

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

10 december 1999

**TUSSENTIJDSE
AANBEVELINGEN**

VERSLAG

NAMENS DE PARLEMENTAIRE
ONDERZOEKSCOMMISSIE BELAST MET EEN
ONDERZOEK VAN DE BELGISCHE VLEES-, ZUIVEL-,
EN EIERPRODUCTEN EN NAAR DE POLITIEKE VER-
ANTWOORDELIJKHEDEN IN HET LICHT VAN
DE ZOGENAAMDE DIOXINECRISIS

UITGEBRACHT DOOR
DE HEREN **Peter VANHOUTTE EN Luc PAQUE**

Voorgaande documenten :

Doc 50 **0018 / (B.Z.):**

- 001 : Voorstel van de heren Renaat Landuyt, Geert Bourgeois, Claude Eerdekens, Jef Tavernier, Stefaan De Clerck, Hugo Coveliers, Didier Reynders en mevrouw Joëlle Milquet.
- 002 : Amendement.
- 003 : Verslag.
- 004 : Tekst aangenomen door de commissie.
- 005 : Tekst aangenomen in plenaire vergadering.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

10 décembre 1999

**RECOMMANDATIONS
INTÉRMÉDIAIRES**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
PARLEMENTAIRE CHARGÉE D'ÉTUDE L'ORGANISA-
TION DE LA PRODUCTION DE VIANDE, DE PRO-
DUITS LAITIERS ET D'OEUF EN BELGIQUE ET DE
DÉTERMINER LES RESPONSABILITÉS POLITIQUES
DANS LE CADRE DE LA CRISE DE LA DIOXINE

PAR
MM. **Peter VANHOUTTE ET Luc PAQUE**

Documents précédents :

Doc 50 **0018 / (S.E.)**

- 001 : Proposition de MM. Renaat Landuyt, Geert Bourgeois, Claude Eerdekens, Jef Tavernier, Stefaan De Clerck, Hugo Coveliers, Didier Reynders et Mme Joëlle Milquet.
- 002 : Amendement.
- 003 : Rapport.
- 004 : Texte adopté par la commission.
- 005 : Texte adopté en séance plénière.

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**
Voorzitter / Président : Charles Janssens

A. — Vaste leden / Membres titulaires

VLD	Yolanda Avontroodt, Stef Goris, Pierre Lano.
CVP	Hubert Brouns, Paul Tant.
AGALEV-ECOLO	Martine Dardenne, Peter Vanhoutte.
PS	Colette Burgeon, Charles Janssens.
PRL FDF MCC	Robert Denis, Charles Michel.
Vlaams Blok	Gerolf Annemans.
SP	Peter Vanvelthoven.
PSC	Luc Paque.
VU&ID	Annemie Van de Casteele.

<p>AGALEV-ECOLO : <i>Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales</i></p> <p>CVP : <i>Christelijke Volkspartij</i></p> <p>FN : <i>Front National</i></p> <p>PRL FDF MCC : <i>Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement</i></p> <p>PS : <i>Parti socialiste</i></p> <p>PSC : <i>Parti social-chrétien</i></p> <p>SP : <i>Socialistische Partij</i></p> <p>VLAAMS BLOK : <i>Vlaams Blok</i></p> <p>VLD : <i>Vlaamse Liberalen en Democraten</i></p> <p>VU&ID : <i>Volksunie&ID21</i></p>	<p><i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i></p> <p>DOC 50 0000/000 : <i>Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif</i></p> <p>QRVA : <i>Questions et Réponses écrites</i></p> <p>HA : <i>Annales (Compte Rendu Intégral)</i></p> <p>CRA : <i>Compte Rendu Analytique</i></p> <p>PLEN : <i>Séance plénière</i></p> <p>COM : <i>Réunion de commission</i></p>
<p><i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i></p> <p>DOC 50 0000/000: <i>Parlementair document van de 50e zittingsperiode + het nummer en het volgnummer</i></p> <p>QRVA : <i>Schriftelijke Vragen en Antwoorden</i></p> <p>HA : <i>Handelingen (Integraal Verslag)</i></p> <p>BV : <i>Beknopt Verslag</i></p> <p>PLEN : <i>Plenum</i></p> <p>COM : <i>Commissievergadering</i></p>	<p><i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i></p> <p>Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : aff.generales@laChambre.be</p>
<p><i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i></p> <p>Bestellingen : Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail : alg.zaken@deKamer.be</p>	<p><i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i></p> <p>Commandes : Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail : aff.generales@laChambre.be</p>

