



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.04.1997
COM(97) 176 def.

**DE ALGEMENE BEGINSELEN VAN HET
LEVENS MIDDELENRECHT IN DE EUROPESE UNIE**

Groenboek van de Commissie

INHOUDSOPGAVE

<i>Samenvatting</i>	v
DEEL I: INLEIDING	1
1. <i>Algemene opmerkingen</i>	1
2. <i>De economische achtergrond</i>	4
3. <i>Achtergrond van de ontwikkeling van de communautaire activiteiten in de sector levensmiddelen</i>	4
3.1. <i>Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de levensmiddelenwetgeving</i>	5
3.2. <i>Het gemeenschappelijk visserijbeleid</i>	6
3.3. <i>De ontwikkeling van de interne markt voor verwerkte levensmiddelen</i>	6
4. <i>Aspecten in verband met het industriebeleid</i>	8
5. <i>De consument, de veiligheid van levensmiddelen en de bescherming van de gezondheid</i>	8
DEEL II: VEREENVOUDIGING EN RATIONALISATIE VAN HET COMMUNAUTAIR LEVENSMIDDELENRECHT	10
1. <i>Inleiding</i>	10
2. <i>Algemene overwegingen</i>	10
3. <i>Algemene regelgevende benadering</i>	11
4. <i>De rol van zelfregulering in de sector levensmiddelen</i>	12
5. <i>Horizontale of verticale benadering van het levensmiddelenrecht</i>	13
6. <i>Subsidiariteit en vereenvoudiging van de wetgeving</i>	14
7. <i>Nationale wetgevingsinitiatieven</i>	15
8. <i>Noodzaak van nadere communautaire wetgeving ter voltooiing van de interne markt</i>	17
DEEL III: BESPREKING VAN BESTAANDE COMMUNAUTAIRE WETGEVING	18
1. <i>Algemene overwegingen</i>	18
2. <i>Transparantie van de communautaire wetgeving</i>	18
3. <i>Het gebruik van verordeningen als alternatief voor richtlijnen</i>	18
4. <i>Aanpassen van wetgeving aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang</i>	19
5. <i>Rationalisatie van de in de communautaire levensmiddelenwetgeving gebruikte definities</i>	20
5.1. <i>Definitie van het begrip "levensmiddelen"</i>	20
5.2. <i>Definitie van het begrip "op de markt brengen"</i>	21
6. <i>Levensmiddelenhygiëne</i>	22
7. <i>De kwaliteit van levensmiddelen</i>	24
8. <i>Etikettering van levensmiddelen</i>	25
DEEL IV: VERZEKEREN VAN EEN HOOG BESCHERMINGSNIVEAU	28
1. <i>Algemene overwegingen</i>	28
2. <i>De rol van het wetenschappelijk advies bij de vaststelling van wetgeving inzake de veiligheid van levensmiddelen</i>	28
3. <i>Wetenschappelijke samenwerking in verband met levensmiddelen</i>	30

4. <i>Beheersing van ernstige en spoedeisende risico's met betrekking tot de volksgezondheid</i>	32
5. <i>Stralingsgevaar</i>	33
6. <i>Zoönoses</i>	34
7. <i>Invoering van een algemene verplichting om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen</i>	35
7.1. <i>De huidige situatie op communautair niveau</i>	36
7.2. <i>Reikwijdte van de algemene verplichting ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen</i>	37
8. <i>Toepassing van het beginsel van productaansprakelijkheid in de sector levensmiddelen</i>	38
9. <i>Tegemoetkomen aan nieuwe wensen van de consument</i>	39
DEEL V: WAARBORGING VAN DE EFFECTIEVE TENUITVOERLEGGING VAN DE REGELS VOOR DE INTERNE MARKT	41
1. <i>Algemene overwegingen</i>	41
2. <i>Omzetting en toepassing van het communautair recht</i>	41
3. <i>Controle en handhaving</i>	42
3.1. <i>Veterinaire controles</i>	42
3.2. <i>Andere officiële controles op levensmiddelen</i>	43
4. <i>Sancties</i>	44
5. <i>Beheer van de interne markt op niet-geharmoniseerde gebieden</i>	45
DEEL VI: INTERNATIONALE ASPECTEN	47
1. <i>Algemene overwegingen</i>	47
2. <i>Multilaterale aspecten</i>	47
2.1. <i>De WTO-overeenkomsten</i>	48
2.2. <i>Ontwikkelingen binnen de Codex Alimentarius</i>	50
2.3. <i>De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Gemeenschap</i>	51
3. <i>Bilaterale aspecten</i>	52

Algemene achtergrond

1. Het levensmiddelenrecht is een zaak van groot openbaar belang. Een hoog niveau van veiligheid en een effectieve controle van overheidswege zijn nodig teneinde te waarborgen dat de consument voorzien wordt van veilig, gezond voedsel en dat ook de andere belangen van de consument effectief beschermd worden.
2. Aangezien per huishouding gemiddeld circa 20% van het besteedbare inkomen aan eten en drinken wordt besteed, is de sector van essentieel belang voor de Europese economie. De voedingsmiddelenindustrie alleen al biedt werkgelegenheid aan zo'n 2,3 miljoen personen, terwijl de consumptie in de Gemeenschap in 1996 circa 500.000 miljoen ecu bedroeg.
3. Het volume van de communautaire wetgeving inzake levensmiddelen is aanzienlijk toegenomen, in het bijzonder als gevolg van het programma voor de interne markt en de steeds verdergaande tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Momenteel is het overgrote deel van de nationale levensmiddelenwetgeving op communautair niveau geharmoniseerd. Ook op gebieden waar nog geen harmonisatie heeft plaatsgevonden, vormt de toepassing van de algemene Verdragsregels, met name de artikelen 30 tot en met 36, een basis voor het vrije verkeer van levensmiddelen.
4. De nieuwe aanpak van de Commissie bij wetenschappelijke advisering en controle, zoals vastgelegd in de Mededeling over de gezondheid van de consument en de veiligheid van levensmiddelen die is verschenen naar aanleiding van de beslissing om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de wetenschappelijke comités en voor de controle-activiteiten te scheiden van de taken van de wetgevende afdelingen van de Commissie, komt niet aan de orde in dit groenboek dat voornamelijk betrekking heeft op de materiële regels van het communautair levensmiddelenrecht. De Commissie heeft, zoals in bovengenoemde mededeling wordt beschreven, maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat haar controlediensten beter gaan functioneren en optimale prestaties gaan leveren door waarborging van hun onafhankelijkheid, doorzichtigheid en effectiviteit.

Doelstellingen van het groenboek

1. te onderzoeken in welke mate de wetgeving aan de behoeften en verwachtingen van de consumenten, producenten, fabrikanten en handelaren voldoet;
2. na te gaan hoe de maatregelen om de onafhankelijkheid, objectiviteit, gelijkwaardigheid en doelmatige werking van de officiële controle- en inspectiesystemen te verbeteren de fundamentele doelstellingen, te weten het waarborgen van de voorziening van veilig en gezond voedsel aan de consument en van de bescherming van de andere belangen van de consument, verwezenlijken;
3. een openbare discussie op gang te brengen over onze wetgeving inzake levensmiddelen, teneinde daardoor
4. de Commissie in staat te stellen om, waar nodig, voorstellen te doen voor geëigende maatregelen voor de ontwikkeling van het communautair levensmiddelenrecht in de toekomst.

Als uitgangspunt voor de discussie worden in het groenboek zes fundamentele doelstellingen voor het communautair levensmiddelenrecht vastgesteld:

1. het verzekeren van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en de consument;
2. het verzekeren van het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt;
3. het verwezenlijken van een voornamelijk op wetenschappelijke gegevens en een risicobeoordeling gebaseerde wetgeving;
4. het waarborgen van het concurrentievermogen van de Europese industrie en het vergroten van haar exportmogelijkheden;
5. het bij de industrie, de producenten en de leveranciers neerleggen van de primaire verantwoordelijkheid voor veilig voedsel, met gebruikmaking van systemen van het HACCP-type (Hazard Analysis and Critical Control Points - risicoanalyses en kritische controlepunten), die moeten worden aangevuld met effectieve officiële controle- en handhavingssystemen;
6. het waarborgen van een samenhangende, rationele en gebruikersvriendelijke wetgeving.

Ter verwezenlijking van deze doelstellingen dient ervoor te worden gezorgd dat bij het vaststellen van onze regelgeving de gehele voedselketen wordt bestreken. Daarbij komen de volgende twee vraagstukken aan de orde:

1. de mate waarin de primaire landbouwproductie en de levensmiddelen verwerkende sector aan dezelfde reeks van algemene regels moeten worden onderworpen;
2. het beginsel van de aansprakelijkheid van de producent voor producten met gebreken dat verplicht moet worden voor de primaire landbouwproductie (zie Richtlijn 85/374/EEG).

Vereenvoudiging en rationalisatie van de communautaire wetgeving inzake levensmiddelen

1. Hoewel vereenvoudiging en rationalisatie op zich zeer wenselijke doelstellingen zijn, mogen deze niet leiden tot een verlaging van het niveau van bescherming van de volksgezondheid of de consument. Sinds 1985 heeft de Commissie haar voorstellen voor de interne markt in de sector levensmiddelen over het algemeen beperkt tot die maatregelen die ter wille van de bescherming van de volksgezondheid en de consument noodzakelijk zijn.
2. Het is belangrijk te waarborgen dat de bestaande wetgeving het juiste evenwicht biedt tussen algemene bepalingen en meer gedetailleerde voorschriften, tussen het gebruik van bindende regelgeving en het zich verlaten op vrijwillige instrumenten alsmede tussen een horizontale benadering en een verticale benadering, waarbij specifieke regels voor bepaalde categorieën van levensmiddelen worden gegeven.
3. De toepassing van de beginselen van subsidiariteit en vereenvoudiging van de wetgeving hebben op dit terrein tot wisselende resultaten geleid. Een specifiek probleem was dat het niet eenvoudig is te voorkomen dat de praktische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel resulteert in het steeds verder uiteenvallen van de interne markt als gevolg van nieuwe, nationale wetgevingsinitiatieven. Bovendien is het wellicht nodig om de reikwijdte van de communautaire wetgeving uit te breiden tot bepaalde gebieden waar de interne markt niet goed lijkt te functioneren.

Bespreking van bestaande wetgeving

1. Uitgebreid overleg met de sociale partners bij de voorbereiding van wetgeving is een belangrijk middel om de verwezenlijking van de wetgevingsdoelstellingen te waarborgen. De sociale

partners zouden kunnen worden gestimuleerd om actiever deel te nemen aan de evaluatie van de kosten en baten van voorgestelde nieuwe wetgeving.

2. Door meer van verordeningen in plaats van richtlijnen gebruik te maken, zou de transparantie van de wetgeving toenemen en zouden problemen die door te late of verkeerde omzetting worden veroorzaakt, worden voorkomen. Voor kaderwetgeving dient de richtlijn echter het voorkeursinstrument te blijven.
3. Bij de aanpassing van bestaande wetgeving aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen doen zich grote problemen voor, welke zouden kunnen worden teruggedrongen door in toenemende mate van vereenvoudigde procedures gebruik te maken.
4. De bestaande definities, die zijn neergelegd in een verscheidenheid aan juridische instrumenten, dienen te worden gerationaliseerd en aangevuld met nieuwe definities van de begrippen "levensmiddelen" en "op de markt brengen".
5. Op het gebied van de hygiëne bestaan er naast een algemene richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne elf verticale veterinaire hygiënerichtlijnen. De Commissie is reeds begonnen met de vereenvoudiging van de verticale richtlijnen. Hun verhouding tot de algemene richtlijn dient echter eveneens te worden gezien. Het waarborgen van een samenhangend, consistent geheel van communautaire hygiënevoorschriften dient prioriteit te hebben. De beste methode om dit te bereiken is door beginselen van het HACCP-type algemeen toe te passen en gedetailleerde voorschriften te beperken tot die gevallen, waarin dit van essentieel belang wordt geacht. De behoefte aan consistentie dient eveneens te worden afgewogen tegen de noodzaak tot behoud van de vereiste mate van flexibiliteit bij de opstelling en uitvoering van de regelgeving inzake de levensmiddelenhygiëne, teneinde een hoog beschermingsniveau te verzekeren zonder het bedrijfsleven onnodig te belasten.
6. Op het gebied van de kwaliteit lijken de verschillen in benadering die voortvloeien uit de uiteenlopende doelstellingen van de wetgeving voor de interne markt enerzijds en de landbouwwetgeving anderzijds niet te leiden tot een gebrek aan samenhangen of inconsistentie.
7. Op het gebied van de etikettering dienen bindende etiketteringsvoorschriften te waarborgen dat essentiële informatie over de levensmiddelen op gebruikersvriendelijke wijze aan de consument wordt verstrekt. Er dient een zodanig evenwicht te worden gevonden dat de consument alle nuttige informatie krijgt, met vermindering van onnodig gedetailleerde bepalingen. De fabrikanten dienen de vrijheid te behouden om aanvullende informatie te verstrekken, mits deze niet misleidend is. In bepaalde gevallen kan echter wetgeving nodig zijn inzake de verstrekking van dergelijke aanvullende informatie. In dit verband zou de Commissie via dit groenboek met name graag commentaar ontvangen over de in de communautaire wetgeving gevolgde benadering ten aanzien van beweringen inzake levensmiddelen en de levensmiddelenetikettering.

Verzekeren van een hoog niveau van bescherming

1. Op grond van het Verdrag dient de Gemeenschap bij te dragen tot het verzekeren van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, het milieu en de consument. Teneinde een hoog beschermingsniveau en de samenhang te waarborgen dienen beschermingsmaatregelen gebaseerd te zijn op een risicobeoordeling, waarbij rekening is gehouden met alle relevante risicofactoren, met inbegrip van de technologische aspecten, het beste wetenschappelijke bewijsmateriaal dat beschikbaar is en de beschikbaarheid van bemonsterings- en testmethoden voor inspectie. Wanneer een volledige risicobeoordeling niet mogelijk is, dienen de maatregelen gebaseerd te zijn op het voorzorgsbeginsel.
2. Het belang van een onafhankelijke bron van advies, die het respect van het publiek heeft, is essentieel. De onafhankelijkheid en de objectiviteit van de wetenschappelijke adviezen en de

wetenschappelijke comités dienen op alle niveaus gewaarborgd te zijn. De Commissie heeft maatregelen genomen teneinde ervoor te zorgen dat het aantal, het werktelein, de samenstelling en de activiteiten van de wetenschappelijke comités centraal gecoördineerd worden, zodat een hoog deskundigheidsniveau en een algehele consistentie van de aan haar uitgebrachte wetenschappelijke adviezen gegarandeerd zijn en in de benodigde middelen wordt voorzien. Alles dient in het werk te worden gesteld om ervoor te zorgen dat wetenschappelijke conclusies op een duidelijke en overtuigende wijze worden gepresenteerd.

3. Hoewel wetenschappelijke adviezen van primair belang zijn, zijn er ook andere factoren die een rol moeten spelen, zoals de behoeften en zorgen van de consument. In de communautaire wetgeving is verschillende malen erkend dat deze factoren tijdens de besluitvormingsprocedure in aanmerking dienen te worden genomen.
4. De Gemeenschap dient over adequate middelen te beschikken om preventief te kunnen optreden tegen ernstige en onmiddellijke risico's voor de volksgezondheid. Hoewel de Commissie over een verscheidenheid aan beschermingsbevoegdheden beschikt, is het belangrijk om te verifiëren of het systeem geen lacunes bevat. Daarnaast dient de voorlichting van het publiek bij ernstige risico's wellicht te worden verbeterd.
5. Er staan de Gemeenschap diverse strategieën ter beschikking om zoönoses te beheersen en te controleren (uitroeiing, reductie, verwijdering, behandeling). De Commissie zou graag commentaar ontvangen inzake verbeteringen die mogelijk zijn in de regelingen voor het risicobeheer van zoönoses.
6. De wetgeving dient duidelijk de verantwoordelijkheden te beschrijven van de producenten, verwerkende bedrijven, distributeurs en detailhandelaren voor het leveren van veilig, gezond en voor menselijke consumptie geschikt voedsel dat van een voorgeschreven kwaliteit en naar behoren aangeduid is, evenals de verantwoordelijkheden van de bevoegde controle instanties. Wellicht dient aan alle marktpartijen een algemene verplichting te worden opgelegd tot het nemen van alle maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat uitsluitend veilig, gezond voedsel op de markt wordt gebracht. Een dergelijke verplichting zou los staan van het recht van de consument op schadevergoeding in het kader van de richtlijn inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken.
7. Het uitbreiden van de toepassing van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid tot de primaire landbouwproductie moet weliswaar het algehele niveau van bescherming van de consument verhogen, maar dient niet te worden beschouwd als een alternatief voor de geëigende regels inzake de productveiligheid en effectieve officiële controlesystemen.
8. Recente ontwikkelingen hebben duidelijk aangetoond dat de consument belangstelling heeft voor de manier waarop zijn voedsel wordt geproduceerd. De communautaire wetgeving inzake levensmiddelen¹ kent geen verplichting tot het etiketteren van productiemethoden die niet van invloed zijn op de voedingskenmerken van het eindproduct. In bepaalde gevallen kunnen verplichte etiketteringsregelingen echter nodig worden geacht, zoals in het geval van de onlangs vastgestelde regels voor de etikettering van rundvlees. Bovendien is het wellicht nodig een passend kader voor vrijwillige etiketteringsregelingen te overwegen om daarmee in de genoemde belangstelling te voorzien.

Verzekeren van de effectieve tenuitvoerlegging van de regels voor de interne markt

¹ Richtlijn 79/112/EEG inzake de etikettering en de presentatie van en de reclame voor levensmiddelen; Verordening (EG) nr. 258/97 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten.

1. De tijdige en juiste tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving is van essentieel belang voor een efficiënt werkende interne markt. Permanente Comit  s dienen vaker te worden ingeschakeld voor het bestuderen van vraagstukken met betrekking tot de interpretatie van communautaire wetgeving en van onvoorziene problemen die zich bij de tenuitvoerlegging van die wetgeving kunnen voordoen. De instelling van een forum voor het bespreken van algemene, met de tenuitvoerlegging van de wetgeving verband houdende kwesties door vertegenwoordigers van de Commissie, de lidstaten en belanghebbende partijen, dient te worden overwogen.
2. De primaire taak van de Gemeenschap op controlegebied is niet het vervangen van de lidstaten, maar na te gaan of de noodzakelijke controles overal in de interne markt op een effectieve, uniforme wijze worden uitgevoerd. De wetgeving dient te voorzien in de ge  igende handhavings- en controlemaatregelen. Behalve dat de handhavings- en controlemaatregelen gericht dienen te zijn op het verwezenlijken van een hoog beschermingsniveau, dienen deze ook rekening te houden met het evenredigheidsbeginsel en zich te richten op de controle van die activiteiten die het grootste risico met zich meebrengen. Er dienen maatregelen te worden getroffen om de administratieve en wetenschappelijke samenwerking tussen de lidstaten en met de Commissie te versterken, zodat een uniforme handhaving overal in de Gemeenschap gewaarborgd is. Er dienen ook maatregelen te worden getroffen voor de invoering van effectieve systemen ter voorkoming van het op de markt brengen van onveilige levensmiddelen en voor het traceren van de oorsprong van, en de factoren die bijdragen tot, het uitbreken van door levensmiddelen overgedragen ziektes. Daarbij is een rol weggelegd voor het vijfde kaderprogramma voor O&O. Teneinde het vertrouwen van de consument te vergroten is in de Mededeling over de gezondheid van de consument en de veiligheid van levensmiddelen getracht de doorzichtigheid van het controlesysteem op communautair niveau te verbeteren en moet worden gezien of ook op nationaal niveau meer doorzichtigheid nodig is.
3. De sancties die gesteld zijn op het overtreden van de communautaire wetgeving voor de interne markt dienen gelijkwaardig te zijn aan de sancties die de nationale wetgevingen kennen en dienen daarnaast effectief en proportioneel te zijn en overtredingen te ontmoedigen.
4. Er bestaan mechanismen voor het bestuderen van nieuwe ontwerpen voor nationale wetgeving, met name op grond van Richtlijn 83/189/EEG indien deze wetgeving technische voorschriften bevat; daarnaast zorgt de Commissie door klachten te onderzoeken voor de naleving van de communautaire regelgeving inzake levensmiddelen. In dit verband zal de nieuwe procedure voor de wederzijdse informatieverstrekking met betrekking tot nationale maatregelen waarmee wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen, naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren.

Ook op gebieden waar geen harmonisatie heeft plaatsgevonden, blijft het beginsel van de wederzijdse erkenning het primaire instrument voor het beheer van de interne markt. Op grond van dit beginsel is een lidstaat verplicht goederen in het vrije verkeer op zijn grondgebied toe te laten, wanneer deze geproduceerd zijn of in de handel zijn gebracht overeenkomstig de voorschriften, tests of normen van een andere lidstaat welke een gelijk niveau van bescherming bieden als de eigen voorschriften, tests of normen.

Internationale aspecten

1. De Gemeenschap is niet alleen een belangrijke importeur maar ook een belangrijke exporteur van levensmiddelen. Als importeur is de Gemeenschap verplicht ervoor te zorgen dat ge  mporteerde levensmiddelen aan dezelfde strenge eisen voldoen als die welke voor productie binnen de Gemeenschap gelden. Als exporteur moet de Gemeenschap de overheden en consumenten van derde landen ervan kunnen verzekeren dat de in de Gemeenschap geproduceerde levensmiddelen in die landen veilig op de markt kunnen worden gebracht.

2. De wetgeving dient in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de Gemeenschap, met name de verplichtingen die uit de WTO-overeenkomsten voortvloeien. Daarnaast dient de Gemeenschap nauw samen te werken met de lidstaten, de producenten en de industrie om ervoor te zorgen dat onze belangrijkste handelspartners ook aan hun verplichtingen voldoen. De Gemeenschap dient volledig aan de internationale normalisatie-activiteiten in de sector levensmiddelen te kunnen deelnemen. Waar mogelijk dient de Gemeenschap met de belangrijkste handelspartners onderhandelingen te voeren over gelijkwaardigheidsovereenkomsten of wederzijdse erkenningsregelingen teneinde in alle gevallen te zorgen voor de bescherming van de consument op een hoog niveau.

1. Algemene opmerkingen

Na meer dan 30 jaar wetgevingsactiviteiten is het overgrote deel van het nationale levensmiddelenrecht op communautair niveau geharmoniseerd. Uit recente studies, met name de studie naar de invloed en doelmatigheid van het interne marktprogramma voor de voedselverwerkende sector, is gebleken dat het communautaire wetgevingsprogramma in de sector levensmiddelen over het algemeen een gunstig effect heeft gehad. Dit ondanks de kritiek die soms te beluisteren valt dat er sprake is van een te gedetailleerde wetgeving, versnippering, problemen bij de aanpassing van de wetgeving aan innovatie en problemen bij de werking van de interne markt in de dagelijkse praktijk. In het licht van bepaalde recente gebeurtenissen, met name de BSE-affaire, hebben anderen in twijfel getrokken of de wetgeving zijn doelstellingen, te weten het verzekeren van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en van de consument, wel volledig kan verwezenlijken.

In tegenstelling tot de wetgeving in de meeste lidstaten heeft het communautaire levensmiddelenrecht zich in de loop der tijd stukje bij beetje ontwikkeld. Er is geen centrale, een geheel vormende tekst waarin de fundamentele beginselen van het communautair levensmiddelenrecht en de verplichtingen van alle betrokken partijen duidelijk worden omschreven. In de afgelopen jaren is de roep om een dergelijk wetgevend kader steeds luider geworden, met name vanuit het Europees Parlement. In 1992 werden drie vooraanstaande deskundigen op het gebied van het levensmiddelenrecht door de Commissie uitgenodigd om de noodzaak en de mogelijke reikwijdte van een dergelijke algemene richtlijn te onderzoeken. In mei 1993 organiseerde het Europees Universitair Instituut in Florence op verzoek van de Commissie een conferentie over deze kwestie, waaraan werd deelgenomen door de genoemde drie deskundigen, vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie alsmede vertegenwoordigers van de landbouw, de industrie, de handel en consumentengroeperingen.

De doelstellingen van dit groenboek zijn:

- te onderzoeken in welke mate de wetgeving aan de behoeften en verwachtingen van de consumenten, producenten, fabrikanten en handelaren voldoet;
- na te gaan hoe de maatregelen om de onafhankelijkheid, objectiviteit, gelijkwaardigheid en effectieve werking van de officiële controle- en inspectiesystemen voor levensmiddelen te verbeteren hun doelstellingen verwezenlijken;
- het op gang brengen van een openbare discussie over onze levensmiddelenwetgeving, die voor de Commissie als leidraad kan dienen bij haar toekomstige wetgevingsinitiatieven op het gebied van levensmiddelen, en daardoor
- de Commissie in staat te stellen maatregelen voor te stellen om waar mogelijk de in haar maatregelen voor de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid verankerde bescherming van de volksgezondheid te verbeteren, de samenhang van het communautair levensmiddelenrecht te verbeteren en te zorgen voor consolidatie en vereenvoudiging daarvan, de werking van de interne markt te verbeteren en rekening te houden met de steeds belangrijker wordende internationale aspecten, met name het beleid van onze meest geavanceerde handelspartners en de uit de WTO-overeenkomsten voortvloeiende verplichtingen.

De nieuwe aanpak van de Commissie bij wetenschappelijke advisering en controle, zoals vastgelegd in de Mededeling over de gezondheid van de consument en de veiligheid van levensmiddelen die is verschenen naar aanleiding van de beslissing om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de wetenschappelijke comités en voor de controle-activiteiten te scheiden van de taken van de wetgevende afdelingen van de Commissie, komt niet aan de orde in dit groenboek dat voornamelijk betrekking heeft op de materiële regels van het communautair levensmiddelenrecht. De Commissie heeft, zoals in bovengenoemde mededeling wordt beschreven, maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat haar controlediensten beter gaan functioneren en optimale prestaties gaan leveren door waarborging van hun onafhankelijkheid, doorzichtigheid en effectiviteit.

Alvorens de ter discussie voorgelegde beleidsopties te bespreken, is het belangrijk de fundamentele doelstellingen en resultaten van het communautair levensmiddelenrecht, die op geen enkele wijze ter discussie staan, hier te herhalen. Dit zijn:

- de noodzaak om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en de consument te verzekeren;
- de noodzaak om het vrije verkeer van goederen binnen de interne markt te verzekeren;
- de noodzaak om over wetgeving te beschikken die primair op wetenschappelijke gegevens en een risicobeoordeling gebaseerd is, dit in verband met onze internationale verplichtingen;
- de noodzaak om het concurrentievermogen van de Europese industrie te waarborgen, waarbij een flexibele aanpassing van de wetgeving mogelijk is, niet alleen om hierin rekening te kunnen houden met nieuwe technische ontwikkelingen maar ook om de exportmogelijkheden van de Gemeenschap te vergroten;
- de noodzaak om de primaire verantwoordelijkheid voor veilig voedsel neer te leggen bij de industrie, de producenten en de leveranciers, met inbegrip van uit derde landen geïmporteerde producten, door middel van zelf-controlerende systemen (de zogenaamde HACCP-systemen - Hazard Analysis and Critical Control Points - risicoanalyse en kritische controlepunten), aangevuld met officiële controlesystemen en de daarbij behorende handhavingssystemen;
- de noodzaak om over een samenhangende, rationele, consistente, minder gecompliceerde en gebruikersvriendelijke wetgeving te beschikken die volledig in overleg met alle belanghebbenden wordt ontwikkeld.

Daarnaast dient te worden benadrukt dat hoe ingewikkelder de voedselketen wordt met een toenemend aantal betrokkenen, van primaire producenten en de agrovoedingsmiddelenindustrie tot en met de distributeurs en detailhandelaren, hoe belangrijker het is dat onze regelgevende benadering alle mogelijke risico's voor de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen in alle stadia van de voedselketen bestrijkt, met inbegrip van de factoren die zich aan het begin van de keten voordoen als gevolg van potentieel gevaarlijke productiemiddelen of milieucontaminanten, factoren die zich tijdens de landbouwproductie voordoen alsmede factoren die zich verderop in de keten, tijdens de vervaardiging, verwerking, distributie of opslag voordoen.

Om deze reden heeft dit groenboek mede ten doel te onderzoeken of en in welke mate verwerkte levensmiddelen en de primaire agrarische productie, ondanks hun verschillen, onder de algemene regels voor levensmiddelen kunnen worden gebracht. Op vergelijkbare wijze laat de richtlijn inzake de productaansprakelijkheid het aan de lidstaten over om te bepalen of de productaansprakelijkheid zich ook uitstrekt tot de primaire productie. De uitbreiding van de

communautaire regelgeving inzake productaansprakelijkheid tot alle partijen in de voedselketen, met inbegrip van de primaire producenten, wordt derhalve eveneens overwogen.

De Commissie wil er zeker van zijn dat het met dit groenboek in gang gezette overleg zo breed mogelijk van aard is. Alle suggesties en andere relevante opmerkingen van belanghebbenden zijn derhalve welkom. Na afloop van de overlegprocedure zal de Commissie beziën welke veranderingen nodig zijn. Deze veranderingen kunnen bestaan uit:

- een voorstel voor een algemene richtlijn inzake het levensmiddelenrecht;
- consolidatie en vereenvoudiging van bepaalde bepalingen of het opnieuw formuleren van bestaande wetgeving;
- suggesties of voorstellen die niet van wetgevende aard zijn, waaronder wijzigingen in procedures of werkmethoden.

Eventuele opmerkingen naar aanleiding van dit groenboek dienen voor 31 juli 1997 te worden gericht aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Industrie (Groenboek inzake het levensmiddelenrecht)
Wetstraat 200 (RP 11 3/1)
B-1049 Brussel

2. De economische achtergrond

In de Gemeenschap wordt per huishouding circa 20% van het besteedbare inkomen aan eten en drinken besteed. De consumptie van voeding, dranken en tabak in de Gemeenschap wordt voor het jaar 1996 geschat op circa 500.000 miljoen ecu en de productie op 510.000 miljoen ecu. De Gemeenschap is zowel een belangrijke importeur als een belangrijke exporteur van levensmiddelen. In 1994 bedroeg de uitvoer door de Gemeenschap 34.250 miljoen ecu, terwijl de waarde van de invoer in de Gemeenschap naar schatting 24.480 miljoen ecu bedroeg, resulterend in een handelsoverschot van 9.770 miljoen ecu, een stijging van 50% ten opzichte van 1992. In sommige levensmiddelensectoren is echter sprake van een tekort op de handelsbalans. Zo is er voor visserijproducten in de Gemeenschap sprake van een tekort, dat in 1994 6.172 miljoen ecu bedroeg. Er werken meer dan 2,3 miljoen mensen in de sector levensmiddelen, waarvan bijna 50% werkzaam is in ondernemingen met minder dan 100 werknemers. Nog eens 10 miljoen mensen zijn werkzaam in de primaire agrarische productie. De sector levensmiddelen is derhalve duidelijk van groot belang voor de Europese economie als geheel.

Tussen 1984 en 1992 groeiden zowel de productie als de consumptie van levensmiddelen binnen de EG gestaag met ongeveer 2-2,5% per jaar in reële termen. In 1992-1993 nam de groei iets af tot minder dan 1%. Een groot deel van deze groei wordt bereikt door een hogere toegevoegde waarde. Met name de consumenten in Noord-Europa schakelen van verse voedingsmiddelen over op "kant-en-klaar-producten". De grootste producenten hebben op deze lange-termijnverandering ingespeeld door grote bedragen te investeren in de vergroting van de productiecapaciteit, de modernisering van machines en in nieuwe technologie. De kleinere producenten daarentegen komen steeds meer onder druk te staan, niet alleen vanwege de veranderende vraag naar levensmiddelen, maar ook door de belangrijke wijzigingen in het distributiesysteem voor de detailhandel, met name door de toenemende concentratie in de distributie van levensmiddelen en de steeds grotere rol die de "eigen merken" van supermarkten op de markt spelen. Vele kleinere producenten zien zich daardoor voor de keuze geplaatst ofwel een "niche" te vinden op een kwaliteitsmarkt of zelf als leverancier van de eigen merken van supermarkten te gaan optreden.

Er bestaan nog steeds grote regionale verschillen op de levensmiddelenmarkt binnen de Gemeenschap, met name tussen de noordelijke landen en de mediterrane gebieden. In Zuid-Europa is de consumptie van vers voedsel nog steeds betrekkelijk hoog, waardoor het aandeel van de door de voedselverwerkende industrie toegevoegde waarde aanzienlijk lager ligt. Desalniettemin heeft zich in alle gebieden een grote diversificatie van het type en assortiment van de beschikbare producten voorgedaan. Deze tendens zal zich waarschijnlijk voortzetten naarmate de fabrikanten, met gebruikmaking van de regels voor de interne markt, trachten nieuwe afzetmogelijkheden voor hun producten te creëren.

Tegen deze achtergrond lijkt het duidelijk dat voor de Gemeenschap een belangrijke rol is weggelegd: zij moet voor een transparant, stabiel regelgevend kader als basis voor de verdere ontwikkeling van deze belangrijke sector zorgen. Met name de transparantie en de doelmatige werking van de interne markt zijn van groot belang voor de overlevingskansen van het grote aantal kleine en middelgrote ondernemingen, dat steeds harder moet concurreren met de "reuzen" uit de multinationale agrovoedingsmiddelenindustrie.

3. Achtergrond van de ontwikkeling van de communautaire activiteiten in de sector levensmiddelen

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het programma voor het realiseren van de interne markt hebben de grootste invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van het communautair

levensmiddelenrecht. Daarnaast bestaat er een apart beleid voor de visserij en de aquacultuur, het gemeenschappelijk visserijbeleid.

In de toekomst zal de ontwikkeling van de communautaire activiteiten in deze sector ook sterk worden beïnvloed door de nieuwe bepalingen die bij het Verdrag van Maastricht inzake de bescherming van de gezondheid van de mens (artikel 129), de bescherming van de consument (artikel 129 A) en het milieu (artikel 130 R) zijn toegevoegd.

3.1. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de levensmiddelenwetgeving

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van het levensmiddelenrecht van de Gemeenschap. De maatregelen die genomen zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, hebben noodzakelijkerwijs ook geleid tot de ontwikkeling van wetgeving die op de verkoop van levensmiddelen van agrarische oorsprong van invloed is. In dit verband dienen met name de volgende drie punten te worden vermeld:

1. Een van de voornaamste kenmerken van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is de ontwikkeling van gemeenschappelijke marktordeningen voor de belangrijkste agrarische producten, in combinatie met prijssteun en interventie maatregelen die door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) worden gefinancierd. Om een effectieve werking van deze maatregelen te verzekeren en fraude te vermijden, moesten in bepaalde gevallen kwaliteitsspecificaties worden vastgesteld om de voor steun in aanmerking komende producten te definiëren. Daarnaast was het soms als marktondersteuningsmechanisme, en soms ook vanwege het ontbreken van prijssteunmechanismen, nodig om kwaliteitsspecificaties voor producten vast te stellen. De aard en reikwijdte van deze regels verschillen per gemeenschappelijke marktordening. Soms hebben de regels weinig invloed op het op de markt brengen van de uiteindelijke voedingsmiddelen, terwijl in andere gevallen, bijvoorbeeld bij de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, de regelingen een uitgebreide, op zichzelf staande handelsregeling vormen.
2. Teneinde het vrije verkeer van primaire agrarische producten binnen de Gemeenschap te waarborgen, werd het nodig geacht gedetailleerde regels op te stellen voor de onderlinge aanpassing van de wetgeving inzake de gezondheid van mensen, dieren en planten. Zo zijn de voorschriften inzake de veterinaire hygiëne van grote invloed op het gebruik en het op de markt brengen van levensmiddelen van dierlijke oorsprong. Ook moeten er waarborgen worden getroffen dat de bij de agrarische productie gebruikte technieken zelf geen gevaar voor de volksgezondheid opleverden. Zo bestaan er bijvoorbeeld gedetailleerde voorschriften omtrent de maximaal toelaatbare hoeveelheden residuen van bestrijdingsmiddelen of diergeneesmiddelen in levensmiddelen.
3. In haar mededeling over de toekomst van het platteland van 1989 kondigde de Commissie haar voornemen tot bevordering van een beleid inzake productkwaliteit op communautair niveau aan. Dit heeft geleid tot het aannemen van specifieke communautaire wetgeving inzake het gebruik van kwaliteitsaanduidingen of "labels" voor de aanduiding van producten die het voorwerp zijn van bijzondere kwaliteitsnormen voor de productie (Verordening (EEG) nr. 2082/92), producten die van oorsprong zijn uit om hun traditionele productie bekende regio's (Verordening (EEG) nr. 2081/92) of producten die met gebruikmaking van bijzondere methoden zijn vervaardigd, zoals biologische levensmiddelen.

De laatste tijd zijn er verschillende andere voor de consument belangrijke ontwikkelingen geweest. De Raad heeft onlangs bindende voorschriften vastgesteld voor de traceerbaarheid van

rundvleesproducten en er wordt gedacht aan verdere maatregelen om ook de traceerbaarheid van andere dierlijke producten te verbeteren. Tevens wordt er gewerkt aan voorstellen om de etikettering van biologische producten uit te breiden tot levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

3.2. Het gemeenschappelijk visserijbeleid

Hoewel onder het begrip "primaire landbouwproductie" meestal ook visserijproducten worden verstaan, geldt voor de visserij en de aquacultuur een geheel afzonderlijk gemeenschappelijk visserijbeleid. Op grond van dit beleid bevat het communautair levensmiddelenrecht specifieke bepalingen voor visserijproducten. De gemeenschappelijke marktordening kent een aantal beginselen en bepalingen die betrekking hebben op gemeenschappelijke handelsnormen, producentenorganisaties, prijssteunmechanismen voor de interne markt en een regeling voor de handel met derde landen. De structurele bijstandsmechanismen voor de visserij en de aquacultuur worden uitgevoerd in het kader van het financieringsinstrument voor de oriëntatie van de visserij (FIOV), dat ook voorziet in financiële steun voor de verbetering van en de controle op de kwaliteit en hygiëne. Gedetailleerde regels inzake de bescherming van beperkte visstanden vormen een integraal onderdeel van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De voor vis en schaal- en schelpdieren geldende veterinaire wetgeving wordt thans herzien in het kader van een project om de veterinaire wetgeving voor producten van dierlijke oorsprong te vereenvoudigen.

3.3. De ontwikkeling van de interne markt voor verwerkte levensmiddelen

De sector levensmiddelen vormt een essentieel onderdeel van de interne markt vanuit het oogpunt van zowel de consument als de marktpartijen. Bij alle op communautair en nationaal niveau genomen maatregelen dient dan ook volledig rekening te worden gehouden met de algemene beginselen van de interne markt, in het bijzonder met het beginsel van het vrije verkeer van goederen.

De Gemeenschap beschikt over verschillende instrumenten om de interne markt tot stand te brengen:

- toepassing van de algemene beginselen die gelden voor het vrije verkeer van goederen, met name het beginsel van wederzijdse erkenning dat afgeleid is van de jurisprudentie van het Hof van Justitie (op grond van dit beginsel moet een lidstaat goederen in het vrije verkeer op zijn grondgebied toelaten wanneer deze geproduceerd of op de markt gebracht zijn in overeenstemming met de voorschriften, tests of normen van een andere lidstaat welke een beschermingsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de eigen voorschriften, tests of normen);
- gedetailleerde harmonisatie van de nationale wetgeving in die gevallen waarin de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning onvoldoende basis biedt voor de interne markt;
- het gebruik van kaderwetgeving waarin bepaalde algemene beginselen omschreven staan maar die aan de lidstaten de vrijheid laat strengere of meer specifieke regels vast te stellen, mits deze geen ongerechtvaardigde belemmeringen voor de werking van de interne markt vormen;
- het gebruik van vrijwillige instrumenten zoals normalisatie of gedragscodes.

De gedetailleerde harmonisatie van de nationale levensmiddelenwetgeving ter waarborging van het vrije verkeer begon reeds in de eerste jaren van het bestaan van de Gemeenschap. In de periode tussen 1962 en 1985 werden twee benaderingen gevolgd:

- horizontale harmonisatie die zich uitstrekt tot alle levensmiddelen, hetzij ter bescherming van de volksgezondheid (bijv. additieven), hetzij ter bescherming van andere consumentenbelangen, zoals de voorlichting van de consument of het voorkomen van misleidende handelspraktijken (bijv. op het gebied van etikettering);
- verticale harmonisatie, waarbij voor bepaalde soorten levensmiddelen gedetailleerde specificaties werden voorgeschreven; er werden acht richtlijnen vastgesteld voor cacao en chocolade, suikers, honing, vruchtensappen en vergelijkbare producten, jam, gelei en marmelade, verduurzaamde melk, extracten van koffie en natuurlijk mineraalwater.

Daarnaast dient Richtlijn 80/778/EEG van de Raad betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water te worden vermeld. Deze richtlijn is van fundamenteel belang voor de sector levensmiddelen, daar al het water dat in een levensmiddelenbedrijf wordt gebruikt voor de vervaardiging, de verwerking, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen en dat van invloed is op de geschiktheid voor de consumptie van de levensmiddelen als eindproduct, aan de in deze richtlijn neergelegde eisen dient te voldoen.

Parallel met de wetgevingsontwikkelingen op communautair niveau heeft het Hof van Justitie de artikelen 30 tot en met 36 van het EG-Verdrag geïnterpreteerd. Na de jurisprudentie van het Hof in de zaak "Cassis de Dijon" heeft de Commissie haar beleid met betrekking tot de harmonisatie van de wetgeving inzake levensmiddelen volledig herzien en heeft zij in 1985 een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement gepresenteerd, getiteld "Voltooiing van de interne markt: communautaire wetgeving inzake levensmiddelen" (COM(85)603 def.). Tegelijkertijd werd de werkingssfeer van het wederzijdse erkenningsbeginsel verduidelijkt.

Overeenkomstig bovengenoemde mededeling zou de communautaire wetgeving inzake levensmiddelen voortaan beperkt blijven tot de harmonisatie van nationale voorschriften voorzover gerechtvaardigd krachtens de door het Hof vastgestelde dwingende eisen, te weten:

- de bescherming van de volksgezondheid,
- de bescherming van andere consumentenbelangen, met name de voorlichting van de consument;
- eerlijke handelspraktijken;
- de noodzaak te zorgen voor de geëigende officiële controles.

Anderzijds gaf de Commissie aan dat zij in principe geen voorstellen meer zou doen voor de harmonisatie van kwaliteitsspecificaties, zoals regels voor de samenstelling of vervaardiging van levensmiddelen, die geen verband hielden met de bescherming van de volksgezondheid. In plaats daarvan meende de Commissie dat de wederzijdse erkenning zou kunnen worden verwezenlijkt door aanscherping van de etiketteringsvoorschriften om de voorlichting aan de consument en eerlijke handelspraktijken te waarborgen. Bovendien moedigde de Commissie de industrie aan om op basis van het gebruik van vrijwillige instrumenten een kwaliteitsbeleid te ontwikkelen.

In een andere mededeling van 1989 betreffende het vrije verkeer van levensmiddelen binnen de Gemeenschap vatte de Commissie de beginselen op dit terrein samen, met inachtneming van de jurisprudentie van het Hof. In een interpretatieve mededeling van 1991 inzake de verkoopbenaming van levensmiddelen omschreef de Commissie het systeem voor de wederzijdse erkenning van levensmiddelen op niet-geharmoniseerde gebieden tezamen met de mogelijkheid tot vaststelling van sectoriële bepalingen die noodzakelijk werden geacht voor de tenuitvoerlegging van ander communautair beleid, bijvoorbeeld samenstellingseisen, een

definitie van het begrip “biologische productie”, kwaliteitsmerken voor traditionele levensmiddelen en oorsprongs aanduidingen.

Praktisch alle wetgeving die in het programma van 1985 van de Commissie werd genoemd, is nu aangenomen, met uitzondering van het voorstel inzake de doorstraling van levensmiddelen dat nog bij de Raad en het Europees Parlement in behandeling is. Daarnaast zijn er nadere maatregelen vastgesteld om het hoofd te kunnen bieden aan problemen die in 1985 niet konden worden voorzien, met name op het gebied van de levensmiddelenhygiëne, contaminanten en de samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen.

Sinds 1 januari 1989 zijn de lidstaten verplicht de Commissie in overeenstemming met de bij Richtlijn 83/189/EEG ingestelde informatieprocedure mededeling te doen van ontwerpen van technische voorschriften voor levensmiddelen. Daarnaast zijn er nog specifieke kennisgevingsprocedures voor nationale maatregelen die betrekking hebben op de levensmiddelenetikettering, contaminanten en levensmiddelenhygiëne. Deze komen in deel II, hoofdstuk 7, aan de orde.

Tenslotte dient te worden vermeld dat op gebieden die buiten het bereik van de communautaire wetgeving vallen, de door het Hof van Justitie ontwikkelde jurisprudentie de basis zal blijven vormen voor het vrije verkeer van levensmiddelen.

4. Aspecten in verband met het industriebeleid

In hoofdstuk 2 werd reeds opgemerkt dat de primaire landbouwproductie en de sector levensmiddelen van groot belang voor de Europese economie zijn. Het is derhalve belangrijk het concurrentievermogen van deze sectoren te handhaven teneinde de levensstandaard en het welzijn in de gehele Gemeenschap te verhogen. In haar recente mededeling inzake de benchmarking van het concurrentievermogen van de Europese industrie heeft de Commissie aangegeven dat de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van het concurrentievermogen bij de ondernemingen zelf blijft liggen. Niettemin zullen de overheidsinstanties dit concurrentievermogen ondersteunen door goede kadervoorwaarden te scheppen voor de activiteiten van ondernemingen, met name door te zorgen voor de vereiste infrastructuur, het realiseren van een goed regelgevend klimaat alsmede specifieke initiatieven, in het bijzonder op het gebied van innovatie, kwaliteit, het ondernemingsklimaat voor het midden- en kleinbedrijf en economische samenhang. In deze context heeft de Commissie onlangs een aantal algemene initiatieven genomen, zoals het groenboek inzake de innovatie, het werkdocument inzake kwaliteit en het meerjarenprogramma voor het midden- en kleinbedrijf, die ook op de sector levensmiddelen van toepassing zijn. Een aantal van deze kwesties, zoals de noodzaak om te zorgen voor een goed regelgevend kader dat innovatie bevordert, komt op verschillende plaatsen in dit groenboek aan de orde. De Commissie acht het van belang waarborgen te scheppen dat *deze* industriële beleidsoriëntaties in haar regelgevende benadering voor de sector levensmiddelen worden geïntegreerd en zou graag suggesties ontvangen over eventuele andere maatregelen die in dit verband wellicht nodig zijn.

5. De consument, de veiligheid van levensmiddelen en de bescherming van de gezondheid

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken, heeft de communautaire regelgeving inzake levensmiddelen zich ontwikkeld uit een aantal verschillende, in het Verdrag omschreven rechtsgrondslagen, om verschillende beleidsdoelstellingen te dienen. Bovendien is de wetgeving gebaseerd op een complexe verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Commissie en de lidstaten. De situatie is ingewikkeld en moeilijk te doorgronden, niet alleen voor de gemiddelde burger, maar in sommige gevallen ook voor de specialist. Dit heeft geleid tot kritiek. Het zou de Gemeenschap ontbreken aan een samenhangend beleid voor de sector levensmiddelen als geheel

en problemen zouden op fragmentarische wijze worden benaderd. Bij de algemene opmerkingen aan het begin van dit deel is een aantal gemeenschappelijke doelstellingen genoemd, die als een rode draad door het hele communautair levensmiddelenrecht lopen.

Uit de BSE-crisis is duidelijk gebleken dat er een Europees levensmiddelenbeleid moet komen met als centrale eis dat er alleen levensmiddelen in de handel komen die veilig, gezond en voor consumptie geschikt zijn. De bescherming van de gezondheid bij de consumptie van voeding moet te allen tijde een absolute prioriteit zijn en niet alleen in noodsituaties aan de orde komen.

De Commissie heeft al enkele maatregelen genomen om de structuur van haar diensten aan te passen, zodat deze doelstelling volledig kan worden verwezenlijkt.

De Commissie is van plan een echt levensmiddelenbeleid op poten te zetten waarin de bescherming van de consument en diens gezondheid centraal staat.

Om een effectief beleid voor de veiligheid van voeding op te zetten zal er hard worden gewerkt om ervoor te zorgen dat:

- bij beslissingen over wetgeving en andere maatregelen rekening wordt gehouden met zo recent en volledig mogelijke wetenschappelijke informatie;
- behoedzaamheid als regel geldt indien de wetenschappelijke informatie in enig opzicht onvolledig of niet overtuigend is, zodat een volledige risicobeoordeling onmogelijk is;
- er in alle fasen van de voedselketen duidelijkheid is over de verantwoordelijkheid voor de veiligheid en gezondheid van voeding. Dit houdt in dat er dienovereenkomstige bepalingen moeten komen voor de aansprakelijkheid wanneer door onveilig of ongezond voedsel schade wordt toegebracht aan de gezondheid van de consument;
- er controlemaatregelen worden genomen op alle kritische punten in de hele voedselketen (primaire productie, bewerking, vervoer, distributie en aanbieding op het uiteindelijke verkooppunt). Dit geldt ook voor ingevoerde levensmiddelen;
- er adequate maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de consument correcte informatie krijgt over de aard en de inhoud van levensmiddelen;
- de taken van de verschillende controlerende personen en instanties (de producenten, de instanties van de lidstaten, de diensten van de Commissie enz.) en de aard van de controles (inspectie ter plaatse, audit van controlesystemen enz.) duidelijk zijn vastgelegd.

In dit verband dient rekening te worden gehouden met het feit dat met het van kracht worden van het Verdrag van Maastricht nieuwe verantwoordelijkheden aan de Commissie zijn toegekend om bij te dragen tot een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid (artikel 129), de consument (artikel 129 A) en het milieu (artikel 130 R). In de afgelopen jaren is in toenemende mate aandacht besteed aan kwesties als voeding en gezondheid. De herziening van artikel 129 van het Verdrag wordt momenteel in het kader van de Intergouvernementele Conferentie besproken.

Bovendien is de laatste tijd steeds meer aandacht besteed aan onderwerpen als voeding en gezondheid, waarbij ook de rol van de Gemeenschap op deze gebieden aan de orde komt.

DEEL II: VEREENVOUDIGING EN RATIONALISATIE VAN HET COMMUNAUTAIR LEVENSMIDDELENRECHT

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is de kritiek geuit dat het communautair levensmiddelenrecht ingewikkeld, versnipperd en onsamenhangend is en dat zich problemen voordoen bij het aanpassen van de wetgeving aan innovatie. Er is met name geopperd dat:

- bepaalde voorschriften onnodig gedetailleerd of dwingend van aard zijn en geen rekening houden met de interne controlesystemen die de industrie ter waarborging van de kwaliteit en de veiligheid van voedingsmiddelen heeft ontwikkeld;
- er gevallen zijn waarin sprake is van doublures van wetgevingsbepalingen, het ontbreken van onderling verband tussen de verschillende verticale, voor specifieke sectoren geldende regels of tussen de verticale en de horizontale regelgeving;
- de complexiteit van de wetgeving en de traagheid van de communautaire wetgevingsprocedures het aanpassen van de wetgeving aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen bemoeilijken.

Op politiek niveau heeft ook de Raad Interne Markt een beroep op de Commissie gedaan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn tot vereenvoudiging van de wetgeving voor de interne markt.

In dit deel van het groenboek zal de algemene benadering van de Gemeenschap ten aanzien van de sector levensmiddelen in het licht van deze kritiek worden besproken en zal worden nagegaan welke maatregelen mogelijk zijn voor het vereenvoudigen en rationaliseren van het communautair levensmiddelenrecht.

2. Algemene overwegingen

Het waarborgen van een adequate beschikbaarheid van veilig, gezond voedsel voor de consument is een van de belangrijkste overheidstaken. Tegenwoordig hebben alle ontwikkelde landen een omvangrijk geheel van voorschriften vastgesteld om te waarborgen dat levensmiddelen veilig, gezond en voor menselijke consumptie geschikt zijn, dat de handelstransacties op eerlijke wijze plaatsvinden en dat de noodzakelijke officiële controle- en inspectiesystemen in het leven worden geroepen.

In recente jaren heeft zich met betrekking tot levensmiddelen een nieuwe reeks vraagstukken aangediend als gevolg van de toegenomen wetenschappelijke kennis, de bewustheid van het verband tussen voeding en gezondheid bij de burgers en de nieuwe wensen van de consument, die niet alleen geïnteresseerd is in "veilige levensmiddelen", maar die zich ook in toenemende mate bezighoudt met de bij de landbouw en de levensmiddelenproductie gebruikte methodes.

Naarmate het werk aan de totstandkoming van de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid vorderde, werden de nationale regels in toenemende mate vervangen door communautaire wetgeving. Tegenwoordig is het overgrote deel van het levensmiddelenrecht op communautair niveau geharmoniseerd, terwijl op een groot aantal terreinen de ruimte voor eenzijdige initiatieven van de lidstaten sterk is ingeperkt. Dit betekent dat de Gemeenschap zelf beleid dient te ontwikkelen dat voorziet in een hoog beschermingsniveau en aan de legitieme eisen en verwachtingen van de consument voldoet, maar moet voorkomen dat wetgeving wordt aanvaard die een onnodige belasting voor de producenten en de industrie vormt en waarvan de

kosten uiteraard uiteindelijk worden doorberekend aan de consument door middel van prijsverhogingen.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is de reikwijdte van de communautaire wetgeving sinds 1985 over het algemeen beperkt gebleven tot maatregelen om de volksgezondheid en andere consumentenbelangen te beschermen en de noodzakelijke controlebepalingen in te voeren. Bovendien heeft het feit dat als gevolg van de communautaire wetgeving vijftien verschillende, soms conflicterende reeksen van regels door een reeks geharmoniseerde voorschriften zijn vervangen op zichzelf reeds een belangrijke bijdrage geleverd tot de vereenvoudiging van het levensmiddelenrecht.

Tegen deze achtergrond bezien moet het duidelijk zijn dat er geen sprake kan zijn van grootschalige deregulering en het afbreken van het in het leven geroepen beschermingssysteem. De doelstelling is om een geheel van voorschriften te creëren dat effectief, duidelijk, eenvoudiger te begrijpen en gebruikersvriendelijker is voor degenen die er het meest mee te maken hebben, namelijk de producenten, de industrie, de levensmiddelenbedrijven, de met de handhaving belaste autoriteiten en de consumenten.

3. Algemene regelgevende benadering

Het levensmiddelenrecht is een zaak van groot openbaar belang. Alleen een hoog niveau van veiligheid en een effectieve controle van overheidswege kunnen levensmiddelen minder kwetsbaar maken voor paniekreacties die een grote invloed kunnen hebben op de vraag van de consument, de winsten van de industrie en de werkgelegenheid. Een effectief wet- en regelgevend kader is daarom van essentieel belang. Bovendien is het, gezien de toenemende complexiteit van de productie en distributie van levensmiddelen, noodzakelijk maatregelen te treffen die waarborgen dat de gehele voedselketen wordt bestreken. Het heeft geen zin om bepaalde onderdelen van de voedselketen streng te controleren wanneer besmetting zich op andere plaatsen kan voordoen.

Niettemin dient dit regelgevend kader zodanig te worden opgezet en uitgevoerd dat ten volle rekening wordt gehouden met het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor de productie van veilige, gezonde levensmiddelen bij de producenten en de industrie berust. Daarom dient de regelgeving de industrie, waar mogelijk, de nodige flexibiliteit te bieden bij het opzetten en uitvoeren van de geëigende interne controleprocedures, mits deze worden aangevuld door effectieve officiële controlesystemen.

In sommige gevallen zal specifieke, gedetailleerde wetgeving noodzakelijk zijn. Dit is met name belangrijk in die gevallen waarin anders bewerkingen die moeilijk te ontdekken zijn, zouden kunnen worden gebruikt om de gevolgen van onhygiënische of onverantwoorde productiemethoden te verbergen.

In andere gevallen zal kunnen worden volstaan met het formuleren van de regelgevende eisen in termen van doelstelling en beoogd resultaat, in plaats van voor te schrijven hoe het resultaat dient te worden bereikt. Zodra het wetgevend kader is vastgesteld waarin de te bereiken doelstellingen staan omschreven, kan de uitvoering van de wetgeving, behoudens een effectief toezicht door de controle-autoriteiten, aan de marktpartijen worden overgelaten, met gebruikmaking van systemen van het HACCP-type, gedragscodes en andere daarvoor geschikte instrumenten.

Het verschil tussen deze twee benaderingen wordt het duidelijkst geïllustreerd op het gebied van de levensmiddelenhygiëne, waar beide vormen naast elkaar voorkomen. Voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong, die uit gezondheidsoogpunt kwetsbaar zijn, wordt in een reeks gedetailleerde verticale richtlijnen in enig detail voorgeschreven aan welke hygiëne-eisen moet worden voldaan. Voor andere levensmiddelen geldt de algemene richtlijn inzake

levensmiddelenhygiëne. Hoewel deze richtlijn een aantal normatieve bepalingen kent, volgt zij een wat meer algemene benadering door de doelstellingen voor de levensmiddelenhygiëne te formuleren, maar de industrie een grote mate van flexibiliteit te bieden bij de tenuitvoerlegging. Het gebied van de levensmiddelenhygiëne komt in deel III, hoofdstuk 6, in meer detail aan de orde.

Aan beide benaderingen kleven zowel voor- als nadelen. Daar de meer normatieve benadering van de wetgever eist dat de belangrijkste risicofactoren en de methodes voor de controle daarvan worden vastgesteld, is het voor de bedrijven vaak gemakkelijker om vast te stellen waaruit hun verplichtingen bestaan en worden ook de taken van de controle-autoriteiten vergemakkelijkt. Anderzijds biedt de meer algemene benadering de industrie een grotere mate van flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving en zullen de nalevingskosten lager zijn, maar moet wel een niveau van bescherming van de volksgezondheid worden gewaarborgd dat gelijkwaardig is aan dat bij de meer normatieve benadering. Bij de meer algemene benadering is er doorgaans ook minder noodzaak tot het veelvuldig bijwerken van de wetgeving. Het betekent echter wel dat zowel de levensmiddelenondernemingen als de controle-autoriteiten een actievere rol moeten spelen bij het analyseren van de aan de verschillende activiteiten verbonden risico's en bij het treffen van effectieve maatregelen ter beheersing van de risico's. Dit kan met name voor de kleinere ondernemingen in de sector tot problemen leiden, hoewel de uitwerking van voor de gehele industrie geldende gedragscodes een oplossing voor dit probleem zou kunnen betekenen.

Opgemerkt dient te worden dat de ene benadering het gebruik van de andere niet per se uitsluit. De communautaire wetgeving inzake levensmiddelenadditieven is een goed voorbeeld van een gebied waarop beide met succes zijn gecombineerd. Deze wetgeving is gebaseerd op een strenge veiligheidsbeoordeling van alle additieven. Binnen de Gemeenschap mogen uitsluitend die additieven worden gebruikt waarvan is vastgesteld dat deze veilig in levensmiddelen kunnen worden gebruikt. In gevallen waarin op grond van de veiligheidsbeoordeling geconcludeerd is dat het ter bescherming van de volksgezondheid nodig is een maximaal aanvaardbare dagelijkse opname (ADI) vast te stellen, zijn er normatieve limieten vastgesteld voor het gebruik van elk additief in elk levensmiddel om te waarborgen dat de mens niet wordt blootgesteld aan niveaus die boven de ADI liggen. Indien echter op grond van de veiligheidsbeoordeling wordt geconcludeerd dat er geen ADI behoeft te worden vastgesteld, wordt het zogenaamde "quantum satis"-concept toegepast. Dit houdt in dat de industrie het betrokken additief overeenkomstig de goede fabricagepraktijk mag gebruiken in de kleinste hoeveelheid die nodig is om het beoogde effect te bereiken en op voorwaarde dat de consument niet wordt misleid.

In dergelijke omstandigheden is de Commissie van mening dat een juist evenwicht gevonden dient te worden tussen een gedetailleerde, normatieve wetgeving enerzijds en een meer algemene wetgevende benadering anderzijds. De Commissie zou graag reacties ontvangen op de vraag of dit evenwicht in de huidige communautaire wetgeving goed tot uitdrukking komt.

4. De rol van zelfregulering in de sector levensmiddelen

Vanwege de kwetsbaarheid van de sector levensmiddelen is er altijd discussie geweest over de mate waarin zelfregulerende instrumenten, zoals gedragscodes of normen, geschikt zijn als alternatief voor of aanvulling op de regelgeving.

In gevallen waarin vrijwillige instrumenten worden gebruikt, is het belangrijk dat deze instrumenten hun vrijwillige karakter daadwerkelijk behouden en dat de geëigende waarborgen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de procedures voor de uitwerking ervan doorzichtig en voor alle belanghebbenden toegankelijk zijn en dat ze voorzien in de vereiste kwaliteitscontrole van de werkzaamheden.

Tot op heden zijn vrijwillige instrumenten als alternatief voor regulering hoofdzakelijk gebruikt:

- op het gebied van de samenstellingsspecificaties van levensmiddelen. In haar mededeling van 1985 over de voltooiing van de interne markt voor de sector levensmiddelen kondigde de Commissie aan dat zij niet langer wetgevingsvoorstellen zou indienen voor de harmonisatie van de samenstellingsspecificaties voor levensmiddelen, behoudens voorzover nodig ter verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, en dat zij in plaats daarvan het gebruik van vrijwillige normen op dit terrein zou stimuleren. De ervaring die sindsdien met de normalisatie op Europees niveau is opgedaan, is niet bijzonder hoopvol en ondanks verscheidene pogingen zijn er praktisch geen Europese normen voor kwaliteitsspecificaties voor levensmiddelen vastgesteld. Op nationaal niveau is echter in toenemende mate gebruik gemaakt van normen of gelijkwaardige methodes, zoals gedragscodes, hetgeen het risico met zich meebrengt dat de facto nieuwe belemmeringen voor het intracommunautaire handelsverkeer worden opgeworpen;
- op het gebied van bemonsterings- en analysemethoden, waar de ervaring op communautair niveau veel positiever is geweest en een aantal normen is vastgesteld.

Op het gebied van de levensmiddelenhygiëne worden vrijwillige instrumenten als aanvulling op bestaande wetgeving gebruikt. Artikel 5 van Richtlijn 93/43/EEG stimuleert de ontwikkeling van gidsen voor goede hygiënische praktijken die op vrijwillige basis door de levensmiddelenbedrijven kunnen worden gebruikt en die kunnen dienen als richtsnoeren bij de tenuitvoerlegging van de in deze richtlijn vervatte algemene beginselen van levensmiddelenhygiëne. Bovendien kent de richtlijn een procedure voor de erkenning van de gidsen op communautair niveau alsmede bepaalde waarborgen om ervoor te zorgen dat deze gidsen ontwikkeld worden door vertegenwoordigers van de verschillende sectoren van de levensmiddelenbranche en van andere wezenlijk betrokken belanghebbende partijen, zoals bijvoorbeeld de bevoegde autoriteiten en de consumentengroeperingen, dat de gidsen aan de voorgeschreven hygiëne-eisen voldoen, dat de inhoud van de gidsen praktisch uitvoerbaar is en dat de verschillende partijen bij de ontwikkeling van de gidsen op adequate wijze worden geraadpleegd. Het is de Commissie bekend dat naast een aantal initiatieven op nationaal niveau een aantal van dergelijke gidsen op Europees niveau wordt voorbereid, met name op het gebied van consumptie-ijs, patisserie en de verkoop van warme en koude levensmiddelen en dranken via automaten.

De Commissie zou graag commentaar ontvangen op de rol van vrijwillige instrumenten in de sector levensmiddelen. Daarnaast zou zij graag opmerkingen ontvangen over de mogelijkheid om het toepassingsgebied van bestaande nationale vrijwillige instrumenten uit te breiden tot de hele Gemeenschap.

5. Horizontale of verticale benadering van het levensmiddelenrecht

Vanwege de grote verscheidenheid binnen de sector levensmiddelen moet soms worden overwogen wat de voorkeur verdient: een horizontale benadering waarbij algemene regels worden vastgesteld die voor levensmiddelen in het algemeen gelden, of een verticale benadering met specifieke regels voor een bepaalde categorie levensmiddelen.

In het kader van de wetgeving die op grond van het Witboekprogramma voor verwerkte levensmiddelen uit 1985 werd vastgesteld, is over het algemeen prioriteit toegekend aan horizontale maatregelen die voor alle categorieën levensmiddelen gelden (additieven, smaakstoffen, extractiemiddelen, etikettering, voedingswaarde-etikettering, hygiëne, enz.). Desalniettemin werd het soms ook noodzakelijk geacht over te gaan tot verticale maatregelen, met name in het geval van voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen en diepvriesproducten.

Bij de voorschriften die voor de primaire productie en producten van dierlijke oorsprong gelden, is over het algemeen een meer sectoriële benadering gevolgd, hoewel ook hier enige algemene wetgeving is aangenomen, met name wetgeving met betrekking tot de oorsprongsbenamingen en specificiteit en het gebruik van het biologische label.

Specifieke vraagstukken met betrekking tot het naast elkaar bestaan van horizontale en verticale teksten in de bestaande communautaire wetgeving komen in deel III aan de orde. In algemene termen kan echter worden opgemerkt dat het niet zozeer een kwestie is van het per geval prefereren van de ene benadering boven de andere, maar meer om het vinden van het juiste evenwicht tussen beide benaderingen die elk hun eigen voordelen en nadelen met zich meebrengen. Bij de horizontale benadering kan een algemeen overzicht van een bepaalde situatie worden verkregen en wordt de uitvoering vergemakkelijkt, met name voor levensmiddelenbedrijven die in een groot aantal sectoren opereren, zowel fabrikanten als de handel en de distributie. Anderzijds is het bij de verticale benadering mogelijk de wetgeving aan de behoeften van een specifieke sector aan te passen, met name in gevallen waarin een meer gerichte benadering van de wetgeving noodzakelijk wordt geacht. Ook is het bij deze benadering mogelijk zich een meer geïntegreerde regelgevende benadering voor te stellen die alle aspecten van een bepaalde sector bestrijkt.

De Commissie zou graag commentaar ontvangen met betrekking tot dit vraagstuk.

6. Subsidiariteit en vereenvoudiging van de wetgeving

In artikel 3 B van het EG-Verdrag wordt bepaald dat de Gemeenschap op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het voorgenomen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het voorgenomen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

De Commissie heeft reeds een aantal jaren de gewoonte een "subsidiariteitsverklaring" in al haar nieuwe wetgevingsvoorstellen op te nemen, waarin wordt uitgelegd waarom de Commissie het nemen van maatregelen op communautair niveau noodzakelijk acht. In deze verklaring wordt eveneens aandacht besteed aan de doelstellingen van de voorgestelde maatregel en aan de vraag of ter verwezenlijking van de voorgestelde doelstellingen met bepalingen die minder bindend van aard zijn zou kunnen worden volstaan. Bovendien heeft de Commissie op 16 januari 1996 algemene richtsnoeren voor regelgevend beleid aangenomen, die bedoeld zijn om de samenhang van de activiteiten van de Commissie te verbeteren, de evaluatie van de gevolgen van haar voorstellen te rationaliseren en te moderniseren en het externe overleg te versterken.

Naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van Edinburgh in december 1992 heeft de Commissie verschillende initiatieven genomen gericht op de vereenvoudiging van de bestaande communautaire wetgeving in de sector levensmiddelen. Deze initiatieven omvatten een heroverweging van de vraag of bepaalde onderdelen van de wetgeving wel noodzakelijk zijn alsmede het uit de bestaande wetgeving verwijderen van onnodig beperkende bepalingen.

In april 1994 presenteerde de Commissie een voorstel tot wijziging van Richtlijn 89/398/EEG inzake voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen teneinde het aantal specifieke richtlijnen voor bepaalde categorieën diëtvoeding van acht tot vier terug te brengen. In feite stelde de Commissie voor niet verder te gaan met gedetailleerde richtlijnen inzake natriumarme levensmiddelen, glutenvrije levensmiddelen, levensmiddelen voor diabetici en levensmiddelen voor sportbeoefenaars. Hoewel er algemene consensus bestaat dat er geen noodzaak is voor gedetailleerde richtlijnen inzake natriumarme en glutenvrije levensmiddelen en dat met algemene etiketteringsvoorschriften zou kunnen worden volstaan, is er veel controverse geweest over de noodzaak voor richtlijnen inzake levensmiddelen voor diabetici en levensmiddelen voor

sportbeoefenaars. De Commissie heeft haar voorstel gewijzigd om een amendement van het Parlement te aanvaarden waarin om een richtlijn inzake levensmiddelen voor diabetici werd gevraagd. In de Raad wordt echter de noodzaak voor een dergelijke richtlijn door een grote meerderheid van de lidstaten betwist, terwijl een redelijk groot aantal lidstaten volhoudt dat een richtlijn inzake levensmiddelen voor sportbeoefenaars wel nodig is.

Daarnaast heeft de Commissie op 17 april 1996 een uit zeven voorstellen bestaand pakket van maatregelen vastgesteld ter vereenvoudiging van de oude samenstellingsrichtlijnen die in de jaren '70 werden aangenomen voor honing, suikers, verduurzaamde melk, extracten van koffie, vruchtensappen en bepaalde soortgelijke producten, jam, gelei en marmelade en cacao en chocolade. Ook dit heeft tot veel controverse geleid, met name met betrekking tot de voorschriften inzake de samenstelling van chocolade.

Uit deze beide voorbeelden blijkt duidelijk dat het vereenvoudigen van de wetgeving beslist geen eenvoudige opgave is. Bepalingen die door sommigen als onnodig beperkend worden beschouwd, worden door anderen van fundamenteel belang geacht. De potentiële voordelen van de vereenvoudiging van de wetgeving dienen zorgvuldig te worden afgewogen tegen het risico dat oude controverses opnieuw oplaaien en tegen de mogelijkheid dat voor de marktpartijen in de betrokken sectoren een lange periode van onzekerheid wordt gecreëerd.

De Commissie heeft voorstellen ingediend voor de consolidatie, vereenvoudiging en bijwerking van de richtlijn betreffende de kwaliteit van drinkwater (COM(94)612). Een ander initiatief van de Commissie ter vereenvoudiging van de wetgeving op het gebied van veterinaire hygiëne wordt in deel III, hoofdstuk 6, besproken.

Een specifiek probleem in de sector levensmiddelen is de moeilijkheid om de praktische gevolgen van vereenvoudiging en subsidiariteit te verenigen met het handhaven van een hoog beschermingsniveau enerzijds en de effectieve werking van de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid anderzijds. Elk jaar nemen de lidstaten een aantal wetgevingsmaatregelen ter bescherming van de volksgezondheid of de consument. Dergelijke maatregelen kunnen belemmeringen vormen voor de interne markt of problemen voor de werking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid veroorzaken, resulterend in de roep om communautaire wetgeving. Wat echter door de ene lidstaat noodzakelijk wordt geacht, kan door de andere lidstaten als overregulering worden beschouwd. Niettemin dienen de beginselen van subsidiariteit en vereenvoudiging van de wetgeving zowel op nationaal als op communautair niveau te worden toegepast, willen zij volledig effectief zijn.

Tenslotte is het belangrijk te benadrukken dat wij ervoor dienen te zorgen dat het juiste evenwicht wordt gevonden tussen de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en vereenvoudiging enerzijds en de behoeften van de interne markt anderzijds. Teneinde een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid en de consument te waarborgen, is de sector levensmiddelen in hoge mate gereguleerd en zal dit ook in de toekomst zo blijven. Indien communautaire wetgeving ontbreekt, zullen de lidstaten nieuwe wetgeving die zij noodzakelijk achten ter bescherming van de volksgezondheid of van de consument, blijven aannemen. Indien op communautair niveau geen goede oplossing wordt gevonden, blijft voortdurend het risico aanwezig dat de interne markt weer uiteenvalt in nationale markten.

7. Nationale wetgevingsinitiatieven

Hoewel het volume van de communautaire wetgeving voor de sector levensmiddelen aanzienlijk is afgenomen, gaat de stroom nieuwe nationale wetgeving onverminderd voort. Elk jaar beoordelen de diensten van de Commissie op grond van de in Richtlijn 83/189/EEG neergelegde procedure circa 60-80 nieuwe nationale wetgevingsinitiatieven die de sector levensmiddelen betreffen.

Op grond van deze procedure zijn de lidstaten verplicht hun ontwerpen van technische wetgeving aan de Commissie mede te delen. De Commissie legt deze ontwerpen vervolgens aan de overige lidstaten voor. Aanvankelijk geldt een wachtperiode van drie maanden. Wanneer de Commissie of een lidstaat van mening is dat de nieuwe maatregelen zullen leiden tot belemmeringen voor de handel binnen de interne markt, kan deze een uitvoerig gemotiveerde mening geven die tot gevolg heeft dat een lidstaat de toepassing van zijn maatregelen gedurende zes maanden dient uit te stellen. In dit geval dient de lidstaat te rapporteren over de maatregelen die in reactie op de uitvoerig gemotiveerde mening worden voorgesteld. Op grond van deze procedure kan de Commissie de vaststelling van de nationale maatregel eveneens maximaal twaalf maanden doen uitstellen zodat er tijd is om wetgeving op communautair niveau voor te bereiden of reeds ingediende voorstellen vast te stellen. In de zaak "CIA Security International" besliste het Hof van Justitie onlangs dat het niet mededelen door een lidstaat van een ontwerp van wet op grond van Richtlijn 83/189/EEG tot gevolg heeft dat deze wetgeving niet jegens individuele burgers ten uitvoer kan worden gelegd.

De procedure van Richtlijn 83/189/EEG stelt de Commissie in staat commentaar te leveren op het wetgevingsontwerp en de lidstaten te verzoeken wijzigingen aan te brengen die het effect op de intracommunautaire handel beperken. In een aantal gevallen heeft de Commissie een lidstaat ertoe kunnen overhalen een ontwerp te wijzigen en met het communautair recht in overeenstemming te brengen, bijvoorbeeld door de opname van een wederzijdse erkenningsclausule in de nationale wetgeving. De toepassing van deze procedure is ook belangrijk omdat gebieden waarop nadere communautaire wetgeving noodzakelijk is, hierdoor onder de aandacht worden gebracht.

Voor de sector levensmiddelen gelden daarnaast echter specifieke kennisgevingsprocedures. Ingevolge de communautaire regelgeving inzake de levensmiddelenetikettering, contaminanten en levensmiddelenhygiëne mag een lidstaat bepalingen vaststellen die specifiek zijn dan die op communautair niveau. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel kunnen de lidstaten derhalve meer gedetailleerde wetgeving aannemen om rekening te houden met de situatie in het eigen land. Ter bescherming van het Gemeenschapsbelang, en met name de werking van de interne markt, heeft de Commissie echter bevoegdheden gekregen om toe te zien op het gebruik van deze mogelijkheid door de lidstaten. Zo zijn de lidstaten verplicht de teksten aan de Commissie mede te delen en de Commissie drie maanden de tijd te gunnen voor de bestudering van het ontwerp. Wanneer de Commissie twijfelt over de gevolgen van de wetgeving voor de interne markt, kan de Commissie een negatief advies uitbrengen. Op voorwaarde dat de lidstaten binnen het Permanente Comité voor levensmiddelen daarover een positief advies uitbrengen, kan de Commissie een lidstaat verplichten een ontwerp te wijzigen of in te trekken of de vaststelling ervan voor een bepaalde periode, die meer dan een jaar kan duren, uit te stellen om communautaire wetgeving te kunnen voorbereiden.

