

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 21.12.2010
COM(2010) 785 definitief

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

**over de doeltreffendheid en consistentie van de sanitaire en fytosanitaire controles op de
invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de doeltreffendheid en consistentie van de sanitaire en fytosanitaire controles op de invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
1.1.	De vraag naar invoerproducten	3
1.2.	De rol van de Europese Unie	4
1.3.	Het toepassen van geharmoniseerde, risicogebaseerde controles	5
1.4.	Europa als mondiale partner.....	5
2.	OVERZICHT VAN DE HUIDIGE INVOERCONTROLES.....	6
2.1.	Het wetgevend kader.....	6
2.2.	Verschillende producten, verschillende risico's	6
2.3.	Dus hoe werkt het allemaal?	8
3.	MAATREGELEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN INVOERCONTROLES TE WAARBORGEN	9
3.1.	Inspecties, risicobeoordeling en informatiesystemen	9
3.2.	Multilaterale en bilaterale regelingen.....	10
3.3.	Opleiding.....	11
3.4.	Coördinatie en communicatie	11
3.5.	Zorgen voor een adequate reactie	11
4.	RECENTE EN ACTUELE KWESTIES	12
4.1.	Het toenemend belang van SPS-maatregelen	12
4.2.	Uitdagingen.....	12
4.3.	Slimmere aanpak.....	13
5.	MAATREGELEN OM INVOERCONTROLES VAN LEVENSMIDDELEN, DIERVOEDER, DIEREN EN PLANTEN IN DE TOEKOMST TE VERBETEREN EN TE VERSTERKEN.....	13
5.1.	Verbetering van de wetgeving	14
5.2.	Verbeteringen van niet-wetgevende aard.....	15
5.3.	Een optimaal gebruik van middelen.....	16
6.	CONCLUSIES	16

1. INLEIDING

In december 2008 heeft de Raad de Commissie verzocht om *"uiterlijk eind 2010 bij de Raad en het Parlement een verslag, in voorkomend geval vergezeld van voorstellen, in te dienen over de doeltreffendheid en de consistentie van de sanitaire en fytosanitaire controles op de invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten, teneinde te kunnen blijven beschikken over een goed functionerend communautair kader voor invoer"*.¹

Het volgende verslag vormt het antwoord op dit verzoek. Tegelijkertijd laat het zien dat de huidige sanitaire en fytosanitaire controles op de invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten dienen om ervoor te zorgen dat deze invoer bovenal veilig is.

Er is een apart debat over invoer dat zich bezighoudt met het concurrentievermogen. Dat debat richt zich op de verschillen in productiekosten tussen de EU en derde landen, zoals de kosten van grond, arbeid en kapitaal, en op consumentenkeuzes die op basis van factoren als prijs, beschikbaarheid, kwaliteit en culturele voorkeuren aankoopbeslissingen beïnvloeden. Omdat dit debat buiten het kader van dit verslag valt, richt de navolgende analyse zich uitsluitend op de doeltreffendheid en consistentie van de sanitaire en fytosanitaire controles op de invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten, zoals gevraagd door de Raad.

1.1. De vraag naar invoerproducten

De Europese Unie (EU) is 's werelds grootste importeur van levensmiddelen en diervoeder met een invoer van 85 miljard euro in de periode 2007-2009.²

Hoewel de EU wat de meeste voedselproducten betreft grotendeels zelfvoorzienend is, moet ze bepaalde basisproducten invoeren omdat deze niet of nauwelijks in de EU worden geproduceerd, zoals thee, koffie en specerijen, of omdat de EU-productie niet kan voldoen aan de vraag, zoals in het geval van vis en diervoeder. Consumenten willen een steeds breder assortiment aan producten en bedrijven moeten grondstoffen invoeren. Deze grondstoffen zijn voor het grootste deel bestemd voor de voedselverwerkende industrie van de EU, die ze gebruikt voor de productie van hoogwaardige goederen voor de binnenlandse consumptie of voor de uitvoer naar derde landen.

Als grootste industriële sector van Europa, die wereldwijd jaarlijks 900 miljard euro omzet en meer dan 4 miljoen mensen werk verschaft, is de voedingsindustrie van cruciaal belang voor de welvaart van de EU.³ Wil zij voorop blijven lopen, dan moet zij kunnen blijven rekenen op aanvoer van goederen uit de hele wereld.⁴ Ook is het noodzakelijk dat de huidige

¹ Conclusies van de Raad inzake veiligheid van ingevoerde landbouwproducten en agrolevensmiddelen en naleving van de communautaire voorschriften, 2917e zitting van de Raad Landbouw en Visserij, Brussel, 18 en 19 december 2008 - 17169/08 ADD 1.

² DG Landbouw en plattelandsontwikkeling, Monitoring Agri-trade Policy, nr. 01-10, juni 2010.

³ Directoraat-generaal Ondernemingen en industrie van de Europese Commissie.

