

Fiche 1: Verordening diervoeders

1. Algemene gegevens

Voorstel voor een verordening van het EP en Raad betreffende het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders

Datum Commissiedocument: 03 maart 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 124

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196810

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

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

Opinie Assessment Board wel opgesteld, nog niet op website verschenen

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Diervoeders Voortgangsrapportage/beleidsdebat in Landbouwraad 23-24 juni 2008

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rechtsbasis: Artikel 37 en artikel 152, lid 4, van het EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: gekwalificeerde meerderheid, medebeslissingsprocedure

Comitologie: Ja, Permanent Comité voor de voedselketen en diergezondheid

(Raadgevingsprocedure, Beheersprocedure, Regelgevingsprocedure en Regelgevingsprocedure met toetsing)

2. Samenvatting BNC-fiche

In deze verordening worden de voorschriften vastgesteld voor het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders binnen de Gemeenschap, waaronder voorschriften inzake etikettering, verpakking en andere aanbiedingsvormen. Het onderwerp betreft een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap. Het subsidiariteitsoordeel is daarom niet van toepassing. Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Nederland is voorstander van de doelstelling van deze verordening, die vereenvoudiging (vermindering administratieve lasten) en harmonisatie nastreeft. De verordening komt in grote lijnen overeen met de al bestaande richtlijnen. In het voorstel is sprake van minimale vereenvoudiging van de wetgeving.

De belangrijkste aandachtspunten zijn te vinden bij de nieuwe onderdelen, t.a.v. claims en “*Communautaire lijst van voedermiddelen*” en “*Communautaire gedragscodes voor etikettering*” en de toepasselijkheid van de etiketteringseisen op andere informatiestromen zoals internet en reclame.. Over het geheel genomen staat Nederland positief tegenover deze verordening.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

Het betreft een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad met voorschriften voor het in de handel brengen en het gebruik van diervoeders, waaronder voorschriften inzake etikettering, verpakking en andere aanbiedingsvormen. Indien diervoeders in de handel worden gebracht, moet op die diervoeders een etiket worden aangebracht waarop gegevens staan vermeld

conform deze verordening. Dit voorstel maakt deel uit van het lopend programma van de Commissie voor vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten. De huidige diervoederwetgeving, nu verspreid over vele verschillende richtlijnen, wordt gebundeld tot één verordening. Dit dient juridische duidelijkheid te verschaffen, te leiden tot een geharmoniseerde uitvoering en de goede werking van de interne markt te bevorderen.

De wetgeving wordt gemoderniseerd. De voorschriften voor etikettering¹ worden ook toepasselijk op andere informatiestromen, zoals internet en reclame.

Het bedrijfsleven krijgt meer ruimte om invulling te geven aan de wetgeving. Ze wordt gestimuleerd om een vrijwillige “*Communautaire lijst van voedermiddelen*” en “*Communautaire gedragscodes voor etikettering*” op te stellen. Hierdoor zullen meer voedermiddelen uniform en beter geïdentificeerd worden, wat belangrijk is met het oog op de huidige onduidelijke situatie rondom nieuwe opkomende voedermiddelen.

*Claims*² zullen op verzoek van de autoriteiten wetenschappelijk onderbouwd moeten kunnen worden. Het is nog onduidelijk of de Commissie lidstaten vrij laat om naar eigen inzicht te controleren. Er schuilt hier het gevaar dat de lasten voor de autoriteiten toenemen.

Twee maatregelen die de lasten voor het bedrijfsleven verminderen zijn het laten vervallen van de vergunningsplicht voor het in de handel brengen van bio-eiwitten en nieuwe voedermiddelen. Ten tweede wordt er afgezien van de huidige verplichting om exacte percentages gewicht van ingrediënten te declareren op etiketten van voedermiddelen voor voedselproducerende dieren.

b) Impact-assessment Commissie:

Het *impact-assessment* gaat nader in op een aantal aandachtspunten: de lijst voor exclusieve benamingen van voedermiddelen, minder autorisatieprocedures voor diervoeder, etikettering van diervoeder voor voedselproducerende dieren, etikettering van voer voor gezelschapsdieren.

De nieuwe verordening leidt volgens het *assessment* tot harmonisatie in de uitvoering, innovatie in de diervoedersector, vermindering van de administratieve lasten en verbetering van de concurrentiepositie van de EU diervoeder- en landbouwsector. Afnemers worden beter geïnformeerd en kunnen een weloverwogen keuze maken. De sector krijgt meer eigen verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het voer. De wetgever en controlerende instantie werken steeds meer op basis van risicoanalyse en hebben een toezichthoudende rol.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Het betreft een voorstel met betrekking tot de regeling van de interne diervoedermarkt en een deel van de voorschriften zijn voorts gericht op de bescherming van de volksgezondheid (voor wat betreft de voedselproducerende dieren) door de versteviging van de waarborging van de diervoederveiligheid. Deze onderwerpen behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap.

b) Functionele toets

Subsidiariteit: n.v.t.

Niet van toepassing. Het onderwerp betreft een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

Proportionaliteit: negatief

Het voorstel zelf kan ten algemene als proportioneel worden beschouwd. De doelstellingen zijn bevordering van de interne markt en de waarborging van de voederveiligheid. Het voorstel zorgt voor harmonisatie en vereenvoudiging van het regelgevend kader voor het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde diervoeders.

¹ 'etikettering': alle woorden, gegevens, fabrieks- of handelsmerken, afbeeldingen of tekens die op een diervoeder betrekking hebben en op informatiedragers, zoals verpakking, recipiënt, kennisgeving, etiket, schriftstuk, band, label of het internet, zijn aangebracht of vermeld, en die betrekking hebben op dergelijk diervoeder en dit vergezellen.

² 'claims': De etikettering en de aanbiedingsvorm van diervoeders kunnen de aandacht vestigen op de aanwezigheid of het ontbreken van een stof in het diervoeder, op een specifiek voedingskenmerk of -procedé of op een specifieke daarmee samenhangende functie. In de verordening staan de voorwaarden waar een claim aan moet voldoen (bijv. mag niet misleidend zijn).

Met de vereenvoudiging ontstaat meer transparantie qua regelgeving, hetgeen de werking van de interne markt ten goede komt. De harmonisatie van etiketteringsvoorschriften bevordert de traceerbaarheid en de handhaving op de voedselveiligheid door middel van het uniformeren van de informatieverplichtingen.

De keuze voor het instrument van een verordening bewerkstelligt een uniforme toepassing van de etiketteringsvoorschriften binnen het gehele grondgebied van de Gemeenschap en draagt op die wijze bij aan de verwezenlijking van de doelstelling van het voorstel.

Een van de nieuwe aspecten in het voorstel is om de etiketteringsvoorschriften mede van toepassing te verklaren op andere vormen van informatieverstrekking door bedrijven over hun producten. Een afnemer van diervoeders kan dan al in de voorfase van de aankoop (bij reclame of in business-to-business activiteiten) beschikken over de informatie die tot nog toe alleen op het etiket moest staan. Dit kan bijdragen aan het in staat stellen van de gebruiker om tot een weloverwogen keuze te komen. In het voorstel staat verder dat lidstaten voorschriften inzake geldelijke sancties vaststellen ten behoeve van de handhaving van de naleving van de voorgestelde verordening (voorgesteld artikel 32). Indien de Europese Commissie hiermee bedoeld heeft dat ten aanzien van overtredingen alleen nog maar geldelijke sancties mogen worden opgelegd, betekent het voorstel een buitenproportionele beperking op de mogelijkheden van de lidstaten om zelfstandig hun handhavingsbeleid in te richten. (zie ook het advies van ICER "Strafrecht en de eerste pijler II, 2006", waarin staat dat handhavings- en sanctieverplichtingen in EG-besluiten niet mogen inhouden dat toepassing van andere, in Nederland effectievere, handhavingsinstrumenten onmogelijk wordt gemaakt. In het advies staat ook dat de sanctiebepaling in een EG-besluit zich in beginsel niet uit dient te strekken tot het type en de hoogte van de strafrechtelijke sanctie). Dit aspect maakt dat de functionele toets op proportionaliteit negatief uitvalt.

c) Nederlands oordeel: Positief met een voorbehoud ten aanzien van het voorgestelde artikel omtrent de sanctionering van overtredingen.

Nederland is van mening dat het voorstel ten dele in overeenstemming is met het proportionaliteitsbeginsel. Het voorstel leidt tot een vereenvoudiging van regelgeving en kan leiden tot een vermindering van administratieve lasten. Ten aanzien van een aantal aspecten worden hieronder nog specifieke opmerkingen gemaakt.

In de huidige regelgeving is een lijst met exclusieve benamingen voor bepaalde voedermiddelen vastgesteld. Wijzigingen worden door de Commissie en de Raad via comitologie in deze lijst doorgevoerd.

In het voorstel wordt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze lijst bij het bedrijfsleven gelegd. Voorstellen tot wijziging van de lijst worden ter goedkeuring aan de Commissie voorgelegd. Nederland is van mening dat dit past binnen het uitgangspunt dat het bedrijfsleven in eerste instantie verantwoordelijk is, en steunt dit voorstel.

Het voorstel om de etiketteringsvoorschriften ook van toepassing te verklaren op andere stromen van informatie, heeft een toename van administratieve lasten tot gevolg en leidt tot een grotere handhavingslast. Lidstaten zullen immers ook die andere stromen van informatie moeten gaan controleren. Nederland heeft begrip voor het doel van dit voorstel, maar vraagt zich af of gezien de gevolgen, dit de beste oplossing is voor de problematiek. In de verdere behandeling van het voorstel zal hier kritisch naar moeten worden gekeken.

Mocht de Commissie in het voorgestelde artikel 32 beogen de lidstaten te beperken in de keuzevrijheid voor de inrichting van de sanctionering, dan wordt dit door de Nederlandse regering als buitenproportioneel beschouwd. Nederland zal zich verzetten tegen een dergelijke beperking.

5. Implicaties financieel

Consequenties EG-begroting: geen

Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden:

Controle op diervoederetikettering wordt uitgevoerd door de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Dit betreft een administratieve controle waarbij gekeken wordt of op het etiket staat wat er op moet staan. Er worden geen chemische controles op samenstelling uitgevoerd. Voor de naleving wordt in Nederland steekproefsgewijs gecontroleerd of het etiket voldoet.

De verwachting is dat onder de nieuwe EU verordening diervoederetikettering de controle-intensiteit van de VWA op de correctheid van etiketten niet zal verschillen van de intensiteit in de huidige situatie en de lasten hiervan niet zullen veranderen.

Nieuw is de regelgeving omtrent claims. In de huidige situatie vindt nauwelijks controle op claims plaats. In de nieuwe verordening staat dat bedrijven op verzoek van de bevoegde autoriteit een wetenschappelijke onderbouwing van de betrouwbaarheid van de claim ter beschikking moeten stellen. In welke mate de lasten voor de overheid hierdoor zullen toenemen is sterk afhankelijk van de manier waarop de overheid/VWA deze controle wil gaan invullen. Op moment van het onderzoek over de kosten was nog geen zicht hierop, zodat geen bedrag te noemen is. ³ Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

De eenmalige lasten (investeringen) voor de diervoedersector door de nieuwe verordening diervoederetikettering bedragen ongeveer €33 miljoen. Deze lasten kunnen aanzienlijk toenemen als de overgangstermijn te kort is waardoor voorbedrukte verpakkingen vernietigd moeten worden. De jaarlijkse lasten bedragen €100.000,-. Daarnaast kunnen de jaarlijkse lasten toenemen door de nieuwe eisen ten aanzien van claims (bedrijven moeten een claim wetenschappelijk kunnen onderbouwen en moeten de onderbouwing op verzoek van de bevoegde autoriteit ter beschikking stellen). Claims zijn vrijwillig en een bedrijf zal een claim willen gebruiken als er voordelen aan zitten die opwegen tegen de kosten. Het is niet aan te geven in welke mate bedrijven claims gaan gebruiken. De kosten van claims zijn zeer sterk afhankelijk van de individuele situatie, zodat er hiervoor geen richtbedrag is te noemen.

Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger:

De wetenschappelijke onderbouwing van claims (door de diervoedersector op verzoek van een bevoegde autoriteit) valt onder administratieve lasten. Claims zijn vrijwillig en een bedrijf zal een claim willen gebruiken als er voordelen aan zitten die opwegen tegen de kosten. Het is niet aan te geven in welke mate bedrijven claims gaan gebruiken. De kosten van claims zijn zeer sterk afhankelijk van de individuele situatie, zodat er geen richtbedrag is te noemen. Nederland wenst bij aanvullende voorstellen voor noodzakelijke concrete maatregelen aandacht voor het voorkomen van onnodige regeldruk voor bedrijven.

6. Implicaties juridisch

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:

Het voorstel strekt tot het samenbrengen van normen die nu verspreid staan over 9 richtlijnen en 1 beschikking. Met de inwerkingtreding van het voorstel worden die richtlijnen en beschikking ingetrokken.

Voor het van kracht worden van het voorstel in de Nederlandse diervoeder regelgeving is aanpassing van de kaderwet diervoeders, het besluit diervoeders en de regeling diervoeders noodzakelijk. In alledrie de regelingen zullen de bepalingen die strekken tot implementatie van de nu nog bestaande richtlijnen moeten worden verwijderd. In de regeling diervoeders kunnen de bepalingen worden

opgenomen die nodig zijn voor de effectieve uitvoering van de voorschriften van de voorgestelde verordening, zoals de aanwijzing van strafbare feiten en de aanwijzing van bevoegde autoriteiten.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Inwerkingtreding is 12 maanden na de bekendmaking van de verordening. Dat is voldoende tijd om de beoogde wijzigingen in de regelgeving door te voeren.

De diervoedersector voor gezelschapsdieren heeft echter aangegeven dat zij bij een overgangstermijn van 12 maanden onvoldoende tijd hebben om hun voorraden met voorbedrukte etiketten op te maken. Om de aanzienlijke kostenstijging die daarvan het gevolg is, te vermijden, stelt deze een ruimere overgangstermijn van twee jaar voor. Dit voorstel van de sector wordt door de Nederlandse regering ondersteund.

Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: geen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

Uitvoerbaarheid:

Voor het toezicht en de handhaving van deze verordening worden de VWA en AID verantwoordelijk. De verordening komt in grote lijnen overeen met de bestaande richtlijnen op het gebied van etikettering. Met deze verordening zou de Europese Commissie een versimpeling van de regelgeving bewerkstelligen. Bedrijven zullen op een aantal aspecten wel nog steeds tegen dezelfde regelgeving aanlopen, waar ze nu moeite mee hebben, uitgezonderd de open declaratie (benoemen van exacte percentages ingrediënten op het etiket) en het laten vervallen van de vergunningsplicht voor het in de handel brengen van bio-eiwitten en nieuwe voedermiddelen.

Nieuwe aspecten in de regelgeving zijn:

-claims: onduidelijk is hoe dit in de praktijk gaat uitpakken. In ieder geval betekent de insteek van de verordening een zwaardere belasting van het toezicht. De claims moeten door de bevoegde autoriteit worden beoordeeld/geverifieerd.

- "*Communautaire lijst van voedermiddelen*" en "*Communautaire gedragscodes voor etikettering*": voor het toezicht is onduidelijk wat de rol c.q. de mogelijkheden voor handhaving zijn.

Handhaafbaarheid:

Aangezien een groot deel van de regelgeving identiek is aan de bestaande regelgeving worden daarin geen problemen t.a.v. handhaafbaarheid gezien.

De belangrijkste veranderingen zijn te verwachten t.a.v. de nieuwe onderdelen (zie ook hierboven) claims en "*Communautaire lijst van voedermiddelen*" en "*Communautaire gedragscodes voor etikettering*". Bij de besprekingen in de Raad zal duidelijk moeten blijken wat van de lidstaten (en de handhaving) gevraagd wordt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Wel

b) Op grond van artikel 11 van Vo 178/2002 moet geïmporteerd diervoeder voldoen aan de communautaire eisen omtrent diervoeding. Dit voorstel is dus ook van toepassing voor producenten in derde landen, althans wat betreft de inhoudelijke normen. Het opstellen van een vrijwillige "*Communautaire lijst van voedermiddelen*" en "*Communautaire gedragscodes voor etikettering*." (Hoofdstuk 5 van het voorstel) is in principe alleen bedoeld voor de Europese diervoederbranche (artikel 27, eerste lid, aanhef, van het voorstel). Nieuwe eisen omtrent claims kunnen gevolgen hebben voor derde landen.

Voor de producenten in de derde landen heeft dit voorstel dezelfde gevolgen als voor de Europese producenten. Voordelen zijn harmonisatie en daarmee samenhangende vereenvoudiging van regelgeving, vermindering administratieve lasten en het wegvallen van de vergunningsplicht voor bio-

eiwitten. Nadeel kan zijn het van toepassing worden van de etiketteringsvoorschriften voor andere stromen van informatie. Zie verder paragraaf 4b.

9. Nederlandse positie

Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:

De nieuwe verordening is vooral een samenvoeging van al bestaande richtlijnen. Nederland is voorstander van het samenvoegen en moderniseren van de bestaande richtlijnen tot één verordening. Een aantal knelpunten in de oude richtlijnen, zoals “open declaraties” zijn in de nieuwe verordening opgelost.

Nederland onderschrijft de doelstellingen van de Commissie. Nederland verwacht een geringe impact. Een viertal veranderingen zijn:

1-Het bedrijfsleven wordt gestimuleerd om een vrijwillige “*Communautaire lijst van voermiddelen*” en “*Communautaire gedragscodes voor etikettering*” op te stellen. Dit geeft het bedrijfsleven een innovatieve stimulans, maar het is nog niet duidelijk hoe/en of de controlerende autoriteiten (VWA) hierin een rol moeten spelen.

2-*Claims* moeten op verzoek van de autoriteiten wetenschappelijk onderbouwd kunnen worden. Het is nog onduidelijk of de Commissie lidstaten vrij laat om naar eigen inzicht te controleren. Extra lasten kunnen ontstaan als de VWA hier streng op moet toezien, wat nu niet gebeurt.

3-Verbreden van etiketteringsvoorschriften naar *andere informatiestromen*, zoals internet en reclame. Consumenten kunnen hierdoor beter worden geïnformeerd, maar er is extra aandacht nodig voor de uitwerking, met name de mogelijkheden voor controle en toename van administratieve lasten.

4- Voorts acht Nederland het voorgestelde artikel 32 omtrent de sanctionering buitenproportioneel mocht de Commissie hiermee bedoelen dat ten aanzien van overtredingen alleen nog maar geldelijke sancties mogen worden opgelegd. Nederland is van oordeel dat het aan de lidstaten zelf is om hun handhavingsbeleid omtrent sancties in te richten.

Nederland kan zich vinden in het oordeel van het impact-assessment, maar zou meer aandacht willen zien voor de financiële consequenties.