Ter vereenvoudiging van de administratieve procedures die met de kennisgevingen zijn gemoeid, heeft de Commissie een regeling getroffen op grond waarvan alle kennisgevingen aanvankelijk op een centraal punt binnenkomen. Er bestaan echter aanzienlijke verschillen tussen de latere stadia van de procedure. Op grond van Richtlijn 83/189/EEG kan een lidstaat die vasthoudt aan de ontwerp-wetgeving, stellende dat dit op grond van artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd is, overgaan tot vaststelling van de nationale tekst nadat de wachtperiode is verstreken. In dit geval dient de Commissie te beslissen of zij de zaak naar het Hof van Justitie zal verwijzen voor een definitieve uitspraak over de verenigbaarheid van de nationale maatregel met het communautair recht. Bij de bijzondere procedures die voor levensmiddelen gelden, kan de Commissie een comitéprocedure volgen om een lidstaat te verplichten af te zien van als overbodig of onevenredig beschouwde wetgeving of deze aan te passen.

De Commissie is van oordeel dat het ter wille van de administratieve doelmatigheid belangrijk is om het beginsel dat alle kennisgevingen op een centraal punt binnenkomen, te handhaven.

Anderzijds zouden in de latere stadia van de procedure de bevoegdheden die de voorschriften voor etikettering, contaminanten en hygiëne bieden tot de gehele sector levensmiddelen kunnen worden uitgebreid om het probleem van de verenigbaarheid van het subsidiariteits- en het vereenvoudigingsbeginsel met de werking van de interne markt op te lossen. In het bijzonder zou de Commissie hierdoor in nauwe samenwerking met de lidstaten duidelijke beginselen kunnen ontwikkelen voor de behandeling van nieuwe nationale wetgevingsinitiatieven alsmede voor het definiëren van de omstandigheden waarin deze geacht worden voor de interne markt problemen te veroorzaken en de omstandigheden waarin nationale initiatieven zouden kunnen leiden tot de noodzaak voor nieuwe communautaire wetgeving.

Anderzijds is het duidelijk dat de ontwikkeling van dergelijke procedures geen belemmering mag vormen voor de nakoming door de Commissie van haar verplichting om ervoor te zorgen dat de artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag op de juiste wijze door de lidstaten worden toegepast. De Commissie zou graag commentaar met betrekking tot deze kwestie ontvangen.

8. Noodzaak van nadere communautaire wetgeving ter voltooiing van de interne markt

Op een aantal niet-geharmoniseerde gebieden hebben de lidstaten dikwijls benadrukt dat het moeilijk is wederzijdse erkenningsclausules toe te passen voor de oplossing van problemen die samenhangen met het vrije verkeer. Op gebieden waar het de bescherming van de volksgezondheid betreft kunnen de lidstaten van mening zijn dat hun voorgestelde of reeds bestaande wetgeving voor de bescherming van de volksgezondheid op grond van artikel 36 gerechtvaardigd is en kunnen zij om die reden niet bereid zijn tot wederzijdse erkenning. In dergelijke gevallen dient de noodzaak van nadere communautaire wetgeving te worden gezien in het licht van de betrokken volksgezondheidsbelangen en overeenkomstig de hierboven omschreven beginselen.

Na een analyse van de klachten die de afgelopen jaren met betrekking tot het vrije verkeer van levensmiddelen zijn ontvangen, heeft de Commissie drie gebieden vastgesteld waarop het wederzijdse erkenningsbeginsel op zichzelf geen oplossing biedt voor de ongunstige gevolgen voor de interne markt. De Commissie is daarom voornemens zo spoedig mogelijk technisch overleg op gang te brengen over de noodzaak en de eventuele reikwijdte van communautaire wetgeving inzake technische hulpstoffen, de toevoeging van vitaminen en mineralen aan levensmiddelen en voedingssupplementen.

1. Algemene overwegingen

Het doel van het onderhavige deel is om in het licht van de in het vorige deel uiteengezette algemene overwegingen een aantal maatregelen te bespreken die ter rationalisering of vereenvoudiging van de bestaande communautaire wetgeving zouden kunnen worden getroffen. Begonnen wordt met een beschouwing van bepaalde aspecten van de werkprocedures van de Gemeenschap, zoals de keuze van juridische instrumenten en de mogelijkheid tot het aanpassen van wetgeving aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen. Ook wordt besproken welke mogelijkheden er zijn om de samenhang van de wetgeving te verbeteren door gemeenschappelijke termen en definities in te voeren. Tot besluit komen de drie belangrijkste terreinen van het communautair levensmiddelenrecht (hygiëne, kwaliteit en etikettering) aan de orde die aanleiding hebben gegeven tot kritiek. Een aantal bepalingen zou onnodig gedetailleerd of restrictief zijn of zou voor problemen zorgen als gevolg van het naast elkaar bestaan van horizontale en verticale wetgevingsteksten, waaronder problemen die voortvloeien uit het ontbreken van de nodige samenhang tussen deze teksten. De Commissie zou echter ook graag reacties ontvangen met betrekking tot gebieden die hier niet expliciet aan de orde komen.

2. Transparantie van de communautaire wetgeving

Een goed overleg met de verschillende sociaal-economische partijen op wie de communautaire wetgeving van toepassing is, zowel voor als tijdens de besluitvormingsprocedure, is van fundamenteel belang voor de transparantie. Terwille van de doelmatigheid dient dit overleg zich niet te beperken tot de technische aspecten van een voorstel. De sociale partners dienen in de gelegenheid te worden gesteld alle relevante informatie en elk commentaar met betrekking tot de voorgenomen wetgevingsbenadering en de kosten en baten van de voorgestelde maatregel te kunnen geven.

In 1975 werd door de Commissie het Raadgevend comité voor levensmiddelen ingesteld, dat zou fungeren als kader voor de vertegenwoordiging van de primair bij de sector levensmiddelen betrokken sociaal-economische groeperingen, te weten de landbouw, de handel, de consumenten, de industrie en de werknemers. Dit comité kan adviseren omtrent elk vraagstuk dat met de harmonisatie van de wetgeving in de sector levensmiddelen verband houdt. Voor de veterinaire sector en de verschillende landbouwsectoren zijn analoge comités ingesteld. De vergaderingen van deze comités vormen een waardevolle gelegenheid om de verschillende standpunten van de diverse partijen over een voorstel voor wetgeving bij elkaar te brengen. Teneinde de doelmatigheid van deze vergaderingen te waarborgen dienen de documenten echter tijdig voor elke vergadering te worden verzonden en moeten de deelnemers volledig overleg kunnen voeren met de partijen wier belangen zij vertegenwoordigen.

De diensten van de Commissie voeren thans een aantal maatregelen door ter verbetering van de raadpleging van de sociaal-economische partners tijdens de voorbereiding van communautaire wetgeving, zoals de aankondiging van plannen voor wetgeving in het Publicatieblad, een intensiever gebruik van groenboeken en andere documenten ten behoeve van raadpleging en intensievere contacten met de betrokken partijen. Niettemin blijven zich problemen voordoen wanneer de andere instellingen belangrijke wijzigingen in de voorstellen van de Commissie willen aanbrengen, waarvan de gevolgen binnen de beperkte beschikbare tijd vaak niet of moeilijk te beoordelen zijn.

3. Het gebruik van verordeningen als alternatief voor richtlijnen

In bepaalde gevallen heeft de Gemeenschap de onderlinge aanpassing van nationale wetgeving in twee stadia ter hand genomen. In het eerste stadium worden in een kadertekst de voor een bepaald vraagstuk geldende algemene criteria en beginselen omschreven. In het tweede stadium wordt een reeks specifieke bepalingen vastgesteld om de volledige en uniforme tenuitvoerlegging van deze beginselen in de gehele Gemeenschap te waarborgen. Deze uitvoeringsvoorschriften zijn soms buitengewoon gedetailleerd en laten de lidstaten weinig of geen vrijheid bij de tenuitvoerlegging ervan. Voorbeelden hiervan zijn de specifieke communautaire voorschriften met betrekking tot additieven, materialen die met levensmiddelen in aanraking komen en extractiemiddelen.

In andere gevallen zijn de bepalingen uit de richtlijnen, ondanks dat zij in één tekst zijn ondergebracht, ook buitengewoon gedetailleerd en laten zij de lidstaten weinig vrijheid.

In dergelijke omstandigheden kan het gebruik van een verordening in plaats van een richtlijn verschillende voordelen bieden:

- het gebruik van een verordening vergemakkelijkt de uniforme toepassing van de wetgeving overal in de interne markt;
- het gebruik van een verordening verhoogt de transparantie van het communautair recht;
- daar de noodzaak voor nationale uitvoeringswetgeving ontbreekt, vergemakkelijkt het gebruik van de verordening het snel aanpassen van de communautaire wetgeving aan technische en wetenschappelijke ontwikkelingen.

Om deze redenen wordt voorgesteld in de daarvoor in aanmerking komende gevallen een intensiever gebruik van verordeningen te overwegen, zowel voor primaire als voor secundaire communautaire wetgeving. Wetgeving waarvan de draagwijdte echter beperkt is tot de harmonisatie van algemene beginselen en criteria, zoals wetgeving inzake de officiële controle op levensmiddelen, moet echter ook in de toekomst als richtlijn vastgesteld worden.

4. Aanpassen van wetgeving aan de technische en wetenschappelijke vooruitgang

De mogelijkheid om wetgeving snel te kunnen wijzigen om met de technische en wetenschappelijke vooruitgang rekening te houden, is van fundamenteel belang. Vanuit het oogpunt van innovatie en het concurrentievermogen van de Europese industrie is het belangrijk dat innovatieve producten snel toegang tot de Europese markt krijgen. Ook vanuit het oogpunt van volksgezondheid is het belangrijk dat de wetgeving snel kan worden aangepast om met nieuwe risicofactoren rekening te kunnen houden.

De ervaring leert echter dat de Gemeenschap niet beschikt over de vereiste instrumenten om op het steeds hogere tempo waarmee de innovatie zich voltrekt en de toenemende omvang van de wetenschappelijke inzichten te kunnen inspelen.

Een van de redenen hiervoor is dat de Raad en het Parlement niet bereid zijn de noodzakelijke bevoegdheden voor de technische uitvoering van de communautaire wetgeving aan de Commissie te delegeren. Hoewel de Raad en het Parlement wel belangrijke bevoegdheden aan de Commissie hebben gedelegeerd op het gebied van contaminanten, algemene levensmiddelenhygiëne, materialen die met levensmiddelen in aanraking komen, voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen en de levensmiddelenetikettering, zijn er op andere gebieden, zoals levensmiddelenadditieven, extractiemiddelen en veterinaire wetgeving, veel minder bevoegdheden aan de Commissie overgedragen.

Zo dient op het gebied van de levensmiddelenadditieven elke wijziging om een additief aan de positieve lijst toe te voegen of daaruit te schrappen of de gebruiksvoorwaarden voor een additief

te beperken, te worden aangenomen via de medebeslissingsprocedure. Wanneer rekening wordt gehouden met de tijd die gemoeid is met de evaluatie van de volksgezondheidsaspecten door het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding, de voorbereiding van een voorstel door de Commissie en het voltooien van twee of mogelijkervijs drie lezingen door de Raad en het Parlement op grond van de medebeslissingsprocedure, vergt het afronden van de procedure op communautair niveau gemiddeld vijf jaar. Dit is zelfs zes tot zeven jaar wanneer de voor de vaststelling van de nationale uitvoeringsmaatregelen vereiste tijd in aanmerking wordt genomen. Daarentegen zou een soortgelijke beslissing in de meeste, zo niet in alle lidstaten snel worden genomen bij ministerieel besluit, op advies van het bevoegde, nationale wetenschappelijk raadgevend comité, zonder de noodzaak van primaire wetgeving.

Zelfs wanneer aan de Commissie bevoegdheden worden gedelegeerd, moeten daarvoor vaak onnodig omslachtige procedures worden gevolgd. Zo heeft de Intergouvernementele Conferentie in een verklaring inzake de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie in een bijlage van de Europese Akte de Raad verzocht om "met name de procedure van het Raadgevend Comité met het oog op de snelheid en de doeltreffendheid van het besluitvormingsproces een voornamen plaats te geven bij de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden die op het gebied van artikel 100 A van het EEG-verdrag aan de Commissie zijn verleend". Voor de sector levensmiddelen heeft de Raad de voorstellen van de Commissie voor een raadgevend comité van type I echter stelselmatig verworpen ten gunste van een regelgevend comité van type III, waarbij een positief oordeel van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten vereist is alvorens de Commissie een besluit kan nemen. Op het gebied van de veterinaire hygiëne kan de Raad systematisch volstaan met een procedure van type IIIb, waarmee elk optreden op communautair niveau met een gewone meerderheid van de lidstaten kan worden geblokkeerd.

De Commissie is van mening dat het aanpassen van de communautaire wetgeving aan de innovatie en technische vooruitgang in de sector levensmiddelen een ernstig probleem vormt dat zorgvuldige overweging verdient. Het commentaar van belanghebbenden over dit vraagstuk zal worden overwogen in het licht van de resultaten van de institutionele en intergouvernementele besprekingen die thans plaatsvinden.

5. Rationalisatie van de in de communautaire levensmiddelenwetgeving gebruikte definities

De bestaande communautaire wetgeving inzake levensmiddelen bevat reeds een aantal definities, waaronder definities van levensmiddelenadditieven, smaakstoffen voor levensmiddelen, technische hulpstoffen, contaminanten, residuen van bestrijdingsmiddelen, residuen van diergeneesmiddelen, materialen en producten die bestemd zijn om met levensmiddelen in aanraking te komen, etikettering, voedingswaarde-etikettering, beweringen inzake levensmiddelen, de officiële controle op levensmiddelen en levensmiddelenhygiëne.

De veterinaire wetgeving van de Gemeenschap omvat daarnaast definities van vlees, rood vlees, vlees van gevogelte, konijnenvlees, gefokt wild, vrij wild, visserijproducten, tweekleppige weekdieren, melk, melkproducten, eierproducten, eieren, slakken, kikkerbiljetjes, andere producten van dierlijke oorsprong en verwerkte producten.

In het verleden is soms twijfel gerezen over de vraag of deze definities slechts gelden voor de specifieke delen van de wetgeving waarin zij zijn opgenomen, of dat zij meer in het algemeen gelden. Om aan alle verdere twijfel een eind te maken stelt de Commissie voor te bepalen dat deze definities algemeen gelden voor alle communautaire levensmiddelenwetgeving.

5.1. Definitie van het begrip "levensmiddelen"

Hoewel in de wetgeving van de meeste lidstaten een definitie van het begrip "levensmiddelen" voorkomt, beschikt de Gemeenschap nog niet over een eigen definitie. Het Europees Parlement

heeft de Commissie officieel verzocht met een voorstel terzake te komen, daar een communautaire definitie zou waarborgen dat alle communautaire wetgeving inzake levensmiddelen in alle lidstaten voor dezelfde producten en stoffen zou gelden.

De volgende definitie, die ontleend is aan die van de Codex Alimentarius, wordt ter overweging voorgesteld:

“Levensmiddel” betekent elke stof en elk product, geheel, gedeeltelijk dan wel niet ver- of bewerkt, bestemd voor opneming door de mens, met uitzondering van tabak in de zin van Richtlijn 89/662/EEG, geneesmiddelen in de zin van Richtlijn 65/65/EEG en verdovende middelen of psychotrope stoffen die door de lidstaten overeenkomstig de relevante internationale verdragen worden gereguleerd.

Deze definitie heeft opzettelijk een brede reikwijdte en beoogt alle direct voor menselijke consumptie bestemde producten te omvatten, met inbegrip van dranken en kauwgom en alle stoffen die worden gebruikt bij de vervaardiging, bereiding en verwerking van levensmiddelen, waaronder grondstoffen, ingrediënten, contaminanten en residuen, in de breedste zin des woords.

Het begrip “opneming” beoogt alle producten te omvatten die het maagdarmkanaal passeren, waaronder producten die via de mond of de neus worden ingenomen of die door een maagsonde worden toegediend. Anderzijds strekt de definitie zich niet uit tot producten die parenteraal direct in de bloedbaan worden toegediend.

Een ander vraagstuk betreft de toepasselijkheid van de definitie op de primaire productie die zowel voor menselijke consumptie als voor industrieel gebruik bestemd kan zijn (bijv. aardappelen die als levensmiddel kunnen worden geconsumeerd of voor de productie van industrieel zetmeel kunnen worden gebruikt, of chemicaliën die als additieven voor levensmiddelen of voor andere industriële doeleinden kunnen worden gebruikt). Indien de primaire productie ook onder de definitie zou vallen, zouden de producenten aan alle relevante, uit de communautaire levensmiddelenwetgeving voortvloeiende verplichtingen moeten voldoen, hetgeen onnodig restrictief kan zijn. Het is echter duidelijk dat gewaarborgd dient te worden dat alle in levensmiddelen gebruikte stoffen aan de eisen van de communautaire wetgeving voldoen. De Commissie zou graag commentaar op dit vraagstuk ontvangen.

5.2. Definitie van het begrip “op de markt brengen”

Het begrip “op de markt brengen” wordt verschillende keren in de communautaire levensmiddelenwetgeving gebruikt, zonder dat een definitie wordt gegeven. De richtlijnen voor veterinaire hygiëne bevatten wel een definitie van “op de markt brengen”, maar deze is niet in alle opzichten geschikt voor de doeleinden van de levensmiddelenwetgeving, omdat de detailhandel buiten de definitie valt. In de richtlijnen op basis van de nieuwe aanpak en Richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu komen andere definities van het begrip “op de markt brengen” voor, maar ook deze zijn niet volkomen geschikt voor de sector levensmiddelen.

Een mogelijke definitie zou kunnen zijn:

“Op de markt brengen” betekent elke activiteit die de levering van levensmiddelen aan een derde ten doel heeft, met inbegrip van levering ten verkoop of een andere vorm van overdracht aan een derde, hetzij tegen betaling, hetzij om niet, en de opslag met het oog op de levering aan een derde, met uitzondering van leveringen voor doeleinden van wetenschappelijk onderzoek dat onder toezicht van de lidstaten wordt uitgevoerd.

Om volledig aan de communautaire voorschriften inzake de bescherming van de gezondheid te voldoen, omvat de voorgestelde definitie niet alleen transacties van commerciële aard, maar ook die van charitatieve aard alsmede de verstrekking van gratis monsters. De definitie zou bovendien gelden voor alle vormen van levering van levensmiddelen, met inbegrip van de levering door restaurants, kantines, ziekenhuizen en de strijdkrachten. De uitdrukking "derde" wordt echter opzettelijk gebruikt teneinde de opslag of de overdracht van levensmiddelen aan familie of vrienden binnen de gezinswoning van de definitie uit te sluiten.

6. Levensmiddelenhygiëne

Op het gebied van de levensmiddelenhygiëne doen zich enkele van de moeilijkste vraagstukken op het gebied van de vereenvoudiging en rationalisatie van de communautaire levensmiddelenwetgeving voor.

Voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong zijn in een reeks van elf verticale richtlijnen specifieke hygiënevoorschriften vastgesteld voor de betrokken levensmiddelen: vers vlees, vlees van gevogelte, vleesproducten; gehakt en vleespreparaten; konijn; gefokt en vrij wild; vis; schaaldieren; eieren en eierproducten; melk en melkproducten; en andere producten zoals kikkerbiljetjes, slakken en honing. De invoer en controle van levensmiddelen uit derde landen wordt door andere wetgeving bestreken. Deze richtlijnen stellen specifieke regelgevende voorschriften vast voor die aspecten van de betrokken producten die als bijzonder kwetsbaar worden beschouwd, terwijl voor andere aspecten een benadering volgens het HACCP-systeem wordt gevolgd.

Voor levensmiddelen die niet door deze specifieke voorschriften worden bestreken, geldt de algemene richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne (Richtlijn 93/43/EEG). Deze richtlijn past voor de risicobeheersing een meer algemene benadering toe op basis van de toepassing van de HACCP-beginselen en de ontwikkeling van vrijwillige gedragscodes voor goede hygiënische praktijk.

Het naast elkaar bestaan van deze verschillende teksten heeft geleid tot de veel gehoorde kritiek dat er sprake is van inconsistentie en gebrek aan samenhang. Op grond van artikel 1, lid 2, van de algemene richtlijn inzake hygiëne moet de Commissie dan ook het verband tussen de specifieke voorschriften inzake levensmiddelenhygiëne en die uit de algemene richtlijn vaststellen en zo nodig voorstellen indienen.

Als eerste stap in dit proces heeft de Commissie een grootschalige overlegprocedure op gang gebracht over het onderlinge verband tussen de verticale veterinaire hygiënevoorschriften die voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong gelden. Te dien einde hebben de diensten van de Commissie een Gids samengesteld met bepaalde voorschriften voor de productie, het op de markt brengen en de invoer van voor menselijke consumptie bestemde producten van dierlijke oorsprong. Deze gids heeft ten doel de voorschriften van de veertien afzonderlijke richtlijnen met betrekking tot de gezondheid van dieren en mensen onder te brengen in een tekst die ook de voorwaarden voor invoer uit derde landen zou moeten bevatten. Bepaalde gemeenschappelijke beginselen, zoals de HACCP-beginselen, zouden moeten worden uitgebreid tot alle richtlijnen en een aantal onnodig gedetailleerde bepalingen en tegenstrijdigheden zou uit de teksten moeten worden verwijderd.

Tegelijkertijd heeft de Commissie een overlegprocedure geïnitieerd over de mogelijkheid tot vereenvoudiging van de voorschriften. De Commissie heeft met name gevraagd om reacties van belanghebbenden met betrekking tot de volgende vraagstukken:

- de rol van vrijwillige instrumenten, zoals normen en gedragscodes voor veterinaire hygiëne;

- eisen inzake temperatuurcontrole;
- de noodzaak voor en de gepastheid van afwijkingen voor kleine en middelgrote ondernemingen;
- de internationale aspecten van veterinaire hygiënevoorschriften;
- de rol van eigen controles door fabrikanten en de rol van de overheid;
- vergunningsprocedures en procedures voor goedkeuring van bedrijfsruimtes;
- conformiteitscertificering.

Andere vragen die gerezen zijn, hebben betrekking op het in de hygiënewetgeving opnemen van kwaliteits- en etiketteringsbepalingen die niet direct met de hygiëne van levensmiddelen verband houden.

Zodra het verband tussen de specifieke verticale hygiënerichtlijnen is verduidelijkt, dient de verhouding tussen deze richtlijnen en de algemene richtlijn inzake de levensmiddelenhygiëne te worden bezien. In dit verband lijkt het goed om prioriteit toe te kennen aan het scheppen van waarborgen teneinde tot een geheel van samenhangende en consequente wetgeving inzake de levensmiddelenhygiëne te komen. De beste methode om dit te bereiken is door de HACCP-beginselen toe te passen en gedetailleerde voorschriften te beperken tot gevallen waarin deze als cruciaal worden beschouwd.

Niettemin dient te worden opgemerkt dat er ruimte is voor enige flexibiliteit in de wijze waarop de HACCP-beginselen worden uitgelegd en toegepast. Volgens de richtlijnen voor de toepassing van het HACCP-systeem van de Codex Alimentarius is HACCP een systeem voor de identificatie van specifieke risico's en preventieve maatregelen ter controle daarvan. Het systeem kent zeven beginselen:

1. Analyseer de potentiële risico's die aan de levensmiddelenproductie in alle stadia verbonden zijn: van teelt, verwerking, vervaardiging en distributie tot aan de consumptie. Bepaal de mate van waarschijnlijkheid waarmee de risico's zich kunnen voordoen en stel preventieve maatregelen vast ter controle van die risico's.
2. Bepaal de punten/procedures/operationele stappen die gecontroleerd kunnen worden om de risico's te elimineren of de kans dat deze zich voordoen tot een minimum te beperken (kritisch controlepunt - CCP).
3. Bepaal de kritische grenzen waaraan dient te worden voldaan om te waarborgen dat het CCP onder controle is.
4. Stel een systeem vast voor de bewaking van het CCP door middel van geregelde tests of observaties.
5. Bepaal welke corrigerende maatregelen dienen te worden genomen wanneer uit de bewaking blijkt dat een bepaald CCP niet onder controle is.
6. Stel verificatieprocedures vast, met inbegrip van aanvullende tests en procedures, waarmee kan worden bevestigd dat het HACCP-systeem doelmatig functioneert.
7. Vervaardig documentatie over alle voor deze beginselen en de toepassing ervan geëigende procedures en de bijbehorende administratie.

