



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.10.2008
COM(2008) 641 definitief

GROENBOEK

**over de kwaliteit van landbouwproducten:
productnormen, landbouwvoorschriften en kwaliteitsregelingen**

GROENBOEK

over de kwaliteit van landbouwproducten: *productnormen, landbouwvoorschriften en kwaliteitsregelingen*

De Commissie organiseert een raadpleging om alle organisaties en burgers die geïnteresseerd zijn in de kwaliteit van landbouwproducten, de gelegenheid te bieden hun mening over dat onderwerp te geven.

Wij zouden graag antwoorden ontvangen van landbouwers en andere voedselproducenten, niet-gouvernementele organisaties, verwerkers, detailhandelaren, distributiebedrijven en andere marktpartijen, consumenten en overheidsinstanties.

Er mag worden geantwoord op alle vragen in het groenboek of op een deel ervan. De antwoorden dienen uiterlijk op woensdag 31 december 2008 te worden toegezonden aan:

AGRI-QUALITY@ec.europa.eu

of aan:

Groenboek over het kwaliteitsbeleid
Directoraat-generaal Landbouw en plattelandsontwikkeling
Europese Commissie
B-1049 Brussel

De ontvangen bijdragen zullen op het internet worden bekendgemaakt samen met de identiteit van de indiener ervan (naam, plaats en land)¹. Als u uitdrukkelijk bezwaar maakt tegen bekendmaking van uw persoonsgegevens, zal uw bijdrage anoniem worden gepubliceerd of zal worden besloten deze niet te publiceren. Meer details over de bescherming van persoonsgegevens zijn te vinden in de "Belangrijke juridische mededeling" over de website van de Commissie op het volgende adres:

http://www.ec.europa.eu/geninfo/legal_notices_nl.htm

Voor nadere informatie wordt verwezen naar de website over het groenboek:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/index_en.htm

¹ De persoonsgegevens zullen door de Commissie worden behandeld overeenkomstig Verordening (EG) nr. 45/2001 van 18 december 2000 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 8 van 12.1.2001, blz. 1).

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	4
DEEL I: PRODUCTIEVOORSCHRIFTEN EN HANDELSNORMEN	6
1. Landbouwvoorschriften van de EU	6
2. Handelsnormen	7
2.1. Verplichte onderdelen van de handelsnormen	8
2.2. In handelsnormen bepaalde gereserveerde vermeldingen.....	9
2.3. Vereenvoudiging van de handelsnormen	10
DEEL II: SPECIFIEKE KWALITEITSREGELINGEN VAN DE EU	12
3. Geografische aanduidingen.....	12
3.1. Bescherming en handhaving van geografische aanduidingen	13
3.2. Criteria voor de registratie van geografische aanduidingen.....	14
3.3. Bescherming in derde landen van geografische aanduidingen voor producten uit de EU	15
3.4. Producten met geografische aanduiding als ingrediënt in door verwerking verkregen producten.....	16
3.5. Oorsprong van de grondstoffen in een product met beschermde geografische aanduiding	16
3.6. Samenhang tussen en vereenvoudiging van de regelingen voor geografische aanduidingen	17
4. Gegarandeerde traditionele specialiteiten	17
5. Biologische landbouw	18
6. Kwaliteitsbeleid voor producten uit de ultraperifere gebieden	19
7. Verdere EU-regelingen	19
DEEL III: CERTIFICERINGSREGELINGEN	20
8. Regelingen voor de certificering van de voedselkwaliteit	20
8.1. Doeltreffendheid van de bijdrage die certificeringsregelingen leveren aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen	21
8.2. Bemoeienis van de EU	22
8.3. Vermindering van de lasten en kosten	23
8.4. Internationale dimensie	23
CONCLUSIE.....	24

INLEIDING

Naarmate de mondialisering voortschrijdt, neemt de druk toe die producten uit opkomende landen met lage productiekosten leggen op de landbouwers in de Europese Unie (EU). De concurrentie wordt heviger niet alleen bij de basisproducten van de landbouw, maar ook bij producten met een hogere toegevoegde waarde. Nu de landbouwers in de EU zich tegenover deze nieuwe commerciële uitdagingen geplaatst zien, is kwaliteit hun krachtigste wapen. Op kwaliteitsgebied heeft de EU een voordeel door het zeer hoge veiligheidsniveau in de hele voedselketen, dat te danken is aan haar regelgeving en aan het feit dat in de toepassing daarvan is geïnvesteerd door de landbouwers, en door de producenten meer in het algemeen. Er zijn echter ook nog andere aspecten die kunnen bijdragen tot de kwaliteit in de ruimere betekenis van het woord.

Bij kwaliteit gaat het erom aan de verwachtingen van de consument te voldoen. De kwaliteitsaspecten van landbouwproducten waarop dit groenboek betrekking heeft, zijn de productkenmerken waaraan de landbouwer graag meer bekendheid wil geven en die de consument ook graag wil kennen. Te denken valt aan aspecten zoals de gebruikte landbouwmethoden, de ligging van het landbouwbedrijf, enz. Kwaliteit is een aandachtspunt voor elke landbouwer en elke koper, of het nu gaat om producten waarvoor alleen de basisnormen in acht worden genomen, of om producten van topkwaliteit, een categorie waarin Europa uitblinkt. In dit groenboek wordt niet vooruitgelopen op de aanpak van met de voedselveiligheid verband houdende kwaliteitsproblemen waarvoor de Commissie reeds andere acties onderneemt zoals die betreffende de voedingswaarde-etikettering, het dierenwelzijn, enz.

Door de markt en de maatschappij gestelde eisen

Hoge voedselprijzen vormen een prikkel om de geproduceerde hoeveelheid op te voeren, maar dat mag niet worden gebruikt als een excuus om de gehanteerde normen te verlagen. Consumenten willen betaalbare voedingsmiddelen en waar voor hun geld. Maar consumenten en handelaren stellen ook nog allerlei andere eisen aan de producten die zij kopen, zodat het dus niet alleen om de prijs gaat, maar ook om waarden en kwaliteit. Voor de landbouwers is het een grote uitdaging om aan die eisen te voldoen.

De markt stelt uiteenlopende en ook steeds meer eisen. In de EU gaat het daarbij vooral om hygiëne en voedselveiligheid (eisen waarover niet te onderhandelen valt), gezondheid en voedingswaarde en maatschappelijke eisen. Voorts hebben de consumenten steeds meer aandacht voor de invloed van de landbouw waar het gaat om duurzaamheid, klimaatverandering, voedselzekerheid en ontwikkeling, biodiversiteit, dierenwelzijn en waterschaarste. Als grootste grondgebruiker speelt de landbouw een essentiële rol in de ruimtelijke ontwikkeling van regio's, landschappen en ecologisch waardevolle gebieden. Ten slotte, maar niet in de laatste plaats, zijn er in veel delen van de wereld consumenten met een stijgend besteedbaar inkomen die bij voedingsmiddelen prijs stellen op smaak, traditie en authenticiteit en die verlangen dat strengere normen worden toegepast op het gebied van dierenwelzijn.

Voor de landbouwers in de EU ligt hier een echte kans. In plaats van die eisen als een last te beschouwen, moeten zij ze in hun voordeel ombuigen door precies te leveren wat de consumenten willen, hun producten op de markt duidelijk van die van anderen te onderscheiden en zo hogere prijzen te maken.

Het landbouwbeleid van de EU moet de landbouwers steunen bij hun inspanningen om als winnaar uit de kwaliteitscompetitie te komen. De EU poogt dit reeds te bereiken door haar regelgeving, en wel in hoofdzaak door maatregelen van tweeërlei aard: basismaatregelen en kwaliteitsmaatregelen.

Basismaatregelen

De regelgeving van de EU bevat enkele van de strengste basisvoorschriften op productiegebied ter wereld, waarbij het gaat om veiligheid en hygiëne, de identiteit en samenstelling van de producten, milieubescherming, de gezondheid van planten en dieren en het dierenwelzijn. Een en ander is in overeenstemming met de wensen die de consumenten en burgers van de EU langs democratische weg duidelijk hebben gemaakt.

Kwaliteitsmaatregelen en -regelingen op EU-niveau

Veel landbouwers in de EU zijn constant op zoek naar originele en unieke benaderingen om nieuwe afzetmarkten te scheppen en hun winsten te verhogen. Daartoe zijn maatregelen genomen die onder meer tot doel hebben:

- aan te sporen tot de productie van producten in het hogere marktsegment ("premium"-producten) die de consument iets meer bieden dan wat volgens de basisvoorschriften vereist is, hetzij dankzij bijzondere kenmerken zoals smaak, oorsprong, enz., hetzij door de productiemethode;
- de consumenten vertrouwen te geven in de kwaliteitsregelingen van de EU en in de informatie die producenten over hun "premium"-producten geven;
- de consumenten te helpen bij het maken van een keuze en/of het nemen van de beslissing of zij voor een bepaald product meer zullen betalen;
- de namen te beschermen van voedingsmiddelen, wijnen en gedistilleerde dranken die hun bijzondere kenmerken of hun faam danken aan de plaats van productie en de vakbekwaamheid van de plaatselijke producenten, waarbij het gaat om **geografische aanduidingen** zoals "Chablis", "Prosciutto di Parma", "Scotch whisky", "Café de Colombia", "Sitia Lasithiou Kritis", "Szegedi szalámi", "Queso Manchego" en "Nürnberger Lebkuchen";
- de biologische sector te reguleren door strikte voorschriften vast te stellen, aangezien meer en meer consumenten gewonnen zijn voor de productiemethoden die in de **biologische landbouw** worden gebruikt, en specifiek op zoek zijn naar voedingsmiddelen met een biologisch keurmerk;
- de namen van **traditionele** producten te beschermen door ze in een register op te nemen op grond van een EU-regeling die erop is gericht de verkoop van traditionele voedingsmiddelen en dranken te bevorderen;
- de verkoop te bevorderen van specifieke producten uit de **ultraperifere gebieden** van de EU;
- in tal van sectoren **EU-handelsnormen** vast te stellen om specifieke kwaliteitsklassen voor producten te definiëren (zoals extra olijfolie van eerste persing, groenten en fruit van klasse I en eieren van hennen met vrije uitloop);

- stimulansen te geven voor **certificeringsregelingen** die door de overheid of de privésector worden opgezet om de consumenten in de hele EU beter te informeren over landbouwmethoden en productkenmerken.

Groenboek

In deze context heeft de Commissie besloten een bezinning te organiseren over de wijze waarop voor het meest geschikte beleids- en regelgevingskader ter bescherming en bevordering van de kwaliteit van landbouwproducten zou kunnen worden gezorgd zonder extra kosten of lasten te veroorzaken. Als eerste stap wil de Commissie een brede raadpleging houden over de vraag of de bestaande instrumenten toereikend zijn en, zo niet, hoe zij zouden kunnen worden verbeterd en welke nieuwe initiatieven zouden kunnen worden genomen.

Deel I heeft betrekking op de basisvoorschriften voor de landbouw en de door de EU gesteunde handelsnormen voor producten, met inbegrip van die waarbij specifieke kwaliteitsklassen voor producten zijn vastgesteld.

Deel II heeft betrekking op de bestaande kwaliteitsregelingen, waarbij het gaat om de geografische aanduidingen, de producten die zijn erkend als "gegarandeerde traditionele specialiteit (GTS)", specifieke producten uit de ultraperifere gebieden en het functioneren van de eengemaakte markt in het geval van producten van de biologische landbouw.

Deel III heeft betrekking op de certificeringsregelingen, hoofdzakelijk in de privésector, die de producenten helpen om de kopers/consumenten voor te lichten over hun product.

DEEL I: PRODUCTIEVOORSCHRIFTEN EN HANDELSNORMEN

1. LANDBOUWVOORSCHRIFTEN VAN DE EU

De landbouwers in de EU voldoen aan allerlei landbouwvoorschriften en voor alle in de EU geproduceerde voedingsmiddelen geldt dat de landbouwproductie in overeenstemming met die voorschriften heeft plaatsgevonden. Bij die voorschriften gaat het er niet alleen om ervoor te zorgen dat de hygiënische en veiligheidsnormen zijn nageleefd voor de eindproducten die de voedingssector op de markt brengt, maar spelen ook maatschappelijke zorgpunten (op milieu-, ethisch, sociaal, enz. gebied) een rol.

Voor de landbouwers betekent dit dat zij verplicht zijn zorgvuldig te werk te gaan bij de keuze en toepassing van bestrijdingsmiddelen en meststoffen, de hygiënische voorschriften na te leven, dier- en plantenziekten te voorkomen, ervoor te zorgen dat de arbeidskrachten op hun bedrijf goed zijn opgeleid en op passende wijze worden beschermd, de dieren op hun bedrijf onder behoorlijke welzijnsomstandigheden te houden en het milieu te beschermen.

Voor de consumenten betekent dit dat zij erop mogen vertrouwen dat voor alle producten waarvoor de landbouwproductie in de EU heeft plaatsgevonden, is voldaan aan aanvaardbare productievoorschriften die mede betrekking hebben op de bovenbedoelde legitieme maatschappelijke zorgpunten.

Die landbouwvoorschriften veranderen voortdurend naargelang van de wensen van de maatschappij. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de te koop aangeboden voedingsmiddelen en vormen dus een troef waarmee de landbouwers zouden moeten kunnen uitpakken. Het blijkt echter niet zo goed te lukken om de consumenten duidelijk te maken dat

die landbouwvoorschriften bestaan en dat zij bij de productie van voedingsmiddelen ook worden nageleefd.

Daarbij komt dat veel van die landbouwvoorschriften – met name de voorschriften die niet de hygiëne en veiligheid van de producten betreffen, maar zaken zoals het milieu en het dierenwelzijn – niet noodzakelijk ook voor ingevoerde voedingsmiddelen gelden. Vanwaar dit verschil? In landen buiten de EU zijn landbouwnormen, milieubescherming, dierenwelzijn en arbeidsveiligheid nu eenmaal aangelegenheden die tot de bevoegdheid behoren van de overheden van het land waar de landbouwproductie plaatsvindt. De EU kan weliswaar verlangen – en verlangt ook – dat ingevoerde voedingsmiddelen aan minimale productnormen voldoen, vooral op het gebied van hygiëne en veiligheid, maar de controle op de landbouwmethoden die bij de productie van ingevoerde landbouwproducten en voedingsmiddelen worden gebruikt, valt onder de wet- en regelgeving van het land van productie.

Het moet duidelijker worden gemaakt dat de voor alle landbouwers in de EU geldende en ook door hen nageleefde landbouwvoorschriften die verder gaan dan de hygiëne en veiligheid van de producten, wel degelijk belangrijk zijn voor de kwaliteit van de verkregen producten. Als de consumenten die landbouwvoorschriften beter zouden kennen en het belang ervan zouden inzien, zouden die voorschriften een commercieel voordeel kunnen worden omdat zij een verkoopargument vormen.

Aan de genoemde zorgpunten moet echter op zo'n manier worden tegemoetgekomen dat het functioneren van de eengemaakte interne markt niet wordt belemmerd en de concurrentie niet wordt vervalst.

Vraag 1:

Hoe zou meer bekendheid kunnen worden gegeven aan de door de landbouwers nageleefde voorschriften en normen die verder gaan dan de hygiëne en veiligheid van de producten?

Wat zouden de voor- en nadelen zijn van

- nieuwe EU-regelgeving tot invoering van één of meer symbolen of logo's om aan te geven dat ook aan andere landbouwvoorschriften van de EU is voldaan dan die welke betrekking hebben op hygiëne en veiligheid? Zou een dergelijke kwaliteitsregeling van de EU ook moeten kunnen worden gebruikt voor producten die niet uit de EU komen, maar die wel voldoen aan de productie-eisen van de EU?
- de verplichte vermelding van de plaats van productie van de primaire producten (EU/andere oorsprong dan de EU)?

2. HANDELSNORMEN

Bij de handelsnormen van de EU gaat het om regelgeving waarbij definities van producten, minimumnormen voor producten, productcategorieën en etiketteringsvoorschriften om de consumenten te informeren zijn vastgesteld voor een belangrijk aantal landbouwproducten en enkele door verwerking verkregen voedingsmiddelen². Het is de bedoeling om door

² Producten waarop handelsnormen betrekking hebben: rundvlees, eieren, verse en verwerkte groenten en fruit, honing, hop, melk en zuivelproducten, olijfolie, varkensvlees, pluimveevlees, schapenvlees, suiker, wijn, cacao- en chocoladeproducten, extracten van koffie en extracten van cichorei,

toepassing van die normen de landbouwers te helpen producten te leveren van de kwaliteit die de consumenten verwachten, te voorkomen dat consumenten teleurgesteld zijn, en prijsvergelijkingen te vergemakkelijken tussen producten die aan verschillende kwaliteitseisen voldoen. De EU heeft de betrokken handelsnormen aangenomen om uiteenlopende nationale normen te vervangen en zo de handel op de eengemaakte interne markt te vergemakkelijken.

Niet voor alle voedingsmiddelen gelden handelsnormen die op EU-niveau zijn aangenomen. Zo worden bijvoorbeeld akkerbouwproducten (tarwe, maïs, peulvruchten, enz.) verhandeld op basis van officiële sorteer- en indelingsnormen die door internationale of nationale instanties of door het bedrijfsleven zelf zijn vastgesteld. Voor aan de consumenten verkochte producten die niet onder handelsnormen van de EU vallen, gelden algemene voorschriften inzake consumentenbescherming en etikettering om ervoor te zorgen dat de consumenten niet worden misleid.

Terwijl sommige handelsnormen van de EU probleemloos tot stand werden gebracht, zijn andere omstreden gebleken. Ook kan de herziening van handelsnormen door middel van EU-regelgeving een omslachtig proces zijn.

Met dit groenboek wil de Commissie adviezen inwinnen over drie algemene vragen met betrekking tot de handelsnormen: wat moet er met de verplichte onderdelen van de handelsnormen van de EU gebeuren, zou het gebruik van facultatieve vermeldingen (ook "gereserveerde" vermeldingen genoemd) kunnen worden uitgebreid en welke mogelijkheden zijn er om het regelgevingsproces zelf te vereenvoudigen?

2.1. Verplichte onderdelen van de handelsnormen

Identiteit van de producten: de meeste handelsnormen van de EU voor landbouwproducten of voedingsmiddelen bevatten duidelijke gemeenschappelijke naamgevingsregels. Zo mag bijvoorbeeld de aanduiding "sap" niet worden gebruikt voor vruchtensap dat is verdund. Ook mag de aanduiding "melk" niet worden gebruikt voor sojadranken.

Landbouwvoorschriften: in sommige gevallen, zoals voor verse groenten en fruit of voor pluimveevlees, bevatten de handelsnormen ook dwingende strenge voorschriften die moeten garanderen dat aan de consumenten alleen producten van "gezonde handelskwaliteit" worden verkocht. Verse groenten en fruit mogen niet aan de consumenten worden verkocht als zij bedorven of rot zijn, gebreken vertonen, vuil zijn, zijn aangetast door insecten, onderontwikkeld zijn of, in het geval van fruit, onrijp zijn. Dergelijke voorschriften leggen vaak ook een minimumgrootte op (omdat de grootte een indicatie vormt voor de rijpheid). Dit kan ertoe leiden dat groenten en fruit die eetbaar zijn (d.w.z. veilig kunnen worden gegeten), niet als vers product op de markt mogen worden gebracht en voor verwerking worden gebruikt of worden vernietigd.

Indeling naar kwaliteit en grootte: verscheidene handelsnormen bevatten verplichte indelingsschema's. Oorspronkelijk zijn deze ingevoerd uit overwegingen van markttransparantie, namelijk om het de kopers mogelijk te maken de prijzen te vergelijken op basis van bekende productklassen of -categorieën. Karkassen van pluimvee en delen daarvan moeten in klasse A of klasse B worden ingedeeld aan de hand van kwaliteitscriteria zoals

vruchtensappen, vruchtenjam of -confituur, -gelei en -marmelade, enz., gedistilleerde dranken en boter, margarine en melanges.

technische eisen inzake de beveleedheid van het karkas en eventuele beschadigingen van het karkas. Eieren moeten worden ingedeeld in één van vier gewichtsklassen — 'XL', 'L', 'M' en 'S' — en moeten voorts worden voorzien van een vermelding betreffende de houderijmethode: "kooieieren", "scharreleieren", "eieren van hennen met vrije uitloop" of "biologische eieren". Ook sommige soorten groenten en fruit mogen pas in de handel worden gebracht nadat zij in de kwaliteitsklasse Extra, I of II zijn ingedeeld.

Voor de verplichte aspecten van handelsnormen zijn de belangrijkste vragen of het betrokken voorschrift wel nodig is voor de verwezenlijking van legitieme beleidsdoelstellingen, of de door de administratieve rompslomp veroorzaakte kosten niet buiten verhouding zijn en of de toepassing van het voorschrift geen ongewenste gevolgen heeft zoals het verbieden van de verkoop van innovatieve of ongewone producten of de vernietiging van eetbare producten.

Vraag 2:

Wat betekent het voor de consumenten, de handelaren en de producenten als de naam ter aanduiding van de identiteit van het product wordt vastgesteld in de handelsnorm van de EU? Wat zijn de voor- en de nadelen?

Moet de detailverkoop worden toegestaan van producten die wel aan de hygiënische en de veiligheidsvoorschriften voldoen, maar er niet goed genoeg uitzien of vergelijkbare tekortkomingen vertonen waardoor zij toch niet aan de handelsnorm voldoen? Zo ja, moet dan over dergelijke producten specifieke informatie worden verstrekt aan de consument?

Zouden de verplichte indelingen naar kwaliteit en grootte facultatief kunnen worden gemaakt door te werken met "facultatieve gereserveerde vermeldingen" (als bedoeld in het onderstaande punt 2.2)?

2.2. In handelsnormen bepaalde gereserveerde vermeldingen

Er zijn ook facultatieve gereserveerde vermeldingen gereguleerd in handelsnormen. Een dergelijke gereserveerde vermelding maakt de kopers duidelijk dat het product waarop deze is aangebracht, volgens een gedefinieerde landbouwmethode is geproduceerd of gedefinieerde productkenmerken bezit. De in handelsnormen bepaalde gereserveerde vermeldingen zijn bedoeld om de consument nuttige en correcte technische informatie te verschaffen. Deze gereserveerde vermeldingen moeten daarnaast ook de landbouwers helpen door aan te geven welke productkenmerken of landbouwmethoden een toegevoegde waarde kunnen opleveren, en moeten er zo voor zorgen dat tegenover extra productiekosten ook extra geldopbrengsten staan.

Facultatieve gereserveerde vermeldingen worden bovendien gebruikt om categorieën of kwaliteitsklassen van een product aan te duiden. Het betrokken product mag dan echter ook worden verkocht zonder een van die facultatieve vermeldingen te gebruiken. Voorbeelden:

- volgens de handelsnormen voor pluimveevlees dient het gebruik van de facultatieve vermeldingen "gevoed met ...", "scharrel ... binnengehouden", "scharrel ... met uitloop" en "boerscharrel ... met uitloop" beperkt te blijven tot producten waarvoor de landbouwproductie met gebruikmaking van gedefinieerde methoden heeft plaatsgevonden;
- de vermelding "koude extractie" mag alleen worden gebruikt voor olijfolie van eerste persing of extra olijfolie van eerste persing die volgens de gedefinieerde productiemethode is verkregen, maar deze vermelding mag ook achterwege worden gelaten.

Door te werken met gereserveerde vermeldingen waarvan het gebruik facultatief is, kunnen zo nodig definities worden vastgesteld, wat het de landbouwers mogelijk maakt de aandacht te vestigen op specifieke productkenmerken en landbouwmethoden.

Aan de andere kant worden in verschillende landbouwsectoren door de landbouwers en degenen die de landbouwproducten een eerste verwerking tot voedingsmiddel doen ondergaan, vaak omschrijvingen zoals "boerenrecept", "uit de bergen", "lage koolstofuitstoot", "natuurlijk", enz. gebruikt om de consumenten te informeren over de toepassing van specifieke landbouwmethoden. Dergelijke omschrijvingen mogen worden gebruikt mits zij voldoen aan een eventuele nationale definitie en ook aan de algemene norm dat de consumenten niet mogen worden misleid. De landbouwmethoden waarop zij betrekking hebben, maken de betrokken producten aantrekkelijker. De consumenten kunnen dan ook worden misleid als bijvoorbeeld een omschrijving die lijkt te duiden op de toepassing van extensieve landbouwmethoden, wordt gebruikt op een product dat in feite afkomstig is van tamelijk intensieve landbouw. Ook heeft de recente opkomst van diverse keurmerken voor landbouwmethoden waarover wordt gesteld dat hun bijdrage aan klimaatverandering geringer is, tot enige verwarring geleid. Daarom zou het nodig kunnen zijn om in bepaalde sectoren definities op EU-niveau vast te stellen voor dergelijke omschrijvingen die verwijzen naar landbouwmethoden.

Vraag 3:

In hoeverre is het nodig om definities voor "facultatieve gereserveerde vermeldingen" op EU-niveau in handelsnormen vast te stellen?

Moet de EU definities vaststellen voor algemene gereserveerde omschrijvingen die landbouwmethoden in bepaalde sectoren betreffen, zoals "product uit de bergen", "boerenrecept" en "lage koolstofuitstoot"?

2.3. Vereenvoudiging van de handelsnormen

In het algemeen dient voor de ontwikkeling van de handelsnormen van de EU te worden gezocht naar manieren om het regelgevingsproces te vereenvoudigen, hetzij binnen de Commissie, hetzij door overdracht van de betrokken taak aan andere instanties, hetzij door verwijzing naar internationale normen.

Ook moeten de administratieve lasten voor overheden en belanghebbenden een aandachtspunt zijn in het kader van vereenvoudiging. Zo heeft bijvoorbeeld de verplichte indeling van groenten en fruit (bv. naar grootte of gewicht) tot gevolg dat de producenten daar kosten voor moeten maken en dat de overheid de naleving ervan moet controleren.

Veel handelsnormen van de EU zijn gebaseerd op normen die internationaal zijn overeengekomen in het kader van de *Codex Alimentarius* of de *Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties* (VN/ECE). Als dergelijke internationale normen relevant zijn, worden zij gebruikt als basis voor handelsnormen van de EU. In het geval van akkerbouwgewassen, waarvoor de EU geen handelsnormen heeft vastgesteld, wordt in nationale normen naar internationale normen verwezen of maken particuliere handelaren rechtstreeks gebruik van internationale normen, wat contrasteert met de dwingende EU-normen die voor sommige soorten groenten en fruit gelden. De EU draagt ook bij tot de vaststelling van internationale normen en soms worden EU-normen als basis voor internationale normen gebruikt.

Door veranderende eisen van de markt en de technologische vooruitgang kan het gebeuren dat handelsnormen gedeeltelijk verouderd raken en moeten worden aangepast en geactualiseerd. In grote trekken zijn er twee manieren om ervoor te zorgen dat de normen bij blijven.

Zelfregulering

Het kan aan de marktpartijen in de betrokken sector worden overgelaten om handelsnormen vast te stellen en de toepassing ervan te controleren, waarbij het mede gaat om de productnamen die ter aanduiding van de identiteit van de producten worden gebruikt, om de indeling van de producten en om gereserveerde vermeldingen. Bestaan er internationale normen, dan kunnen producenten en handelaren deze gewoon toepassen bij hun commerciële transacties.

Handelaren en ondernemers kunnen dus in een bepaalde sector zelf het initiatief nemen tot de ontwikkeling van referentienormen of gedragscodes. Dit proces wordt zelfregulering genoemd. De overheid heeft dan weinig handhavingskosten aangezien eventuele geschillen worden opgelost tussen de betrokken partijen, bijvoorbeeld door arbitrage. Daarentegen moeten in het geval van door de overheid gehandhaafde normen kosten worden gemaakt voor controles en zo nodig zelfs voor gerechtelijke procedures.

Zelfregulering heeft het voordeel dat het beleid wordt uitgestippeld, uitgevoerd en gehandhaafd door mensen van de praktijk die nauw betrokken zijn bij wat werkelijk op de markt gebeurt. Voor de opstelling van normen kunnen in dat geval procedures worden gehanteerd die eenvoudiger zijn en in een dynamische marktomgeving meer flexibiliteit en snellere aanpassingen mogelijk maken. Tegelijk gelden de technische voorschriften echter uitsluitend voor de bedrijven die zich ertoe hebben verbonden deze na te leven (er wordt ook wel gesproken van akkoorden "inter pares" (tussen gelijken) of akkoorden tussen ondertekenende partijen).

In de aardappelhandel en in de sector vruchtensappen zijn voorbeelden van zelfregulering te vinden.

Vereenvoudigde EU-regelgeving

Een andere manier om handelsnormen actueel te houden is de goedkeuring en herziening ervan door de EU te vereenvoudigen door gebruik te maken van mederegulering, door rechtstreeks naar internationale normen te verwijzen en door waar mogelijk met vrijwillige regelingen te werken.

- Mederegulering is het proces waarbij een wetgevend besluit van de EU de verwezenlijking van duidelijk omschreven doelstellingen overlaat aan de belanghebbenden in het veld via door hen erkende vertegenwoordigers. In het geval van handelsnormen zou de wetgever zich dan concentreren op de essentiële aspecten van het wettelijke besluit, terwijl de vertegenwoordigers van de betrokken partijen zou worden gevraagd de wetgeving te vervolledigen en de nodige technische gegevens en specificaties vast te stellen op basis van hun ervaring.
- In de EU-regelgeving zou gewoon kunnen worden verwezen naar internationaal overeengekomen normen. Op die manier zou bij de EU geen regelgevingsproces nodig zijn voor handelsnormen. Normaliter worden internationale normen echter in slechts enkele talen vastgesteld, waarbij het in elk geval slechts een minderheid van de officiële talen van de EU betreft.

- Ten slotte zou de wezenlijke inhoud van bestaande voorschriften kunnen worden vereenvoudigd en gestroomlijnd, bijvoorbeeld door deze kritisch onder de loep te nemen (zie de vorenstaande opmerkingen over de verschillende aspecten van handelsnormen, in het bijzonder de "gereserveerde vermeldingen") en door een nieuw geharmoniseerd kader voor handelsnormen op te stellen, waartoe nu het initiatief is genomen in de sector groenten en fruit.

Vraag 4:

In hoeverre kunnen de opstelling en toepassing van en de controle inzake handelsnormen (of delen daarvan) worden overgelaten aan zelfregulering?

Als voor handelsnormen (of delen daarvan) EU-regelgeving blijft gelden, wat zouden dan, ook uit het oogpunt van de administratieve lasten, de voor- en nadelen zijn van:

- het gebruik van mederegulering?
- verwijzing naar internationale normen?
- het behoud van de huidige wetgevende aanpak (waarbij de wezenlijke inhoud echter zo veel mogelijk zou worden vereenvoudigd)?

DEEL II: SPECIFIEKE KWALITEITSREGELINGEN VAN DE EU

De EU heeft vier specifieke kwaliteitsregelingen ingesteld om de verkoop te bevorderen van respectievelijk producten met geografische aanduiding, producten die afkomstig zijn van biologische landbouw, traditionele specialiteiten en producten uit de ultraperifere gebieden van de EU. Deze regelingen maken producten die dankzij een bepaalde oorsprong en/of landbouwmethode specifieke eigenschappen bezitten, herkenbaar voor de consumenten. Opdat de consumenten erop kunnen vertrouwen dat de bij het keurmerk horende beweringen over het product gerechtvaardigd zijn, wordt de naleving van de in een productdossier opgenomen productie-eisen gecontroleerd door de overheid of door een particuliere certificeringsinstantie. Landbouwers die het echte product produceren, worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie in de vorm van de verkoop van een namaakproduct onder de beschermde naam. Op die manier moeten zij in staat zijn een meerprijs te verkrijgen als beloning voor hun extra zorg en inspanningen.

De vier regelingen hebben tot doel in te spelen op specifieke behoeften die op de markt bestaan aan producten met de betrokken bijzondere eigenschappen. Met dit groenboek wordt beoogd de verschillende aspecten van de regelingen grondig te onderzoeken en ook na te gaan of nog andere soortgelijke EU-regelingen zouden kunnen worden ingesteld.

3. GEOGRAFISCHE AANDUIDINGEN

Een "geografische aanduiding" is een naam ter aanduiding van een landbouwproduct of voedingsmiddel dat zijn kenmerken of zijn faam dankt aan het geografische gebied waaruit het afkomstig is. Veel consumenten in de EU (en in toenemende mate ook in de rest van de wereld) die prijs stellen op kwaliteitsproducten, gaan op zoek naar authentieke producten uit een bepaald geografisch gebied en zijn bereid daar een meerprijs voor te betalen. Geografische aanduidingen kunnen een belangrijke bron van inkomsten en zekerheid vormen voor landbouwers en andere producenten, die daarbij bovendien voldoening en trots kunnen

putten uit het feit dat zij kwaliteitsproducten produceren die deel uitmaken van het Europese erfgoed.

Dat is de reden waarom de EU voor landbouwproducten en voedingsmiddelen, wijnen en gedistilleerde dranken registers van geografische aanduidingen heeft ingesteld die het gemakkelijker moeten maken om de namen van in aanmerking komende producten te beschermen als intellectuele eigendom. De "geografische aanduidingen" vallen in twee categorieën uiteen: de "beschermde oorsprongsbenamingen" (BOB's) en de "beschermde geografische aanduidingen" (BGA's). Voor de erkenning van de naam van een product als BOB is in beginsel vereist dat alle productiefasen³ plaatsvinden in het betrokken geografische gebied, en moeten de kenmerken van het product hoofdzakelijk of uitsluitend aan zijn geografische oorsprong zijn toe te schrijven. De naam van een product kan als BGA worden erkend als ten minste één productiefase in het betrokken gebied plaatsvindt en er een band met dat gebied is doordat een bepaalde hoedanigheid, de faam of een ander kenmerk van het product aan die geografische oorsprong kan worden toegeschreven.

Van de EU-regeling inzake geografische aanduidingen kan uiteraard ook door producenten uit derde landen gebruik worden gemaakt.

3.1. Bescherming en handhaving van geografische aanduidingen

Bescherming

Registratie van een geografische aanduiding betekent dat die aanduiding bescherming geniet als intellectuele eigendom en dat de producenten van het originele product en anderen die dat product verhandelen of verkopen, die geregistreerde naam mogen gebruiken. De geregistreerde naam mag niet op soortgelijke producten worden gebruikt, zelfs niet met een toevoeging zoals "op de wijze van", "type", "soort", enz., en evenmin in vertaling en ook mag geen naam worden gebruikt die de indruk wekt dat het om de geregistreerde naam gaat.

De registratie en bescherming van een geografische aanduiding kunnen leiden tot geschillen met bestaande (of potentiële) gebruikers van de betrokken naam, zoals houders van een handelsmerk dat, of gebruikers van de naam van een planten- of dierenras die, de geografische aanduiding bevat. Sommige gebruikers stellen dat een naam als soortnaam in gebruik is, omdat een soortnaam niet als geografische aanduiding kan worden geregistreerd. In de regelgeving zijn bepalingen opgenomen om te pogen dergelijke belangenconflicten op te lossen en voorts heeft het Europees Hof van Justitie veel duidelijkheid geschapen met betrekking tot de vraag wat als een soortnaam moet worden beschouwd.

Om een betere herkenning mogelijk te maken van de producten waarvoor een beschermde geografische aanduiding geldt, heeft de EU logo's ontworpen voor gebruik op de producten die onder een dergelijke geregistreerde naam in de handel worden gebracht.

Handhaving

Overheden of particuliere certificeringsinstanties voeren bij de betrokken landbouwers controles uit om na te gaan of zij zich wel degelijk aan de in het productdossier bepaalde eisen houden. Bovendien verrichten de lidstaten administratieve controles op het gebruik van geregistreerde namen op producten die zich bij distributiebedrijven of detailhandelszaken

³ Bijvoorbeeld de productie van de grondstoffen, de schoning en het sorteren, de verwerking, de rijping, het verkoopklaar maken van het eindproduct, enz.

bevinden, zulks in het kader van de specifieke regelgeving voor wijnen en gedistilleerde dranken dan wel als onderdeel van de officiële controles op de naleving van de EU-levensmiddelenwetgeving wat andere producten betreft.

Het feit dat overheden controles inzake geografische aanduidingen verrichten, onderscheidt dit instrument van de bescherming van handelsmerken. Bij handelsmerken gaat het om een privaatrechtelijk instrument. De houder van een handelsmerk moet dat merk zelf verdedigen, zo nodig door een privaatrechtelijke actie te ondernemen.

Vraag 5:

Moeten sommige aspecten van de bepalingen die de rechten van de gebruikers van een geografische aanduiding en van andere (potentiële) gebruikers van de betrokken naam regelen, worden verduidelijkt of aangepast?

Welke criteria moeten worden gehanteerd om uit te maken of een naam een soortnaam is?

Moeten in de regeling inzake geografische aanduidingen wijzigingen worden aangebracht ten aanzien van:

- de draagwijdte van de bescherming?
- de handhaving van de bescherming?
- de landbouwproducten en voedingsmiddelen waarop de regeling betrekking heeft?

Dient het gebruik van alternatieve instrumenten, zoals de bescherming van handelsmerken, actiever te worden bevorderd?

3.2. Criteria voor de registratie van geografische aanduidingen

Voor het behoud van het vertrouwen in de regeling inzake geografische aanduidingen is het van essentieel belang dat de geregistreerde producten beantwoorden aan de verwachtingen die de consumenten van kwaliteitsproducten hebben. In totaal zijn ongeveer 3.000 geografische aanduidingen voor wijnen, gedistilleerde dranken en landbouwproducten en voedingsmiddelen geregistreerd of in onderzoek. Veel van de aanvragen die tegenwoordig worden ingediend, hebben betrekking op producten die hoofdzakelijk op plaatselijke of regionale markten worden verkocht. Bij sommige namen van door verwerking verkregen voedingsmiddelen is het verband tussen de streek en de productie niet zozeer gebaseerd op de landbouwproductie van de betrokken ingrediënten, maar veeleer op de verwerking en op de faam die het product geniet. De grondstoffen kunnen bijgevolg van buiten de streek afkomstig zijn en misschien is dat niet wat de consument verwacht.

Voorts zijn bij veel producten de hoedanigheid en faam ervan niet uitsluitend gebaseerd op factoren die verband houden met de oorsprong en/of de vakbekwaamheid van de plaatselijke producenten. Voor de kwaliteit van het product en de inlossing van de verwachtingen van de consument kunnen ook duurzaamheidscriteria van belang zijn zoals:

- de bijdrage die het product levert aan de economie van de streek,
- de ecologische duurzaamheid van landbouwmethoden,

- de economische levensvatbaarheid van het product en de mogelijkheden voor uitvoer ervan,
- in het geval van door verwerking verkregen voedingsmiddelen, het feit dat tevens alle grondstoffen afkomstig zijn uit een gebied rond de plaats waar de verwerking gebeurt.

Vraag 6:

Moeten extra criteria worden ingevoerd om de mogelijkheden voor de indiening van aanvragen voor geografische aanduidingen te beperken? Is het met name noodzakelijk de criteria voor beschermde geografische aanduidingen, die verschillen van die voor beschermde oorsprongsbenamingen, aan te scherpen om meer nadruk te leggen op het verband tussen het product en het geografische gebied?

Moeten specifieke duurzaamheids- en andere criteria worden opgenomen in het productdossier, ongeacht of die criteria wel of niet intrinsiek verbonden zijn met de oorsprong? Wat zouden de voor- en nadelen daarvan zijn?

3.3. Bescherming in derde landen van geografische aanduidingen voor producten uit de EU

Sommige producten met geografische aanduiding bieden aanzienlijke mogelijkheden voor uitvoer naar koopkrachtige markten waar consumenten op zoek zijn naar kwaliteitsproducten. Marktpartijen in de EU die willen exporteren, kunnen daarop inspelen door er de sterke kanten van hun producten te beklemtonen. Als een product met geografische aanduiding ook buiten de EU succes heeft, is het echter verleidelijk om dat product daar na te maken en de geografische aanduiding te misbruiken. Om marktpartijen in de EU ertoe aan te zetten hun kwaliteitsproducten te exporteren en om hun investering daarin te beschermen is het van essentieel belang ervoor te zorgen dat geografische aanduidingen voor producten uit de EU ook buiten de EU juridisch worden beschermd.

Sommige landen buiten de EU hebben specifieke regelingen ter bescherming van geografische aanduidingen, terwijl andere landen voor dat doel gebruikmaken van het handelsmerkenrecht, etiketteringsvoorschriften of een combinatie van juridische instrumenten.

Geografische aanduidingen worden beschermd door middel van verscheidene multilaterale overeenkomsten. De EU heeft ook een aantal bilaterale overeenkomsten gesloten, vooral in de sector wijn. De EU streeft ernaar de bescherming en registratie van productnamen te verbeteren door multilaterale maatregelen (in WTO-verband) te bepleiten en door te onderhandelen over een groot aantal bilaterale overeenkomsten voor alle betrokken landbouwproducten. Wat bilaterale overeenkomsten betreft, bestaat de aanpak er dus in te streven naar bescherming voor de gehele EU-lijst van geografische aanduidingen. Aangezien veel van de 3.000 geografische aanduidingen die momenteel in de EU worden beschermd, betrekking hebben op producten die voornamelijk op plaatselijk of regionaal niveau worden verkocht, rijst echter de vraag of het zinvol is te blijven streven naar internationale bescherming van al die namen.

Vraag 7:

Wat voor problemen ondervinden gebruikers van geografische aanduidingen bij hun pogingen te zorgen voor bescherming van die aanduidingen in landen buiten de EU?

Wat zou voor de EU de meest doeltreffende manier zijn om geografische aanduidingen in landen buiten de EU beschermd te krijgen?

3.4. Producten met geografische aanduiding als ingrediënt in door verwerking verkregen producten

Op de etiketten van door verwerking of bereiding verkregen producten worden vaak belangrijke ingrediënten vermeld. In het geval van een ingrediënt met beschermde oorsprongsbenaming (BOB) of beschermde geografische aanduiding (BGA) zal de producent van het door verwerking verkregen product wellicht de aandacht op de aanwezigheid van dat ingrediënt willen vestigen door gebruik te maken van de betrokken geregistreerde naam. Producenten van het ingrediënt kunnen echter bezwaar maken tegen het gebruik van de geregistreerde naam bij de verkoop van een door verwerking verkregen product.

Om te voorkomen dat consumenten worden misleid, zijn in de algemene voorschriften voor consumentenvoorlichting bepalingen opgenomen over de wijze waarop bekendheid mag worden gegeven aan de aanwezigheid van bepaalde ingrediënten. Zo moet bijvoorbeeld voor een ingrediënt dat in de verkoopbenaming wordt gebruikt, in de lijst van ingrediënten worden vermeld wat het aandeel van dat ingrediënt in het eindproduct is.

Vraag 8:

Zijn er problemen gerezen door de vermelding dat in door verwerking/bereiding verkregen voedingsmiddelen BGA/BOB-ingrediënten zijn gebruikt?

3.5. Oorsprong van de grondstoffen in een product met beschermde geografische aanduiding

Volgens de definitie van een BGA hoeft slechts één fase van het productieproces plaats te vinden in het geografische gebied waaraan de naam is ontleend. Bij veel BGA's (en sommige BOB's) die betrekking hebben op door verwerking verkregen producten, zijn de grondstoffen afkomstig van buiten het betrokken gebied. Sommige consumenten zullen wel verwachten dat de grondstoffen uit het gebied zelf afkomstig zijn, terwijl andere consumenten wellicht verwachten dat de gespecialiseerde producenten in het gebied kiezen voor de grondstoffen van de hoogste kwaliteit, wat ook de oorsprong ervan is. De verwachtingen van de consumenten kunnen ook nog verschillen afhankelijk van het soort product.

Vraag 9:

Wat zijn de voor- en de nadelen van vermelding van de oorsprong van de grondstoffen in gevallen waarin deze van elders afkomstig zijn dan de plaats waarop de geografische aanduiding betrekking heeft?

3.6. Samenhang tussen en vereenvoudiging van de regelingen voor geografische aanduidingen

Momenteel zijn er drie regelingen voor de registratie en bescherming van geografische aanduidingen voor producten van agrarische herkomst uit de EU: één voor landbouwproducten en voedingsmiddelen, één voor gedistilleerde dranken en één voor wijnen. Voor een deel is dit het gevolg van specifieke kenmerken van de betrokken producten, maar ook de geleidelijke totstandbrenging van afzonderlijke beschermingssystemen voor deze categorieën van producten heeft een rol gespeeld.

De grondbeginselen van de drie regelingen zijn vergelijkbaar: aard van de bescherming, definities, administratieve handhaving, verhouding tot handelsmerken, regels voor het naast elkaar bestaan van homonieme namen, instelling van een register en rol van een productdossier. Niettemin zijn er procedurele en andere verschillen wegens de specifieke kenmerken van de onderscheiden categorieën van producten. Zo kan bijvoorbeeld voor wijnen en landbouwproducten zowel op het BOB- als op het BGA-instrument een beroep worden gedaan, terwijl in het geval van gedistilleerde dranken alleen BGA's kunnen worden geregistreerd.

Vraag 10:

Moeten de drie EU-regelingen voor de bescherming van geografische aanduidingen worden vereenvoudigd en geharmoniseerd en, zo ja, in hoeverre? Of moeten zij intengendeel verder als afzonderlijke registratie-instrumenten worden ontwikkeld?

4. GEGARANDEERDE TRADITIONELE SPECIALITEITEN

Een "gegarandeerde traditionele specialiteit" (GTS) is een landbouwproduct of voedingsmiddel dat is geproduceerd op basis van traditionele grondstoffen of volgens traditionele productiemethoden of dat een traditionele samenstelling heeft. De regeling geldt voor landbouwproducten die bestemd zijn voor menselijke consumptie, en voorts voor allerlei voedingsmiddelen zoals bier, bakkerswaren, pasta, samengestelde gerechten, soep, consumptie-ijs en sorbets.

Sinds de invoering van deze regeling in 1992 zijn slechts twintig GTS-namen geregistreerd. Voor een dertigtal productnamen is nog geen beslissing over de registratieaanvraag genomen. Ook al zouden al die namen worden geregistreerd, dan nog is het totale aantal erg klein. Van de producten met geregistreerde naam zijn er maar weinig economisch belangrijk.

In de meeste gevallen heeft de registratie uitsluitend tot doel vast te leggen wat de traditionele kenmerken van het product zijn: ook voor niet-traditionele producten mag de betrokken naam verder worden gebruikt. Meer dan twee derde van de aanvragers heeft gekozen voor een dergelijke registratie *zonder* reservering van de naam. De andere mogelijkheid is de naam te registreren op exclusieve basis, wat betekent dat deze alleen nog mag worden gebruikt om het overeenkomstig het productdossier geproduceerde product aan te duiden, ongeacht of op dat product wel of niet de vermelding "gegarandeerde traditionele specialiteit", de afkorting "GTS" of het EU-logo is aangebracht. De meeste GTS-registraties hebben dus uitsluitend tot doel vast te leggen wat het eigene van het traditionele product is, en niet de naam ervan te beschermen.

Elke producent die toestemming geeft voor de vereiste controles, mag het betrokken traditionele product in het kader van de regeling produceren en in de handel brengen. Het

blijkt echter dat maar weinig producenten buiten het land waaruit de oorspronkelijke aanvraag afkomstig was, gebruik hebben gemaakt van deze bepaling van de GTS-verordening.

Vraag 11:

Is er, gezien het feit dat maar weinig gebruik wordt gemaakt van de GTS-regeling, een betere manier om het eigene van traditionele specialiteiten onder de aandacht te brengen en de verkoop ervan te bevorderen?

5. BIOLOGISCHE LANDBOUW

De laatste jaren is de vraag van de consumenten naar biologisch geproduceerde voedingsmiddelen voortdurend gestegen, en wel sneller dan het aanbod. Landbouwers hebben belang bij, en consumenten rekenen op, de degelijke organisatie van de biologische sector, die de garantie biedt dat de betrokken producten ook werkelijk zo zijn geproduceerd als in de informatie erover wordt gesteld. Controles door overheden of door certificeringsinstanties zijn van essentieel belang voor het behoud van het vertrouwen in het systeem en als argument voor de meerprijs.

In de EU is de markt voor biologische voedingsmiddelen nog steeds op nationale basis versnipperd. Supermarkten slaan vooral producten in die door organisaties uit het eigen land zijn gecertificeerd, ook al wordt in alle lidstaten met de gemeenschappelijke EU-norm voor biologische producten gewerkt. Momenteel bestaat de uitdaging voor de EU er daarom in een echt functionerende interne markt voor biologisch geproduceerde producten tot stand te brengen zonder dat de reputatie en de geloofwaardigheid van het biologische keurmerk verloren gaan of worden aangetast.

Sinds 1991 past de EU dus een norm toe met regels voor biologische landbouw. Deze regels gelden voor Europese producenten en verwerkers en ook voor exporteurs uit derde landen die biologische producten wensen te verkopen op de markt van de EU. De EU-norm sluit nauw aan bij de regels voor biologische landbouw die zijn opgenomen in een internationale norm van *Codex Alimentarius*, wat de erkenning vergemakkelijkt van biologische producten uit de EU die naar derde landen worden uitgevoerd.

In 2004 werd overeenstemming bereikt over de strategische en politieke doelstellingen voor de biologische landbouw zoals geformuleerd in een *EU-actieplan voor biologisch voedsel en biologische landbouw*. Het belangrijkste resultaat daarvan op het gebied van regelgeving is een nieuwe verordening inzake biologische landbouw, die is aangenomen in juni 2007. Omdat die nieuwe regelgeving nog zo recent is, wenst de Commissie de raadpleging niet zozeer toe te spitsen op de beleidsdetails waardoor die regelgeving wordt gekenmerkt, maar veeleer op de vraag hoe de markt voor biologische producten functioneert.

Vraag 12:

Wat zijn de factoren die wellicht de ontwikkeling van één enkele EU-markt voor biologische producten afremmen? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat de eengemaakte EU-markt voor biologische producten beter functioneert?

6. KWALITEITSBELEID VOOR PRODUCTEN UIT DE ULTRAPERIFERE GEBIEDEN

De regelgeving betreffende de specifieke maatregelen op landbouwgebied ten behoeve van de ultraperifere gebieden⁴ voorziet in de invoering van een logo dat tot doel heeft de bekendheid en het verbruik te vergroten van al dan niet verwerkte kwaliteitsproducten van de landbouw die specifiek zijn voor de ultraperifere gebieden. Het gebruik van het logo wordt gecontroleerd door instanties die zijn aangewezen door de nationale autoriteiten, en de voorwaarden voor dat gebruik worden uitgewerkt door de betrokken beroepsorganisaties. De landbouwproducten waarvoor het logo mag worden gebruikt, moeten voldoen aan eisen die zijn gebaseerd op EU-voorschriften of, als dergelijke voorschriften ontbreken, internationale normen.

Zo nodig kunnen op voorstel van de representatieve beroepsorganisaties aanvullende specifieke eisen worden vastgesteld voor producten uit de ultraperifere gebieden. Tot nog toe is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt door producenten in de Spaanse en de Franse ultraperifere gebieden (bv. voor ananas, bananen, meloenen en ander exotisch fruit uit Guadeloupe, Martinique en Réunion en voor bananen, tomaten, komkommers en andere groenten en fruit en ook bloemen en wijn uit de Canarische Eilanden).

Deze initiatieven hebben tot doel de landbouwers te motiveren om kwaliteitseisen voor hun producten na te leven en zo een meerwaarde te geven aan de plaatselijke productie van gebieden die zijn benadeeld door het feit dat zij ver van Europa liggen en bijna allemaal eilanden zijn, en door moeilijke geografische omstandigheden en een ongunstig klimaat. Daarom moeten het logo en de bijbehorende productie-eisen ertoe bijdragen dat de landbouwsector van die gebieden beter kan concurreren niet alleen op de plaatselijke markt, maar ook daarbuiten.

Vraag 13:

In hoeverre heeft het gebruik van de logo's voor producten uit de ultraperifere gebieden van de EU de bekendheid met producten uit die gebieden vergroot?

Hoe moeten de betrokken initiatieven verder worden ontwikkeld om te bereiken dat de landbouw van de ultraperifere gebieden grotere hoeveelheden kwaliteitsproducten kan leveren?

7. VERDERE EU-REGELINGEN

De huidige kwaliteitsregelingen van de EU hebben betrekking op de geografische oorsprong, traditionele producten, producten uit bepaalde gebieden en biologische landbouw en vormen de hoeksteen van het kwaliteitsbeleid van de EU. Er zijn een aantal mogelijkheden voor verdere EU-regelingen. Zo zou een regeling kunnen worden ingesteld voor producten uit gebieden met hoge natuurwaarden of uit berggebieden of op basis van de resultaten van het project "Welfare Quality"⁵. Ook zou een keurmerk kunnen worden ingevoerd om aan te geven

⁴ De Franse overzeese departementen Guyana, Martinique, Guadeloupe en Réunion, de Spaanse Canarische Eilanden en de Azoren en Madeira, die tot Portugal behoren.

⁵ <http://www.welfarequality.net/everyone>: Welfare Quality® is een door de Europese Commissie gesubsidieerd project. Het betreft een geïntegreerd project dat deel uitmaakt van het zesde kaderprogramma. Het gaat bij dat onderzoeksproject om de ontwikkeling van Europese normen voor de

dat een product van oorsprong uit de EU is, en zou de *milieukeurregeling* kunnen worden uitgebreid tot verwerkte landbouwproducten. Voorts zou innovatie kunnen worden bevorderd.

Elke nieuwe kwaliteitsregeling op EU-niveau moet een antwoord vormen op beleidsbehoeften op EU-niveau waaraan niet op passende wijze kan worden voldaan met behulp van een nationale of door de privésector ingestelde regeling of een ander instrument. Bij de *gezondheidstest* van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden de uitdagingen op het gebied van de gevolgen van de klimaatverandering, het behoud van de biodiversiteit en het waterverbruik duidelijk gerekend tot de belangrijkste prioriteiten.

Wat mogelijke nieuwe regelingen betreft, zal de Commissie bekijken of verdere regelgeving nodig is dan wel of, wat soms het geval zal zijn, kan worden volstaan met de opstelling van een aantal richtsnoeren.

Een dwingende regeling kan voordelen hebben, vooral bij juridisch en wetenschappelijk complexe onderwerpen (bv. het dierenwelzijn). In andere gevallen kan een vrijwillige regeling voldoende zijn, ook om wie reeds over een regeling beschikt, te helpen bij de ontwikkeling en verbetering daarvan.

In overeenstemming met de beginselen van het beleid voor een betere regelgeving moet rekening worden gehouden met de administratieve lasten voor de landbouwers en andere belanghebbenden en ook voor de overheidsdiensten van de lidstaten en de Commissie.

Vraag 14:

Zijn er urgente problemen die niet afdoende worden aangepakt door de bestaande regelingen en afspraken en die een sterk argument vormen voor een regeling op EU-niveau?

Moet de Commissie in bepaalde gevallen een dwingende regeling overwegen, bijvoorbeeld als het om een juridisch en wetenschappelijk ingewikkeld onderwerp gaat of als zo'n regeling nodig is om de consument te overtuigen?

Zo ja, hoe kunnen de administratieve lasten voor belanghebbenden en overheden dan zo licht mogelijk worden gehouden?

DEEL III: CERTIFICERINGSREGELINGEN

8. REGELINGEN VOOR DE CERTIFICERING VAN DE VOEDSELKwalITEIT

De afgelopen jaren is sprake van een sterke toeneming van particuliere en nationale regelingen voor de certificering van de voedselkwaliteit. Voor detailhandelaren bieden dergelijke regelingen een middel om in te spelen op veranderende wensen van de consumenten en om de consumenten producten te kunnen leveren die voldoen aan specifieke kwaliteitseisen, waarbij het kan gaan om de eigenlijke productkenmerken of om de gebruikte productiemethoden. Voor de consumenten betekent het feit dat de regelingen op certificering zijn gebaseerd, een extra garantie dat kan worden vertrouwd op de informatie die op het etiket wordt verstrekt. Voor de landbouwers vormen dergelijke regelingen enerzijds een kostenpost,

beoordeling van het dierenwelzijn op landbouwbedrijven, productinformatiesystemen en praktische strategieën ter verbetering van het dierenwelzijn.

maar bieden zij hun anderzijds ook een kans om de consumenten voor te lichten over de eigenschappen van hun product.

De certificeringsregelingen in de EU variëren van regelingen die de naleving van dwingende productienormen moeten garanderen, tot regelingen waarbij het gaat om extra productie-eisen op gebieden zoals milieubescherming, dierenwelzijn, organoleptische eigenschappen, het welzijn van de arbeidskrachten, eerlijke handel, de bezorgdheid over klimaatverandering, ethische, religieuze of culturele overwegingen, landbouwmethoden en de oorsprong van de producten.

Een kwaliteitscertificering biedt de voedingsmiddelenindustrie en de detailhandelaren extra zekerheid over de geleverde producten. Een dergelijke certificering verschaft immers de juridische zekerheid dat de landbouwers zich hebben gehouden aan de normen waarop die certificering betrekking heeft, en ondersteunt zo de reputatie van de detailhandelaar.

Nu er de afgelopen jaren steeds meer regelingen en keurmerken bij zijn gekomen, is echter bezorgdheid ontstaan over de doorzichtigheid van de in die regelingen opgenomen voorschriften, over de geloofwaardigheid van wat over de betrokken producten wordt beweerd, en over de gevolgen die dergelijke beweringen kunnen hebben uit het oogpunt van eerlijkheid in de commerciële betrekkingen.

Door middel van deze raadpleging wenst de Commissie te vernemen welke opvattingen er leven over het functioneren van deze veelal particuliere regelingen en over het effect ervan op de landbouwers niet alleen binnen maar ook buiten de EU, met inbegrip van de landbouwers in ontwikkelingslanden.

8.1. Doeltreffendheid van de bijdrage die certificeringsregelingen leveren aan de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen

Grote detailhandelaren kunnen certificeringsregelingen gebruiken als een manier om de naleving van bepaalde productie- en leveringsvoorwaarden te garanderen of op te leggen. Dat het aantal regelingen in de loop der jaren is toegenomen, houdt verband met het feit dat detailhandelaren hebben geconcludeerd dat de consumenten meer wensen te weten over de voedingsmiddelen die zij kopen. Voor veel consumenten zijn de belangrijkste punten van zorg hygiëne en veiligheid en de prijs. Wat de consumenten betreft die op zoek zijn naar kwaliteitsproducten die bepaalde kenmerken hebben of door middel van bepaalde landbouwmethoden zijn verkregen, volgen hier enkele van de belangrijkste innovatiebevorderende factoren:

- consumenten willen weer dichterbij de landbouw staan en geven de voorkeur aan plaatselijke en seizoensproducten die afkomstig zijn van landbouwsystemen die natuur- en maatschappijvriendelijk zijn;
- aandachtspunten op milieugebied betreffen de bestrijding van klimaatverandering, een doelmatiger beheer van natuurlijke hulpbronnen zoals water en bodem en het behoud van de biodiversiteit;
- de voedingseigenschappen van voedingsmiddelen krijgen meer aandacht;
- maatschappelijke zorgpunten: het keurmerk voor eerlijke handel is een voorbeeld van een aanpak die is gebaseerd op het strategische voornemen producenten en arbeidskrachten (vooral in ontwikkelingslanden) te helpen om zich uit een positie van economische en

sociale kwetsbaarheid op te werken naar een positie van zekerheid en economische onafhankelijkheid;

- dierenwelzijn: er zijn particuliere regelingen die door dierenwelzijnsorganisaties en landbouwers zijn opgezet in samenwerking met detailhandelaren en de wetenschappelijke wereld. In het kader van dergelijke dierenwelzijnsregelingen wordt meestal gecertificeerd dat is voldaan aan hogere dan de minimumeisen, zulks voor verkoopdoeleinden.

Deze beleidsbepalende factoren kunnen althans ten dele de opkomst verklaren van een enorme verscheidenheid van certificeringsregelingen. In sommige gevallen kan een certificeringsregeling echter slechts worden ingesteld en gebruikt als er op de markt vraag naar de betrokken producten bestaat.

Er zijn ook regelingen die alleen tot doel hebben ervoor te zorgen dat aan bestaande voorschriften wordt voldaan. Bij dergelijke "basisregelingen" worden geen extra kwaliteitseisen gesteld, maar worden basisvoorschriften van de regelgeving uitgewerkt tot gedetailleerde regels voor de marktpartijen (in welke regels dan bijvoorbeeld wel wordt verlangd dat een aanvullende boekhouding wordt bijgehouden) en worden controles uitgevoerd om te garanderen dat die gedetailleerde regels worden nageleefd. Het is daarbij de bedoeling kenbaar te kunnen maken dat is "gecertificeerd" of "gegarandeerd" dat het product voldoet aan een norm op het gebied van bijvoorbeeld hygiëne, enz. Dergelijke regelingen zijn vaak overeengekomen tussen bedrijven, waarbij afnemende bedrijven wordt gegarandeerd dat voor het geleverde product aan de betrokken normen en eisen is voldaan. Zij kunnen zijn opgezet om de reputatie van bedrijven te beschermen en de kans op of de gevolgen van een aansprakelijkstelling te verkleinen. Momenteel wordt, als een product aan dergelijke basisregelingen voldoet, dit feit niet aan de eindverbruiker meegedeeld.

Vraag 15:

In hoeverre kunnen certificeringsregelingen voor kwaliteitsproducten tegemoetkomen aan de belangrijkste maatschappelijke wensen op het gebied van productkenmerken en landbouwmethoden?

In hoeverre bestaat het gevaar dat consumenten worden misleid door certificeringsregelingen die alleen de naleving van basisvoorschriften garanderen?

Wat zijn voor landbouwers en andere voedselproducenten (vaak kleine of middelgrote bedrijven) de kosten en baten van toetreding tot certificeringsregelingen?

Moet een actievere betrokkenheid van producentenorganisaties worden bevorderd?

8.2. Bemoeienis van de EU

Door de grote variatie aan certificeringsregelingen is de regelgeving voor het gebruik ervan complex en verdeeld over verschillende beleidsterreinen. Certificeringsregelingen moeten in overeenstemming zijn met de voorschriften op bepaalde gebieden, namelijk:

- de voorschriften betreffende de interne markt. Dienstverlening op certificeringsgebied moet over de grenzen heen vrij beschikbaar zijn. De regelingen mogen geen feitelijke belemmeringen opwerpen voor het handelsverkeer op de interne markt;
- de mededingingsvoorschriften;

- de voorschriften inzake consumentenvoorlichting en etikettering. Weten de consumenten wel wat er achter de informatie op het etiket zit?
- de specifieke regelgeving voor het onderwerp waarop de certificeringsregeling betrekking heeft.

Verdere regelgeving die specifiek bedoeld is als kader voor certificeringsregelingen wat de genoemde aspecten betreft, vindt de Commissie in beginsel onnodig, maar wel zou kunnen worden overwogen een stel richtsnoeren op te stellen. Deze zouden erop moeten zijn gericht de initiatiefnemers van de regelingen te helpen bij de ontwikkeling en verbetering daarvan.

Vraag 16:

Zou met richtsnoeren van de EU kunnen worden volstaan om bij te dragen tot een coherenter ontwikkeling van certificeringsregelingen? Welke criteria zouden in zo'n leidraad of richtsnoeren moeten worden opgenomen?

8.3. Vermindering van de lasten en kosten

De belangrijkste kosten van toetreding tot certificeringsregelingen vallen in twee groepen uiteen: "directe" en "indirecte" kosten. Bij de directe kosten gaat het om lidmaatschapsbijdragen en de aan de controle door derden en de eigenlijke certificering verbonden kosten. Indirecte kosten zijn de kosten die worden gemaakt om te voldoen aan de in de certificeringsregeling voorgeschreven normen (investeringskosten om de bedrijfsinstallaties te verbeteren), en de steeds terugkerende extra productiekosten.

Het kan noodzakelijk zijn aan meer dan één regeling deel te nemen, wat zware (financiële en administratieve) lasten meebrengt, vooral voor kleine producenten. Treedt een landbouwer niet tot een bepaalde regeling toe, dan kan zijn product van de betrokken afzetmarkten worden uitgesloten.

De certificerings- en controlevoorschriften die gelden in het kader van particuliere regelingen, komen nog bij de officiële controlevoorschriften.

Vraag 17:

Hoe kunnen de administratieve kosten en lasten die zijn verbonden aan deelneming aan één of meer certificeringsregelingen voor kwaliteitsproducten, worden verminderd?

8.4. Internationale dimensie

In de internationale handel kunnen certificeringsregelingen worden gebruikt om producten met bepaalde kwaliteitskenmerken te helpen promoten en verkopen. Aangezien het merendeel van de huidige regelingen in handen is van de privésector, of het nu gaat om landbouwers/producenten, voedingsmiddelenbedrijven of detailhandelaren, is de betrokkenheid van de Europese Commissie minimaal.

Voor landbouwers uit ontwikkelingslanden die producten leveren op de markt van de EU, betekenen particuliere certificeringsregelingen een kostenpost maar ook een kans. Die landbouwers kunnen het moeilijk hebben om aan de gestelde eisen te voldoen. Als zij er echter in slagen een certificering te verkrijgen in het kader van een regeling die wordt

gebruikt door een detailhandelaar uit de EU, komen zij daardoor in een betere positie te verkeren om hun product te verkopen in de EU.

Wat het dierenwelzijn betreft, kan het bestaan van extensieve landbouwomstandigheden, vooral in ontwikkelingslanden, een belangrijke kans betekenen voor de ontwikkeling van handel in diervriendelijke producten, waarbij certificering van de productiemethode de consumenten in de EU dan de nodige garanties over die landbouwomstandigheden kan bieden.

Vraag 18:

Hoe kunnen particuliere certificeringsregelingen worden gebruikt om de uitvoer uit de EU te ondersteunen en de verkoop van Europese kwaliteitsproducten op exportmarkten te bevorderen?

Hoe kan de EU haar markt toegankelijker maken voor producenten uit ontwikkelingslanden die aan particuliere certificeringsregelingen moeten voldoen om hun producten te mogen leveren aan bepaalde detailhandelaren?

CONCLUSIE

Het vorenstaande is een algemene presentatie van het kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten. Met dit groenboek wordt beoogd een debat en schriftelijke bijdragen uit te lokken. Daarom worden alle belangstellenden en belanghebbenden verzocht te reageren. Zoals in de mededeling van de Commissie over een betere regelgeving is uiteengezet, moet beleidsontwikkeling zo doorzichtig mogelijk zijn en mogen pas stappen worden ondernomen nadat zorgvuldig is geluisterd naar de belanghebbenden.

Het groenboek is dus de eerste stap op weg naar beleidsvorming. De bijdragen van de respondenten zullen de basis leggen voor de werkzaamheden van de Commissie om te komen tot een document met beleidsopties in de vorm van een mededeling, die volgens de huidige planning zal worden gepubliceerd in mei 2009. Het gaat bij deze raadpleging aan de hand van het groenboek om een openbare procedure die van essentieel belang is. Het welslagen ervan hangt af van de bereidheid van een breed scala van belanghebbenden om hun punten van zorg, hun analyses en hun ideeën te delen en toe te lichten.

De Commissie zal de bijdragen publiceren en onderzoeken en zal vervolgens haar eigen standpunt over een en ander bepalen en daar ook bekendheid aan geven.

Vraag 19:

De respondenten worden verzocht om welke aspecten dan ook van het kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten die in het voorgaande niet zijn behandeld en die zij belangrijk vinden, hier aan de orde te stellen.