

Fipronil in eieren en mest; never let a serious crisis go to waste?

mr. G.J.M. de Jager¹

1. Inleiding

Nederland is de grootste exporteur van eieren ter wereld. In 2017 waren er 35 miljoen leghennen (ouder dan 18 weken). In 2017 lag de gemiddelde eiproductie in Nederland rond de 300 eieren per jaar per leggen. Nederland produceert gemiddeld 10,5 miljard eieren per jaar.

Het aantreffen van fipronil in eieren deed in de zomer van 2017 (en ver daarna) de pluimveesector op haar grondvesten schudden. In dit artikel zal stilgestaan worden bij de crisis zelf, wat fipronil is, welke betekenis het heeft in de landbouw in brede zin en zal beschreven worden waar we nu, twee jaar na dato staan. In dat verband zal aandacht worden besteed aan het rapport en de daarin gedane aanbevelingen van mr. W. Sorgdrager 'Onderzoek fipronil in eieren' van juni 2018.² Opvallend is overigens dat er relatief weinig is geprocedeerd over door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) jegens bedrijven genomen beslissingen.

2. De crisis

Op 1 juni 2017 bracht een Belgische pluimveehouder na eigen onderzoek het Belgische Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (hierna: FAVV) ervan op de hoogte dat er mogelijk problemen waren met het gebruik van fipronil in de pluimveehouderij. Het FAVV heeft naar aanleiding daarvan een onderzoek ingesteld. Op 2 juli 2017 werd fipronil gevonden bij een pluimveebedrijf in Sint-Niklaas. Een waarschuwing voor mogelijke besmetting van Nederlandse pluimveebedrijven was eerder al op 19 juni 2017 door het FAVV aan de NVWA doorgegeven, alsook dat met fipronil besmette eieren mogelijk al in 2016 in de handel waren gebracht.

Op 20 juli 2017 deed de Belgische Justitie een inval in Weelde (B) bij het bedrijf Poultry-Vision dat de fipronil aan het Barneveldse bedrijf Chickfriend had geleverd.

De NVWA maakte op 22 juli 2017 bekend dat ze de toepassing van fipronil in de pluimveesector aan het onderzoeken was. Zeven bedrijven waren inmiddels geblokkeerd wegens besmetting van hun eieren met fipronil. Van drie daarvan waren toen reeds de eieren teruggehaald uit de handel.

Gebleken was dat het voor kippenstallen toegestane bestrijdingsmiddel tegen bloedluis *Dega 16*, een natuurlijk product op basis van menthol en eucalyptus, door Poultry-Vision was vermengd met fipronil. Het Nederlandse bedrijf Chickfriend bleek dit mengsel te hebben gebruikt bij honderden pluimveebedrijven in Nederland, België en Duitsland. Als gevolg daarvan kreeg het pluimvee fipronil binnen en raakten de eieren daarmee besmet.

Consumptie van met fipronil besmette eieren werd na het ontdekken van de verontreiniging door de NVWA meteen al afgeraden.³ Vervolgens werden verdergaande maatregelen getroffen. Bedrijven werden geblokkeerd, zij mochten geen eieren meer in de handel brengen en reeds in de handel gebrachte eieren moesten worden teruggehaald. Dit mede op basis van een voorlopig advies van het Bureau Risicobeoordeling en onderzoeksprogrammering (hierna: BuRo) van 25 juli 2017⁴ dat concludeerde dat er een potentieel gevaar voor de volksgezondheid was en aandrong op het nemen van maatregelen.

Circa 200 bedrijven, 20% van het totaal, zijn door de NVWA maandenlang geblokkeerd en honderden miljoenen eieren zijn vernietigd. Ruim 1,5 miljoen kippen werden geruimd.

De Wageningen Universiteit heeft intussen berekend dat de fipronilcrisis de pluimveehouders

1. Gert Jan de Jager is advocaat bij Knepelhout & Korthals Advocaten.
2. Mr. W. Sorgdrager, 'Onderzoek fipronil in eieren', uitgave van de Commissie onderzoek fipronil in eieren, juni 2018, uitgebracht op een in augustus 2017 gedaan verzoek van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Economische Zaken.

3. De plaatsvervangend Inspecteur-Generaal van de NVWA ging op 1 augustus 2017 tijdens een uitzending van Nieuwsuur nog een stap verder door te adviseren voorlopig helemaal geen eieren meer te eten. Een uitlating die de NVWA wordt verweten in de lopende civiele procedure van LTO tegen de NVWA (Staat der Nederlanden), zoals die later in dit artikel nog wordt beschreven.
4. Brief van 25 juli 2017, kenmerk TRC NVWA/2017/6352 aan (onder meer) de Inspecteur-Generaal van de NVWA

tussen de € 65 en 75 miljoen heeft gekost en dat de supermarkten en aanverwante bedrijven nog eens € 7 tot 8 miljoen schade hebben geleden.⁵ Op 13 december 2017 heeft de LTO samen met 120 pluimveehouders de NVWA (Staat der Nederlanden) gedagvaard. De NVWA zou zich onvoldoende van haar taak hebben gekweten in de aanloop naar en tijdens de crisis waardoor pluimveehouders schade hebben geleden.⁶ Op het moment van het schrijven van dit artikel was er nog geen vonnis in deze zaak bekend.

3. Fipronil in de landbouw

Regels omtrent de verhandelbaarheid en toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden zijn vastgelegd in de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Toezichthouder op de naleving van deze wet is in principe de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In principe, omdat tussen ILT en NVWA in het Handhavingsdocument voor de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden van 26 augustus 2008 is afgesproken dat de NVWA in de agrarische sector het voortouw heeft.⁷

Fipronil is een insecticide en acaricide, een gewasbeschermingsmiddel. Nadat in meerdere gevallen van verkeerd gebruik van pesticiden bijenkolonies verloren waren gegaan, heeft de Europese Commissie in 2012 besloten tot herziening van de goedkeuringen die op het niveau van de Unie waren afgegeven voor het gebruik van fipronil als gewasbeschermingsmiddel. Daartoe heeft de Commissie op 14 augustus 2013 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 781/2013 inzake fipronil vastgesteld⁸. Deze uitvoeringsverordening:

- beperkte vanaf 16 augustus 2013 het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die fipronil bevatten tot zaden die in kassen worden gezaaid en tot zaden van prei, ui, sjalot en koolsoorten die zijn bedoeld om op velden te worden gezaaid en vóór de bloei te worden geoogst, en
- verbod vanaf 1 maart 2014 het gebruik en het in de handel brengen van zaden van gewassen die zijn behandeld met gewasbeschermingsmiddelen die fipronil bevatten, met uitzondering van de kasteelt en van zaden van prei, ui,

sjalot en koolsoorten die zijn bedoeld om op velden te worden gezaaid en vóór de bloei te worden geoogst.