In de algemene hygiënerichtlijn zijn de eerste vijf van deze beginselen in de communautaire wetgeving overgenomen. Het vaststellen van formele verificatie- en documentatie-eisen werd echter niet noodzakelijk geacht. Elk levensmiddelenbedrijf behoudt de vrijheid te beslissen welke vereisten nodig zijn, behoudens toezicht door de bevoegde autoriteiten. Anderzijds bevatten de grondbeginselen voor de eigen controles, zoals omschreven in de veterinaire hygiënerichtlijnen, vanwege de aard van de betrokken levensmiddelen ook gedetailleerde voorschriften voor het bijhouden van een schriftelijke administratie die aan de bevoegde autoriteiten moet worden overgelegd. Dit voorbeeld illustreert de noodzaak om een zekere flexibiliteit in de opzet en tenuitvoerlegging van de voorschriften inzake de levensmiddelenhygiëne te handhaven om een hoog beschermingsniveau te waarborgen en tegelijkertijd de belasting voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken. Het streven naar consistentie en samenhang mag niet leiden tot het van hogerhand opleggen van een uniform systeem in gevallen waarin dit niet nodig is.

Algemeen wordt erkend dat elk wetgevingssysteem voor de levensmiddelenhygiëne om doelmatig te zijn de gehele voedselketen dient te bestrijken, van de primaire productie tot de consumptie. De algemene richtlijn inzake de levensmiddelenhygiëne bestrijkt alle fasen van de levensmiddelenproductie en -distributie na de primaire agrarische productie. Er bestaat echter geen algemene communautaire wetgeving inzake de hygiëne van producten van niet-dierlijke oorsprong in het stadium van de primaire agrarische productie. De Commissie zou graag vernemen of de bestaande voorschriften ter waarborging van de veiligheid en hygiëne van primaire producten van niet-dierlijke oorsprong, zoals de voorschriften voor residuen van bestrijdingsmiddelen en contaminanten, adequaat worden geacht.

Bij de levensmiddelen van dierlijke oorsprong wordt het stadium van de primaire productie door de veterinaire hygiënevoorschriften bestreken. De betrokken richtlijnen bestrijken alle fasen van de primaire productie tot en met de distributie. De detailhandel valt echter doorgaans buiten de draagwijdte van de veterinaire hygiëneregels, zodat de algemene hygiënerichtlijn van toepassing is. De Commissie zou graag vernemen of de levering door de detailhandel van producten van dierlijke oorsprong onder de algemene richtlijn moet blijven vallen dan wel of deze binnen de draagwijdte van de veterinaire hygiënerichtlijnen dient te worden gebracht.

7. De kwaliteit van levensmiddelen

In haar mededeling van 1985 inzake de voltooiing van de interne markt in de sector levensmiddelen wees de Commissie erop dat zij niet langer voorstellen zou doen voor verticale wetgeving waarbij kwaliteitsspecificaties voor bepaalde categorieën van producten worden voorgeschreven. De Commissie gaf te kennen dat zij zich in plaats daarvan zou verlaten op het gebruik van etikettering, in combinatie met de toepassing van vrijwillige instrumenten, als basis voor de wederzijdse erkenning van nationale voorschriften overeenkomstig de door het Hof van Justitie vastgestelde beginselen.

In overeenstemming met deze benadering worden de vraagstukken van kwaliteitsnormen en certificering binnen de interne markt (met betrekking tot producten of bedrijven) aan de vrijwillige initiatieven van de marktpartijen overgelaten. Het zal echter duidelijk zijn dat deze instrumenten zodanig gebruikt dienen te worden dat de voorschriften inzake misleidende informatie worden nageleefd en dat de betrokken instrumenten geen belemmeringen voor de handel mogen vormen. Bovendien dienen de marktpartijen te worden gestimuleerd zich te houden aan de op internationaal en Europees niveau erkende normen, met name de ISO 9000- en EN 29000-serie, teneinde de betrouwbaarheid van deze instrumenten te waarborgen. Nadien heeft de Commissie een aantal algemene initiatieven ontwikkeld die gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling van een Europees kwaliteitsbeleid.

In de agrarische sector is een nogal afwijkende benadering gevolgd. Gelet op de specifieke doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is het niet mogelijk zich voor te stellen dat elke mogelijkheid tot het voorschrijven van kwaliteitsspecificaties voor de

productsamenstelling wordt afgeschaft. In het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen zijn kwaliteitsspecificaties onontbeerlijk, bijvoorbeeld wanneer uit de Gemeenschapsbegroting financiële steun wordt verleend.

Wat betreft het kwaliteitsbevorderings- en certificeringsbeleid geldt dat specifieke maatregelen zijn ingevoerd, met name met betrekking tot de ontwikkeling van het platteland. Deze instrumenten hebben betrekking op producten van de biologische landbouw, certificaten van specificiteit inzake traditionele producten en beschermde geografische aanduidingen.

In het algemeen gesproken is de Commissie niet van oordeel dat de verschillende benaderingen bij de wetgeving voor de interne markt enerzijds en die voor de landbouw anderzijds leiden tot inconsistentie of concurrentievervalsing. Niettemin kan het de moeite lonen in het kader van de vereenvoudiging van de veterinaire hygiënevoorschriften de in de wetgeving neergelegde kwaliteitsvoorschriften te herzien. Wanneer kwaliteitsvoorschriften noodzakelijk zijn, lijken deze in beginsel een plaats in specifieke wetgeving inzake kwaliteit te moeten krijgen en uit de veterinaire wetgeving te moeten worden verwijderd, tenzij er een verband met de gezondheid wordt vastgesteld. De Commissie zou graag met betrekking tot deze vraagstukken commentaar ontvangen.

8. Etikettering van levensmiddelen

Richtlijn 79/112/EEG van de Raad inzake etikettering en presentatie van levensmiddelen alsmede de daarvoor gemaakte reclame was uitdrukkelijk bedoeld als op zichzelf staande kaderwetgeving voor de dwingende voorschriften inzake de etikettering van levensmiddelen. De richtlijn is inmiddels vele malen gewijzigd. De meest recente wijzigingen, die in 1996 door het Europees Parlement en de Raad werden aangenomen, strekken tot invoering van het beginsel van de kwantitatieve vermelding van de ingrediënten (QUID - Quantitative Declaration of Ingredients) en tot aanpassing van de voorschriften inzake de etikettering van de verkoopbenaming van producten aan de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie. De Commissie is voornemens zo snel mogelijk een voorstel voor de formele codificatie van deze richtlijn in te dienen.

Richtlijn 79/112/EEG is gebaseerd op het beginsel van de functionele etikettering. De richtlijn heeft ten doel te waarborgen dat de consument essentiële gegevens over de samenstelling van het product, de fabrikant en de opslag- en bereidingsmethoden krijgt, welke nodig zijn om de veiligheid van de consument en eerlijke concurrentie te verzekeren. Het staat de producenten en de fabrikanten vrij daarnaast alle aanvullende informatie te verstrekken die zij wensen, mits deze juist is en de consument niet misleidt.

Naast de in Richtlijn 79/112/EEG opgenomen voorschriften bevatten diverse verticale teksten specifieke, dwingende etiketteringsvoorschriften, zoals de communautaire regels inzake wijn, vers fruit en verse groente, eieren en de specifieke richtlijnen inzake voor bijzondere voeding bestemde levensmiddelen. De Commissie zou graag vernemen of de samenvoeging van deze afzonderlijke voorschriften in één tekst inzake de etikettering wenselijk is of dat ter wille van de flexibiliteit de voorkeur dient te worden gegeven aan de handhaving van deze eisen in specifieke teksten.

Onlangs is enige bezorgdheid geuit over het feit dat bepaalde aspecten van de etiketteringsvoorschriften onnodig gedetailleerd zijn geworden. In het bijzonder hebben zich zowel op communautair als op nationaal niveau gevallen voorgedaan waarin informatie die reeds op het etiket vermeld is, bijvoorbeeld in de lijst van ingrediënten, op grond van de wetgeving op een meer prominente plaats elders op het etiket nog eens dient te worden herhaald. In de zaak "Sauce Béarnaise" heeft het Hof echter erkend dat de consument in een groot aantal

gevallen van voldoende informatie wordt voorzien wanneer de informatie in de lijst van ingrediënten wordt vermeld.

Er is echter eveneens bezorgdheid uitgesproken over het feit dat andere aspecten van de etiketteringsvoorschriften er niet steeds toe leiden dat de consument voldoende informatie krijgt. Zo is de Commissie bijvoorbeeld onlangs verzocht te overwegen om de etiketteringsvoorschriften zodanig te wijzigen dat meer informatie dient te worden verstrekt over de mogelijke aanwezigheid van bekende allergenen in levensmiddelen, zelfs in gevallen waarin de allergenen in zeer kleine hoeveelheden of als sporen aanwezig zijn. Er is eveneens kritiek geuit op de huidige voorschriften inzake de etikettering van samengestelde ingrediënten van levensmiddelen. Op grond van de huidige wetgeving behoeven de ingrediënten van een samengesteld ingrediënt niet afzonderlijk te worden vermeld, wanneer het gehalte van het eindproduct aan het samengestelde ingrediënt minder dan 25% is. Zo kan bij een taart met minder dan 25% deeg worden volstaan met de vermelding "deeg" op de lijst van ingrediënten en behoeven niet alle ingrediënten van het deeg afzonderlijk te worden vermeld. Er is gesuggereerd dat deze bovengrens van 25% te hoog zou zijn en wellicht tot 5% zou dienen te worden verlaagd.

Behalve de dwingende kernvoorschriften inzake de etikettering is er communautaire wetgeving vastgesteld voor de vrijwillige verstrekking van aanvullende informatie door producenten of fabrikanten. Zo is de voedingswaarde-etikettering in de Gemeenschap niet verplicht. Wanneer de fabrikanten echter toch bepaalde beweringen inzake de voedingswaarde willen doen of informatie over de voedingswaarde willen verstrekken, dienen zij dit overeenkomstig een gestandaardiseerde vorm te doen. Zo bevat Verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad voorschriften inzake het gebruik van biologische labels op groente en groentenproducten en heeft de Commissie onlangs regels voorgesteld voor het gebruik van biologische labels op producten van dierlijke oorsprong.

Het is belangrijk dat in de etiketteringswetgeving van de Gemeenschap het juiste evenwicht wordt gevonden tussen dwingende basiseisen inzake de etikettering enerzijds en het gebruik van vrijwillige instrumenten anderzijds. De Commissie zou graag vernemen of in de huidige wetgeving het juiste evenwicht is bereikt.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, staat het de producenten of fabrikanten thans vrij bepaalde beweringen of verklaringen op de etiketten van levensmiddelen aan te brengen, mits de informatie juist is en de consument niet kan misleiden. De verantwoordelijkheid voor het verifiëren van de juistheid van dergelijke beweringen ligt bij de lidstaten. In de afgelopen jaren is de verscheidenheid van de op etiketten van levensmiddelen gedane beweringen enorm toegenomen. Beweringen met betrekking tot de gezondheid leveren bijzondere problemen op, omdat de beweerdde gunstige effecten van een bepaald levensmiddel soms in de wetenschap ter discussie staan, hetgeen het verifiëren van de bewering door de bevoegde autoriteiten bemoeilijkt. De Commissie kent gevallen waarin de lidstaten afwijkende standpunten innamen over de aanvaardbaarheid van bepaalde beweringen, hetgeen leidde tot problemen voor het vrije verkeer van de betrokken levensmiddelen. De Commissie was ooit voornemens voorstellen te doen voor specifieke wetgeving inzake beweringen met betrekking tot levensmiddelen, door voor te schrijven onder welke voorwaarden bepaalde beweringen zouden mogen worden gedaan. Dit werk stuitte echter op een aantal technische moeilijkheden en is daarom, althans voorlopig, in de ijskast gezet. In plaats daarvan wordt thans overwogen de voorschriften van de richtlijn inzake misleidende reclame aan te scherpen. De Commissie zou graag in het bijzonder commentaar ontvangen met betrekking tot de op communautair niveau te volgen benadering voor de regulering van beweringen inzake levensmiddelen, niet alleen beweringen inzake de samenstelling, zoals "light" en "vetarm", maar ook beweringen inzake de gezondheid en vergelijkbare beweringen die steeds vaker voorkomen op de zogeheten "functionele levensmiddelen".

Daarnaast is de Commissie voornemens de richtlijn inzake de voedingswaarde-etikettering in 1997 te herzien, in het bijzonder om bepaalde voorschriften uit de richtlijn aan te passen aan nieuwe wetenschappelijke inzichten. In dit verband zou de Commissie met name graag reacties ontvangen ten aanzien van de vraag of de voedingswaarde-etikettering verplicht dient te worden gesteld en of de vereiste voedingswaarde-informatie voldoende is om te waarborgen dat de consument juist wordt voorgelicht. Dit zal voor de Commissie aanleiding zijn om ook aan andere opmerkingen met betrekking tot deze richtlijn aandacht te besteden. Op internationaal niveau zijn ook de relevante normen van de Codex Alimentarius voorwerp van een herziening.

Tenslotte is onlangs de verordening betreffende nieuwe voedingsmiddelen vastgesteld, die onder andere geldt voor voedingsmiddelen die GGO's bevatten of met behulp van GGO's worden geproduceerd. Deze verordening bevat voorschriften voor de etikettering bij de aanwezigheid van bepaalde materialen zoals GGO's. De Commissie acht het van groot belang dat deze etiketteringsvoorschriften correct worden toegepast.

DEEL IV: VERZEKEREN VAN EEN HOOG BESCHERMINGSNIVEAU

1. Algemene overwegingen

Ingevolge artikel 100 A, lid 3, van het Verdrag dient de Commissie bij haar voorstellen op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming in het kader van de voltooiing van de interne markt uit te gaan van een hoog beschermingsniveau. Artikel 129 van het Verdrag bepaalt dat de eisen inzake gezondheidsbescherming een bestanddeel van het gemeenschapsbeleid op andere gebieden vormen. Bovendien dient de Gemeenschap op grond van artikel 129 A bij te dragen tot de verwezenlijking van een hoog niveau van consumentenbescherming door middel van maatregelen die zij op grond van artikel 100 A in het kader van de totstandkoming van de interne markt neemt, alsmede door middel van specifieke maatregelen ter ondersteuning en aanvulling van het beleid van de lidstaten om de gezondheid, de veiligheid en de economische belangen van de consumenten te beschermen en adequate consumentenvoorlichting te verschaffen.

In zijn toespraak tot het Europees Parlement op 18 februari 1997 heeft de Voorzitter van de Commissie gepleit voor de geleidelijke totstandkoming van een echt levensmiddelenbeleid waarin de consumentenbescherming en de gezondheid van de consument een hoofdrol spelen. In het verlengde daarvan moet de Unie de nodige middelen krijgen om op te treden, waarbij twee eisen cruciaal zijn:

- het Parlement moet meer betrokken worden bij het besluitvormingsproces; daartoe zal de Commissie bij voorstellen op veterinair en fytosanitair gebied met als belangrijkste doelstelling de gezondheid van de consument meer gebruik maken van artikel 100 A en de Intergouvernementele Conferentie ervan trachten te overtuigen dat alle beslissingen over wetgeving via de medebeslissingsprocedure moeten worden genomen;
- de Gemeenschap moet echte bevoegdheden op het gebied van de gezondheid krijgen; zo heeft de Commissie bij de IGC een concreet voorstel ingediend voor een ingrijpende herziening van artikel 129 met drie belangrijke verbeteringen:
 - een verbeterde procedure voor de coördinatie van het beleid van de lidstaten;
 - de mogelijkheid van harmonisatie op het gebied van de volksgezondheid op communautair niveau wanneer dit nodig is;
 - de medebeslissingsprocedure bij besluiten op het gebied van de gezondheid.

Wat betreft de veiligheid van levensmiddelen kan er geen ruimte zijn voor enig compromis. In het Verdrag is bepaald dat de Commissie bij haar voorstellen dient uit te gaan van een hoog beschermingsniveau en ervoor moet zorgen dat de eisen inzake de bescherming van de volksgezondheid volledig in haar beleid zijn opgenomen. Dit beschermingsniveau dient steeds opnieuw te worden bezien en zo nodig te worden aangepast om met nieuwe informatie, of een herevaluatie van reeds beschikbare informatie, rekening te houden. Het doel van dit deel is om te bezien hoe deze doelstellingen in het Gemeenschapsbeleid voor het beheer van de interne markt en het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn geïntegreerd. De Commissie zou graag suggesties ontvangen voor mogelijke verbeteringen.

2. De rol van het wetenschappelijk advies bij de vaststelling van wetgeving inzake de veiligheid van levensmiddelen

De Commissie is in beginsel van mening dat het vooraf raadplegen van onafhankelijke wetenschappelijke deskundigen de beste methode is om de wetenschappelijke objectiviteit en de consistentie van de risicoanalyse bij de opstelling van regelgeving inzake de volksgezondheid te waarborgen. Teneinde effectief te zijn, dient de risicobeoordeling zich tot de gehele voedselketen uit te strekken. Zo dienen bij het beoordelen van de veiligheid van een in voedsel aangetroffen chemische stof alle bronnen via welke de mens aan die chemische stof kan worden blootgesteld in aanmerking te worden genomen, met inbegrip van de aanwezigheid van die stof als contaminant in voedsel of drinkwater. Ook de blootstelling van de mens aan die stof als gevolg van het gebruik ervan als levensmiddelenadditief, bestrijdingsmiddel of diergeneesmiddel dient te worden bezien. Er zijn aan verschillende wetenschappelijke comités verantwoordelijkheden voor de sector levensmiddelen toegekend, waaronder het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding, het Wetenschappelijk Veterinair comité, het Wetenschappelijk comité voor bestrijdingsmiddelen, het Wetenschappelijk comité voor de diervoeding en het Wetenschappelijk comité voor toxiciteit en ecotoxiciteit. Voor een geïntegreerde aanpak van de risicobeoordeling zal soms meer dan een comité dienen te worden geraadpleegd. De risicobeoordeling door een comité zal bepaalde kenmerken omvatten die niet door de andere comités worden bestreken, zoals goede veterinaire of landbouwkundige praktijk. De betrokkenheid van meerdere comités is derhalve noodzakelijk. Om echter te voorkomen dat hetzelfde risico verschillende malen wordt geëvalueerd of dat hetzelfde werk onnodig wordt herhaald, is coördinatie van essentieel belang.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het Comité voor geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, dat aan het Europees Bureau voor de geneesmiddelenbeoordeling in Londen verbonden is, verantwoordelijk is voor de beoordeling van de veiligheid van residuen van diergeneesmiddelen in levensmiddelen van dierlijke oorsprong.

In een aantal bestaande wetgevingsteksten van de Gemeenschap wordt een verplichte raadpleging van het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding voorgeschreven alvorens wetgeving wordt aangenomen die voor de volksgezondheid gevolgen kan hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebieden als additieven, contaminanten, levensmiddelenhygiëne, materialen die in aanraking komen met levensmiddelen en nieuwe voedingsmiddelen.

Teneinde ervoor te zorgen dat het wetenschappelijk beoordelingsproces geloofwaardig is en het vertrouwen van het publiek geniet, dienen de objectiviteit en de onafhankelijkheid van het ontvangen wetenschappelijk advies voldoende gewaarborgd te zijn. Met deze doelstelling voor ogen heeft de Commissie een nieuwe aanpak voor wetenschappelijke adviezen ontwikkeld die is beschreven in de Mededeling over de gezondheid van de consument en de veiligheid van levensmiddelen die zij onlangs bij de Raad en het Europees Parlement heeft ingediend. In deze nieuwe aanpak krijgen de drie hoofdbeginselen voor de wetenschappelijke comités - wetenschappelijke topkwaliteit, onafhankelijkheid en doorzichtigheid - nog meer nadruk door:

- te waarborgen dat wetenschappelijke kwalificaties en deskundigheid als criteria worden gehanteerd bij de keuze van de leden van de wetenschappelijke comités en dat de selectieprocedure doorzichtig is voor het Europees Parlement, de lidstaten, het bedrijfsleven en de consument;
- ervoor te zorgen dat de leden van de wetenschappelijke comités geen belangen hebben die in conflict kunnen komen met de eis dat een onafhankelijk advies moet worden uitgebracht; daartoe zullen de eisen en de procedures voor het melden van belangen worden uitgebreid;
- tijdens de volledige wetenschappelijke adviesprocedure een algeheel doorzichtigheidsbeleid te volgen; met name zullen zowel de Europese instellingen en de nationale instanties als de betrokken partijen, waaronder de consumenten, zowel

individueel als in georganiseerd verband toegang krijgen tot informatie over de werkprocedures van de comités en hun adviezen.

Bovendien zullen alle wetenschappelijke comités onder hetzelfde Directoraat-generaal van de Commissie vallen, zodat er wordt gezorgd voor meer synergie en een betere coördinatie van hun werkzaamheden.

Tevens zal de Commissie ernaar blijven streven dat:

- het beginsel wordt aangehouden dat eerst op communautair niveau wetenschappelijk advies wordt ingewonnen alvorens communautaire regelgeving inzake levensmiddelen op te stellen die voor de volksgezondheid gevolgen kan hebben (hoewel op dit beginsel bepaalde uitzonderingen nodig zullen zijn, met name bij spoedeisende vrijwaringsmaatregelen);
- voor de beoordeling van alle relevante risico's één procedure wordt gevolgd (het zogenaamde "one door, one key"-beginsel).

Aan de andere kant is het belangrijk de aandacht te vestigen op de grenzen van de rol van de wetenschappelijke comités. Zowel op communautair als op mondiaal niveau wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de begrippen risicobeoordeling en risicobeheer. Volgens de door de Codex Alimentarius overwogen definities is de risicobeoordeling een op wetenschappelijke voet gestelde procedure die bestaat uit het bepalen en karakteriseren van de gevaren, het beoordelen van de blootstelling hieraan alsmede het karakteriseren van het risico. Risicobeheer is daarentegen het proces waarbij de beleidsalternatieven in het licht van de resultaten van de risicobeoordeling worden afgewogen en waarbij, indien nodig, de geëigende controle-opties, met inbegrip van maatregelen van regelgevende aard, worden geselecteerd en uitgevoerd. Terwijl de taak van de risicobeoordeling aan wetenschappelijke adviesorganen kan worden gedelegeerd, blijft de taak van risicobeheer deel uitmaken van de verantwoordelijkheid van de regelgevende autoriteiten, op communautair niveau de Raad, de Commissie en het Europees Parlement.

Er kunnen zich bepaalde moeilijkheden voordoen in gevallen waarin de wetenschappelijke comités vanwege wetenschappelijke twijfel of het ontbreken van gegevens geen volledige risicobeoordeling kunnen uitvoeren. In dergelijke gevallen lijkt het, overeenkomstig de verplichting om een hoog beschermingsniveau te verzekeren, noodzakelijk om een conservatieve aanpak voor het risicobeheer te volgen door toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Ook binnen het kaderprogramma voor O&O van de Gemeenschap moet specifiek worden gewerkt aan onderzoek en toepassingen ter verbetering van de kennis en de technieken die een betere beoordeling van de epidemiologische en voedingsrisico's mogelijk maken, en aan de middelen om deze risico's terug te dringen.

Een ander probleem is het verzamelen van de informatie die voor de risico-evaluatie nodig is. In het geval van nieuwe stoffen is de aanvrager onmiskenbaar verantwoordelijk voor het verzamelen en overleggen van de voor de beoordeling vereiste gegevens. Teneinde de aanvragers te helpen, wordt gebruik gemaakt van richtsnoeren en soortgelijke documenten waarin de voor de beoordeling noodzakelijke informatie wordt omschreven. In het geval van contaminanten of nieuwe risicofactoren ten aanzien van bestaande stoffen kunnen zich echter problemen voordoen bij het verkrijgen van de benodigde gegevens. Teneinde deze problemen te ondervangen, heeft de Gemeenschap procedures vastgesteld voor de wetenschappelijke samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie voor het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen.

3. Wetenschappelijke samenwerking in verband met levensmiddelen

De beginselen van de procedure voor samenwerking op wetenschappelijk gebied zijn geformaliseerd in de op 25 februari 1993 aangenomen Richtlijn 93/5/EEG betreffende de bijstand aan de Commissie en de samenwerking van de lidstaten bij het wetenschappelijk onderzoek van vraagstukken in verband met levensmiddelen. In deze richtlijn wordt bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen dienen te nemen om hun bevoegde autoriteiten en instanties in staat te stellen met de Commissie samen te werken en haar de nodige assistentie te verlenen bij het wetenschappelijk onderzoek naar met levensmiddelen verband houdende vraagstukken van openbaar belang, vooral met betrekking tot de volksgezondheid, op terreinen welke verwant zijn met geneeskunde, voedingsleer, toxicologie, biologie, hygiëneleer, levensmiddelen-technologie, biotechnologie, nieuwe levensmiddelen en productieprocessen, risicobeoordelings technieken, fysica en chemie.

Voor een effectieve werking van de samenwerkingsprocedure dient elke lidstaat een autoriteit of instantie aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de samenwerking met de Commissie en die belast is met de verdeling van de werkzaamheden over de geschikte instituten. De voornaamste taken die in het kader van de wetenschappelijke samenwerkingsprocedure moeten worden uitgevoerd, zijn:

- de uitwerking van protocollen voor risicobeoordeling met betrekking tot bestanddelen van levensmiddelen en methoden voor beoordeling van de voedingswaarde;
- de beoordeling van de juiste samenstelling van het voedselpakket;
- het onderzoek van testgegevens die bij de Commissie zijn ingediend en de productie van een monografie voor het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding;
- de uitvoering van onderzoeken naar voedselverbruik;
- de uitvoering van onderzoeken die betrekking hebben op bestanddelen van de voeding in de verschillende lidstaten of op biologische of chemische contaminanten van levensmiddelen;
- de bijstand aan de Commissie bij het nakomen van de internationale verplichtingen van de Gemeenschap door haar deskundig advies inzake de veiligheid van levensmiddelen te verstrekken.

