

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de handelsnormen betreft**

(COM(2010) 738 definitief — 2010/0354 (COD))

(2011/C 218/23)

Rapporteur: **Antonio POLICA**

Het Europees Parlement en de Raad hebben op resp. 27 en 18 januari 2011 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 43, lid 2, en voor titel II ook overeenkomstig artikel 118, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

*Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de handelsnormen betreft*

COM(2010) 738 definitief — 2010/0354 (COD).

De afdeling Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 april 2011 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 4 en 5 mei 2011 gehouden 471<sup>e</sup> zitting (vergadering van 4 mei 2011) het volgende advies uitgebracht, dat met 152 stemmen vóór en 5 tegen, bij 10 onthoudingen, is goedgekeurd.

## **1. Samenvatting van de opmerkingen en aanbevelingen van het EESC**

1.1 Het EESC is ingenomen met het voorstel van de Commissie dat gericht is op een coherent kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten dat landbouwers beter helpt te communiceren over de kwaliteiten, kenmerken en eigenschappen van landbouwproducten en dat juiste consumenteninformatie moet verzekeren. Het is er voorts van overtuigd dat het „kwaliteitspakket” de kansen op nieuwe banen en bedrijvigheid in plattelandsgebieden kan helpen verhogen. Aldus kan de ontvolking van deze gebieden worden tegengegaan en kan een bijdrage worden geleverd aan het behoud van de culturele eigenheid, kunnen de banden tussen mens en milieu worden aangehaald en kunnen de natuurlijke hulpbronnen op een correctere manier worden beheerd.

1.2 Het Comité pleit voor betere regelingen voor de specificatie van levensmiddelen (oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen, gegarandeerde traditionele specialiteiten) teneinde de vereisten te vereenvoudigen en te stroomlijnen en het model kracht bij te zetten. Het hoopt tevens dat de bescherming tegen oneerlijke handelspraktijken hiermee versterkt kan worden omdat veralgemeende toepassing van handelsnormen volgens hem aan een dergelijke verbetering kan bijdragen.

1.3 Zoals het reeds in eerdere adviezen heeft aangegeven<sup>(1)</sup>, is het EESC van mening dat traceerbaarheid, die het mogelijk maakt een product in de voedselketen vanaf de productie tot de verkoop te volgen, een belangrijk instrument is om alle voorschriften die van toepassing zullen zijn zodra specifieke handelsnormen goedgekeurd zullen zijn, doeltreffend ten uitvoer te leggen. De aanduidingen op het etiket alléén worden niet

voldoende geacht; er moet tevens worden verzekerd dat hetgeen op het etiket is vermeld ook op een objectieve wijze kan worden gecontroleerd.

1.4 Niet alleen de waarheidsgetrouwheid van de informatie moet via doeltreffende traceerinstrumenten worden verzekerd, ook moet er werk worden gemaakt van een grotere doeltreffendheid door ervoor te zorgen dat op het etiket duidelijke, volledige en begrijpelijke informatie wordt vermeld. Daarbij moet rekening worden gehouden met het recht op volledige voorlichting van de consument, moet worden gestreefd naar concrete leesbaarheid (die samenhangt met de grootte van de lettertekens), en moet tegelijkertijd informatie met een al te ingewikkeld, technisch of wijdlopieg karakter worden vermeden die de consument immers van zijn stuk kan brengen en hem kan ontmoedigen het etiket te lezen.

1.5 Om de geschiktheid en doeltreffendheid van de controles te garanderen is het zaak dat ook op de factuur of algemeen in alle documentatie die het product vergezelt, wordt verwezen naar de basisinformatie die in de handelsnormen voor de specifieke sector of het specifieke product vervat is. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar producten van derde landen die in de Unie zijn ingevoerd, teneinde illegale handelspraktijken tegen te gaan en te ontmoedigen.<sup>(2)</sup>

1.6 Er is niet alleen een controlenetwerk nodig om na te gaan of de producten aan de vastgestelde of nog vast te stellen voorschriften voldoen en om in geval van niet-naleving van de handelsnormen passende administratieve sancties toe te passen, maar er moeten ook inspanningen worden geleverd en initiatieven worden genomen om het verantwoordelijkheidsbesef van de actoren in de sector te vergroten en de ontwikkeling van een algemene nalevingcultuur kracht bij te zetten.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies „Het Europees landbouwmodel: productkwaliteit en consumentenvoorlichting als concurrentiefactoren”, PB C 18 van 19 januari 2011, blz. 5-10.

