

Vergaderjaar 2019–2020

**26 991**

**Voedselveiligheid**

**Nr. 560**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR MEDISCHE ZORG EN VAN  
LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Op 20 juni jongstleden heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: Onderzoeksraad) haar rapport «Opkomende voedselveiligheidsrisico's» uitgebracht (Kamerstuk 26 991, nr. 554). Het fipronilincident in 2017 was voor de Onderzoeksraad aanleiding om onderzoek te doen naar de signalering en beoordeling van opkomende risico's voor de voedselveiligheid in Nederland. Volgens de Onderzoeksraad kan een beter inzicht in opkomende risico's leiden tot een robuuster voedselveiligheidssysteem waarin overheid en bedrijven zich minder snel laten verrassen. De Onderzoeksraad ziet mogelijkheden tot verbetering in de wijze waarop partijen hun verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid invullen.

Naar aanleiding van het advies «fipronil in eieren» van de Commissie Sorgdrager zijn wij kort na het fipronilincident gestart met het aanbrengen van verbeteringen in het systeem van borging van de voedselveiligheid. Deze acties zijn vastgelegd in het Actieplan Voedselveiligheid<sup>1</sup>. U wordt halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang van deze acties. Het advies van de Onderzoeksraad heeft betrekking op een specifiek onderdeel van het voedselveiligheidssysteem, namelijk de signalering van opkomende voedselveiligheidsrisico's. Dit advies biedt aanbevelingen in aanvulling op het advies van de Commissie Sorgdrager. Het is goed dat de Onderzoeksraad aandacht vraagt voor snelle signalering want voorkomen is altijd beter dan genezen. Daarbij is het van belang om alert te kunnen zijn op nieuwe, tot dusverre onbekende risico's en op relevante ontwikkelingen bij bekende risico's. In deze brief reageren wij op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

<sup>1</sup> Kamerstuk 26 991, nr. 536

## **Conclusies Onderzoeksraad «Opkomende voedselveiligheidsrisico's»**

De Onderzoeksraad concludeert in haar rapport dat het voedselsysteem in Nederland kwetsbaar is voor opkomende voedselveiligheidsrisico's. Er is een aantal belemmeringen waardoor het ontbreekt aan een voldoende gestructureerde aanpak om opkomende voedselveiligheidsrisico's te signaleren en te beoordelen.

Ook signaleert zij dat de Ministers voor Medische Zorg en Sport en Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit te weinig verantwoordelijkheid nemen ten aanzien van opkomende en onzekere voedselveiligheidsrisico's.

De aanbevelingen van de Onderzoeksraad betreffen het inrichten van een coördinerende eenheid waar signalen over opkomende voedselveiligheidsrisico's bijeengebracht worden, het operationaliseren van het verzorgingsbeginsel, prioriteren van onderzoek naar opkomende risico's, verbeteren van de surveillance en het betrekken van het bedrijfsleven bij de signalering van opkomende voedselveiligheidsrisico's. Hieronder volgt onze reactie op de verschillende aanbevelingen.

### **Reactie op de aanbevelingen**

#### *Coördinerende eenheid voor signalering van voedselveiligheidsrisico's*

Terecht constateert de Onderzoeksraad dat het vroegtijdig signaleren van opkomende voedselveiligheidsrisico's van belang is om tijdig te kunnen inschatten of actie nodig is. De betrokken instanties bij de signalering van deze risico's moeten altijd alert zijn op eerste signalen van een potentieel risico.

De Onderzoeksraad adviseert om een zelfstandige coördinerende eenheid in te richten, die onafhankelijk van beleid en beleidsuitvoering opereert. Deze eenheid moet uit zoveel mogelijk bronnen informatie en signalen over opkomende voedselveiligheidsrisico's en hiaten in het voedselsysteem bij elkaar brengen en hierover rapporteren in openbare dreigingsrapportages. Wij nemen dit advies over van de Onderzoeksraad om de signalering door organisaties die daar nu mee bezig zijn, beter te bundelen. Wij kiezen ervoor een platform in te richten en waarin zij hun kennis en expertise over de signalering van voedselveiligheidsrisico's samenbrengen.