Op basis van de van de lidstaten ontvangen suggesties en haar eigen prioriteiten dient de Commissie een lijst van taken voor de wetenschappelijke samenwerking vast te stellen en bij te werken. De lijst omvat een korte beschrijving van de taak, de naam van het coördinerende land, de namen van de andere landen die aan de taak deelnemen en de tijdslimiet voor de voltooiing ervan. De huidige lijst omvat een reeks taken die verband houden met het verzamelen van gegevens over chemische en microbiologische contaminanten van levensmiddelen, aroma's, de samenstelling van het voedselpakket, blootstellingsevaluaties en studies naar de wetenschappelijke aspecten van voeding.

De verantwoordelijkheid voor het beheer van elk van de taken berust bij het coördinerende instituut. De Commissie is verantwoordelijk voor het algehele beheer van de wetenschappelijke samenwerkingsprocedure. De met de taken gemoeide kosten worden primair door de betrokken lidstaten betaald. De Commissie verstrekt beperkte aanvullende financiële steun ter dekking van de extra kosten die verbonden zijn aan de coördinatie en de organisatie van vergaderingen met de deskundigen van de lidstaten. Hoewel het nog te vroeg is om tot een definitief oordeel te komen, lijken de voorlopige resultaten aan te geven dat wetenschappelijke samenwerking een nuttige en uiterst rendabele methode is om de informatie en middelen voor bepaalde vraagstukken te bundelen.

Aan de andere kant is het belangrijk te beseffen dat de wetenschappelijke samenwerkingsprocedure en het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding elkaar aanvullen. Op het gebied van de risicoboordeling heeft de wetenschappelijke samenwerking ten doel om de beste informatie waarover de lidstaten met betrekking tot een bepaald probleem beschikken, bijeen te brengen en te verifiëren. Deze informatie wordt vervolgens aan het Wetenschappelijk comité voor de menselijke voeding verstrekt en fungeert aldus als een goede basis voor de risicoboordeling door dit comité, dat zijn taak als voornaamste bron van advies voor de Commissie inzake vraagstukken in verband met levensmiddelen behoudt. Als centrum van onafhankelijke wetenschappelijke deskundigheid kan ook het Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek een bijdrage tot dit beleid leveren.

4. Beheersing van ernstige en spoedeisende risico's met betrekking tot de volksgezondheid

In alle wetgeving van de Gemeenschap zijn vrijwaringsclausules opgenomen voor de bescherming van de volksgezondheid. Op grond van deze clausules mogen de lidstaten het op de markt brengen van producten of stoffen beperken, indien er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat deze een gevaar opleveren, zelfs als de producten of stoffen aan de bestaande communautaire voorschriften voldoen. In 1984 werd een formeel waarschuwingssysteem in het leven geroepen om snel informatie uit te kunnen wisselen over ernstige en onmiddellijke risico's voor de gezondheid en veiligheid van de consument, welk systeem vervolgens werd opgenomen in Richtlijn 92/59/EEG. Indien nodig kan de Commissie op zeer korte termijn vergaderingen van de desbetreffende wetenschappelijke comités bijeenroepen teneinde het risico te bestuderen.

Bovendien heeft de Gemeenschap met de voltooiing van de interne markt belangrijke bevoegdheden gekregen, in het bijzonder op grond van Richtlijn 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid, om te interveniëren en producten die een ernstig en onmiddellijk risico voor de consument opleveren, uit de interne markt te nemen. In overeenstemming met Richtlijn 92/59/EEG kan de Commissie echter alleen optreden op basis van informatie die van een lidstaat is ontvangen.

Daarnaast heeft de Commissie een mededeling vastgesteld betreffende het beheer van dringende gevallen in het kader van de tenuitvoerlegging van de communautaire regels (COM(93)430 def. van 16 december 1993). In deze mededeling wordt beschreven welke mechanismen op bepaalde gebieden reeds bestaan en worden voorstellen gedaan met betrekking tot een aantal onderwerpen die voor nadere beschouwing en discussie in aanmerking komen.

Ook kan de Commissie in het kader van de veterinaire gezondheidsrichtlijnen en Richtlijn 93/43/EEG inzake levensmiddelenhygiëne in bepaalde gevallen tijdelijke noodmaatregelen nemen die, behoudens bekrachtiging op zeer korte termijn via een comitéprocedure, onmiddellijk van kracht worden. In zijn beschikking van 12 juli 1996 op een verzoek van het Verenigd Koninkrijk tot het treffen van een voorlopige voorziening naar aanleiding van de noodmaatregelen die de Commissie in verband met BSE had vastgesteld, erkende het Hof dat bij de toepassing van deze procedures de bescherming van de volksgezondheid voorop dient te staan, zelfs indien dit zou leiden tot ernstige, en mogelijk onherstelbare, schade aan commerciële en sociale belangen.

Er is echter een belangrijk verschil tussen de reikwijdte van de bevoegdheden van de Commissie op grond van de vrijwaringsclausules in de veterinaire richtlijnen en die in de algemene richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne. De vrijwaringsclausules in de veterinaire richtlijnen gelden voor risico's die voortvloeien uit producten die uit derde landen worden geïmporteerd en uit producten in het intracommunautaire handelsverkeer. De vrijwaringsclausule van artikel 10 van de algemene richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne beperkt zich daarentegen tot risico's voortvloeiende uit producten die uit derde landen worden ingevoerd. De Commissie zou derhalve graag commentaar tegemoet zien met betrekking tot de wenselijkheid van de

uitbreiding van de werkingssfeer van laatstgenoemde vrijwaringsclausule tot producten in de intracommunautaire handel.

In gevallen waarin zich een ernstig risico voordoet ten aanzien van meerdere categorieën van producten en derhalve meerdere noodprocedures noodzakelijk zijn, moet er voldoende coördinatie zijn om de consistentie van de verschillende getroffen maatregelen te waarborgen. Het is ook van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de procedures goed worden begrepen door alle partijen die betrokken zijn bij de maatregelen die naar aanleiding van ernstige risico's worden genomen, met inbegrip van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, de consumenten en de industrie.

Tenslotte heeft de praktijk uitgewezen dat de procedures voor het beheer van en de verantwoordelijkheid voor de informatieverstrekking aan het publiek bij ernstige risico's wellicht dienen te worden verbeterd. Het instellen van snelle waarschuwings- en vrijwaringsprocedures vereist samenwerking en onderling vertrouwen tussen de lidstaten en dient met inachtneming van de behoeften van de consument en de industrie plaats te vinden. Hoewel het publiek zo snel mogelijk op de hoogte dient te worden gebracht van betrouwbare informatie over ernstige, uit levensmiddelen voortvloeiende gezondheidsrisico's, is het belangrijk om "vals alarm" en berichten die tot paniek leiden, te vermijden. In het verleden zijn in een aantal gevallen maatregelen genomen die een hele productcategorie troffen, terwijl het slechts om een bepaald product ging. Indien mogelijk dienen de informatie en waarschuwingen aan het publiek zich te richten op specifieke producten en in verhouding te staan tot de aard van het gevaar.

De Commissie zou graag commentaar ontvangen met betrekking tot maatregelen die zouden kunnen worden genomen ter verbetering van de mogelijkheid tot optreden door de Gemeenschap bij ernstige en onmiddellijke risico's voor de volksgezondheid die verband houden met levensmiddelen.

5. Stralingsgevaar

In normale situaties (d.w.z. wanneer geen sprake is van een ongeval) wordt de bescherming tegen de besmetting van levensmiddelen met radioactieve stoffen gewaarborgd door Richtlijn 80/836/Euratom van de Raad, die met ingang van 13 mei 2000 wordt ingetrokken. Deze richtlijn wordt vervangen door Richtlijn 96/29/Euratom.

Na het ongeval in Tsjernobyl zijn ook verschillende voorschriften voor ongevalssituaties vastgesteld. De thans geldende bepalingen zijn na het ongeval als aanvulling op en wijziging van de tot dan toe van kracht zijnde voorschriften opgenomen in Verordening (EEG) nr. 737/90 van de Raad van 22 maart 1990. Deze verordening zal tot eind maart 2000 van kracht blijven.

Het systeem dat van toepassing is wanneer zich in de toekomst een ongeval voordoet, is vervat in Verordening (EEG) nr. 3954/87 van 22 december 1987, waarin wordt bepaald dat de Commissie bij een ongeval - vooraf bepaalde - maximaal toelaatbare besmettingsniveaus mag vaststellen. Deze noodmaatregelen kunnen vervolgens al naar gelang de exacte aard en omvang van het ongeval worden aangepast.

Verordening (EEG) nr. 2219/89 van de Raad van 18 juli 1989 verbiedt de uitvoer van levensmiddelen waarvan de radioactieve besmetting de maximaal binnen de Gemeenschap toegelaten niveaus overschrijdt.

Op 14 december 1987 heeft de Raad Beschikking 87/600/Euratom inzake communautaire regelingen voor snelle uitwisseling van informatie in geval van stralingsgevaar vastgesteld. Volgens deze regeling omvat de uitwisseling van informatie eveneens de in levensmiddelen en drinkwater gemeten radioactiviteit.

6. Zoönoses

Volgens de definities in de bestaande communautaire wetgeving is een zoönose een ziekte of infectie die langs natuurlijke weg van dieren op de mens kan worden overgedragen. De belangrijkste zoönoses die via voedsel kunnen worden overgedragen zijn:

- virusziekten, bijvoorbeeld door het Norwalkvirus en het hepatitis A-virus in schaal- en schelpdieren;
- bacteriële infecties, bijvoorbeeld door Salmonella, Campylobacter, E. Coli of B. Melitensis of rundertuberculose;
- bacteriële vergiftigingen, zoals door stafylokokken veroorzaakte enterotoxemie en botulisme;
- besmetting met protozoale parasieten, zoals Cryptosporidium en Toxoplasma;
- infecties door cestoda, zoals Cysticercus bovis en Cysticercus cellulosae;
- door nematoda veroorzaakte infecties, zoals trichinellose.

Voor een aantal bacteriële infecties, zoals tuberculose bij runderen en brucellose bij runderen, schapen en geiten, zijn specifieke communautaire voorschriften vastgesteld met het oog op de bestrijding en uitroeiing van deze ziekten bij dieren (en derhalve ook bij de mens). Deze programma's zijn gebaseerd op het beginsel dat levende dieren worden getest en bij een eventuele positieve reactie worden geslacht. In sommige gevallen wordt ook gebruik gemaakt van vaccinatie om de besmettingsgraad bij dieren te beperken. Bij rundertuberculose en -brucellose zijn mooie successen geboekt, maar bij schapen- en geitenbrucellose zijn de resultaten minder goed.

In alle communautaire wetgeving voor de hygiëne van producten van dierlijke oorsprong die voor consumptie door de mens zijn bestemd, zijn bepalingen opgenomen om het risico van verspreiding van zoönoses van dieren naar de mens te beperken. Daarbij kan het gaan om specifieke keuringen van dieren in slachthuizen, zowel voor als na het slachten, algemene eisen voor bijvoorbeeld de hygiënische bouw en exploitatie van gebouwen waar levensmiddelen worden bewerkt en bepalingen voor minimale bewerkingsomstandigheden en opslag/vervoerstemperaturen.

Behalve deze verticale richtlijnen, die direct of indirect bepalingen bevatten ten aanzien van de controle van zoönoses, heeft de Raad Richtlijn 92/117/EEG vastgesteld inzake maatregelen voor de bescherming tegen bepaalde zoönoses en bepaalde zoönoseverwekkers bij dieren en in producten van dierlijke oorsprong teneinde door voedsel overgedragen infecties en vergiftigingen te voorkomen. De vereisten van de richtlijn zijn hoofdzakelijk gericht op het toezicht en de controle op een reeks zoönoses. De lidstaten zijn verplicht jaarlijks te rapporteren over het aantal zoönotische infecties alsmede over de ontwikkeling en bronnen hiervan (bij de bevolking, bij huisdieren, in diervoeder en bij in het wild levende dieren), die tijdens het voorgaande jaar zijn geconstateerd. In de richtlijn zijn ook bepalingen opgenomen inzake maatregelen voor het toezicht en de controle op en de uiteindelijke uitroeiing van enkele zich snel verspreidende salmonella-serotypes in fokpluimvee.

De praktijk leert dat sommige tijdslimieten voor het treffen van maatregelen door de lidstaten te optimistisch zijn geweest en dat bepaalde technische bepalingen van de richtlijn dienen te worden herzien.

De Commissie ziet derhalve gaarne commentaar tegemoet over verbeteringen die in deze richtlijn kunnen worden aangebracht.

Opties voor de controle van zoönoses

Organismen die zoönoses veroorzaken kunnen per definitie minimaal twee soorten als gastheer hebben. In veel gevallen, bijvoorbeeld bij Salmonella, kan een groot aantal verschillende soorten als gastheer worden besmet terwijl zich niet noodzakelijkerwijs bij alle besmette dieren klinische symptomen voordoen. Daaruit blijkt dat controle- en uitroeiingsprogramma's op een aantal verschillende punten in de besmettingscyclus kunnen ingrijpen en dat er wellicht meer dan een aanpak moet worden gevolgd. Naast de algemene beginselen van goede hygiëne op alle plaatsen in de voedselketen, die elders in dit document aan de orde komen, kunnen de volgende specifieke strategieën worden genoemd:

- uitroeiing van de ziekteverwekker uit de dierpopulatie of het milieu;
- vermindering van de mate van besmetting bij de dierpopulatie tot een niveau waarop deze niet langer een bedreiging voor de gezondheid van de mens vormt, bijvoorbeeld door de bewerking van diervoeders, vaccinatieprogramma's, de behandeling van besmette dieren en de vernietiging van dieren met klinische symptomen;
- verwijdering van de ziekteverwekker uit de voedselketen, bijvoorbeeld door een specifieke behandeling tijdens de bewerking van de grondstoffen, zodat alle ziekteverwekkers worden vernietigd.

Uitroeiing is duur, niet alleen omdat daarvoor arbeids- en kapitaalintensieve testprogramma's moeten worden georganiseerd, maar ook omdat besmette dieren moeten worden vernietigd. Voor dit beleid kan alleen worden gekozen als er een test bij levende dieren bestaat die gevoelig en specifiek genoeg is, en als het door de landbouwsector wordt gesteund. Bovendien kan succes alleen worden verwacht als de ziekteverwekker een beperkt aantal gastheren heeft (en bij in het wild levende dieren geen belangrijke rol speelt). Deze aanpak kan terecht zijn wanneer de ziekte ernstige problemen voor de volksgezondheid of de gezondheid van dieren of economische problemen oplevert, zoals bij rundertuberculose en -brucellose.

Vermindering vereist een aantal verschillende maatregelen die op verschillende punten in de productiecyclus van levende dieren zijn gericht. Dit beleid wordt vaak gehanteerd als een eerste aanzet voor een volledig uitroeiingsprogramma. Ook als dit niet de opzet is, kan een gecoördineerd programma voor de vermindering van het aantal ziektegevallen bij dieren significante gevolgen hebben voor de mate waarin de consument aan het besmettingsrisico wordt blootgesteld. Bij deze programma's is meestal intensieve samenwerking nodig tussen de landbouwsector, leveranciers, de verwerkende bedrijven en de overheidsdiensten.

Verwijdering van de ziekteverwekker uit de voedselketen vereist meestal dat levensmiddelen volgens een specifieke methode worden behandeld, ongeacht of de ziekteverwekker daarin aanwezig is. Deze methode is vooral bruikbaar als de opsporing van de ziekteverwekker te duur of onbetrouwbaar is. Mogelijke behandelingsmethoden zijn bijvoorbeeld verhitten, drogen, roken, inmaken en invriezen. Hoewel deze aanpak op zich effectief is, kan de mogelijkheid van herbesmetting niet worden uitgesloten. Zo wordt voedselvergiftiging vaak veroorzaakt doordat rauw en bereid vlees op dezelfde plaats worden bewaard.

7. Invoering van een algemene verplichting om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen

De bestaande communautaire wetgeving legt aan de levensmiddelenproducenten een reeks specifieke verplichtingen op om ervoor te zorgen dat levensmiddelen aan de in de regelgeving

van de Gemeenschap vervatte voorschriften voldoen. Op nationaal niveau zijn sommige lidstaten echter een stap verder gegaan. Naast het omzetten van bestaande communautaire wetgeving hebben zij ook een algemene verplichting inzake de veiligheid van voedsel in hun nationale wetgeving opgenomen. Zo zijn levensmiddelenbedrijven verplicht ervoor te zorgen dat alleen voedsel dat veilig, gezond en voor menselijke consumptie geschikt is, op de markt wordt gebracht. Een levensmiddelenbedrijf dat voedsel op de markt brengt, dat niet veilig, gezond en voor de menselijke consumptie geschikt is, handelt in strijd met het recht van de betrokken lidstaat en kan een strafrechtelijke of administratieve sanctie opgelegd krijgen.

In dit hoofdstuk van het groenboek wil de Commissie de vraag aan de orde stellen of ook op communautair niveau een vergelijkbare algemene verplichting om ervoor te zorgen dat levensmiddelen veilig, gezond en geschikt voor menselijke consumptie zijn, voor levensmiddelenbedrijven moet worden ingevoerd. Het is belangrijk te benadrukken dat een algemene verplichting inzake de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen rechtstreeks zou gelden voor de levensmiddelenbedrijven ten opzichte van de bevoegde instanties krachtens het strafrecht of het administratieve recht van de betrokken lidstaat. Deze zou aldus volledig los staan van het vraagstuk van de aansprakelijkheid van de producent jegens de consument voor producten met gebreken, dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Bovendien zou de invoering van een dergelijke algemene verplichting niet de invoering van nieuwe, voorafgaande goedkeurings- of kennisgevingsprocedures voor de lidstaten met zich meebrengen.

7.1. De huidige situatie op communautair niveau

Hoewel de levensmiddelenwetgeving van de Gemeenschap een reeks specifieke verplichtingen aan levensmiddelenbedrijven oplegt, kent de wetgeving op dit moment, met uitzondering van de algemene richtlijn inzake productveiligheid, geen algemene juridische verplichting om slechts veilig, gezond voedsel dat voor menselijke consumptie geschikt is op de markt te brengen. In de afzonderlijke richtlijnen wordt het vraagstuk op verschillende manieren benaderd: een aantal verticale hygiënerichtlijnen vereist uitdrukkelijk dat bepaalde producten voor menselijke consumptie geschikt moeten zijn, terwijl dit in een aantal andere verticale richtlijnen als stilzwijgend vereiste geldt. De algemene richtlijn inzake levensmiddelenhygiëne bepaalt dat "bereiding, verwerking, vervaardiging, verpakking, opslag, vervoer, distributie, hantering en aanbieding ten verkoop of levering van levensmiddelen op hygiënische wijze moeten plaatsvinden".

Artikel 3, lid 1, van Richtlijn 92/59/EEG inzake algemene productveiligheid bepaalt dat producenten gehouden zijn uitsluitend veilige producten op de markt te brengen. Er zijn echter twijfels uitgesproken ten aanzien van de vraag of het in Richtlijn 92/59/EEG vervatte concept van productveiligheid niet nogal verschilt van het vereiste dat levensmiddelen veilig, gezond en voor menselijke consumptie geschikt moeten zijn. Zo kunnen levensmiddelen aangelengd zijn met stoffen die op zich geen risico voor de gezondheid opleveren en niet leiden tot de onveiligheid van de levensmiddelen in de zin van Richtlijn 92/59/EEG. Toch zouden dergelijke levensmiddelen normaal gesproken niet geschikt worden geacht voor menselijke consumptie.

De invoering van een algemene verplichting inzake de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen zou aldus dienen om het algehele niveau van consumentenbescherming binnen de Gemeenschap te versterken, door alle levensmiddelenbedrijven aan te moedigen eigen interne veiligheids- en controleprocedures in te voeren. Een dergelijke veiligheidsverplichting zou ook bijdragen tot vereenvoudiging van de communautaire levensmiddelenwetgeving in zijn totaliteit, aangezien dit meer specifieke bepalingen overbodig zou maken op gebieden waar de algemene bepalingen voldoende zijn om de productveiligheid te garanderen. Het zou echter ook noodzakelijk zijn waarborgen te treffen dat de invoering van een nieuw veiligheids- en gezondheidsvereiste niet tot belemmeringen voor de handel binnen de interne markt leidt. Alle

maatregelen zouden derhalve verenigbaar moeten zijn met de beginselen van de interne markt, in het bijzonder met de Verdragsbepalingen inzake het vrije verkeer van goederen.

7.2. Reikwijdte van de algemene verplichting ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen

Elke nieuwe algemene verplichting ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van levensmiddelen dient, teneinde effectief te zijn, in beginsel op de hele voedselketen van toepassing te zijn: van de primaire productie tot de uiteindelijke verkoop van het levensmiddel aan de consument. Bij een dergelijke verplichting dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat de interactie tussen producenten, fabrikanten en distributeurs steeds ingewikkelder wordt. Zo hebben de primaire producenten vaak contractuele verplichtingen jegens fabrikanten of distributeurs om aan kwaliteits- of veiligheidsspecificaties te voldoen. Distributeurs laten in toenemende mate producten onder hun eigen merknaam produceren en spelen een belangrijke rol bij het bedenken en ontwikkelen van producten.

De nieuwe situatie zou moeten resulteren in een grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid van de voedselketen in zijn totaliteit in plaats van aparte individuele verantwoordelijkheden. Elke schakel in de voedselketen dient de maatregelen te nemen die in de context van de eigen specifieke activiteiten nodig zijn om de veiligheid van het voedsel te waarborgen, met toepassing van principes van het HACCP-type en andere, soortgelijke methoden. Zodra wordt vastgesteld dat een product niet aan de norm voldoet, dient voor elke schakel in de keten te worden beoordeeld of de eigen specifieke verantwoordelijkheid al dan niet is nageleefd. Zo lijkt het in beginsel onjuist om een detailhandelaar van levensmiddelen verantwoordelijk te stellen voor de aanwezigheid van een buitensporig hoge hoeveelheid levensmiddelenadditieven in een product in blik, waarover de detailhandelaar geen controle heeft. Wanneer echter wordt geconstateerd dat gesneden, gekookt koud vlees op het punt van verkoop microbiologisch besmet is, is verder onderzoek nodig om vast te stellen of de besmetting het gevolg is van slechte hygiëne tijdens de fabricage, het niet in acht nemen van de koelketen tijdens de distributie of slechte hanterings- en opslagmethoden op de plaats van verkoop.

Dit brengt de vraag van het zogenaamde zorgvuldigheidsverweer ("due diligence") naar voren. Wanneer een levensmiddelenbedrijf een levensmiddel op de markt brengt, dat niet voldoet aan de krachtens het communautair of nationaal recht voorgeschreven veiligheidsvereisten, kunnen op grond van het recht van de betrokken lidstaat aan het bedrijf strafrechtelijke of administratieve sancties worden opgelegd. In een aantal lidstaten is het bedrijf echter niet aansprakelijk indien het kan aantonen dat het alle maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs van het bedrijf verwacht mochten worden om het levensmiddel aan de wettelijke vereisten te laten voldoen. Het betrachten van de vereiste zorgvuldigheid vormt derhalve een absoluut verweermiddel in een gerechtelijke of administratieve procedure. In andere lidstaten is een dergelijk bedrijf echter wel aansprakelijk, maar zal rekening gehouden worden met het feit dat de vereiste zorgvuldigheid is betracht door minder zware sancties op te leggen.

Tijdens het voorbereidend overleg heeft de Commissie een aantal verzoeken ontvangen om de invoering van een algemene verplichting ten aanzien van voedselveiligheid in de communautaire wetgeving vergezeld te doen gaan van de invoering van een zorgvuldigheidsverweer.

De Commissie is zich er van bewust dat het vaststellen van de feiten en omstandigheden waarbij aan een bedrijf een strafrechtelijke of administratieve sanctie kan worden opgelegd een ingewikkelde zaak is die in sterke mate afhankelijk is van de structuur van de verschillende nationale rechtssystemen.

De Commissie is echter ook van mening dat wanneer bij het sanctiesysteem rekening wordt gehouden met de verplichting om alle redelijke zorgvuldigheid te betrachten ter verzekering van de voedselveiligheid, dit een belangrijk middel vormt tot erkenning van de verantwoordelijkheid

van bedrijven om hun producten aan de voorschriften te laten voldoen. Wanneer de producten niet aan de voorschriften voldoen, zou de niet-nakoming van deze verplichting dan ook moeten resulteren in zwaardere sancties, terwijl de nakoming van de verplichting zou moeten resulteren in de toepassing van het zorgvuldigheidsverweer of tenminste in minder zware sancties.

Het vraagstuk van het zorgvuldigheidsverweer dient eveneens te worden gezien in verband met de mogelijke uitbreiding van de werkingssfeer van de veiligheidsverplichting tot de primaire productie.

De Commissie zou graag gedetailleerd commentaar op deze onderwerpen tegemoet zien.

