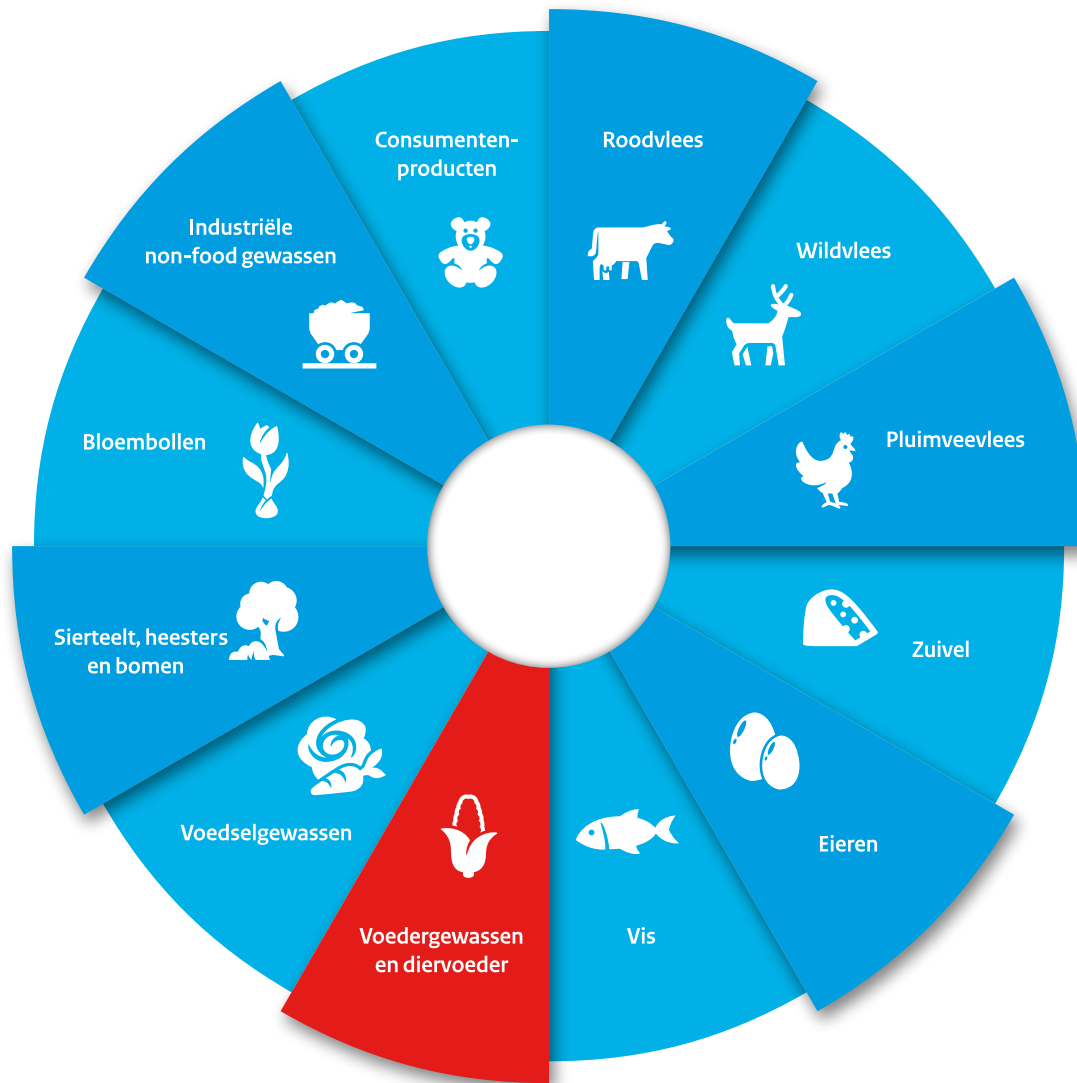




Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit
Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit



Integrale ketenanalyse voeder- gewassen en diervoeder



Managementsamenvatting

Deze integrale ketenanalyse geeft een beeld van de risico's op het gebied van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid die zich in de diervoederketen voordoen. Ongewenste stoffen kunnen een directe werking hebben op de gezondheid van dieren. Ook is de diervoederketen direct verbonden met de levensmiddelenindustrie. Ongewenste stoffen in diervoeder kunnen immers door consumptie door dieren via dierlijke producten (vlees, melk, eieren et cetera) in de humane levensmiddelenketen terechtkomen.

De diervoederketen is breed vertakt en nauw verweven met andere ketens. Dat brengt met zich mee dat een verontreiniging snel over een groot aantal bedrijven kan worden verspreid. Het beheersen van risico's in de diervoederketen is dan ook van groot belang voor mens en dier.

De scope van deze ketenanalyse is voedergewassen en diervoeder voor bedrijfsmatig gehouden voedselproducerende landdieren (waar in dit document diervoeder wordt genoemd, worden hiermee ook voedergewassen bedoeld). Het betreft de hele productieketen van plantaardig diervoeder waarbij dierlijke grondstoffen worden meegenomen vanaf het moment dat ze het mengvoederproductiebedrijf of de zelf mengende veehouders bereikt hebben.

Voor de ketenanalyse diervoeder verzamelde en analyseerde de NVWA gegevens over wetenschappelijke risico's, fraude en toezicht over de laatste jaren. Door deze verschillende beelden te integreren, wordt zichtbaar waar het in een keten goed gaat en waar de risicobeheersing beter moet.

Uit de analyse blijkt dat de risico's in de diervoederketen op dit moment effectief beheerst worden door het stelsel van wetgeving, private kwaliteitsborging door de sector en NVWA-toezicht op diervoeder. De keten kent een hoge mate van zelfregulering. Desalniettemin identificeert de NVWA in deze ketenanalyse een aantal risico's.

Een punt van zorg zijn de risico's bij veehouders die zelf voer voor hun vee mengen. Door zelf te mengen kunnen additionele risico's geïntroduceerd worden die gevolgen kunnen hebben voor het dier zoals gebrek aan homogeniteit of versleping van gemedicineerd diervoeder. Omdat dit buiten de reguliere diervoederproductiestromen gebeurt, is er weinig zicht op de borging van risico's bij het zelf mengen.

De verwachting van de NVWA is dat de handel in grondstoffen voor diervoeder complexer wordt. Een verschuiving van stromen in de diervoederketen, zowel in geografische oorsprong als in productsoort, kan nieuwe risico's in deze keten introduceren.

Het is aannemelijk dat de handel in stromen met verschillende bestemmingen (levensmiddelen/reststromen, diervoeder, vergisting en/of afval) zal toemen, waardoor mogelijk nieuwe risico's en nieuwe gelegenheden tot fraude worden geïntroduceerd. Bedrijven die in verschillende stromen tegelijk handelen op één bedrijfslocatie vormen daarbij een zwakke schakel in de keten. Stromen dienen daarom zorgvuldig fysiek en administratief te worden gescheiden om te voorkomen dat ongeschikte stoffen bewust of onbewust in diervoeder terecht komen. Bij innovaties op het gebied van de productie van diervoeder moet de traceerbaarheid op orde zijn en de borging van voedselveiligheid en diergezondheid niet uit het oog worden verloren.

Voor de sector wordt het nog belangrijker om zeker te zijn van de herkomst, status en kwaliteit van de grondstoffen. De beheersing van de traceerbaarheid van partijen grondstoffen en de borging van bestaande en nieuwe risico's van de grondstoffen zijn in dit licht belangrijke uitdagingen voor de diervoederindustrie.

De keten werkt actief aan het versterken van het fraudebewustzijn. Dit kan door scherpe controle door de bedrijven in de keten op de juistheid van certificaten en bestemmingsdocumenten en het melden van onveilige partijen



en malafide bedrijven bij de NVWA. Hierbij hebben de diervoederlaboratoria ook een rol.

De Integrale ketenanalyse diervoeder is niet alleen van waarde voor het richten van het toezicht van de NVWA, maar ook voor de bedrijven en ondernemers. Zij zijn immers primair verantwoordelijk voor de risicobeheersing in de keten. De analyse is tevens relevant voor beleidsmakers omdat het toezicht van de NVWA voortvloeit uit wettelijke kaders en normen die publieke belangen borgen. Tijdens het proces van het tot stand komen van de integrale ketenanalyse heeft de NVWA daarom ook op meerdere momenten afstemming gezocht met de ketenpartijen en het beleid met als doel het vervolgproces vorm te geven en met elkaar tot beheersing van de risico's te komen.