1. INLEIDING

De onderzoekscommissie startte de eigenlijke hoorzittingen op 15 september 1999. Nu, bijna drie maanden verder, acht de commissie het wenselijk een tussentijdse balans op te maken van haar werkzaamheden en een aantal aanbevelingen te formuleren, zoals die, bij de huidige stand van de werkzaamheden, naar voor komen. Het gaat hier niet om de definitieve standpunten van de onderzoekscommissie : een aantal belangrijke hoorzittingen dienen nog plaats te vinden, met name met de gewezen ministers en hun kabinetsleden. Deze tussentijdse balans beoogt evenmin volledig te zijn, maar bevat hoofdzakelijk aanbevelingen, afgestemd op de verdere concrete realisatie van het Federaal Agentschap voor de voedselveiligheid.

2. AANBEVELINGEN

2.1. Proactieve Aanpak

Het volstaat niet om als gevolg van de dioxinecrisis een monitoringsysteem op te zetten. We stellen voor een pro-actief systeem te installeren, gebaseerd op risicoanalyse en risicobeheersing en op het voorzorgsbeginsel. Artikel 130R van het EG-verdrag¹ kan hierin enige duiding geven.

Het betrekken van wetenschappelijke experts bij de normstelling en de uitvoering van *risk assessment* is een goede zaak. De overheid moet er echter over waken dat de wetenschappelijke controverses het beleid niet verlammen. Beleidskeuzes mogen niet uitsluitend stoelen op wetenschappelijke en technische bevindingen.

In alle gevallen dient de pro-actieve aanpak, zoals hierboven vermeld, tot leidraad voor het beleid.

De communicatie tussen wetenschap en politiek dient zo transparant mogelijk te gebeuren. Dit houdt in dat wetenschappers ter stoffering van het debat recht hebben op alle beschikbare informatie. Ook de publieke opinie heeft recht op een maximale en eerlijke informatie. De uitbouw van een onafhankelijke voorlichtingsdienst inzake voedselrisico's is ons inziens onontbeerlijk.

¹ art. 130 R : Wij herinneren eraan dat artikel 130 R van het EG-Verdrag het kader van de doelstellingen van het milieubeleid van de Europese instanties bepaalt, waarbij, onder andere, verwezen wordt naar het voorzorgs- en preventiebeginsel.

1. INTRODUCTION

La commission d'enquête a commencé ses auditions le 15 septembre 1999. Aujourd'hui, près de trois mois plus tard, la commission estime souhaitable de dresser un bilan intermédiaire de ses travaux et de formuler un certain nombre de recommandations en fonction de l'avancement de ses activités. Il ne s'agit donc pas des positions définitives de la commission d'enquête: un certain nombre d'auditions importantes doivent encore avoir lieu, notamment des anciens ministres et des membres de leur cabinet. Ce bilan intermédiaire n'a pas non plus l'ambition d'être exhaustif, mais de présenter essentiellement des recommandations dans la perspective de la réalisation concrète de l'Agence fédérale pour la sécurité alimentaire.

2. RECOMMANDATIONS

2.1. Approche proactive

Il ne suffit pas, si l'on veut tirer les leçons de la crise de la dioxine, de mettre en place un système de «monitoring». Nous proposons d'installer un système proactif basé sur l'analyse et sur la gestion des risques et sur le principe de précaution. En cette matière, l'article 130R¹ du Traité CEE peut fournir des éléments d'appréciation.

Il est bon que les experts scientifiques soient associés à la fixation de normes et à l'exécution du *risk assessment*. Les pouvoirs publics doivent toutefois veiller à ce que les controverses scientifiques relatives à l'appréciation des risques ne les empêchent pas d'exercer leur action politique. Les choix politiques ne peuvent être faits sur la seule base de découvertes scientifiques et techniques.

Dans tous les cas, l'approche proactive évoquée ci-dessus doit être le fil conducteur de la politique menée dans le domaine de la sécurité alimentaire.

La communication entre le monde scientifique et les politiques doit être la plus transparente possible. Cela implique que, pour alimenter le débat, les scientifiques ont le droit d'obtenir toutes les informations disponibles. L'opinion publique a également le droit de recevoir une information maximale et honnête. Il est indispensable de créer un service d'information indépendant en matière de risques alimentaires.

¹ rappelons que l'article 130R du traité CEE détermine le cadre et les objectifs de la politique des instances européennes en matière d'environnement, par référence, entre autres, aux principes de précaution et d'action préventive.

2.2. Controles

Alle schakels van de voedselketen moeten dezelfde aandacht krijgen.

Aangezien het de zwakste schakel van de keten is die de mate bepaalt waarin ze veilig is, zal ondermeer de kwaliteit en de veiligheid van de grondstoffen voor voeders bestemd voor de voedselproducerende dieren sluitend moeten worden gecontroleerd..

2.2.1. Het toepassen van GMP-systemen (Good Manufacturing Practices) en autocontrolesystemen door de sectoren zelf is vereist. Een goed uitgangspunt daartoe is de HACCP-benadering (Hazard Analysis and Critical Control Points), die wordt aangevuld met doelmatige officiële controlesystemen. Deze controlesystemen dienen zich uit te strekken tot de «controle op de controle» en de interne controle.

2.2.2. De afstemming van de controles op scharniermomenten (bijv. bij het omvormen van dierlijk afval of dierlijke vetten in secundaire grondstof) is noodzakelijk.

2.2.3. Een economische en fiscale analyse van de vermoedelijk gehanteerde fraudemechanismen kan de aanzet zijn voor het versterken van de (fiscale) wetgeving. Het opsporen van alle mogelijke fraude, moet gebeuren via een georganiseerde en gestructureerde samenwerking met andere inspectiediensten, met het oog op sociale, fiscale, economische en boekhoudkundige controles.

2.2.4. Het verder uitbouwen, ook door de overheid, van performante en geaccrediteerde onderzoeks- en analysefaciliteiten, is onontbeerlijk om de voedselveiligheid ten gronde te garanderen.

2.3. Regulering, normstelling, controle en transparantie

Op korte termijn moet een multidisciplinaire structuur worden opgericht die tot de bevoegdheid van de minister van Volksgezondheid behoort.

Die nieuwe structuur zal :

- de verschillende controlediensten samenvoegen;
- in alle onafhankelijkheid normen en reglementeringen voorstellen in overeenstemming met de vigerende wetgeving;

2.2. Contrôles

La même attention doit être accordée à tous les maillons de la chaîne alimentaire. Etant donné que c'est le maillon le plus faible de la chaîne qui détermine le degré de sécurité de celle-ci, il conviendra notamment de contrôler de manière efficace la qualité et la sécurité des matières premières qui entrent dans la composition des aliments destinés aux animaux de rente..

2.2.1. L'application des systèmes GMP (*Good Manufacturing Practices*) et d'autocontrôle par les secteurs concernés s'impose. Un bon point de départ consisterait à adopter l'approche HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) et à la compléter par des systèmes de contrôle officiels efficaces. Ces systèmes de contrôle doivent s'étendre au «contrôle du contrôle» et au contrôle interne.

2.2.2. Il est nécessaire de coordonner les contrôles à certains moments clés (par exemple, lors de la transformation de déchets ou de graisses d'origine animale en matières secondaires).

2.2.3. Une analyse économique et fiscale des mécanismes de fraude qui semblent être utilisés peut ouvrir la voie à une initiative visant à renforcer la législation (fiscale). La recherche de toute fraude éventuelle doit s'effectuer en instaurant une collaboration organisée et structurée avec d'autres services d'inspection, en vue d'exercer des contrôles sociaux, fiscaux, économiques et comptables.

2.2.4. Le développement, également par les pouvoirs publics, d'organismes de recherche et d'analyse performants et accrédités est indispensable si l'on souhaite garantir véritablement la sécurité alimentaire.

2.3. Régulation, proposition de normes, contrôle et transparence

La création d'une structure pluridisciplinaire relevant des compétences du ministre de la Santé publique est indispensable à court terme.

Cette nouvelle structure :

- réunira les différents services de contrôle ;
- proposera en toute indépendance des normes et des réglementations en rapport avec la législation en vigueur;

- controleprocedures uitwerken en erop toezien dat ze worden toegepast;
- wetenschappelijke adviezen uitbrengen;
- informatie verstrekken aan de producenten en aan de consumenten;
- zorgen voor de kwaliteitsvolle communicatie met alle betrokken diensten, met inbegrip van de Europese instanties.

Wij pleiten in elk geval voor de strikte scheiding tussen de normatieve functie en de controlefunctie.

2.4. *Communicatie en crisisbeheer*

2.4.1. *Algemeen*

Het lijkt ons wenselijk de contacten tussen administraties onderling en tussen administraties en kabinetten beter uit te bouwen, zodat de doorstroming niet langer hoofdzakelijk top-down geschiedt, maar ook spontaan, bottom-up, horizontaal en lateraal kan plaatsvinden, wat de efficiëntie ten goede komt.

In crisissituaties moet een minister en/of zijn kabinet rechtstreeks en op ieder moment van de dag kunnen geïnformeerd worden. De minister staat ervoor in dat de noodzakelijke maatregelen worden getroffen. Door deze instructie zal de motivatie en inzet van de ambtenaren toenemen.

2.5.2. *Logistiek*

Bij de communicatie binnen diensten is het noodzakelijk een goed doorstroomschema te ontwikkelen, zodat de berichten bij de betrokken persoon terechtkomen. Daarnaast is het belangrijk dat binnen de diensten voldoende mensen een globaal zicht behouden over het hele berichtenverkeer en dat er regelmatig analyses en audits worden gemaakt van de communicatiestromen.

2.4.3. *Bereikbaarheid*

Inspectiediensten van Volksgezondheid en Landbouw dienen normaal 24u op 24 bereikbaar te zijn. Het uitbouwen van een degelijke permanentie is daartoe noodzakelijk. De Federale Overheid kan daartoe een centrale dispatching (genre 100) uitbouwen, die beschikt over een goed uitgebouwd alarmnet en in staat is om in functie van een crisisgeval onmiddellijk de juiste diensten te mobiliseren en de evolutie van iedere crisis op te volgen.

- mettra au point des procédures de contrôle et de veiller à leur application;
- donnera des avis scientifiques;
- fournira des informations aux producteurs et aux consommateurs;
- assurera la bonne qualité de la communication avec tous les services concernés, y compris les instances européennes.

En tout état de cause, nous plaidons clairement en faveur d'une séparation stricte entre la fonction normative et la fonction de contrôle.

2.4. *Communication et gestion de crise*

2.4.1. *Généralités*

Il nous paraît souhaitable d'améliorer les contacts entre les administrations, d'une part, et entre les administrations et les cabinets, d'autre part, de manière que l'information ne circule plus essentiellement de haut en bas, mais puisse également circuler spontanément de bas en haut, horizontalement et latéralement, ce qui accroît l'efficacité.

En situation de crise, un ministre et/ou un cabinet doit pouvoir être informé directement, à tout moment de la journée. Le ministre veille, quant à lui, à ce que soient prises les mesures qui s'imposent. S'il en est ainsi, les fonctionnaires seront plus motivés et s'impliqueront davantage.

2.4.2. *Logistique*

En ce qui concerne la communication au sein des services, il convient de mettre au point un bon schéma de transmission des informations, de manière à ce que les messages aboutissent à la personne concernée. Il importe par ailleurs qu'il y ait, au sein des services, suffisamment de personnes ayant une vue d'ensemble de tous les flux d'informations et que ces flux fassent régulièrement l'objet d'analyses et d'audits.

2.4.3. *Accessibilité*

Les services d'inspection des départements de la Santé publique et de l'Agriculture doivent normalement être joignables 24 heures sur 24, ce qui suppose la mise sur pied d'une permanence efficace. Les autorités fédérales pourraient créer à cet effet un dispatching central (analogue au 100), disposant d'un réseau d'alerte développé et capable de mobiliser immédiatement les services adéquats en fonction d'une situation de crise et de suivre l'évolution de chaque crise.

Permanentie op verschillende diensten moet gekoppeld met een centrale dispatching, leiden tot snellere reacties van de betrokken diensten.

2.4.4. Technologie

Om de communicatie te optimaliseren dringt een beter gebruik van technologische middelen zich op.

2.4.4.1. Telecommunicatie

Een goed systeem voor het beantwoorden en opvolgen van telefoon is noodzakelijk. GSM, voice mail en doorschakelsystemen moeten geïmplementeerd worden.

2.4.4.2. Fax communicatie

Een betere opvolging van de faxen na ontvangst is noodzakelijk. Komt de fax bij de juiste persoon terecht, wordt er adequaat op gereageerd en binnen welke termijn?

2.4.4.3. Post

Het gebruik van brieven dient te worden beperkt. Het gebruik van brieven in crisisomstandigheden heeft zijn nadelen bewezen.

2.4.4.4. Elektronische post

Deze werkt snel en efficiënt. Het verdient echter aanbeveling een systeem op te zetten waarbij e-mails in beveiligde, niet wijzigbare vorm enkele jaren worden bewaard. Dit kan via een goed intranet.

2.5. De ambtenaren

De topambtenaren moeten zich volledig betrokken weten bij het eigenlijke werk van hun diensten. Niet alleen moet aan die topambtenaren een duidelijke resultaatsverbintenis worden opgelegd, maar tevens is voor een betere werking van de diensten de invoering noodzakelijk van een mandaatsysteem waardoor leidinggevende ambtenaren slechts voor een beperkte periode worden aangesteld.

Une permanence dans les différents services doit, avec le dispatching central, permettre aux services concernés de réagir plus rapidement.

2.4.4. Technologie

Afin d'optimiser la communication, il convient de mieux utiliser les moyens technologiques.

2.4.4.1. Télécommunications

Il est en outre indispensable de disposer d'un système efficace permettant de répondre aux appels téléphoniques et d'en assurer le suivi. Il convient de recourir au GSM, au système de la boîte vocale et aux systèmes de transfert des communications.

2.4.4.2. Communication par télécopie

Il est indispensable d'améliorer le suivi des fax après réception. Le fax parvient-il à son destinataire, y est-il réagi de manière appropriée et dans quel délai y est-il réagi?

2.4.4.3. Courrier ordinaire

Il convient de limiter le recours aux lettres. On a pu constater les inconvénients du courrier ordinaire en cas de crise.

2.4.4.4. Courrier électronique

Le courrier électronique est rapide et efficace. Il conviendrait toutefois de mettre sur pied un système permettant de conserver les *e-mails* pendant quelques années sous une forme sécurisée et inaltérable. Cela peut se faire par un bon système d'intranet.

2.5. Les fonctionnaires

Les hauts fonctionnaires doivent s'impliquer complètement dans le travail proprement dit de leurs services. En plus d'imposer des obligations de résultat claires dans le chef de ces fonctionnaires, il est indispensable, en vue d'améliorer le fonctionnement des services, d'instaurer un système de mandats dans le cadre duquel les fonctionnaires dirigeants ne seraient désignés que pour une période limitée.

2.6. Cumulaties

De commissie beveelt aan de vormen van cumulatie te verbieden die zouden kunnen leiden tot belangenconflicten of tot werkoverlast welke de goede werking van de openbare dienst kunnen schaden.

Deze aanbevelingen worden aangenomen met 9 tegen 2 stemmen en 1 onthouding.

De rapporteurs,

Luc PAQUE
Peter VANHOUTTE

De voorzitter,

CHARLES JANSSENS

2.6. Cumuls

La Commission préconise que les formes de cumul qui pourraient engendrer une situation de conflit d'intérêt ou une surcharge de travail nuisible au bon fonctionnement du service public, soient interdites.

Les présentes recommandations sont adoptées par 9 voix contre 2 et une abstention.

Les rapporteurs,

Luc PAQUE
Peter VANHOUTTE

Le président,

CHARLES JANSSENS