

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1126

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Verordening contractuele betrekkingen in sector melk en zuivelproducten (kamerstuk 22 112, nr. 1124)
- Fiche 2: Verordening inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten (kamerstuk 22 112, nr. 1125)
- Fiche 3: Verordening inzake handelsnormen landbouw
- Fiche 4: Mededeling Europees vrijwilligerscorps voor humanitaire hulpverlening (kamerstuk 22 112, nr. 1127)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Verordening inzake handelsnormen landbouw

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: 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

Dit voorstel vormt onderdeel van het «Kwaliteitspakket» van de Europese Commissie. Het kwaliteitspakket bestaat naast dit voorstel nog uit:

- voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten (COM(2010)733 definitief); hiervoor is een apart BNC-fiche opgesteld dat moet worden gezien in samenhang met het onderhavige fiche;
- richtsnoeren voor de ontwikkeling en toepassing van certificeringschema's voor landbouwproducten en levensmiddelen; en
- richtsnoeren voor de etikettering van levensmiddelen die gebruik maken van beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen als ingrediënten.

Datum Commissiedocument: 10 december 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010)738 definitief

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=199972

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact assessment Board: Niet opgesteld voor het onderhavige voorstel. Wel is evaluatie van de regelgeving inzake handelsnormen onderdeel van de algemene effectbeoordeling die is opgesteld in het kader van de mededeling Kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten in 2009: effectbeoordeling Commissie: SEC(2009)670 en SEC(2009)671 (samenvatting), opinie Impact Assessment Board: SEC(2009)672.

Behandelingstraject Raad: Het voorstel is gepresenteerd in de Landbouw- en Visserijraad van 13 december 2010 en wordt verder behandeld in Raadswerkgroep Horizontale Vraagstukken en in de Landbouw- en Visserijraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie:

- a) *Rechtsbasis*
Art. 43 lid 2 VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure. De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.
- c) *Delegatie en/of comitologie*

Het voorstel voorziet in een uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van de handelsnormen. Door de Commissie wordt voorgesteld om, in het kader van het proces van aanpassing aan het Verdrag van Lissabon, het vaststellen, wijzigen en aanvullen van handelsnormen voor alle sectoren aan te merken als gedelegeerde handelingen. Ditzelfde wordt voorgesteld voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder derogatie kan worden verleend aan producten afkomstig uit derde landen. Voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon lag deze bevoegdheid voor de meeste sectoren bij de Raad. De

Commissie had enkel de bevoegdheid tot het vaststellen van maatregelen die nodig zijn voor de correcte toepassing van de handelsnormen door de lidstaten. Het voorstel voorziet in een overdracht van de gedelegeerde bevoegdheid voor onbepaalde duur.

Daarnaast wordt voorgesteld om via uitvoeringshandelingen (dus via de weg van «comitologie») nadere voorzieningen te treffen voor de uniforme implementatie (uitvoering) van de handelsnormen. In dat geval wordt de Commissie gecontroleerd door een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en vindt er vooral controle vooraf plaats. Ten tijde van het lanceren van het voorstel was het Europese wetgevingstraject voor de nieuwe Comitologieverordening nog in gang. Het is daarom op grond van het voorstel niet zonder meer duidelijk, volgens welke procedure dit comité betrokken zal zijn bij het aannemen van uitvoeringshandelingen door de Commissie. Het lijkt erop dat betrokkenheid van dit comité zal verlopen via de onderzoeksprocedure conform artikel 5 van de nieuwe Comitologieverordening. Deze procedure waarborgt de meeste controle van de lidstaten op uitvoeringshandelingen van de Commissie. De nieuwe Comitologieverordening treedt in werking op 1 maart 2011.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel, dat onderdeel uitmaakt van het «Kwaliteitspakket» van de Europese Commissie, betreft een wijziging van een bestaande verordening. Het bevat de volgende elementen:

