

Fiche 2: Verordening inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten.

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

- een voorstel voor de wijziging van Verordening 1234/2007 inzake handelsnormen voor landbouwproducten (COM 2010-738); 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;
- 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)733 definitief

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_print.cfm?CL=fr&DosID=199971

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact assessment Board

De *impact assessments* van de Commissie over onderhavig voorstel hebben geen referentienummer maar zijn beschikbaar via:

http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/ia-gi_en.pdf

en http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/quality-package-2010/ia-tsg_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Het voorstel is gepresenteerd in de Landbouw - en Visserijraad van 13 december 2010 en wordt verder behandeld in Raadswerkgroep kwaliteit levensmiddelen (biologische landbouw, geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen, specificiteitcertificering), het CSA (Speciaal Landbouwcomité) en in de Landbouw - en Visserijraad.

De beide richtsnoeren zijn gericht tot marktdeelnemers en reeds vastgesteld door de Commissie. De richtsnoeren zijn in werking getreden op de dag van publicatie van het Kwaliteitspakket (10 december 2010).

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Art. 43 lid 2 en art. 118 lid 1 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 bevat veel bepalingen waarin bevoegdheden tot het treffen van nadere voorzieningen via delegatie (o.g.v. art. 290 VWEU) worden overgedragen aan de Europese Commissie en weinig bepalingen waarin bevoegdheden via uitvoeringshandelingen worden overgedragen (o.g.v. artikel 291 VWEU). Bij delegatie hebben de lidstaten met name achteraf controle op de uitoefening van gedelegeerde handelingen door de Commissie. Bij uitvoeringshandelingen (of "comitologie") daarentegen, kunnen de Lidstaten via de weg van comités vooraf controle uitoefenen op de vaststelling door de Commissie van uitvoeringshandelingen. Met het voorstel wordt één Agricultural Product Quality Committee ingesteld dat in de plaats komt van de huidige twee regelgevende comités voor beschermde oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen enerzijds en gegarandeerde traditionele specialiteiten anderzijds. Het Commissievoorstel is gelanceerd tijdens het lopende Europese wetgevingstraject voor de nieuwe Comitologieverordening, die het thans bestaande comitologiebesluit zal vervangen. Dit Europese wetgevingstraject is inmiddels afgerond en de nieuwe Comitologieverordening treedt in werking op 1 maart a.s. Deze verordening kent twee comitéprocedures: de adviesprocedure en de onderzoeksprocedure. Uit het voorstel van de Commissie valt op te maken, dat het Agricultural Product Quality Committee betrokken zal zijn bij de controle op uitvoeringshandelingen van de Commissie volgens de onderzoeksprocedure, conform artikel 5 van de nieuwe Comitologieverordening. Deze procedure waarborgt de meeste controle voor de lidstaten op uitvoeringshandelingen van de Commissie. Wel wordt in het onderhavige door de Commissie voorgesteld om diverse uitvoeringshandelingen, in afwijking van de gebruikelijke werkwijze, door de Commissie te laten vaststellen zonder assistentie van het comité.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

In het voorstel worden bepalingen uit huidige Raadsverordeningen op het vlak van de kwaliteit van landbouwproducten duidelijker geredigeerd, gedeeltelijk gewijzigd en samengevoegd.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits-en proportionaliteitsoordeel

Het betreft een gedeelde bevoegdheid. Subsidiariteit en proportionaliteit worden positief beoordeeld.

Risico's/implicaties/kansen

Nederland steunt het streven naar vereenvoudiging en harmonisatie van het kwaliteitsbeleid. De behandeltermijn voor de Europese Commissie voor nieuwe aanvragen voor beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten worden verkort en daardoor worden nieuwe aanvragen versneld behandeld. Ook Nederlandse aanvragers hebben zo eerder duidelijkheid.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland is kritisch ten aanzien van bepaalde aspecten van het voorstel. Nederland vraagt zich af of met de beperking van het systeem van Gegarandeerde Traditionele specialiteiten tot verwerkte producten en het oprekken van de definitie van 'traditioneel' van vijftig naar vijftig jaar de populariteit van dit systeem toeneemt zoals de Commissie beoogt. Nederland vindt het van belang dat effectief gebruik gemaakt kan worden van de bezwaarprocedure (waarmee rechtspersonen in lidstaten of derde landen bezwaren kunnen maken tegen bescherming van bepaalde namen). Het is de vraag of dat kan met het verkorten van de bezwaartermijn van zes naar twee maanden. Een goede tussenweg zou vier maanden kunnen zijn. De Nederlandse inzet is er verder op gericht ervoor te waken dat er extra administratieve en controlelasten kunnen voortvloeien uit bijvoorbeeld de delegatie van bepaalde bevoegdheden aan de Commissie of de vaststelling van de Commissie van uitvoeringshandelingen zonder betrokkenheid van het comité.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

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 mededeling over kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten (COM(2009) 234) heeft de Commissie nu het "kwaliteitspakket" uitgebracht, waar dit voorstel onderdeel van uitmaakt.

Met het voorstel beoogt de Commissie producenten te voorzien van instrumenten om productkenmerken te communiceren aan de handel en consumenten en producenten te beschermen tegen oneerlijke handelspraktijken. Instrumenten zijn in dit verband: beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten alsmede handelsnormen, waaronder facultatieve kwaliteitsvermeldingen. De meeste instrumenten bestaan al op EU-niveau. Wel worden deze in het voorstel beter, eenvoudiger en coherenter vormgegeven.

In het voorstel worden:

- bepalingen inzake beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen voor landbouwproducten en levensmiddelen (onder deze verordening zijn onlangs de kazen Gouda Holland en Edam Holland beschermd) samengevoegd met bepalingen over gegarandeerde traditionele specialiteiten (onder deze verordening is Boerenkaas beschermd); bepalingen worden duidelijker geredigeerd, gedeeltelijk gewijzigd en bestaande verordeningen 509/2006 en 510/2006 worden ingetrokken;
- reeds bestaande bepalingen toegevoegd over facultatieve kwaliteitsvermeldingen;
- 'gemeenschappelijke' bepalingen inzake controles, soortnamen, eerder in gebruik zijnde benamingen, aanduidingen en logo's en de rol van producenten en de aanvraagprocedure in de verordening ondergebracht;

Voorts worden de huidige twee regelgevende comités samengevoegd in een nieuw comité (Agricultural Quality Policy Committee) en wordt de behandeltermijn voor nieuwe aanvragen bij de Europese Commissie verkort. Het systeem van Gegarandeerde Traditionele specialiteiten wordt beperkt tot verwerkte producten en de definitie van traditioneel wordt opgerekt van vijftienvijftig naar vijftig jaar. De bezwaartermijn gaat van zes naar twee maanden en de consultatieperiode van zes naar drie maanden. Voorts wordt de relatie geregeld tussen beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen enerzijds en andere eerder gevestigde (intellectuele eigendoms)rechten zoals handelsmerken, anderzijds. Tevens wordt duidelijk gemaakt dat ook in het distributiekanaal controles moeten plaatsvinden op het juiste gebruik van de beschermde aanduidingen en bijbehorende EU-symbolen.

Impact assessment Commissie

Uit raadpleging van belanghebbenden (naar aanleiding van onder andere het Groenboek kwaliteit landbouwproducten van oktober 2008 en een eerdere mededeling) volgt dat voor de kwaliteitsregelingen (beschermde geografische aanduidingen en beschermde oorsprongs-aanduidingen) een communautair systeem vanuit het oogpunt van effectiviteit sterk de voorkeur heeft boven (private of publieke) zelfregulering, collectieve handelsmerken, het weglaten van regelgeving en andere alternatieven (zoals een notificatiesysteem). Bescherming van voedselbenamingen als gegarandeerde traditionele specialiteit (Serranoham, Boerenkaas) kan volgens de impactanalyse alleen effectief plaatsvinden op EU-niveau.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De EU is bevoegd om tot maatregelen te komen gebaseerd op artikel 43 VWEU (de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) en artikel 118 VWEU (bescherming

intellectueel eigendomsrechten). Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2 onder a en d VWEU). Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

a) *Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* Positief
- *Proportionaliteit:* Positief.
- *Onderbouwing:*

De Commissie stelt dat met de bescherming van benamingen van landbouwproducten en levensmiddelen als beschermde geografische aanduidingen, beschermde oorsprongs aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten bescherming tegen misbruik van de reputatie van deze producten in de gehele EU wordt beoogd.

De bescherming zou minder effectief zijn als in lidstaten afzonderlijke regels kunnen gelden. Deze kunnen de interne handel bemoeilijken, leiden tot oneerlijke concurrentie en misleiding van de consument. Bescherming is het meest effectief op EU-niveau.

Het voorstel betreft voorts hoofdzakelijk een samenvoeging en aanpassing van reeds bestaande communautaire bepalingen uit de huidige verordeningen in één nieuwe verordening en in mindere mate nieuwe regelgeving. Om deze redenen wordt de subsidiariteit als positief beoordeeld.

De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. Er is gekozen voor een verordening als instrument. Nederland acht deze keuze proportioneel, omdat op deze wijze de regels op dezelfde wijze worden toegepast en toegankelijk zijn voor belanghebbenden.

De bepalingen in de verordening staan in verhouding tot het doel van de verordening om bepaalde benamingen van landbouwproducten en levensmiddelen te beschermen.

a) *Nederlands oordeel over politieke opportuniteit:*

Het Kwaliteitspakket waarvan het voorstel deel uitmaakt draagt bij aan verscheidene thema's die in de recent verschenen mededeling over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) post-2013 zijn aangemerkt als belangrijke uitdagingen voor het toekomstige Europees landbouwbeleid: behoud van de diversiteit van de landbouwactiviteiten op het platteland en versterking van de concurrentiekracht. Het stimuleren van kwaliteitsproducten en het creëren van toegevoegde waarde door hoge kwaliteit is daarbij belangrijk. Gezien de onderlinge samenhang tussen de voorstellen die deel uitmaken van het kwaliteitspakket en de relatie met de mededeling over het GLB post-2013 is een behandeling van dit voorstel parallel aan een behandeling van de overige GLB-voorstellen evident.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

Volgens de Commissie hebben de kwaliteitsregelingen geen gevolgen voor de EU-begroting. Wel ziet de Commissie voor zichzelf een rol als het gaat om de bescherming van de EU-logo's en aanduidingen, in het bijzonder in derde landen, waarvoor middelen noodzakelijk zijn (110.000 euro in 2012 en jaarlijks 150.000 euro vanaf 2013). Voor een effectieve bescherming hiervan wil de Commissie aanspraak kunnen doen op budget voor plattelandsontwikkelingsuitgaven uit het Europese Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. Nederland van mening is dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

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

De implementatie van de voorstellen en de handhaving brengen geen extra financiële en personele gevolgen met zich mee voor de rijksoverheid of de decentrale overheden. De voorstellen borduren namelijk voort op reeds bestaande regelgeving inzake beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten die in Nederland al sinds de jaren negentig grotendeels is geïmplementeerd in de landbouwkwaliteitswet, de landbouwkwaliteitsregeling 2007 en het land-

bouwkwaliteitsbesluit 2007.

Financiële baten: De totale omzet in de EU voor beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen is volgens gegevens van de Commissie naar schatting 21 miljard euro per jaar. Producten beschermd via de kwaliteitsregelingen kunnen tot extra inkomsten leiden ten opzicht van reguliere producten. Deze inkomsten komen deels terecht bij de producenten en deels bij de tussenhandel of retail en via BT-afdracht ook bij de overheid. Via een betere bescherming van benamingen als gevolg van dit voorstel zal aanvullende toegevoegde waarde kunnen worden gecreëerd ten opzichte van de bestaande situatie, maar de mate waarin is moeilijk kwantificeerbaar en afhankelijk van het effect van de maatregelen, de aanvragen en de omvang van het product(volume).

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

Er zijn geen specifieke financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger als gevolg van dit voorstel, aangezien dit voortbouwt op de reeds bestaande regelgeving omtrent beschermde benamingen. Het bedrijfsleven kan zelf kiezen om bepaalde producten te laten beschermen als deze aan de voorwaarden voldoen en een afweging daarbij maken van te verwachten toename in opbrengsten. De burger betaalt alleen extra voor beschermde producten als hij ervoor kiest deze te kopen in plaats van vergelijkbare producten zonder deze bescherming.

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

De implementatie van de voorstellen en de handhaving brengen niet minder of extra administratieve lasten met zich mee voor de rijksoverheid of de decentrale overheden. De voorstellen bouwen namelijk voort op reeds bestaande regelgeving.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

De implementatie van de voorstellen en de handhaving brengen niet minder of extra financiële en personele gevolgen met zich mee voor bedrijfsleven of burger. De voorstellen bouwen voort op bestaande regelgeving omtrent beschermde benamingen. Zie ook 5 c)

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel bevat geen strafrechtelijke bepalingen en leidt slechts tot geringe wijzigingen in de nationale regelgeving. Daarbij moet worden gedacht aan de procedurele bepalingen betreffende aanvragen voor beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen en gegarandeerde traditionele specialiteiten en de verwijzingen naar de Europese regelgeving (met name in het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007).

Voorgestelde datum inwerkingtreding

De verordening treedt in werking twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de EU. Deze termijn is erg kort met het oog op de benodigde aanpassing van de nationale regelgeving (met name het Landbouwkwaliteitsbesluit 2007).

b) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

N.v.t.

b) *Handhaafbaarheid*

N.v.t.

De voorstellen leiden niet tot de aanwijzing van andere dan de reeds aangewezen controleinstanties (COKZ en nVWA) en hebben geen consequenties voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

OS-landen kunnen – op basis van vrijwilligheid - ook gebruik maken van het systeem van beschermde oorsprongsbenamingen, beschermde geografische aanduidingen of gegarandeerde traditionele specialiteiten en ook hun voedselbenamingen beschermen of bezwaar indienen tegen nieuwe aanvragen. Zo heeft Colombia een beschermde geografische aanduiding voor 'Café de Colombia'. Een benaming waarvoor bescherming wordt aangevraagd moet echter al wel in het land van oorsprong zijn beschermd. De vraag is of ontwikkelingslanden hierdoor kunnen profiteren van dit systeem. Het is van belang dat ook ontwikkelingslanden effectief gebruik kunnen maken van de bezwaarmogelijkheden bij nieuwe aanvragen. Het is daarom niet wenselijk de termijn voor bezwaar te verkorten van zes naar twee maanden zoals de Commissie voorstelt. Benamingen die binnen de EU beschermd zijn, mogen niet meer vrij gebruikt worden, dit geldt voor alle landen.

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 hogere 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: zij ziet het vooral als onderdeel van het GLB om invulling te geven aan het doel om landbouw in de hele EU te behouden en de concurrentiekracht van de landbouwsector te bevorderen.
- De Commissie heeft in het voorstel wel de aanbeveling van met name Nederland overgenomen om nu niet ook het, recent herziene, systeem van geografische aanduidingen voor wijn op te nemen in een nieuwe verordening. Ook heeft de Commissie duidelijkheid geschapen over de relatie tussen beschermde geografische aanduidingen en beschermde oorsprongsbenamingen enerzijds en de relatie met handelsmerken en soortnamen anderzijds. Hierover is Nederland positief.
- Nederland is voorstander van vereenvoudiging van de regelgeving en in het bijzonder het verkorten van registratieprocedures. Nederland juicht het dan ook toe dat verdere duidelijkheid is geschapen over de controles op het juiste gebruik van beschermde benamingen in onder andere het distributiekanaal.
- Nederland is echter geen voorstander van het verkorten van de bezwaartermijn (waarmee rechtspersonen in lidstaten of derde landen bezwaren kunnen maken tegen bescherming van bepaalde namen) van zes naar twee maanden aangezien dit ten koste kan gaan van een effectieve belangenbehartiging via bezwaarprocedures.
- Nederland is bezorgd over de opvatting van de Europese Commissie ten aanzien van de reikwijdte van haar uitvoeringsbevoegdheden via delegatie en de vaststelling van uitvoeringsbepalingen zonder betrokkenheid van het comité. Het streven naar harmonisering van EU-normen moet 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 bureaucratie en uitvoeringslasten voor bedrijfsleven en overheid.

- Nederland is van mening dat het waarborgen van de kwaliteit van landbouwproducten gepaard moet gaan met een duidelijke en voor de consument begrijpelijke informatievoorziening over deze kwaliteiten. Het is teleurstellend dat de Commissie niet inzet op het vergroten van de kennis over beschermde aanduidingen en EU-logo's onder consumenten.
- Nederland heeft vraagtekens bij de beperking van de Gegarandeerde Traditionele Specialiteiten tot verwerkte producten en het oprekken van de definitie van vijftientig naar vijftig jaar. De geringe populariteit van dit systeem zal hierdoor nauwelijks toenemen, terwijl dit een doelstelling is van de Commissie. Nederland heeft derhalve een voorkeur om dit op vijftientig jaar te houden.