8. Toepassing van het beginsel van productaansprakelijkheid in de sector levensmiddelen

In Richtlijn 85/374/EEG van de Raad inzake de aansprakelijkheid voor producten met gebreken is het beginsel neergelegd dat een producent aansprakelijk is voor de schade, veroorzaakt door een gebrek in zijn product. De richtlijn geldt zowel voor levensmiddelen als voor andere producten. De definitie van het begrip "product" in artikel 2 van de richtlijn sluit echter landbouwgrondstoffen en producten van de jacht uit. Voor de toepassing van de richtlijn worden onder landbouwgrondstoffen verstaan producten van de bodem, van de veefokkerij en van de visserij, met uitzondering van producten die een eerste be- of verwerking hebben ondergaan. In beginsel zijn onverwerkte of onbewerkte agrarische producten en producten van de jacht derhalve van de werkingssfeer van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid uitgesloten, hoewel de lidstaten desgewenst deze producten wel onder de definitie van het begrip product kunnen laten vallen. Tot dusverre hebben alleen Griekenland, Luxemburg, Finland en Zweden van deze optie gebruik gemaakt.

In de afgelopen jaren is vooral van consumentenorganisaties steeds vaker de roep gehoord om onverwerkte of onbewerkte landbouwgrondstoffen onder de werkingssfeer van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid te laten vallen. Deze roep is onlangs nog luider geworden als gevolg van de angst voor BSE.

In beginsel zou de uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid tot onverwerkte of onbewerkte landbouwgrondstoffen een belangrijke stap kunnen betekenen voor de consumentenbescherming op grond van de communautaire wetgeving. Niettemin moet niet worden gedacht dat een dergelijke uitbreiding een oplossing zou betekenen voor alle problemen die zich kunnen voordoen. Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat de gelaedeerde de schade, het gebrek en het oorzakelijk verband tussen het gebrek en de schade moet bewijzen. De praktijk heeft geleerd dat het bijzonder moeilijk is de bron van door voedsel overgedragen ziektes exact te traceren. Hoe meer tijd er verstrijkt tussen de blootstelling aan het besmette voedsel en het begin van de symptomen, hoe moeilijker dit wordt. Dit betekent met name in het geval van BSE dat zelfs als het verband met de nieuwe variant van de ziekte van *Creutzfeldt Jakob* wordt bewezen, het bewijs dat een bepaald product verantwoordelijk is voor de veroorzaakte schade waarschijnlijk niet te leveren is als gevolg van de zeer lange incubatietijd.

Een ander vraagstuk betreft de moeilijkheid om de herkomst van levensmiddelen vanaf de plaats van verkoop aan de consument te traceren tot aan de plaats van productie. De Gemeenschap heeft onlangs maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat rundvleesproducten tot aan het punt van productie kunnen worden getraceerd en er is voorgesteld om deze voorschriften uit te breiden tot andere producten van dierlijke oorsprong. Ook dient te worden overwogen of verdergaande traceerbaarheidsvoorschriften in juridisch bindende instrumenten dienen te worden opgenomen of beter door vrijwillige instrumenten kunnen worden bestreken. Het is bekend dat een aantal grote detailhandelaren en distributeurs van levensmiddelen systemen aan het ontwikkelen zijn om de traceerbaarheid van levensmiddelen te verbeteren. In dit verband dient te

worden opgemerkt dat in artikel 3, lid 3, van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid wordt bepaald: "Indien niet kan worden vastgesteld wie de producent van het product is, wordt elke leverancier als producent ervan beschouwd.....".

In deze omstandigheden lijkt de uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn inzake productaansprakelijkheid tot onverwerkte of onbewerkte landbouwgrondstoffen niet te moeten worden overwogen als alternatief voor de ontwikkeling van de geëigende voorschriften voor productveiligheid en efficiënte, officiële controlesystemen, maar als een op zichzelf staande aanvullende maatregel. De Commissie zou graag met betrekking tot dit vraagstuk reacties ontvangen.

9. Tegemoetkomen aan nieuwe wensen van de consument

Tot op heden is het communautair levensmiddelenrecht vooral gericht geweest op de waarborging van het vrije verkeer van levensmiddelen binnen de Gemeenschap, voornamelijk via de harmonisatie van de levensmiddelenwetgeving. Daarentegen is nog maar weinig aandacht besteed aan voedingskundige aspecten of aan manieren om aan de behoeften van de bevolking te voldoen. Dit groenboek komt op een moment met veel aandacht voor voeding en gezondheid en kan een discussie op gang brengen over nieuwe benaderingen van deze aspecten, zowel binnen het algemene levensmiddelenbeleid als bij specifieke wetgeving.

Het levensmiddelenrecht vormt een van de belangrijkste onderdelen van een beleid voor levensmiddelen en voeding. Het kan ertoe bijdragen dat de inwoners van de Gemeenschap zich meer bewust gaan worden van de levensmiddelen die ze kopen, hun voeding en de bereiding van maaltijden en daarbij zodanige keuzes maken dat de gezondheid verbetert en ziektes en voortijdige sterfte minder kans krijgen. Samenwerking tussen de gezondheidszorg, de consumenten, de regeringen, het bedrijfsleven en de Gemeenschap zelf zou daarbij voor alle partijen een goede zaak zijn.

De Commissie zou graag opmerkingen ontvangen over de op communautair niveau te volgen aanpak ten aanzien van voeding en gezondheid, de initiatieven die daarbij moeten worden genomen en de vraag op welke punten het communautair levensmiddelenrecht daarvoor moet worden aangepast.

Bovendien is de consument zich steeds meer gaan interesseren voor de productiemethoden van levensmiddelen. Een steeds groter aantal consumenten wil er zeker van zijn dat het voedsel dat hij eet op milieuvriendelijke wijze wordt geproduceerd, waarbij met het welzijn van de landbouwhuisdieren rekening wordt gehouden. Door recente gebeurtenissen, met name de vrees dat BSE op mensen kan worden overgedragen, is duidelijk de bezorgdheid naar voren gekomen over de gevolgen die bepaalde productiemethoden kunnen hebben voor de veiligheid van voedsel.

In andere gevallen draaide de discussie vooral om de ethische aspecten en milieueffecten van nieuwe wetenschappelijke ontwikkelingen, zoals het gebruik van GGO's in levensmiddelen en de toepassing van kloonstechnieken.

De communautaire wetgeving bevat reeds vele bepalingen die bedoeld zijn om deze bezorgdheid weg te nemen. Er gelden strenge voorschriften voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen in de levensmiddelenproductie teneinde te waarborgen dat dit gebruik beperkt blijft tot de minimale hoeveelheid die nog met goede agrarische of veterinaire praktijk verenigbaar is. Er worden maximale niveaus vastgesteld om te waarborgen dat residuen van bestrijdingsmiddelen en diergeneesmiddelen en contaminanten van agrarische oorsprong of afkomstig uit het milieu geen risico voor de gezondheid van de consument opleveren. De Gemeenschap heeft eveneens voorschriften vastgesteld voor het welzijn van landbouwhuisdieren. Hoewel de details van dergelijke voorschriften buiten het kader van dit

groenboek vallen, geven zij toch aanleiding tot de bespreking van twee belangrijke vraagstukken die rechtstreeks verband houden met het levensmiddelenrecht: het vraagstuk van de veiligheid en het vraagstuk van de consumentenvoorlichting.

Wat de veiligheid van levensmiddelen betreft is er geen ruimte voor compromissen. In de voorgaande hoofdstukken van dit deel is beschreven hoe de technieken voor risicobeoordeling en risicobeheer in het Gemeenschapsbeleid voor de sector levensmiddelen geïntegreerd zijn. Het handhaven van een hoog beschermingsniveau houdt echter in dat het niet juist zou zijn om onveilige levensmiddelen of productiemethoden voor levensmiddelen toe te staan, mits aan een etiketteringsvoorschrift wordt voldaan. Indien sprake is van onveiligheid, kunnen de levensmiddelen of productiemethoden niet worden toegestaan.

Wat de etikettering betreft vereist Richtlijn 79/112/EEG thans alleen dat informatie inzake processen of behandelingen op levensmiddelenetiketten wordt verstrekt indien het ontbreken van dergelijke informatie tot verwarring van de consument zou kunnen leiden, bijvoorbeeld in het geval van producten in poedervorm, gevriesdroogde producten, diepvriesproducten en geconcentreerde of gerookte producten. Daarnaast dienen doorstraalde producten altijd van een etikettering te zijn voorzien. De communautaire wetgeving verplicht echter niet tot de etikettering van productiemethoden of -processen die geen invloed hebben op de voedingskenmerken van het eindproduct. Tijdens de behandeling van het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten hebben onlangs uitgebreide besprekingen plaatsgevonden tussen het Parlement, de Raad en de Commissie over de mate waarin een systematisch etiketteringsvereiste zou moeten worden opgelegd voor levensmiddelen die met behulp van moderne biotechnologische methoden zijn geproduceerd.

In het algemeen leert de praktijk dat indien er van de zijde van de consument een reële vraag is om meer informatie over bepaalde aspecten van een levensmiddel, de producenten en distributeurs vaak vrijwillig aan deze vraag gehoor geven, bijvoorbeeld door etikettering, telefonische informatieverstrekking of informatie via Internet. Wellicht moet worden overwogen of nieuwe communautaire maatregelen voor de stimulering van dergelijke vrijwillige initiatieven nodig zijn. Bovendien kunnen in bepaalde gevallen daarnaast verplichte maatregelen nodig zijn, zoals onlangs bij de etiketteringsregeling voor rundvlees. De Commissie zou graag opmerkingen over dit vraagstuk ontvangen.

DEEL V: WAARBORGING VAN DE EFFECTIEVE TENUITVOERLEGGING VAN DE REGELS VOOR DE INTERNE MARKT

1. Algemene overwegingen

Nu de harmonisatie van de levensmiddelenwetgeving grotendeels voltooid is, dient ervoor te worden gezorgd dat de interne markt doelmatig functioneert, zodat de voor producenten en consumenten verwachte voordelen ook daadwerkelijk optreden.

De noodzaak van waarborgen voor een efficiënt beheer van de interne markt is reeds erkend in het in oktober 1992 uitgebrachte verslag van de werkgroep Sutherland over "De interne markt na 1992; het hoofd bieden aan de uitdaging" en door de Europese Raad. In een reeks mededelingen van de Commissie aan de Raad is eveneens de noodzaak van een efficiënte werking van de interne markt benadrukt:

- het beheer van de wederzijdse erkenning van nationale voorschriften na 1992 (COM(93)669 def. van 15 december 1993);
- de ontwikkeling van de administratieve samenwerking bij de tenuitvoerlegging en het toezicht op de naleving van de Gemeenschapswetgeving in de interne markt (COM(94)29 def. van 16 februari 1994);
- een optimale benutting van de door de interne markt geboden kansen (COM(93)632 def. van 22 december 1993);
- het actieprogramma voor de interne markt (COM(97)184).

Recentelijk heeft de Raad Interne Markt een reeks besluiten genomen die ten doel hebben ervoor te zorgen dat de voorschriften voor de werking van de interne markt zo eenvoudig en duidelijk mogelijk zijn. De mogelijkheden tot vereenvoudiging van het communautair levensmiddelenrecht zijn reeds in deel II uitvoerig aan de orde gekomen en zullen hier niet worden herhaald.

In dit deel van de mededeling zullen de huidige regelingen worden besproken die moeten waarborgen dat de communautaire wetgeving op doelmatige wijze binnen de interne markt ten uitvoer wordt gelegd. De Commissie zou graag suggesties ontvangen voor eventuele verbeteringen.

2. Omzetting en toepassing van het communautair recht

Teneinde een goede werking van de interne markt te waarborgen, is het onmiskenbaar nodig dat toezicht wordt gehouden op de omzetting van de communautaire richtlijnen door de lidstaten en dat wordt nagegaan of de communautaire voorschriften goed worden toegepast. De Commissie heeft een reeks specifieke studies naar de tenuitvoerlegging van de levensmiddelenrichtlijnen geïnitieerd en de resultaten van deze studies worden thans geanalyseerd. Gevallen waarin sprake is van onjuiste tenuitvoerlegging worden opgenomen met de betrokken lidstaten.

Naast nationale wetgeving waarin de communautaire wetgeving wordt omgezet, is het gebruikelijk dat de nationale autoriteiten uitvoeringsinstructies of handhavingsrichtsnoeren voor de nationale controle-instanties uitvaardigen, met name wanneer de wetgeving een vrij brede werkingssfeer heeft. Dergelijke richtsnoeren zijn bedoeld om te verzekeren dat de wetgeving in de gehele lidstaat op uniforme wijze wordt toegepast en om praktische problemen bij de uitvoering op te lossen.

Dergelijke richtsnoeren kunnen echter problemen veroorzaken voor het beheer van de interne markt, wanneer de lidstaten er verschillende interpretaties van de wetgeving op na houden als gevolg waarvan deze bepalingen niet op uniforme wijze binnen de interne markt worden toegepast. Het is derhalve van belang dat de transparantie op communautair niveau wordt bewaakt en dat de verschillen in geval van divergentie worden opgeheven.

De Commissie volgt reeds een aantal jaren een informele werkwijze waarbij vraagstukken inzake de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving aan de permanente comités worden voorgelegd. Een soortgelijke benadering is gevolgd bij onvoorziene problemen bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving. In een groot aantal gevallen werd als gevolg van deze gesprekken overeenstemming bereikt tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de Commissie over de wijze waarop de wetgeving diende te worden uitgelegd of toegepast. De Commissie is van mening dat dit een zinvolle procedure is die in stand moet worden gehouden, en dat de conclusies van het comité op grotere schaal beschikbaar moeten zijn voor belanghebbenden, met dien verstande dat dergelijke conclusies geen formele juridische status bezitten en dat bij geschillen de eindverantwoordelijkheid voor de uitleg van het communautair recht bij het Hof van Justitie berust.

Tenslotte dienen alle betrokken partijen ter wille van de transparantie te worden aangemoedigd om de uitvoering en toepassing van de communautaire wetgeving openlijk te bespreken op een plaats waar raadpleging van de lidstaten mogelijk is en de verschillende sociaal-economische partijen hun mening kunnen geven. Met het oog hierop zou de Commissie graag suggesties ontvangen over de wenselijkheid van het houden van periodieke bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de lidstaten, de producenten, de industrie, de handel en de consumenten ter bespreking van algemene, met de uitvoering van de communautaire wetgeving samenhangende vraagstukken. Kwesties die verband houden met nationale wetgeving die in strijd is met het communautair recht, zouden echter buiten het kader van dergelijke bijeenkomsten dienen te vallen en ook in de toekomst volgens de daarvoor door de Commissie vastgestelde procedures afgehandeld moeten worden.

3. Controle en handhaving

Op grond van het Verdrag berust de verantwoordelijkheid voor de controle en de handhaving van de communautaire regels primair bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. De communautaire wetgeving volgt de traditionele praktijk in de lidstaten waarbij voor de controle op levensmiddelen van dierlijke oorsprong specifieke voorschriften worden vastgesteld en voor de controle op andere levensmiddelen meer algemene beginselen.

Op het gebied van toezicht heeft de Gemeenschap niet als belangrijkste taak de activiteiten van de bevoegde instanties van de lidstaten op het gebied van controle en toezicht op de naleving over te nemen, maar moet zij in eerste instantie toezicht houden op de wijze waarop deze instanties de wetgeving dienaangaande in hun eigen land uitvoeren.

Teneinde de onafhankelijkheid en doelmatigheid van de controle-activiteiten op communautair niveau te waarborgen heeft de Commissie de organisatie van haar inspectie- en controlediensten geëvalueerd en een mededeling over haar toekomstige beleid op dit gebied ingediend bij het Europees Parlement en de Raad. Gelet op de belangrijke bijdrage die controle-activiteiten leveren tot een effectieve uitvoering van de communautaire wetgeving, waarvoor de Commissie en de nationale instanties gezamenlijk verantwoordelijk zijn, verzoekt de Commissie de betrokken partijen aan te geven welke opmerkingen zij over haar nieuwe beleid hebben.

3.1. Veterinaire controles

De wetgeving inzake de controles in de veterinaire sector op levensmiddelen van dierlijke oorsprong is volledig op communautair niveau geharmoniseerd door middel van verticale

richtlijnen die voorschriften bevatten per product of productgroep (vers vlees, gevogelte, vleesproducten, vis en visserijproducten, melk en melkproducten, enz.). Deze voorschriften worden thans herzien teneinde tot een gecodificeerde, vereenvoudigde versie te komen (zie deel II, hoofdstuk 8.1).

In de huidige controlehiërarchie is de producent in de eerste plaats verantwoordelijk voor het vervaardigen van voor de menselijke consumptie geschikt voedsel; de nationale controle-autoriteiten zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse handhaving van de communautaire regelgeving voor de specifieke producten in kwestie en de Commissie moet verifiëren of de nationale autoriteiten de communautaire wetgeving op efficiënte en uniforme wijze toepassen. Deze huidige taakverdeling bij de levensmiddelencontrole zal onder de loop moeten worden genomen. Dit is een aspect dat aan de orde moet komen bij de vereenvoudiging van de veterinaire wetgeving waar momenteel aan wordt gewerkt, en tevens bij de interne evaluatie van de inspectie- en controlediensten van de Commissie.

De Commissie verstrekt financiële steun ten behoeve van geregelde opleidingscursussen waaraan door veterinaire inspecteurs uit verschillende lidstaten wordt deelgenomen teneinde hun benadering van de toepassing van de communautaire wetgeving op elkaar af te stemmen.

Het EG-Bureau voor veterinaire en fytosanitaire inspecties en controles van de Commissie was verantwoordelijk voor de uitvoering van controles ter plaatse in de lidstaten en derde landen die dieren of dierlijke producten naar de Gemeenschap uitvoeren. Het bureau valt sinds kort onder Directoraat-generaal XXIV ("Consumentenbeleid en bescherming van de gezondheid") en heeft vanwege zijn nieuwe functies de naam "Bureau voor productkwaliteitscontrole en -audit" gekregen. Het bureau moet toezicht houden op de manier waarop de nationale controle-instanties de uitvoering van de relevante communautaire wetgeving controleren en is niet bedoeld als vervanging van deze instanties. Het bureau kan op dit moment slechts een gedeelte van zijn in de communautaire wetgeving gespecificeerde taken uitvoeren.

De Commissie heeft de rol, de taken en de werkwijze van dit bureau geëvalueerd en een mededeling daarover bij de Raad en het Europees Parlement ingediend.

3.2. Andere officiële controles op levensmiddelen

In de communautaire wetgeving zijn algemene beginselen voor de uitoefening van de officiële controle op levensmiddelen neergelegd. De controle bestaat uit inspectie, monsterneming en analyse, controle op de hygiëne van het personeel, onderzoek van de papieren en documenten en onderzoek van de eventueel door het bedrijf toegepaste verificatiesystemen. De controle strekt zich uit tot alle stadia van de productie, fabricage, invoer in de Gemeenschap, behandeling, opslag, vervoer, distributie en handel. De voor verzending naar een andere lidstaat van de EG bestemde producten dienen met dezelfde zorg te worden gecontroleerd als die welke voor afzet op de eigen markt van de lidstaat bestemd zijn en een product mag niet van controle worden uitgesloten vanwege het feit dat het voor uitvoer buiten de Gemeenschap bestemd is.

Daarnaast zijn er procedures ontwikkeld voor de administratieve samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de controle en handhaving teneinde te waarborgen dat de vereiste controles in de gehele Gemeenschap effectief en op gelijkwaardige wijze worden uitgevoerd. Zo stelt de Commissie jaarlijks een gecoördineerd programma voor de levensmiddelencontrole vast. De lidstaten wisselen cijfermatige gegevens uit over de werking van hun controlesystemen, het aantal verrichte controles en de aard van de geconstateerde inbreuken. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zijn verplicht elkaar administratieve bijstand te verlenen bij alle procedures van toezichthoudende aard die betrekking hebben op de voor levensmiddelen geldende wettelijke voorschriften en kwaliteitsnormen, alsmede bij alle procedures in geval van inbreuken op de wettelijke voorschriften inzake levensmiddelen. In het kader van het Karolus-programma vindt een uitwisseling plaats van nationale levensmiddeleninspecteurs. Daarnaast is een kleine,

gecentraliseerde communautaire eenheid voor de levensmiddelencontrole ingesteld om de gelijkwaardigheid en doelmatigheid van de nationale controlesystemen te verifiëren. Deze inspecteurs zijn thans bezig hun eerst reeks bezoeken aan elk van de lidstaten te voltooien.

Deze activiteiten hebben ten doel de werking van de interne markt te vergemakkelijken door wederzijds vertrouwen tussen de nationale inspecteurs te kweken, zodat een herhaling van de controle van in andere lidstaten vervaardigde producten achterwege kan blijven.

Niettemin dient benadrukt te worden dat de officiële inspectiediensten van de lidstaten slechts over beperkte middelen beschikken en dat het op een markt waar de consumptie van levensmiddelen wordt geschat op circa 500.000 miljoen ecu, niet mogelijk is om elke zending producten te controleren.

Bovendien zouden systematische officiële controles niet gepast zijn, gezien de recentelijk door de industrie ontwikkelde procedures voor kwaliteits- en veiligheidscontrole.

Om deze reden concentreren de officiële controles in alle geïndustrialiseerde landen zich in toenemende mate op de geschiktheid en betrouwbaarheid van de eigen, interne controleprocedures van de bedrijven ter verwezenlijking van de doelstellingen van de productconformiteit. Dit betekent dat de publieke middelen op een efficiëntere wijze kunnen worden aangewend, aangezien de controle-instanties hun werkzaamheden kunnen concentreren op die ondernemingen wier activiteiten aanleiding geven tot bezorgdheid, terwijl de frequentie van officiële controles van bedrijven die betrouwbare, geschikte controlesystemen hebben ingevoerd, kan worden verlaagd.

Om die reden lijkt het juist, indien aan levensmiddelenbedrijven een veiligheidsverplichting zou worden opgelegd, om in de communautaire voorschriften een algemene verplichting op te nemen dat de officiële inspectiediensten de intensiteit en frequentie van de controles niet slechts bepalen op basis van de omvang van de risico's die de betrokken levensmiddelen en activiteiten met zich meebrengen, maar mede op basis van de geschiktheid en betrouwbaarheid van de interne procedures die de bedrijven hebben ingevoerd om ervoor te zorgen en te verifiëren dat levensmiddelen aan de vereiste normen voldoen. Door toepassing van dit beginsel zouden de algemene bepalingen inzake de levensmiddelencontrole op één lijn worden gebracht met artikel 8 van de algemene richtlijn inzake de levensmiddelenhygiëne, dat bepaalt dat alle levensmiddelenbedrijven dienen te worden geïnspecteerd met een frequentie, waarin rekening wordt gehouden met de aan het bedrijf verbonden risico's. Daarnaast dient bij controlesystemen rekening te worden gehouden met nieuwe methodes die door het bedrijfsleven worden ontwikkeld, zoals versheidsindicatoren die kunnen worden gebruikt om aan te geven of de "koelketen" tijdens de distributie van het product onderbroken is geweest.

Tenslotte is bezorgdheid geuit over het gebrek aan doorzichtigheid van bepaalde aspecten van de inspectie- en controlesystemen voor levensmiddelen en het gebrek aan toegankelijkheid van de inspectie-activiteiten voor de consument. Deze onderwerpen komen aan de orde in de Mededeling van de Commissie over de gezondheid van de consument en de veiligheid van levensmiddelen.

4. Sancties

In haar mededeling betreffende de rol van sancties voor de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving op het gebied van de interne markt (COM(95)162 def.) heeft de Commissie geconcludeerd dat de door de lidstaten vastgestelde sancties voor inbreuken op de wetgeving voor de interne markt gelijkwaardig dienen te zijn aan de sancties die in de corresponderende nationale wetgeving zijn vastgelegd en dat deze doelmatig, proportioneel en ontmoedigend dienen te zijn. De Raad Interne Markt heeft deze algemene beginselen in zijn resolutie van 6 juni 1996 onderschreven. Deze beginselen lijken derhalve in de communautaire

levensmiddelenwetgeving te moeten worden opgenomen. De Commissie zou over deze kwestie graag commentaar ontvangen.

5. Beheer van de interne markt op niet-geharmoniseerde gebieden

Voor sectoren die niet op communautair niveau geharmoniseerd zijn, vormt de jurisprudentie van het Hof van Justitie de basis voor het waarborgen van het vrije verkeer van levensmiddelen. Het primaire instrument voor het beheer van de interne markt blijft de toepassing van het wederzijdse erkenningsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie na zijn arrest in de zaak "Cassis de Dijon".

In haar interpretatieve mededelingen heeft de Commissie uiteengezet hoe zij de op het vrije verkeer van levensmiddelen van toepassing zijnde beginselen in het licht van de jurisprudentie van het Hof uitlegt. Zo heeft de Commissie in haar mededeling betreffende het vrije verkeer van levensmiddelen binnen de Gemeenschap in 1989 een uitleg gegeven van de van toepassing zijnde regels bij het ontbreken van communautaire voorschriften. De lidstaten moeten op hun grondgebied de levensmiddelen toelaten die in een andere lidstaat op rechtmatige wijze zijn voortgebracht en in de handel zijn gebracht. De invoer en het in de handel brengen van dergelijke levensmiddelen mogen bij afwezigheid van op communautair niveau geharmoniseerde voorschriften slechts worden belemmerd wanneer de maatregel:

- kan worden gerechtvaardigd omdat hij nodig is om te voldoen aan een dwingende eis (bescherming van de volksgezondheid, bescherming van de consument, eerlijkheid van de handelstransacties, milieubescherming),
- in verhouding staat tot het nagestreefde doel en
- het minst belemmerende middel is om dat doel te bereiken.