Tegen deze beperking is beroep ingesteld bij het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Unie (hierna: het Gerecht). In zijn arrest van 17 mei 2018 verklaarde het Gerecht Uitvoeringsverordening (EU) nr. 781/2013 nietig, voor zover daarbij i) vanaf 16 augustus 2013 het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen die deze werkzame stof bevatten wordt beperkt tot de kasteelt en tot zaden van prei, ui, sjalot en koolsoorten die zijn bedoeld om op velden worden gezaaid en vóór de bloei te worden geoogst en ii) de lidstaten worden verplicht de bestaande toelatingen voor gewasbeschermingsmiddelen die fipronil bevatten te wijzigen of in te trekken. Het Gerecht oordeelde dat de Commissie deze beperkingen had vastgesteld zonder vooraf de gevolgen van haar optreden op de verschillende op het spel staande belangen te hebben afgewogen tegen de mogelijke gevolgen van haar stilzitten. Door geen effectbeoordeling te verrichten, heeft de Commissie het voorzorgsbeginsel geschonden, aldus het Gerecht. Uit het voorgaande volgt dat de Europese Commissie het gebruik van fipronil in de akker- en tuinbouw eerst en vooral aan banden heeft proberen te leggen vanwege de ecologische risico's die het gebruik van fipronil met zich brengt.

Er gelden veel zwaardere beperkingen als er humane risico's zijn. Fipronil is door de Wereldgezondheidsorganisatie geclassificeerd als een 'Class II moderately hazardous pesticide'. Voor de mens is fipronil ingedeeld als 'matig toxisch'. Het is een licht irriterende stof: blootstelling kan leiden tot schade aan nier, lever of schildklier.⁹

Blootstelling van pluimvee aan fipronil heeft tot effect dat fipronil in de eieren terecht komt. De stof komt voor meer dan 90% in de eierdooier terecht. Vanwege de matig toxische werking is in Europees

5. <https://www.wur.nl/nl/nieuws/Directe-schade-pluimveeketen-door-fipronilaffaire-opgelopen-tot-65-75-mln.-euro.htm>.

6. De dagvaarding is gepubliceerd op www.lto.nl.

7. Dit heeft tijdens de crisis in 2017 tot de nodige onduidelijkheid geleid tussen beide organisaties. Op pag. 55 en 56 van haar rapport beschrijft Sorgdrager de situatie dat juist in het begin van de crisis niet adequaat tegen het Belgische bedrijf Poultry-Vision is opgetreden, omdat NVWA en ILT niet goed wisten te bepalen wie informatie van het bedrijf kon verlangen.

8. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 781/2013 van de Commissie van 14 augustus 2013 tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011, wat de voorwaarden voor goedkeuring van de werkzame stof fipronil betreft.

9. Om de kans op gezondheidseffecten te kunnen beoordelen gebruiken de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en de European Food Safety Authority (EFSA) twee toxicologische grenswaarden de Acute Referentie Dosis (ARfD) en de Acceptabele Dagelijkse Inname (ADI). De ARfD geeft aan hoeveel een persoon in een korte periode binnen mag krijgen zonder dat er gezondheidsrisico's optreden. De grenswaarde is 0.009 mg fipronil per kg lichaamsgewicht. Dit komt overeen met:

0.54 mg fipronil voor een volwassene van 60 kg

0.14 mg fipronil voor een kind van 15 kg

De ADI geeft de maximale hoeveelheid van een stof weer die levenslang, iedere dag geconsumeerd kan worden zonder dat er effecten op de gezondheid optreden. In 2006 heeft EFSA voor fipronil een ADI opgesteld van 0.0002 mg/kg lichaamsgewicht. Dit komt overeen met:

0.012 mg fipronil per dag voor een volwassene van 60 kg

0.003 mg fipronil per dag voor een kind van 15 kg.

Een overschrijding van een grenswaarde betekent dat op basis van de huidige wetenschappelijke kennis een risico voor de consument niet uit te sluiten is. Dit hoeft niet automatisch te betekenen dat er ook daadwerkelijk gezondheidseffecten optreden. (Bron: advies BuRo 25 juli 2017, zie noot 3).

verband altijd helder geweest dat het niet of nauwelijks in voedsel terecht mag komen. Op basis van de Europese pesticiderichtlijn (91/414/EEG) van 15 juli 1991 zoals gewijzigd door de Verordening (EG) nr. 396/2005 van 23 februari 2005 en Verordening (EU) nr. 1127/2014 van 20 oktober 2014 gold tot 1 januari 2017 een maximale residulimiet (hierna MRL) van 0,015 mg/kg eieren en per 1 januari 2017 een MRL van 0,005 mg/kg eieren, zijnde de laagst mogelijke detectiegrens. Ingewikkelder wordt het waar Verordening (EG) nr. 396/2005 geen MRL voor verwerkte eierproducten bepaalt. Art. 20 van deze verordening bepaalt het volgende:

'MRL's voor verwerkte producten en/of mengproducten

1. Wanneer in de bijlagen II en III geen MRL's voor verwerkte levensmiddelen en/of gemengde levensmiddelen of diervoeders zijn vastgesteld, zijn de MRL's van toepassing die in artikel 18, lid 1, zijn vastgesteld voor het overeenkomstige product als bedoeld in bijlage I, rekening houdend met wijzigingen in de gehalten van bestrijdingsmiddelenresiduen als gevolg van de verwerking en/of de menging.
2. Specifieke concentratie- of verdunningsfactoren voor bepaalde verwerkings- en/of mengprocedures of voor bepaalde verwerkte producten en/of mengproducten kunnen volgens de in artikel 45, lid 2, bedoelde procedure worden opgenomen in bijlage VI.'