Inleiding

De NVWA wil risicogericht en kennisgedreven werken en nadrukkelijk sturen op het reduceren van risico's en het verhogen van de naleving. Daarom onderzoekt de NVWA wat de grootste risico's zijn, en waar in de keten in te grijpen. Dat doet de NVWA onder andere door integrale ketenanalyses uit te voeren. Deze ketenanalyses worden besproken in de keten- en thema-overleggen met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties en vertaald naar handhavingplannen en -projecten.

Voor de ketenanalyse diervoeder verzamelde en analyseerde de NVWA gegevens over wetenschappelijke risico's, fraude en toezicht over de laatste jaren. Door deze verschillende beelden te integreren, wordt zichtbaar waar het in een keten goed gaat en waar de risicobeheersing beter moet. Er ontstaat meer inzicht in de interacties tussen ketenschakels, en daarmee in de mogelijkheden voor verbetering van de risicobeheersing. Ook wordt zichtbaar waar de NVWA haar informatiepositie kan versterken.

Deze integrale ketenanalyse geeft een beeld van de risico's die zich in de diervoederketen voordoen. Ongewenste stoffen kunnen een directe werking hebben op de gezondheid van dieren, daarnaast staat de diervoederketen ook in directe verbinding met de levensmiddelenindustrie. Ongewenste stoffen in diervoeder kunnen door consumptie door dieren via dierlijke producten (vlees, melk, eieren et cetera) in de humane levensmiddelenketen terecht komen. De diervoederketen is complex en werkt met grote volumes. Dat brengt met zich mee dat een verontreiniging snel over een groot aantal bedrijven kan worden verspreid.

De NVWA heeft de Integrale ketenanalyse diervoederketen uitgevoerd vanuit haar rol bij de borging van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid. Een goede borging van deze belangen beschermt immers de consument en de dieren en is tevens in het belang van een goede handelspositie van de sector.

De Integrale ketenanalyse diervoeder is daarmee niet alleen van waarde voor het richten van het toezicht van de NVWA als toezichthouder, maar zeker ook voor de bedrijven en ondernemers. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de risicobeheersing in de keten.

De analyse is ook relevant voor beleidsmakers, omdat het toezicht van de NVWA voortvloeit uit wettelijke kaders en normen die publieke belangen borgen. Tijdens het proces van het tot stand komen van de integrale ketenanalyse heeft de NVWA daarom ook op meerdere momenten afstemming gezocht met de ketenpartijen en het beleid.

Hoofdstuk 1 beschrijft kort de werkwijze, gevolgd door de afbakening en scope. In hoofdstuk 2 staan de belangrijkste kenmerken van de diervoederketen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op zelfregulering en de rol van private kwaliteitssystemen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de thema's en risico's die zijn opgehaald uit de onderliggende beelden. Hoofdstuk 5 geeft een toelichting op de kennis- & informatiepositie van de NVWA en de belangrijkste witte vlekken. En ten slotte in hoofdstuk 6 worden kort de vervolgstappen toegelicht.



Inhoud



Werkwijze 06

Onderliggende beelden 07

Ketenbeschrijving 08

Afakening & scope 08



Kenmerken diervoederketen 11



Zelfregulering 15



Thema's en risico's binnen de integrale ketenanalyse diervoederketen 17

Traceerbaarheid 18

Handel 18

Laboratoria & monsternamen 20

Versleping 21

Zelfmengers 22

Toevoegingsmiddelen 23

Kringlooplandbouw 24



Kennis- en Informatiepositie NVWA 26



Vervolgstappen 28



1

Werkwijze

Dit hoofdstuk beschrijft kort de werkwijze hoe is gekomen tot de benoemde thema's en risico's en het belang van de integrale aanpak. Daarnaast is aangegeven wat wordt verstaan onder de diervoederketen en volgt een toelichting welke keuzes zijn gemaakt voor de afbakening en scope.



1

Onderliggende beelden

De integrale ketenanalyse is gebaseerd op 3 onderliggende beelden. Een **risicobeeld** opgesteld door bureau Risicobeoordeling & onderzoek (BuRO), een **toezichtbeeld** vanuit de directie Handhaven van de NVWA en een **fraudebeeld** opgesteld door de NVWA-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD).

Voor het **risicobeeld** is internationale wetenschappelijke literatuur verzameld over risico's voor de genoemde publieke waarden in de Nederlandse diervoederketen en deze is gecombineerd met informatie die beschikbaar is bij kennisinstituten en bij de NVWA zelf.

Het **toezichtbeeld** biedt inzicht in de handavingsresultaten van de NVWA. Hiervoor zijn kwantitatieve toezichtdata (inspecties, resultaten van monsteronderzoeken, nalevingsanalyses, et cetera) gebruikt, aangevuld met kwalitatieve informatie, gebaseerd op ervaringen van de NVWA-inspecteurs. Het toezichtbeeld beschrijft de naleving van wet- en regelgeving en daarmee hoe de risico's binnen de diervoederketen worden beheerst.

Het **fraudebeeld** geeft inzicht in fraude en andere illegale activiteiten in de diervoederketen en duidt de omstandigheden die deze activiteiten mogelijk maken. Fraude onderscheidt zich van 'gewone' overtredingen door het opzettelijke karakter en economisch motief. Illegale activiteiten zijn via reguliere toezichtcontroles moeilijk bloot te leggen vanwege de verhullende methoden die fraudeurs hanteren. De bevindingen in het fraudebeeld zijn onder andere gebaseerd op opsporingsonderzoeken waarbij gebruikgemaakt wordt van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Gegeven de omvang en complexiteit van deze gevallen kan de vervolging meerdere jaren in beslag nemen. Het betreft dan ook informatie waar (uitgebreid) nader onderzoek naar is gedaan, maar die in een aantal gevallen nog niet beoordeeld is door de rechter.

Vanuit de verschillende perspectieven van de 3 onderliggende beelden kunnen de bevindingen elkaar bevestigen, aanvullen, nuanceren en/of versterken. Ook zien we welke delen van de ketenbeheersing buiten de invloedssfeer van de NVWA vallen en waar het bedrijfsleven of beleid aanzet is.

In expertsessies is de informatie geanalyseerd uit de 3 perspectieven, aangevuld met informatie verkregen uit consultaties met inspecteurs van de NVWA en vertegenwoordigers van brancheorganisaties. Er zijn thema's met bijbehorende risico's benoemd. Op basis van kennis en ervaring van experts is beoordeeld welke thema's en risico's op dit moment de meest belangrijke zijn.

Er zijn verschillende criteria gehanteerd om de risico's uit de onderliggende beelden wel of niet op te tillen naar deze integrale ketenanalyse.

In de afweging hebben de volgende factoren een rol gespeeld:

- de grootte van het risico;
- de mogelijke impact van het betreffende risico;
- de integraliteit en het voorkomen van het risico in de verschillende onderliggende beelden;
- het voorkomen van hetzelfde risico op verschillende plekken binnen de diervoederketen;
- de vraag of risico's al zijn afgedekt door geprogrammeerd toezicht;
- de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en het mogelijke effect van toezicht;
- de maatschappelijke relevantie en het publieke belang.

De risico's zijn waar mogelijk geclusterd in thema's. Dit is vervolgens getoetst bij de inspecteurs van de NVWA en de vertegenwoordigers van de brancheorganisaties.



1

Tabel 1: de thema's gekoppeld aan de onderliggende beelden

	risicobeeld	fraudebeeld	toezichtbeeld
Traceerbaarheid	•	•	•
Handel	•	•	•
Laboratoria & Monstername		•	•
Zelfmengers	•	•	•
Toevoegingsmiddelen	•		•
Versleping	•		•
Kringlooplandbouw	•	•	•

Deze thema's en de daaronder verzamelde risico's zijn in dit document beschreven. Op sommige thema's en risico's is er overlap tussen de verschillende ketenschakels en op andere is er juist nadruk vanuit een specifieke invalshoek; dit is weergegeven in bovenstaand overzicht en illustreert duidelijk het belang van deze integrale aanpak.

Met deze thema's worden de belangrijkste risico's uit de 3 beelden opgetild, maar het wil niet zeggen dat er in de afzonderlijke beelden geen andere risico's worden benoemd. Ook kan niet worden uitgesloten dat andere risico's in de toekomst een rol gaan spelen.