- de structuur van het onderdeel in de verordening over de handelsnormen wordt aangepast;
- er wordt een algemene handelsnorm ingevoerd voor producten bestemd voor menselijke consumptie en aangeboden in de retail die niet aan specifieke handelsnormen moeten voldoen; daarbij wordt een koppeling gemaakt met de vrijwillige internationale normen;
- aan de lijst van reeds bestaande specifieke handelsnormen wordt een verplichte aanduiding van de «ligging van het landbouwbedrijf» (*place of farming*) toegevoegd; invoering van deze verplichte herkomstetikettering in de diverse sectoren zal plaatsvinden na passende effectbeoordelingen per sector, te beginnen bij de zuivelsector;
- de bestaande facultatieve kwaliteitsvermeldingen worden uit de Integrale Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)-verordening geplaatst en overgeheveld naar de voorgestelde nieuwe verordening kwaliteitsregelingen landbouwproducten (COM 2010-733);
- de bevoegdheden van de Commissie tot het treffen van nadere voorzieningen in de vorm van uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen worden aangepast aan het Verdrag van Lissabon.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Subsidiariteit wordt positief beoordeeld, proportionaliteit deels positief, deels negatief.

Risico's/implicaties/kansen

Nederland steunt het streven naar vereenvoudiging en harmonisatie van het kwaliteitsbeleid. De voorgestelde wijzigingen leiden tot grotere flexibiliteit van de Commissie om de EU-handelsnormen aan de marktontwikkelingen aan te passen en te harmoniseren. Tegelijkertijd brengt het voorstel echter ook risico's van grote lastenverzwaring met zich mee en is de balans tussen harmonisatie en vereenvoudiging onvoldoende geborgd.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland is kritisch ten aanzien van bepaalde aspecten van het onderhavige voorstel. Nederland is geen voorstander van de invoering van een algemene handelsnorm vanwege de toezichtslasten. Indien toch een algemene handelsnorm wordt ingevoerd, mag de koppeling met de internationale handelsnormen er niet toe leiden dat die, voor het bedrijfsleven vrijwillige, handelsnormen resulteren in controleverplichtingen voor de lidstaten. Nederland is verder gekant tegen een mogelijke verplichte herkomstetikettering, inclusief *place of farming*, in alle sectoren. Daarnaast is de Nederlandse inzet te voorkomen dat het nemen van maatregelen waaruit extra administratieve en controlelasten kunnen voortvloeien of die essentiële onderdelen betreffen, wordt overgelaten aan de Commissie via delegatie of wordt vastgesteld door de Commissie via uitvoeringshandelingen zonder betrokkenheid van het comité. Waar wel sprake is van gedelegeerde handelingen moet de duur van de bevoegdheid van de Commissie worden afgebakend.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het Kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten maakt deel uit van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het draagt bij aan de verhoging van het concurrentievermogen en de diversiteit van landbouwactiviteiten in plattelandsgebieden. Voorts sluit het aan op beleid inzake bescherming en voorlichting aan de consument. In vervolg op een evaluatie van het sinds de jaren negentig in werking zijnde EU-kwaliteitsbeleid en de reacties op het Groenboek (COM(2008)641) en de mededeling over kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten (COM(2009)234) heeft de Commissie nu het «Kwaliteitspakket» uitgebracht waar dit voorstel onderdeel van uitmaakt.

Met dit voorstel beoogt de Commissie producenten te voorzien van instrumenten (handelsnormen) om productkenmerken te communiceren aan de handel en consumenten en producenten te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken.

¹ In het kader van Verordening 1234/2007 gaat het om de sectoren groenten en fruit (exclusief aardappelen), zuivel, eieren, rund- en kalfsvlees, pluimveevlees, suiker, smeerbare vetten, olijfolie en wijn. Voor de volgende productcategorieën zijn ook handelsnormen vastgelegd in overige communautaire regelgeving: cacao en chocoladeproducten, suiker (aanvullend), jams, gedistilleerde dranken, honing, vruchtensappen, koffie en rundvlees (ouder dan twaalf maanden).

² Specifieke handelsnormen betreffen onder andere productdefinities en handelsbenamingen (een product mag alleen als «melk» in de handel worden gebracht indien het aan bepaalde voorwaarden voldoet). Andere specifieke handelsnormen zijn bijvoorbeeld vereisten t.a.v. classificatiecriteria, conserveringsmethode, watergehalte, verpakkingen of oenologische praktijken.