Aan het tweede lid van deze bepaling is (nog) geen gevolg gegeven. Dit maakt dat een bedrijf een inschatting moet maken welke reductie van fipronil een toegepast bewerkingsproces met zich brengt, waarbij vast moet komen te staan dat dit onder de MRL voor eieren zal uitkomen. Dit artikel speelde een belangrijke rol in een rechtszaak die op 14 februari 2019 tot een uitspraak van de Rechtbank Rotterdam leidde.¹⁰ Aan de orde waren door de NVWA opgelegde lasten onder dwangsom die ertoe strekten dat een eierverwerkend bedrijf opgave moest doen van afnemers van haar producten, voor zover die producten fipronil bevatten tot boven de MRL van 0,005 mg/kg eieren. Deze lasten waren opgelegd in verband met het traceringsonderzoek dat op dat moment (medio 2017) in volle gang was. Het bedrijf stelde aan de orde de vraag of zij wel gehouden kon worden die opgave te doen. In navolging van de NVWA¹¹ oordeelde de rechtbank dat het inderdaad aan het bedrijf was om aan de hand

van haar verwerkings- of mengproces na te gaan of de fipronilresiduen in het verwerkte of gemengde product de MRL niet overschrijden en om dus te beoordelen of haar eindproducten voldeden aan dit voedselveiligheidsvoorschrift. Van al die producten waarvan het bedrijf niet met voldoende zekerheid kon stellen, moest opgave worden gedaan en in zoverre was de last onder dwangsom rechtens juist, aldus de rechtbank.

De rechtbank legde dus veel verantwoordelijkheid bij het bedrijf om zelf zeker te stellen dat de door haar geleverde producten voldoende veilig waren. Dat houdt verband met de volgende (algemene) verplichting van levensmiddelenbedrijven.

4. Welke (algemene) verplichtingen rusten op pluimveehouders en verwerkende bedrijven?

Eierproducerende en -verwerkende bedrijven zijn levensmiddelenbedrijven als bedoeld in Verordening (EG) 178/2002, de algemene levensmiddelenverordening (hierna: ALV). Art. 3, tweede lid ALV bepaalt het volgende:

2. 'levensmiddelenbedrijf': onderneming, zowel publiek- als privaatrechtelijk, die al dan niet met winstoogmerk actief is in enig stadium van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen;

Art. 19, eerste lid ALV legt vervolgens een belangrijke verantwoordelijkheid bij het levensmiddelenbedrijf:

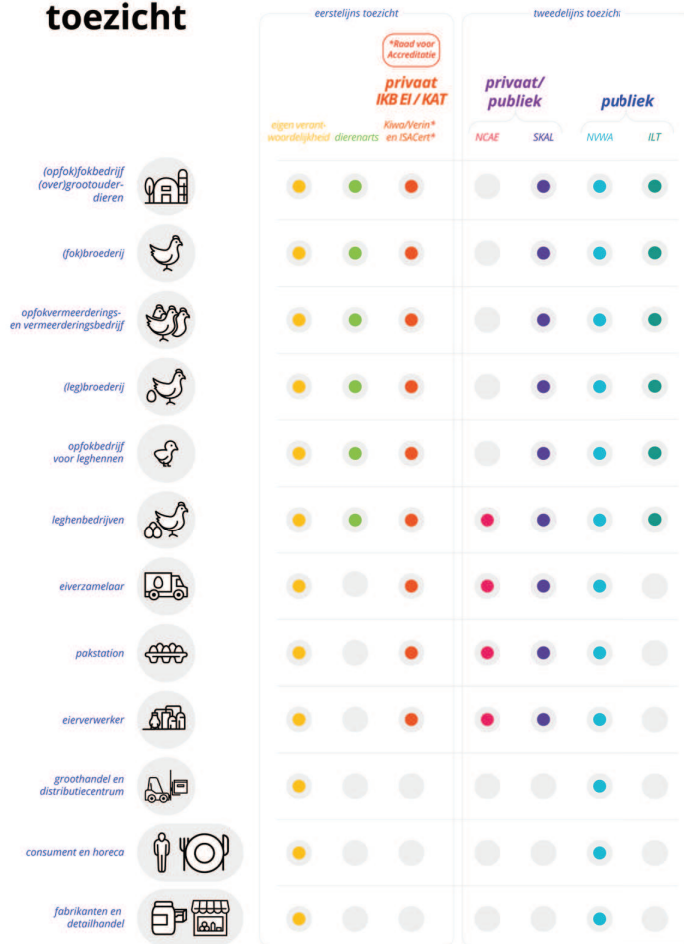
'1. Indien een exploitant van een levensmiddelenbedrijf van mening is of redenen heeft om aan te nemen dat een levensmiddel dat hij ingevoerd, geproduceerd, verwerkt, vervaardigd of gedistribueerd heeft niet aan de voedselveiligheidsvoorschriften voldoet, leidt hij onmiddellijk de procedures in om het betrokken levensmiddel uit de handel te nemen, wanneer dit de directe controle van de exploitant van een levensmiddelenbedrijf heeft verlaten, en de bevoegde autoriteiten daarvan in kennis te stellen. Indien het product de consument bereikt kan hebben, stelt de exploitant de consumenten op doeltreffende en nauwkeurige wijze in kennis van de redenen voor het uit de handel nemen en roept zo nodig, wanneer andere maatregelen niet volstaan om een hoog niveau van gezondheidsbescherming te verwezenlijken, de reeds aan consumenten geleverde producten terug.'