⁴ COM(2010) 612, Handel, groei en wereldvraagstukken, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146963.pdf.

voedselnormen in de EU concurrerend blijven en het vertrouwen van de Europese consument blijven genieten.

Ondanks de brede vraag bedraagt de totale invoer van landbouwproducten slechts een fractie van de totale consumptie en productie in Europa. De EU voert weliswaar veel diervoeder, koffie, tropisch fruit en cacao in, maar daar staat tegenover dat er maar heel weinig dierlijke producten zoals vlees en melk worden ingevoerd. In 2008 werd er voor 7 miljard euro meer ingevoerd dan uitgevoerd, een bedrag dat in 2009 daalde tot niet meer dan 2,5 miljard euro vanwege de gevolgen van de financiële en economische crisis voor de waarde en de omvang van de EU- invoer.⁵

Ondanks de temperende invloed van de in 2008 ontstane wereldwijde recessie op de wereldhandel, heeft de handel in landbouwproducten in de afgelopen jaren een snelle groei doorgemaakt.⁶ Dat heeft geleid tot een toenemende aandacht voor de risico's van deze handel, gezien de gevaren die er kunnen optreden voor de gezondheid van mens, dier of plant. Als er niets tegen dergelijke risico's wordt ondernomen, kunnen er verstoringen van de handel plaatsvinden, waarbij markten waar miljarden euro's in omgaan van het ene op het andere moment kunnen verdwijnen en het vertrouwen van consumenten in de voedselmarkten en in het vermogen van regeringen om er toezicht op te houden, ernstig op de proef kan worden gesteld.

1.2. De rol van de Europese Unie

Het is essentieel dat alle levensmiddelen die op de markt komen veilig zijn. Dit geldt evenzeer voor geïmporteerde producten als voor diervoeder, dieren en planten die in Europa zijn geproduceerd, gefokt en geteeld. Controles op de invoer zorgen ervoor dat ingevoerde producten evenzeer voldoen aan de EU-wetgeving als producten die in Europa worden geproduceerd. Het uitgangsprincipe is dat alle voedingsproducten op de EU-markten veilig moeten zijn, ongeacht hun herkomst.

De EU kent een uitgebreide wetgeving – mede gebaseerd op de noodzaak van een geharmoniseerde en risicogebaseerde aanpak – om de gevaren van de invoer van een bepaald product uit een bepaald derde land op elk moment te kunnen vaststellen. Wanneer eenmaal een beoordeling van de risico's heeft plaatsgevonden, kunnen de voorwaarden worden bepaald waaronder het betreffende product mag worden ingevoerd. Ook kan dan worden vastgesteld welke controles nodig zijn. Momenteel zijn slechts een beperkt aantal risicovolle producten onderworpen aan uniforme invoer voorwaarden en -regels op basis van die wetgeving.

Aangezien zich steeds weer nieuwe risico's voordoen, veranderen met de tijd ook de invoer voorwaarden en daardoor tevens de controles die moeten worden toegepast. De EU reguleert deze veranderingen door te zorgen voor passende instrumenten voor risicobeoordeling en -beheer, voor een geharmoniseerde aanpak van controles en voor duidelijke en samenhangende wetgeving. Op deze

⁵ Ibid.

⁶ Ibid. In 2007 en 2008 bedroeg de groei van de wereldhandel in landbouwproducten 21%-25%.

manier waarborgt de EU samen met de lidstaten de consistentie en doeltreffendheid van haar controles.

1.3. Het toepassen van geharmoniseerde, risicogebaseerde controles

De risico's van ingevoerde goederen worden beoordeeld op basis van de gevaren die ze voor de gezondheid van mensen, dieren en planten vormen: hoe hoger het risico, hoe strikter de EU-invoervoorwaarden en daarom ook hoe strenger de controles.

Invoervoorwaarden worden vastgesteld op basis van de risicocategorie waarin het product valt, rekening houdend met de verschillende factoren die op dat moment van belang zijn. Daartoe behoren: informatie over ziekte-uitbraken, handelsgegevens, onderschepte producten die onveilig zijn of niet aan de normen voldoen, en wetenschappelijke gegevens. Ook wordt bij de handelspartners informatie ingewonnen over de garanties die het controlesysteem in een derde land biedt, waaronder de van toepassing zijnde wetgeving en de veiligheidsnormen. Daarnaast worden in zowel de lidstaten als in derde landen inspecties uitgevoerd om te beoordelen of ze over de middelen beschikken om adequate controles uit te voeren. In het geval van een ernstige ziekte-uitbraak of bij een verandering van het risiconiveau wordt er besloten welke specifieke veiligheidsmaatregelen bij de invoer nodig zijn.

De lidstaten voeren controles uit op de naleving van de uitgebreide regelgeving met betrekking tot de voedselketen en de gezondheid van planten en dieren. Het overgrote deel van de EU-invoer vormt geen groot gevaar voor de gezondheid, maar voor een aantal producten zijn er specifieke, geharmoniseerde controles op EU-niveau vastgesteld. Deze vereisen sanitaire controles die moeten worden uitgevoerd voorafgaand aan de invoer van deze producten in de Unie.

1.4. Europa als mondiale partner

De manier waarop de EU haar sanitaire en fytosanitaire maatregelen toepast, bepaalt in hoeverre zij wereldwijd kan blijven zorgen voor een open, wetenschappelijk gefundeerde benadering van de gezondheid van dieren en planten en van de voedselveiligheid. De door de EU voorgeschreven controles zijn in overeenstemming met normen die zijn vastgesteld door internationale normeringsorganen die werkzaam zijn op het gebied van voedselveiligheid en de gezondheid van dieren en planten, zoals daar zijn: de Commissie van de Codex Alimentarius, de Wereldorganisatie voor diergezondheid (OIE), het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten (IPPC) zoals bepaald in het kader van de WTO-Overeenkomst inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen (de SPS-Overeenkomst).

Regeringen kunnen aanvullende sanitaire en fytosanitaire maatregelen nemen die nodig zijn voor de bescherming van het leven of de gezondheid van mensen, dieren of planten, maar deze zijn alleen toegestaan wanneer de wetenschappelijke basis ervan kan worden aangetoond en wanneer ze evenredig en niet-discriminerend zijn. Als een van 's werelds grootste handelaren in levensmiddelen en diervoeder heeft de EU de plicht om aan haar internationale verplichtingen te voldoen. De EU is zich er ook van bewust dat haar eisen vaak maatgevend zijn voor de internationale handel en een enorme impact hebben op de ontwikkelingslanden, waarvan er veel sterk afhankelijk zijn van toegang tot de Europese markten.

2. OVERZICHT VAN DE HUIDIGE INVOERCONTROLES

2.1. Het wetgevend kader

De eisen voor voedselveiligheid zijn vastgelegd in Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad, de zogenoemde algemene levensmiddelenwetgeving. Deze verordening bepaalt dat het EU-beleid voor voedselveiligheid vrij verkeer binnen de interne markt moet garanderen, moet streven naar een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid, de belangen van de consument moet dienen en ervoor moet zorgen dat levensmiddelen en diervoeder die in de Europese Unie zijn ingevoerd voldoen aan eisen die een gelijkwaardig niveau van veiligheid kunnen garanderen.

De algemene levensmiddelenwetgeving wordt aangevuld door Verordening (EG) nr. 882/2004, de zogenoemde verordening inzake officiële controles van diervoeders en levensmiddelen. Zij stelt het algemene kader vast voor officiële controles door de nationale bevoegde autoriteiten in de lidstaten en door de Commissie om de naleving te waarborgen van de wetgeving inzake levensmiddelen en diervoeder, van de regelgeving inzake de gezondheid en het welzijn van dieren, en – tot op zekere hoogte – van de bepalingen voor de gezondheid van planten.

Meer specifiek voorziet de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen, met betrekking tot ingevoerde producten, in de algemene principes die gelden voor het opstellen van invoervoorwaarden, voor het erkennen van gelijkwaardigheid,⁷ voor het goedkeuren van de aan de uitvoer voorafgaande controles door de bevoegde autoriteiten van derde landen en voor het vaststellen dat voor bepaalde goederen specifieke controles nodig kunnen zijn voordat ze binnengebracht worden op het grondgebied van de Unie. Ook is in het kader van deze verordening de Commissie belast met specifieke taken met betrekking tot het verzamelen van relevante informatie van handelspartners en met de uitvoering van inspecties in derde landen. Elk jaar brengt de Commissie verslag uit aan de Raad en het Europees Parlement over het algehele functioneren van de officiële controles in de lidstaten inzake voedselveiligheid, de gezondheid en het welzijn van dieren en de gezondheid van planten.

Gedetailleerde invoerbepalingen zijn ook te vinden in een uitgebreide reeks sectoriële besluiten met betrekking tot onder andere de gezondheid van planten, zaden, zoönosen, de bestrijding en uitroeiing van dierziekten, dierlijke bijproducten, levensmiddelen- en diervoederhygiëne, genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeder, residuen en contaminanten, pesticiden, additieven, nutriënten, dieetvoeding, mineraalwater, nieuwe levensmiddelen, materialen die met voedingsmiddelen in aanraking komen en tal van andere zaken.

2.2. Verschillende producten, verschillende risico's

Verschillende basisproducten brengen verschillende risico's met zich mee en zijn dus onderworpen aan specifieke invoervoorwaarden en -controles.

⁷ Gelijkwaardigheid houdt in dat het toegepaste controlesysteem in het desbetreffende derde land door de EU is geaccepteerd als gelijkwaardig aan dat van de EU.

2.2.1 Levende dieren en producten van dierlijke oorsprong (zoals vlees, eieren en vis) en dierlijke producten die niet bestemd zijn voor menselijke consumptie (zoals sperma en embryo's) worden beschouwd als zeer risicovol, omdat ze dragers van ziekten kunnen zijn en deze kunnen overbrengen op zowel vee als mensen. Vooral de bedreigingen voor de gezondheid van dieren zijn zorgwekkend vanwege de nadelige gevolgen die de verspreiding van ziekten heeft voor de Europese veehouderij.

Levende dieren en dierlijke producten kunnen alleen via erkende grensinspectieposten (GIP's) onder strikt geharmoniseerde invoerwaarden de EU binnenkomen. Deze bevatten de eis dat dergelijke importen afkomstig moeten zijn uit goedgekeurde derde landen en van erkende of geregistreerde bedrijven en dat de veterinaire certificaten bij de zendingen ondertekend moeten zijn door de bevoegde autoriteit van het uitvoerende land en gedetailleerde informatie moeten bevatten over de producten met betrekking tot de algemene volksgezondheid en de diergezondheid en hun conformiteit met de EU-invoereisen. In het geval van een uitbraak van een ernstige dierziekte in een derde land kunnen invoerbepalingen worden ingesteld om te voorkomen dat de ziekte de EU wordt binnengebracht.

Bij aankomst moeten de GIP-medewerkers verplichte controles uitvoeren, waaronder documenten-, overeenstemmings- en materiële controles om na te gaan of de goederen overeenkomen met hun beschrijving en aan de EU-invoerwaarden voldoen. Materiële controles zijn altijd vereist in het geval van levende dieren, maar deze kunnen soms beperkt blijven indien het dierlijke producten betreft die voldoen aan de geharmoniseerde invoerwaarden en wanneer er veterinaire overeenkomsten bestaan waaruit blijkt dat het derde land dezelfde of gelijkwaardige veiligheidsniveaus biedt als die van de EU. Gerichte, met een vastgestelde frequentie uitgevoerde analytische controles kunnen ook deel uitmaken van de materiële controle.

Wanneer een zending is gecontroleerd en aan alle vereisten blijkt te voldoen wordt er een Gemeenschappelijk veterinair document van binnenkomst (GDB) afgegeven waarmee de goederen voor vrij verkeer kunnen worden vrijgegeven. Er bestaat een nauwe samenwerking tussen de veterinaire en douaneautoriteiten, die dieren of dierlijke producten alleen vrijgeven als een GDB is afgegeven.

2.2.2 De invoer van levende planten of plantaardige producten wordt eveneens als zeer risicovol beschouwd omdat ze nieuwe plagen en plantenziekten in het EU-grondgebied kunnen introduceren, met mogelijk rampzalige gevolgen voor gewassen en het natuurlijk milieu. Alle levende planten en bepaalde plantaardige producten kunnen alleen in de Europese Unie worden ingevoerd als ze vergezeld gaan van een officieel fyto-sanitair certificaat, afgegeven door de bevoegde autoriteit van het derde land overeenkomstig het model dat is opgesteld in het kader van het Internationaal Verdrag voor de bescherming van planten.

Fyto-sanitaire controles – documenten-, overeenstemmings- en materiële controles – worden uitgevoerd op alle zendingen van planten en

gereguleerde plantaardige producten op een goedgekeurde plaats van binnenkomst. De nationale autoriteiten kunnen hiervan onder specifieke voorwaarden, zoals het vervoer van de goederen onder douanetoezicht, afwijken en toestemming geven voor de uitvoering van de materiële controles op de plaats van bestemming. Douaneautoriteiten mogen de invoer van planten en gereguleerde plantaardige producten alleen toestaan als vaststaat dat de relevante fytosanitaire controles zijn uitgevoerd en een positief resultaat hebben opgeleverd.

2.2.3 Bepaalde levensmiddelen en diervoeders van niet-dierlijke oorsprong waarbij een bekend of nieuw risico wordt vastgesteld, moeten ook verplichte aan de invoer voorafgaande controles ondergaan op aangewezen punten van binnenkomst (APB). Dat kan onder meer gelden voor noten en bepaalde vruchten of groenten. Of voor goederen controles nodig zijn, wordt vastgesteld op basis van de meest recente informatie over het risicoprofiel van het product. De lijst van deze goederen en de geldende controleniveaus worden op kwartaalbasis herzien. Zoals in het geval van dieren en dierlijke producten gelden voor deze producten verplichte grenscontroles en kunnen ze alleen voor vrij verkeer in de Europese Unie worden vrijgegeven als de uitkomst van de uitgevoerde controles positief is.

2.2.4 Voor de meeste producten in de voedselketen geldt dat ze niet worden beschouwd als intrinsiek risicovol voor de volksgezondheid of de gezondheid van dieren of planten. Veel zogenoemde "houdbare" producten (in blik, bewerkt, gedroogd, enz.), samengestelde producten en veel groenten en fruit vallen in deze categorie. In deze gevallen worden de invoercontroles uitgevoerd door de lidstaten op basis van hun meerjarige controleplannen en in het licht van de mogelijke risico's die volgens de lidstaten aanwezig zijn.

2.3. Dus hoe werkt het allemaal?

Derde landen die producten willen uitvoeren die als risicovol voor de EU gelden, moeten aan hoge eisen voldoen voordat ze daartoe toestemming krijgen. Deze kunnen bestaan uit alle of een aantal van de volgende voorwaarden:

- een formele indiening van een schriftelijke aanvraag om naar de EU te mogen exporteren,
- verificatie van de situatie op het gebied van de gezondheid van dieren en planten en de volksgezondheid in het derde land, onder andere met betrekking tot de relevante wetgeving, controlesystemen, maatregelen inzake het toezicht op ziekten en laboratoriumfaciliteiten,
- de verstrekking van sanitaire of fytosanitaire certificaten, waaruit blijkt dat de uit te voeren producten voldoen aan de EU-eisen,
- de goedkeuring van ondernemingen die willen exporteren naar de EU, waaruit blijkt dat zij aan de relevante EU-eisen voldoen, met name in het geval van levende dieren en dierlijke producten,
- de indiening en goedkeuring van een monitoringplan voor residuen van in de EU verboden of aan beperkingen onderhevige stoffen.

In het geval van bepaalde zeer risicovolle producten zijn inspectiebezoeken om na te gaan of aan de EU-wetgeving wordt voldaan, verplicht. Wanneer invoervoorwaarden gelden en daaraan door een derde land op bevredigende wijze wordt voldaan of wanneer er aan de aan de uitvoer voorafgaande verplichtingen tot vermelding op een lijst of controles kunnen zijn vastgesteld, moet door de Commissie een formeel besluit worden genomen, in overleg met de lidstaten, voordat de invoer uit dat derde land wordt toegestaan.

Na goedkeuring wordt vervolgens de naleving van de regels regelmatig geëvalueerd tijdens door de Commissie uitgevoerde inspecties en op grond van controles door de lidstaten.

3. MAATREGELEN OM DE DOELTREFFENDHEID VAN INVOERCONTROLES TE WAARBORGEN

3.1. Inspecties, risicobeoordeling en informatiesystemen

3.1.1 De inspectiedienst van het DG Gezondheid en consumenten van de Commissie, het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB), voert zowel in de lidstaten als in derde landen inspecties uit om ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving wordt nageleefd. Het doet dit op basis van een jaarplan, waarbij het zijn eigen langdurige ervaring bundelt met de opvattingen van de lidstaten en op grond daarvan zijn prioriteiten vaststelt. Het VVB inspecteert het toezicht op de levensmiddelenproducenten en controleert de situatie op het gebied van de gezondheid van dieren en planten in lidstaten en derde landen, en voert daarnaast routinematig ter plekke controles uit om te zien of aan de invoervoorwaarden voor derde landen wordt voldaan. Als het resultaat bevredigend is en de invoer van bepaalde goederen uit een bepaald derde land wordt toegelaten, legt het VVB vervolgens periodieke inspectiebezoeken af om te controleren of er voor de invoer nog steeds een voldoende veilige basis is. Het VVB voert ook controles uit op de GIP's en APB's in de lidstaten om naleving van de EU-wetgeving te waarborgen. Inspecties ter plekke zijn om meerdere redenen nuttig; zo zorgen ze voor een nauwe coördinatie met de lidstaten en derde landen en voor het monitoren van de naleving. Wellicht het belangrijkste is dat ze er ook voor zorgen dat onmiddellijk actie kan worden ondernomen als er sprake blijkt te zijn van onaanvaardbare risico's.

3.1.2 De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA), ingesteld in het kader van de algemene levensmiddelenwetgeving, voorziet de Europese Commissie van onafhankelijk wetenschappelijk advies over alle aangelegenheden die directe of indirecte gevolgen hebben voor de veiligheid van de voedselketen. Het is een aparte juridische entiteit, onafhankelijk van de andere EU-instellingen, die zich bezighoudt met alle stadia van de voedselproductie en -levering, van boer tot bord. Waar nodig, beoordeelt de EFSA het risico dat bepaalde goederen opleveren op naar gelang het gevaar dat zij vormen.

3.1.3 Het Trade Control and Expert System (Traces) biedt online-informatie over invoerzendingen van levende dieren en dierlijke producten. Het vergemakkelijkt de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van dier- en volksgezondheidsinspecties, stelt veterinaire

autoriteiten in staat snel te reageren op eventuele noodsituaties op gezondheidsgebied en versnelt de administratieve procedures voor ondernemers. Traces wordt zowel door de lidstaten als door een toenemend aantal derde landen gebruikt.⁸ Traces omvat zowel het Geharmoniseerd systeem inzake de omschrijving en de codering van goederen van de Werelddouaneorganisatie (zescijferige codes) als de gecombineerde nomenclatuur van de EU (achtcijferige codes). Bijgevolg kunnen coderingssystemen voor goederen over de hele wereld met elkaar in verbinding staan op een zescijferig niveau.

3.1.4 De EU beschikt op het ogenblik over twee waarschuwingssystemen voor de snelle en effectieve uitwisseling van informatie. Het systeem voor snelle waarschuwingen voor levensmiddelen en diervoeder (RASFF)⁹ maakt het mogelijk om op elk moment van de dag urgente kennisgevingen te verzenden wanneer levensmiddelen of diervoeders zijn ontdekt die een ernstig risico vormen. RASFF informeert het derde land in kwestie om een herhaling van het probleem te voorkomen. Een soortgelijk waarschuwingssysteem, Europhyt¹⁰, maakt de uitwisseling van informatie mogelijk wanneer planten en plantaardige materiaal worden onderschept omdat ze niet aan de fytosanitaire voorschriften van de EU voldoen.

3.2. Multilaterale en bilaterale regelingen

De EU speelt een actieve rol in zowel de Wereldhandelsorganisatie als in de internationale normeringsorganen. Dit stelt de EU in staat haar eigen regelgevend model te bevorderen en zo mede vorm te geven aan de internationale normen die op hun beurt ook voor de EU zullen gelden.

De EU voert ook een permanente dialoog met derde landen over SPS-vraagstukken en sluit bilaterale handelsovereenkomsten waarin SPS-bepalingen inzake de handel in landbouwproducten zijn opgenomen. Ook bestaan er een aantal overeenkomsten met een beperkt aantal derde landen om de handel in levende dieren en dierlijke producten te vergemakkelijken. In bepaalde gevallen voorzien deze overeenkomsten in de erkenning van "gelijkwaardigheid" die ertoe kan leiden dat van bepaalde veterinaire controles wordt afgeweken. Onder geen beding verlaagt echter de EU haar beschermingsniveau.

Ook voorziet voor elk onderdeel van de voedselketen de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen in de mogelijkheid van een eenzijdige erkenning van "gelijkwaardigheid" door de EU. Op grond van de SPS-overeenkomst van de WTO heeft elk WTO-lid het recht zijn handelspartners te verzoeken de erkenning van "gelijkwaardigheid" te bespreken. Een derde land kan ook vragen om een lager niveau van invoercontroles bij binnenkomst in de EU als daar meer aan de export

⁸ Op dit moment worden er elke maand rond de 5 000 GDB's voor levende dieren en 40 000 voor producten van dierlijke oorsprong op grond van Traces geregistreerd. Veertien derde landen gebruiken Traces voor de uitgifte van certificaten voor dieren of producten die bestemd zijn voor invoer in de EU.

⁹ De EU-lidstaten, de Commissie, EFSA, Noorwegen, Liechtenstein en IJsland nemen deel aan RASFF.

¹⁰ Europhyt biedt de Commissie, lidstaten en Zwitserland directe toegang via het web.

voorafgaande controles tegenover staan. Deze kunnen worden geverifieerd door het VVB.

3.3. Opleiding

Het programma *Betere opleidingen voor veiliger voedsel* is een initiatief van de Commissie dat heeft gezorgd voor uitgebreide opleidingsprogramma's voor de bevoegde autoriteiten in de lidstaten om ze op de hoogte houden van nieuwe ontwikkelingen in de EU-wetgeving en om ervoor te zorgen dat de controles uniform, objectief en juist worden uitgevoerd. Zo is er een specifieke opleidingsmodule voor het personeel van GIP's om een geharmoniseerde aanpak van invoer door GIP's te vergemakkelijken. Opleidingen die voor lidstaten worden georganiseerd staan open voor deelnemers uit derde landen en in sommige gevallen worden specifieke opleidingsprogramma's in derde landen georganiseerd, met name in ontwikkelingslanden.

3.4. Coördinatie en communicatie

De Commissie voert regelmatig via de betrokken groepen van deskundigen en regelgevende commissies overleg met de lidstaten over alle nieuwe of dreigende problemen die bijzondere aandacht verdienen of wanneer er veranderingen op internationaal niveau zijn.

Nauwe betrekkingen met de lidstaten zijn vooral belangrijk om snel te kunnen reageren op overtredingen van de wetgeving voor diervoeder en levensmiddelen en van de voorschriften betreffende de gezondheid van dieren en planten. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen actie ondernemen in de vorm van administratieve maatregelen, maar in urgente gevallen kan de Commissie op eigen initiatief passende maatregelen nemen, in afwachting van de bevestiging door de lidstaten. De Commissie kan ook het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) verzoeken haar te helpen bij onderzoeken in het geval van verdenkingen, illegale activiteiten of onregelmatigheden.

3.5. Zorgen voor een adequate reactie

In het verleden zijn dragers van belangrijke besmettelijke dierziekten en organismen die schadelijk zijn voor planten de EU op verschillende manieren binnengekomen, onder meer via illegale invoer en door verplaatsingen van trekvogels of vectorinsecten. Gebleken is echter dat geen van de grote gezondheids crises in de afgelopen jaren het resultaat was van legaal ingevoerde zendingen of van falende veterinaire of fytosanitaire invoercontroles.

Omdat crises op het gebied van de gezondheid van dieren of planten of van de voedselveiligheid vaak zeer kostbaar zijn om te bestrijden en grote gevolgen hebben voor de samenleving als geheel, trekt de EU in haar begroting jaarlijks ongeveer 300 miljoen euro uit voor de preventie en uitroeiing van ziekten¹¹ en 100 miljoen euro voor maatregelen met betrekking tot de veiligheid van diervoeder en levensmiddelen. De EU heeft er ook voor gezorgd dat ze snel kan reageren op crises en nieuwe bedreigingen. Zo zijn, om de risico's verder terug

¹¹ Hiertoe behoren ook maatregelen van de EU om bepaalde dierziekten in kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-landen langs de EU-grenzen onder controle te brengen teneinde het risico dat de ziekte zich in de EU zal verspreiden te minimaliseren. De vaccinatie tegen de klassieke varkenspest die op het moment in de Westelijke Balkan plaatsvindt, is daar een voorbeeld van.

te dringen die het gevolg kunnen zijn van de illegale invoer van voedsel, in de afgelopen tien jaar de regels inzake de verwijdering van internationaal keukenafval en etensresten en inzake de persoonlijke invoer van voedsel door passagiers herzien en aangescherpt.

Het garanderen dat ingevoerde goederen voldoen aan de EU-wetgeving brengt de nodige moeilijkheden met zich mee, omdat per definitie de productie buiten de directe controle van de EU en haar lidstaten plaatsvindt. Essentieel is daarom de implementatie van een regelgevend kader op de verschillende niveaus en voor de verschillende betrokkenen, een kader dat regelmatig wordt herzien om ervoor te zorgen dat alleen veilige ingevoerde producten de Europese markt bereiken.

4. RECENTE EN ACTUELE KWESTIES

4.1. Het toenemend belang van SPS-maatregelen

Het verlagen van tarieven en het verminderen van quotabeperkingen blijven een belangrijke prioriteit in het handelsbeleid, maar tegelijkertijd worden de regelgevende aspecten steeds belangrijker. Wat de SPS-vereisten betreft hebben landen het recht om hun eigen beschermingsniveaus te bepalen en dienovereenkomstig regelingen te treffen. Dit moet echter gebeuren op een wijze die in overeenstemming is met de bepalingen van de SPS-overeenkomst van de WTO. Het willekeurige gebruik van onevenredige of onwetenschappelijke SPS-maatregelen, of maatregelen die niet zijn gebaseerd op internationale normen, is voor zowel de EU als haar handelspartners een punt van zorg.

4.2. Uitdagingen

Ziekten zijn altijd een van de belangrijkste factoren geweest om rekening mee te houden bij het vaststellen van het risiconiveau op een bepaald moment. Ziekten als bovine spongiforme encefalopathie (BSE) en nieuwe varianten van de vogelgriep die de afgelopen jaren zijn opgetreden, hebben het risiconiveau dat verbonden is aan de handel in bepaalde producten van dierlijke oorsprong verhoogd. Ook veranderende klimatologische omstandigheden hebben geleid tot belangrijke veranderingen in de patronen en verspreiding van ziekten. De opkomst van bluetongue als een belangrijke runder- en schapenziekte in Noord-Europa en het dennenaaltje dat dennenbomen in het Middellandse Zeegebied aantast zijn slechts twee voorbeelden. Ook bestaat het risico dat ziekten die voorheen niet heetten voor te komen in Europa, zoals de Riftdalkoorts, de kop op steken.

Verontreiniging van levensmiddelen en diervoeder, per ongeluk of anderszins, is net zo moeilijk te voorkomen, omdat dit het gevolg kan zijn van nieuwe productieprocessen, nieuwe consumptiepatronen of frauduleuze praktijken die een gezondheidsgevaar voor mens en dier opleveren.

Ook verschijnen er en ontwikkelen zich nieuwe technologieën, zoals biotechnologie, nanotechnologie, en zijn er nieuwe generaties levensmiddelen- en diervoederingsrediënten. Vanwege de talrijke toepassingen van deze technologieën in de levensmiddelensector wordt het steeds belangrijker ervoor te zorgen dat de consument de risico's ervan goed kan inschatten. Duidelijke en

objectieve berichtgeving over hun veiligheid en over de geschiktheid en doeltreffendheid van de SPS-vereisten die van toepassing zijn, vormen een belangrijk element in de algemene controles, zowel wat betreft invoer als anderszins.

