



> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Aan:
Staatssecretaris EZ
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**Nederlandse Voedsel- en
Warenautoriteit**
Divisie Veterinair & Import

Bezoekadres
Catharijnesingel 59
3511 GG Utrecht

Postadres
Postbus 43006
3540 AA Utrecht

Ons kenmerk
NVWA/2014/244

Uw kenmerk

Bijlagen
1

Datum 09-01-2014
Betreft Beoordeling QLL

Geachte mevrouw Dijkma,

De NVWA heeft conform uw toezegging aan de Tweede Kamer (30 januari 2013, TK 26991, nr. 341; en TK 26991, nr. 363 26 juni 2013) het kwaliteitssysteem QLL beoordeeld. Onderstaand treft u onze conclusies aan. In de bijlage zijn de feitelijke bevindingen weergegeven op basis waarvan deze conclusies tot stand zijn gekomen.

De werkwijze

De beoordeling is gebaseerd op twee onderdelen: de uitvoering in de praktijk en het handboek van QLL. Gekeken is in hoeverre QLL de borging van wettelijke voorschriften ten aanzien van dierenwelzijn en diergezondheid garandeert op de toezichtfaciliteiten die de organisatie heeft verkregen. Dit zijn:

- Stalkeuring in plaats van klepkeuring bij varkensexporten
- Exportkeuring in afwezigheid van de veewagen bij kort transport (< 8 uur) van varkens
- Een tweede verzamelslag van slachtschapen en -geiten
- Een tweede verzamelslag van kalveren jonger dan 12 weken
- Mogelijkheid van het verzamelen van weiderunderen

QLL hanteert met ingang van 1 oktober 2013 een nieuwe, meer risicogerichte controlesystematiek. Hoewel de systematiek nog niet volledig is geïmplementeerd en de werking in de praktijk nog niet goed kon worden getoetst wegens de te korte werkingsduur, is de NVWA positief over deze aanscherping. Het handboek is per 1 oktober 2013 aangepast.

De resultaten

Het beeld uit het onderzoek van de NVWA is in grote lijnen gelijk aan dat van het vorige onderzoek, januari 2013. Er zijn veel administratieve fouten en overtredingen met een potentieel risico voor dierenwelzijn en diergezondheid, maar er zijn weinig overtredingen waarbij het dierenwelzijn daadwerkelijk is geschaad. Een vergelijking met niet-deelnemers is niet mogelijk, omdat vrijwel alle varkenstransporteurs en -verzamelcentra lid zijn van QLL.

Nieuw is dat de borging op de verzamelcentra ten aanzien van de stalkeuring bij diertransporten aanzienlijk beter scoort dan die bij de boerderijcertificering. De



controles van GPS-gegevens en reisjournaals op lange afstandstransporten (meer dan 21 uur) laten weinig overtredingen zien. De naleving van de Preventiewetgeving laat op verzamelcentra ten aanzien van schapen een verbetering zien; ten aanzien van kalveren niet.

Ten aanzien van de belangrijkste faciliteit, de stalkeuring voor varkens, blijven echter twee hardnekkige problemen bestaan. Ze zorgen beide voor een risico ten aanzien van de naleving van de wettelijke voorschriften voor het transport van dieren. De twee problemen zijn: het opladen van de juiste varkens en de controle bij het opladen op de wagen.

Varkens die door de NVWA in de stal zijn goedgekeurd worden later door de transporteur opgeladen en vervoerd. De transporteur (die lid is van QLL) heeft geen mogelijkheid om te controleren of de boer (die geen lid is van QLL) hem de juiste varkens uit de juiste stallen of hokken aanbiedt. De boer mag hem de toegang in de stallen weigeren en zal dit ook geregeld doen vanwege de risico's op insleep van dierziekten. Hetzelfde geldt ook voor de certificerende instelling (CI), die de controle namens QLL uitvoert. In het handboek van QLL is opgenomen dat de CI de boer bevraagt of hij de juiste varkens krijgt aangeleverd. Dit lost het probleem niet op. Varkens zijn bovendien niet individueel gemerkt in een I&R-systeem, zoals dat wel het geval is voor runderen en schapen. Daarom kan niet met zekerheid worden gesteld dat de varkens die de NVWA heeft goedgekeurd ook daadwerkelijk de varkens zijn die worden vervoerd.

Op het tijdstip van vertrek moet QLL steekproefsgewijs controles uitvoeren. Deze controles zijn essentieel in aansluiting op de eerdere stalkeuring van de NVWA. Voor het vertrek geldt om logistieke redenen een marge van een half uur voor en na het vertrek. In deze periode van een uur mag de vrachtwagen dus vertrekken. Het komt voor dat de wagen al is vertrokken als de controleur arriveert op het bedrijf. Het handboek van QLL voorziet erin dat de controleur de vertrektijd toetst, fysiek of achteraf. Niet is voorgeschreven dat de controleur zich ervan gewist altijd op het tijdstip van vertrek aanwezig te zijn, in het uiterste geval dus maximaal een half uur van tevoren, en maximaal een uur op het bedrijf aanwezig te blijven.

Conclusies

U heeft de Tweede Kamer gemeld dat de faciliteiten van QLL worden ingetrokken, tenzij QLL aantoonbaar garanties kan geven dat alle tekortkomingen zijn opgelost en het verbeterplan volledig ten uitvoer is gebracht.

Ten aanzien van de stalkeuring, inclusief de exportkeuring zonder wagen, is geen verbetering zichtbaar. Wel is uit de analyse van de NVWA duidelijk dat de problemen zich met name voordoen bij de boerderij-exporten van varkens en niet bij die van de verzamelcentra. Om die reden is de NVWA van mening dat de faciliteit voor de verzamelcentra kan worden gehandhaafd en dat die voor de primaire bedrijven moet vervallen.



NVWA/2014/244

Ten aanzien van de preventiewetgeving zijn op de verzamelcentra veel problemen met de naleving van de regels voor het verzamelen van de kalveren. De problemen zijn zodanig dat de NVWA van mening is dat de faciliteit van twee verzamelslagen voor kalveren moet vervallen. Die van schapen kan blijven bestaan. Daar zijn de problemen kleiner en is sprake van een positieve trend. De faciliteit van het verzamelen van weiderunderen kan blijven bestaan. Hierover komen, na een moeizame start, geen klachten of signalen van niet-naleving meer.

Op basis van deze beoordeling komt de NVWA tot het volgende conclusies:

1. De faciliteit van stalkeuring op primaire bedrijven vervalt. De faciliteit voor de verzamelcentra blijft in stand
2. De faciliteit van de exportkeuring zonder wagen bij kort transport (< 8 uur) vervalt (bestaat alleen voor primaire bedrijven)
3. De faciliteit van twee verzamelslagen bij kalveren vervalt; die van schapen blijft
4. De faciliteit van het verzamelen van weiderunderen blijft bestaan.

Wij verzoek u om op basis van deze conclusies van de NVWA een besluit te nemen over de toezichtsfaciliteiten van QLL en uw besluit kenbaar te maken aan het bestuur van QLL en aan de Tweede Kamer.

Hoogachtend,

inspecteur-generaal



Bijlage

**Beoordeling QLL : bevindingen van de NVWA
December 2013**

De NVWA heeft het kwaliteitssysteem QLL beoordeeld. De beoordeling betrof zowel de uitvoeringspraktijk als de werkwijze en instructies (handboek QLL). Het onderzoek is als volgt opgezet:

- A. Controles van QLL deelnemers bij/van:
1. stalkeuring varkens op het bedrijf
 2. vervoerscontroles van varkens onderweg
 3. verzamelcentra schapen en kalveren (administratief)
 4. GPS-gegevens en reisjournaals bij langeafstandstransporten varkens
 5. transporten van varkens op basis van Traces en planningsgegevens
- B. Beoordeling van het handboek (met ingangsdatum 1 oktober¹)

De uitkomsten zijn als volgt:

A. Controles

1. Stalkeuring varkens ten behoeve van export op het bedrijf
(ter plekke op primaire bedrijf is onderzocht of het transport van QLL-deelnemers conform de keuringsresultaten van de stalkeuring door de NVWA is vertrokken)

Periode: okt/nov 2013 Aantal controles: 46 Akkoord: 24; niet akkoord 22, waarvan 16 x een maatregel Afwijkingen : 44,9% Weging van de overtredingen (sommige controles omvatten meerdere wegingen): 19 x dierenwelzijn, hiervan was 13 x een risico voor het dierenwelzijn en 6 x was het dierenwelzijn werkelijk geschaad (=13%), 3 x diergezondheid, 3 x administratief, 20 x garanties aan lidstaten, 1x interventie op garantie aan lidstaten (ter plekke certificaat ingetrokken), 1 x interventie op dierenwelzijn (ter plekke aantal te laden dieren verminderd).

2. Vervoerscontroles van varkens onderweg
(onderzocht is of het transport van QLL-deelnemers voldeed aan de wetgeving ten aanzien van het vervoer van varkens/landbouwhuisdieren)

Periode : okt/nov 2013



Aantal controles bij QLL deelnemers: 74
Akkoord 63, niet akkoord 11, waarvan 6 keer een maatregel
Afwijkingen is 14,9%
Weging van de overtredingen:
5 x dierenwelzijn, waarvan 2x een mogelijk risico en 3 x het dierenwelzijn daadwerkelijk geschaad, 1 x diergezondheid, 5 x garanties aan lidstaten (administratief), 1 x garanties aan lidstaten met mogelijk dierenwelzijnproblemen.

3. Verzamelcentra (alle QLL-deelnemer met een faciliteit omtrent de uitvoering van twee verzamelslagen)
- a : schapen
 - b : kalveren

- a. *administratieve controles schapenverzamelcentra (onderzocht is of voldaan wordt aan de eisen die behoren bij de uitvoering van een eerste of tweede verzamelslag bij slachtschapen en/of slachtgeiten)*

Periode maart/april 2013
Bij 6 van de 11 verzamelcentra waren afwijkingen.
Weging van de overtredingen (per verzamelcentrum kunnen meerdere wegingen in het geding zijn): 9 x diergezondheid en 7x tevens garanties aan lidstaten.

Periode oktober/november 2013
Bij 3 van de 11 verzamelcentra waren afwijkingen.
Weging van de overtredingen (per verzamelcentrum kunnen meerdere wegingen in het geding zijn): 5 x diergezondheid en tevens 4 x garanties aan lidstaten.

NB: Alle verzamelcentra hebben in beide periodes aanvoer van dieren die niet voldoen aan de 21 dagen verblijfstijd op laatste primaire bedrijf of aanvoer in de laatste 21 dagen op het primaire bedrijf (hetgeen niet toegestaan is), maar alleen daar waar deze dieren vanaf het verzamelcentra ook geëxporteerd zijn, is dit vermeld als bevinding.

- b. *administratieve controles kalververzamelcentra (onderzocht is of voldaan wordt aan de eisen die behoren bij de uitvoering van een eerste of tweede verzamelslag bij kalveren jonger dan 12 weken)*

Periode maart/april 2013
Bij alle 31 verzamelcentra werden kalveren jonger dan 14 dagen aangevoerd. QLL vervoerders mogen deze kalveren niet vervoeren en aanvoeren op het VC en de waaghouders ondernemen geen enkele



actie hierop. Dit is een bovenwettelijke eis in het kader van dierenwelzijn in het QLL-systeem.

Verder bij 3 verzamelcentra andere afwijkingen.
Weging overige afwijkingen (per verzamelcentrum kunnen meerdere wegingen in het geding zijn): 2 x diergezondheid en tevens 3x dierenwelzijn.

Periode oktober/november 2013

Bij alle 31 verzamelcentra werden kalveren jonger dan 14 dagen aangevoerd. QLL vervoerders mogen deze kalveren niet vervoeren en aanvoeren op het VC en de waaghouders ondernemen geen enkele actie hierop. Dit is een bovenwettelijke eis in het kader van dierenwelzijn in het QLL-systeem.

Verder bij 3 verzamelcentra andere afwijkingen.
Weging overige afwijkingen (per verzamelcentrum kunnen meerdere wegingen in het geding zijn): 3 x diergezondheid en tevens 2x dierenwelzijn en 1x garanties aan lidstaten.

4. **GPS-gegevens/reisjournaals** ('lange afstandstransporten van varkens van QLL-deelnemers')
(onderzocht is aan de hand van GPS-gegevens bij transporten langer dan 21 uur of het daadwerkelijke transport overeenkwam met het reisjournaal en tevens in algemeenheid of de vervoerder het daadwerkelijke verloop van de reis correct vermeld heeft in afdeling 4 van het journaal)

Periode : juni 2013 t/m november 2013
Aantal beoordeelde reisjournaals: 2.077
Onvolledige invulling en afwijkingen verklaring vervoerders: 170 = 8,2 %
Weging: 65 x dierenwelzijn; 96 x garanties aan lidstaten; 9 x administratief.

5. **Transporten van varkens (kort en lang) op basis van Traces en planningsgegevens**
(onderzocht zijn transporten die meerdere keren per dag met hetzelfde vervoermiddel worden uitgevoerd, waarbij beoordeeld is of de tussentijden tussen de afzonderlijke transporten realistisch is. Niet realistische tussentijden kunnen veroorzaakt worden door administratieve afwijkingen of door gebruik van andere wagens dan opgegeven. De wagen hoeft immers niet meer in aanwezigheid van de NVWA te vertrekken. Het betreft een administratieve controle)

Periodes : week 13 (maart 2013) en 43 (oktober 2013)
Selectie van 140 resp. 137 risicotransporten (meerdere transporten per dag met hetzelfde kenteken)



Afwijkingen bij QLL deelnemers : 13,6% in week 13 en 12,4% in week 43. Aard van de afwijkingen: in ieder geval administratief/garanties aan lidstaten.
In de gevallen waar gebruik zou zijn gemaakt van andere veewagens (1 onomstotelijk bewezen geval) is er tevens sprake van mogelijke diergezondheid- en dierenwelzijnsafwijkingen
Alle gevonden afwijkingen hebben een verband met de stalkeuring en tevens bijna allemaal met de export vanaf primaire bedrijven. Op de verzamelcentra zijn weinig afwijkingen gevonden.

B. Handboek QLL

Beoordeeld is het kwaliteitshandboek "de Regeling" van QLL met ingangsdatum 1 oktober 2013¹. Het betreft een deskstudie.

De beoordeling heeft plaatsgevonden op de volgende punten:

- selectie van de te controleren punten
- detectie (het vinden van punten van wel of niet-naleving)
- sancties

Selectie

- De modules Transport van paarden, Transport van slachtrunderen en het Lossen van kalveren per vervoerseenheid (2x2) zijn uit de regeling verwijderd. Hierdoor is efficiënter en gericht toezicht op naleving van de overige modules mogelijk.
- De voorschriften bij de stalkeuring van de export van varkens mét wagen (vaak lang transport) zijn, in tegenstelling tot die zónder wagen, niet expliciet in een aparte bijlage in het handboek gebracht. Ze zijn verwerkt in de algemene eisen voor transporten. Hierdoor is er een risico dat onvoldoende wordt toegezien op de naleving van belangrijke voorschriften voor de stalkeuring met wagen, zoals bijvoorbeeld het bijladen.

Detectie

- Er zijn in het handboek diverse acties opgenomen die de detectie van al of niet naleving bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn de voorschriften voor

¹² Beoordeeld is versie 2, laatst gewijzigd op 29-08-2013, goedgekeurd op 05-09-2013, met ingangsdatum 01-10-2013, zoals weergegeven op de website van QLL
Het is hiertoe vergeleken met het kwaliteitshandboek dat als referentiedocument gebruikt is bij de NVWA audits in 2012 (QLL 2012, versie 1, laatst gewijzigd op 21-12-2011, goedgekeurd op 21-12-2011 met ingangsdatum 03-02-2012. Daarbij zijn als referentiedocumenten het Plan van Aanpak QLL controlesystematiek per 1.10.2013, opgesteld door QLL en het NVWA auditrapport "Quality system Livestock Logistics: vervolgaudit op de audit juni 2012 en de aanvullende audit augustus 2012" gebruikt.



het onderwijs van de auditoren QLL, een verlengde controletijd bij verzamelcentra in de module transport, een hogere frequentie van tussentijdse controles bij risicovollere bedrijven en een duidelijkere beschrijving van controlemiddelen en de wijze van controleren.

Een voorbehoud hierin geldt voor de volgende punten:

- Het handboek geeft geen duidelijkheid over de omgang met voor controle op bepaalde punten (aanhouden van de opgegeven vertrektijden, behandeling van de dieren etc.) belangrijke onaangekondigde controles. Op basis van welke criteria het bestuurscollege hierin sturend optreedt is niet aantoonbaar. Hierdoor bestaat het risico dat de CI deze voor een aantal punten belangrijke detectiemethode onvoldoende benut wordt;
- het controleren volgens de op risico gebaseerde controlesystematiek op basis van het toekennen van een basis- of risicoprofiel aan bedrijven wordt volgens het "plan van aanpak QLL-controlesystematiek per 1.10.2013" na 1 januari 2014 geïmplementeerd. Op deze punten is het effect voor het systeem QLL dus nog niet te beoordelen.
- QLL moet bij de faciliteit van stalkeuring borgen dat de voorschriften voor het welzijn en de diergezondheid van de te laden dieren wordt nageleefd en dat de werkelijkheid conform de op het exportcertificaat vermelde gegevens is.

Op twee punten kan QLL dit niet borgen:

1. *het laden uit de juiste stal.* Transporteurs en de QLL-auditoren kunnen onvoldoende controleren of de door de NVWA gekeurde dieren in de stal overeenkomen met de geladen dieren op de wagen. Hiervoor is volgens het handboek toegang voor de QLL auditoren en voor de transporteur tot de stal vereist. De varkenshouder is echter geen lid van QLL en mag de toegang weigeren, bijvoorbeeld uit vrees voor de introductie van dierziekten op het bedrijf. Het handboek biedt hiervoor geen afdoende oplossing, anders dan dat de varkenshouder om toegang gevraagd moet worden en dat de naam van de varkenshouder die de toegang weigert gemeld moet worden aan het bestuur van QLL.
2. *de controle tijdens het laden.* In het handboek is niet expliciet aangegeven dat de certificerende instelling moet zorgen aanwezig te zijn bij het moment van laden. Voor de transporteur/exporteur QLL is voor het laden een marge van een half uur eerder of later dan het opgegeven tijdstip toegestaan. Dit zou kunnen betekenen dat een certificerende instelling minstens een half uur vóór het aangegeven tijdstip van vertrek op het bedrijf aanwezig moet zijn en moet wachten tot de wagen verschijnt en geladen wordt. Deze werkwijze kost de certificerende instanties tijd en geld. Hierdoor bestaat het risico dat deze werkwijze, als die niet expliciet voorgeschreven is, niet gevolgd wordt.
In het handboek staat slechts vermeld dat de certificerende instelling bij het vertrek moet nagaan of het tijdstip van vertrek overeenkomt met de vertrektijd op het exportcertificaat. Deze controle tijdens het laden is heel belangrijk om een aantal zaken op het gebied van dierenwelzijn en diergezondheid te detecteren. Behalve op de conformiteit van de opgegeven reistijd



geeft het ook zicht op zaken als de behandeling van de te laden dieren, de inzet van de juiste wagen, de beladingsgraad, de staat van reiniging en desinfectie van de wagen, de eventuele drinkwater- en voedselvoorziening, het strooisel en de werking van het temperatuur-beheerssysteem. Om deze punten te kunnen beoordelen is het vereist dat de controle plaatsvindt tijdens het laden van het transportmiddel .

Het niet tijdig vertrekken van het transportmiddel is volgens het handboek een zware overtreding. Hierop dient een herstelcontrole plaats te vinden. Niet voorgeschreven is dat deze herstelcontrole fysiek en onaangekondigd moet plaatsvinden. De deelnemer kan ook alleen administratief aantonen (via tachograaf of GPS) dat hij de keren daarop wel op tijd is vertrokken. Er is dan echter niet in voorzien dat er zo vaak gecontroleerd moet worden opdat de andere belangrijke punten gecontroleerd worden. Deze werkwijze van fysieke controle is eveneens tijdrovend en daardoor duur, waardoor het risico bestaat dat die niet gevolgd wordt, als die niet expliciet wordt voorgeschreven.

Tot slot is er nog een praktisch probleem. QLL kan niet in alle gevallen weten wanneer de dieren geladen worden, omdat de exporteur tot aan het moment van de certificering het tijdstip nog kan wijzigen. Het handboek geeft niet aan hoe de CI zich in dat geval op de hoogte kan stellen van het gewijzigde tijdstip van laden.

Sancties

- In het handboek zijn de sancties aangescherpt. Voorbeelden zijn dat de gecontroleerde voortaan de controle moet betalen wanneer het vermoeden van een overtreding wordt bevestigd en dat beter staat beschreven binnen welke termijnen herstelcontroles moeten worden uitgevoerd. De wijze waarop deze herstelcontroles per overtreden punt worden uitgevoerd (fysiek, administratief, aangekondigd, onaangekondigd) is niet voorgeschreven in het handboek, terwijl een aantal zaken ten aanzien van dierenwelzijn (met name de behandeling van de dieren) alleen fysiek en/of onaangekondigd beoordeeld kunnen worden.

Een nieuw ingevoerde sanctie is het toekennen van een Knock Out (K.O.) Dit houdt in een schorsing van de deelnemer voor een bepaalde tijd. Deze K.O. wordt volgens het handboek toegekend bij onmiddellijk gevaar voor het systeem, zoals bij gevaar voor verspreiding van dierziekten, ernstige dierenmishandeling en fraude. Uit de uitvoeringsvoorschriften (bijlagen 5, 6, 7 en 8) blijkt dat een K.O. wordt toegekend bij fraude en een enkele keer bij gevaar op verspreiding dierziekten. Nooit in geval van expliciete dierenwelzijnszaken, niet zijnde ernstige dierenmishandeling. In het handboek staat: "hangende de beoordeling door de geschillencommissie wordt het certificaat van de deelnemer geschorst". Uit bespreking met QLL blijkt dat de CI deze maatregel niet zelf oplegt, maar dat deze moet worden voorgedragen aan de geschillencommissie, die bepaalt of de K.O. wordt toegewezen. Volgens het handboek kan deze besluitvorming lang (weken tot maanden) duren. Hierdoor is er dus geen



NVWA/2014/244

sprake van een onmiddellijke schorsing totdat de overtreding opgeheven is. De deelnemer heeft tot aan het al of niet toekennen van de K.O. de tijd een overtreding op te heffen en dan volgt redelijkerwijs volgens het handboek geen schorsing (sanctie). De bepaling, wanneer een overtreding opgeheven is, is vooral bij dierenwelzijn moeilijk vast te stellen. Hetzelfde feit zal immers niet meer begaan worden.