

Advies over het voorstel voor een verordening van de Raad inzake de specificiteitscertificering voor levensmiddelen⁽¹⁾

(92/C 40/02)

De Raad heeft op 31 januari 1991 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het bovengenoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 9 juli 1991 goedgekeurd. Deze versie is tijdens de afdelingsvergadering van 5 november 1991 herzien. Rapporteur was de heer Gardner.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 291e zitting (vergadering van 27 november 1991) het volgende advies uitgebracht, dat met algemene stemmen is goedgekeurd.

1. Inhoud van het voorstel

Doel van het voorstel is, een systeem van registratie en certificering in te voeren voor levensmiddelen en landbouwproducten die nauwgezet gecontroleerde, specifieke eigenschappen hebben. De Commissie hoopt dat dit systeem van marktsegmentatie sommige verkopers een stijging van de omzet of een grotere winstmarge op deze producten zal opleveren, waarvan sommige landbouwers ook enig profijt zullen trekken. Het systeem is geïnspireerd op in de lid-staten bestaande voorbeelden, zoals het Franse *Label rouge*, maar gaat verder dan deze doordat ook wordt geprobeerd naast een speciaal symbool een wettelijke verkoopbenaming vast te leggen.

De Commissie hoopt tevens met deze verordening te voorkomen dat de plattelandsbevolking uit sommige gebieden wegtrekt.

1.1. Heroriëntering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)

1.1.1. De argumenten van de Commissie lijken nogal optimistisch, hoewel het systeem inderdaad enkele voordelen kan opleveren.

1.1.2. Het is al te optimistisch te beweren dat diversificatie van de landbouwproductie en de effecten van specificiteitscertificering, met name in probleemgebieden, tot een hoger inkomen voor landbouwers kunnen leiden en de trek naar de steden kunnen tegengaan.

1.1.3. Hoewel dit systeem misschien wel diversificatie van de landbouwproductie ten goede kan komen, dienen de specifieke eigenschappen van een gegeven produkt te worden bekeken en dient daarbij ook te worden nagegaan of zulks inderdaad diversificatie bevordert.

1.1.4. Volgens de Commissie zou het feit dat een produkt gecertificeerd is en daardoor vermoedelijk een

grotere afzetmarkt vindt, tot een stijging van het landbouwinkomen leiden. Prijsverschillen met bestaande soortgelijke maar niet-gecertificeerde producten gaan een geringere rol spelen.

1.1.5. Hoewel de ontvolking van het platteland erg moeilijk is te stuiten, is alle steun, zowel morele als materiële, welkom.

1.1.6. Het zou nuttig zijn een systeem in te voeren dat zowel bescherming biedt aan de producent, die een gecertificeerd produkt aanbiedt waarvoor tot dusver handelsnormen golden, als aan de consument, die in de toekomst een keuze kan maken uit verschillende en gegarandeerde producten.

1.1.7. De Commissie hoopt dat dit systeem een stimulans zal zijn voor producenten doordat zij hun produkt nu meer kunnen afstemmen op een specifieke kwaliteit en prijs waarnaar op de markt vraag bestaat.

2. Algemene opmerkingen

De bedoeling van het voorstel is goed, maar het vertoont een aantal wezenlijke gebreken. Tenzij deze worden gecorrigeerd, kan het Comité over het voorstel geen gunstig advies uitbrengen.

Het geldt hier met name:

2.1. *Het feit dat ook be- en verwerkte levensmiddelen die niet in Bijlage II opgenomen zijn, voor certificering in aanmerking komen*

2.1.1. Als door middel van specificiteitscertificering inderdaad hogere prijzen en een groter marktaandeel kunnen worden verkregen, dan zullen deze ten goede komen aan het eindprodukt dat van het symbool voorzien is.

2.1.2. Wanneer het landbouwproducten betreft, zal in beginsel de landbouwer ervan profiteren, maar bij be- en verwerkte levensmiddelen zullen deze voordelen vooral ten goede komen aan de fabrikant of kleinhan-

⁽¹⁾ PB nr. C 30 van 6. 2. 1991, blz. 4.

delaar wiens produkten van het etiket zijn voorzien. Voor fabrikant of kleinhandelaar is er dan namelijk geen aanleiding om meer te betalen voor de grondstoffen die in het gecertificeerde eindproduct worden verwerkt.

2.2. *De klaarblijkelijke verwarring omtrent het begrip „kwaliteit”*

2.2.1. Kwaliteit is een relatief begrip. Een „absoluut kwaliteitsbegrip” kan niet worden gedefinieerd, zeker niet in zo een grote en complexe sector als deze.

2.2.2. Het woord „kwaliteit” kan in twee betekenissen worden gebruikt:

- a) het kan een verschil aanduiden in eigenschappen van produkten, zoals in de uitdrukking „van een andere kwaliteit”;
- b) het kan aanduiden dat het ene produkt beter is dan het andere.

2.2.3. De term „kwaliteit” wordt in de toelichting en de preambule gebruikt. De Commissie heeft te kennen gegeven dat daarmee „verschil” wordt bedoeld. Helaas wordt dit in het document niet duidelijk gemaakt. „Kwaliteit” komt in de tekst niet voor en is geen voorwaarde voor certificering.

2.2.4. Dit is terecht, en wel om de volgende reden: het is heel goed mogelijk via regelgeving hoge kwaliteitsnormen voor kwantificeerbare eigenschappen van produkten aan te leggen, zoals plekken op appelen of de kalibrering ervan. Daarentegen is het vrijwel onmogelijk, normen vast te stellen voor kwaliteitseisen van consumenten, omdat de „kwaliteit” van een levensmiddel voor de consument betekent:

- a) dat het levensmiddel onschadelijk is en goed voor de gezondheid;
- b) dat het voldoet aan zijn eisen met betrekking tot smaak, uiterlijk, gemakkelijke bereiding, natuurzuiverheid, enz.

2.2.5. In alle verdere voorstellen waarin sprake is van kwaliteit, dient dan ook bij voorbaat te worden aangegeven in welke betekenis dit woord wordt gebruikt.

2.3. *Gevaar voor verwarring van de consument*

2.3.1. De etikettering waarin het voorstel voorziet, bestaat uit drie onderdelen: een symbool, de woorden „gecontroleerde specificiteit” en de verkoopbenaming van het produkt.

2.3.2. De eerste twee kunnen bij een aantal consumenten de indruk wekken dat het gecertificeerde produkt van „hogere kwaliteit” is.

2.3.3. Zoals uit voorbeelden in de lid-staten blijkt, kan het symbool bij de marketing van nut zijn, op voorwaarde dat het duidelijk met werkelijke voordelen voor de consument gepaard gaat.

2.4. *De poging om de verkoopbenaming vast te leggen*

2.4.1. Vastlegging van de verkoopbenaming zou het een groepering van producenten mogelijk maken een verkoopbenaming voor een volgens haar specificatie gefabriceerd produkt voor zichzelf te reserveren. De groepering zou dan wel eens een specificatie kunnen opgeven waaraan moeilijk of niet door de concurrentie kan worden voldaan [met name door het midden- en kleinbedrijf (MKB)]. Er bestaat ook een reëel gevaar voor verwarring van de consument. (Zie voorbeelden in paragraaf 3.8.)

2.4.2. Verkoopbenamingen zijn al geregeld bij artikel 5 van de richtlijn inzake etikettering (79/112/EEG), waarin is bepaald dat de verkoopbenaming „zo duidelijk gesteld dient te zijn dat de koper de ware aard van het produkt kan begrijpen en het kan onderscheiden van soortgelijke produkten waarmee het zou kunnen worden verward”.

2.4.3. De voorgestelde regeling druist dan ook in tegen het binnen de Gemeenschap geldende principe van vrij verkeer van in de lid-staten gefabriceerde levensmiddelen. Bovendien zal deze regeling groeperingen uit lid-staten met minimale landelijke regels ten goede komen.

2.5. *Concurrentieverstorende aspecten*

2.5.1. De voorgestelde regeling kan door een groepering worden gebruikt om de concurrentie te beperken. Op die manier worden de belangen van andere producenten en van de consument geschaad doordat de keuze kleiner wordt. Dit risico wordt nog versterkt doordat de groepering die certificering aanvraagt, het monopolie heeft van alle veranderingen in de specificatie.

2.6. *Nieuwe administratieve voorzieningen*

2.6.1. Zowel in de overheids- als in de particuliere sector zou voor nieuwe administratieve voorzieningen moeten worden gezorgd voor registratie, beoordeling, afwikkeling van procedures van beroep en administratie van de regeling. De daarmee gemoeide kosten en tijd lijken in geen verhouding te staan tot de mogelijke voordelen voor landbouwers, fabrikanten of consumenten.

2.6.2. In sommige gevallen bestaan voor etikettering in de lid-staten bestuursrechtelijke regelingen, die echter veel eenvoudiger zijn. Zij hebben slechts betrekking op gedetailleerde specificaties van bestaande produkten; er zijn echter geen wettelijke beperkingen t.a.v. verkoopbenamingen.

3. Opmerkingen over de verschillende artikelen

3.1. Titel

3.1.1. De titel dient te worden gewijzigd in „Specificiteitscertificering voor landbouwproducten en levensmiddelen”.

3.2. Rechtsgrondslag

3.2.1. Dit voorstel is gebaseerd op artikel 43 van het Verdrag, maar is volgens de Commissie op alle levensmiddelen toepasselijk. De toepassingsfeer van artikel 43 lijkt echter door artikel 38 van het Verdrag nadrukkelijk te worden beperkt tot de in Bijlage II van het Verdrag vermelde producten. Dit zou dus betekenen dat het voorstel hetzij tot de in Bijlage II genoemde producten moet worden beperkt, hetzij dient te berusten op artikel 100 (werking van de gemeenschappelijke markt) of op artikel 100 A. Gelet op de opmerkingen in paragraaf 2.1 verdient het aanbeveling artikel 43 als rechtsgrondslag te nemen en het voorstel tot de in Bijlage II genoemde producten te beperken.

3.3. Tweede overweging

3.3.1. Het is zeer te betwijfelen of deze certificeringsregeling de ontvolking van het platteland kan afremmen.

3.4. Artikel 2.1

3.4.1. Het voorstel definieert niet duidelijk wat wordt bedoeld met „specifieke eigenschappen waardoor (een levensmiddel) zich duidelijk van andere producten onderscheidt”. In deze omschrijving dient nader naar specifieke voordelen voor de consument en diens eisen verwezen te worden. Evenmin is duidelijk wat het belang is van ingrediënten (die gecertificeerd kunnen zijn) in een levensmiddel.

3.5. Artikel 2.2

3.5.1. Hier dienen ook de distributeurs (zowel coöperaties als particulieren) te worden vermeld. Zij zijn de tussenpersonen die feitelijk met de consument in contact komen; zonder hun medewerking kan deze regeling niet functioneren. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de etikettering van producten van eigen merk. Bij deze producten komt het symbool op hun etiket te staan en het voordeel van de hogere prijzen zal hun ten goede komen. Bij „eigen merken” krijgt vermoedelijk de kleinhandelaar de in artikel 24 genoemde EG-subsidie.

3.6. Artikel 2.3

3.6.1. De definitie van „groepering” laat de mogelijkheid open voor twee fabrikanten die juridisch afzonderlijke bedrijven zijn, maar tot hetzelfde concern behoren, zich tot een „groepering” aaneen te sluiten.

3.6.2. Hier of in een ander artikel moet worden bepaald dat andere partijen desgewenst tot de groep kunnen toetreden. Dit is vooral belangrijk omdat een groepering een monopolie heeft op alle veranderingen in de specificatie van het produkt.

3.7. Artikel 4, lid 1

Zelfde opmerking als met betrekking tot artikel 2.1.

3.8. Artikel 4 (a)

3.8.1. Dit artikel schiet om diverse redenen tekort:

- a) door kleine toevoegingen aan een norm kunnen de beperkingen worden omzeild;
- b) nationale criteria zijn dikwijls bepaald door gedragscodes en niet door wettelijke regels. Dit is vooral het geval met levensmiddelen die buiten het bestek van Bijlage II vallen;
- c) fabrikanten in landen waar weinig normen bestaan, zullen de specificiteit veel gemakkelijker kunnen laten registreren dan die in landen waar vele en gedetailleerde normen bestaan;
- d) plaatselijke verordeningen kunnen de fabricage (maar niet de verkoop) van een in een ander land geregistreerd produkt verbieden.

3.8.2. De volgende voorbeelden illustreren de bovengestane bezwaren en de verwarring die bij de consument kan ontstaan:

3.8.2.1. Mayonaise

3.8.2.1.1. Mayonaise is in sommige landen genormeerd, in andere daarentegen niet. Door het woord „zonnebloemolie” aan de verkoopbenaming toe te voegen, zou een groepering deze kunnen laten registreren. „Mayonaise van zonnebloemolie” zou dan een produkt aanduiden dat 60 à 70% zonnebloemolie, 5% eigeel en 0,3% zuur bevat en volgens het bijzondere fabricageprocédé van de groepering is vervaardigd.

3.8.2.1.2. Concurrenten die 80% zonnebloemolie, 7,5% eigeel en een totaal verschillend fabricageprocédé gebruiken, zouden daardoor hun produkt niet als „mayonaise van zonnebloemolie” op de markt kunnen brengen.

3.8.2.1.3. De aanvrager zou zijn produkt in Spanje, Griekenland of het Verenigd Koninkrijk kunnen laten registreren en fabriceren, maar niet in Duitsland of Frankrijk, waar fabricage niet wettig is. In Duitsland en Frankrijk zou het echter dank zij de specificiteitscertificering verkocht kunnen worden.

3.8.2.2. Marsepein

3.8.2.2.1. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben geen normen voor marsepein. Volgens de Duitse

normen zijn amandelen en een betrekkelijk hoog suikergehalte toegelaten, volgens de Deense, amandelen, abrikozepitten, en een laag suikergehalte. Een Ierse groepering zou „marsepein van zoete amandelen” kunnen laten registreren, met als specificatie zoete amandelen (dus geen bittere, deze kunnen gemakkelijk uit Californië worden ingevoerd), abrikozepitten en het Duitse suikergehalte.

3.8.2.2.2. Dit produkt zou in Ierland gefabriceerd en in de hele Gemeenschap verkocht, maar volgens de lokale wetten niet in Denemarken of Duitsland gemaakt kunnen worden.

3.9. Artikel 5

3.9.1. Artikel 5 is dubbelzinnig. De huidige formulering („Alleen een levensmiddelen producerende groepering...” zou verwarring kunnen stichten, doordat produkten met gelijke specifieke kenmerken niet in het register kunnen worden ingeschreven, en zou niet tot een betere consumenteninformatie bijdragen.

3.9.2. Voorgesteld wordt, deze zinsnede te vervangen door: „Alle groeperingen van producenten van een bepaald levensmiddel...”

3.9.3. Er dient ook voorzien te worden in de mogelijkheid van aanvragen door Europese groeperingen van bedrijven uit meer dan één lid-staat, met inbegrip van coöperaties en overkoepelende samenwerkingsverbanden.

3.10. Artikel 6

3.10.1. De maatstaven zijn niet precies genoeg om consumenten ertoe te bewegen meer te betalen voor een produkt dat door registratie een hogere waarde heeft gekregen (wat toch de bedoeling is).

3.10.2. De maatstaven dienen in het voorstel te worden gepreciseerd; dit mag niet aan nationale organisaties worden overgelaten. Zo dienen bijvoorbeeld de microbiologische kenmerken die een levensmiddel „van andere soortgelijke levensmiddelen onderscheiden”, nader bepaald te worden. Bovendien kunnen organoleptische kenmerken niet objectief worden omschreven.

3.10.3. De vermelding van de „regels volgens welke het levensmiddel wordt geproduceerd”, kan nadelig zijn voor het MKB, doordat twee grote fabrikanten een ingewikkeld en streng gecontroleerd fabricageprocédé zouden kunnen vermelden dat niet door kleine bedrijven kan worden toegepast.

3.11. Artikel 7

3.11.1. Zoals dit artikel is geformuleerd, kan er niet voor worden gestaan dat door de instanties van de lid-staten uniforme procedures worden gebruikt. Hoe moet het overigens wanneer een aanvraag wordt ingediend door een groepering van producenten uit verscheidene lid-staten?

3.12. Artikel 8.3

3.12.1. Als een groepering van levensmiddelenfabrikanten probeert een verkoopbenaming te laten registreren waardoor een concurrent wordt benadeeld, dan moet deze laatste daartegen via zijn regering bezwaar aantekenen. Drie maanden na de datum van bekendmaking is daarvoor een te korte periode; er zijn tenminste zes maanden voor nodig.

3.13. Artikel 8.4

3.13.1. In de eerste regel moet de bepaling worden opgenomen dat rechtstreeks betrokken groeperingen bezwaar kunnen aantekenen.

3.13.2. De laatste zin lijkt veel te vaag; aan lid-staten moet de eis worden gesteld dat zij het bezwaar aanvaarden of met opgave van redenen afwijzen. Bovendien moet er een beroepsprocedure op landelijk en EG-niveau komen.

3.14. Artikel 9.2

3.14.1. Hierdoor komt de Commissie in de positie te verkeren van hoogste rechter t.a.v. de geldigheid van een specifieke benaming, een taak waarvoor zij onvolgende berekend lijkt.

3.14.2. Ook in dit artikel dient drie maanden in zes maanden te worden gewijzigd.

3.15. Artikel 10

3.15.1. Artikel 10 is onduidelijk, want er wordt van uitgegaan dat een aanvraag tot wijziging wordt ingediend omdat de reeds vastgelegde specifieke eigenschappen zijn verbeterd. Dit zou betekenen dat de specificiteit opnieuw moet worden geregistreerd. De verwijzing naar artikel 6 en 9 in de laatste zin lijkt daarop te duiden.

3.15.2. Artikel 10 geeft geen antwoord op de vraag wat er gebeurt met de rechten van geregistreerde producentengroeperingen, wanneer de groepering die het produkt oorspronkelijk heeft laten certificeren, om wijziging van het produkt dossier vraagt. Een dergelijke aanvraag zou tot herregistratie moeten leiden, zodat de verworven rechten van andere groeperingen gevrijwaard blijven.

3.15.3. Hoe dan ook, alle groeperingen van producenten die een bepaald produkt hebben laten certificeren, dienen het recht te hebben een wijzigingsaanvraag in te dienen.

3.16. Artikel 12

3.16.1. Om de hierboven in paragraaf 2.4 aangegeven redenen dient dit artikel te vervallen, zodat het voorstel wordt beperkt tot het symbool en de vermelding „Gecontroleerde specificiteit”.

3.17. *Artikel 13*

3.17.1. Deze bepaling lijkt redelijk, op voorwaarde dat de criteria voor registratie precies genoeg omschreven zijn. Er zou echter een voor uit marketing-doeleinden meer aantrekkelijke vermelding kunnen worden bedacht (zoals het Franse *Label rouge*).

3.18. *Artikel 14*

3.18.1. Het valt te betwijfelen of het doelmatig is van de controle-instantie te vergen, dat zij de gegrondheid van de genomen maatregelen bewijst, zoals uit artikel 14, lid 4, volgt. Een redelijk vermoeden zou voldoende moeten zijn.

3.19. *Artikel 17*

3.19.1. Waarom zouden niet zowel nationale als EG-specificiteitssymbolen mogen voorkomen op hetzelfde levensmiddel, als de specificiteit ervan in beide systemen geregistreerd is? Dit artikel dient te worden geschrapt. Er dient uitdrukkelijk te worden bepaald dat nationale regelingen onverminderd mogen blijven gelden.

3.20. *Artikel 23*

3.20.1. Dit artikel schijnt de Commissie de rol toe te bedelen van hoogste rechter m.b.t. achter gesloten deu-

ren genomen beslissingen. De lid-staten hebben niet het laatste woord en kunnen alleen bij het Hof te Luxemburg tegen de genomen maatregelen bezwaar maken.

3.20.2. Noch consumenten, noch fabrikanten en hun werknemers worden geraadpleegd. Daaraan kan worden tegemoetgekomen door een raadgevend comité in te stellen.

3.21. *Artikel 24.1*

3.21.1. Financiële steun dient alleen gegeven te worden voor objectieve consumenteninformatie en voor het promoten van de certificering en het symbool. Steun aan groeperingen zou de concurrentie kunnen vervalsen.

3.21.2. Overigens dient de zin bij het eerste gedachtenstreepje te worden gewijzigd in:

„Informatie van de consument over het systeem en in het bijzonder over de betekenis van het begrip specificiteit.”

3.22. *Artikel 24.2*

3.22.1. Dit lijkt een reden te meer te zijn om de werkingssfeer van dit voorstel te beperken tot in Bijlage II bedoelde produkten.

Gedaan te Brussel, 27 november 1991.

De Voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
François STAEDELIN