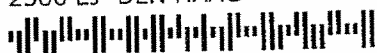




nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit  
Ministerie van Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 19506 2500 CM Den Haag

Ministerie van VWS  
T.a.v. mevrouw Drs. M. Sonnema  
Directie VGP  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG



**Divisie Industrie**

Centre Court  
Prinses Beatrixlaan 2  
2595 AL Den Haag  
Postbus 19506  
2500 CM Den Haag  
[www.vwa.nl](http://www.vwa.nl)

Datum 19 augustus 2010  
Betreft Handhaving dioxinenorm wilde paling

Geachte mevrouw Sonnema,

In uw brief van 6 juli 2009 met het hiernaast genoemde kenmerk verzoekt u de VWA om een handhavingplan uit te werken (zonodig in samenspraak met de AID) waarmee voorkomen moet worden dat nog langer paling op de markt wordt gebracht die niet voldoet aan de dioxinenorm van 12 pg/gram. Bijgaand treft u het plan en de daarbij behorende offerte aan. De redenen dat dit plan op zich heeft laten wachten hebben te maken met het nadien ingestelde algehele palingvangstverbod in de maanden oktober en november 2009 en drukte in verband met de op handen zijnde fusie tussen de VWA, AID en PD. Onze excuses daarvoor.

Zoals u in uw brief al aangeeft ligt het het meest voor de hand om de vangst van paling in met dioxine vervuilde gebieden te verbieden. Uit onderzoek is gebleken welke gebieden verontreinigd zijn en paling gevangen in die gebieden voldoet vrijwel nooit aan de dioxinenorm van 12 pg/gram. De VWA is voorstander van zo'n aanpak. U geeft echter aan dat daarvoor het juridische instrument ontbreekt en dat het nog enig tijd duurt voordat dat instrument er is. Ik geef u in overweging om hier nog eens goed naar te kijken. Paling staat inmiddels op lijst B van Cites. Dit betekent feitelijk dat er het hele jaar niet op paling mag worden gevestigd, tenzij een ontheffing door de overheid wordt verleend. Wellicht is het mogelijk om via de Flora en Faunawet per gebied de ontheffing te verlenen, om via die weg te voorkomen dat nog langer met dioxine verontreinigde paling op de markt verschijnt. Een dergelijke aanpak, liefst gecombineerd met een saneringsronde kan naar de mening van de nVWA veel commotie en negatieve publiciteit voorkomen.

Het alternatief houdt in dat de wildvang paling in Nederland intensief gemonitord wordt en dat de paling afkomstig uit gebieden waar de norm stelselmatig wordt overschreden slechts op de markt mag komen als door onderzoek (op kosten van de eigenaar) wordt aangetoond dat die paling wel voldoet aan de norm. Feitelijk komt het erop neer dat de VWA de palingvissers in de sterk vervuilde gebieden verplicht tot het laten uitvoeren van dioxineonderzoek voordat de paling op de markt wordt gebracht. Daarmee zijn dermate hoge kosten gemoeid dat het voor de palingvissers niet langer rendabel zal blijken om in die gebieden op paling te vissen. Zo'n aanpak zal bij de betreffende palingvissers tot veel commotie leiden.

Transparantie over de aanpak vooraf richting de palingvissers is een must. Daarnaast is ook goede voorlichting richting de consument belangrijk. Dit met name om te voorkomen dat de hele palingconsumptie in een negatief daglicht wordt gesteld (gezien het geringe percentage wildvangpaling dat wordt geconsumeerd is daar geen aanleiding toe). Ook stelt het eisen aan de manier waarop moet worden gewerkt. Als de handhavingsweg eenmaal is ingeslagen, dan moet die ook strikt worden gevolgd tot het doel is bereikt. Dit kan het beste worden gerealiseerd door een projectmatige aanpak met een voor dit doel vrijgestelde projectleider voor de duur van 2 jaar. Deze juridisch geschoolde projectleider wordt verantwoordelijk voor het opstellen van het draaiboek, het contact onderhouden met de belanghebbenden, het coördineren van de handhavingsactiviteiten, het bewaken van de tijdgebonden afspraken, het opbouwen van een juridisch dossier, het afhandelen van de te verwachten beroeps- en bezwaar procedures etc.

#### **Plan van aanpak**

Een goede dossieropbouw is van belang. Begonnen wordt met het nemen en analyseren van monsters paling gevangen door palingvissers in de 30 verontreinigde gebieden. Palingvissers zijn vaak actief in meerdere verontreinigde gebieden en in veel verontreinigde gebieden zijn meerdere palingvissers actief. Uitgaande van twee palingmonsters per palingvisser per verontreinigd gebied betekent dit dat zo'n 100 analyses per analyseronde noodzakelijk zijn. Om de schijn van willekeur en rechtsongelijkheid te vermijden moet in de eerste bemonsteringsronde ook bemonsterd worden bij palingvissers in gebieden die naar verwachting geen overschrijding van de dioxinenorm laten zien (100 analyses in niet verdachte gebieden). Naar verwachting voldoen de 100 monsters afkomstig uit de verontreinigde gebieden niet aan de dioxinenorm van 12 pg/gram. De palingvissers ontvangen hiervoor een boeterapport. Dit boeterapport mondt uiteindelijk uit in een namens de minister van VWS opgelegde bestuurlijke boete. Vervolgens worden deze palingvissers binnen 6 weken herbemonsterd. Naar verwachting voldoen deze monsters wederom niet aan de norm. Hiervoor wordt opnieuw een boeterapport uitgeschreven en een boete opgelegd. Op grond van dit tweede boeterapport wordt er een voornemen tot het opleggen van een beschikking uitgebracht. In dit voornemen wordt aangegeven dat het voornemen bestaat aan de visser een beschikking op te leggen waarin hij wordt verplicht tot het zelf laten controleren van de paling gevangen in bepaalde gebieden voordat deze op de markt wordt gebracht. In dit voornemen wordt een termijn van zes weken gesteld. Vanwege het algemene vangstverbod van september tot november kan deze termijn afwijken. Vervolgens worden deze palingvissers binnen 6 weken herbemonsterd tenzij deze periode valt binnen het vangstverbod. Naar verwachting voldoen deze monsters wederom niet aan de norm. Hiervoor wordt opnieuw een boeterapport uitgeschreven en een boete opgelegd, maar tevens volgt de beschikking waarin de visser wordt verplicht tot het zelf laten controleren van de paling voordat deze op de markt wordt gebracht. Vanaf dat moment dient intensief toezicht uitgeoefend te worden om te bepalen of de palingvissers zich hieraan houden.

### Juridische aandachtspunten

Op grond van artikel 1, eerste lid in samenhang met de bijlage van Verordening (EG) nr. 1881/2006<sup>1</sup> mag paling niet als levensmiddel in de handel worden gebracht wanneer de dioxinenorm van 12pg/ gram overschreden wordt. Overtreding hiervan is verboden op grond van artikel 2, negende lid, van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen. Deze overtreding is bestuurlijk beboetbaar met een bedrag van €450,-.

Bij de paling die gevangen wordt is het, om van een overtreding te kunnen spreken en op te kunnen treden op basis van de levensmiddelenregelgeving, van belang te bewijzen dat deze voor de menselijke consumptie is bestemd. Wanneer dit niet bewezen wordt kan er niet worden opgetreden. Wanneer de paling in de buun zit kan dit worden vastgesteld maar dit kan in ieder geval door middel van verklaringen en op het moment dat de paling aan een levensmiddelenbedrijf verderop in de keten wordt geleverd.

Op grond van artikel 54, tweede lid, onder a, b, c, en h van Verordening (EG) nr. 882/2004<sup>2</sup> kan aan de visser een beschikking worden opgelegd waarin hij wordt verplicht tot het zelf laten controleren van de paling voordat deze op de markt wordt gebracht. Alle kosten die deze beschikking met zich meebrengt zijn op grond van artikel 54, vijfde lid, van Verordening (EG) nr. 882/2004 voor de betreffende visser.

Voordat deze beschikking kan worden opgelegd moet er eerst een voornemen worden uitgebracht en uiteraard moet er bewezen worden dat hij de normen overtreedt en dat het risico bestaat dat dit in de toekomst ook zal gebeuren. Dit is de reden waarom er eerst een boeterapport wordt opgemaakt en vervolgens een boetebeschikking. De tweede monstername en het daarop gebaseerde voornemen kan pas plaatsvinden zodra het eerste boeterapport naar de Afdeling Bestuurlijke Boetes (ABB) van de VWA is verzonden en de kennisgeving boeterapport naar de visser is verzonden. Op deze wijze wordt voorkomen, dat er wordt gehandhaafd op bij de visser nog niet bekende feiten. Het is belangrijk dat de boeterapporten ook dusdanig sterk zijn dat ze niet worden ingetrokken en er een boetebeschikking volgt. Is dit niet het geval dan vervalt de grondslag voor de handhaving. Na het voornemen volgt op basis van de derde monstername de beschikking waarin de visser wordt verplicht tot het zelf laten controleren van de paling voordat deze op de markt wordt gebracht. De controle op uitvoering van deze beschikking vergt vervolgens weer uitvoeringscapaciteit.

Zodra de eerste boetebeschikking naar de visser is verzonden beginnen de bezwaar- en beroepsprocedures tegen de boetes. Dit is naar verwachting na twaalf weken na de eerste monstername het geval.

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1881/2006 van de Commissie van 19 december 2006 tot vaststelling van de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen, *PbEU* L 334 van 20 december 2006, p. 5.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn, *PbEU* L 165 van 30 april 2004, p. 1.

**Divisie Industrie**

**Datum**  
19 augustus 2010

**Onze referentie**  
VWA/2010/21115

De beschikking waarin de visser wordt verplicht tot het zelf laten controleren van de paling voordat deze op de markt wordt gebracht zorgt ervoor dat de vissers enorme kosten moeten gaan maken om de paling in de handel te brengen en een groot gedeelte van de paling kan niet in de handel worden gebracht. Naar verwachting zullen de vissers zich hiertegen met alle mogelijke middelen verzetten. Dit zal zich niet beperken tot bezwaar en beroep vanaf het moment dat de beschikking een feit is maar ook het instellen van een voorlopige voorziening (bestuursrechtelijk kort geding) waarin er gepoogd wordt de beschikking van tafel te krijgen. Niet valt uit te sluiten dat er ook civielrechtelijke procedures ten aanzien van de schade die de vissers lijden gevoerd zullen worden. Hiervoor moet wel bewezen worden dat de staat onrechtmatig heeft gehandeld.

**Mogelijk tijdpad (rekening houdend met het feit dat het palingvangstseizoen met name loopt van april tot oktober)**

Aanstellen projectleider:	januari 2011
Opstellen projectplan:	januari/februari 2011
Interne voorlichting nVWA:	februari 2011
Voorlichting belanghebbenden:	februari/maart 2011
Uitvoeren projectplan:	Eerste bemonsteringsronde april 2011 Tweede bemonsteringsronde juni 2011 Voornemen versturen juni – juli 2011 Derde bemonsteringsronde augustus 2011 Aanschrijven beschikking augustus – september 2011 Controle op naleving beschikking september 2011 en verder (met name in palingseizoen 2012 gezien het algehele palingvangstverbod) Algehele palingvangstverbod van september tot en met november 2011
Algemeen:	Verificatie onderzoeksbevindingen palinghouders Afhandelen beroeps- en bezwaarprocedures juni 2011 en verder.

Divisie Industrie

Datum  
19 augustus 2010

Onze referentie  
VWA/2010/21115

### Schatting van de benodigde personele capaciteit en kosten

Aanstelling projectleider (inclusief Juridische ondersteuning):	2000 uur	=	€ 200.000
Voorlichting	200 uur	=	€ 20.000
Monsternamen eerste ronde:	400 uur	=	€ 40.000
Analyse monsters eerste ronde:	200 X € 897	=	€ 179.400
Monsternamen tweede ronde:	200 uur	=	€ 20.000
Analyse monsters tweede ronde:	100 X € 897	=	€ 89.700
Monsternamen derde ronde:	200 uur	=	€ 20.000
Analyse monsters derde ronde:	100 X € 897	=	€ 89.700
Personele inzet nVWA handhaven beschikking, vergelijkbaar met beheersing aalherstelplan	3.500 uur	=	€ 350.000

**€ 1.008.800**

#### Totaal:

Omdat de betrokken palingvissers voor hun inkomen grotendeels afhankelijk zijn van de palingvangst zal bovenstaande aanpak tot veel (wellicht ook politieke) onrust leiden. Ook lijkt de kans reëel dat veel palingvissers zich niets aan zullen trekken van de opgelegde analyseverplichting. Het is daarom moeilijk om een juiste inschatting te maken van de benodigde handhavingscapaciteit na afloop van bovenbeschreven procedure. In het gunstigste geval kan dat meegenomen worden in de reguliere controles die tot doel hebben om stroperij tegen te gaan. Het is echter niet uit te sluiten dat een structurele verhoging van die capaciteit noodzakelijk zal blijken te zijn.

Met vriendelijke groeten,

C.W.J. Schreuders  
Inspecteur Generaal  
namens deze,

*ba*



R. Stevens  
Directeur Divisie Industrie