Een levensmiddelenbedrijf dat reden heeft om aan te nemen dat een levensmiddel niet voldoende veilig is, is op basis van deze (direct werkende) bepaling gehouden dat middel zo snel mogelijk uit de handel te nemen. In de praktijk wordt dat ook wel een *recall* genoemd. Op levensmiddelenbedrijven rust de primaire verantwoordelijkheid voor de

10. Rechtbank Rotterdam 14 februari 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:1056.

11. De NVWA had zich in de procedure op het standpunt gesteld dat het bedrijf zelf een aanpak mocht kiezen om een risicoberekening te maken, maar dat de door haar gebruikte waarden wel voldoende onderbouwd moesten zijn om aanvaardbaar geacht te worden door de NVWA.

toezicht



figuur 4 overzicht toezicht in eierketen (Het toezicht op erfbedreiders, zoals PSB-bedrijven (IKB Ei, is hierbij niet aangegeven.)

voedselveiligheid en voor de verwezenlijking van een hoog niveau van gezondheidsbescherming.¹²

5. Handhaving – privaat- en publiekrechtelijk

Hoe is de handhaving van de pluimvee- en eiersector georganiseerd? Sorgdrager heeft in haar rapport een verduidelijkende figuur toegevoegd (bovenaan deze pagina).

Deze figuur laat zien dat er zowel door privaatrechtelijke instanties als door publiekrechtelijke instanties (en soms in combinatie) toezicht wordt gehouden en wordt gehandhaafd. De lijst is lang. Voor dit artikel richt ik mij op het publiekrechtelijke toezicht en dan in het bijzonder de NVWA en Nederlandse Controle Autoriteit Eieren (hierna NCAE). Aan het slot van het artikel zal nog duidelijk worden dat een van de aanbevelingen van Sorgdrager ter verbetering van de voedselveiligheid in de eierketen juist ziet op het efficiënter en effectiever

maken van het toezicht door publiekrechtelijke toezichtstaken samen te voegen.

De NVWA houdt binnen het publieke domein het toezicht op de naleving van de levensmiddelenwetgeving. Dit volgt uit art. 2a van het Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen. Specifiek voor de eierketen geldt dat de NVWA het toezicht deelt met de NCAE. Het eerstelijns toezicht op de voedselveiligheid bij de productie, de handel, de distributie en de verwerking van eieren ligt bij de NCAE. De NCAE is een dienstonderdeel van het Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), een private organisatie die door de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is aangewezen als toezichthouder op de zuivelsector. De organisatie is per 1 juli 2012 de opvolger van het Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten (CPE), een private toezichthouder die nauw gelieerd was aan het (opgeheven) Productschap Pluimvee en Eieren en in publieke opdracht de eierketen controleerde. Onder het takenpakket van de NCAE valt tracering, dus de controle op eierstromen door de keten, zodat deze bij calamiteiten te herleiden zijn door de gehele keten. Het tweedelijns toezicht op de naleving van de levensmiddelenwetgeving is in handen van de NVWA. Overtreding van art. 19 ALV is een straf-

12. Considerans onder 30 ALV samen met art. 19 ALV en aldus ook CBB 24 november 2015, ECL:NL:CBB:2015:397.

baar feit. Het is strafbaar gesteld op grond van art. 2, tiende lid Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen. Op grond van de bijlage bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten geldt in principe een bestuurlijke boete van € 525,00 voor bedrijven waar minder dan 50 personen werkzaam zijn en € 1.050,00 voor bedrijven met meer medewerkers. Dat is echter niet per se het maximum van de op te leggen boete. Op overtreding van art. 19 ALV (categorie C.20.33 in het Warenbesluit bestuurlijke boeten) is ook art. 2, eerste en tweede lid jo. art. 3, derde lid Warenwetbesluit bestuurlijke boeten van toepassing. Deze bepalingen luiden als volgt.

Artikel 2 Warenwetbesluit bestuurlijke boeten

Voor elke in de bijlage omschreven overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de Warenwet, bepaalt het in de kolommen I en II opgenomen bedrag de te betalen bestuurlijke boete, dan wel bepaalt de in kolom III opgenomen aanduiding «x» dat ter zake van die overtreding een omzetgerelateerde bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

De omzetgerelateerde boete bedoeld in het eerste lid is gelijk aan één procent van de jaaromzet in het boekjaar voorafgaande aan de overtreding met een maximum gelijk aan het bedrag van een geldboete van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht indien de in de overtreding genoemde gedraging opzettelijk is verricht dan wel een half procent indien de in de overtreding genoemde gedraging met grove schuld is verricht.

Art. 3 Warenwetbesluit bestuurlijke boeten

In afwijking van het eerste en tweede lid kan de in kolom III opgenomen omzetgerelateerde boete worden opgelegd aan de natuurlijke persoon of rechtspersoon met een omzet van ten minste tien miljoen euro in het boekjaar voorafgaande aan de overtreding.

Hieruit kan worden afgeleid dat slechts indien het levensmiddelenbedrijf dat – kort gezegd – geen *recall* uitvoert op grond van art. 19 ALV, een omzet van ten minste € 10 miljoen het risico loopt een omzetgerelateerde boete opgelegd te krijgen. Dat is enkel het geval bij opzet, of grove schuld bij de overtreding. Art. 19 ALV ziet op elk bedrijf in de keten. Stel een pluimveehouder roept de door hem of haar geleverde eieren terug en het eierpakstation geeft daaraan vervolgens geen uitvoering, is het eierpakstation (als levensmiddelenbedrijf, zie definitie hiervoor), aan te spreken op grond van deze bepaling.

De bedrijven die minder dan € 10 miljoen omzet hebben, zijn vervolgens echter nog altijd niet zeker dat zij slechts de hiervoor omschreven (lage) boetes opgelegd zullen krijgen. Art. 32a, tweede en derde lid Warenwet luiden als volgt:

2. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage, met dien verstande dat de wegens een afzonderlijke overtreding te betalen geldsommen ten hoogste het bedrag van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht bedraagt.

3 In afwijking van het eerste lid kan de overtreding niet met een bestuurlijke boete worden afgedaan, indien voor de overtreding op basis van de Wet op de economische delicten een hogere geldboete kan worden opgelegd dan de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete, en:

- a. de opzettelijke of roekeloze overtreding een direct gevaar voor de gezondheid of veiligheid van de mens tot gevolg heeft; of
- b. de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel.