³ Met de wettelijke basis voor de invoering van een verplichte etikettering van *place of farming* geeft de Commissie invulling aan één van de aanbevelingen van de High Level Groep (HLG) Zuivel. Echter, waar de HLG zuivel de Commissie verzocht om de haalbaarheid van verschillende opties voor etikettering van *place of farming* (vrijwillig of verplicht) in kaart te brengen kijkt de Commissie in het kader van de handelsnormen enkel naar verplichte etikettering. Invoering zal eerst voor de zuivelsector worden overwogen.

Onder de Integrale Gemeenschappelijke Marktordening (GMO)-verordening zijn voor een aantal sectoren¹ specifieke handelsnormen² opgesteld. Alle producten waarvoor specifieke handelsnormen gelden, mogen in de EU alleen in de handel worden gebracht als zij aan deze handelsnormen voldoen. In de huidige verordening worden de handelsnormen per landbouwsector behandeld. Het voorstel wijzigt allereerst de structuur van dit onderdeel van de verordening door alle in de diverse sectoren bestaande handelsnormen samen te voegen en op te nemen in een aantal horizontale bepalingen. Deze bepalingen vormen de basis waarop de Commissie wijzigingen van en aanvullingen op de diverse handelsnormen zoals die nu in de verschillende sectoren worden gebruikt kan doorvoeren. De Commissie kan ook handelsnormen die nu in bepaalde sectoren worden gebruikt, in aangepaste vorm, in andere sectoren invoeren. Verder kan de Commissie voorwaarden voor vrijstelling van naleving van de specifieke EUnormen opstellen voor producten afkomstig uit derde landen waar vergelijkbare bepalingen van kracht zijn.

Naast de wijziging in de structuur voert het voorstel ook een aantal nieuwe elementen in. Zo wordt aan de lijst met bestaande specifieke handelsnormen de verplichte aanduiding van «de ligging van het landbouwbedrijf» (*place of farming*)³ toegevoegd. Hiermee wordt de rechtsgrondslag gecreëerd om in alle sectoren deze nieuwe vorm van verplichte herkomstetikettering in te voeren. De Commissie zal als eerste kijken naar de zuivelsector. Ook wordt een algemene handelsnorm ingevoerd voor alle producten die niet al aan specifieke handelsnormen

moeten voldoen¹ voor zover bestemd voor menselijke consumptie en aangeboden in de retail. Alle producten waarvoor geen specifieke handelsnormen gelden mogen in de EU voortaan alleen in de handel worden gebracht als zij aan deze minimumeis van «deugdelijke handelskwaliteit» voldoen. Voor producten die voldoen aan de vrijwillige internationale handelsnormen van UNECE of Codex Alimentarius geldt dat deze worden beschouwd als zijnde in overeenstemming met de algemene handelsnorm.

Verder worden de zogenaamde facultatieve kwaliteitsvermeldingen uit de verordening overgeheveld naar de nieuwe verordening kwaliteitsregelingen landbouwproducten (COM 2010) 733). Tenslotte worden de bevoegdheden van de Commissie tot het treffen van nadere voorzieningen in lijn gebracht met het Verdrag van Lissabon.

Impact assessment Commissie

Uit de impactanalyse uit 2009 volgt dat wijziging van het besluitvormingsproces over de EU-handelsnormen sterk de voorkeur heeft boven afschaffing van alle EU-handelsnormen. Hoewel afschaffing een grote vereenvoudiging zou betekenen, bestaat daarbij het risico dat uiteenlopende nationale handelsnormen kunnen ontstaan die de interne markt in gevaar brengen. De stakeholdersraadpleging gaf verder aan dat specifieke handelsnormen per sector of producten gehandhaafd dienen te worden en niet vervangen moeten worden door één algemene handelsnorm. De Commissie heeft geen impactanalyse uitgevoerd bij dit voorstel omdat t.a.v. de specifieke handelsnormen de huidige praktijk met dit voorstel niet onmiddellijk gewijzigd wordt. Nadere impactanalyses zullen worden uitgevoerd wanneer de Commissie in het kader van haar gedelegeerde bevoegdheden een concreet voorstel voor de specifieke handelsnormen overweegt. Als eerste zal een impactanalyse worden uitgevoerd voor de invoering van een verplichte etikettering van *place of farming* in de zuivelsector.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid:*