In Nederland werken het RIVM, WFSR, Ctgb en NVWA<sup>2</sup> samen aan de signalering van (opkomende) voedselveiligheidsrisico's. Het advies van de Onderzoeksraad is voor ons aanleiding om te kijken hoe de alertheid in deze samenwerking verbeterd kan worden. Het oppikken en beheersen van onbekende risico's is complex en zoals de Onderzoeksraad constateert kunnen niet alle incidenten worden voorkomen. De overheid moet zijn uiterste best doen om mogelijke risico's tijdig en zo volledig mogelijk in beeld te brengen. Daarbij verwachten wij ook dat alle andere partijen in de voedselketen er alles aan doen wat redelijkerwijs mogelijk is om zicht te hebben op signalen en informatie daarover uit te wisselen.

Het RIVM krijgt de opdracht om een platform in te richten dat signalen van opkomende voedselveiligheidsrisico's bij elkaar brengt en dat aanvullend

---

<sup>2</sup> Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Wageningen Food Safety Research (WFSR), Centraal College ter beoordeling van gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb), Bureau Risicobeoordeling en onderzoek (bureau).

is op de bestaande structuren en werkwijzen van signalering. In dit samen te stellen platform moeten inhoudelijke experts van het RIVM, WFSR, Ctgb, NVWA en mogelijk experts van andere organisaties signalen uitwisselen. Zij adviseren of en op welke wijze signalen worden opgepakt in bestaande structuren van risicobeoordeling, onderzoeksprogrammering en handhaving. We willen daarbij meerwaarde creëren door bundelingen, uitwisseling, afstemming en transparantie over al lopende initiatieven. Het is ook belangrijk om in deze signaleringsfunctie trends en ontwikkelingen in ogenschouw te nemen die kunnen leiden tot het ontstaan van risico's. Voor het inrichten van dit platform kan het RIVM de ervaring met het opzetten van de zoönose risico-analysestructuur benutten.

Het platform zal periodiek een overzicht geven van de signalen en adviezen die het heeft gegeven. Daarmee wordt inzicht gegeven welke signalen relevant werden geacht en welke adviezen daarvoor zijn gegeven. Het platform zal ook internationaal signalen opvangen en uitwisselen en samenwerken met de Europese Commissie, andere lidstaten en internationale instituties zoals EFSA.

Er zijn internationale netwerken voor signalering van infecties en uitbraken, onder andere het netwerk van het European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). Ook EFSA heeft een actief netwerk met alle Lidstaten gericht op signalering van opkomende/nieuwe risico's («Emerging risk identification on food and feed»).

Wij verwachten dat het platform voor het einde van dit jaar van start gaat. Het RIVM zal een voorstel doen over het doel, verantwoordelijkheid, bevoegdheid, werkwijze van het platform en nadere werkafspraken zoals verslaglegging. Na één jaar wordt het platform geëvalueerd.

#### *Operationaliseren voorzorgsbeginsel*

Wij zijn het met de Onderzoeksraad eens dat de aangewezen Minister primair verantwoordelijk is voor het hanteren van het voorzorgsbeginsel en dat dit niet moet worden overgelaten aan de wetenschappelijke experts van het RIVM en de NVWA. Risicomanagement mag namelijk niet vermengd raken met de risicobeoordeling. Het is daarbij belangrijk dat de NVWA in voorkomende gevallen snel kan ingrijpen.

In artikel 7 van de Algemene Levensmiddelenwetgeving is voor wat betreft het voorzorgsbeginsel vastgelegd dat wanneer in specifieke situaties nog onvoldoende wetenschappelijke zekerheid is over de risico's voor de volksgezondheid voorlopige maatregelen getroffen kunnen worden. Deze maatregelen moeten nodig zijn om de gezondheidsbescherming te waarborgen, ze mogen de handel niet meer dan nodig beperken en houden rekening met de juridische, technische en economische haalbaarheid. Dit artikel ligt aan de basis voor de praktijk van het hanteren van het voorzorgsbeginsel in Nederland als het gaat om voedselveiligheid.

Wanneer het voorzorgsbeginsel moet worden toegepast of een beleidsregel moet worden opgesteld, worden in nauwe samenwerking tussen het betrokken ministerie en de NVWA afspraken gemaakt. Zo is bijvoorbeeld in de casus van tetrodotoxine (TTX), beschreven in het rapport van de Onderzoeksraad, in 2015 uit voorzorg door de NVWA een beleidsregel vastgesteld om een open norm te kunnen invullen. Alhoewel deze normstelling in volledige afstemming met de betrokken Minister werd opgesteld, zou nu in dit geval, gelet op bovengenoemd uitgangspunt, de vaststelling van de norm voorbehouden zijn aan de Minister voor Medische Zorg en Sport.

Zoals de Onderzoeksraad adviseert, gaan wij de inzet van het voorzorgsbeginsel operationaliseren. Voor het hanteren van het voorzorgsbeginsel moet in een helder kader uiteengezet worden dat primair de verantwoordelijke Minister aan zet is, en dat de NVWA in deze gevallen altijd in nauwe samenspraak met de verantwoordelijke Minister het voorzorgsbeginsel toepast. Daarbij hebben wij nadrukkelijk oog voor het behouden van de noodzakelijke slagkracht van de NVWA om in acute situaties direct te kunnen optreden. De taakverdeling tussen beleid en handhaving bij het invullen van beleidsregels en open normen wordt ook inzichtelijk gemaakt naar aanleiding van het rapport van ABDTOPConsult, «De NVWA, bewaker ook beleidsmaker?» de taakverdeling tussen beleid en handhaving<sup>3</sup>. Over de verduidelijkingen van het kader voor het hanteren van het voorzorgsbeginsel en de procedures voor het invullen van beleidsregels en open normen wordt u voor 1 december aanstaande geïnformeerd.

#### *Onderzoeksprogrammering*

De Onderzoeksraad signaleert dat de planning van de rijksoverheid van onderzoek naar methodes om opkomende risico's te signaleren nog te versnipperd is en te weinig continuïteit kent. Wij erkennen het belang van een gecoördineerde onderzoeksprogrammering om opkomende risico's in beeld te brengen en methodes te ontwikkelen die nodig zijn om ook zo goed mogelijk zicht te krijgen op nog onbekende risico's.

Het is belangrijk om met de deskundigen op het vlak van signalering vast te stellen welke methoden en onderzoek nodig zijn om opkomende voedselveiligheidsrisico's beter in beeld te brengen. Het op te richten platform zal ook hierover adviezen geven. Die zullen een rol spelen bij de programmering van onderzoek. Overigens zijn in bestaande onderzoeksprogramma's bij RIVM en WFSR al vele projecten gericht op opkomende risico's en ontwikkelingen.

#### *Surveillance en opsporing risico's*

De Onderzoeksraad geeft aan dat er een substantiële verbetering van de surveillance en bronopsporing en van de attributie van ziektegevallen aan voedselbronnen moet komen. Nieuwe diagnostische technologieën kunnen daarbij benut worden.

Het RIVM heeft op basis van de Wet Publieke Gezondheid en in samenwerking met partners in de regio een internationaal vooraanstaand systeem van surveillance en monitoring van ziektegevallen. Het Nederlandse surveillancesysteem voor voedselinfecties en vergiftigingen is in de eerste plaats opgezet om vroegtijdig incidenten of uitbraken te signaleren en te bestrijden. Het RIVM ontvangt voor deze surveillance meldingen van ziekenhuizen, laboratoria, de GGD'en (huisartsen) en NVWA en volgt/raadpleegt ook internationale bronnen. Zo mogelijk doet de NVWA in samenwerking met de GGD'en ook brononderzoek om de veroorzaker van de infectie in voedsel op te sporen.