Hieruit volgt dat er strafrechtelijk vervolgd kan worden op grond van de Wet op de economische delicten (hierna: *Wed*) in geval de bestuurlijke boete die op grond van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten opgelegd kan worden, lager is dan de straf die op grond van de *Wed* kan volgen. Dat is in beginsel het geval. Zelfs in de overtredingsvariant als bedoeld in art. 6 *Wed* geldt al een hogere strafmaat dan de € 525,- en € 1.050,-, die geldt op grond van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Zeker in een situatie waarin veel voordeel is behaald met een overtreding, kan de NVWA/het Openbaar Ministerie vanwege de mogelijkheden die in art. 8 *Wed* biedt om wederrechtelijk verkregen voordeel te verhalen (anders dan bij bestuurlijke boetes), gereden achten de strafrechtelijke route te volgen.

6. De maatregel van de NVWA

De NVWA heeft het niet op de werking van art. 19 ALV (en daarmee op de door pluimveehouders zelf op grond van deze bepaling te nemen verantwoordelijkheid) willen laten aankomen. De NVWA heeft gebruik gemaakt van de mogelijkheid die art. 2, tiende en dertiende lid Warenwetbesluit bereiding en behandeling van levensmiddelen biedt. In die leden is (respectievelijk) bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met – kort gezegd – de ALV en Verordening (EG) nr. 396/2005. Het voorhanden hebben van eieren op een bedrijf boven de voor deze eieren geldende MRL is een overtreding van beide verordeningen.¹³ Op het moment van het schrijven

13. Dit houdt verband met de definitie van 'in de handel brengen' zoals gebruikt in de ALV. Art. 3, achtste lid ALV definieert „in de handel brengen” als: 'het voorhanden hebben van levensmiddelen of diervoeders

van dit artikel waren nog geen uitspraken bekend over (eventuele) beroepen tegen deze blokkeringsbesluiten.

7. Meetonzekerheid

Hiervoor is al aan de orde gekomen dat de MRL voor fipronil in eieren is vastgesteld op het laagst mogelijke detectieniveau, 0,005 mg/kg eieren. De blokkade van bedrijven is afhankelijk (geweest) van het halen van die norm. Dat wil tegelijkertijd niet stellen dat een door de NVWA uitgevoerde analyse ook per se maximaal de aanwezigheid van die hoeveelheid moest laten zien. De NVWA hanteert namelijk (moet hanteren) een meetonzekerheid in de analyses van 50%. Dat betekent dat een resultaat van maximaal 0,010 mg/kg eieren tot deblokkade van een bedrijf leidt.¹⁴ Dit houdt verband met het door DG Sante van de Europese Commissie uitgevaardigde *Guidance document on analytical quality control and method validation procedures for pesticide residues and analysis in food and feed* van november 2017.¹⁵ Overigens was dit ook voor 2017 al staand beleid van dit directoraat-generaal.

De NVWA houdt nog altijd staande dat enkel aan haar de toepassing van deze meetonzekerheid toekomt. In het geval een bedrijf zelf een analyse laat uitvoeren en (bijvoorbeeld) 0,007 mg/kg eieren als resultaat krijgt, mag het de meetonzekerheid niet toepassen en blijft het geblokkeerd. De NVWA baseert dit op het feit dat het *Guidance document* is geschreven voor toezichthouders en niet voor de private sector. Logischerwijs zal in een situatie waarin de pluimveehouder (bijvoorbeeld) 0,007 mg/kg eieren vindt, vervolgens de NVWA onderzoek zal doen en zal bij een gelijke uitkomst als deblokkade volgen.

Wie de onderzoeken die van overheidswege zijn uitgevoerd, zal moeten betalen, is nog punt van discussie. De NVWA is van mening dat die kosten voor rekening van de individuele pluimveehouders zijn, zich daarbij beroepend op de Warenwetregeling doorberekening kosten levensmiddelensector 2017. Op 8 maart 2019 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op vragen van de Tweede Kamer wel toegezegd dat er geen rekening naar de pluimveehouders gaan zolang de strafzaak tegen Chickfriend loopt.¹⁶ Zij lijkt daarmee ruimte te laten voor de situatie dat als uit de strafzaak blijkt dat de pluimveehouders niets te verwijten valt, de re-

met het oog op de verkoop, met inbegrip van het ten verkoop aanbieden, of enige andere vorm van al dan niet gratis overdracht, alsmede de eigenlijke verkoop, distributie en andere vormen van overdracht zelf.'

14. <https://www.nvwa.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/hoer-beoordeelt-de-nvwa-monsteruitslagen>.
15. https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/plant/docs/pesticides_mrl_guidelines_wrkdoc_2017-11813.pdf.
16. <https://www.pluimveeweb.nl/artikel/187588-schouten-geen-rekeningen-zolang-fipronil-rechtszaak-loopt/>.

kening ook niet bij de pluimveehouders zal worden neergelegd.¹⁷

8. Mest

Gedurende de crisis leerde onderzoek dat ook de mest van het pluimvee fipronil tot boven de MRL bevatte. Verordening (EG) nr. 396/2005 ziet niet op mest. Desondanks heeft de NVWA voor mest dezelfde MRL gehanteerd. Redengevend daarvoor was dat volgens de NVWA met fipronil besmette mest kwalificeerde als categorie 1-materiaal als bedoeld in art. 8 aanhef en onder c van Verordening (EG) nr. 1069/2009 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten (hierna: Verordening dierlijke bijproducten):

'c) dierlijke bijproducten afkomstig van dieren die een illegale behandeling als gedefinieerd in artikel 1, lid 2, onder d), van Richtlijn 96/22/EG of artikel 2, onder b), van Richtlijn 96/23/EG hebben ondergaan;'

Beide genoemde richtlijnen bepalen nagenoeg hetzelfde. Uit Richtlijn 96/23/EG volgt:

„illegale behandeling': gebruik van niet-toegestane stoffen of producten, of het gebruik van krachtens de communautaire wetgeving toegestane stoffen of producten voor andere doeleinden of onder andere voorwaarden dan die welke zijn omschreven in de communautaire wetgeving of - in voorkomend geval - de verschillende nationale wetgevingen;'

De mest is afkomstig van dieren die een dergelijke illegale behandeling hebben ondergaan en in zoverre lijkt de NVWA de Verordening dierlijke producten terecht van toepassing verklaard te hebben. Art. 12 Verordening dierlijke bijproducten stelt vervolgens regels aan de verwijdering van categorie 1-materiaal.

17. Het antwoord van minister Schouten op daarover gestelde vragen was overigens vrij cryptisch. Zij antwoordde volgens het woordelijk verslag Tweede Kamer, 60^e vergadering, donderdag 7 maart 2019, www.tweedekamer.nl: 'Zowel leden van de Christen-Unie als het CDA en de SGP hebben gevraagd naar de rechtszaken en het feit dat er nog facturen moeten worden verstuurd aan de boeren. Ik heb eerder besloten om die facturen niet te versturen zolang de rechtszaak nog loopt. Zoals u weet, loopt er op dit moment een rechtszaak en daarom is dat ook wel iets waar we rekening mee moeten houden. Maar ik vind het ook wel zo netjes om die facturen gedurende die rechtszaak niet te versturen en dat zal ik dus ook niet doen. Daarmee heb ik al een vraag van een aantal leden beantwoord.'

- 'Categorie 1-materiaal wordt:
- a. als afval verwijderd door verbranding:
 - i) rechtstreeks, zonder voorafgaande verwerking, of
 - ii) nadat het is verwerkt, door sterilisatie onder druk indien de bevoegde autoriteit dat voorschrijft, en nadat het resulterende materiaal duurzaam is gemerkt;
 - b) indien het categorie 1-materiaal afval is, verwijderd of nuttig toegepast door mee-verbranding:
 - i) rechtstreeks, zondervoorafgaande verwerking, of
 - ii) nadat het is verwerkt, door sterilisatie onder druk indien de bevoegde autoriteit dat voorschrijft, en nadat het resulterende materiaal duurzaam is gemerkt;
 - c) indien het gaat om ander categorie 1-materiaal dan materiaal als bedoeld in artikel 8, onder a), onder i) en ii), verwijderd door het te verwerken door sterilisatie onder druk, het resulterende materiaal duurzaam te merken en het op een toegelaten stortplaats te begraven;

Lange tijd heeft de NVWA geëist dat de verontreinigde mest zou worden afgevoerd naar een verbrander. Dat gaf met name bij nattere mest problemen, omdat bij verbranding van dergelijke mest de kosten fors hoger zijn. Ook bleek er een capaciteitsprobleem bij de verwerking van de mest. De verbrandingscapaciteit in Nederland was eenvoudigweg te beperkt. De voorraden liepen op tot 11.000 ton¹⁸.

Inmiddels heeft de NVWA aanvaard dat met fipronil besmette mest regulier kan worden afgevoerd, mits en nadat het voldoende is vermengd met niet besmette mest en (daardoor) onder de MRL van 0,005 mg/kg mest wordt gebleven (met meetonzekerheid van 50% als de NVWA de test uitvoert).¹⁹ De gedachte is (klaarblijkelijk) geweest dat met deze vermenging niet langer sprake is van categorie 1-materiaal. Daargelaten dat de Verordening dierlijke bijproducten voor een dergelijke benadering niet direct een basis biedt, is de gedachtegang alleszins te billijken en mijns inziens ook te rechtvaardigen. Immers na vermenging wordt onder de communautair vastgestelde normen gekomen en daarmee is niet langer sprake van een besmet product. De Verordening dierlijke bijproducten brengt op dit punt eerst en vooral regels en beperkingen met zich als sprake is van besmette producten.

9. Ruimen van dieren

Dan was er uiteraard ook nog de verontreiniging in het pluimvee zelf. Veel pluimveehouders hebben er noodgedwongen voor moeten kiezen om hun pluimvee vroegtijdig te ruimen. Dat hield verband met het feit dat van fipronil wordt verondersteld dat de (zogenoemde) halfwaardetijd bij eierleggende kippen tussen de vijf en de acht dagen ligt. Dit houdt in dat de fipronilwaarde in het vet van een kip elke vijf tot acht dagen halveert. Het duurt iets langer, voordat ook de waarde in het ei begint te zakken. Belangrijke voorwaarde daarbij is dat de kip in een schone omgeving moeten verblijven en geen kans meer heeft om fipronil op te nemen.²⁰

Aan de hand van deze ervaringsregel (let wel, vaak bevatten de stalmuren nog fipronil) en uitgaande van de aangetroffen fipronilwaarden in de eieren moest elke pluimveehouder een schatting maken van de tijd die zou verstrijken voordat de eieren onder de MRL zitten. In vele gevallen duurde dat eenvoudigweg te lang.

Het al dan niet mogen ruimen van pluimvee heeft tot een uitspraak van de rechter geleid. Op 4 augustus 2017 oordeelde voor voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven over een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening van de Stichting Comité Dierenhulp c.s. De Stichting stelde aan de orde de vraag of de NVWA handhavend moest optreden tegen pluimveehouders die van plan waren om hun met fipronil besmette pluimvee te doden en te vernietigen. De pluimveehouders zouden, aldus de stichting, in plaats van het doden en vernietigen van het pluimvee ook kunnen wachten totdat de fipronil vanzelf uit de kippen is verdwenen. De kippen zijn niet ziek, vormen geen gevaar voor de volksgezondheid en er is geen besmettingsrisico. Het gaat, nog altijd volgens de stichting, om het om puur economische redenen doden en vernietigen van kippen en dat is in strijd met de artikelen 1.3, 2.10, eerste lid en 5.10, tweede lid van de Wet dieren, welke artikelen – kort gezegd – zeker stellen dat dieren niet zonder grond worden gedood, gegeven de intrinsieke waarde van de dieren. De voorzieningenrechter wees het verzoek om voorlopige voorziening af met de overweging dat de genoemde artikelen het pluimveehouders niet verbieden om pluimvee te doden. Gelet daarop staat het pluimveehouders vrij om te beslissen om hun kippen om bedrijfseconomische redenen te ruimen. Zij begaan dan geen overtreding en daarmee heeft de NVWA geen bevoegdheid om handhavend op te treden.²¹

20. <https://www.gddiergezondheid.nl/fipronil>.

21. Voorzieningenrechter College van Beroep voor het bedrijfsleven 4 augustus 2017, ECLI:NL:CBB:2017:289, TvAR 2017/5898 m.nt. D.W. Bruil. In zijn annotatie stelt Bruil overigens dat het maar de vraag is of de voorzieningenrechter tot een juiste uitspraak is gekomen. Dat ziet in het bijzonder op de toepassing van art. 2.10, eerste lid Wet dieren. Geen van de in dat lid genoemde criteria (op grond waarvan het toegestaan

18. 'Boer kan fipronil-mest niet kwijt door groot onderhoud bij verbrandingscentrale', Trouw, 22 januari 2018.

19. <https://www.nvwa.nl/onderwerpen/biociden/vraag-en-antwoord/mag-pluimveemest-waar-in-fipronil-zit-woorden-gemengd-met-gewone-mest>.

10. Sorgdrager

Sorgdrager constateert op pagina 137 van haar rapport het volgende over de toestand in de sector waar het betreft het waarborgen van de voedselveiligheid.

'Op grond van de voorafgaande analyse komt de commissie tot de conclusie dat het systeem van waarborgen voor voedselveiligheid ontoereikend is. Verbeteringen zijn dringend noodzakelijk. Alle partijen dienen prioriteit te geven aan voedselveiligheid. Bedrijven, hun brancheorganisaties en belangenbehartigers, beleidsmakers, bestuurders en toezichhouders dienen hun verantwoordelijkheid en rol bij het waarborgen van de voedselveiligheid te onderkennen en beter op te pakken. Voedselveiligheid moet de hoogste prioriteit krijgen bij het inrichten van hun werkzaamheden en processen. De commissie ziet een aantal mogelijkheden om de waarborgen voor de voedselveiligheid in de eierketen te verbeteren.'

De aanbevelingen die zij in dit verband deed waren gericht aan het adres van de diverse stakeholders binnen de sector, al dan niet in combinatie (p. 137 ev.):

'6.1 Aanbevelingen voor de bedrijven, brancheorganisaties en belangenvertegenwoordigers in de eiersector

1. Zorg voor een betrouwbaar stelsel van zelfregulering, waarin voedselveiligheid de topprioriteit vormt en niet ondergeschikt wordt gemaakt aan commerciële belangen.
2. Bereid daarom de waarborgen voor voedselveiligheid binnen het IKB Ei ketenkwaliteitssysteem uit:
 - a. door de aanbevelingen van de Werkgroep versterking zelfregulering eierketen spoedig te implementeren;
 - b. door een nauwe aansluiting te zoeken met de verwerkende industrie en de retail en hun kwaliteitssystemen zodat het schema werkelijk waarborgen biedt voor de hele keten, van 'boer tot bord';
 - c. dooreieren vakertelaten onderzoeken op een breed spectrum van residuen;
 - d. door het schema zo in te richten dat het voldoet aan de criteria van ketenborging.nl en toegevoegd kan worden aan de witte lijst van ketenborging.nl.
3. Besteed meer aandacht aan voedsel fraude. Richt de controles zo in dat misleiding en fraude sneller ontdekt kunnen worden en formuleer een geloofwaar-

is dieren te doden) doet zich naar de mening van Bruil voor. Hij meent dat daarom teruggevallen had moeten worden op het algemene verbod in de wet: het is verboden dieren te doden.

dig sanctieregime. Leg alle aangesloten bedrijven de plicht op vermoedens van fraude of misleiding te melden.

4. Richt de risicobeoordeling bij het ketenkwaliteitssysteem IKB Ei onafhankelijk en deskundig in; zoek aansluiting bij de rijke Nederlandse kennisinfrastructuur op het gebied van voedselveiligheid en landbouw, en zorg dat alle relevante informatie beschikbaar is om een betrouwbare inschatting van de risico's te kunnen maken.
5. Zorg dat individuele pluimveehouders over de kennis kunnen beschikken die nodig is om de risico's in hun bedrijfsprocessen maximaal te beheersen en nieuwe risico's te kunnen onderkennen.
6. De voedselveiligheid in de keten is alleen dan toereikend gewaarborgd, wanneer ook de dienstverlenende en ondersteunende bedrijven de risico's van hun werkzaamheden voor de voedselveiligheid goed weten te beheersen. IKB PSB heeft thans geen toegevoegde waarde voor de veiligheid van het product. Richt het schema IKB PSB opnieuw in, zodat gegarandeerd wordt dat dienstverleners zich bewust zijn van de risico's voor de voedselveiligheid die inherent zijn aan hun activiteiten, en zorg dat de aangesloten bedrijven daadwerkelijk regelmatig gecontroleerd worden. Verplicht de aangesloten bedrijven alleen producten van gecertificeerde bedrijven af te nemen, en doordring hen van het feit dat certificering een alerte en kritische blik en feitelijke controles niet kan vervangen.

6.2 Aanbevelingen voor de NVWA

7. Garandeer dat de voedselveiligheid de hoogste prioriteit krijgt en niet afgewogen wordt tegen andere waarden en belangen. Draag er zorg voor dat het primaire belang van voedselveiligheid in de hele organisatie wordt gedeeld en alle medewerkers daarvan doordrongen zijn.
8. Geef voedselveiligheid in de organisatie een herkenbare plaats waarvandaan de kennis die nodig is voor een adequate beoordeling van risico's en de acties die nodig zijn om de risico's te beheersen, gecoördineerd kunnen worden.
9. Zorg dat signalen snel, integraal en deskundig gewogen worden, zodat maximale helderheid over de risico's en de maatschappelijke impact van overtredingen bestaat alvorens een besluit genomen wordt over bestuursrechtelijke of strafrechtelijke opvolging.
10. Waarborg dat meldingen en signalen, ook als die betrekking hebben op fraude, in samenhang worden behandeld en traceerbaar zijn voor toezicht, handhaving en opsporing.

