

Hoofdstuk 1

Samenvatting

In 'De visketen in beeld' duidt de NVWA de risico's in de visketen voor de publieke belangen voedselveiligheid, natuur en milieu, dierenwelzijn en diergezondheid. Naast de duiding van de risico's, is ook een aanzet gedaan voor de wijze waarop de gesignaleerde risico's beter beheerst kunnen worden.

De aanzet tot beheersing van risico's kan de basis vormen voor overleg met de ministeries van LNV en VWS en met het bedrijfsleven. De gesignaleerde risico's zijn niet in alle gevallen snel en eenvoudig te beheersen: daarvoor zullen de NVWA, de betrokken ministeries en het bedrijfsleven in overleg tot een aanpak moeten komen waarbij ieder zijn verantwoordelijkheid neemt.

Tot slot beschrijven we in dit document hoe de NVWA haar kennisontwikkeling en haar toezicht en fraudeopsporing voor de visketen gaat afstemmen op de belangrijkste risico's die in dit document zijn benoemd.

Algemeen

Om de risico's op het gebied van microbiologische voedselveiligheid beheersbaar te houden, is door de overheid een uitgebreid en gedetailleerd stelsel van regelgeving geformuleerd op basis waarvan de NVWA haar toezicht uitoefent. Ook op het gebied van de chemische voedselveiligheid is sprake van een uitgebreid en gedetailleerd stelsel van regelgeving, maar er komen steeds meer prioritairere stoffen die relevant zijn voor de voedselveiligheid en waarvoor maximum concentraties worden gesteld. Op al deze stoffen dient voldoende bemonstering en analyse plaats te vinden. Ook is het voor de voedselveiligheid van belang om al in het begin van de visketen producten te bemonsteren en te analyseren op de mate van aanwezigheid van prioritairere stoffen.

De risico's voor de natuur zijn niet op alle fronten beheersbaar, maar ook daar is reeds beleid gemaakt en toezicht door de NVWA geïmplementeerd. Als op die gebieden het toezicht zou verminderen, is de kans reëel dat voor consumenten en de natuur schadelijke effecten toenemen.

In het kader van het dierenwelzijn en de diergezondheid zijn de NVWA-inspanningen beperkt, wat vooral veroorzaakt wordt door een gebrek aan wet- en regelgeving.

Voedselveiligheid

Vis, schaal- en schelpdieren zijn onderdeel van een gezond voedingspatroon. Consumptie van vis is in principe goed voor de gezondheid van de mens vanwege de mate waarin het voedingsstoffen als vitamines, mineralen, eiwitten en vetzuren bevat. Nederlandse consumenten kunnen er op dit moment in belangrijke mate op vertrouwen dat zij niet ziek worden als gevolg van het voorkomen van pathogenen (ziekmakende micro-organismen) of biotoxines in vis-, schaaldier- of schelpdierproducten. Toch worden er mensen ziek van vis, schaal- en schelpdieren. Het is belangrijk dat consumptie van vis, schaal- en schelpdieren ook in de toekomst kan blijven bijdragen aan de volksgezondheid. De NVWA wijst daarom op het belang om de in dit document benoemde gevaren van een aanpak te voorzien, waardoor de risico's nu en in de toekomst beter beheerst kunnen worden.

De benoemde gevaren en risico's voor de voedselveiligheid zijn niet te verbinden aan 1 schakel van de visketen. De voedselveiligheid van producten uit de visketen is afhankelijk van beheermaatregelen in iedere schakel en van de keten in zijn totaliteit. Basaal voor het kunnen beheersen van voedselveiligheidsrisico's is dat bedrijven in de visketen de wet- en regelgeving naleven met betrekking tot het kunnen traceren van vis-, schaal- en schelpdierproducten.