De EU is bevoegd om met maatregelen te komen gebaseerd op artikel 43 VWEU: de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het betreft een gedeelde bevoegdheid (art. 4 lid 2 onder VWEU). Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

b) *Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* deels positief, deels negatief
- *Onderbouwing:*

De handelsnormen maken deel uit van de Gemeenschappelijke Marktordening. Het betreft hoofdzakelijk wijziging van de structuur en aanpassing van de bestaande bepalingen t.a.v. de handelsnormen in deze verordening en in mindere mate nieuwe regelgeving.

Het is wenselijk dat, voor zover publieke handelsnormen dienen te worden opgesteld, dit op communautair niveau plaatsvindt en plaats blijft vinden. Dit is van belang ten behoeve van eerlijke concurrentie en soepele marktwerking op de interne markt. Zonder vaststelling van regels op EU-niveau zouden in lidstaten afzonderlijke regels kunnen gelden die de interne handel bemoeilijken. De subsidiariteit is derhalve positief.

De Commissie hecht grote waarde aan handelsnormen voor eerlijke concurrentie en soepele marktwerking, voor verbetering van kwaliteit, alsook voor goede communicatie over producten met de consumenten. Waar het de invoering van een algemene handelsnorm en de wettelijke basis voor verplichte etikettering van *place of farming* betreft, is het

¹ Het gaat dan om alle productcategorieën die onder Bijlage I bij Verordening 1234/2007 vallen en die niet zijn genoemd onder noot 1.

voorstel volgens Nederland niet proportioneel. De voorgestelde maatregelen gaan verder dan nodig om het gestelde doel te bereiken.

- De functie van handelsnormen t.a.v. de kwalitatieve ontwikkeling en verbetering van producten is vooral van belang in zich nog ontwikkelende markten. Nederland is van mening dat in de huidige ontwikkelde markten van de EU, handelsnormen die dienen als gemeenschappelijke handelstaal tussen de partijen in de keten zoveel mogelijk aan de handel zelf dienen te worden overgelaten. In de praktijk hanteren retail en industrie vaak al veel strengere kwaliteitseisen dan de overheid doet. Daarom zal een algemene handelsnorm naar verwachting het functioneren van de markt niet verder verbeteren, terwijl deze wel extra toezichtskosten oplevert.
- Voor zover handelsnormen tot doel hebben de consument van productinformatie te voorzien, is Nederland van mening dat deze niet verplichtend dienen te worden opgelegd, behalve in die gevallen waarin risico op consumentenmisleiding bestaat of waar sprake is van risico's voor de voedselveiligheid. De verplichte herkomst (*place of farming*) etikettering valt niet in deze categorie. Daarbij is ook nog niet afdoende aangetoond dat de consument om deze productinformatie vraagt. Hoewel er nog aanvullend onderzoek wordt verricht naar de behoeften van consumenten is tot nu toe uit (Nederlands) onderzoek naar consumentengedrag niet gebleken dat de consument behoefte heeft aan (verplichte) herkomstvermelding op de verpakking.

Om bovenstaande redenen is het proportionaliteitsoordeel deels positief, deels negatief.

c) *Nederlands oordeel over politieke opportuniteit:*

- Het Kwaliteitspakket, waarvan dit voorstel deel uitmaakt, draagt bij aan verscheidene thema's die in de recent verschenen mededeling over het GLB post-2013 zijn aangemerkt als belangrijke uitdagingen voor het toekomstig Europees landbouwbeleid: behoud van de diversiteit van de landbouwactiviteiten op het platteland en versterking van de concurrentiekracht. Het voorstel geeft verder ook een (bepaalde) invulling aan één van de aanbevelingen van de High Level Groep zuivel¹ en dient in samenhang te worden gezien met het eveneens recent verschenen voorstel tot wijziging van de Integrale-GMO-verordening inzake de contractuele relaties in de zuivelsector (het zogenaamde «zuivelpakket») waarin andere aanbevelingen van de HLG worden uitgewerkt.
- Gezien de onderlinge samenhang tussen de voorstellen die deel uitmaken van het kwaliteitspakket en de relatie van het totale pakket met de mededeling over het GLB post-2013 enerzijds en de relatie van onderhavig voorstel met het zogenaamde zuivelpakket anderzijds is een behandeling van dit voorstel parallel aan een behandeling van de overige GLB-voorstellen evident.
- De Commissie krijgt in het onderhavige voorstel de bevoegdheid toebedeeld om niet enkel zorg te dragen voor een uniforme toepassing van de handelsnormen in de lidstaten, maar om tevens zelfstandig, d.w.z. zonder bijstand van een comité, in de beoordeling te treden of invoering, wijziging of afschaffing van een handelsnorm voor een bepaalde sector noodzakelijk is. Dit kan mogelijk tot extra administratieve en controlelasten leiden. Er moet voor worden gezorgd dat lidstaten voldoende betrokken zijn bij maatregelen die gevolgen hebben voor de uitvoering of die extra lasten opleveren. In die gevallen is delegatie aan de Commissie of uitvoering zonder betrokkenheid van een comité niet het meest passende instrument.

¹ Zie voetnoot 3, blz. 4.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie geeft aan dat aanpassing van de Integrale-GMO-verordening inzake de handelsnormen geen gevolgen heeft voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De implementatie van het voorstel brengt extra inzet/kosten op de controle met zich mee voor de rijksoverheid. Dit vanwege de invoering van een algemene handelsnorm voor alle sectoren en voor alle producten waarvoor (nog) geen specifieke handelsnormen bestaan. De omvang van de extra inzet/kosten hangt af van de nadere uitwerking van de (controle)vereisten m.b.t. de algemene handelsnorm en op welke manier deze (controle)vereisten ook zullen gaan gelden voor de UNECE of Codexnormen. De controle op de algemene handelsnorm dient op basis van risicoanalyse te worden uitgevoerd. Ervaringen in de groente- en fruitsector leert dat bij invoering van een algemene handelsnorm de controlelast voor de lidstaat sterk afhankelijk is van de wijze waarop de lidstaat invulling geeft aan de risicoanalyse voor de controles. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De invoering van een algemene handelsnorm brengt extra kosten voor het bedrijfsleven met zich mee. De omvang van de extra inzet/kosten hangt af van de nadere uitwerking van de (controle)vereisten m.b.t. de algemene handelsnorm.

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

Zie punt 5 b).

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

Zie punt 5 c).

Het voorstel voorziet vooralsnog enkel in de rechtsgrondslag voor de invoering van een verplichte herkomstetikettering in alle sectoren. De Commissie gaat pas tot daadwerkelijke invoering in een sector over na passende effectenbeoordeling. Uiteraard geldt dat wanneer een verplichte etikettering van «*place of farming*» wordt ingevoerd in een sector, dit ook resulteert in een toename in de administratieve lasten en kosten voor zowel de rijksoverheid als het bedrijfsleven. De omvang van de financiële implicaties in geval van de verplichte herkomstetikettering zal afhankelijk zijn van het geografisch niveau waarop geëtiketteerd dient te worden – EU, lidstaat/derde land, of regio. De Commissie zal alvorens voorstellen te doen m.b.t. de specifieke handelsnormen, inclusief *place of farming*, impactanalyses uit laten voeren.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

Het voorstel vereist aanpassing van de landbouwkwaliteitsregelgeving. Tevens leidt het voorstel tot uitbreiding van de controletaken van de overheid in het kader van de invoering van de algemene handelsnorm.

b) *Voorgestelde datum inwerkingtreding*

De verordening treedt in werking zeven dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU, m.u.v. de bepaling t.a.v. de algemene handelsnorm. Deze treedt pas in werking 1 jaar nadat de verordening van kracht geworden is. Implementatie vergt aanpassing van de landbouwkwaliteitsregelgeving. Dit betreft met name de invoering van een algemene handelsnorm. De implementatietermijn t.a.v. de bepaling van de algemene handelsnorm is afdoende.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Voorgesteld kan worden om een evaluatiebepaling op te nemen zodat de kosten en baten van de invoering van een algemene handelsnormen kunnen worden geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Er worden op dit moment geen implicaties voor de uitvoering voorzien. Zie verder punt 5 e).
- b) *Handhaafbaarheid*
Taakverzwaring is voorzien voor de nVWA bij invoering van een algemene handelsnorm. Dit conflicteert met de voor de nVWA geldende taakstelling. De taakverzwaring en de handhaafbaarheid zijn afhankelijk van de uitwerking van de (controle)vereisten m.b.t. de algemene handelsnorm. De taakverzwaring neemt toe indien ook op naleving van internationale standaarden moet worden gecontroleerd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Minimum kwaliteitseisen zoals die van de Codex of UNECE kunnen door producenten in ontwikkelingslanden toegepast worden ter voorbereiding van de afzet van producten op de EU-markt. Een verplichte algemene handelsnorm zal echter niet direct leiden tot betere markttoegang, temeer omdat in de praktijk retailers vaak al strengere kwaliteitseisen hanteren dan die door Codex en UNECE ontwikkeld zijn.

De voorgenomen invoering van een verplichte herkomstetikettering draagt een groot risico van protectionisme met zich mee en is slecht realiseerbaar. Het draagt niet bij tot een betere markttoegang voor ontwikkelingslanden. Mogelijke handelsbelemmeringen voor ontwikkelingslanden moeten worden meegenomen in de impactanalyse van de Commissie.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

- Nederland waardeert de inspanningen van de Commissie ten behoeve van een coherent landbouwkwaliteitsbeleid gericht op het ondersteunen van producenten bij het beter communiceren over de kwaliteit en kenmerken van hun landbouwproducten. Een goede gegarandeerde kwaliteit kan een grotere toegevoegde waarde opleveren.
- Nederland mist de relatie met duurzaamheid en gezondheid als onderdeel van het bredere begrip «kwaliteit». Nederland heeft al in een vroeg stadium (rond het verschijnen van het Groenboek kwaliteit landbouwproducten in oktober 2008) bij de Commissie en andere EU-lidstaten bekendgemaakt dat deze onderwerpen samenhangen. Van de Nederlandse ambities op deze punten is in het kwaliteitspakket, en ook in onderhavig voorstel, weinig terug te zien. Dat ligt waarschijnlijk aan het uitgangspunt van de Commissie bij dit pakket waarbij zij het vooral ziet als onderdeel van het GLB om invulling te geven aan het doel de landbouw in de hele EU te behouden en de concurrentiekracht van de landbouwsector te bevorderen.
- De Commissie stelt dat zij onder andere om rekening te houden met consumentenverwachtingen handelsnormen kan vaststellen en verder ontwikkelen. Wanneer deze verwachtingen betrekking hebben op duurzaamheid dan is Nederland van mening dat dit aspect ook mee moet worden genomen wanneer de Commissie nadere voorzieningen treft.
- Nederland is gekant tegen de creatie van een wettelijke basis voor de invoering van een verplichte aanduiding van «de ligging van het landbouwbedrijf» om de volgende redenen:

- Handelsnormen dienen alleen verplichtend door de overheid (EU of lidstaten) te worden opgelegd indien sprake is van risico op consumentenmisleiding of risico's voor de voedselveiligheid. De Commissie rechtvaardigt deze verplichte herkomstetikettering onder verwijzing naar de behoefte van consumenten aan adequate en transparante productinformatie. Maatschappelijk gewenste informatie over producten is echter geen reden voor een verplichte aanduiding. Bovendien is nog niet afdoende aangetoond dat consumenten daadwerkelijk behoefte hebben aan (verplichte) herkomstvermelding op de verpakking.
- Vrijwillige herkomstetikettering stelt producenten in staat zich te onderscheiden in de markt en zodoende de meerkosten van de informatievoorziening uit de markt te halen; een verplichte herkomstetikettering daarentegen biedt deze mogelijkheid niet en leidt onvermijdelijk tot een toename in de kosten voor producenten. Dit staat haaks op de doelstelling van het kwaliteitspakket.
- Voor zover het gaat om informatievoorziening aan de consument moet verder in het oog worden gehouden dat herkomstetikettering van (verwerkte) producten op dit moment ook onderwerp van discussie is in het kader van de nieuwe Verordening voedselinformatie. Het is niet gewenst om ook in andere EU-wetgeving herkomstetikettering op te nemen. Mocht hiertoe toch worden besloten dan vindt Nederland het in ieder geval belangrijk dat de onderhavige verordening op dit punt aansluit bij de Verordening voedselinformatie aan consumenten.
- Een verplichte herkomstaanduiding, en zeker op het niveau van *place of farming*, vormt een gevaar voor het vrije handelsverkeer in de EU daar de suggestie wordt gewekt dat er tussen de lidstaten onderscheid in kwaliteit bestaat en het mogelijk protectionistische tendensen versterkt. Daarnaast zal het onvermijdelijk tot een verzwaring van de administratieve lasten in de keten leiden en een toename in de controle- en handhavingslasten voor de overheid betekenen.
- Tenslotte zou een verplichte herkomstetikettering ook bezwaren in het internationale handelsverkeer kunnen oproepen. De verplichting zou namelijk ook moeten gelden voor producten uit derde landen waar dan onmiddellijk de WTO-conformiteit van die maatregel in twijfel kan worden getrokken.¹
- De toezegging van de Commissie de mogelijkheid van «*place of farming*» te willen onderzoeken op een *case-by-case* basis vergezeld van een uitgebreide impactanalyse is onvoldoende. Nederland wil duidelijkheid omtrent het onderwerp van de impactanalyse (de mogelijkheid van een verplichte herkomstetikettering of enkel de modaliteiten daarvan), de criteria op basis waarvan de afweging wordt gemaakt, en de vraag wie er op welke wijze bij de afweging worden betrokken.
- Nederland is geen voorstander van de invoering van een algemene handelsnorm voor alle sectoren, gelet op de controlelasten.
- Indien toch een algemene handelsnorm wordt opgenomen, heeft Nederland geen bezwaar tegen het voorstel om de op vrijwillige basis door de handel reeds gebruikte normen van de UNECE en de Codex Alimentarius toe te staan in plaats van de algemene norm, zoals bij de hervorming van de marktordening groenten en fruit is gebeurd. Echter alleen op uitdrukkelijke voorwaarde dat het gebruik van de internationale handelsnormen uitsluitend op basis van vrijwilligheid door het bedrijfsleven wordt toegepast. De internationale handelsnormen moeten niet worden gepositioneerd als publieke normen waarop de lidstaten moeten controleren en handhaven indien ze door de handel worden toegepast. Dit omdat het een aanzienlijke verzwaring van de administratieve en controlelasten zou betekenen voor zowel bedrijfsleven als overheid. Nederland is voorstander van een controleverplichting

¹ Een conflict als tussen Canada en Mexico aan de ene kant en de VS aan de andere kant over de zogenaamde «COOL» (Country of Origin Legislation) is zeer goed denkbaar (Mexico en Canada dreigen de VS i.v.m. deze wetgeving voor het WTO panel te slepen).

ting voor de lidstaten op niet meer dan het niveau van de algemene handelsnorm.

- Nederland is bezorgd ten aanzien van de opvatting van de Europese Commissie over de reikwijdte van haar uitvoeringsbevoegdheden via delegatie en de vaststelling van uitvoeringsbepalingen zonder betrokkenheid van het comité. De ruimere bevoegdheden in combinatie met de nieuwe horizontale structuur van het onderdeel over de handelsnormen geeft de Commissie grotere flexibiliteit om de EU handelsnormen aan de marktontwikkelingen aan te passen. Dit is van belang voor eerlijke concurrentie en soepele marktwerking. Het streven naar harmonisering van EU-normen moet echter in evenwicht blijven met de uitvoeringslasten voor producenten en lidstaten. Een grotere rol voor de lidstaten bij de besluitvorming over EU-normen met gevolgen voor de uitvoering is daarom wenselijk op gebieden waar risico's liggen voor extra administratieve- en uitvoeringslasten voor bedrijfsleven en overheid.