

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „Een etiketteringsregeling op het gebied van dierenwelzijn”

(2007/C 161/17)

Bij brief van 28 november 2006 heeft het Duitse EU-voorzitterschap het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag verzocht een advies op te stellen over *Een etiketteringsregeling op het gebied van dierenwelzijn*.

De gespecialiseerde afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu werd met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden belast.

Gezien de urgentie van de werkzaamheden heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn op 14 en 15 maart 2007 gehouden 434e zitting (vergadering van 15 maart) **Leif E. Nielsen** als algemeen rapporteur aangewezen en vervolgens het volgende advies met 92 stemmen vóór en 6 stemmen tegen, bij 2 onthoudingen, goedgekeurd.

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 De belangstelling voor het bevorderen van diervriendelijkere productie- en houderijmethoden neemt toe binnen de EU. In dit licht wordt voorgesteld de huidige verplichte minimumeisen op het gebied van dierenwelzijn aan te vullen met een vrijwillige etiketteringsregeling, die bij zowel gewone handelskeurmerken als meer kwaliteitsgerichte keurmerken, waaronder zeker ook regelingen ter waarborging van de voedselkwaliteit (*quality schemes*), gebruikt kan worden. Op deze manier wordt de marktwerking ondersteund en worden het politieke EU-systeem noch de nationale controle-instanties onnodig belast. Kwaliteitskeurmerken spelen een belangrijke rol in de concurrentie op de levensmiddelenmarkt en staan vaak voor diverse dierenwelzijnsnormen die verder gaan dan het wettelijke minimum. Voor de consument is het echter moeilijk na te gaan wat de grondslag van het keurmerk is en wat de regels precies inhouden. Bovendien zijn de dierenwelzijnsaspecten niet altijd op een toereikende wetenschappelijke basis gefundeerd.

1.2 Een dergelijk marktgericht etiketteringssysteem, dat is gebaseerd op objectieve criteria om het dierenwelzijn te kwantificeren, is flexibeler, effectiever en toekomstgerichter dan politiek vastgestelde criteria en is dus geschikter uit oogpunt van de toekomstige productieontwikkelingen, die gekenmerkt zullen worden door een grotere variatie in productieomstandigheden als gevolg van de uitbreiding van de EU, verdere specialisatie en diversificatie van de productie en structurele veranderingen binnen de detailhandel en partnerschapsverbanden op het vlak van productontwikkeling en merkartikelen.

1.3 Het is belangrijk dat diervriendelijkere productie- en houderijmethoden zowel rechtstreeks door opleiding en toepassing van nieuwe onderzoeksresultaten worden bevorderd als door de signalen van de markt zelf, die tegelijkertijd ook een belangrijk uitgangspunt zullen vormen voor de prioriteiten op het vlak van opleiding, investeringen, e.d. Op deze manier kan een etiketteringsregeling de hele tijd de nodige synergie helpen creëren en tot een rationeler gebruik van hulpbronnen bijdragen. Veetelers hebben behoefte aan stabiliteit, terwijl ze vandaag de dag onderworpen kunnen worden aan al dan niet goed gemotiveerde wijzigingen die elders in de keten worden doorgevoerd, hetgeen van invloed is op hun planning en hun investeringsstrategie.

1.4 Het is dus de bedoeling dat de belanghebbende partijen in de productie, handel en industrie vrijwillig kunnen deelnemen aan een etiketteringsregeling waarbij eisen gelden die boven de minimumnormen voor dierenwelzijn liggen, zodat zij in hun eigen etiketteringsregelingen kunnen verwijzen naar normen die op wetenschappelijke en praktische grondslag zijn gebaseerd en voortdurend aan de nieuwste kennis worden aangepast. Concreet kan dit de vorm krijgen van een logo in combinatie met kleuren of punten, dat op het etiket aangebracht mag worden. Het systeem vormt dan een objectieve basis voor de marktvoering en is onderworpen aan een vorm van private en onpartijdige controle. Het zal in principe voor alle soorten vee en dierlijke producten en in overeenstemming met de WTO-regels ook op gelijke voorwaarden voor geïmporteerde producten gebruikt kunnen worden.

1.5 Klassieke overheidsregulering dient echter verder gebruikt te worden voor het vaststellen van minimumeisen in de EU en ook — zoals thans gebeurt — voor het aangeven van de productievorm bij eieren en biologische producten. Maar omdat deze methode forse politieke en administratieve inspanningen vergt, is klassieke overheidsregulering minder geschikt om de ontwikkeling van diervriendelijkere productie- en houderijmethoden te stimuleren. Bovendien zouden producenten, industrie en handel het systeem star en bureaucratisch vinden, zonder dat er grotere voordelen voor de consument tegenover staan.

1.6 De voorgestelde etiketteringsregeling heeft belangrijke overeenkomsten met algemene regelingen op het gebied van milieuvriendelijke producten, waaronder de EU-milieukeur. Milieukeurmerken zijn gebaseerd op gemeenschappelijke beginselen voor productie en gebruik van de meest uiteenlopende producten, waardoor voor een grotere synergie en een grote bekendheid met het keurmerk kan worden gezorgd. De partijen in de levensmiddelensector zullen echter uiteraard de voorkeur geven aan hun eigen kwaliteitskeurmerken omdat zij zich daarmee van hun concurrenten kunnen onderscheiden; het „milieumodel” kan daarom niet worden omgezet in een etiketteringsregeling op het gebied van dierenwelzijn, die bovendien noodzakelijkerwijs gebaseerd moet zijn op specifiek onderzoek en een afweging tussen de verschillende dierenwelzijnsindicatoren.