Belangrijke risico's voor voedselveiligheid worden veroorzaakt door een aantal organismen en stoffen dat zich in de visketen blijft manifesteren, zoals micro-organismen, biotoxines en biogene aminen (histamine). Deze kunnen ziekten veroorzaken bij de consument. Het gaat daarbij ook om ziekmakende stoffen die kunnen ontstaan door het bederf van vis en schaal- en schelpdieren of daarvan afgeleide producten. De oorzaak van deze risico's kan in alle schakels van de visketen liggen. Soms is het gevaar aanwezig bij de vangst of oogst (kweek), in andere gevallen ontstaat het bij bewerkings-, verwerkings- en/of distributiebedrijven, of bij bedrijven die producten uit de visketen aan consumenten leveren. Ook kan het risico optreden wanneer de consument een product uit de visketen al heeft gekocht. Een risico ontstaat als een bedrijf en/of persoon onvoldoende maatregelen heeft getroffen. Het is belangrijk dat bedrijven en personen in de visketen zorgen voor een niet-doorbroken koelketen, correcte etikettering en een goed onderbouwde houdbaarheidstermijn.

Er is meer aandacht nodig voor voedselveiligheidsrisico's die ontstaan door milieucontaminanten in vis, schaal- of schelpdieren. Het gaat daarbij om stoffen die dieren uit een verontreinigde leefomgeving (water of waterbodembodem) opnemen. Naarmate er meer schadelijke stoffen in het milieu van vissen en schaal- en schelpdieren voorkomen, neemt het risico voor de voedselveiligheid toe. Met name bij dieren aan het einde van de voedselketen (roofvissen) of dieren die de eigenschap hebben om relatief meer van de schadelijke stoffen in het lichaam vast te houden (vette vis), kan dit risico groter zijn.

Dit risico is deels beheersbaar door geen vis of schaal- of schelpdieren uit relatief ernstig vervuilde wateren te vangen, oogsten, kweken en/of af te nemen voor consumptiedoeleinden. Ook het risicogericht bemonsteren en analyseren op milieucontaminanten in de leefomgeving van dieren en in de dieren zelf geeft inzicht in de mate van verontreiniging en maakt het mogelijk om handhavend op te treden wanneer wettelijke maximumconcentraties worden overschreden, of om voorzorgsmaatregelen te treffen.

Vanuit het oogpunt van duurzaamheid is het noodzakelijk dat overheden het probleem bij de bron aanpakken: het voorkomen van verontreiniging van leefgebieden van vis, schaal- en schelpdieren. Zonder een brongerichte aanpak zullen de risico's naar verwachting op termijn in ernst toenemen vanwege stapeling en verspreiding van (persistente) verontreinigingen in het milieu en in de dieren die zich in dit milieu bevinden. Het gaat daarbij niet alleen om risico's voor de voedselveiligheid, maar ook voor natuur en milieu. Een verontreinigde leefomgeving heeft effect op alle organismen, niet alleen op de vissen en schaal- en schelpdieren die gevestigd worden om te worden geconsumeerd. Ten slotte kan ook de diergezondheid en het dierenwelzijn in het geding zijn, omdat milieucontaminanten niet alleen schadelijk kunnen zijn voor de consument, maar ook voor het dier zelf.

Een aantal risico's voor de voedselveiligheid komt voort uit stoffen die in de visketen worden gebruikt of aan producten van de visketen worden toegevoegd zoals additieven. Risico's op dit vlak liggen vooral in het verkeerd gebruik of het gebruik van verboden stoffen door bijvoorbeeld het toevoegen van additieven en stoffen om ten onrechte te suggereren dat een visproduct vers is, of de aanwezigheid van residuen van verboden diergeneesmiddelen of biociden.

In ernstige situaties kunnen dergelijke overtredingen bestempeld worden als voedsel fraude, waaronder niet alleen het illegaal gebruik van bepaalde stoffen valt, maar ook het bewust onjuist etiketteren van levensmiddelen en/of het omkatten van producten.

De opsporing van voedsel fraude in de visketen zetten we voort en intensiveren we waar nodig en mogelijk. Ook is een integrale handhavingsstrategie van de verschillende onderdelen van de NVWA (strategie, toezicht, fraudeopsporing) benodigd om fraude op het terrein van voedselveiligheid tegen te gaan. De NVWA zal in gesprek gaan met de betrokken departementen en stakeholders in het streven naar effectieve en efficiënte samenwerking.

Consumenten vallen buiten het toezicht van de NVWA. Het Voedingscentrum kan echter op basis van de uitkomsten in 'De visketen in beeld' specifiek voorlichting verstrekken over nieuwe of gewijzigde risico's die worden benoemd.

Op grond van dit document zal de NVWA het toezicht richten op onderdelen in de visketen waar zich verhoogde risico's voor voedselveiligheid voordoen.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de risico's en een aanzet tot de aanpak hiervan staat in het hoofdstuk 'voedselveiligheid' en in de documenten die de basis vormen voor 'De visketen in beeld'.

Natuur en milieu

De belangrijkste risico's voor natuur en milieu doen zich voor in de 1e schakels van de visketen (de vangst, de oogst en de kweek van vis en schaal- en schelpdieren) en dan met name in de demersale, de garnalen- en de binnenvisserij. Het zijn de bedrijven in de 1e schakels van de keten die bepalend zijn voor de mate waarin zich risico's voor natuur en milieu voordoen.

Ver- en bewerkingsbedrijven van vis en schaal- en schelpdieren, of bedrijven die deze producten verkopen, kunnen met hun in- en verkoopbeleid bijdragen aan het beheersen van risico's voor natuur en milieu. De consument kan er bij het kopen van vis en schaal- en schelpdieren op letten dat deze de natuur en het milieu zo min mogelijk schaden.

De belangrijkste risico's voor natuur en milieu komen voort uit het niet-naleven van wet- en regelgeving. Over het algemeen is vooral in de demersale en de garnalenvisserij weinig bereidheid hiertoe. De NVWA constateert veel niet-naleving, ondanks het feit dat de mogelijkheden om dit te constateren beperkt zijn.

Wanneer de nalevingsbereidheid laag is, is toezicht en fraudeopsporing nauwelijks effectief. Het is immers ondoenlijk, en ook niet wenselijk, om als toezichthouder overal op elk moment aanwezig te zijn. Het is daarom belangrijk dat de nalevingsbereidheid in de visserijsector in sterke mate wordt verhoogd.

Binnen de groep overtreders begaat een aantal bedrijven vanwege economisch gewin bewust grote overtredingen. Samen met aanhoudende fraudesignalen vraagt dit – overeenkomstig de voorgestelde aanpak voor fraude met gevolgen voor de voedselveiligheid – om een integrale handhavingsstrategie van de verschillende onderdelen van de NVWA (strategie, toezicht, fraudeopsporing). Deze strategie moet leiden tot een effectieve aanpak van ernstige fraude op het terrein van natuur en milieu. Natuur- en milieurisico's kunnen alleen aangepakt worden als ook alle betrokken en belanghebbende actoren daarin bijdragen (overheid en niet-overheid, publiek-private samenwerking met havenbedrijven, gemeenten, sectorpartijen). Daarbij zullen we niet alleen traditionele, maar ook alternatieve interventies moeten inzetten. Het is nodig om samen, en in samenhang, preventieve en repressieve barrières op te werpen tegen omvangrijke niet-naleving en fraude.

Voor effectiever toezicht is het noodzakelijk dat het stelsel van wet- en regelgeving op belangrijke onderdelen zodanig wordt aangepast, dat dit stelsel voldoet aan de vereisten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Omdat veel wet- en regelgeving op Europees niveau wordt bepaald, wil de NVWA in samenwerking met LNV bepleiten dat niet alleen nationale maar ook Europese wet- en regelgeving gaat voldoen aan de vereisten van handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.

Invasieve exoten vormen een risico voor de aquatische biodiversiteit en de ecologische waterkwaliteit. Om dit risico beter te kunnen beheersen, roepen we het ministerie van LNV en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op om de aard en de omvang van de introductie en de verspreiding van exoten in het mariene gebied, de Deltawateren, de Waddenzee en de binnenwateren in kaart te brengen. Op grond daarvan kunnen de risico's worden beoordeeld en kunnen beleidsdoelen worden geformuleerd om deze risico's te beheersen.

Dit document 'De visketen in beeld' biedt onderbouwing voor de conclusie dat de Nederlandse visserij in zijn huidige vorm ernstige risico's voor natuur en milieu veroorzaakt, en dat het toezicht van de NVWA gezien de omstandigheden buiten de NVWA (onvoldoende

nalevingsbereidheid, onvoldoende handhaafbaarheid van wet- en regelgeving) onvoldoende van meerwaarde kan zijn om deze risico's te verminderen. Voor een duurzaam toekomstperspectief – zowel vanuit de ecologie als vanuit de mens bezien - is het van groot belang dat de risico's voor natuur en milieu als gevolg van visserij, beter beheerst worden. Zonder een betere beheersing van deze risico's kunnen populaties van vis en schaal- en schelpdieren ernstig worden aangetast, en dit kan ook gevolgen hebben voor onder andere de voedselvoorziening van mens en dier.