In deze mededelingen heeft de Commissie eveneens uiteengezet wat de belangrijkste bijzondere problemen zijn die zich op het vlak van het vrije verkeer van levensmiddelen voordoen, te weten:

- de verkoopbenaming (d.w.z. de naam waaronder ingevoerde levensmiddelen kunnen worden verkocht);
- de aanwezigheid van additieven in levensmiddelen.

Verder lijken de belangrijkste problemen die in de mededelingen omschreven staan, grotendeels te zijn opgelost, hetzij als gevolg van de harmonisatie van wetgeving, hetzij door ontwikkelingen in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Er zijn echter andere probleemgebieden naar voren gekomen, zoals die welke in deel II, hoofdstuk 8 zijn genoemd.

Tot dusverre had de Commissie de beschikking over twee belangrijke methoden voor het beheer van de interne markt op niet-geharmoniseerde gebieden:

- het onderzoek van ontwerpen van technische voorschriften die op grond van Richtlijn 83/189/EEG (besproken in deel II, hoofdstuk 7) aan de Commissie zijn medegedeeld;
- het onderzoek van klachten dat een lidstaat de in de artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag neergelegde voorschriften voor het vrije verkeer van goederen overtreedt. Ondanks een zekere terughoudendheid van de zijde van het bedrijfsleven om formele klachten aan de Commissie voor te leggen, heeft het grootste deel van de klachten die de Commissie op grond van de artikelen 30 tot en met 36 van het Verdrag ontvangt, nog steeds betrekking op de sector levensmiddelen. De Commissie heeft een aantal

initiatieven ontwikkeld om de klachtenprocedure te rationaliseren en te versnellen. Daarnaast vormt de mogelijkheid om een klacht bij de nationale rechter aanhangig te maken en, indien nodig, in overeenstemming met artikel 177 een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie te verkrijgen, een alternatieve aanpak.

Sinds 1 januari 1997 heeft de Commissie een belangrijk nieuw instrument voor het beheer van de interne markt tot haar beschikking. Op grond van de bepalingen van de Beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een procedure voor de onderlinge uitwisseling van informatie over nationale maatregelen waarmee wordt afgeweken van het beginsel van het vrije verkeer van goederen binnen de Gemeenschap, zijn de lidstaten verplicht de Commissie mededeling te doen van maatregelen die een belemmering vormen voor het vrije verkeer van een producttype of productmodel, dat op rechtmatige wijze in een andere lidstaat geproduceerd of in de handel gebracht is, met inachtneming van de in die beschikking vervatte voorwaarden. Met de geleidelijke invoering van deze nieuwe procedure krijgt de Commissie een veel nauwkeuriger overzicht van de daadwerkelijke situatie binnen de interne markt, zodat zij waar nodig de gepaste corrigerende maatregelen kan nemen.

De Commissie zou graag commentaar ontvangen met betrekking tot het vrije verkeer van levensmiddelen op niet-geharmoniseerde gebieden, in het bijzonder met betrekking tot de vraag of de hierboven genoemde beginselen op nationaal niveau volledig zijn uitgevoerd en nog steeds van toepassing zijn.

1. Algemene overwegingen

De gevolgen van de communautaire levensmiddelenwetgeving beperken zich niet tot de Gemeenschap. Op grond van de EER-overeenkomst wordt de communautaire levensmiddelenwetgeving eveneens toegepast in Noorwegen en IJsland en binnenkort ook in Liechtenstein. De kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa en Cyprus zijn bezig hun wetgeving aan te passen aan de communautaire voorschriften bij wijze van voorbereiding op hun toetreding tot de Gemeenschap. Het tussen de Gemeenschap en Turkije gesloten douane-unieverdrag voorziet in de harmonisatie van wetgeving, terwijl ook de aanpassing van de wetgeving in Zwitserland en de onderhandelingen met dat land in een vergevorderd stadium zijn. Daarnaast wordt de communautaire wetgeving, die vaak een getrouwe afspiegeling vormt van de relevante, door de Codex Alimentarius vastgestelde internationale normen, door een aantal derde landen als model voor de eigen wetgeving gebruikt.

De beginselen van de interne markt gelden ook voor levensmiddelen uit derde landen die in het vrije verkeer zijn gebracht. Dergelijke producten dienen aan alle in de communautaire wetgeving neergelegde voorschriften voor binnen de Gemeenschap vervaardigde producten te voldoen. Voor levensmiddelen van dierlijke of plantaardige oorsprong gelden specifieke veterinaire en fytosanitaire inspectie- en certificeringsprocedures die op de plaats van binnenkomst in de Gemeenschap worden uitgevoerd, alsmede specifieke controles die betrekking hebben op de kwaliteitsnormen voor onbehandeld fruit en onbehandelde groenten voor de in- en uitvoer. De Gemeenschap verricht ook inspecties in landen die geen deel uitmaken van de Gemeenschap.

In andere gevallen gelden geen bijzondere procedures voor de inspectie of certificering van in- of uitgevoerde producten. De productcontroles worden steekproefsgewijs uitgevoerd op de plaats van binnenkomst of de plaats van bestemming, terwijl ook de activiteiten van de importeurs aan controle onderhevig kunnen zijn. Er dient wellicht te worden overwogen of de controle op de invoer beter moet worden gecoördineerd. Er dient eveneens aan te worden herinnerd dat levensmiddelen voorkomen op de lijst van producten die meer in het bijzonder bestreken worden door de controles die moeten worden verricht op grond van Verordening (EEG) nr. 339/93 van de Raad betreffende controles op de overeenstemming van uit derde landen ingevoerde producten met de op het gebied van de productveiligheid toepasselijke voorschriften.

De Gemeenschap is behalve een belangrijke importeur van levensmiddelen ook een belangrijke exporteur van levensmiddelen. Naar schatting zal het overschot op de handelsbalans van de gemeenschap in 1996 meer dan 10.000 miljoen ecu bedragen voorzover het levensmiddelen betreft. In deze omstandigheden is het van belang ervoor te zorgen dat de eigen, interne wetgeving van de Gemeenschap onze belangrijkste handelspartners adequate garanties biedt en dat onze uitvoer geen ongerechtvaardigde beperkingen ondervindt bij het verkrijgen van toegang tot markten buiten de Gemeenschap.

Recentelijk hebben er belangrijke wijzigingen plaatsgevonden in de multilaterale handelsregeling voor levensmiddelen alsmede in de bilaterale relaties tussen de Gemeenschap en haar belangrijkste handelspartners.

2. Multilaterale aspecten

Zowel de onlangs doorgevoerde wijzigingen in de WTO-overeenkomsten als de aanpassingen in het kader van de Codex Alimentarius hebben hun weerslag op het levensmiddelenrecht gehad.

2.1. De WTO-overeenkomsten

Een aantal van de overeenkomsten die aan het eind van de Uruguay-ronde werden gesloten, heeft belangrijke gevolgen gehad voor de sector levensmiddelen. Zo heeft de Landbouwovereenkomst belangrijke gevolgen voor de voorwaarden voor de internationale handel in levensmiddelen. De tenuitvoerlegging van de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van intellectuele eigendom zal zorgen voor een vereenvoudiging van de internationale erkenning van oorsprongs aanduidingen en specificiteitscertificaten die in overeenstemming met de relevante communautaire wetgeving zijn toegekend. Maar de belangrijkste gevolgen voor de communautaire levensmiddelenwetgeving zullen uitgaan van de wijziging van de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen en de nieuwe Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen.

Deze twee overeenkomsten beogen te voorkomen dat technische wetgeving die strekt tot bescherming van de gezondheid of de veiligheid van de mens, de bescherming van het leven of de gezondheid van dieren of planten, de bescherming van de consument tegen misleidende praktijken of de bescherming van het milieu, wordt gebruikt om ongerechtvaardigde belemmeringen voor de internationale handel te creëren of tot het ontstaan van dergelijke belemmeringen leidt. Aangezien de Gemeenschap bij beide overeenkomsten volwaardig partij is, zijn deze zowel op de Gemeenschapswetgeving als op de door de lidstaten aangenomen wetgeving van toepassing.

De overeenkomsten moedigen de leden van de WTO aan volledig deel te nemen aan de opstelling van geharmoniseerde internationale normen met het oog op het wegnemen van de uit onderling strijdige nationale voorschriften voortvloeiende handelsbelemmeringen. Indien een lid een maatregel opstelt die in overeenstemming is met de door de relevante internationale organisaties vastgestelde normen, richtsnoeren en aanbevelingen, wordt deze maatregel geacht met de bepalingen van de overeenkomsten in overeenstemming te zijn. Beide overeenkomsten erkennen echter het recht van de leden als soevereine entiteiten om maatregelen te treffen die een hoger beschermingsniveau bieden dan het niveau dat door de relevante internationale normen wordt voorzien, mits deze maatregelen niet tot ongerechtvaardigde belemmeringen voor het internationale handelsverkeer leiden.

Teneinde de doorzichtigheid te bevorderen wordt in beide overeenkomsten bepaald dat ontwerpen van maatregelen die gevolgen kunnen hebben voor het internationale handelsverkeer, vooraf moeten worden medegedeeld om de andere WTO-leden de gelegenheid te geven hierop commentaar te leveren.

De Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen geldt voor alle producten, met inbegrip van landbouwproducten, en strekt zich uit tot alle maatregelen die consequenties kunnen hebben voor het internationale handelsverkeer. De overeenkomst is echter niet van toepassing op sanitaire en fytosanitaire maatregelen in de zin van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen.

Ter verwezenlijking van de doelstellingen van de overeenkomst, is daarin een aantal beginselen vastgelegd: de maatregelen van de verdragsluitende staten dienen een legitieme doelstelling te hebben, de aangenomen maatregelen dienen gepast te zijn voor of in verhouding te staan tot deze doelstellingen, er mogen geen alternatieven voorhanden zijn die het internationale handelsverkeer minder sterk belemmeren en discriminatie is verboden.

Tot de doelstellingen die op grond van deze overeenkomst voor de verdragsluitende staten een rechtvaardiging kunnen vormen om in de sector levensmiddelen maatregelen aan te nemen waarmee van de relevante internationale normen wordt afgeweken, behoren de volgende: voorkoming van misleidende praktijken (misleidende informatie), bescherming van de

gezondheid of veiligheid van de mens, bescherming van het leven of de gezondheid van dieren en bescherming van het milieu.

De rechtvaardiging van maatregelen die ter verwezenlijking van deze legitieme doelstellingen worden getroffen, kan bestaan uit wetenschappelijke en technische informatie, verwante verwerkingstechnieken of het eindgebruik van producten.

De Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen geldt voor maatregelen die zijn bedoeld:

- om het leven of de gezondheid van dieren of planten te beschermen tegen de risico's als gevolg van het binnenbrengen, gevestigd raken of de verspreiding van plagen, ziekten, vectororganismen of pathogene organismen;
- om het leven of de gezondheid van mens of dier te beschermen tegen de risico's als gevolg van additieven, contaminanten, toxines of pathogene organismen in levensmiddelen;
- om het leven of de gezondheid van de mens te beschermen tegen de risico's als gevolg van ziekten met als vector dieren, planten of producten daarvan, of als gevolg van het binnenbrengen, gevestigd raken of de verspreiding van plagen;
- om andere schade als gevolg van het binnenbrengen, gevestigd raken of de verspreiding van plagen te voorkomen of te beperken.

De fundamentele doelstelling van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen is dat elke staat zijn soevereine recht behoudt om die mate van bescherming van de gezondheid te bieden die nodig wordt geacht, maar dat voorkomen wordt dat deze soevereine rechten voor protectionistische doeleinden worden misbruikt en onnodige belemmeringen voor de internationale handel veroorzaken.

De door de leden getroffen maatregelen om het gekozen niveau van bescherming te bieden, dienen gebaseerd zijn op een evaluatie van de risico's voor de gezondheid, rekening houdend met wetenschappelijk bewijsmateriaal, productieprocessen en productiemethoden en inspectie-, bemonsterings- en beproevingsmethoden en in het geval van de bescherming van het leven of de gezondheid van dier en plant de relevante economische factoren.

De maatregelen mogen niet leiden tot een willekeurig of ongerechtvaardigd onderscheid tussen de leden in wier landen de omstandigheden gelijk of gelijkaardig zijn. Zij mogen de handel niet meer beperken dan met het oog op het vereiste beschermingsniveau noodzakelijk is, rekening houdend met de technische en economische uitvoerbaarheid. De leden mogen maatregelen invoeren of toepassen die resulteren in een hoger beschermingsniveau dan zou worden bereikt met maatregelen die gebaseerd zijn op de relevante internationale normen, richtsnoeren of aanbevelingen, als dat wetenschappelijk gerechtvaardigd is of als dat samenhangt met het niveau van bescherming dat het lid adequaat acht.

In tegenstelling tot de Overeenkomst inzake de technische handelsbelemmeringen verwijst de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen uitdrukkelijk naar een aantal internationale organisaties wier normen, richtsnoeren en aanbevelingen door de overeenkomst relevant worden geacht. Dit zijn bijvoorbeeld voor de veiligheid van levensmiddelen de Commissie van de Codex Alimentarius, voor de gezondheid van dieren en zoönoses het Internationaal bureau voor besmettelijke veeziekten en voor de gezondheid van planten het Internationaal verdrag voor de bescherming van planten.

De WTO-leden die niet aan de relevante internationale normen voldoen, kunnen op verschillende manieren worden aangesproken:

- WTO-leden die van mening zijn dat de nationale maatregelen die hen op grond van de kennisgevingsprocedures zijn medegedeeld, in strijd zijn met de Overeenkomst inzake de sanitaire en fytosanitaire maatregelen en de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen, kunnen vragen om een uitleg over de redenen voor de maatregel;
- de nationale maatregelen kunnen aan de voor de tenuitvoerlegging van de Overeenkomsten verantwoordelijke commissies worden voorgelegd; zo bepaalt de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen dat bij wetgeving die belangrijke consequenties voor de internationale handel heeft - waarvan door de commissie die voor het beheer van de overeenkomst verantwoordelijk is een lijst moet worden opgesteld - een lid dat toepassing van een internationale norm achterwege laat, zijn beweegredenen hiervoor aan de commissie moet opgeven;
- geschillen kunnen door speciale in het kader van de WTO ingestelde panels worden beslecht.

2.2. Ontwikkelingen binnen de Codex Alimentarius

In 1962 werd door de FAO en de WHO een gezamenlijk FAO/WHO-comité voor de Codex Alimentarius ingesteld om normen, aanbevelingen en richtsnoeren vast te stellen om de gezondheid van de consument te beschermen, eerlijke handelspraktijken te waarborgen en de internationale handel te vergemakkelijken. In 1994 telde de Codex 146 lidstaten en had deze 237 normen voor basislevensmiddelen en 41 gedragscodes op het gebied van de hygiëne en levensmiddelentechnologie vastgesteld. Er waren 185 bestrijdingsmiddelen geëvalueerd, hetgeen leidde tot de vaststelling van 3.274 maximaal toelaatbare niveaus voor residuen van bestrijdingsmiddelen. Daarnaast waren er 760 levensmiddelenadditieven, 25 contaminanten en 54 diergeneesmiddelen beoordeeld.

In maart 1991, tijdens een conferentie over levensmiddelennormen, chemicaliën in levensmiddelen en de internationale handel, georganiseerd door de FAO en de WHO in samenwerking met de GATT, beraadden de deelnemers zich, voortbordurend op de in het kader van de GATT opgedane ervaring, op de toekomstige ontwikkeling van de Codex Alimentarius en een nieuwe Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen.

De Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen kent aan de door de Codex vastgestelde normen, aanbevelingen, richtsnoeren en gedragscodes voor hygiëne internationale referentiestatus toe.

De Codex is begonnen met een radicale herziening van de benaderingen en procedures om de rol die haar op grond van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen wordt toegekend, te kunnen vervullen. Dit heeft geleid tot een aantal hervormingen om de doelmatigheid van de procedures voor de opstelling en vaststelling van normen te verbeteren. Daarnaast wordt de inhoud van een groot aantal Codex-normen herzien om met de nieuwe WTO-overeenkomsten rekening te houden. Het verband tussen de Codex en de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen dient echter nog nader te worden verduidelijkt en verfijnd.

De Gemeenschap heeft zich voorgenomen een constructieve rol te spelen bij de ontwikkeling en invoering van deze nieuwe benaderingen en daarbij te streven naar bescherming van de

gezondheid en de consument op een hoog niveau; zij dient er zeker van te zijn dat zij hiertoe over de benodigde middelen beschikt.

2.3. De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de Gemeenschap

Deze ontwikkelingen hebben voor de activiteiten van de Gemeenschap in de sector levensmiddelen verschillende gevolgen:

1. De Gemeenschap zal op internationaal niveau in toenemende mate een wetenschappelijke rechtvaardiging moeten geven voor haar maatregelen. De hierboven gegeven suggesties voor het vooraf raadplegen van wetenschappelijke comités dienen mede te worden gezien als voorstellen in samenhang met de wijzigingen die op internationaal niveau van de Gemeenschap worden verlangd.
2. Aangezien de Gemeenschap een rechtvaardiging moet kunnen geven voor maatregelen waarmee van de relevante internationale normen wordt afgeweken, is het belangrijk om bij de wetenschappelijke beoordelingsactiviteiten van de Gemeenschap met de internationale aspecten rekening te houden. De leden van de wetenschappelijke comités van de Gemeenschap moeten met hun andere collega's kunnen samenwerken, met name in de context van internationale comités van wetenschappers, zoals het Gezamenlijk comité van deskundigen inzake levensmiddelenadditieven (JECFA) en de Gezamenlijke vergadering inzake residuen van bestrijdingsmiddelen (JMPR), die verantwoordelijk zijn voor de wetenschappelijke evaluatie van risico's die de wetenschappelijke basis vormt voor de opstelling van de Codex-normen. Met eventueel bestaande internationale evaluaties van specifieke risico's dient zo veel mogelijk rekening te worden gehouden, zonder daarbij echter afbreuk te doen aan het beschermingsniveau in de Gemeenschap.
3. De nieuwe situatie vormt voor de Gemeenschap niet alleen een uitdaging, maar biedt eveneens de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat nieuwe maatregelen die onze belangrijkste handelspartners nemen ook in overeenstemming met de voor hen geldende internationale verplichtingen zijn. Om deze mogelijkheid optimaal te benutten, dient de Gemeenschap bereid te zijn tot inzet van de middelen die voor een nauwgezet onderzoek van de maatregelen van onze handelspartners nodig zijn. Dit is slechts mogelijk wanneer nauw samengewerkt wordt tussen de Commissie, de lidstaten en degenen wier belangen rechtstreeks op het spel staan, in het bijzonder de producenten en industrie in de Gemeenschap.
4. De Gemeenschap moet eveneens een volwaardige rol kunnen spelen tijdens de onderhandelingen in de Codex Alimentarius en andere fora die leiden tot de aanneming en aanvaarding van internationale normen. De volwaardige deelname van de Gemeenschap is essentieel om te waarborgen dat bij de opstelling van internationale normen, die als maatstaf voor de beoordeling van de legitimiteit van de eigen wetgeving van de Gemeenschap worden gebruikt, met de communautaire belangen rekening wordt gehouden. De huidige situatie waarbij de Gemeenschap volwaardig partij is bij de WTO-overeenkomsten, maar slechts de status van waarnemer heeft tijdens de uitwerking van internationale normen door de Codex, vormt een onaanvaardbare anomalie, waaraan zo snel mogelijk een einde dient te komen door toetreding van de Gemeenschap als volwaardig lid van de Codex Alimentarius. Een voorstel hiertoe is ingediend bij de Raad. Deze heeft de Commissie een mandaat gegeven en de onderhandelingen met het secretariaat van de Codex zijn inmiddels begonnen.

Daarnaast is de Gemeenschap, gezien haar bevoegdheden op het gebied van de bescherming van planten en rekening houdend met de doelstellingen van het

Internationale verdrag voor de bescherming van planten, betrokken bij de herziening van dit verdrag en wil zij vervolgens tot het verdrag toetreden.

Als uitvloeisel hiervan dient de deelname door de Gemeenschap aan internationale wetenschappelijke activiteiten waarbij bestaande risico's worden geëvalueerd, te worden uitgebreid. Richtlijn 93/5/EEG inzake de wetenschappelijke samenwerking vormt reeds de basis voor deelname door de Gemeenschapsorganen aan internationale wetenschappelijke samenwerking. Ook in het voorstel voor een vijfde kaderprogramma is een dergelijke intensievere deelname opgenomen.

3. Bilaterale aspecten

De wereldwijde ontwikkelingen vormen eveneens een algemeen kader waarbinnen individuele landen hun eigen bilaterale gelijkwaardigheidsovereenkomsten kunnen sluiten. Artikel 4 van de Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen stimuleert het sluiten van bilaterale overeenkomsten over de erkenning van gelijkwaardigheid, terwijl ook het comité van de Codex Alimentarius voor de certificerings- en inspectiesystemen voor de invoer en uitvoer van levensmiddelen bezig is richtsnoeren te formuleren om het sluiten van bilaterale overeenkomsten te stimuleren. Op grond van dergelijke overeenkomsten kan in de praktijk worden beoordeeld in welke sectoren de door de officiële inspectie- en certificeringsregelingen geboden regels en garanties als gelijkwaardig kunnen worden aangemerkt, d.w.z. ondanks hun verschillen geacht kunnen worden hetzelfde beschermingsniveau te bieden. De erkenning van gelijkwaardigheid vergemakkelijkt de handel, aangezien de handelsvoorwaarden tussen de verdragslanden worden vereenvoudigd.

Dergelijke overeenkomsten zijn met name noodzakelijk wanneer het wetgevingssysteem gebaseerd is op het treffen van beschermingsmaatregelen tijdens de productie of be- of verwerking, bijvoorbeeld op basis van de HACCP-beginselen. Het bewijs dat het systeem wordt toegepast kan slechts worden geleverd door in de bedrijven zelf inspecties uit te voeren en niet door uitsluitend het eindproduct te controleren.

Bovendien kunnen dankzij dergelijke overeenkomsten de middelen voor officiële overheidsinspectie op efficiëntere wijze benut worden zonder het beschermingsniveau voor de consument te verlagen, doordat een onnodige herhaling van goed in het exporterende land uitgevoerde inspecties wordt voorkomen. Daarnaast kunnen deze overeenkomsten de technische samenwerking tussen de verschillende landen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek alsmede de vaststelling van regelgeving en de controle en certificering vergemakkelijken.

In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Raad op 21 september 1992 een besluit nam waarbij de Commissie werd gemachtigd om onderhandelingen te voeren tussen de Gemeenschap en bepaalde derde landen over wederzijdse erkenningsovereenkomsten met het oog op de conformiteitsbeoordeling. Daarnaast heeft de Commissie op basis van andere mandaten van de Raad onderhandelingen aangeknoopt over de totstandkoming van bilaterale veterinaire en fytosanitaire overeenkomsten inzake gelijkwaardigheid. Een overeenkomst met Nieuw-Zeeland is door de Raad goedgekeurd en getekend. Een voorstel voor een overeenkomst met de Tsjechische Republiek is bij de Raad ingediend. De onderhandelingen met andere handelspartners, zoals Australië, Canada, de Verenigde Staten, Zuid-Amerikaanse landen als met name Argentinië, Chili en Uruguay en de geassocieerde landen van Midden- en Oost-Europa, worden voortgezet.

Teneinde de ontwikkeling van gelijkwaardigheidsovereenkomsten buiten de veterinaire en fytosanitaire sector te vergemakkelijken, dient te worden overwogen de bestaande officiële controlevoorschriften uit te breiden met maatregelen die bedoeld zijn:

- om ervoor te zorgen dat inspecties van in- en uitgevoerde producten aan de internationale voorschriften voldoen, in het bijzonder door rekening te houden met de evenredigheid in verhouding tot de risico's, zoals hierboven omschreven, en door mogelijk te maken dat rekening wordt gehouden met overeenkomsten waarbij de gelijkwaardigheid wordt erkend;
- om mogelijk te maken dat het specifieke team van communautaire functionarissen, dat verantwoordelijk is voor de evaluatie en controle van de gelijkwaardigheid en doelmatigheid van de systemen voor officiële levensmiddelencontrole in de lidstaten, zoals bedoeld in Richtlijn 93/99/EEG, ook met de lidstaten samenwerkt bij het beoordelen en inspecteren van de officiële controlesystemen van derde landen in het kader van de onderhandelingen over en het beheer van overeenkomsten tot erkenning van gelijkwaardigheid.

Daarnaast onderhoudt de Gemeenschap een groot aantal bilaterale contacten met haar belangrijkste handelspartners over aspecten van de regelgeving in de levensmiddelensector, zoals de transatlantische dialoog, en samenwerking bij regelgeving.

ISSN 0254-1513

COM(97) 176 def.

DOCUMENTEN

NL

03 06 01 10

Catalogusnummer : CB-CO-97-196-NL-C

ISBN 92-78-19512-X

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg