

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2006
COM(2006) 839 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET
EUROPEES PARLEMENT**

**over de uitvoering van de maatregelen die zijn ingesteld bij Richtlijn 2002/2/EG tot
wijziging van Richtlijn 79/373/EEG betreffende het verkeer van mengvoeders**

Europese Commissie

Nadere informatie over het directoraat-generaal Gezondheid en consumentenbescherming is te vinden op het volgende internetadres:

http://ec.europa.eu/food/index_en.htm.

Aanvullende informatie over de diervoederwetgeving is te vinden op:

http://ec.europa.eu/food/food/animalnutrition/index_en.htm.

© Europese Gemeenschappen, 2006

Reproductie met bronvermelding is toegestaan.

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

**over de uitvoering van de maatregelen die zijn ingesteld bij Richtlijn 2002/2/EG tot
wijziging van Richtlijn 79/373/EEG betreffende het verkeer van mengvoeders**

1. SAMENVATTING

Artikel 15 bis van Richtlijn 79/373/EEG¹ bepaalt dat de Commissie, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie, aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voorlegt over de uitvoering van de maatregelen die zijn ingesteld bij Richtlijn 2002/2/EG², waardoor Richtlijn 79/373/EEG is gewijzigd, samen met eventuele verbeteringsvoorstellen.

Vierentwintig lidstaten hebben geantwoord op het verzoek van de diensten van de Commissie om informatie. Dit verslag handelt over de uitvoering van de bij Richtlijn 2002/2/EG ingestelde maatregelen.

Ten eerste is de vermelding van het referentienummer van de partij op het etiket verplicht gesteld. De lidstaten hebben deze maatregel zonder grote problemen uitgevoerd. Er wordt aangenomen dat de traceerbaarheid daardoor aanzienlijk wordt verbeterd. Ten tweede staat de richtlijn uitzonderingen toe op de bepaling dat de vermeldingen van de etikettering moeten worden aangebracht in het daarvoor bestemde kader. Bepaalde verplichte vermeldingen van de etikettering mogen buiten dat kader worden aangebracht. De lidstaten hebben deze maatregel zonder grote problemen uitgevoerd. De Commissie heeft geen gedetailleerde informatie over de mate waarin de producenten van mengvoeders gebruik hebben gemaakt van deze flexibiliteit. De controle-instanties of de klanten hebben geen problemen gemeld.

¹ PB L 86 van 6.4.1979, blz. 30. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 807/2003 van de Raad (PB L 122 van 16.5.2003, blz. 36).

² PB L 63 van 6.3.2002, blz. 23.

De verplichte vermelding van de hoeveelheden voedermiddelen, met inbegrip van de tolerantiemarges, leverde een zeer uiteenlopend beeld op: de toepassing van de vermelding van de percentages werd in diverse lidstaten door nationale rechtbanken geschorst op verzoek van fabrikanten van mengvoeders en in afwachting van de prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie. In één lidstaat gold de schorsing alleen voor ondernemingen die een rechtszaak hadden aangespannen. Een andere groep lidstaten had besloten bij de uitvoering van officiële controles flexibel te zijn en zelfs geen sancties op te leggen aan fabrikanten die de verplichtingen inzake vermelding van de hoeveelheden op het etiket overtraden. De meeste van deze lidstaten hebben de open vermelding omgezet ingevolge de beslissing van het Hof van 6 december 2005. Er is dus een groep lidstaten die de bepalingen over de “open vermelding” rechtstreeks hebben omgezet en toezien op de naleving ervan; zij voorzien in boetes bij niet-naleving. Deze lidstaten melden positieve ontwikkelingen wat de naleving betreft en hebben geen klachten van producenten van mengvoeders ontvangen.

Ten slotte bepaalt de richtlijn dat de diervoederproducenten moeten samenwerken met de controle-instanties. De lidstaten hebben deze maatregel uitgevoerd in het kader van Richtlijn 2002/2/EG of hadden hem voordien al in de nationale wetgeving opgenomen. Dit kernbeginsel maakt nu een integrerend deel uit van de algemene levensmiddelenwetgeving.

Voorstellen ter verbetering van de bovengenoemde maatregelen worden hier niet geformuleerd. De desbetreffende opties maken deel uit van een effectbeoordeling die het hele gebied van de diervoederetikettering omvat en momenteel door de diensten van de Commissie wordt uitgevoerd. Zodra deze werkzaamheden voltooid zijn, zal het daaruit resulterende wetgevingsvoorstel volgens de planning in de tweede helft van 2007 worden ingediend.

2. INLEIDING

Waarom dit verslag?

Artikel 15 bis van Richtlijn 79/373/EEG bepaalt het volgende:

“Uiterlijk 6 november 2006 legt de Commissie, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie, aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de uitvoering van de regeling die is ingesteld bij artikel 5, lid 1, punt j) en l), lid 5, punt d), alsmede artikel 5 quater, artikel 12, tweede alinea, met name wat betreft het vermelden in gewichtspcentages van de hoeveelheden voedermiddelen op de etiketten van mengvoeders, met inbegrip van de tolerantiemarges, samen met eventuele verbeteringsvoorstellen.”.

De Commissie verzocht de lidstaten deze informatie te verstrekken en heeft van 24 lidstaten een antwoord ontvangen.

Achtergrond

Een aantal crisissen in verband met levensmiddelen en diervoeders (BSE, dioxine, enz.) eind jaren negentig hebben de aandacht gevestigd op zwakke punten in het ontwerp en de toepassing van de levensmiddelenwetgeving in de EU. Dit bracht de Commissie ertoe de bevordering van een hoog niveau van voedselveiligheid in haar beleidsprioriteiten op te nemen (Europese Raad in Helsinki, 1999). Naar aanleiding daarvan werden in het “Witboek over voedselveiligheid” van 12.1.2000 (COM(1999) 719 definitief) voorstellen gedaan om het EU-beleid inzake levensmiddelen om te vormen tot een proactief, dynamisch, samenhangend en alomvattend instrument. Er werden 84 verschillende maatregelen geformuleerd.

In de nieuwe strategie moest rekening worden gehouden met het feit dat de landouwen-voedingssector van groot belang is voor de Europese economie in haar geheel. Bovendien wordt de voedselproductieketen steeds complexer, terwijl de uitbreiding van de Unie nieuwe uitdagingen voor de interne markt heeft gecreëerd in die zin dat alle lidstaten veilige producten van hoge kwaliteit moeten leveren.

De benadering “van boer tot bord” - een kernelement van het nieuwe wetgevingskader - omvat alle schakels van de voedselketen. De primaire verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid ligt bij de diervoederfabrikanten, de landbouwers en de levensmiddelenbedrijven. De traceerbaarheid van diervoeders en levensmiddelen en hun ingrediënten zijn een ander cruciaal element van de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen. Transparantie op het gebied van diervoederetikettering is ook een belangrijk beginsel van de nieuwe wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, die bedoeld is om het vertrouwen van de consument in diervoeders en levensmiddelen te vergroten.

Richtlijn 79/373/EEG voorzag, voordat zij bij Richtlijn 2002/2/EG werd gewijzigd, in een flexibele vermelding, waarbij alleen de voedermiddelen zonder opgave van de hoeveelheid ervan in voeders voor gebruiksdieren moesten worden vermeld, en waarbij het mogelijk was om categorieën voedermiddelen in plaats van de voedermiddelen zelf op te geven.

Aangezien de veiligheid van levensmiddelen van dierlijke oorsprong begint met de veiligheid van diervoeders, werd de wijziging van de richtlijn inzake mengvoeders als een prioriteit aangemerkt in het Witboek over voedselveiligheid (actie nr. 24). Het desbetreffende voorstel van de Commissie leidde tot de vaststelling van Richtlijn 2002/2/EG, die ervoor moet zorgen dat veehouders zo nauwkeurig mogelijk over de samenstelling en het gebruik van diervoeders worden ingelicht. Om de transparantie en de traceerbaarheid te verbeteren, wordt bij Richtlijn 2002/2/EG de zogenaamde “open vermelding” verplicht gesteld:

- opsomming van alle voedermiddelen in mengvoeders met hun specifieke naam, met vermelding, in afnemende volgorde van belangrijkheid, van de gewichtspercentages, met een tolerantiemarge van +/- 15% van de aangegeven waarde;
- verstrekking van de exacte gewichtspercentages op verzoek van de klant.

De lidstaten moesten deze maatregelen vóór 6 maart 2003 omzetten en uiterlijk vanaf 6 november 2003 toepassen.

Problemen

De invoering van de “open vermelding” was zeer omstreken omdat de producenten van mengvoeders tegen de bekendmaking van de samenstelling van hun producten waren.

Op initiatief van de diervoederindustrie dienden diverse nationale rechtbanken een verzoek om een prejudiciële beslissing in bij het Europees Hof van Justitie³. Daarbij ging het vooral om de geldigheid van Richtlijn 2002/2/EG.

Op 6 december 2005⁴ heeft het Hof de aangevoerde argumenten ter betwisting van de geldigheid van de richtlijn afgewezen en aldus het door de instellingen verdedigde standpunt ondersteund. Met name de rechtsgrondslag van de richtlijn (artikel 152, lid 4, onder b), van het EG-Verdrag: maatregelen die rechtstreeks gericht zijn op de bescherming van de volksgezondheid) werd door het Hof als geldig beschouwd. Dienovereenkomstig bevestigde het Hof de geldigheid van de vermelding van de percentages, met een tolerantie van +/- 15%. Het specifieke voorschrift om de klanten op verzoek in te lichten over het exacte gewichtspercentage van elk in het mengvoeder gebruikt voedermiddel werd echter door het Hof ongeldig verklaard, omdat het in strijd met het evenredigheidsbeginsel werd geacht.

Overeenkomstig artikel 10 van het EG-Verdrag treffen de lidstaten alle maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instellingen van de Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Bovendien heeft de Commissie op 27 juni 2006 haar goedkeuring gehecht aan een voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad ter rectificatie van Richtlijn 2002/2/EG teneinde de door het Hof ongeldig verklaarde bepaling te schrappen en aldus de wetgeving met de beslissing van het Hof in overeenstemming te brengen. Het voorstel wordt momenteel in het Parlement in eerste lezing behandeld.

Bijgevolg wordt de bepaling waarbij de exacte gewichtspercentages op verzoek van de klant moeten worden bekendgemaakt (artikel 5, lid 1, onder l)), in dit verslag buiten beschouwing gelaten.

³ Gevoegde zaken C-453/03, C-11/04, C-12/04 en C-194/04.

⁴ PC C 36 van 11.2.2006, blz. 5.

3. UITVOERING VAN DE MAATREGELEN DOOR DE LIDSTATEN

3.1. Vermelding van het referentienummer van de partij (artikel 5, lid 1, onder j))

Tweeëntwintig lidstaten meldden dat zij deze maatregel zonder grote problemen hebben uitgevoerd. Zij vinden deze bepaling zeer belangrijk in verband met de traceerbaarheid van mengvoeders. Inmiddels is traceerbaarheid een verplichting die is vastgelegd in artikel 18 van de algemene levensmiddelenwetgeving⁵, bijlage II bij de verordening inzake diervoederhygiëne⁶ en de artikelen 4 tot en met 8 van de verordening inzake de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen⁷. De mogelijkheid om mengvoeders één stap verder en één stap terug in de distributieketen te kunnen traceren, is in veel gevallen van cruciaal belang gebleken. De ervaringen met dit voorschrift zijn onmiskenbaar positief.

3.2. Aanbrenging van bepaalde vermeldingen buiten het daarvoor bestemde kader

Artikel 5, lid 5, onder d): *“de datum van minimumhoudbaarheid, de nettohoeveelheid, het referentienummer van de partij en het vergunnings- of registratienummer mogen worden aangebracht buiten het in lid 1 bedoelde kader voor deze vermeldingen; in dat geval wordt naast deze vermeldingen aangegeven op welke plaats die gegevens zijn aangebracht.”*

Deze bepaling biedt mengvoederproducenten de mogelijkheid om de datum van minimumhoudbaarheid, de nettohoeveelheid, het referentienummer van de partij en het vergunnings- of registratienummer aan te brengen op daarvoor geschikte plaatsen op de verpakking. Dit hangt zowel af van het ontwerp van de verpakking als van het gebruikte type verpakkingsapparatuur. In de praktijk mogen de datum van minimumhoudbaarheid en/of het referentienummer van de partij bijvoorbeeld tijdens het verpakkingsproces op de bodem of op de rand van een zak worden gedrukt.

Tweeëntwintig lidstaten meldden dat zij deze maatregel zonder grote problemen hebben uitgevoerd.

⁵ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden.

⁶ Verordening (EG) nr. 1831/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG.

⁷ Verordening (EG) nr. 1830/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 betreffende de traceerbaarheid en etikettering van genetisch gemodificeerde organismen en de traceerbaarheid van met genetisch gemodificeerde organismen geproduceerde levensmiddelen en diervoeders en tot wijziging van Richtlijn 2001/18/EG.

De Commissie heeft geen gedetailleerde informatie over de mate waarin de mengvoederproducenten van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt, maar de flexibiliteit wordt door de industrie zeer op prijs gesteld. Overigens zijn er van controle-instanties noch van veehouders klachten gekomen over deze bepaling wat duidelijkheid of transparantie betreft.

3.3. Vermelding van de voedermiddelen in percentage, met een tolerantiemarge van +/- 15%

Artikel 5 quater: “1. *“Alle voedermiddelen waaruit het mengvoeder is samengesteld, worden met hun specifieke naam vermeld.*

2. *Bij de vermelding van de voedermiddelen voor diervoeders worden de volgende voorschriften in acht genomen:*

- a) *mengvoeders voor andere dieren dan huisdieren:*
 - i) *opsomming van de voedermiddelen voor diervoeders met vermelding, in afnemende volgorde van belangrijkheid, van de gewichtpercentages die in de mengvoeders voorkomen;*
 - ii) *voor de bovenbedoelde percentages wordt een marge van +/- 15% van de aangegeven waarde getolereerd;*
- b) *mengvoeders voor huisdieren: lijst van de voedermiddelen voor diervoeders hetzij met vermelding van de hoeveelheid, hetzij met vermelding van de voedermiddelen in afnemende volgorde van het gewicht.”. (De leden 3 en 4 van artikel 5, onder c), bevatten speciale bepalingen over voeder voor huisdieren en worden in dit verslag buiten beschouwing gelaten.)*

Bij de omzetting van Richtlijn 2002/2/EG in nationale wetgeving hebben zes nationale rechtbanken de toepassing van de open vermelding geschorst naar aanleiding van verzoeken van mengvoederfabrikanten en in afwachting van de prejudiciële beslissing van het Europees Hof van Justitie; in één lidstaat is de schorsing slechts voor bepaalde ondernemingen toegestaan. Als gevolg van de beslissing van het EHJ van 6 december 2005 hebben sommige van die lidstaten de vermelding van de percentages in toepassing gebracht of zijn daar ver mee gevorderd. In andere lidstaten laat de toepassing nog op zich wachten. Bijgevolg had geen van beide groepen praktische ervaring met de vermelding van de percentages opgedaan, terwijl het moeilijkheden opleverde om de bepaling in kwestie in toepassing te brengen.

De lidstaten die de open vermelding rechtstreeks hebben omgezet binnen de vastgestelde termijn (6 maart 2003) of vóór de toetreding tot de EU in het geval van de tien nieuwe lidstaten, kunnen ook in twee groepen worden verdeeld.

Vier lidstaten hadden, rekening houdend met de schorsing van de bepaling in grote naburige lidstaten met handelsstromen voor mengvoeders naar hun grondgebied, formeel besloten bij officiële controles flexibel te zijn en zelfs geen sancties op te leggen aan fabrikanten die de verplichtingen inzake vermelding van de hoeveelheden op het etiket overtraden. Drie lidstaten hebben de controles op de naleving niet formeel geschorst, maar meldden ofwel dat, volgens de risicogebaseerde benadering, hoogstens beperkte controles plaatsvonden aangezien zij het risico van ondergeschikt belang achtten, ofwel dat zij moeilijkheden ondervonden om de bepaling in praktijk te brengen.

De andere lidstaten (tien) die de open vermelding rechtstreeks toepasten, verstrekten ofwel geen informatie over hun ervaring met de toepassing van de open vermelding, of voerden repressieve controles uit (vijf lidstaten). In deze groep lidstaten bleek uit de controles dat de bepaling geen problemen van betekenis opleverde, of tenminste dat het aantal gevallen van niet-naleving verminderde. In feite is er, zoals deze groep meldde, zowel bij de gebruikers van diervoeders als bij de meeste diervoederproducenten steun voor de open vermelding. Bovendien viel in deze groep een positief voorbeeld te melden van hoe de bron van een aflatoxinebesmetting dankzij de open vermelding snel kon worden opgespoord.

Kortom, diverse lidstaten melden problemen met deze bepaling en stellen voor na te denken over een wijziging van dit voorschrift, sommige lidstaten zijn neutraal en een derde groep is voorstander van de open vermelding.

3.4. Verplichting voor diervoederproducenten om met de controle-instanties samen te werken

Artikel 12, lid 2: *“Zij (de lidstaten) bepalen dat de mengvoederfabrikanten verplicht zijn de met de officiële controles belaste instanties op verzoek elk document ter beschikking te stellen dat verband houdt met de samenstelling van de voeders die bestemd zijn om in het verkeer te worden gebracht, en aan de hand waarvan de betrouwbaarheid van de informatie op het etiket kan worden gecontroleerd.”.*

Tweeëntwintig lidstaten die hebben geantwoord, hebben deze maatregel uitgevoerd, en sommige van hen hebben deze bepaling zelfs in hun nationale wetgeving opgenomen voordat Richtlijn 2002/2/EG werd vastgesteld. Inmiddels is de verplichting tot samenwerking tussen de diervoederfabrikanten en de controle-instanties ook in de algemene levensmiddelenwetgeving vastgelegd.

De lidstaten hebben benadrukt hoe belangrijk het is dat hun de nodige informatie wordt verstrekt om toezicht te houden op de naleving van de etiketteringsverplichtingen en de verplichting voor de mengvoederproducent om bij de uitvoering van de controles alle nodige assistentie te verlenen. Deze bepaling is van bijzonder belang voor de veiligheid van levensmiddelen en diervoeders aangezien de bekendmaking, op verzoek van de klant, van de exacte percentages van de voedermiddelen in mengvoeders door het Hof ongeldig is verklaard.

4. VOORSTELLEN TER VERBETERING VAN DE MAATREGELEN

In de herziene Lissabonstrategie werd vereenvoudiging als prioritaire maatregel voor de EU aangemerkt. Doel van de strategie is het creëren van groei en werkgelegenheid in Europa en daarom is zij gericht op de elementen van het acquis die betrekking hebben op het concurrentievermogen van de ondernemingen in de EU. In het algemeen moet de strategie een Europees regelgevingskader helpen tot stand brengen dat aan de hoogste normen voor het maken van wetten beantwoordt, waarbij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen. In dit verband is vereenvoudiging bedoeld om de wetgeving zowel op communautair als nationaal niveau minder omslachtig en gemakkelijker toepasbaar te maken zodat de doelstellingen op efficiëntere wijze worden verwezenlijkt.

De modernisering van de diervoederwetgeving en met name de etikettering van diervoeders maken deel uit van het doorlopende vereenvoudigingsprogramma dat bij de mededeling van de Commissie van 25 oktober 2005 is gevoegd. Het programma voorziet met name in de modernisering en vervanging van vier richtlijnen op het gebied van diervoeders (en ongeveer dertig wijzigingsrichtlijnen) door een verordening. De wijziging van de bestaande voorschriften inzake diervoederetikettering is een specifiek aandachtsgebied.

Op basis van een studie waarin verschillende problemen en beleidsopties werden aangegeven, heeft de Commissie in de eerste helft van 2006 de belanghebbenden, met inbegrip van de bevoegde nationale instanties, via internet geraadpleegd. De resultaten daarvan worden nu gebruikt voor een geïntegreerde effectbeoordeling waarin met name de sociale, economische en milieueffecten van de overwogen beleidsopties onder de loep worden genomen. De Commissie is van plan het wetgevingsvoorstel in het najaar 2007 bij het Parlement en de Raad in te dienen.

Dit verslag gaat dan ook niet vergezeld van voorstellen ter verbetering van de bij Richtlijn 2002/2/EG ingevoerde maatregelen.

5. CONCLUSIE

De feedback over de volgende punten is grotendeels positief:

- vermelding van het referentienummer van de partij;
- aanbrenging van bepaalde vermeldingen buiten het daarvoor bestemde kader; en
- de verplichting voor diervoederproducenten om met de controle-instanties samen te werken.

Wat betreft de vermelding van de voedermiddelen in percentage, met een tolerantiemarge van +/- 15%, lopen de reacties uiteen:

- diverse lidstaten melden een positieve feedback, niet alleen van de controle-instanties, maar ook van de bedrijven (mengvoederproducenten en veehouders);
- een aanzienlijk aantal lidstaten is daarentegen van mening dat de bepalingen betreffende de vermelding van de voedermiddelen in mengvoeders moeten worden verbeterd.

De Commissie bevestigt haar voornemen om de wetgeving betreffende de etikettering en het verkeer van diervoeders te moderniseren en in het najaar 2007 een wetgevingsvoorstel in te dienen.