Ketenbeschrijving

De diervoederketen is breed vertakt en nauw verweven met andere ketens, maar kan vereenvoudigd worden weergegeven in 3 delen met een aanvoerfase, een productiefase en een afzetfase (zie figuur 1 op de volgende pagina). Naast productiebedrijven zijn ook ondersteunende en dienstverlenende bedrijven werkzaam binnen de diervoederketen, zoals transportbedrijven, (tussen)handelaren, importeurs en laboratoria.

Halverwege 2018 omvatte het controlebestand van de NVWA ongeveer 4.600 geregistreerde en/of erkende bedrijven. De aanvoerfase betreft de primaire productie van grondstoffen op bedrijven in Nederland en de invoer van grondstoffen inclusief toevoegingsmiddelen en andere middelen¹ vanuit EU- en niet-EU- landen vanaf het punt dat het product Nederland bereikt. De productiefase heeft betrekking op de productie van mengvoeders en voormengsels binnen Nederland. Het einde van de keten betreft de activiteiten met voer op het veebedrijf (inclusief opslag en productie van mengvoeders door zelfmengers) en het transport van voor niet-EU-landen geproduceerd diervoeder tot de buitengrens van Nederland.

Afbakening & scope

Vanwege de brede vertakking en nauwe verwevenheid met andere ketens heeft de NVWA keuzes gemaakt welke delen van de diervoederketen in deze ketenanalyse te betrekken.

De scope van de analyse is voedergewassen en diervoeder voor bedrijfsmatig gehouden voedselproducerende landdieren en betreft de productieketen van plantaardig diervoeder en toevoegingsmiddelen. Nota bene: waar verderop in dit document diervoeder wordt genoemd, worden hiermee ook voedergewassen bedoeld. Handelaren en producenten handelen vaak zowel in grondstoffen van plantaardige als dierlijke oorsprong. De keten van dierlijke grondstoffen (zoals dierlijke bijproducten) is echter complex. Daarom is besloten dat dierlijke grondstoffen worden meegenomen vanaf het moment dat ze het mengvoederproductiebedrijf of de zelf mengende veehouders bereikt hebben. Doordat de scope van de onderliggende beelden niet geheel overeenkomt, is het mogelijk dat niet alle elementen terugkomen in deze Integrale ketenanalyse. Voor nadere duiding en gedetailleerde beschrijving van risico's vanuit de verschillende perspectieven wordt aangeraden de onderliggende beelden te raadplegen.

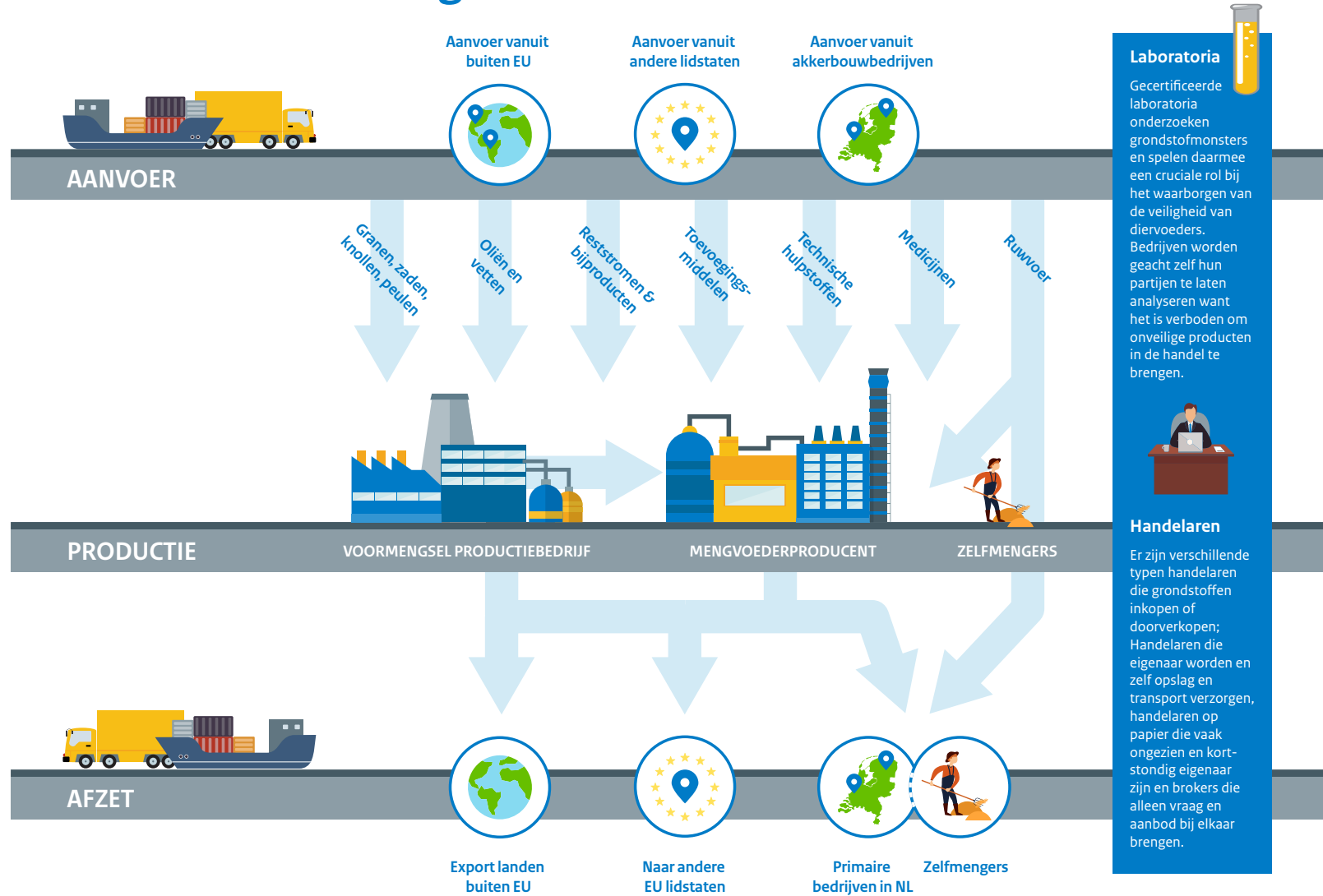
¹ De EU stelt aan het gebruik van toevoegingsmiddelen [specifieke eisen](#), voor andere middelen gelden deze eisen niet.



1

Figuur 1: voedergewassen & diervoederketen

Voedergewassen- & diervoederketen



Laboratoria
 Gecertificeerde laboratoria onderzoeken grondstofmonsters en spelen daarmee een cruciale rol bij het waarborgen van de veiligheid van diervoeders. Bedrijven worden geacht zelf hun partijen te laten analyseren want het is verboden om onveilige producten in de handel te brengen.

Handelaren
 Er zijn verschillende typen handelaren die grondstoffen inkopen of doorverkopen; Handelaren die eigenaar worden en zelf opslag en transport verzorgen, handelaren op papier die vaak ongezien en kortstondig eigenaar zijn en brokers die alleen vraag en aanbod bij elkaar brengen.



1

Buiten de scope van de Integrale ketenanalyse diervoeder valt de particuliere productie van diervoeders voor particulier gebruik. Ook uitgesloten is de hele tak van voeder bestemd voor aquacultuur. Daarnaast wordt petfood van de scope uitgesloten, omdat deze dieren niet in de humane consumptieketen terechtkomen. Dit betreft voeders voor niet voor de voedselproductie gehouden dieren, zoals gezelschapsdieren, pelsdieren en laboratoriumdieren. Als laatste vallen producten waar dieren mee in contact komen, maar die niet bedoeld zijn om te voeren, bijvoorbeeld stro, wroetmateriaal en grondmateriaal buiten de scope.

Deze integrale ketenanalyse en ook de onderliggende beelden baseren zich op de meest actuele beschikbare gegevens. Hiervoor zijn interne bronnen gebruikt, maar is ook gebruikgemaakt van externe bronnen. Zowel het risicobeeld als het fraudebeeld zijn gebaseerd op informatie die is verzameld over de periode van 2010-2018. Het toezichtbeeld is gebaseerd op toezicht en naleefinformatie van de NVWA uit 2015-2017. Bij het opstellen van dit rapport was de evaluatie van 2018 nog niet afgerond.

De NVWA heeft de Integrale ketenanalyse diervoederketen uitgevoerd vanuit haar rol bij de borging van de publieke belangen voedselveiligheid en diergezondheid. Dierenwelzijn is in deze Integrale ketenanalyse diervoeder niet meegenomen.



2

Kenmerken diervoederketen

De Nederlandse diervoederindustrie is relatief omvangrijk. Er is sprake van schaalvergroting door toenemende concurrentie en globalisering van de markt. De beschikbaarheid van grondstoffen staat onder druk. Bovendien komen er door de opkomst van de circulaire economie geleidelijk steeds meer alternatieve toepassingen voor dezelfde grondstoffen.



2

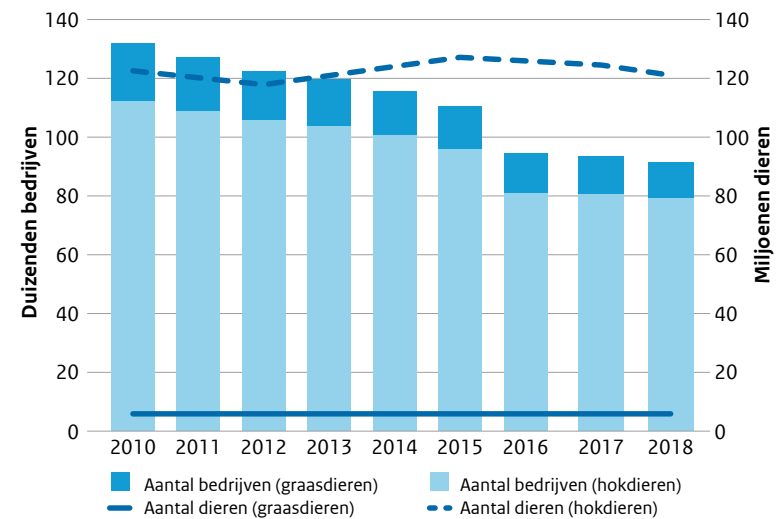
Jaarlijks wordt in Nederland 16 miljoen ton ruwvoeder (voornamelijk snijmais, hooi en kuilgras) geproduceerd. Voor mengvoeders blijkt uit cijfers van de Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (NEVEDI) dat in 2018 voor landbouwhuisdieren ruim 12 miljoen ton is afgezet door de 91 bij de branche aangesloten bedrijven. Daarnaast worden ook nog enkelvoudige voeders (zoals bijvoorbeeld voormalige levensmiddelen, bierborstel en schillen) geleverd. De NEVEDI-leden produceren 95% van de totale mengvoeder in Nederland. Er is een lichte krimp in de afzet van rundvee- en varkensvoerders, de afzet van pluimveevoeder steeg daarentegen licht².

Er is de laatste jaren sprake van toenemende concurrentie. Innovatie en productontwikkeling wordt steeds belangrijker, maar ook duurder en ook het onderhoud en de modernisering van installaties zijn kostbaar³. Door de kleine marges op partijen is handel pas aantrekkelijk bij grotere volumes. De toenemende globalisering zorgt voor grotere complexiteit en meer internationale handelsstromen met een grotere afhankelijkheid van handelaren (zowel op papier als in fysieke partijen) en logistieke dienstverlening voor transport, op- en overslag. Door activiteiten te bundelen, gezamenlijk in te kopen, en logistiek te organiseren neemt de efficiëntie toe en kunnen de kosten worden gedrukt. Er is sprake van verticale of horizontale integratie, waarbij een enkel bedrijf meerdere schakels van de keten in handen kan hebben of controleren. In de mengvoedersector zijn de laatste jaren veel fusies en overnames geweest waardoor de markt in Nederland nu wordt beheerst door een paar grote (internationale) bedrijven⁴.

In een aantal gevallen sluiten veehouders leveringscontracten af met voerleveranciers. Met deze vorm van voorfinanciering hebben voerleveranciers aanzienlijk meer invloed binnen de keten. De beschikbaarheid van partijen grondstoffen voor de diervoederproductie staat onder druk omdat met de maatschappelijke aandacht voor duurzame

productie en de circulaire economie alternatieve, beter renderende processen voor benutting van deze grondstoffen (onder andere als biobrandstof) worden ontwikkeld. Ook is er door de toenemende wereldbevolking een groeiende vraag naar vlees en andere dierlijke eiwitten. Deze ontwikkelingen resulteren in een toenemende vraag naar nieuwe grondstofbronnen voor diervoederproductie zoals insectenmeel en algen en verschuiving naar alternatieve grondstoffen met onbekende risico's. In Nederland is er sprake van schaalvergroting in de landbouw; het aantal primaire (veehouderij) bedrijven in de sector laat al een aantal jaren een daling zien. Het aantal landbouwhuisdieren bleef op gelijk niveau; pas het laatste jaar is een kleine krimp waarneembaar. De diervoederproductie is echter vrij constant.

Figuur 2: Aantallen dieren en bedrijven (2010-2018*)



Bron: CBS, 2019 (* voorlopige cijfers)

² [Mengvoederafzet in 2018 krimpt licht](#)

³ [Brokkenmakers zoeken elkaar vaker op in krimpende voedermarkt](#)

⁴ [Grote 3 domineren mengvoermarkt](#)



2






Mengvoeder is een specialistisch product. De samenstelling is afhankelijk van een aantal factoren waaronder de diersoort en leeftijd, maar ook van de prijs en beschikbaarheid van grondstoffen. Voor verschillende soorten landbouwhuisdieren wordt hieronder ter illustratie weergegeven welke grondstoffen onder meer in mengvoer worden gebruikt.

Het overzicht (zie tabel 2) geeft slechts een indruk van de componenten van de voeders voor de verschillende diersoorten en niet een compleet beeld. De gemiddelde samenstelling bestaat niet, de lijst met grondstoffen is oneindig en de samenstelling is steeds aan verandering onderhevig.



2

Tabel 2: componenten van de voeders voor verschillende diersoorten

	melkrundvee 	vleesvarkens 	zeugen 	legpluimvee 	vleespluimvee 
Eiwitrijke voedermiddelen	sojaschroot, raapzaadschrootschilfers	sojaschroot, raapzaadschrootschilfers	sojaschroot, raapzaadschrootschilfers	sojaschroot, raapzaadschrootschilfers	sojaschroot, raapzaadschrootschilfers, maisgluten, mais + tarwe DDGS, zonnepitzaadschroot, vismeel
Zetmeelrijke voedermiddelen	mais, tarwe, triticale, rogge, gerst	mais, tarwe, triticale, rogge, gerst	mais, tarwe, triticale, rogge, gerst	mais, tarwe, erwten	mais, tarwe, erwten
Toegevoegde vetten & oliën	palmolie, palmolievetzuren en -mengsels, sojaolie, dierlijk vet	palmolie, palmolievetzuren en -mengsels, sojaolie, dierlijk vet	palmolie, palmolievetzuren en -mengsels, sojaolie, dierlijk vet	palmolie, sojaolie, dierlijk vet	palmolie, palmolievetzuren en -mengsels, sojaolie, dierlijk vet
Additieven	zout, krijt, magnesium oxide, vitaminen & sporenelementen	organische zuren, zout, krijt, mono- of dicalcium fosfaat, L-Lysine, DL-Methionine, L-Threonine, L-tryptofaan, fytase, vitaminen & sporenelementen	organische zuren, zout, krijt, mono- of dicalcium fosfaat, L-Lysine, DL-Methionine, L-Threonine, fytase, vitaminen & sporenelementen	zout, krijt, mono- of dicalcium fosfaat, L-Lysine, DL-Methionine, L-Threonine, fytase, eidooier kleurstoffen, vitaminen & sporenelementen	zout, krijt, mono- of dicalcium fosfaat, L-Lysine, DL-Methionine, L-Threonine, fytase, xylanase + glucanase, vitaminen & sporenelementen
Overige voedermiddelen	palmpitschilfers, maisglutenvoermeel, tarwegries, sojahullen, citruspulp, bietenpulp, melasse + vinasse, kruiden	tarwegries, sojaschilfers, bietenpulp, palmpitschilfers, melasse, kruiden	tarwegries, sojaschilfers, bietenpulp, palmpitschilfers, melasse, kruiden	tarwegries, maisglutenvoermeel, kruiden	getoaste sojabonen, kruiden

Bron: NEVEDI/Schothorst Feed Research, 2019



3

Zelfregulering

De keten kent een hoge mate van zelfregulering. De risico's in de diervoederketen lijken op dit moment effectief beheerst te worden door het stelsel van wetgeving, private kwaliteitsborging door de sector zelf en NVWA-toezicht op diervoeder.



3

De sector heeft een hoge mate van zelfregulering. Private kwaliteitssystemen spelen hierbij een belangrijke rol. Meer dan **90% van de bedrijven** is aangesloten bij 1 of meerdere van deze systemen en nagenoeg het volledige volume (**95%**) van diervoederafzet in Nederland wordt door middel van deze systemen beheerst. Zelfmengers vallen buiten de reguliere stromen en daarmee ook deels buiten de invloedssfeer van private kwaliteitssystemen onder [Ketenborging.nl](https://ketenborging.nl).

De NVWA toetst private kwaliteitssystemen aan **criteria** die door de Taskforce Voedselvertrouwen zijn opgesteld. Systemen die voldoen aan de criteria worden gezien als toezichtondersteunend en gepubliceerd op [Ketenborging.nl](https://ketenborging.nl). In de diervoederketen zijn op dit moment 3 private kwaliteitsschema's **geaccepteerd**: GMP+, Feed Chain Alliance en European Feed and Food Ingredient Safety Certification (EFISC).

Op basis van de gegevens uit het [toezichtbeeld](#) is op te maken dat de naleving, met betrekking tot Hazard Analysis & Critical Control Points (HACCP) en de basisvoorwaarden voor erkenning of registratie, over het algemeen goed is. Risico's worden over het algemeen effectief beheerst.

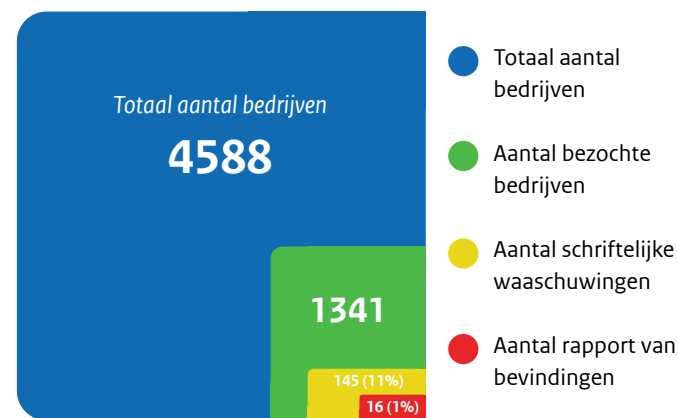
Alhoewel hier nog geen specifiek onderzoek naar gedaan is, lijkt de invloed van de diverse private kwaliteitssystemen op de naleving van de basis- en HACCP-voorwaarden positief.

- De reguliere stromen (ongeveer 95% van het totale volume) in de sector kennen een hoge mate van zelfregulering.
- Inmiddels zijn 3 schema's in de diervoedersector geaccepteerd op [Ketenborging.nl](https://ketenborging.nl).

Toezichtbeeld: naleving in de sector

“De naleving van de sector met betrekking tot basis- en HACCP-voorwaarden is over het algemeen goed. In de periode van het toezichtbeeld is gemiddeld genomen in 11% van de gevallen een schriftelijke maatregel genomen voor zaken met een relatief laag risico. Slechts in 1% van de gevallen zijn er maatregelen genomen die betrekking hadden op een hoog risico. Onderwerpen waar tekortkomingen geconstateerd worden, zijn onder andere zaken die betrekking hebben op hygiëne, traceerbaarheid, HACCP-voorwaarden, zoals risicoanalyses en een onvolledig HACCP-plan.”

Figuur 3: Totaaloverzicht maatregelen 2015, 2016 & 2017



4

Thema's en risico's binnen de integrale ketenanalyse

Omdat verschillende risico's in de diervoederketen op verschillende plekken voorkomen is gekozen de risico's in een aantal centrale thema's te vatten. In het 1e hoofdstuk is deze werkwijze reeds toegelicht en in dit hoofdstuk worden deze thema's en belangrijkste risico's inhoudelijk verder toegelicht.



4

Traceerbaarheid

In het kader van de [Algemene Levensmiddelenverordening \(EG\) nr. 178/2002](#) zijn via [Verordening \(EG\) nr. 183/2005 Diervoederhygiëne](#) aanvullende voorwaarden gesteld voor zowel interne als externe traceerbaarheid⁵ van diervoeder.

Wanneer partijen onvoldoende traceerbaar zijn bestaat het risico dat, mede door de grote volumes, de hoge omloopsnelheid, de brede vertakking en nauwe verwevenheid van de diervoederketen met andere ketens, er bij problemen heel veel producten van de markt teruggehaald moeten worden.

Traceerbaarheid is ook binnen de private kwaliteitssystemen een belangrijk onderwerp. Deelnemers moeten partijen gedurende de gehele productrealisatie kunnen identificeren en zijn verplicht dit regelmatig te oefenen. Bovendien moet de specifieke traceringsinformatie [binnen 4 uur](#) aan de autoriteiten kunnen worden geleverd. Door de certificerende instellingen wordt hier jaarlijks op getoetst. Uit het [toezichtbeeld](#) blijkt dat bedrijven binnen de diervoedersector over traceersystemen beschikken die over het algemeen goed functioneren. Uit de beelden komen een paar schakels in de keten naar voren waar extra aandacht dient te zijn voor de traceerbaarheid van partijen. Dit speelt vooral bij importbedrijven, handelsbedrijven en gecombineerde bedrijven. Op het moment van import hoeft de definitieve bestemming van de partij (bijvoorbeeld levensmiddel of diervoeder) nog niet aangegeven te zijn. Er is slechts beperkte wetgeving ten aanzien van het vastleggen van de wijziging van de bestemming van een partij. Dit bemoeilijkt de traceerbaarheid van partijen.

⁵ Over het algemeen kan traceerbaarheid worden onderverdeeld in interne en externe traceerbaarheid. Interne traceerbaarheid betreft het koppelen van grondstoffen die het bedrijf binnenkomen aan de producten die het bedrijf weer verlaten, externe traceerbaarheid verwijst naar de koppeling van grondstoffen of producten tussen leverancier en afnemer, een stap vooruit of een stap terug in de keten.

Gecombineerde bedrijven hebben meerdere bedrijfsactiviteiten binnen een bedrijf, zoals het verwerken en handelen in levensmiddelen, diervoeder, vergistingsmateriaal (waaronder afgekeurde partijen en schadepartijen) en/of afval. Partijen zijn meestal maar kort in bezit van deze bedrijven en er bestaat het risico op vermenging tussen hoogwaardige en minderwaardige stromen, dit maakt traceerbaarheid ingewikkelder. Daarnaast geeft het voeren van meerdere bedrijfsactiviteiten binnen 1 bedrijf, zoals het verwerken en handelen in afval en diervoeder, gelegenheid voor fraude.

Ook zijn er niet-geregistreerde bedrijven die bewust of onbewust buiten het zicht van de NVWA blijven. Deze bedrijven vormen een risico voor veiligheid en fraude omdat zij op deze manier controles omzeilen. Daarnaast vind in de sector onderlinge en lokale (boer-boer) handel plaats van partijen waar minder zicht op is omdat ze buiten de reguliere stromen vallen.

- In de reguliere stroom wordt door private kwaliteitssystemen toegezien op de traceerbaarheid van partijen, deze traceerbaarheid is over het algemeen goed op orde.
- Potentieel zwakke plekken in de keten zijn importbedrijven, handelsbedrijven en gecombineerde bedrijven. Ook de status van een partij bij import is een zwakke plek.

4

Handel

Handelaren kopen verschillende partijen op en bieden ze vervolgens weer te koop aan met als doel winst te behalen. De handel is met name erop gericht om partijen zo hoog mogelijk in de keten te houden.

Fraudebeeld: Toevoegen verboden stof en opwaarderen afval

“Een bedrijf wordt verdacht van het in de handel brengen van diervoeders die een verboden stof bevatten, het in de handel brengen van dieren waaraan de verboden stof is toegediend, het opwaarderen van afval naar grondstof voor diervoeder en het overtreden van wet- en regelgeving op het gebied van hygiëne en traceerbaarheid. Met fraude kan veel geld verdiend of bespaard worden. Het wederrechtelijk voordeel van het verdachte bedrijf, dat over anderhalf jaar is berekend, is ruim drie miljoen euro. In vier andere opsporingsonderzoeken variëren deze bedragen van een paar ton tot tientallen miljoenen euro's. En dit moet als minimum gezien worden, de bedragen zijn berekend over een periode waartoe het (financiële) onderzoek is afgebakend. In de meeste gevallen zijn er aanwijzingen dat de fraude een langere periode heeft plaatsgevonden.”

Partijen diervoeder, ingrediënten en toevoegingsmiddelen worden vaak op papier verhandeld. Tussenpersonen brengen koper en verkoper bij elkaar, en handelaren kopen en verkopen partijen, terwijl deze door transporteurs en op- en overslagbedrijven worden beheerd. Steeds meer handel vindt via het internet plaats, waardoor vraag en aanbod sneller op elkaar afgestemd worden en partijen sneller van eigenaar wisselen vaak zonder dat deze fysiek beoordeeld zijn of worden verplaatst.

Handelaren komen relatief vaak in beeld bij opsporingsonderzoeken en tevens bij signalen van fraude in de diervoederketen.

Zij hebben betrekkelijk veel mogelijkheden voor het plegen van fraude en zijn minder gevoelig voor imagoschade. Vormen van fraude waarmee zij vaak in verband worden gebracht zijn het opwaarderen van partijen op papier of het laten opmengen van ongeschikte grondstoffen.

Het is noodzakelijk dat de productstromen die bestemd zijn voor diervoeder zorgvuldig fysiek en administratief worden gescheiden van stromen die niet voor diervoeder geschikt zijn.

De bestemming van een partij dient in elke stap aangegeven te zijn.

Er is slechts beperkte wet- en regelgeving ten aanzien van het vastleggen van de wijziging van de bestemming van een partij, zodat het in de praktijk niet op uniforme wijze gebeurt. De bestemming van met name schadepartijen en geïmporteerde partijen uit derde landen is vaak onduidelijk en daarmee ook het onderscheid tussen voor diervoeder geschikte en ongeschikte partijen.

- In de diervoederketen werken veel internationaal opererende handelaren, waaronder tussenhandelaren en internethandel.
- Handelaren kunnen een zwakke plek in de keten vormen met betrekking tot traceerbaarheid van partijen.
- De bestemming van een partij dient in elke stap aangegeven te zijn, maar er is slechts beperkte wet- en regelgeving ten aanzien van het vastleggen van de wijziging van die bestemming.



4

Laboratoria & monstername

De in de risicobeoordeling benoemde chemische risico's worden door het monsteronderzoek van de NVWA in het kader van het [Nationaal Plan Diervoeders](#) afgedekt. Uit de resultaten blijkt dat er regelmatig diverse overschrijdingen geconstateerd worden van verschillende aard, waardoor onderzoek noodzakelijk blijft. Vooral geïmporteerde grondstoffen vormen een risico. Voor bepaalde stoffen in diervoeder is het risico voor diergezondheid en voedselveiligheid nog onduidelijk. Zo wordt er dit jaar op diverse locaties getest op drugsafval in mais. Niettemin komen echte incidenten zelden voor, sinds 2015 is er 1 incident gemeld met diervoeders in de primaire plantaardige productie van industriële voedermiddelen.

Zoals ook in de risicobeoordeling genoemd, zijn er tevens potentiële microbiologische risico's. Het relatieve risico van micro-organismen in diervoeder ten opzichte van andere besmettingsroutes is onduidelijk.



Uit de kleine hoeveelheid meldingen en incidenten blijkt dat de mate waarin micro-organismen in diervoeder relevant zijn voor de ziektelast in dieren en/of mensen beperkt is. Microbiële controles zijn in het Nationaal Plan Diervoeders niet opgenomen omdat in [Verordening \(EG\) nr. 882/2004](#) geen normen voor microbiële verontreiniging geformuleerd, waardoor de NVWA geen basis heeft voor officiële controles in diervoeders en voedermiddelen. Wanneer het mengvoeders met dierlijke bijproducten betreft, legt [Verordening \(EG\) nr. 142/2011, Bijlage X Hoofdstuk I](#) de verplichting van monstername en -onderzoek bij de producent; deze dient de analyseresultaten bij de documenten van de partij te voegen maar deze zijn niet publiek toegankelijk.

Voor bepaalde groepen stoffen, waaronder ook stoffen in diervoeder, is nog veel onduidelijk over het mogelijke risico voor diergezondheid en voedselveiligheid. Het Nationaal Plan Diervoeders wordt daarom jaarlijks aangepast op basis van de laatste inzichten.

Wanneer laboratoria beschikken over informatie over onveilige of schadelijke voedermiddelen, ingrediënten of toevoegingsmiddelen moeten zij dit melden bij de NVWA. Afhankelijk van de bestemming (Nederlandse, EU- of niet-EU-markt) is de [meldplicht](#) op basis van de [Wet dieren](#) en/of [Verordening \(EG\) nr. 183/2005 Diervoederhygiëne](#) van toepassing.

Laboratoria zijn een belangrijke schakel in het systeem dat de voeder- en voedselveiligheid waarborgt. Er zijn echter signalen dat bepaalde laboratoria op verzoek van (of in overleg met) klanten fraude plegen en/of faciliteren, concurrentiedruk speelt daarbij vermoedelijk een rol.

Die betrouwbaarheid van laboratoriumanalyses wordt zowel door de monstername, monstervoorbereiding als de procesgang van de analyses beïnvloed. De betrouwbaarheid was in het verleden onvoldoende, met name onterecht goedgekeurde monsters vormden een risico. Hierover is de NVWA met de diervoedersector en de laboratoria in gesprek gegaan.

Dit heeft inmiddels geleid tot het opstellen van gedragsregels voor de sector en afspraken over het periodiek uitvoeren van ringtesten door laboratoria om zo de betrouwbaarheid en ook de reproduceerbaarheid van de analyses te verhogen. Het private kwaliteitssysteem GMP+ heeft een registratiesysteem van laboratoria waar de bij het kwaliteitssysteem aangesloten bedrijven hun analyses dienen uit te laten voeren. Dit registratiesysteem werd op 1 juli 2019 van kracht en geldt ook voor laboratoria in het buitenland.

Het is niet altijd duidelijk wat de bestemming (levensmiddel of diervoeder) is van een partij waarvan het monster afkomstig is. Ook wordt binnen de procesgang van laboratoria de status van het monster niet altijd doorgegeven, waardoor bij de uitslag van de analyse niet duidelijk is of het een diervoeder betreft of niet. Ook hierover is de NVWA is met de diervoedersector en laboratoria in gesprek om hier verbeteringen in aan te brengen.

- Naast de chemische risico's zijn er tevens potentiële microbiologische risico's, maar het relatieve risico daarvan, ten opzichte van andere besmettingsroutes, is onduidelijk.
- Een punt van zorg is het opvolgen van de meldplicht door laboratoria en de mogelijke rol bij fraude.
- Het Nationaal Plan Diervoeders blijft noodzakelijk om de actuele risico's in beeld te brengen.

Versleping

Aan diervoeders worden vaak toevoegingsmiddelen en soms diergeneesmiddelen toegevoegd. Toevoegingsmiddelen zijn stoffen die geen voedermiddelen zijn, maar worden toegevoegd om de kwaliteit van het voer te verbeteren. Voorbeelden zijn conserveermiddelen, kleurstoffen, smaakstoffen, vitamines, sporenelementen en verteringsbevorderaars. Aan toevoegingsmiddelen worden door de EU specifieke [eisen](#) gesteld. Diergeneesmiddelen zijn bijvoorbeeld ontwormingsmiddelen of antibiotica. Antibiotica mogen alleen nog worden toegevoegd aan voor export bestemde

partijen diervoeder. Specifieke toevoegingsmiddelen of diergeneesmiddelen kunnen door kruisbesmetting ook in andere partijen diervoeders terecht komen, bijvoorbeeld doordat een restant van de partij in de installatie achterblijft, een proces dat in deze context met de term 'versleping' wordt aangeduid.

Om mens en dier te beschermen geldt voor toevoegingsmiddelen en gemedicineerde diervoeders een maximumgehalte per kilogram per dag. Diervoederbedrijven moeten bij de productie rekening houden met de versleping op de productielijnen. In een volgend te produceren diervoeder mogen de gehalten ook niet boven de wettelijke maxima uitkomen.

Voor gemedicineerde diervoeders geldt wettelijk dat er geen versleping naar andere diervoeders mag optreden. De NVWA [hanteert](#) een 'veilige' grenswaarde van 2,5% versleping voor antibiotica en ontwormingsmiddelen in diervoeders voor alle diersoorten. Uit de resultaten van het Nationaal Plan Diervoeders blijkt dat er regelmatig overschrijdingen van deze norm worden gevonden.

Het probleem van versleping van antibiotica in de mengvoederindustrie en de mogelijke impact hiervan op resistentievorming is minder urgent geworden sinds de NEVEDI in 2012 middels een [convenant](#) heeft afgesproken om voor de Nederlandse markt geen diervoeder met antibiotica meer te produceren. Bovendien mogen ontwormingsmiddelen en coccidiostatica, die niet als toevoegingsmiddel zijn vermeld in het [Register van toevoegingsmiddelen van de EU](#) maar als [geregistreerd als diergeneesmiddel](#) bij het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, alleen op attest van de dierenarts door het voer gemengd worden.

Er vindt daarnaast nog wel productie van mengvoeders, halffabricaten en voormengsels voor exportdoeleinden plaats; dat is toegestaan. De producent moet hiervoor voldoende technische en organisatorische beheersmaatregelen nemen om versleping met antibiotica te voorkomen. Dat kan door bijvoorbeeld een strikte productievolgorde te hanteren en de installatie tussendoor grondig te reinigen. Het is belangrijk om erop toe te zien dat

4

producten die specifiek voor niet-EU-landen worden geproduceerd en niet voldoen aan de eisen van de EU ook daadwerkelijk worden geëxporteerd.

Het gebruik van diergeneesmiddelen in de veehouderij is aan regels gebonden, maar er is onvoldoende zicht op de beheersing van de versleping binnen het eigen bedrijf, wanneer deze op het veebedrijf worden gemengd met voer. In het Nationaal Plan Diervoeders is de focus van het antibioticaonderzoek sinds de ingang van het convenant daarom verschoven naar de primaire sector. Hier worden drinkwater, brijvoeders en droge voeders bemonsterd ter controle op versleping en illegaal gebruik.

- Er moet bij producenten meer aandacht zijn voor de naleving met betrekking tot versleping bij de productie van diervoeder.
- Versleping van met name diergeneesmiddelen is een risico wanneer deze op het eigen veebedrijf worden gemengd met voer. Er is onvoldoende zicht op de beheersing.

Zelfmengers

Zelfmengers zijn primaire bedrijven die zelf voedermiddelen, toevoegingsmiddelen en/of voormengsels mengen tot een volledig of aanvullend diervoeder voor hun dieren. Voor de NVWA betreft het veehouders die grondstoffen inkopen of zelf produceren en dit in een (eigen) menginstallatie, vaak met toevoegingsmiddelen of voormengsels, mengen en vervoederen aan hun eigen dieren; In de praktijk worden echter verschillende interpretaties van het begrip zelfmenger gehanteerd.

Zelfmengers komen voor in de pluimveesector (met name vleeskuiken-bedrijven), bij de grote varkenshouders en melkveehouderijen. Hierbij kunnen zowel op het gebied van voedselveiligheid als diergezondheid risico's ontstaan door het gebruik van onveilige voedermiddelen.

Het gebruik van diergeneesmiddelen in de veehouderij is aan regels gebonden, maar er is onvoldoende zicht op de beheersing van de versleping binnen het eigen bedrijf, met name bij primaire bedrijven. Het risico op antibioticaresistentie en ongevoeligheid voor andere middelen wordt sterk verhoogd door onder andere onjuiste doseringen, een afwijkende behandelduur en het gebrek aan homogeniteit bij het mengen van medicijnen door diervoeders.

Het gevolg kan zijn dat dieren geen optimale behandeling krijgen of dat gezonde dieren blootgesteld worden aan resten van medicijnen. Om te voorkomen dat residuen van bewust toegediende diergeneesmiddelen worden teruggevonden in dierlijke producten zijn wachttermijnen ingesteld waarbinnen dieren niet mogen worden geslacht en dierlijke producten niet mogen worden verkocht.

Zelfmengers vallen buiten de reguliere stromen en daarmee ook buiten de invloedssfeer van private kwaliteitssystemen onder Ketenborging.nl. Uit het [risicobeeld](#) blijkt dat de gevonden concentraties in fabrieksmatig geproduceerd mengvoer over het algemeen laag zijn en residuen geen gevaar voor de volksgezondheid vormen. Inzicht in de beheersing van versleping en homogeniteit van voeders gemengd door zelfmengers ontbreekt bij de NVWA.

De NVWA is in 2018 gestart met het beter in beeld brengen van de zelfmengers. Veehouders zijn echter niet specifiek geregistreerd voor deze activiteit, waardoor het exacte aantal zelfmengers onbekend is.

- Zelfmengers vallen buiten de reguliere stromen en daarmee ook deels buiten de invloedssfeer van private kwaliteitssystemen onder Ketenborging.nl.
- Door diervoeder zelf te mengen is er sprake van het introduceren van additionele risico's.
- De NVWA moet zijn informatiepositie met betrekking tot risicobeheersing bij zelfmengers versterken.



4

Toevoegingsmiddelen

Internationale handel in grondstoffen en toevoegingsmiddelen komt veel voor (zowel import als export). In de EU mogen alleen toegelaten toevoegingsmiddelen worden gebruikt in diervoeders. Deze stoffen zijn opgenomen in een Europees register en moeten voldoen aan strikte kwaliteitseisen. Toevoegingsmiddelen worden echter veelal geproduceerd in landen buiten de EU, die vaak andere kwaliteitsstandaarden kennen. Productie en handel van niet-EU-waardige toevoegingsmiddelen en diervoeders binnen de EU is toegestaan, maar het ontbreekt aan wetgeving voor goede kanalisatie zodat voorkomen wordt dat niet-EU-waardige producten toch in de EU afgezet worden.

De afgelopen jaren is een duidelijke toename van internethandel in toevoegingsmiddelen zichtbaar, een trend die zich naar verwachting voort zal zetten. Primaire bedrijven, waaronder zelfmengers, kunnen via internet zelf toevoegingsmiddelen bestellen en gebruiken in diervoeder voor hun dieren. De NVWA heeft dit nog niet voldoende in beeld.

Toevoegingsmiddelen die worden uitgefaseerd en waar nog geen volwaardige alternatieven beschikbaar zijn vormen een reëel risico. Er zijn verschillende voorbeelden, zoals het gebruik van formaldehyde bij de productie van mengvoeder. Formaldehyde is een antimicrobiële stof die de besmetting en groei van pathogenen reduceert; het gebruik ervan is sinds februari 2018 verboden. De effectiviteit en werking van vervangende middelen is nog onvoldoende duidelijk. Formaldehyde wordt buiten de EU nog wel gebruikt en daarnaast is er een verhoogde kans dat niet-toegelaten middelen worden ingezet ter vervanging van formaldehyde. Dit zorgt voor een potentieel voedselveiligheidsrisico.



Er worden steeds meer toevoegingsmiddelen gebruikt, met als doel om de gezondheid van dieren te ondersteunen. Zo worden probiotica of enzymen toegevoegd ter ondersteuning van de vertering en is er een breed scala van kruiden en preparaten beschikbaar voor gebruik in diervoeders. Ook door het beleid om het gebruik van antibiotica terug te dringen, worden in toenemende mate alternatieve toevoegingsmiddelen gebruikt met mogelijk nieuwe gezondheidsrisico's. De kennis over deze toevoegingsmiddelen, en de mate waarin deze worden gebruikt, is beperkt. Daarom mogen alleen middelen die wettelijk zijn toegestaan gebruikt worden. Het gebruik van middelen die niet zijn toegestaan kunnen een risico opleveren voor diergezondheid en voedselveiligheid.

Voor de NVWA bestaat op het gebied van toevoegingsmiddelen nog een aantal witte vlekken. Meer onderzoek en/of inzet is noodzakelijk om een beter beeld te krijgen van de risico's die er mogelijk zijn bij bijvoorbeeld de import, de handel en het gebruik van toevoegingsmiddelen.



- Internationale handel in toevoegingsmiddelen komt veel voor en zowel de wetgeving als de kwaliteitsstandaarden tussen de EU- en niet-EU-landen verschillen.
- Uitfasering van toevoegingsmiddelen zonder dat volwaardige alternatieven beschikbaar zijn kan nieuwe risico's met zich meebrengen.
- Er is een duidelijke toename van internethandel van toevoegingsmiddelen door primaire bedrijven, waaronder zelfmengers. De NVWA heeft dit nog niet voldoende in beeld.

Kringlooplandbouw

Zowel bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), als binnen de hele diervoederketen is de kringlooplandbouw als onderdeel van de circulaire economie een actueel thema. De kern van kringlooplandbouw is zo min mogelijk afval produceren, de uitstoot van schadelijke stoffen zo klein mogelijk maken en zowel grondstoffen als eindproducten met zo min mogelijk verliezen te benutten. De omslag naar kringlooplandbouw vraagt anders kijken en handelen, bijvoorbeeld hoe we naar 'afval' kijken.

Het huidige systeem bestaat uit individuele ketenpartijen die nog veelal los van elkaar grondstoffen gebruiken en deze verwerken tegen de laagste kosten en met de hoogst mogelijke opbrengst. Ook de regelgeving is met name nog gericht op de afzonderlijke delen van het systeem en er is onvoldoende aandacht voor het systeem als geheel. Het ministerie van LNV streeft naar een omslag naar kringlooplandbouw in 2030 en heeft daarom de [visie Waardevol en Verbonden](#) uitgebracht.

Door in te zetten op kringlooplandbouw wordt een bijdrage geleverd aan de klimaatdoelstellingen en de uitputting van de bodem en teruglopende biodiversiteit wordt bestreden. In een stelsel van kringlooplandbouw gebruiken primaire bedrijven en de veehouderij daarbij in de eerste plaats

Risicobeeld: *alternatieve grondstoffen en nieuwe herkomst kunnen zorgen voor nieuwe risico's*

“De beschikbaarheid van momenteel gebruikte bijproducten voor diervoederproductie staat onder druk omdat alternatieve, beter renderende, processen voor benutting van deze bijproducten worden ontwikkeld. Een voorbeeld is de energiewinning van aardappelverwerkende bedrijven door vergisting van aardappelstoomschillen die als bijproduct worden gevormd. Daardoor ontstaat een toenemende vraag naar andere grondstoffen voor diervoederproductie zoals bietenpulp uit landen buiten de Europese Unie, met onbekende gevolgen voor diervoederveiligheid. Anderzijds is er door technologische ontwikkelingen een toename en diversificatie van productstromen die grondstof kunnen zijn voor diervoeders, zoals olie van insecten die met restproducten zijn gekweekt en bijproducten van grasraffinage. Daarbij kunnen nieuwe risico's voor diergezondheid ontstaan.”

grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens.

Nieuwe grondstoffen

Door technologische ontwikkelingen neemt de verscheidenheid aan toepassingen voor grondstoffen toe. Er komen alternatieven die meer renderen. Hierdoor komt de beschikbaarheid van momenteel gebruikte grondstoffen voor diervoederproductie onder druk te staan.

Er wordt gezocht naar nieuwe grondstoffen voor de productie van diervoeder. Het gaat bijvoorbeeld om insecten, algen en zeewier als nieuwe eiwitbronnen. Door gebruik van nieuwe (alternatieve) grondstoffen voor diervoeder en nieuwe activiteiten kunnen ook nieuwe risico's en nieuwe gelegenheden tot fraude in de diervoederproductie ontstaan.

Een ander voorbeeld is de opkomst van de vergistingsinstallaties. Afgewaardeerde partijen diervoeder en producten die niet geschikt zijn voor diervoeder kunnen met deze installaties worden benut voor energiewinning.

4

Gecombineerde bedrijven kunnen een risico zijn.

Het zijn bedrijven die in meerdere stromen tegelijkertijd handelen en zowel levensmiddelen/reststromen, diervoeder, vergisting en/of afval verwerken. Uit opsporingsonderzoek is gebleken dat producten, die bestemd zijn voor vergisting of afval, soms toch door deze bedrijven als diervoeder zijn gebruikt of verkocht.

De NVWA verwacht dat de handel in grondstoffen voor diervoeder complexer wordt. Stromen dienen daarom zorgvuldig fysiek en administratief te worden gescheiden om te voorkomen dat ongeschikte stoffen bewust of onbewust in diervoeder terecht komen. Bij innovaties op het gebied van de productie van diervoeder moet de traceerbaarheid op orde zijn en de borging van voedselveiligheid en diergezondheid niet uit het oog worden verloren.

- Een verschuiving van stromen in de diervoederketen, zowel in geografische oorsprong als in productsoort, kan nieuwe risico's in deze keten introduceren.
- Vergisting zorgt voor kleinere waardeval van partijen die niet geschikt zijn voor diervoeders, maar lijkt tegelijkertijd ook ruimte voor fraude te bieden.

Figuur 4: minimale belasting van de leefomgeving door kringlooplantbouw



Bron: "Realisatieplan Visie LNV | Op weg met nieuw perspectief", Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2019

5

Kennis- en Informatiepositie NVWA

De Integrale ketenanalyse maakt duidelijk waar witte vlekken zitten en waar de NVWA haar informatiepositie nog verder kan versterken. Dit is noodzakelijk voor risicogericht en effectief toezicht.



5

De komende jaren speelt voor de NVWA de vraag welke informatie nodig is om risicogericht en effectief toezicht op de diervoederketen verder te kunnen ontwikkelen en welke bronnen daarvoor te gebruiken.

Door vanuit ketenperspectief te kijken naar risico's en de verschillende beelden te integreren, wordt zichtbaar waar de NVWA haar informatiepositie kan versterken. In de ketenanalyse wordt zichtbaar dat op een aantal schakels in de keten de informatiepositie van de NVWA over de risicobeheersing in de keten verbeterd kan worden. De belangrijkste witte vlekken lijken te liggen op het gebied van import/export, internethandel, lokale handel, activiteiten van zelfmengers en gecombineerde bedrijven. Sinds 2018 werkt de NVWA aan het beter in beeld krijgen van de import van diervoeders en toevoegingsmiddelen, het toezicht op zelfmengers, de handel in afgekeurde partijen en export.

De import van grondstoffen is slechts beperkt gereguleerd. Om douane-aangifte te doen en rechten te betalen worden internationaal [GN-codes](#) gebruikt. Deze indeling in GN-codes is over het algemeen niet gekoppeld aan de definitieve bestemming en staat los van de wetgeving waar de NVWA op toeziet. Deze informatie staat wel in commerciële documenten, maar hoeft niet allemaal gedeeld te worden bij de aangifte voor invoer in de EU. Door het hoge aggregatieniveau van de kwantitatieve gegevens is het moeilijk zicht te krijgen op de grootte van de stromen en hoe zij zich tot elkaar verhouden. Ook over het aandeel van de handel via internet is weinig bekend.

Bedrijven onder het toezicht van de NVWA zijn verplicht zich te registreren bij de NVWA. Voor diervoeder bestaat een systeem van registraties en erkenningen. Niet-geregistreerde bedrijven blijven bewust of onbewust buiten het zicht van de NVWA. Deze bedrijven vormen een risico voor veiligheid en fraude omdat zij op deze manier de controles omzeilen.

Bundeling en integratie van private en publieke data kan leiden tot een beter inzicht en daarmee meer risicogericht toezicht in de keten. Private kwaliteitssystemen hebben relevante informatie over de deelnemende bedrijven. Het is daarom zowel voor publieke als private partijen van belang om informatie-uitwisseling beter te ontwikkelen.

- De NVWA mist kwantitatieve informatie over de handelsstromen in de keten.
- Ongeregistreerde bedrijven vormen een risico voor veiligheid en fraude.
- De NVWA heeft op een aantal plaatsen in de keten onvoldoende zicht op de risicobeheersing.
- Integratie en bundeling van private en publieke data kan leiden tot beter inzicht in de keten.



6

Vervolgstappen

De Integrale ketenanalyse is niet alleen van waarde voor het richten van het toezicht van de NVWA, maar ook voor de betrokken ketenpartijen en het beleid. De ketenanalyse schetst de huidige stand van zaken en benoemt een aantal thema's en risico's om het vervolgproces vorm te geven.



6

De risico's in de diervoederketen lijken op dit moment effectief beheerst te worden door het stelsel van wetgeving, private kwaliteitsborging en NVWA-toezicht op diervoeder. De keten kent een hoge mate van zelfregulering. Desalniettemin identificeert de NVWA op basis van de onderliggende beelden een aantal risico's voor de sector, voor het beleid en voor de NVWA zelf.

De komende jaren zal er extra aandacht moeten komen voor risicovolle schakels in de keten en de beheersing van potentiële nieuwe risico's en nieuwe gelegenheden tot fraude die geïntroduceerd kunnen worden. Daarnaast moet de keten het fraudebewustzijn actief blijven versterken.

De NVWA zal de thema's en risico's voor voedselveiligheid en diergezondheid uit deze integrale ketenanalyse agenderen in haar overleggen met de ketenpartijen en beleid, met als doel het vervolgproces vorm te geven en met elkaar tot reductie van de risico's te komen. De komende jaren zal de NVWA werken aan haar datapositie en daarmee het zicht op risicobeheersing in de diervoederketen verder verbeteren.



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

oktober 2019