1.7 Of dierenwelzijnsaspecten in de toekomst op wetenschappelijke en objectieve basis geïntegreerd kunnen worden in de keten die landbouw, productie en handel omvat, is dus helemaal afhankelijk van de onderzoeksinspanningen in de EU op het gebied van dierenbescherming. Het is echter belangrijk dat de elementen van de etiketteringsregeling zo snel mogelijk worden vastgesteld, zodat de onderzoeksresultaten en standaardindicatoren — die objectief, meetbaar en herhaalbaar moeten zijn — zodra ze beschikbaar zijn in praktische strategieën worden omgezet en in het etiketteringssysteem worden verwerkt, om de betrokken partijen zo vertrouwd te maken met de regeling.

1.8 Er zijn in ieder geval intensieve voorlichtingscampagnes nodig om de consument, de detailhandel e.d. te informeren, mede over de wettelijke minimumnormen van de EU. Daarnaast valt met het oog op transparantie en openheid te overwegen met steun van de EU een databank en een website te creëren, al moeten er eerst gemeenschappelijke richtsnoeren worden vastgesteld, voor er verder iets wordt gepubliceerd. Ook zouden het verbod en het toezicht op onjuiste en misleidende reclame aangescherpt kunnen worden om te waarborgen dat datgene wat bedrijven op het etiket vermelden, daadwerkelijk klopt.

2. Achtergrond

2.1 Op verzoek van het Duitse voorzitterschap wordt in dit advies een beschrijving gegeven van de mogelijkheden voor en de opzet van een etiketteringsregeling op het gebied van dierenwelzijn om de ontwikkeling van diervriendelijkere productie- en houderijmethoden te ondersteunen. Reden hiervoor is dat de belangstelling voor dierenwelzijn in de EU, waar dierenwelzijn net als andere ethische overwegingen steeds vaker als deel van „het Europees maatschappelijk model” wordt beschouwd, groeit. Consumenten moeten ervan uit kunnen gaan — en doen dat ook volgens de Eurobarometer — dat levensmiddelen van dierlijke afkomst geproduceerd worden conform de EU-wetgeving, en dan met name de EU-regels voor dierenwelzijn, en dat er objectieve en geloofwaardige mogelijkheden bestaan om te kiezen voor levensmiddelen die op diervriendelijker wijze geproduceerd zijn ⁽¹⁾. Bovendien bestaan er verschillende verbanden tussen het welzijn en de gezondheid van dieren enerzijds en de ontwikkeling van ziekten die overgedragen kunnen worden op de mens anderzijds.

⁽¹⁾ Volgens de Special Eurobarometer „Attitudes of Consumers towards the Welfare of Farmed Animals” van juni 2005 is 43 % van de consumenten in de EU zich bij de aanschaf van vlees bewust van het welzijn van de dieren en meende 74 % van de ondervraagden dat zij met hun aanschaf invloed op het welzijn van dieren kunnen uitoefenen. Tegelijkertijd blijkt echter uit een aantal wetenschappelijke studies dat de psychologische en emotionele factoren die aan de normen en waarden van de consument appelleren, alsook de presentatie en de vermeldingen van de detailhandel buitengewoon gecompliceerd zijn. Zo is er verschil tussen woorden en daden; een politiek correcte houding tegenover ethische vermeldingen leidt niet automatisch tot aanschaf van producten die met inachtneming van bijzondere ethische overwegingen gemaakt zijn; prijs, toegankelijkheid, gezondheid en smaak zijn bepalender. Mensen reageren echter wel fel als er in de media aandacht wordt geschonken aan bijv. slechte omstandigheden waarin productie- of proefdieren worden gehouden.

2.2 Zoals blijkt uit de meeste onderzoeken is dierenwelzijn voor consumenten een belangrijk aspect van de uiteindelijke kwaliteit van producten, al legt het niet in alle lidstaten evenveel gewicht in de schaal. Het welzijn of de levenskwaliteit van een dier kan worden gezien als de som van de positieve en negatieve ervaringen die het dier tijdens zijn leven opdoet. Pijn, ziekte, conflictgedrag, gedragsstoornissen en chronische stress kunnen worden gezien als negatieve ervaringen, terwijl rust, slaap, eten, broedzorg en huidverzorging als positieve ervaringen gelden. Er bestaat echter geen eenduidige definitie van dierenwelzijn.

2.3 De EU heeft o.m. op basis van aanbevelingen van de Raad van Europa een reeks minimumnormen op het vlak van dierenwelzijn goedgekeurd in de vorm van klassieke overheidsregulering. Veel van deze minimumnormen moeten de komende jaren op grond van eerdere besluiten herzien worden. Daarnaast zijn er specifieke regels ingevoerd m.b.t. een vrijwillige etiketteringsregeling voor biologische producten en de verplichte vermelding van productiemethode m.b.t. de handel in eieren en ook enkele afzonderlijke regels m.b.t. de handel in slachtpluimvee en rundvlees.

2.4 De voedingsmiddelenindustrie en de detailhandel hebben te maken met toenemende concentratievorming en concurrentie en voorzien hun producten meer en meer van eigen kwaliteitskeurmerken die op allerlei aspecten, waaronder steeds vaker dierenwelzijn, betrekking hebben. Tegelijkertijd hebben producentenorganisaties en coöperaties diverse keurmerken voor streekproducten ingevoerd, waarbij dierenwelzijn en biologische productiemethode meestal ook een rol spelen. Sommige productiemethodes kunnen in aanmerking komen voor de EU-regelingen betreffende beschermde geografische aanduidingen en specialiteiten ⁽²⁾.

2.5 De situatie verschilt sterk van land tot land. Zo zijn op de Britse markt vooral handelskeurmerken te vinden, terwijl er bijv. in Frankrijk en Italië veel streekgebonden keurmerken worden gebruikt. In Nederland nemen kwaliteitskeurmerken van de verwerkende industrie van oudsher de belangrijkste plaats in, al hanteren detailhandel en producentenorganisaties steeds vaker eigen keurmerken. In Zweden zijn kwaliteitskeurmerken meestal afkomstig van de producenten en daarbij wordt nationale producten als vanzelfsprekend o.m. op het gebied van dierenwelzijn een hogere kwaliteit toegedacht — een opvatting die traditioneel ook in andere landen terug te vinden is.

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 509/2006 van de Raad van 20 maart 2006 inzake gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen en Verordening (EEG) nr. 510/2006 van de Raad van 20 maart 2006 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen, PB L 93 van 31.3.2006.

2.6 Op basis van de ervaringen die met vrijwillige etiketteringsregelingen zijn opgedaan wil de Commissie het gebruik van specifieke, objectieve en meetbare indicatoren voor dierenwelzijn in de huidige en toekomstige communautaire wetgeving bevorderen als basis voor wetgeving over de validatie van productiesystemen waarin strengere welzijnsnormen dan de huidige minimumnormen worden toegepast⁽³⁾. De Commissie wil de gebruikte welzijnsnormen classificeren om zo de ontwikkeling van diervriendelijkere productie- en houderijmethoden en de toepassing van de normen op Europees en internationaal niveau te stimuleren. Tevens zal zij op basis hiervan de mogelijkheden nagaan om een EU-keurmerk in te voeren.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Als vertegenwoordiger van het maatschappelijk middenveld is het voor het EESC vanzelfsprekend dat het bijdraagt aan het uitwerken van relevante etiketteringsregelingen en dat het zijn deel op zich neemt van de verantwoordelijkheid voor invoering hiervan in de vorm van een gemeenschappelijk systeem op Europees niveau, ter ondersteuning van een duurzame ontwikkeling van de handel op de interne markt en met derde landen. Dierenwelzijn maakt, net als de maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven, milieubescherming en biologische productie, die tot op zekere hoogte in de EU-wetgeving zijn vastgelegd, deel uit van het Europese culturele erfgoed en van de normen en waarden van de EU. Daarbij is sprake van een zekere overlapping met de biologische productie, een duurzaam landbouwsysteem waarbij milieu en dierenwelzijn centraal staan.

3.2 Het EESC schaart zich dan ook achter het voornemen van de Commissie om het welzijn van dieren in de EU op objectieve en duurzame wijze te bevorderen⁽⁴⁾ en acht het gewenst een gemeenschappelijk etiketteringssysteem in te voeren om diervriendelijkere productie- en houderijmethoden aan te moedigen. Doel hiervan is in de allereerste plaats de marktspeelers te helpen op objectieve basis te werken en de markt in „de goede richting” te sturen. Daarnaast is het van belang dat diervriendelijkere productie- en houderijmethoden door middel van opleiding en toepassing van nieuwe onderzoeksresultaten worden bevorderd. De marktsignalen zullen uiteraard ook uitgangspunt vormen voor het bepalen van de prioriteiten op het vlak van onderzoek, opleiding van landbouwers, adviseurs en dierenartsen en toekomstige investeringen in het productie-apparaat. De etiketteringsregeling kan zo synergie-effecten helpen opleveren en bijdragen tot een rationeel gebruik van

⁽³⁾ Zie mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren 2006-2010 (COM(2006) 13 van 23.1.2006), waarin de Commissie o.m. de volgende acties aankondigt: initiatieven t.a.v. de WTO, een verslag in 2009 over een verplichte etiketteringsregeling voor kippenvlees en producten daarvan, een verslag in 2009 over de verdere toepassing van meetbare indicatoren en mogelijke invoering van een Europese kwaliteitsnorm voor producten die afkomstig zijn uit productiesystemen met een hoog dierenwelzijnsniveau en invoering van een technische en financiële regeling om de toepassing van hogere welzijnsnormen binnen en buiten de EU te stimuleren.

⁽⁴⁾ Zie EESC-advies 1356/2006 van 26.10.2007 over het actieplan van de Commissie inzake de bescherming en het welzijn van dieren, en EESC-advies 1246/2005 in PB C 28 van 3.2.2006 over het voorstel van de Commissie inzake minimumvoorschriften ter bescherming van slachtkuikens (COM(2005) 221 final).

hulpbronnen, niet in de laatste plaats wat de planning en de investeringsstrategie van de producenten betreft.

3.3 Het gaat hier ongetwijfeld om een langdurig proces, dat noodzakelijkerwijs gepaard moet gaan met ontwikkeling van objectieve, meetbare en herhaalbare welzijnsindicatoren op wetenschappelijke basis en validering van de verschillende productiesystemen. Het is echter van belang dat er in een vroeg stadium een kader en beginselen voor het gemeenschappelijke etiketteringssysteem op het gebied van dierenwelzijn worden vastgesteld, zodat voorbereidend werk verricht kan worden en de latere gestandaardiseerde welzijnsindicatoren in het systeem ingebouwd kunnen worden. Daarom moet er bij de betrokken partijen zo spoedig mogelijk acceptatie en begrip worden gekweekt voor de richtsnoeren en voor de opzet van het gemeenschappelijke systeem, dat op een zo vrijwillig en flexibel mogelijke basis voor alle dierlijke producten gebruikt moet kunnen worden.

3.4 Dit alles wordt echter door tal van factoren bemoeilijkt: het gebrek aan betrouwbare kennis over welzijnsaspecten en welke daarvan het belangrijkste zijn, de sterk uiteenlopende consumentenvoorkeuren en productieomstandigheden, de invloed van verschillende tradities en opleidingsniveaus op de opinievorming, de concurrentie binnen de levensmiddelensector, de complexiteit van de huidige wetgeving, het feit dat private kwaliteitskeurmerken inhoudelijk moeilijk met elkaar te vergelijken zijn en het gebrek aan geloofwaardigheid van private en openbare controle instanties, o.m. wat de invoer naar de EU betreft.

3.5 Om diervriendelijkere productie- en houderijmethoden te bevorderen is een duidelijk en informatief keurmerk in ieder geval van doorslaggevend belang. De ervaring met biologische producten en alternatieve productiesystemen voor eieren leert dat het in principe mogelijk is om etiketteringsregelingen te gebruiken als instrument om dierenwelzijn een grotere plaats binnen productiesystemen te geven.

3.6 Etiketteringsvoorschriften vallen onder de bevoegdheid van de EU. Het blijft een controversieel onderwerp waarbij de belangen haaks op elkaar staan. De Commissie is van plan eind 2007 met voorstellen tot wijziging van de etiketteringsrechtlijn te komen⁽⁵⁾. Om tot een relevante en overzichtelijke regeling te komen, moet meestal een compromis worden gesloten, waarbij niet aan alle wensen en eisen tegemoet gekomen kan worden.

⁽⁵⁾ Welfare Quality® is een door de EU gefinancierd onderzoeksproject van 39 instituten en universiteiten die deskundig zijn op het gebied van dierenwelzijn. Doel is op wetenschappelijke basis dierenwelzijnsnormen en praktische strategieën te ontwikkelen om dierenwelzijn te integreren in alle onderdelen van de keten — van de landbouw via de handel tot de marktvoering — te integreren en de consument daarover te informeren.

Dit geldt zeker voor levensmiddelen; vaak wordt aangegeven dat er al te uitvoerige eisen aan de etikettering worden gesteld. De voedselwarenautoriteiten staan ook terughoudend tegenover nog meer vermeldingen op producten, omdat deze de basisinformatie over de producteigenschappen zouden kunnen overschaduwen. Bovendien is het voor de consument geen uitgemaakte zaak of meer informatie op de producten wel zinvol is, vooral als het om ethische overwegingen gaat. Informatie over het welzijn van de dieren dient daarom te worden gegeven in de vorm van een klein logo in combinatie met kleuren, sterren of punten, als aanvulling op bestaande keurmerken.

4. Invoer in de EU

4.1 Worden nog meer wettelijke eisen en beperkingen in de EU ingevoerd, dan bestaat het risico dat de EU-productie en -afzet verdrongen wordt door import uit derde landen die minder strenge normen hanteren, waardoor de EU marktaandeel op de wereldmarkt zou verliezen. Meer aandacht voor dierenwelzijn in de EU, met haar interne markt die 30 landen ⁽⁶⁾ en 500 miljoen inwoners omvat, zal echter doorwerken in derde landen en hun export naar de EU. Zo heeft de *International Finance Corporation* van de Wereldbank er onlangs op gewezen dat het welzijn van dieren in de wereld steeds meer aandacht krijgt en dat zowel het primaire productieproces als de verdere industriële verwerking aan deze ontwikkeling aangepast moet worden ⁽⁷⁾.

4.2 Het spreekt voor zich dat in de EU gefokte, geslachte en versneden dieren en (on)bewerkte producten hiervan aan de EU-minimumnormen voldoen; dat hoeft dus niet nog eens op de verpakking vermeld te worden. Wel wordt vaak terecht geëist dat op geïmporteerde producten wordt aangegeven waar het product vandaan komt of (in)direct duidelijk wordt gemaakt in hoeverre aan de EU-minimumeisen wordt voldaan. Zoals het EESC al in eerdere adviezen heeft gesteld, is het noodzakelijk dat het welzijn van dieren in de handel in landbouwproducten op termijn als geheel gerechtvaardigde overweging wordt erkend, zodat van geïmporteerde producten kan worden verlangd dat zij aan de minimumeisen voldoen. In dit licht dient nader onderzoek te worden in hoeverre het rechtmatig is te eisen dat 1) het land van herkomst op geïmporteerde producten aangegeven en 2) dat „onbekende productiemethode” of een dergelijke term wordt vermeld indien niet zeker is of wordt voldaan aan normen die overeenkomen met de EU-minimumeisen.

4.3 Ten behoeve van alle Europese landbouwproducten die beantwoorden aan de EU-regels voor dierenwelzijn, zou de herkomst van de in het product verwerkte landbouwgrondstof vermeld kunnen worden, ten einde deze producten te kunnen

onderscheiden van producten uit derde landen die niet aan zulke regels zijn onderworpen. De herkomstvermelding zou er als volgt uit kunnen zien:

- „EU-landbouw”, als de in het product verwerkte landbouwgrondstof in de EU is verbouwd of geproduceerd;
- „niet-EU-landbouw”, als de in het product verwerkte landbouwgrondstof in een derde land is verbouwd of geproduceerd;
- „EU/niet-EU-landbouw”, als de in het product verwerkte landbouwgrondstof gedeeltelijk in de EU en gedeeltelijk in een derde land is verbouwd of geproduceerd.

Indien alle in het product verwerkte landbouwgrondstoffen in één land zijn verbouwd of geproduceerd, dan kan de vermelding „EU-landbouw” of „niet-EU-landbouw” eventueel worden vervangen door de naam van dat land.

4.4 Los van het feit dat verenigbaarheid met de WTO-regels als uitgangspunt van en voorwaarde voor iedere regeling genomen moet worden, kan de EU zich bij een eventueel gebrek aan internationale overeenstemming genoodzaakt zien eenzijdige stappen te ondernemen om er de nodige aandacht op te vestigen en er begrip voor te kweken dat de bestaande regels veranderd moeten worden, zoals het EESC al in eerdere adviezen heeft opgemerkt. In ieder geval moeten importeurs en detailhandel op zowel korte als lange termijn hun verantwoordelijkheid nemen en er aan de hand van certificeringsregelingen en soortgelijke garanties voor zorgen dat geïmporteerde producten aan vergelijkbare dierenwelzijnsnormen voldoen.

5. Klassieke overheidsregulering

5.1 In de EU is op het gebied van dierenwelzijn een reeks minimumnormen ingevoerd. De Commissie moet de komende jaren op grond van eerdere besluiten herzieningen en aanpassingen hiervan voorstellen ⁽⁸⁾. De minimumnormen zijn vastgelegd in gedetailleerde wetgeving, vaak na lastige politieke onderhandelingen. In de toekomst moeten minimumnormen nog meer steunen op onderzoeksresultaten en een objectieve analyse van de situatie, waardoor het politieke proces vermoedelijk soepeler zal verlopen. De bedoeling is dat de normen worden gebaseerd op de op dat ogenblik beschikbare kennis en worden vastgelegd op een objectief en verantwoord niveau, dat de praktische mogelijkheden onder goede werkomstandigheden voor bedrijven in de primaire productieschakel en voor het vervoer, verdoven en slachten van de dieren weerspiegelt. Ook in de toekomst moeten minimumnormen op deze wijze, door middel van klassieke publiekrechtelijke regulering, worden vastgelegd.

⁽⁶⁾ Waaronder Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, die als onderdeel van de Europese Economische Ruimte ook deel uitmaken van de interne markt.

⁽⁷⁾ *Creating Business Opportunity through Improved Animal Welfare* van de International Finance Corporation (IFC), World Bank Group, april 2006. De IFC telt 178 leden en haar oproep geldt met name voor investeringen in ontwikkelingslanden met het oog op export naar de industrielanden. Daarnaast bestaat in diverse landen weliswaar geen echte wetgeving, maar wel een gedragscode op het gebied van dierenwelzijn. Voorbeelden zijn Zwitserland, Australië, Nieuw-Zeeland, Argentinië en Brazilië.

⁽⁸⁾ Mededeling over een communautair actieplan inzake de bescherming en het welzijn van dieren (2006-2010), COM(2006) 13 final.

5.2 Voor de vrijwillige etikettering van biologische producten en de verplichte vermelding van productiemethode bij de handel in eieren zijn eveneens gedetailleerde voorschriften in de EU-wetgeving vastgelegd: bepaalde aanduidingen mogen pas op de verpakking komen te staan als aan deze voorschriften is voldaan. Doel is ervoor te zorgen dat onder gelijke voorwaarden geconcurrereerd wordt en dat de consument correcte informatie wordt gegeven. Deze combinatie van etikettering en gedetailleerde verplichtingen is ingevoerd in gevallen waarin etikettering een uitgesproken wens van de consument of van belang voor het functioneren van de markt was, omdat hiermee het gebruik wordt geregeld van handelsnamen die de consument associeert met bepaalde productiemethoden. Dit impliceert dat de wettelijke minimumvoorwaarden worden vastgelegd die vereist zijn om fraude en misleiding te voorkomen. Ook in dit geval leert de ervaring dat het vastleggen van criteria een moeilijke en tijdrovende kwestie is. Bovendien brengt het voor bedrijven en nationale toezichthoudende overheidsinstanties veel werk met zich mee in de vorm van registratie, boekhouding en inspecties. Dit neemt echter niet weg dat het zinvol is de huidige vorm van regulering op deze gebieden te handhaven.

5.3 Volgens het voorstel inzake minimumvoorschriften voor vleeskuikens wil de Commissie uiterlijk twee jaar na goedkeuring een rapport opstellen over „de eventuele invoering van een specifieke, geharmoniseerde en verplichte etiketteringsregeling op communautair niveau voor kippenvlees en producten en bereidingen daarvan, die gebaseerd is op de naleving van de normen inzake dierenwelzijn”⁽⁹⁾. Zo'n regeling zou dan parallel lopen aan de vigerende EU-regels betreffende systemen voor de productie van eieren, op grond waarvan de productievorm op de verpakking aangegeven moet worden.

5.4 Het klassieke reguleringsmodel is eigenlijk alleen geschikt indien er sprake is van duidelijk omschreven en van elkaar te onderscheiden productievormen die overzichtelijk zijn voor de consument. Dit geldt ook voor de verordening inzake biologische productiemethodes, die in de eerste plaats betrekking heeft op het milieu en niet uitdrukkelijk op het dierenwelzijnsaspect. Het model kan eventueel ook worden gebruikt voor de vleeskuikenproductie, indien de consument in staat is de achtergrond van de etiketteringsregeling te begrijpen en in gedachten te houden. Indien het model tot meerdere dierlijke producten uitgebreid zou worden, zou de situatie echter onoverzichtelijk worden.

5.5 Gezien de uiteenlopende productieomstandigheden in de EU sinds de uitbreiding en gezien de toekomstige marktontwikkelingen is klassieke regulering bovendien te star en te gecompliceerd. Door de ingewikkelde herzieningsprocedures en het feit dat moeilijk rekening kan worden gehouden met natuurlijke verschillen in productiepatroon dreigt het gevaar dat de vooruitgang wordt afgeremd of tot staan wordt gebracht. Het klassieke model vergt forse politieke en administratieve inspanningen en is niet aantrekkelijk genoeg voor de betrokken marktdeelnemers.

Bovendien vermindert het de stimulans om private kwaliteitskeurmerken, bijv. verwijzingen naar streekproductie, in te voeren. Daarnaast wijst de ervaring uit dat de controle bureaucratischer wordt wanneer een vrijwillige etiketteringsregeling wordt vervangen door een gereguleerde of verplichte regeling.

5.6 Verdere uitbreiding van het klassieke model op EU-niveau en toepassing van door de overheid vastgestelde vermeldingen is dan ook niet zinvol. Hetzelfde geldt op nationaal niveau; nationale etiketteringsregels zijn in principe in strijd met de interne markt. Zo ook heeft de vermelding dat een product aan de EU-minimumnormen voldoet alleen zin indien dat gebeurt in het kader van een etiketteringsregeling met een indeling in verschillende niveaus, zoals bij de productie van eieren.

6. „Het milieumodel”

6.1 Een algemene vrijwillige etiketteringsregeling zoals de EU-milieukeurregeling⁽¹⁰⁾ en soortgelijke nationale regelingen is niet zo geschikt om de ontwikkeling van diervriendelijkere productie- en houderijsystemen te bevorderen. De levensmiddelenindustrie en de handel geven ongetwijfeld de voorkeur aan verdere ontwikkeling van hun eigen kwaliteitskeurmerken. Het „milieumodel” heeft weliswaar diverse overeenkomsten met het voorgestelde vrijwillige model voor dierlijke producten, maar is als basis voor invoering van objectieve dierenwelzijns criteria toch niet geschikt, en is daarnaast ook te bureaucratisch om als etiketteringsregeling op het gebied van dierenwelzijn gebruikt te worden.

6.2 De desbetreffende milieukeuren werken in principe met behulp van een secretariaat, dat de betrokken partijen bijstaat met het vastleggen van milieucriteria op een hoger niveau dan wettelijk is vereist en dat consumenten en inkopers informatie over de milieukeur verstrekt. Voordeel hiervan is dat de milieukeur in principe voor alle producten gebruikt kan worden en dus door het synergie-effect en de algemene bekendheid met de regeling ook op grotere schaal wordt gebruikt. De vermeldingen worden door een onafhankelijke derde partij gegarandeerd; zo wordt objectief en gecontroleerd bewijs geleverd dat het artikel op milieuvriendelijke wijze is geproduceerd en ook tijdens de gehele levenscyclus op milieuvriendelijke wijze wordt gebruikt.

6.3 Voor dierlijke producten moeten de criteria op het vlak van o.m. houderijmethodes en productieomstandigheden door deskundigen op basis van onderzoeksresultaten en een nadere beoordeling van de productiesystemen per geval worden vastgelegd. Er bestaat dus behoefte aan gedetailleerde en specifieke deskundige beoordelingen. Bepaalde kenmerken van het milieumodel dienen echter ook te worden gebruikt om de ontwikkeling van diervriendelijkere productie- en houderijmethodes te bevorderen: duidelijkheid, geloofwaardigheid, vrijwilligheid en een gemeenschappelijk marktgericht keurmerk waarmee wordt aangegeven dat het product voldoet aan bijzondere ethische criteria die boven het wettelijk vastgestelde minimum liggen.

⁽⁹⁾ Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake minimumvoorschriften voor de bescherming van vleeskuikens, COM(2005) 221 final van 30.5.2005

⁽¹⁰⁾ Verordening (EG) nr. 1980/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 inzake een herzien communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren, PB L 237 van 21.9.2000, blz. 1.

7. Private kwaliteitskeurmerken

7.1 Private kwaliteitskeurmerken moeten voldoen aan wettelijke voorwaarden als het verbod op misleiding, maar worden verder geleid door de markt zonder speciale overheidsinterventie. Het gaat hier om flexibele systemen, die voortdurend aan de ontwikkelingen aangepast kunnen worden. Toch lenen dergelijke regelingen zich niet goed voor dierenwelzijnsetikettering. Doordat er steeds meer producten op de markt komen wordt het voor de consument steeds minder duidelijk wat de afzonderlijke keurmerken precies inhouden en waarin zij van elkaar verschillen. Mogelijk wordt het product zodanig gepresenteerd dat een misleidend beeld van de productieomstandigheden wordt gegeven en de eigenschappen die aan het product worden toegeschreven zijn niet noodzakelijkerwijs gebaseerd op objectieve criteria, o.m. omdat de nodige objectieve kennis daartoe nog ontbreekt. Dit leidt tot een gebrek aan geloofwaardigheid en tot scheeftrekking van de concurrentie ten opzichte van serieuze producten en productieomstandigheden. Handel en industrie kunnen bovendien geneigd zijn de eisen onder invloed van de concurrentie te veranderen op een manier die niet altijd even verantwoord is en die de veeteelt problemen kan opleveren.

7.2 Het is dan ook noodzakelijk dat er objectieve productiecriteria vastgesteld worden. De Commissie heeft voorgesteld een centrum of laboratorium op te richten, dat o.m. objectieve welzijnsindicatoren dient te ontwikkelen⁽¹⁾. Daarnaast verwacht zij dat op basis van de resultaten van het onderzoeksproject *Welfare Quality Project*, dat in 2009 wordt afgesloten, verdere meetbare dierenwelzijnsindicatoren in de communautaire wetgeving op het gebied van dierenwelzijn opgenomen kunnen worden. Het is wel van belang dat ook van andere initiatieven op het gebied van onderzoek en ontwikkeling die in de lidstaten worden uitgevoerd, gebruik wordt gemaakt.

7.3 De beste oplossing om de ontwikkeling van bepaalde diervriendelijkere productie- en houderijmethoden te bevorderen — uitgaande van wetenschappelijke indicatoren — is dus een aanvulling op private kwaliteitskeurmerken. Bedrijven worden dan in staat gesteld hun eigen merken te behouden en verder te ontwikkelen en zich zo mede op objectieve en reële basis van hun concurrenten te onderscheiden. Consumenten kunnen op grond van betrouwbare informatie een keuze maken naar gelang van hun eigen opvattingen en voorkeur. Het systeem wordt zonder onnodige overheidsinterventie door de markt geleid. Te denken valt aan een aanduiding dat het product voldoet aan een EU-norm, waarbij een of andere vorm van onafhankelijke controle wordt uitgeoefend.

8. Voorstellen voor etiketteringsregelingen op het gebied van dierenwelzijn

8.1 Het is belangrijk dat er een kader en beginselen voor het gemeenschappelijke etiketteringssysteem worden vastgelegd, zodat de werkzaamheden voorbereid kunnen worden en gestandaardiseerde welzijnsindicatoren in het systeem ingebouwd kunnen worden zodra o.m. het *Welfare Quality Project* toereikende deelresultaten heeft opgeleverd. Deskundigen en eventueel

⁽¹⁾ Het EESC heeft er in zijn advies over het actieplan op aangedrongen te denken aan een oplossing die van meer visie getuigt, nl. de oprichting van een centrum op mondiaal niveau dat ingeschakeld kan worden bij internationale problemen op het gebied van dierenwelzijn en dat zo de werkzaamheden van de OIE en de Raad van Europa kan ondersteunen en ook een rol kan spelen bij de bilaterale overeenkomsten die de EU sluit.

het voorgestelde centrum voor dierenwelzijn kunnen dan de noodzakelijke objectieve criteria uitwerken. Daarbij moeten verschillende welzijnsindicatoren die de gehele levensduur van het dier beslaan, worden gemeten en zodanig in praktische en realistische productieomstandigheden worden omgezet dat de interactie tussen onderzoek, ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologie optimaal wordt bevorderd⁽²⁾.

8.2 Het desbetreffende centrum kan dan opdracht worden gegeven om op basis van de resultaten hiervan normen voor alle veesoorten en de belangrijkste dierlijke producten op te stellen die voor de voorgestelde etiketteringsregeling gebruikt kunnen worden; de meetbaarheid en controleerbaarheid van de afzonderlijke indicatoren moeten daarbij gewaarborgd worden. De op dierenwelzijn gebaseerde etiketteringsregeling moet dus zoveel mogelijk op meetbare en herhaalbare welzijnsindicatoren, en niet alleen op het gebruikte productiesysteem, worden gebaseerd.

8.3 Handel en industrie kunnen dierlijke producten vervolgens op vrijwillige basis van een door de EU erkend logo voorzien, als waarborg dat deze voldoen aan normen die strenger zijn dan de EU-minimumnormen. De strengere normen moeten noodzakelijkerwijze worden vastgelegd in een wetgevingsbesluit, tenzij het juridisch mogelijk is rechtstreeks naar de gemeenschappelijke normen te verwijzen. De normen kunnen bijv. bij een keuze uit 3 niveaus resp. 20, 40 en 60 % boven de minimumnormen liggen, voor zover dat relevant is voor de desbetreffende diersoort en het desbetreffende product. Door middel van zelfcontrole van de bedrijven met medewerking van een onafhankelijke inspecteur, instituut of organisatie of een gespecialiseerd certificeringsorgaan, dat overeenkomstig de relevante Europese en internationale ISO-normen in EN — ISO — 17000 werkt of dat als certificeringsorgaan conform EN — ISO — 45011 is geaccrediteerd, kan worden gegarandeerd dat aan de specifieke eisen is voldaan en kan toezicht worden gehouden op de toepassing van het logo. Daarentegen is het niet de bedoeling dat er van geval tot geval toestemming of een vergunning voor het hanteren van het logo wordt verleend, gezien de administratie en controle die dit van de overheid zou vergen.

8.4 Het desbetreffende logo kan worden gecombineerd met een systeem op basis van kleuren, sterren of punten, dat op bestaande handelsmerken gebruikt kan worden mits de gemeenschappelijke etiketteringsregeling en dat merk niet met elkaar in tegenspraak zijn. Voor geïmporteerde producten kunnen dezelfde regels worden toegepast, waardoor er geen problemen m.b.t. de WTO-regels zullen ontstaan.

9. Aanvullende maatregelen

9.1 Het valt te overwegen met steun van de EU een databank en een website op te richten, waarop de voorgestelde etiketteringsregeling en de diverse welzijnskeurmerken en -regelingen worden beschreven door de partijen die verantwoordelijk zijn voor de keurmerken. Bedrijven kunnen dan informatie over de producten geven en er op die manier op wijzen dat zij ethisch verantwoord bezig zijn. Dezelfde informatie kan bijvoorbeeld

⁽²⁾ De desbetreffende indicatoren moeten alle belangrijke omstandigheden voor de diersoort in kwestie omvatten: fokken, ruimte en stallings, dagelijkse inspectie, ziekte- en gezondheidsaspecten, spenen, operatieve ingrepen en vervoer naar slachthuis, verdoving en slachting.

ook in winkels verkrijgbaar zijn. De databank kan ook dienen als bron van inspiratie voor de verdere ontwikkeling op dit gebied. Een en ander zou de transparantie ten goede komen en daarnaast zou de kans op kritiek en de kans dat misleiding en bedrog aan het licht komen, een zekere zelfdiscipline en interne controle met zich mee kunnen brengen.

9.2 Daarnaast kan worden overwogen de regels inzake onjuiste en misleidende reclame aan te scherpen, zodat er in geval van misbruik strengere sancties opgelegd kunnen worden, rekening houdend met het feit dat het hier niet gaat om een toelatingssysteem waarop de nationale overheid toezicht houdt. Het spreekt voor zich dat bedrijven aanprijzingen op de producten mogen vermelden die correct zijn en de consument niet misleiden, maar tegelijkertijd is het overduidelijk de exclusieve verantwoordelijkheid van de bedrijven dat hun aanprijzingen — of ze nu wel of niet door een onafhankelijke derde zijn gecontroleerd — waar zijn.

9.3 Veruit de eenvoudigste oplossing is om verder geen maatregelen te treffen en alleen de verdere ontwikkeling van private etiketteringsregelingen te ondersteunen door middel van voorlichtingscampagnes die tot de consument en de detailhandel zijn gericht. Zoals uit het voorgaande blijkt zal dit echter niet toereikend zijn. Of men nu voor de een of andere etiketteringsregeling of voor andere maatregelen kiest, feit blijft dat er in alle gevallen

uitvoerige voorlichtingscampagnes opgezet moeten worden wanneer de basis hiervoor eenmaal is gelegd. Te denken valt aan conferenties voor opinievormers en aan publiciteit via televisie en krantenartikelen. Daarbij is voor de Commissie en de desbetreffende nationale overheden een belangrijke taak weggelegd, die zij samen met bijv. landbouw-, consumenten- en dierenbeschermingsorganisaties op zich moeten nemen.

9.4 Soms wordt in het licht van een algemene voorkeur voor nationale producten voor een verplichte nationale herkomst aanduiding gepleit. Hoewel het bedrijfsleven beweert dat de concurrentie daardoor verstoord kan raken, heeft tot nu toe het basisprincipe gegolden dat de lidstaten strengere eisen dan de EU-minimumnormen mogen hanteren. Wordt iedere lidstaat op basis van het subsidiariteitsbeginsel vrijgelaten om afhankelijk van productieomstandigheden en consumentenbelangen zijn eigen etiketteringssysteem op het gebied van dierenwelzijn te ontwikkelen, dan kan dit er gemakkelijk toe leiden dat nationale producten worden bevoorrecht. Daarnaast is iedere vorm van verplichte nationale etikettering in principe in strijd met de interne markt en de EU-mededingingsregels. Lidstaten die strengere minimeisen voor een of meerdere productietakken verplicht stellen, beschikken echter over de mogelijkheid om deze eventueel deel te laten uitmaken van het voorgestelde etiketteringssysteem.

Brussel, 15 maart 2007

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMTRIADIS