



Brussel, 6.5.2013
COM(2013) 264 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

Gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen

Een gemoderniseerd rechtskader voor een meer concurrerende EU

INHOUDSOPGAVE

1.	De huidige context	4
1.1.	Diergezondheid	4
1.2.	Plantgezondheid	4
1.3.	Teeltmateriaal.....	5
1.4.	Officiële controles	5
1.5.	Uitgavenbeheer	6
2.	De noodzaak om het rechtskader van de EU voor dieren, planten en de voedselketen te moderniseren	6
2.1.	Diergezondheid	6
2.2.	Plantgezondheid	7
2.3.	Teeltmateriaal.....	8
2.4.	Officiële controles	8
2.5.	Uitgavenbeheer	9
3.	het "herzieningspakket"	9
4.	De inhoud van het "herzieningspakket"	10
4.1.	De diergezondheidsverordening.....	10
4.1.1.	Voornaamste veranderingen.....	10
4.2.	De plantgezondheidsverordening.....	11
4.2.1.	Voornaamste veranderingen.....	12
4.3.	De teeltmateriaalverordening	13
4.3.1.	Voornaamste veranderingen.....	13
4.4.	De verordening betreffende officiële controles.....	15
4.4.1.	Voornaamste veranderingen.....	15
4.5.	Uitgavenbeheer	17
5.	Conclusie.....	18

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Gezondere dieren en planten en een veiligere voedselketen

Een gemoderniseerd rechtskader voor een meer concurrerende EU

Inleiding

Het waarborgen van een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten is een van de in het Verdrag verankerde doelstellingen van de EU. De EU heeft in de loop der jaren een omvangrijke wetgeving ontwikkeld om risico 's voor de gezondheid van dieren en planten en voor de veiligheid van de voedselketen op EU- en nationaal niveau te voorkomen en te beheren. De wetgeving op deze beleidsgebieden wordt gehandhaafd door middel van een gemeenschappelijke reeks voorschriften met betrekking tot de door de bevoegde autoriteiten in de lidstaten van de EU uit te voeren officiële controles.

Het rechtskader dat de EU tot dusver heeft ontwikkeld, is over het algemeen doeltreffend gebleken om risico's te voorkomen en te bestrijden. De moderne geglobaliseerde markt stelt de EU echter steeds vaker bloot aan nieuwe risico 's en maakt innovatie en een verbetering van het concurrentievermogen noodzakelijk. In het licht van deze vaststelling en de ervaringen met de EU-wetgeving is het zaak de beschikbare instrumenten te vereenvoudigen en aan te scherpen en de aanpak verder op de verschillende gebieden te integreren.

De Commissie heeft het huidige rechtskader voor diergezondheid, plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles daarom herzien om vooral de doeltreffendheid, de samenhang en de juridische duidelijkheid ervan te verbeteren. Doel is de productiviteit, het vlotte functioneren en de toegankelijkheid van de interne markt te bevorderen en het concurrentievermogen van de EU wereldwijd te versterken. De herziening draagt zo uiteindelijk ook bij aan slimme, duurzame en inclusieve groei in overeenstemming met de doelstellingen van EU 2020.

In deze mededeling worden de vier resulterende wetsvoorstellen op de vier betreffende gebieden (diergezondheid, plantgezondheid, teeltmateriaal en officiële controles) voorgesteld (het "herzieningspakket"). Verder worden de context, de grondgedachte achter het pakket en de belangrijkste verbeteringen toegelicht.

Het herzieningspakket omvat ook een vijfde voorstel tot vaststelling van een meerjarenprogramma voor EU-financiering van maatregelen om een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten doorheen de hele voedselketen en op aanverwante gebieden te waarborgen en het bedrijfsleven tegelijkertijd de mogelijkheid te geven in een omgeving te werken die het concurrentievermogen en de werkgelegenheid bevordert.

De productie en de consumptie van levensmiddelen spelen in elke samenleving een centrale rol en hebben niet alleen economische en sociale effecten maar vaak ook gevolgen voor het milieu. De agrovoedingsindustrie is de op een na grootste industriële sector in de EU. De totale output van de voedselketen bedraagt ongeveer 750 miljard euro per jaar. De sector telt ruim 48 miljoen werknemers, vanaf de primaire productie tot de detailhandel en de catering.

Er zijn ongeveer 14 miljoen primaire landbouwproducenten en 25 miljoen levensmiddelenbedrijven doorheen de hele voedselketen in de EU actief.

1. DE HUIDIGE CONTEXT

Om een hoog gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten te waarborgen en tegelijkertijd het efficiënt functioneren van de interne markt te bevorderen voorziet de EU-wetgeving in een reeks geharmoniseerde regels om gezondheidsrisico's voor de volksgezondheid die zich kunnen voordoen in de voedselketen en op twee daarmee nauw samenhangende gebieden (namelijk de gezondheid van dieren en planten), te voorkomen, te elimineren of te verminderen. Over het algemeen beogen de EU-voorschriften de eigenlijke gezondheidsrisico's aan te pakken – d.w.z. de risico's voor de gezondheid van mensen, dieren en planten als gevolg van microbiële en chemische besmetting, ziekten en plaagorganismen – maar ze kunnen ook maatregelen omvatten om de productiviteit en de diversiteit bij de productie van planten (met het oog op de voedselzekerheid) te waarborgen en specifieke productiemethoden (bijvoorbeeld ter bescherming van het dierenwelzijn en geografische aanduidingen) te reglementeren.

1.1. Diergezondheid

De diergezondheid is een zaak die iedereen aanbelangt. Momenteel neemt de EU vooral maatregelen om overdraagbare ziekten die ernstige gevolgen voor de gezondheid en de economie kunnen hebben, te voorkomen en te beheersen. Het effect van de uitbraak van een dierziekte kan aanzienlijk variëren, maar meestal vormt een ziekte een direct risico 's voor de diergezondheid en vaak ook voor de volksgezondheid (deels door levensmiddelen van dierlijke oorsprong). Er kunnen zich echter ook indirecte negatieve effecten voordoen (eventueel van economische of sociale aard) zoals veranderingen van consumptiepatronen, kosten voor veehouders en aanverwante bedrijfstakken om de ziekte te bestrijden, kosten als gevolg van de verstoring van bedrijfsactiviteiten en kosten voor de overheid om de ziekte uit te roeien en te monitoren. Vaak hebben uitbraken van ziekten ook ernstige gevolgen voor de internationale handel in dieren en dierlijke producten.

In de EU is de landbouwsector de grootste gebruiker van dieren met minstens twee miljard vogels (kippen, legkippen, kalkoenen, enz.) en 334 miljoen zoogdieren (varkens, schapen, geiten, runderen, pelsdieren, enz.). Er zijn 13,7 miljoen dierenbedrijven in de EU. De waarde van de output van veehouderijen in de EU bedraagt 156 miljard euro per jaar.

1.2. Plantgezondheid

De plantgezondheid is van groot belang voor een duurzame en concurrerende land-, tuin- en bosbouw. Een groot deel van onze levensmiddelen en van het voeder voor voedselproducerende dieren is afkomstig van planten. De fytosanitaire voorschriften willen op de allereerste plaats de levende producten (d.w.z. bomen, struiken en planten) van de Europese land-, tuin- en bosbouw, openbare en particuliere groene ruimten (bijvoorbeeld bomen langs straten, planten in openbare en particuliere tuinen) en het milieu beschermen door de binnenkomst en de verspreiding van niet-inheemse plaagorganismen te voorkomen. De fytosanitaire voorschriften waarborgen

een veilige handel door Europese invoereisen en voorwaarden voor het verkeer van planten en plantproducten in de EU op te leggen. Bepaalde plaagorganismen moeten worden uitgeroeid of, indien dat niet mogelijk is, moeten de uitbraken worden ingedijkt ter bescherming van de rest van het EU-grondgebied. Een tweede doelstelling bestaat erin te waarborgen dat bij het begin van de plantproductieketen gezond plantaardig materiaal wordt gebruikt. Daartoe is het zaak de verspreiding van plaagorganismen in zaai- en plantgoed te voorkomen.

De waarde van in de EU verbouwde gewassen bedraagt 205 miljard euro per jaar. Zonder fytosanitaire voorschriften zouden de land-, tuin- en bosbouw in de EU ernstige economische schade lijden. Een reeks internationaal gereguleerde plaagorganismen bedreigt de aanbouw van gewassen zoals tarwe (waarde van de EU-uitvoer: 9 miljard euro), aardappelen (waarde van de EU-productie: 9 miljard euro) en tomaten (waarde van de productie: 9 à 12 miljard euro).

1.3. Teeltmateriaal

Teeltmateriaal vormt de hoeksteen van de land-, tuin- en bosbouwproductie. Het is de eerste schakel in de voedselketen en het beïnvloedt de diversiteit, de gezondheid en de kwaliteit van planten en levensmiddelen. Teeltmateriaal wordt gecontroleerd om de identiteit, de gezondheid en de kwaliteit ervan ten behoeve van de gebruikers (bijvoorbeeld land-, tuin- en bosbouwers) te waarborgen. De EU-wetgeving inzake teeltmateriaal beoogt de productiviteit van de land-, tuin- en bosbouw te verhogen, de vlotte werking van de EU-markt voor deze producten te waarborgen en het concurrentievermogen van de sector op wereldvlak te versterken.

De Europese markt voor commercieel zaaigoed heeft een waarde van ongeveer 6,8 miljard euro, d.w.z. ruim 20 % van de totale wereldwijde verkoop van commercieel zaaigoed. De EU is een netto-exporteur van zaaigoed.

De EU-sector is ook uitermate concurrerend op wereldvlak: het is de grootste exporteur van zaaigoed met een exportwaarde van naar schatting 4,4 miljard euro, goed voor ongeveer 60 % van de waarde van de totale wereldwijde uitvoer van zaaigoed (7,7 miljard euro).

1.4. Officiële controles

Een hoog gezondheidsniveau doorheen de hele voedselketen is afhankelijk van een consistente, doeltreffende en tijdige handhaving van de EU-normen door de lidstaten. Met het oog op een hoger gezondheidsniveau voor mensen, dieren en planten en de bevordering en de vlotte werking van de interne markt moet in de hele EU gezorgd worden voor een correcte toepassing van de voorschriften inzake de voedselketen, de diergezondheid, het dierenwelzijn, de plantgezondheid, teeltmateriaal en gewasbeschermingsmiddelen. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten moeten daartoe over een duidelijke, betrouwbare en samenhangende juridische omgeving kunnen beschikken waarin doeltreffend en efficiënt van handhavingsinstrumenten – en vooral van officiële controles – kan worden gebruikgemaakt. Ze hebben ook adequate middelen nodig om de continuïteit en de samenhang van hun werkzaamheden te waarborgen op basis van behoeften die aan handhavingsdoelstellingen zijn gekoppeld.

Meer dan 100 000 voltijdse personeelsleden voeren officiële controles in de EU uit (inspecties en andere activiteiten in verband met controles). Enkele cijfers. Jaarlijks worden gemiddeld ongeveer 70 000 monsters op de aanwezigheid van residuen van pesticiden gecontroleerd in ruim 270 erkende laboratoria. Alleen al in 2010 werden 736 806 monsters genomen om de aanwezigheid van veterinaire residuen te controleren. Alleen al in de strijd tegen aviaire influenza werden in 2011 ongeveer 320 000 monsters van als huisdier gehouden pluimvee en wilde vogels geanalyseerd.

Een efficiënt Europees systeem van officiële controles is van het grootste belang voor de in- en uitvoer. De mogelijkheden van de EU om producten naar derde landen te exporteren zijn afhankelijk van de toegevoegde waarde van die producten in vergelijking met producten van concurrenten buiten de EU. Het is daarom van essentieel belang doeltreffende officiële controles uit te voeren die consistent de handhaving van hoge veiligheids- en kwaliteitsnormen waarborgen en aan de verwachtingen van de handelspartners voldoen. Omgekeerd is de EU de grootste importeur van levende dieren, levensmiddelen en diervoeders ter wereld. De controles die door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten worden uitgevoerd op ingevoerde producten uit derde landen, waarborgen dat deze producten voldoen aan de EU-normen of aan normen die een gelijkwaardige bescherming bieden.

In 2010 werden levensmiddelen en dranken in de EU in- en uitgevoerd ter waarde van respectievelijk 78 en 73 miljard euro. In 2010 importeerde de EU 79,3 miljoen ton levensmiddelen en levende dieren en 3,4 miljoen ton dranken (met een handelstekort van 14 miljoen ton voor levensmiddelen en levende dieren en een handelsoverschot van 6 miljoen ton voor dranken).

1.5. Uitgavenbeheer

De huidige rechtsgrondslag voor EU-financiering wordt gevormd door: Besluit 2009/470/EG van de Raad voor veterinaire uitroeiingsprogramma's en veterinaire noodmaatregelen; Richtlijn 2000/29/EG van de Raad voor fytosanitaire maatregelen; en Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad voor de financiering van maatregelen met betrekking tot de referentielaboratoria van de EU, "Betere opleiding voor veiliger voedsel" (BOVV) en andere maatregelen ter uitvoering van de voorschriften inzake officiële controles.

In 2011 werd 314,6 miljoen euro hoofdzakelijk toegewezen aan programma 's voor de uitroeiing van dierziekten. 9 % van het totaalbedrag werd besteed aan laboratoria, BOVV en andere maatregelen. 7 % werd toegewezen aan fytosanitaire operationele maatregelen en 3 % werd toegewezen aan het noodfonds voor veterinaire en andere ziekten.

2. DE NOODZAAK OM HET RECHTSKADER VAN DE EU VOOR DIEREN, PLANTEN EN DE VOEDSELKETEN TE MODERNISEREN

2.1. Diergezondheid

Het huidige wetgevingskader van de EU voor diergezondheid bestaat uit ongeveer 50 basisrichtlijnen en verordeningen, waarvan sommige zijn vastgesteld in het begin van de jaren zestig. Sindsdien is er een corpus van meer dan 400 veterinaire

wetteksten ontwikkeld, waarvan de meeste dateren uit de periode 1988-1995 toen de Gemeenschap slechts twaalf lidstaten telde. Intussen hebben zich nieuwe uitdagingen voorgedaan: er hebben zich ziekten ontwikkeld die tien jaar geleden nog onbekend waren, terwijl andere ziekten (bijvoorbeeld mond-en-klauwzeer, blauwtong en aviaire influenza) onlangs opnieuw de kop hebben opgestoken en ons eraan herinneren dat ze een ernstig risico vormen. Ook de handelsomstandigheden zijn drastisch veranderd: de omvang van de handel in dierlijke producten is zowel binnen de EU als wereldwijd aanzienlijk toegenomen.

In 2004 heeft de Commissie een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd van de resultaten van de Community Animal Health Policy (CAHP) tijdens de afgelopen tien jaar. Hoewel deze evaluatie en de latere raadplegingen tot de slotsom kwamen dat het huidige systeem alles bij elkaar genomen naar behoren functioneert, bleek ook dat de bestaande voorschriften moeten worden herzien om de volgende kwesties aan te pakken:

- de complexiteit van het beleidskader;
- het gebrek aan een algemene strategie voor diergezondheid;
- onvoldoende aandacht voor ziektepreventie;
- de mogelijkheid om de handel in levende dieren binnen de EU te verbeteren.

2.2. Plantgezondheid

Sinds de invoering ervan in 1977 hebben de fytosanitaire voorschriften de EU beschermt tegen het binnenbrengen en de verspreiding van vele plaagorganismen. Momenteel vormt Richtlijn 2000/29/EG van de Raad het voornaamste instrument op dit gebied. Als gevolg van de globalisering van de handel en de klimaatverandering wordt de EU echter geconfronteerd met een hoger risico op de insleep van nieuwe plaagorganismen. Bovendien krijgen deze plaagorganismen meer mogelijkheden om zich te vestigen en te verspreiden en zijn landbouw- en natuurlijke ecosystemen in verhoogde mate kwetsbaar.

Uit een evaluatie van de fytosanitaire voorschriften in 2010 is gebleken dat de huidige regels moeten worden aangepast om nieuwe risico's doeltreffend aan te pakken. De afgelopen tien jaar hebben grote uitbraken van voor de bosbouw gevaarlijke ingesleepte plaagorganismen (bijvoorbeeld het dennenaaltje, de Oost-Aziatische boktor en de rode palmkever) de beleidsmakers en het publiek beter bewust gemaakt van de kosten en de gevolgen van een ontoereikende bescherming. De belangrijkste bij de evaluatie in 2010 vastgestelde problemen houden verband met:

- onvoldoende aandacht voor preventiemaatregelen bij risicovolle invoer;
- de noodzaak om aandacht te schenken aan plaagorganismen die zich over lidstaten verspreiden en bijgevolg een prioriteit voor de EU zijn;
- de behoefte aan efficiëntere instrumenten om de aanwezigheid en de natuurlijke verspreiding van plaagorganismen te bestrijden;

- de noodzaak om bestaande instrumenten voor het verkeer binnen de EU (d.w.z. plantenpaspoorten en beschermde gebieden) te moderniseren.

2.3. Teeltmateriaal

Sinds de jaren zestig is een EU-rechtskader voor teeltmateriaal ontwikkeld. Het omvat 12 basisrichtlijnen van de Raad en bijna 90 secundaire rechtsbesluiten over onder meer de catalogisering van rassen met het oog op het verkrijgen van een handelsvergunning en specifieke handelsvoorschriften voor verschillende soorten.

Hoewel de EU-wetgeving de oorspronkelijke doelstellingen heeft verwezenlijkt (namelijk het vrij verhandelen en de veiligheid en de kwaliteit van het teeltmateriaal waarborgen), vereisen de volgende kwesties verdere aandacht:

- de complexiteit en de versnippering van de huidige wetgeving;
- de aanzienlijke administratieve lasten voor de instanties, aangezien de meeste taken met betrekking tot de registratie en certificering door officiële instanties moeten worden uitgevoerd;
- het gebrek aan samenhang met andere beleidsmaatregelen van de EU (bijvoorbeeld duurzame land- en bosbouw, bescherming van de biodiversiteit, klimaatverandering, de bio-economie);
- het gebrek aan een consistente aanpak om de kosten voor de registratie van rassen en de certificering van teeltmateriaal terug te vorderen.

2.4. Officiële controles

De officiële controles vallen onder Verordening (EG) nr. 882/2004. Informatie over de uitvoering van de verordening is hoofdzakelijk verzameld via audits ter plekke door deskundigen van de Europese Commissie, maar ook op basis van de feedback van lidstaten en stakeholders over de dagelijkse uitvoering van de verordening. Uit de verzamelde informatie blijkt dat de voornaamste wijzigingen waartoe de verordening uit 2004 heeft geleid bij de wijze waarop de bevoegde instanties officiële controles doorheen de voedselketen organiseren en uitvoeren, de basis hebben gelegd voor een meer geïntegreerde en horizontale – en dus efficiëntere – handhaving. Tegelijkertijd blijkt uit de informatie dat zich een aantal problemen voordoen waarvoor een oplossing moet worden gevonden:

- vereenvoudiging van het algemene rechtskader, dat lijdt onder versnippering, overlappingsen en lacunes, en daardoor aanleiding geeft tot verschillen in interpretatie en uitvoering op nationaal niveau;
- een consequenter gebruik van "op risicoanalyse gebaseerde controles";
- een meer systematisch en consequent gebruik van instrumenten voor administratieve samenwerking en van geautomatiseerde informatiesystemen;
- de intrekking van onnodige administratieve voorschriften.

Met betrekking tot de financiering van de officiële controles en de noodzaak voor een regelmatige en consequente financiering van het werk van de bevoegde instanties te zorgen, blijkt uit de informatie dat de duurzaamheid van de officiële controles op lange termijn onzeker is. Uit een externe studie uit 2011 blijkt dat de bepalingen van de verordening inzake de financiering van officiële controles op basis van vergoedingen niet volstaan om adequate middelen voor het uitvoeren van officiële controles te waarborgen.

Er zijn ook aanwijzingen dat de huidige voorschriften niet borg staan voor een faire en consistente aanpak in alle sectoren: niet in alle sectoren moet een vergoeding worden betaald en de vergoedingen worden niet in alle lidstaten op een uniforme en transparante manier berekend of op een manier die exploitanten die de voorschriften naleven, beloont.

2.5. Uitgavenbeheer

Het huidige rechtskader moet overeenkomstig de op de verschillende beleidsgebieden voorgestelde veranderingen worden aangepast om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden verwezenlijkt. Bovendien is het uitgavenbeheer momenteel complex en moet het aan het meerjarig financieel kader worden aangepast. Een nieuwe rechtsgrondslag is daarom noodzakelijk.

3. HET "HERZIENINGSPAKKET"

Om het huidige rechtskader te versterken, te moderniseren en te stroomlijnen met het oog op een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mens, dier en plant dient de Commissie een pakket van vijf voorstellen in ter herziening van de EU-regelgeving:

- betreffende de voorschriften inzake diergezondheid (de diergezondheidsverordening);
- betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten (de plantgezondheidsverordening);
- betreffende de productie en het op de markt aanbieden van teeltmateriaal (de teeltmateriaalverordening);
- betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de naleving van alle voorschriften (inclusief de bovenstaande) inzake de voedselketen te waarborgen (de verordening inzake officiële controles); en
- betreffende het uitgavenbeheer van de EU op de belangrijkste gebieden van de voedselketen.

De vijf wetgevingsvoorstellen van het pakket moeten worden ingediend bij het Europees Parlement en de Raad om volgens de gewone wetgevingsprocedure (artikel 289, lid 1, en artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) te worden vastgesteld. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's zullen om een advies worden gevraagd.

4. DE INHOUD VAN HET "HERZIENINGSPAKKET"

4.1. De diergezondheidsverordening

De EU-strategie voor diergezondheid 2007-2013 is in 2007 goedgekeurd¹. Het beginsel "voorkomen is beter dan genezen" neemt een centrale plaats in de strategie in. De strategie beoogt een hoog niveau van volksgezondheid en voedselveiligheid te waarborgen; de landbouw en de plattelandseconomie te ondersteunen; de economische groei, de cohesie en het concurrentievermogen te verbeteren; en landbouwmethoden en maatregelen voor meer dierenwelzijn te bevorderen waarvan de milieueffecten minimaal zijn. Later werd in het actieplan voor de uitvoering van de strategie² verwezen naar de ontwikkeling van een EU-verordening inzake diergezondheid ("de diergezondheidsverordening") als een van de belangrijkste doelstellingen van de strategie voor een modern en innoverend rechtskader ter ondersteuning van de bovenvermelde doelstellingen. Het voorstel van de Commissie voor een diergezondheidswet is het resultaat van uitgebreid overleg met de belanghebbende partijen.

4.1.1. Voornaamste veranderingen

Het streven naar **vereenvoudiging, modernisering en meer samenhang** van de EU-wetgeving inzake diergezondheid is een van de belangrijkste redenen geweest om de wetgeving te herzien.

Daarom stelt de diergezondheidsverordening de fundamentele vast voor **een ruim en allesomvattend wetgevingskader** voor het diergezondheidsbeleid van de EU. De wet beschrijft duidelijk de overkoepelende beginselen en doelstellingen die nodig zijn om dierziekten verder terug te dringen zonder het economisch concurrentievermogen van de EU aan te tasten. Gedetailleerde bepalingen – zoals specifieke ziektebestrijdingsmaatregelen; identificatie- en registratievoorschriften voor bepaalde soorten; en specifieke maatregelen voor het verkeer van bepaalde soorten binnen de EU – moeten worden behandeld door middel van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen. Door met behulp van deze handelingen specifiekere voorschriften of vereisten te introduceren kan de nodige flexibiliteit en snelheid worden gewaarborgd om op snel veranderende omstandigheden en veterinaire noodsituaties te reageren.

Door **de ziektesurveillance, de melding van ziekten en de rapportagenetwerken te verbeteren** is het mogelijk ziekten (inclusief nieuwe ziekten in verband met bijvoorbeeld de klimaatverandering) sneller op te sporen en te bestrijden en de convergentie met internationale normen beter te waarborgen.

Vereenvoudiging en verduidelijking

Dankzij een **eenvoudiger wetgevingskader** kunnen overheden en exploitanten de wetgeving beter begrijpen en toepassen en consistent en doelgericht optreden. Bovendien kunnen algemene beginselen worden vastgesteld die moeten worden nageleefd om de preventie en bestrijding van ziekten te bevorderen. De

¹ http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/index_en.htm.

² COM(2008) 545 definitief, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/documents_en.htm.

administratieve lasten voor overheden en exploitanten kunnen zo worden **verminderd** doordat minder tijd nodig is om zich met de wetgeving vertrouwd te maken en bepaalde administratieve voorschriften kunnen worden vereenvoudigd en coherenter gemaakt (met inbegrip van een meer coherent en consistent rechtskader voor vaccinaties).

De nieuwe diergezondheidsverordening zal **de verantwoordelijkheden inzake diergezondheid** van exploitanten, dierenartsen en andere betrokken partijen **verduidelijken**, gedeeltelijk door voor het eerst een basiskennis ter zake te vereisen.

De invoering van nieuwe technologieën

De diergezondheidsverordening biedt meer ruimte voor het gebruik van **nieuwe technologieën** met betrekking tot de diergezondheid (monitoring van ziekteverwekkers, elektronische identificatie en registratie van dieren en elektronische certificaten). Dankzij het gebruik van nieuwe technologieën en systemen zullen de administratieve lasten voor veterinaire autoriteiten en exploitanten bij hun dagelijkse werkzaamheden verminderen.

Meer flexibiliteit dankzij het gebruik van een op risico's gebaseerde aanpak

Er zullen criteria worden ingevoerd om **dierziekten** systematisch, wetenschappelijk en op feiten gebaseerd te **categoriseren**. De EU kan zo beter prioriteiten voor het gebruik van de middelen vaststellen door minder prioriteit te verlenen aan minder gevaarlijke ziekten.

Er zal op grotere schaal "**compartimentering**" worden toegestaan (waarbij sommige boerderijen veilig worden geacht zelfs bij ziekte-uitbraken), waardoor bij de bestrijding van dierziekten van een meer op risico 's gebaseerde aanpak kan worden gebruikgemaakt en de handelsbeperkingen potentieel kunnen worden verminderd.

4.2. De plantgezondheidsverordening

Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten ("de plantgezondheidsverordening") komt tegemoet aan het verzoek van de Raad van 21 november 2008 om een evaluatie van de EU-voorschriften inzake plantgezondheid en – gezien de noodzaak het bestaande rechtskader te wijzigen – van het effect van die wijzigingen. De stakeholders en de autoriteiten van de lidstaten zijn tijdens het herzieningsproces uitgebreid geraadpleegd.

Tegen deze achtergrond beoogt de voorgestelde verordening de tijdens de evaluatie van de fytosanitaire voorschriften in 2010 vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en een solide, transparant en duurzaam regelgevingskader vast te stellen dat "fit for purpose" is. Synergieën met de regelgeving inzake teeltmateriaal worden versterkt en er wordt komaf gemaakt met vermijdbare overlappingsen en onnodige lasten. De officiële controles die door de bevoegde instanties van de lidstaten worden uitgevoerd om na te gaan of de exploitanten de fytosanitaire voorschriften naleven, vallen onder het voorstel voor een verordening betreffende officiële controles.

4.2.1. Voornaamste veranderingen

Werkingssfeer

De werkingssfeer van de voorgestelde verordening is geografisch beperkt tot **het grondgebied van de lidstaten in Europa**. Overzeese landen en gebieden en ultraperifere gebieden waar de plaagorganismen waartegen de EU beschermd moet worden, inheems zijn, vallen bijgevolg niet onder de verordening.

Alle organismen die rechtstreeks schadelijk zijn voor planten – d.w.z. insecten, mijten, nematoden, pathogene micro-organismen en parasitaire planten (die nu plaagorganismen worden genoemd) – vallen onder de voorgestelde verordening. De verordening bestrijkt zowel **quarantaineorganismen** als **kwaliteitsorganismen**, die momenteel onder de richtlijnen inzake het in de handel brengen van zaaizaad en teeltmateriaal vallen. De criteria die worden gehanteerd om te bepalen of plaagorganismen tot de quarantaineorganismen of de kwaliteitsorganismen moeten worden gerekend, zijn opgenomen in de bijlagen bij de verordening. In de bijlagen zijn ook beginselen en maatregelen opgenomen voor het beheer van fytosanitaire risico's.

De **uitvoer** van planten, plantaardige producten en ander materiaal naar derde landen valt eveneens onder de voorgestelde verordening. Voor de uitvoer gelden hetzij de relevante EU-voorschriften, hetzij – als de voorschriften van een derde land zulks toelaten of dat land ermee instemt – de voorschriften van dat derde land. Het voorstel voorziet ook in de invoering van een **pre-exportcertificaat** wanneer plantaardig materiaal wordt uitgevoerd uit een lidstaat die niet de lidstaat van oorsprong is. Het pre-exportcertificaat moet in de plaats komen van het informele document dat momenteel wordt gebruikt.

Betere preventie bij invoer en versterkte vroegtijdige maatregelen tegen uitbraken

De preventie wordt verbeterd door de Commissie in staat te stellen op basis van een voorafgaande risicobeoordeling voorzorgsmaatregelen te nemen met betrekking tot nieuw, **risicovol en uit derde landen ingevoerd plantaardig materiaal** gedurende een periode van vier jaar. Deze periode wordt nodig geacht om een volledige risicobeoordeling uit te voeren en over de adequaatheid van permanente maatregelen te beslissen. De voorgestelde verordening bepaalt dat **passagiers die inspectieplichtige planten in hun bagage in de EU binnenbrengen**, de relevante voorschriften en verboden nu volledig moeten naleven.

De voorgestelde verordening verplicht de lidstaten bovendien op hun grondgebied **toezicht** uit te oefenen **op de aanwezigheid van plaagorganismen** in gebieden waar ze tot dusver niet voorkwamen. Als plaagorganismen worden aangetroffen, worden de lidstaten verwacht uitroeiingsmaatregelen te nemen (onder meer de afbakening van een verboden zone bestaande uit een besmette zone omgeven door een bufferzone). Bovendien zijn bijzondere paraatheid en een verhoogd toezicht vereist voor quarantaineorganismen die als **prioritaire quarantaineorganismen** zijn geïdentificeerd. De verplichtingen inzake toezicht en uitroeiing gelden niet voor kwaliteitsorganismen.

De voorgestelde verordening geeft de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen om quarantaineorganismen die niet op het EU-grondgebied kunnen worden uitgeroeid, in te dammen (te bestrijden).

Versterking en modernisering van de bepalingen inzake de interne markt

Wanneer plantaardig materiaal binnen de EU moet worden verplaatst, voorziet de voorgestelde verordening in het verplichte gebruik van een plantenpaspoort dat officieel bevestigt dat de wetgeving betreffende quarantaine- en kwaliteitsorganismen is nageleefd. Het **paspoort**, dat in het kader van het voorstel van de Commissie wordt vereenvoudigd en gestandaardiseerd, moet worden **afgegeven door de exploitanten onder het toezicht van de bevoegde instanties**. De exploitanten moeten de informatie die nodig is om geïnfecteerde zendingen te traceren, opslaan maar het paspoort kan gegevensdragers (streepjescodes, enz.) bevatten in plaats van het partijnummer. Wanneer uit hoofde van het EU-recht inzake teeltmateriaal zowel een plantenpaspoort als een certificeringslabel voor plantaardig materiaal vereist is, kunnen de twee labels nu worden gecombineerd tot één enkel document, waardoor de administratieve lasten voor de exploitanten verminderd worden. Plantenpaspoorten zijn vereist **voor alle kweekgoed**, maar **niet voor de verkoop aan niet-professionele eindgebruikers**.

4.3. De teeltmateriaalverordening

In 2007 hebben de lidstaten de Raad verzocht om de bestaande wetgeving betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal te vereenvoudigen. Na een externe evaluatie³ in 2007-2008 werd in 2009 een actieplan⁴ goedgekeurd. Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het op de markt aanbieden van teeltmateriaal ("de teeltmateriaalverordening") is gebaseerd op uitgebreide raadplegingen van de lidstaten, de stakeholders en het Communautair Bureau voor plantenrassen (Community Plant Variety Office, CPVO).

4.3.1. Voornaamste veranderingen

De herziening is vooral ingegeven door het streven naar **vereenvoudiging**, modernisering, kostenverlaging, **meer** efficiëntie en **flexibiliteit** voor de exploitanten, een adequate mate van harmonisering binnen de EU en horizontale coördinatie met andere beleidsdoelstellingen van de EU (vooral milieudoelstellingen).

Vereenvoudiging en modernisering

Om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn de **twalf** bestaande **richtlijnen** met betrekking tot specifieke soorten teeltmateriaal (bijvoorbeeld landbouwgewassen, fruitgewassen, siergewassen, groenten en bosbouwkundig teeltmateriaal) vervangen door **één verordening**. Deze verordening introduceert **geharmoniseerde basisregels** voor alle soorten teeltmateriaal (bijvoorbeeld om teeltmateriaal te beschermen tegen schadelijke organismen en gebreken) maar handhaaft strengere regels voor

³ FCEC (2008), Evaluation of the Community acquis on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM). Eindverslag.

⁴ SEC(2009) 1272 definitief.

belangrijke planten die in heel de EU in de handel worden gebracht (bijvoorbeeld in de lijst opgenomen plantensoorten waarvan de rassen moeten worden onderworpen aan tests om de onderscheidbaarheid, de homogeniteit en de bestendigheid te controleren) en voor certificeringen en inspecties die met het oog op het in de handel brengen van teeltmateriaal worden uitgevoerd. Bovendien is de werkingssfeer van de verordening uitgebreid tot uitvoer en leveranties voor industriële processen.

Flexibiliteit, kostenverlaging en meer efficiëntie

De totale administratieve lasten en kosten zijn aanzienlijk verminderd door de exploitanten en de bevoegde instanties een grote mate van **vrijheid** te geven **bij de registratie en certificering** en door **het beginsel van kostendekking** in te voeren voor de registratie van rassen (en voor de certificering via de verordening betreffende officiële controles). Micro-ondernemingen worden echter vrijgesteld en de vergoedingen voor rassen met een officieel erkende beschrijving en voor de registratie van heterogeen materiaal zouden kunnen worden verlaagd in het belang van de instandhouding van genetische hulpbronnen en de biodiversiteit.

De nieuwe wetgeving zorgt voor meer flexibiliteit bij de **registratie van rassen** doordat de exploitanten op verzoek de meeste registratietaken voor nieuwe rassen zelf onder officieel toezicht kunnen afhandelen.

De huidige verplichting om de Commissie van rassen in kennis te stellen en deze rassen in de gemeenschappelijke rassenlijsten op te nemen voordat ze in de hele EU in de handel worden gebracht, zal worden afgeschaft om het **innovatieproces**, d.w.z. **de markttoegang voor nieuwe plantenrassen**, te **versnellen**. Het zal volstaan een plantenras in één lidstaat te registreren.

Het **CPVO** zal een grotere rol spelen bij **de registratie van rassen**. Het CPVO zal in plaats van de Commissie de EU-databank voor plantenrassen beheren en het zal mogelijk zijn een ras rechtstreeks bij het CPVO te registreren. Om de kwaliteit van het registratieproces te waarborgen zullen de nationale centra voor rassenonderzoek worden geaudit door het CPVO. Het CPVO zal ook de testprotocollen voor nieuwe rassen blijven harmoniseren. Bovendien kunnen nieuwe rassen dankzij het **beginsel "één sleutel voor verscheidene deuren"** via één enkele procedure voor het handelsverkeer worden geregistreerd en kwekersrechten krijgen.

De **certificering van partijen teeltmateriaal** vóór ze in de handel worden gebracht, zal ook worden **versoepeld**. De mogelijkheid dat de exploitant onder het officieel toezicht van een bevoegde nationale instantie voor certificering zorgt, zal worden uitgebreid tot alle in de lijst opgenomen soorten en tot alle categorieën teeltmateriaal die in de handel worden gebracht.

Horizontale coördinatie met andere beleidsdoelstellingen van de EU

Ter bevordering van de biodiversiteit en de instandhouding van plantaardige genetische hulpbronnen op boerderijen zijn de voorschriften voor **traditionele en instandhoudingsrassen** en ander materiaal (bijvoorbeeld heterogeen en nichemarktmateriaal) aanzienlijk versoepeld. Een ras hoeft niet getest of gecertificeerd te worden. De markttoegang voor dergelijk materiaal zal zo aanzienlijk vergemakkelijkt worden. Traditionele en instandhoudingsrassen kunnen goedkoop op basis van historische gegevens worden geregistreerd met behulp van een door de

bevoegde instantie erkende rassenbeschrijving. Bovendien zijn de voorschriften gewijzigd om micro-ondernemingen de mogelijkheid te geven kleine hoeveelheden heterogeen materiaal (bijvoorbeeld populaties) en nichemarktmateriaal in de handel te brengen.

De testprotocollen voor de **agrarische duurzaamheidscriteria** (bijvoorbeeld voor resistentie tegen ziekten en droogte) zullen bij de rassenregistratie voor het eerst worden geharmoniseerd om de **plantenteelt duurzamer te maken**. De lidstaten kunnen evenwel het testen van de waarde van nieuwe rassen voor cultivatie en gebruik blijven beheren op basis van hun agro-ecologische omstandigheden.

4.4. De verordening betreffende officiële controles

Bij het voorstel tot wijziging van het in Verordening (EG) nr. 882/2004 vastgestelde algemene kader voor officiële controles is rekening gehouden met de resultaten van een aantal evaluaties van de verschillende aspecten van dat kader.

De herzieningsopties zijn uitgebreid besproken met de lidstaten in het kader van de werkgroep inzake de algemene toepassing van Verordening (EG) nr. 882/2004 en tijdens de voorbereidende fasen van twee studies (in 2009 en 2011) over de toepassing van de voorschriften inzake de financiering van officiële controles. De stakeholders werden geraadpleegd in het kader van de Raadgevende Groep voor de voedselketen en de gezondheid van dieren en planten.

4.4.1. Voornaamste veranderingen

Consolidatie van de geïntegreerde aanpak met sectorspecifieke flexibiliteit

Een belangrijke nieuwigheid is de verruiming van de werkingssfeer van de voorschriften inzake officiële controles: de werkingssfeer wordt verruimd tot relevante fytosanitaire controles en controles van teeltmateriaal en dierlijke bijproducten, waarvoor tot dusver sectorale bepalingen golden die niet volledig consistent waren met Verordening (EG) nr. 882/2004. De huidige gedetailleerde reeks voorschriften die van toepassing is op officiële controles op residuen van diergeneesmiddelen, wordt ingetrokken met het oog op een meer op risico's gebaseerde, maar nog steeds gezondheidsbeschermende regelgeving op basis van hetzelfde wetgevingskader.

De herziening zal een aanzienlijk effect hebben op het rechtskader inzake officiële controles op producten uit derde landen. Voorzien wordt in een reeks gemeenschappelijke voorschriften voor alle controles die aan de grenzen van de EU moeten worden uitgevoerd op dieren en producten uit derde landen die om gezondheidsredenen bijzondere aandacht vereisen. In dit verband zullen grenscontroleposten de huidige grensinspectieposten (voor dieren en afgeleide producten) vervangen. Bovendien voorziet de herziening in aangewezen punten van binnenkomst (voor diervoeders en levensmiddelen van plantaardige oorsprong) en punten van binnenkomst (voor planten en plantaardige producten). Voor controles bij de grenscontroleposten zal een uniforme reeks voorschriften gelden en er zal een gemeenschappelijk gezondheidsdocument van binnenkomst (Common Health Entry Document, CHED) worden gebruikt voor de voorafgaande kennisgeving van de aankomst van zendingen en voor het registreren van officiële controles en beslissingen (ter vervanging van de standaarddocumenten die thans in elke sector

worden gebruikt)⁵. Hoewel documentencontroles voor alle inspectieplichtige goederen en voor dieren systematisch zullen worden uitgevoerd, zullen dankzij gemeenschappelijke criteria de overeenstemmingscontroles en de fysieke controles niet verder gaan dan wat vereist is wegens het risico van verschillende categorieën producten.

Er wordt voorzien in de mogelijkheid bijkomende voorschriften voor specifieke sectoren vast te stellen door middel van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen.

Meer doeltreffende handhavingsmechanismen

Dankzij een aantal wijzigingen kunnen nationale handhavingsinstanties de toolkit van Verordening (EG) nr. 882/2004 eenvoudiger en doeltreffender gebruiken:

- elke lidstaat wordt voor elke onder het pakket vallende sector verzocht één autoriteit aan te wijzen die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de voorbereiding en de samenhang van een meerjarig controleplan en die als contactpunt voor de Commissie en andere lidstaten moet fungeren in verband met officiële controles;
- er wordt voorzien in de elektronische behandeling en verwerking van het CHED voor alle dieren en goederen die aan de grens gecontroleerd moeten worden;
- hoewel bevestigd wordt dat alle officiële laboratoria overeenkomstig ISO-norm 17025 geaccrediteerd moeten worden, wordt – zo nodig – voorzien in overgangsmaatregelen en tijdelijke of permanente afwijkingen.

Het voorstel beoogt ook de regels inzake "administratieve bijstand" bruikbaar te maken, d.w.z. de mechanismen die nationale controle-instanties in staat stellen bij de grensoverschrijdende handhaving van voorschriften samen te werken wanneer schendingen van de EU-regels niet alleen moeten worden vervolgd in de lidstaat waar de inbreuk is geconstateerd, maar ook in de lidstaat waar de inbreuk is gepleegd. Dankzij een nieuw EU-wijd mechanisme voor de snelle uitwisseling van informatie over ernstige en wijdverspreide inbreuken zullen de lidstaten frauduleuze praktijken doeltreffender kunnen bestrijden.

Financiering van officiële controles

Het is van essentieel belang voldoende middelen voor officiële controles ter beschikking te stellen om te voorkomen dat het EU-systeem van officiële controles doorheen de voedselketen ernstig verstoord raakt en om ervoor te zorgen dat zo efficiënt mogelijk op gezondheids crises geanticipeerd en gereageerd kan worden.

Het voorstel is gebaseerd op het bestaande systeem van verplichte vergoedingen (kosten die momenteel alleen worden aangerekend aan bepaalde exploitanten en/of

⁵

D.w.z. het gemeenschappelijk veterinaire document van binnenkomst op het gebied van veterinaire controles, het gemeenschappelijk document van binnenkomst voor niet-veterinaire controles en het momenteel in de fytosanitaire sector gebruikte fytosanitair certificaat.

voor bepaalde controles). Het voorstel versterkt het beginsel op basis waarvan de bevoegde instanties van bedrijven een vergoeding kunnen krijgen om de kosten te dekken van hun officiële controletaken doorheen de voedselketen en op een aantal aanverwante gebieden (bijvoorbeeld veterinaire en fytosanitaire controles en controles op teeltmateriaal).

Er worden een aantal verbeteringen van de huidige voorschriften voorgesteld om een consistente en gestage stroom van middelen aan de bevoegde instanties te waarborgen en de tekortkomingen van het huidige systeem te verhelpen:

- verplichte vergoedingen worden aangerekend aan alle geregistreerde levensmiddelen- en diervoederbedrijven en aan exploitanten die in de sectoren planten en teeltmateriaal actief zijn, om de kosten van de controles over de hele voedselketen te spreiden;
- dankzij de vergoedingen zullen de bevoegde instanties hun kosten volledig kunnen terugvorderen, zodat hun inkomsten minder afhankelijk van nationale begrotingsmaatregelen zijn en ze minder het risico lopen onvoldoende middelen te krijgen als gevolg van de toewijzing van middelen aan andere prioriteiten;
- door ervoor te zorgen dat de methoden voor de berekening van de vergoedingen en de lijst van kosten volledig transparant zijn en door van de lidstaten te eisen dat ze exploitanten die de voorschriften consistent naleven, belonen (bijvoorbeeld door lagere vergoedingen aan te rekenen), zal het systeem billijker en eerlijker functioneren;
- micro-ondernemingen worden in de regel vrijgesteld van het betalen van vergoedingen.

4.5. Uitgavenbeheer

De belangrijkste doelstelling van het voorstel van de Commissie inzake uitgavenbeheer bestaat erin de voorgestelde wijzigingen op de relevante beleidsterreinen te begeleiden, aansluiting bij het meerjarig financieel kader van de EU te vinden en het gebruik van reserves in de landbouwsector onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken (bijvoorbeeld als reactie op crises).

Met betrekking tot de plantgezondheid zullen – ter bescherming tegen het binnenbrengen en de verspreiding van plaagorganismen – programma's voor onderzoek naar de aanwezigheid van plaagorganismen worden gefinancierd, evenals fytosanitaire steunmaatregelen voor de ultraperifere regio's van de lidstaten. Dankzij het nieuwe kader zullen ook initiatieven gefinancierd kunnen worden om de wetgeving bij te werken in het licht van technologische en wetenschappelijke ontwikkelingen en ter waarborging van een efficiënte en doeltreffende handhaving van de voorschriften. Vanaf de inwerkingtreding van de plantgezondheidsverordening kan in het kader van noodmaatregelen een beroep worden gedaan op medefinanciering door de Unie ter vergoeding van de verliezen die telers hebben geleden als gevolg van de vernietiging van plantaardig materiaal.

5. CONCLUSIE

Het voorgestelde wetgevingspakket is het resultaat van een omvangrijke herziening van de meest relevante componenten van de EU-wetgeving inzake de productie en het op de markt brengen van levensmiddelen, de veiligheid van de voedsel- en voederketen en de gezondheid van planten en dieren.

Deskundigen uit de lidstaten en alle stakeholders werden bij het herzieningsproces betrokken (sinds 2004 voor de veterinaire wetgeving en gedurende meer dan drie jaar voor de overige beleidsgebieden). De herziening werd uitgevoerd om te beoordelen of de vele voorschriften die de EU in de loop der tijd heeft ontwikkeld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken – namelijk een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van mensen, dieren en planten te waarborgen tijdens de verschillende processen op de weg van boer tot bord (van de primaire productie tot het verbruik en de verwijdering van voedsel) – adequaat zijn. De productiemethoden en -technieken zijn veranderd; de globalisering en de toegenomen onderlinge contacten hebben een effect op de verspreiding van gevaren en risico's; er zijn nieuwe gevaren en risico's opgedoken; en de verwachtingen en de kennis van de consument hebben zich tegelijkertijd ontwikkeld.

Deze alomvattende herziening heeft geleid tot de voorgestelde wijzigingen van de wetgeving inzake diergezondheid, plantgezondheid en teeltmateriaal en van de voorschriften inzake officiële controles en andere officiële activiteiten doorheen de voedselketen. Deze wijzigingen beogen een doeltreffender en moderner rechtskader tot stand te brengen, de flexibiliteit en de evenredigheid van de soms meer dan 40 jaar oude voorschriften te verbeteren en – meer in het algemeen – beter tegemoet te komen aan de behoeften van burgers en bedrijven.