In de afgelopen jaren zijn nieuwe technieken ontwikkeld, zoals het Whole Genome Sequencing (WGS). Met deze WGS-techniek zijn inmiddels enkele bronnen van infecties opgespoord. Onder andere recent *Listeria* in vleesproducten. Het is nog een bewerkelijke en tijdrovende techniek. In de komende periode wordt toegewerkt naar het meer routinematig kunnen inzetten van WGS.

---

<sup>3</sup> Kamerstuk 33 835, nr. 121

Wij onderschrijven het belang van verbetering van surveillance, bronopsporing en attributie, maar realiseren ons dat deze materie zeer complex is en dat voor het verkrijgen van meer inzicht in de werkelijke omvang van voedselinfecties zeer veel gegevens nodig zijn.

Een systeem waarbij alle ziektegevallen gemeld worden is onmogelijk. Veel mensen melden het niet of weten het niet als zij ziek zijn geworden door een voedselinfectie. Het RIVM beschikt over veel kennis om hiervan een betrouwbare inschatting te kunnen maken. Dit betekent echter niet dat geen enkele verbetering in dit systeem is aan te brengen. Het RIVM onderzoekt in de komende maanden welke aanscherpingen in de surveillance van ziektegevallen nodig zijn.

#### *Betrekken bedrijfsleven bij signalering risico's*

Allereerst moet de voedselveiligheidsaanpak binnen bedrijven ook gericht zijn op het kunnen signaleren van (opkomende) voedselveiligheidsrisico's, onder andere via monitoringsprogramma's voor kritische stoffen. De signalen moeten daarnaast doorgegeven kunnen worden aan en ontvangen door het bovengenoemde platform. Aan het delen van informatie tussen bedrijven en de NVWA wordt gewerkt in het kader van het Actieplan Voedselveiligheid. Bovendien heeft de NVWA structurele overleggen ingeregeld met betrokken branchepartijen (de zogenaamde ketenoverleggen), waarin signalen besproken worden.

Ook is vanuit het Actieplan Voedselveiligheid een project gestart waarbij, in navolging van de acties door de eiersector, de voedselproducerende sectoren aan versterking van de zelfcontrole werken en aan de verbetering van de naleving door hun ketens op het vlak van voedselveiligheid. In dit kader wordt het signaleren van opkomende risico's voor de voedselveiligheid meegenomen. De resultaten van dit project worden met uw Kamer gedeeld in de voortgangsrapportages over het Actieplan voedselveiligheid.

Bovengenoemde acties kunnen extra capaciteit vergen van de betrokken instituten. Voor de onderzoeksinstituten RIVM en WFSR zal dit binnen de opdrachtverlening door de ministeries in bestaande programmering worden ingevuld. Benodigde extra inspanningen door de NVWA zullen worden betrokken in de Herbezinning bij de NVWA, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd (Kamerstuk 33 835, nr. 127). In die herbezinning wordt gekeken naar het takenpakket van de NVWA in relatie tot de middelen van de NVWA, met oog voor focus en meerjarige stabiliteit.

#### **Tenslotte**

Alhoewel het onmogelijk is alles te voorzien en te voorkomen streven we ernaar om zo alert mogelijk te zijn op alle signalen. De versterking van de signalering van opkomende voedselveiligheidsrisico's vormt een aanvulling op de reeds ingezette acties vanuit het Actieplan Voedselveiligheid. Wij gaan ervan uit dat door het inrichten van het platform de samenwerking van alle relevante partijen bij de signalering nu ook verder verstevigd en bestendig wordt.

De Minister voor Medische Zorg,  
B.J. Bruins

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,  
C.J. Schouten