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies „Voedselveiligheid: ingevoerde landbouwproducten en levensmiddelen”, PB C 100 van 30 april 2009, blz. 60-64.

1.7 Het Comité begrijpt dat het voorgenomen gebruik van het instrument van gedelegeerde handelingen om de kwestie van de handelsnormen te regelen, strookt met de op vereenvoudiging van de wetgeving gerichte aanpak die door het Verdrag van Lissabon overeenkomstig de bepalingen van art. 290 VWEU is geïntroduceerd, en met de tot dusver door de Commissie gehanteerde benadering, die in soortgelijke situaties ook door het Comité wordt onderschreven. (3) Wat dit instrument betreft, is evenwel de nodige omzichtigheid geboden, want tenzij het selectief en alleen in specifieke gevallen wordt gebruikt, zou het verstoringen kunnen veroorzaken in sectoren waarop thans reeds precieze handelsnormen van toepassing zijn, bv. en in eerste instantie de sector verse groenten en fruit. (4)

1.8 Wat de informatie betreft die verplicht op het etiket moet worden vermeld, is het zonder meer een goede zaak dat er een rechtsgrondslag wordt aangereikt, op basis waarvan het voor alle sectoren verplicht wordt de „ligging van het landbouwbedrijf” (5) aan te geven. Aldus wordt aan de verwachtingen inzake transparantie en consumentenvoorlichting tegemoetgekomen en worden andere eventueel misleidende verwijzingen vermeden. De bepaling dat de ligging van het landbouwbedrijf geval per geval op het „geschikte geografische niveau” moet worden vastgesteld, lijkt daarentegen weinig steek te houden. Een betere oplossing zou zijn, zoals het Comité reeds deels in een eerder advies heeft bepleit (6), op het etiket de „ligging van het landbouwbedrijf” te vermelden, waarmee wordt bedoeld de teelt- of fokplaats, of het land van oorsprong van het landbouwproduct dat geen bewerking heeft ondergaan noch in de bereiding van een voedingsmiddel is gebruikt.

1.9 Het Europees Parlement en de Raad hebben duidelijk de wil te kennen gegeven om te voorzien in regelgeving en wettelijke bescherming van basislevensmiddelen voor Europese burgers. De Unie heeft op dit vlak reeds heel wat verwezenlijkt en beschikt over de meest uitgebreide technische en juridische competenties om dit ook in de toekomst nog te doen. Het Comité is er met name op tegen dat de normen automatisch aan toepasselijke handelsnormen van andere internationale organisaties worden aangepast (7) zonder dat vooraf geanalyseerd en beoordeeld wordt in hoeverre ze efficiënt zijn en bij het nieuwe normatieve kader aansluiten.

1.10 Het Comité onderschrijft het evenredigheidsbeginsel dat in de rechtsgrondslagen van het voorstel is vervat, maar vreest dat de toepassing ervan in de context van facultatieve kwaliteitsaanduidingen kan leiden tot minder bindende controles, zodat uiteindelijk ook nog slechts in mindere mate aan de normen zelf wordt tegemoetgekomen. Er zou moeten worden gestreefd naar vereenvoudiging en naar vermindering van de rompslomp, waarbij tegelijkertijd wordt vastgehouden aan een efficiënt controlesysteem ter bescherming van de consument.

1.11 De maatregelen van het voorstel zouden doeltreffender zijn als zij beter bekend zouden worden gemaakt en rechtstreeks of via sectorale verenigingen aan de consumenten zouden worden gericht. Er wordt immers ruim gebruikgemaakt van de massamedia om de verkoop te stimuleren, maar niet genoeg

om de EU-burgers beter te informeren over de normen die hen beschermen of om hen in staat te stellen bij hun aankoop een bewustere keuze te maken.

## 2. Inleiding – het Commissiedocument

2.1 Het kwaliteitspakket is gericht op verbetering van de EU-voorschriften m.b.t. de kwaliteit van landbouwproducten en van de werking van nationale en particuliere certificeringsregelingen, teneinde hen eenvoudiger, transparanter en begrijpelijker te maken, ervoor te zorgen dat zij beter kunnen worden afgestemd op vernieuwingen, en producenten en administratieve diensten minder belasten.

2.1.1 Het kwaliteitspakket sluit aan bij andere EU-maatregelen. In de recente Commissiededeling over het GLB in de periode na 2013 is immers o.a. ook de noodzaak vastgesteld de diversiteit van landbouwactiviteiten in plattelandgebieden te behouden en het concurrentievermogen te verhogen. Ook in de mededeling over de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei is bij de vaststelling van de EU-prioriteiten als strategische doelstelling aangemerkt dat werk moet worden gemaakt van een groter concurrentievermogen van de economie; daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat kwaliteit een van de troeven is waarop het concurrentievermogen van de Europese landbouw steunt.

2.2 In 2009 is de Commissie met een mededeling gekomen over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten (COM(2009) 234 definitief) waarin de volgende strategische richtsnoeren zijn opgenomen:

- verbetering van de communicatie tussen producenten, inkoopers en consumenten over de kwaliteiten van landbouwproducten;
- vergroting van de samenhang tussen de beleidsinstrumenten van het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten in de EU; en
- vereenvoudiging: om het de boeren, producenten en consumenten gemakkelijker te maken de verschillende regelingen en etiketteringstermen te gebruiken en te begrijpen.

2.3 Het kwaliteitspakket omvat:

2.3.1 een voorstel voor een verordening die gericht is op vereenvoudiging van het beheer van de kwaliteitsregelingen door hen in één regelgevende structuur te bundelen. Deze verordening zorgt voor samenhang tussen de verschillende instrumenten en maakt de regelingen voor belanghebbenden gemakkelijker te begrijpen;

2.3.2 een voorstel voor een verordening over handelsnormen die erop gericht is de transparantie te vergroten en de toepasselijke procedures te vereenvoudigen;

2.3.3 richtsnoeren betreffende de beste praktijken voor het uitstippelen en toepassen van certificeringsregelingen voor landbouwproducten en levensmiddelen;

2.3.4 richtsnoeren betreffende de etikettering van levensmiddelen die ingrediënten met een beschermde oorsprongsbenaming (BOB) en een beschermde geografisch aanduiding (BGA) bevatten.

(3) PB C 107 van 6.4.2011, blz. 30-32, „Steun voor plattelandontwikkeling uit het ELFPO - Rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het GLB”.

(4) Zie Verordening (EG) nr. 1580/2007 zoals gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1221/2008 van de Commissie

(5) COM(2010) 738 definitief — artikel 112 sexies, lid 3 c)

(6) PB C 77 van 31.3.2009, blz. 81 par. 1.3 en PB C 354 van 28 december 2010, blz.35, par. 5.5.18.,

(7) COM(2010) 738 definitief — artikel 112 ter, lid 3, en Bijlage XII ter

#### 2.4 Oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen:

In het voorstel wordt de kwaliteitsregeling voor landbouwproducten en levensmiddelen behouden en versterkt, maar worden de regelingen voor geografische aanduidingen voor wijnen, geïmpregneerde wijnen en gedistilleerde dranken daarin niet opgenomen. Volgens de huidige registratieprocedure worden voorts de termijnen ingekort, wordt een aantal gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor officiële controles vastgelegd en wordt het toepassingsgebied van de verordening (producten bestemd voor menselijke consumptie en bepaalde andere producten) behouden.

#### 2.5 Gegarandeerde traditionele specialiteiten:

In het voorstel wordt vastgehouden aan de regeling voor de reservering van namen, maar de mogelijkheid om namen zonder reservering te registreren, wordt geschrapt. De regeling voor de registratie wordt vereenvoudigd, het traditiecriterium wordt tot 50 jaar verlengd en de regeling wordt beperkt tot kant-en-klaargerechten en verwerkte producten.

#### 2.6 Facultatieve kwaliteitsaanduidingen:

Het voorstel is erop gericht de facultatieve kwaliteitsaanduidingen, waarmee waardetoevoegende kenmerken kenbaar worden gemaakt, in de verordening op te nemen en een aantal specifieke handelsnormen te ondersteunen (bv. vlees van pluimvee met vrije uitloop, bloemenhoning, olijfolie van eerste koude persing) en aan het wetgevingskader van het Verdrag betreffende de werking van de EU aan te passen.

#### 2.7 Handelsnormen:

Volgens het voorstel zal de Commissie de handelsnormen over het algemeen via gedelegeerde handelingen aannemen. Er wordt een rechtsgrondslag voor de verplichte etikettering van de ligging van het landbouwbedrijf op het geschikte geografische niveau ingevoerd voor alle sectoren, in overeenstemming met de specifieke kenmerken van elke sector. Geval per geval zal hierbij worden onderzocht, te beginnen met de zuivelsector.

2.8 In het voorstel is bepaald dat het toezicht op de regelingen aan de bevoegde nationale overheden toekomt. Overeenkomstig de in die verordening neergelegde principes moet het toezicht op controleactiviteiten van de lidstaten voorts worden ondernomen op het hoogst mogelijke niveau, dus op EU-niveau, om ervoor te zorgen dat de regelingen met betrekking tot de levensmiddelenwetgeving in de hele Europese Unie geloofwaardig blijven.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het voorstel van de Commissie dat producenten de juiste instrumenten wil aanbieden om met consumenten te communiceren over productkenmerken en productie-eigenschappen en om hen tegen oneerlijke handelspraktijken te beschermen, is een belangrijke stap in een reeks van besluiten m.b.t. kwaliteit.

3.2 Traceerbaarheid is een belangrijk instrument om een product in de productieketen te volgen en draagt samen met de op het etiket aangegeven informatie bij tot duidelijke, volledige en begrijpelijke consumentenvoorlichting over het in de handel

gebrachte product. Het instrument traceerbaarheid omvat dus het geheel van certificeringen, registraties en handelsdocumenten die processen en transfers kunnen staven, door alle betrokkenen in de keten bewaard worden en op verzoek van de controleinstanties voorgelegd moeten worden.

3.3 Conform het voorstel verrichten de lidstaten controles op basis van een risicoanalyse om na te gaan of de producten aan de vastgestelde en vast te stellen voorschriften voldoen, en leggen ze indien nodig administratieve sancties op. Het Comité zou graag zien dat een doeltreffend controlenetwerk in stand wordt gehouden, met uitbreiding en versterking van de bevoegdheden van de betrokken nationale controleautoriteiten die zich nu al bezighouden met de inachtneming van handelsnormen in sectoren waar deze reeds voorhanden zijn.

3.4 Voorts is het raadzaam dat naast toezichtactiviteiten via een controlesysteem, o.a. door middel van analyses, tevens inspanningen worden geleverd en initiatieven worden genomen om het verantwoordelijkheidsbesef van de actoren in de sector te vergroten en de ontwikkeling van een algemene nalevingscultuur kracht bij te zetten.

3.5 Wat betreft de verwijzing naar de „ligging van het landbouwbedrijf” die verplicht op het etiket moet worden aangegeven, is het voorstel veel te algemeen daar het voorziet in een geval per geval vast te stellen „geschikt geografisch niveau”. Als deze parameter wordt aangehouden, is het *in extremis* immers niet uitgesloten dat op het etiket van een levensmiddel alleen de algemene aanduiding „geproduceerd in de EU” voorkomt. Daarmee zou wel duidelijk zijn dat het product niet uit derde landen afkomstig is, maar zou zeker geen gevolg zijn gegeven aan het lovenswaardige streven naar informatie en transparantie ten behoeve van de consument, waaraan de nieuwe handelsnormen tegemoet willen komen.

3.6 Het veralgemeende gebruik van het instrument van gedelegeerde handelingen, conform het voorstel tot wijziging/integratie van bestaande en nog goed te keuren handelsnormen, maakt een voldoende grondige evaluatie van de regeling in haar geheel vooralsnog niet mogelijk. Het is zonder meer een goede zaak dat de algemene lijnen van de toekomstige handelsnormen precies zijn uitgetekend en dat thans een kader is vastgelegd van gegevens, informatie en uitvoerige aanwijzingen m.b.t. alle processen, bewerkingen en transfers dat een voor verkoop aangeboden product heeft ondergaan. Ondanks de ongetwijfeld positieve evaluatie van de toepasbaarheid daarvan, die ook nog door de verrichte effectbeoordelingen wordt onderbouwd, kan evenwel nog geen evaluatie worden gemaakt van hun reële toepassingen of van hun doeltreffendheid per categorie of per product. Een dergelijke evaluatie is alleen mogelijk na concrete toepassing van de normen in de praktijk.

3.7 De in het kwaliteitspakket opgenomen voorstellen vormen één integraal kwaliteitsproject. Dit betekent dat de verschillende instrumenten geacht worden elkaar aan te vullen en in volledig synergetisch verband te werken. Er moet dan ook op worden toegezien dat eventuele wijzigingen van een van de instrumenten geen negatieve of ongewenste gevolgen heeft voor de andere.

#### 4. Specifieke opmerkingen

4.1 Wat de verwezenlijking van de doelstelling inzake kwaliteitsbeleid betreft, lijken de bepalingen van artikel 112 ter, 3) geen steek te houden; in het artikel is immers bepaald dat een product dat bestemd is om in de handel te worden gebracht, geacht wordt conform de algemene handelsnorm te zijn als het in overeenstemming is, in voorkomend geval, met een toepasselijke norm die door een van de in bijlage XII ter vermelde internationale organisaties is goedgekeurd. Het Comité is dan ook gekant tegen een dergelijke bepaling op basis waarvan het niet mogelijk is de wezenlijke inachtneming van de (algemene of specifieke) handelsnormen effectief na te gaan, hoewel dit van cruciaal belang wordt geacht voor de bescherming van de Europese burger en de mededinging.

4.2 De in artikel 112 duodecies genoemde uitzonderingen lijken niet met voldoende redenen te zijn omkleed en te verklaren waarom de nationale overheden afwijkingen kunnen toestaan of nationale voorschriften kunnen handhaven, met name wat smeerbare vetproducten en oenologische procedés betreft. Ingeval de reden is dat hiermee reeds bestaande praktijken worden bekrachtigd teneinde uitbreiding van verdere afwijkingen van de toekomstige handelsnormen te vermijden, gaat het

Comité akkoord met deze keuze maar zou het wel graag zien dat deze interpretatie in de tekst van het voorstel wordt bevestigd en expliciet wordt verduidelijkt.

4.3 In het voorstel van het Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 is de bepaling opgenomen krachtens welke de Commissie, met gebruikmaking van het rechtsinstrument van gedelegeerde handelingen, specifieke handelsnormen kan goedkeuren voor alle producten die in bijlage I van het betreffende voorstel zijn opgenomen, met uitzondering van ethylalcohol uit landbouwproducten. Wat dit instrument betreft, is evenwel de nodige omzichtigheid geboden, want tenzij het in specifieke gevallen wordt gebruikt, zou het verstoringen kunnen veroorzaken in sectoren waarop thans reeds precieze handelsnormen van toepassing zijn, bv. en in eerste instantie de sector verse groenten en fruit.

4.4 Ten slotte blijkt dat ondanks de complexiteit van de intrekkingen en vervangingen t.o.v. de oorspronkelijke Verordening (EG) nr. 1234/2007, deze wijzigingen met bijzondere precisie zijn aangegeven, zodat aldus de leesbaarheid en begrijpelijkheid voor de eindgebruikers - in eerste instantie de producenten en consumenten - zijn bevorderd en een correcte en uniforme toepassing wordt vergemakkelijkt.

Brussel, 4 mei 2011

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---