. Zij komen alle voor op het primaire bedrijf waar ze in de melk belanden.
4. Net als alle andere levensmiddelen kunnen melk en zuivelproducten tijdens de verwerking, het bewaren of de consumptie nabesmet worden door micro-organismen zoals *Listeria monocytogenes* en *Cronobacter spp.* Door het adequaat toepassen van de op HACCP⁸-gebaseerde procedures, kunnen deze nabesmettingsrisico's bij bedrijven worden beheerst.
5. Belangrijkste risico's voor alle typen kaas zijn *Listeria monocytogenes* en enterotoxines die gevormd worden door *Staphylococcus aureus*. Deze laatste kan uitgroeien tijdens de bereiding van de kaas bij productietemperaturen. Verse en zachte kazen hebben een extra risico voor *Listeria monocytogenes* vanwege de mogelijkheid tot uitgroei van dit pathogeen bij koelkast-temperaturen.
6. Schattingen van de precieze omvang van voedselveiligheidsrisico's van rauwe melk(producten) zouden beter te maken zijn als gegevens over ziektelast bij de mens en over de aanwezigheid van pathogenen in (rauwe) melkproducten goed op elkaar zouden aansluiten. Momenteel zijn er onvoldoende data van de aanwezigheid van ziekteverwekkende micro-organismen in Nederlandse rauwe melk; ondanks dat bekend is dat juist rauwe melk en producten daarvan de voedselveiligheid bedreigen. Systematische monitoringsdata en (microbiologische) veiligheidscontrole van rauwe melk, rauwmelkse producten en gegevens over de hygiënecontrole van producenten hiervan, zijn onvoldoende beschikbaar bij COKZ en NVWA.
7. Er is onvoldoende informatie over de prevalentie van de microbiologische en chemische gevaren in zuivel van geiten- en schapenmelk.
8. Lokale productieomstandigheden en -praktijken en de gezondheidsstatus van productiedieren kunnen bepalend zijn voor bijvoorbeeld verhoogde concentraties milieucontaminanten, mycotoxines en residuen van diergeneesmiddelen.
9. Zuivelgerelateerde ernstige gevaren kunnen zich vooral manifesteren bij personen met een allergie of overgevoeligheid voor zuivel of zuivelbestanddelen.
10. Voedselinfecties treden vooral op bij ouderen en personen met een aangetast immuunsysteem. Daarnaast lopen zuigelingen, vooral prematuren, een verhoogde kans op ernstige effecten vanwege *Cronobacter spp.* en *Salmonella* in zuigelingenvoeding.

8 Hazard Analysis Critical Control Points (HACCP).



Dierenwelzijn

11. Bij melkkoeien, -schapen en -geiten kunnen diergezondheids- en gedragsproblemen ontstaan als gevolg van slechte of verkeerde voeding, huisvesting of de bedrijfsvoering en contaminanten of micro-organismen vanuit het milieu.
12. Microbiologische voedselveiligheidsrisico's hangen samen met de risico's voor dierenwelzijn, voortkomend uit i) gebrekkige hygiëne tijdens het melken, ii) omgevingsfactoren zoals huisvesting, mest, diervoeders, bodem en water en iii) (dier)gerelateerde factoren als diergezondheid en groepsgrootte en/of samenstelling.
Intensieve houderij en huisvesting kunnen oorzaken zijn van hygiëneproblemen met mest of contaminatie tijdens of na het melken.
13. Ingrepen, huisvestingsfactoren en onvoldoende management kunnen oorzaak zijn van pijn of ongerief bij productiedieren zoals pijn en napijn bij het onthoornen, klauwontstekingen, uierontsteking en stofwisselingsziekten.

2.2 Aanbevelingen

1. Stel strengere hygiëne-eisen aan producten van rauwe melk. Stel ook strengere eisen aan de boeren die rauwe melk aanbieden voor directe consumptie of deze gebruiken voor de verwerking tot rauwmelkse producten. Deze eisen moeten aanmerkelijk strenger zijn dan de eisen die worden gesteld aan de bedrijven die melk produceren die later gepasteuriseerd wordt. Hierbij gaat het niet alleen om producteisen maar ook om eisen aan bedrijven over de leefomstandigheden die het dierenwelzijn bepalen zoals huisvesting en hygiëne.
2. Richt het toezicht op de veiligheid van (rauwe) melk van zelfzuivelende boeren risicogericht in. Evalueer daarvoor kritisch of het vigerende toezichtssysteem in de zuivel wel geschikt is voor zelfzuivelaars en in het bijzonder voor de rauwe melk en de rauwmelkse producten die zij leveren.

Hou daarbij rekening met de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport 'Risico's in de vleesketen'. Draag daarbij zorg dat de herleidbaarheid van producten verbetert en de prestaties van individuele bedrijven op het gebied van voedselveiligheid voor de consument inzichtelijker worden'.

3. Houd in het toezicht rekening met de verschillen in risico's tussen koemelk en geiten- en schapenmelk. Intensiveer de microbiologische en chemische controles van geiten- en schapenmelk.
4. Stimuleer (onder meer in samenwerking met het Voedingscentrum) de voorlichting over de gezondheidsrisico's van rauwe melk en rauwmelkse producten, met name gericht op kwetsbare groepen, en betrek hierbij de productiesector en consumentenvertegenwoordigers.
5. Richt het toezichtssysteem beter in voor de detectie van en het omgaan met nieuwe en onverwachte besmettingen van melk met micro-organismen of chemische stoffen. Immers, de omloopsnelheid van melk tussen productie en consumptie is zeer hoog waardoor besmetting op korte termijn kan resulteren in blootstelling eraan van een groot aantal mensen.
6. Verzamel data van alle delen van de zuivelketen (primaair bedrijf, melkfabriek, COKZ, NVWA) en wissel deze uit om zo continu een actueel beeld van de naleving en borging van de voedselveiligheid en het dierenwelzijn te verkrijgen, en ervoor te zorgen dat deze data nationaal en internationaal gebruikt kunnen worden in risicobeoordelingen en -analyses. Zorg er daarbij voor dat gegevens over zuivelproducten in elk geval te koppelen zijn met data over het gebruik van diervoeders en diergeneesmiddelen op boerderijniveau.
7. Faciliteer de systematische uitwisseling van data uit de zuivelketen over de voedselveiligheid en het dierenwelzijn op bedrijfsniveau zodat bedrijven in de keten elkaar aanspreken op risicovol gedrag zoals de Onderzoeksraad voor Veiligheid adviseert in haar rapport 'Risico's in de vleesketen'.

3

Fraudebeeld

In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen, conclusies en aandachtspunten uit het Fraudebeeld zuivelketen⁹. Het fraudebeeld is gebaseerd op bestaande NVWA-IOD-analyses (tactisch en strategisch), uitgevoerde opsporingsonderzoeken en actuele informatie (signalen). Het zicht van de NVWA-IOD op fraude in de zuivelketen is beperkt. De NVWA-IOD heeft zich in de afgelopen jaren niet in het bijzonder gericht op fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen. Toch levert de informatie die wel bekend is verschillende inzichten en aandachtspunten op.

⁹ Fraudebeeld zuivelketen, NVWA-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD), Utrecht 2017

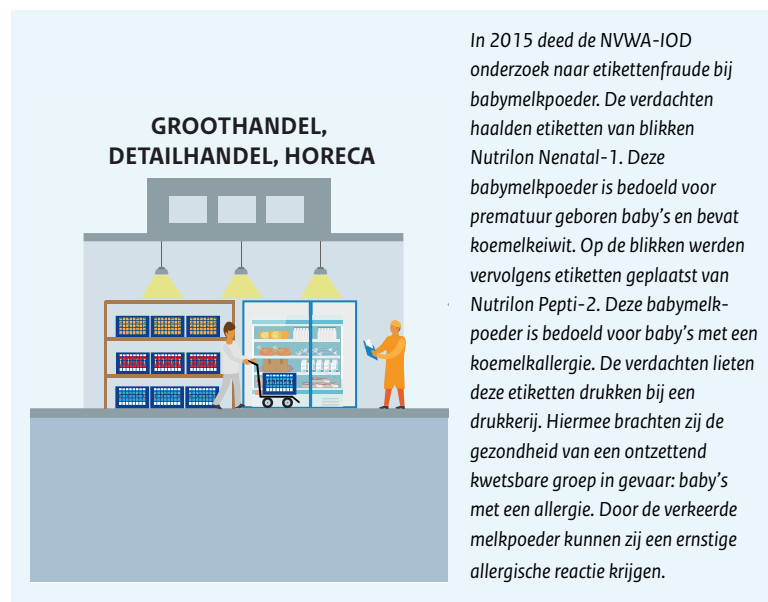


3

3.1 Fraudesignalen en -risico's

Het aantal fraudeonderzoeken (1) en -signalen (6) in de periode 2012- 2017 is beperkt. Dit is opvallend omdat de zuivelindustrie wat omzet betreft één van de grootste sectoren in de Nederlandse voedselmiddelenindustrie is⁵.

Melk- en melkproducten zijn volgens het WUR-RIKILT mondiaal gezien een van de meest kwetsbare producten voor voedsel fraude. Het is één van de productgroepen die mondiaal de meeste fraudevermeldingen heeft (periode 2008-2013). Deze fraudemeldingen gingen overigens vooral over het bijmengen van goedkope grondstoffen en stikstofverhogende middelen (39%). Daarnaast is er frequent fraude gerapporteerd met de diersoort waarvan de melk afkomstig zou zijn (33%). Specifieke soorten melk worden



hierbij gedeeltelijk of geheel vervangen door melk of melkcomponenten van andere diersoorten. De NVWA-IOD heeft geen aanwijzingen dat deze fraudevormen ook in Nederland voorkomen. Het bijmengen van melanine gebeurt naar verwachting vooral in China, daarom is de Chinese vraag naar Nederlandse (baby)melk zo groot.

Een mogelijke verklaring voor het lage aantal signalen en onderzoeken kan zijn dat fraude in deze keten (relatief) weinig voorkomt. Echter, omdat de NVWA-IOD zich de afgelopen jaren niet in het bijzonder heeft gericht op fraude en illegale activiteiten in de zuivelketen, kan het ook zo zijn dat er maar beperkt zicht op is. Al met al kunnen we aan de hand van de aantallen onderzoeken en -signalen geen kwantitatieve uitspraken doen over de omvang van fraude in de zuivelketen. De NVWA-IOD heeft in de periode 2012-2016 1 onderzoek gedaan binnen het domein zuivel. Dit betrof een onderzoek naar het omkatten van babymelkpoeder in 2015.

Na afronding van het opsporingsonderzoek heeft de NVWA-IOD de fraude en illegale praktijken met babymelkpoeder steeds scherp in de gaten gehouden. In februari 2017 zijn de bevindingen verwerkt in een strategische analyse. Uit deze analyse blijkt dat het aantal diefstallen van babymelkpoeder is gedaald door maatregelen van de sector zelf. Omdat babymelkpoeder weer voldoende verkrijgbaar is via het legale circuit, schat de NVWA-IOD het frauderisico op dit moment laag in. Dit wil niet zeggen dat babymelkpoeder niet meer interessant is voor criminelen. De A-merken zijn namelijk relatief duur en vrij eenvoudig te stelen. Het product blijft een interessante buit voor reizende criminele bendes. De aanpak hiervan is in eerste instantie een taak van de nationale politie. Wel ontving de NVWA-IOD recent weer een signaal over een partij vervalste peuter melk bedoeld voor export naar China.

3

In de periode 2012-2017 was er sprake van de volgende concrete fraudesignalen:

- partij vervalste peutermelk bedoeld voor de export naar China (2017);
- fraude met identificatie en registratie (I&R) bij runderen (2017);
- ongeoorloofd gebruik van antibiotica (mogelijk ook relatie melkveehouderij) (2016);
- niet vermelden/ registreren van diergeneesmiddelen ten behoeve van lage dier-dag-dosering en hogere melkprijs (2015);
- vervalsen kwaliteits- en veterinaire certificaten bij export zuivel (2015);
- fraude met biologische kazen (2014);
- fraude met kiemgetal in geitenmelk (2012).

Als er sprake is van fraude in de zuivelsector, kleven daar verschillende risico's aan. Deze risico's variëren van gevaren voor de volksgezondheid tot het ondermijnen van het consumentenvertrouwen en het schaden van de handelspositie van Nederland.

De NVWA-IOD onderkent tegen deze achtergrond de volgende risico's op fraude:

- vervuild veevoer en diergeneesmiddelen;
- mestfraude;
- omkatten van gangbaar product naar biologisch product;
- fraude met babymelkpoeder.

3.2 Aandachtspunten

1. Er staat een aantal ontwikkelingen op stapel – denk aan fosfaatreductie en het aflopen van de derogatie – die de verleiding om te frauderen met mest aanwakkeren. Dat kan zijn weerslag hebben op de melkveesector. Het is daarom belangrijk bij de ontwikkeling van mestbeleid rekening te houden met de handhaafbaarheid van het beleid en voorkom te complexe regelgeving.
2. **Focus op fraude met diervoeder**
In het geval van fraude met diervoeder ziet de NVWA-IOD in de zuivelketen vooral indirecte risico's. Bij de NVWA-IOD komen signalen binnen van vervuilde diervoeder(stoffen). Wanneer het melkvee dit diervoeder eet, bestaat het risico dat deze stoffen uiteindelijk in de melk terecht komen. Dit is een risico voor de volksgezondheid.
3. **Blijven volgen van ontwikkelingen inzake voedsel fraude in de zuivelsector**
Het aantal fraudeonderzoeken en -signalen in de zuivelketen is beperkt. Echter, het Rikilt oordeelt dat zuivel één van de meest kwetsbare productgroepen is voor voedsel fraude. Bovendien is de zuivelbranche een belangrijke sector voor de Nederlandse economie. Daarom is het van belang de ontwikkelingen wat betreft fraude in de zuivelketen te blijven volgen.

3

4. Aanpakken faciliteerders

Faciliteerders, ook wel dienstverleners of adviseurs genoemd, spelen in veel vormen van financieel-economische criminaliteit een belangrijke rol. Zij vormen de schakel tussen de illegale en legale praktijken en stellen fraudeurs in staat illegale activiteiten te ondernemen. Voorbeelden hiervan zijn fraude met mest en babymelkpoeder. In de toekomst zal de NVWA-IOD meer tijd investeren in het analyseren, in kaart brengen en aanpakken van dergelijke faciliteerders. Dit hoeft niet alleen strafrechtelijk, ook andere interventies zoals communicatie en voorlichting kunnen effectief zijn.

5. (Online) monitoren van producten die een gevaar kunnen vormen voor de voedselveiligheid

In het onderzoek naar fraude met babymelkpoeder verkochten de verdachten de blikken met vervalste etiketten via internet. Het is onduidelijk of deze misstand een incident is of dat het veel vaker voorkomt, al zijn hier geen signalen voor. Door het internet intensiever te monitoren, komt er meer zicht op de zwarte markt van babymelkpoeder en andere (vervalste) producten die een gevaar kunnen vormen voor de voedselveiligheid en de volksgezondheid. De NVWA-IOD wil hierbij aansluiten op lopende initiatieven zoals Internet, Intelligence Coördinatie, Expertise (IICE) van de NVWA-IOD en het Verbeterplan NVWA.



4

Toezichtbeeld

De zuivelketen (melkveehouderij) is, inclusief de verwerkende industrie, een keten die er economisch toe doet. Van oudsher hebben Nederlandse zuivelproducten in de hele wereld een goede naam en de export neemt een belangrijke plaats in. De keten kenmerkt zich door een hoge en efficiënte productie, een hoge omloopsnelheid en een breed 'productenpalet'. De keten is in sterke mate (>90%) coöperatief georganiseerd, met een hoge mate van zelfcontrole. De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving wat betreft voedselveiligheid, diergezondheid en dierenwelzijn in deze keten. De NVWA oefent dit toezicht zoveel mogelijk risicogericht uit binnen de ruimte die de Europese wet- en regelgeving biedt.



4

Het toezicht voor wat betreft het hygiënepakket wordt in de primaire en in de secundaire fase uitgevoerd door het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), onder regie van de NVWA. Het COKZ houdt daarbij toezicht op het voldoen aan de hygiëne-verordeningen (denk aan inrichting en onderhoud bedrijfsruimte en apparatuur, ongediertebestrijding, de koelketen en transport, inclusief voedselveiligheid). Daarnaast houdt het COKZ in de zuivelsector toezicht op onderdelen van de Wet dieren. Dit COKZ toezicht op de Wet dieren valt buiten de scope van deze risicoanalyse. Het toezicht in de tertiaire fase (handelsfase) is de verantwoordelijkheid van de NVWA.

Voor het opstellen van dit toezichtbeeld zijn de kwantitatieve toezichtdata aangevuld met kwalitatieve informatie. Kwantitatieve data zijn registraties van bevindingen, nalevingsanalyses en boetebesluiten¹⁰. Het toezichtbeeld is gecompleteerd met kwalitatieve inzichten en ervaringen van NVWA-inspecteurs.

¹⁰ Een deel van deze informatie is openbaar en gepubliceerd op de website van de NVWA. In het kader van openbaarmaking publiceert de NVWA de komende jaren van ieder domein de toezichtinformatie.

4.1 Toezicht en handhaving

Het toezicht in de zuivelketen concentreert zich op melkveebedrijven (ruim 900 inspecties in 2016) en de melk- en zuivelverwerkingsbedrijven (ruim 900 inspecties en 6000 monsteranalyses in 2016).

Op een aantal schakels en activiteiten in de zuivelketen wordt geen of geen gericht toezicht uitgevoerd:

- opfok- en jongveebedrijven;
- specifieke transportbewegingen voor vervoer van dieren naar andere ketenschakels dan verzamelcentra en/of slacht;
- rauwe melk en de verkoop daarvan bij/door melkveehouders niet zijnde zelfzuivelaars (onder andere via 'zelftaps');
- nevenactiviteiten van zelfzuivelaars buiten productie en eigen winkel om (bijvoorbeeld workshops kaasbereiding of kinderfeestjes op de boerderij);
- zuivelproducten in de handelsfase (tertiaire fase).

Andere aandachtspunten in het toezicht zijn:

- beperkt zicht op beschikbare (toezicht)data in de markt om die optimaal te benutten;
- beperkt zicht op problematiek van kalversterfte en restkalveren;
- beperkt zicht op de problematiek van het niet-melken van lacterende dieren 'buiten' het melkveebedrijf;
- beperkt zicht op probleem van verwaarloosde dieren die zich buiten de bekende aandachtbedrijven bevinden;
- beperkt zicht op de naleving en juistheid identificatie en registratie (I&R) van geboortemeldingen bij kalveren;
- beperkt zicht op prevalentie van specifieke risico's om risicogerichter zuivelproducten te kunnen bemonsteren op microbiologische criteria door COKZ;
- beperkte toezichtinformatie over melkproducerende diersoorten anders dan rundvee.

4

Handhaving

Voor de handhaving is het Algemeen Interventiebeleid van de NVWA leidend¹¹. Het uniform en strikt toepassen van dit kader zal leiden tot een stringenter aanpak van de zogenaamde 'aandachtsbedrijven'. Dit zijn bedrijven met ernstige tekortkomingen (of herhaalde en/of veel tekortkomingen, of het niet overeenkomstig de afspraken met de NVWA opheffen van tekortkomingen) als het gaat om de naleving van de dierenwelzijnsregels. Het betreft hier bedrijven die niet of nauwelijks te bewegen zijn tot een structurele naleving van de welzijnsregels. Dit roept de vraag op of de huidige toezichts-aanpak en onderliggend sanctie-instrumentarium van de NVWA wel effectief zijn en wat nodig is om de naleving wel structureel op orde te krijgen. In deze context is het nodig na te gaan wat de wenselijkheid en haalbaarheid is van het instellen van houdverboden als sanctie-instrument voor de NVWA.

4.2 Naleving

De naleving van dierenwelzijnsregels is op melkveebedrijven rond de 90%, voor de wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid is de naleving boven de 90%. Ondanks toepassing van private kwaliteitssystemen in de melkveehouderij constateren NVWA en COKZ bij officiële controles van melkveehouderijen op met name de volgende punten niet-naleving van de wet.

- a. Specifiek bij snelgroeiende melkveebedrijven: te weinig voerplaatsen (waarbij wel voldoende voer wordt aangeboden) en ligboxen;
- b. Bij de zogenaamde aandachtsbedrijven wordt een breed spectrum van niet-nalevingen geconstateerd op het gebied van dierenwelzijnsregels. Het gaat hierbij om circa 1% van de melkveebedrijven. Het verloop binnen deze groep bedrijven is gering. Toezicht en handhaving op deze bedrijven legt een belangrijk beslag op de capaciteit van de NVWA.

11 Algemeen Interventiebeleid NVWA, Staatscourant 7 juli 2016. Dit Algemeen Interventiebeleid is vanaf 2017 ook het handhavingskader voor het COKZ.

Naast bovenstaande punten maakt de NVWA zich zorgen over kalversterfte¹². Hier bestaat geen wettelijk norm voor, waardoor de NVWA hierop niet kan handhaven en dit geen onderdeel uitmaakt van het nalevingspercentage.

Bij de melk- en zuivelverwerkingsbedrijven wordt door het COKZ toezicht gehouden. Nalevings-percentages variëren tussen 70% en 90%. Specifieke tekortkomingen bij niet-naleving zijn vooral:

- a. Melding van en opvolging bij MRL overschrijdingen bij ontvangers van boerderijmelk, tracersing en acceptatie van grondstoffen voor productieproces, opvolging bouwkundige eisen en hygiëne eisen aan apparatuur, verificatie microbiologische criteria, onvoldoende aantoonbaar vermijden van kruisbesmetting, verificatie HACCP.
- b. Microbiologisch worden binnen de invulling van het huidige toezichtsregime weinig tekortkomingen geconstateerd. Onderzoek op microbiologische criteria in zuivel(producten) vindt voor een deel plaats op basis van risicoanalyse.

Door het onderzoek meer risicogericht in te richten, op basis van beschikbare gegevens vanuit het toezicht en de literatuur, zal een betere dekking van de microbiële risico's van de specifieke risicogroepen (waaronder rauwmelkse producten) binnen de zuivelketen ontstaan. Nadere afstemming hierover vindt plaats in het beleidsoverleg van de NVWA met het COKZ.

12 Naar aanleiding van de geconstateerde sterftepercentages in 2016 is de NVWA het project sterfte op melkveebedrijf gestart, om te onderzoeken welke oorzaken aan kalversterfte ten grondslag liggen. De sector heeft aan de NVWA laten weten ook zelf middels de kwaliteitsregeling Vitaalkalf hiernaar te kijken.

4

4.3 Algemene conclusies toezichtbeeld

Op basis van ervaringen van de NVWA kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De naleving van dierenwelzijnsregels op melkveehouderijbedrijven is over het algemeen op niveau met uitzondering van de ‘aandachtsbedrijven’.
- Er is geen gericht toezicht bij jongvee/opfokbedrijven en daarmee geen beeld van de naleving van dierenwelzijnsregels in deze schakel van de keten.
- De risicobeheersing binnen de industriële verwerking van melk (inclusief pasteurisatie of sterilisatie) is goed. De borging van de risico’s in de overige (rauwe) melkstroom kent zorgpunten en is onvoldoende in beeld op het gebied van de verkoop van rauwe melk bij de niet-zelfzuivelaars.
- Microbiologisch worden binnen de invulling van het huidige toezichtsregime weinig tekortkomingen geconstateerd. Onderzoek op microbiologische criteria in zuivel(producten) vindt voor een deel plaats op basis van risicoanalyse.

Door het onderzoek meer risicogericht in te richten, op basis van beschikbare gegevens vanuit het toezicht en de literatuur, zal een betere dekking van de microbiële risico’s van de specifieke risicogroepen (waaronder rauwmelkse producten) binnen de zuivelketen ontstaan. Nadere afstemming hierover vindt plaats in het beleidsoverleg van de NVWA met het COKZ.

- Gericht toezicht op zuivelproducten in de handelsfase ontbreekt.
- De NVWA en COKZ hebben de zuivelsector gewezen op de verschillen in uitkomsten van de onder het regime van de kwaliteitssystemen van de zuivelsector genomen melkmonsters en die van de NVWA en het COKZ. Hierop is door de sector actie ondernomen en is het beleid van de sector voor het opvolgen van melkveehouderijen met afwijkingen aangescherpt.



Dit is een uitgave van:

**Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit**

Bezoekadres

Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht

Postadres

Postbus 43006
3540 AA Utrecht
T (088) 223 33 33
F (088) 223 33 34

info@nvwa.nl
www.nvwa.nl

augustus 2017