11. Investeer verder in een betere samenwerking tussen toezicht en opsporing.
12. Schep samen met het OM helderheid over de mogelijkheden informatie uit te wisselen en de beperkingen daarvan, kennis te delen en samen te werken over de grenzen heen van de strafrechtelijke opsporing en het bestuursrechtelijke toezicht. Zorg dat alle geledingen van de organisatie hiervan een eenduidig beeld hebben. Zoek de ruimte die de wetgeving biedt wanneer de voedselveiligheid in het geding is. De breedte van haar takenpakket plaatst de NVWA ook op het terrein van haar kennismanagement voor enorme uitdagingen. Kennis van ketens en productieprocessen, van fysieke, chemische en biologische risico's en de gevaren van fraude vormt het fundament voor een slagvaardige toezichthouder, zowel voor uitoefening van haar handhavende taak alsook bij het risicogestuurd toezicht houden.
13. Zorg dat de organisatie beschikt over de kennis die nodig is om risico's voor de voedselveiligheid snel, adequaat en omvattend te kunnen beoordelen en om effectief in te kunnen grijpen in voedselketens. Zorg voor een goede verbinding van de wetenschappelijke, juridische en strategische kennis en de kennis van inspecteurs van de praktijk van bedrijven en bedrijfsprocessen zodat de aanwezige expertise ook werkelijk gebruikt wordt.
14. Zorg voor een voortvarende en eenduidige inschatting van de risico's voor de voedselveiligheid.
15. Zorg in overleg met de departementen voor een eenduidige communicatie.
16. Zorg spoedig, vóór er een volgend incident optreedt, voor een goede afstemming van het handhavingsbeleid van de lidstaten van de EU zodat verschillend optreden tussen de nationale toezichthouders zoveel mogelijk wordt vermeden. Zorg tevens dat ten tijde van incidenten of crises effectieve afstemmingsmechanismen beschikbaar zijn.

6.3 Aanbevelingen voor politiek en bestuur

17. Erken de verantwoordelijkheid voor het stelsel van voedselveiligheid en zorg voor een evenwichtige, toezichtondersteunende beleidsmix die een betrouwbare zelfregulering in de sectoren stimuleert en de naleving van voedselveiligheidsvoorschriften bevordert.
18. Beleg de politieke en beleidsmatige verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid eenduidig en sluitend en zorg daarbij voor een passende, duidelijke aansturing van en relatie met de toezichthouder.

19. Stel de toezichthouder in staat voedselveiligheid tot eerste en belangrijkste prioriteit in het handhavingsbeleid te maken.
20. Zorg voor een adequate toerusting van de NVWA zodat zij haar rol als sluitstuk van de voedselveiligheid op effectieve en efficiënte manier kan vervullen. Geef de NVWA de ruimte en de capaciteit zich te ontwikkelen tot een gezaghebbende autoriteit op het gebied van de voedselveiligheid die het vertrouwen geniet van burgers en recht doet aan het belang van Nederland als belangrijke handelspartner in Europa. Het toezicht op de eiersector in publieke opdracht wordt nu door drie organisaties (NCAE, Skal, NVWA) uitgevoerd. Dat kan efficiënter en effectiever georganiseerd worden.
21. Maak een eind aan de versnippering van het toezicht; stroomlijn het publieke toezicht op de eiersector en breng de taken van de NCAE onder bij de NVWA.

Over de onderzoeksresultaten zijn de betrokken bewindspersonen door de Tweede Kamer meerdere keren uitgebreid bevestigd en tot actie gemaand. Inmiddels hebben OVONED, de NVWA en de Ministeries van LNV en VWS op 27 november 2018 het Actieplan Voedselveiligheid, implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Sorgdrager, versie 1.0 op 27 november 2018 gedeeld.²² In dit actieplan geven de betrokken organisaties per aanbeveling aan welke acties zullen worden ondernomen om aan de aanbeveling te kunnen voldoen.

11. Laatste ontwikkelingen – eerste kwartaal 2019

Met betrekking tot de dikgedrukte aanbevelingen hierboven zijn er in het eerste kwartaal van 2019 nog ontwikkelingen geweest. Inmiddels is duidelijk geworden dat de taken van de NCAE niet zullen worden overgeheveld naar de NVWA. Dat is op verzoek van de Tweede Kamer. In het al besproken overleg van 7 maart 2019 heeft de staatssecretaris van VWS ook een reden opgegeven: 'De NVWA heeft het al druk genoeg'. IKB Ei heeft (conform Sorgdragers aanbeveling 2 onder d) een aanvraag gedaan om toegelaten te worden tot ketenborging.²³ De minister van LNV verwacht, zo gaf zij in het

22. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/27/actieplan-voedselveiligheid>.

23. Ketenborging.nl is een initiatief van de Taskforce Voedselvertrouwen. Deze Taskforce werd in maart 2013 opgericht door de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de staatssecretaris van Economische Zaken (EZ). In de Taskforce werkten overheid en bedrijfsleven samen aan maatregelen om het vertrouwen van consumenten in voedsel te herstellen.

overleg van 7 maart 2019 aan, dat de aanvraag per april 2019 zal worden goedgekeurd, zodat aan die aanbeveling kan worden voldaan.²⁴

12. Conclusie

Als er een conclusie te trekken uit dit alles dan is het wel dat zowel de publieke als de private sector doordrongen zijn van het feit dat een crisis als in 2017 zich niet nog een keer moet voordoen. De eerste contouren van nieuwe structuren en samenwerkingen zijn al zichtbaar. Tegelijkertijd is de financiële afwikkeling van de crisis nog altijd gaande en feitelijk nog pas aan het begin. De financiële pijn (naast de emotionele) is groot geweest en of pluimveehouders daarvoor compensatie zullen krijgen, is nog onder de rechter.

24. T.a.p. 16.