Een meer gedetailleerde beschrijving en een aanzet tot de aanpak hiervan staat in het hoofdstuk 'natuur en milieu' en in de documenten die de basis vormen voor 'De visketen in beeld'.

Dierenwelzijn en diergezondheid

De belangrijkste risico's voor dierenwelzijn en diergezondheid doen zich voor in de ketenschakels waarin er sprake is van levende dieren tot en met het moment waarop dieren worden gedood. Bedrijven hebben de verantwoordelijkheid om zoveel mogelijk in de behoeften van het dier te voorzien, en te zorgen voor zo min mogelijk risico voor het optreden van besmettelijke ziektes. Het houden en doden van dieren moet gebeuren op een manier die zo min mogelijk stress en lijden veroorzaakt. Omdat de praktijk hier nog ver vanaf staat, is het van belang dat bedrijven op dit gebied innoveren en investeren.

Er zijn nauwelijks beleid en wet- en regelgeving voor het dierenwelzijn van vis en schaaldieren. Dit veroorzaakt risico's voor dierenwelzijn. Vanuit de wetenschap zijn er inmiddels sterke aanwijzingen dat vissen over bewustzijn beschikken: menselijke handelingen die ongerief voor vissen veroorzaken, leiden dus tot aantasting van het dierenwelzijn. Ook voor (met name de grotere) schaaldieren zijn er aanwijzingen dat het dierenwelzijn wordt aangetast door bepaalde menselijke handelingen. Voor schelpdieren is er nauwelijks wetenschappelijk bewijs voor de aanwezigheid van welzijnsbeleving.

Vissen die gekweekt worden, kunnen door de wijze waarop zij gehouden worden risico lopen gedurende een groot deel van hun leven te lijden. Ook is er een risico voor het dierenwelzijn wanneer kweekvis niet op de juiste manier wordt gedood. Bij dieren die gevangen of geoogst worden, doen de risico's zich voor op het moment van vangst, oogst, opslag en doding.

Om risico's voor het dierenwelzijn van vissen en schaaldieren te beperken is beleid en eventueel wet- en regelgeving nodig, met name voor vissen die gekweekt worden en voor vissen en schaaldieren die levend vervoerd en verhandeld worden. Daarnaast adviseert de NVWA meer specifieke wet- en regelgeving voor ingrepen bij en het doden van vissen en schaaldieren.

De NVWA gaat zich inzetten voor organisatie- en kennisontwikkeling op het domein 'dierenwelzijn in de visketen'. Ook maken we het inspecteren op het bedwelmen van paling onderdeel van ons meerjarig handavingsplan.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de risico's en een aanzet tot de aanpak hiervan staat in het hoofdstuk 'dierenwelzijn' en in de documenten die de basis vormen voor 'De visketen in beeld'.

Er is weinig actief en preventief beleid om uitbraken van besmettelijke dierziekten te voorkomen, zowel op kweekbedrijven als in de natuur. Dit veroorzaakt risico's voor de diergezondheid. Risico's van opkomende, besmettelijke dierziekten. Actief bestrijden is belangrijk, want bij dierziekten die eenmaal endemisch zijn geworden, is vaak alleen nog 'damage control' mogelijk. De NVWA voert overleg met het ministerie van LNV over het ontwikkelen van een actief en preventief beleid.

Voor een duurzaam toekomstperspectief is dit belangrijk, omdat uitbraken ook tot gevolg kunnen hebben dat vis- en schaal- en schelpdierpopulaties verdwijnen of geminimaliseerd worden. Dit kan gevolgen hebben voor het gehele ecosysteem. Bovendien betekent een aantasting van diergezondheid vaak ook een aantasting van het dierenwelzijn. De NVWA verzoekt daarom het ministerie van LNV om aan de NVWA een breder en verdergaand mandaat toe te kennen, om maatregelen te kunnen nemen ter voorkoming van uitbraken van besmettelijke dierziekten.

Een meer gedetailleerde beschrijving van de risico's en een aanzet tot de aanpak hiervan staat in het hoofdstuk 'diergezondheid' en in de documenten die de basis vormen voor dit document.