Bioterrorisme, waarbij het gebruik van via voedsel overgedragen virussen en ziekteverwekkers grote risico's kan veroorzaken voor de volksgezondheid en de diergezondheid en dat voor economische ontwrichting kan zorgen, heeft een grotere waakzaamheid nodig gemaakt bij de controles op de invoer en op bioveiligheid in het algemeen. Dit geldt evenzeer voor de risico's van illegale en frauduleuze handel, waaronder de opzettelijke besmetting van levensmiddelen.

4.3. Slimmere aanpak

In een tijd van steeds schaarsere financiële en andere middelen is het absoluut noodzakelijk dat de middelen voor controle daar worden aangewend waar ze de Europese burgers de meeste voordelen bieden. Dit vraagt om een wettelijk kader dat een meer geharmoniseerde aanpak van invoercontroles in de EU zal bevorderen en zal zorgen voor een meer transparant, up-to-date en effectief systeem van invoercontroles. Er zijn ook nieuwe informatietechnologieën, zoals elektronische certificering, die vollediger kunnen worden benut. Door het ontwikkelen van een risicogebaseerde aanpak van materiële inspecties op GIP's en door het optimaliseren van de coördinatie tussen handhavingsinstanties, zullen de lidstaten hun middelen verstandiger kunnen aanwenden. Daardoor zullen ook fraude en illegale invoer gemakkelijker te ontdekken zijn en onaantrekkelijker gemaakt worden.

Gezien de uitgebreide EU-wetgeving is het niet altijd gemakkelijk de coördinatie tussen dier- en volksgezondheidscontroles aan de grenzen van de EU consistent en doeltreffend toe te passen. In een tijd waarin om slimme regelgeving wordt gevraagd, kan versnipperde wetgeving leiden tot verschillen in interpretatie en handhaving. Dit leidt tot problemen voor de importeurs bij de presentatie van producten voor invoer, voor de handhavingsinstanties bij het zoeken naar een geharmoniseerde aanpak en voor de handel in het algemeen. Derde landen die daardoor bij de toegang tot de EU-markten moeilijkheden ondervinden, hebben daar dan ook hun zorgen over geuit, onder andere in de WTO.

5. MAATREGELEN OM INVOERCONTROLES VAN LEVENSMIDDELEN, DIERVOEDER, DIEREN EN PLANTEN IN DE TOEKOMST TE VERBETEREN EN TE VERSTERKEN

Gezien deze complexe en steeds veranderende situatie, moet de EU steeds in staat blijven om passende antwoorden op bedreigingen voor de voedselveiligheid te bedenken, ontwikkelen en implementeren.

Het huidige systeem, dat uitgaat van een op risico en feiten gebaseerde aanpak van de invoercontroles heeft tot nu toe goed gewerkt. Het is echter een systeem met verschillende benaderingswijzen van de controles van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten, waardoor het zeer ingewikkeld kan zijn de controles uit te voeren. De algemene levensmiddelenwetgeving en de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen hebben

weliswaar voor wat algehele samenhang gezorgd, maar dat kon alleen door een extra laag wetgeving aan te brengen.

Daarom bestaat de behoefte het huidige controlesysteem te stroomlijnen door de risicobeoordeling en de consistentie en doeltreffendheid van de huidige mechanismen te verbeteren, zonder dat daarbij echter de uitgangspunten waarop ze zijn gebaseerd hun geldigheid verliezen. Dit moet voor meer samenhang en integratie tussen de verschillende bestaande controlemechanismen zorgen.

5.1. Verbetering van de wetgeving

De algemene levensmiddelenwetgeving en de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen zullen het algemene kader blijven vormen voor de controle van levensmiddelen en andere producten die van belang zijn voor de voedselketen, terwijl er een aantal nieuwe en innovatieve stappen zullen worden genomen om te bezien hoe het huidige systeem kan evolueren naar een efficiënter mechanisme voor de afhandeling van gecoördineerde invoercontroles aan de EU-grenzen. De meeste van deze veranderingen zullen te vinden zijn in voorgenomen wijzigingen in de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen, maar er wordt ook nagedacht over nieuwe wetgeving inzake de gezondheid van dieren en planten.

5.1.1 Wijzigingen in de verordening inzake officiële controles van diervoeder en levensmiddelen zijn gepland als onderdeel van een in 2004 gestart breder initiatief om op het gebied van voedsel- en diervoederveiligheid, de gezondheid en het welzijn van dieren en, gedeeltelijk, de gezondheid van planten de EU-wetgeving te herzien en te vereenvoudigen. Het doel is om op alle gebieden te zorgen voor een geïntegreerde aanpak van de officiële controles.

Het in deze verordening vastgelegde overkoepelende wetgevend kader, sinds januari 2006 van kracht, is een goede basis gebleken voor een geïntegreerde aanpak van de uitvoering van officiële controles in de hele voedselketen. Bij de herziening van de bepalingen ervan zal deze geïntegreerde aanpak worden geconsolideerd doordat zal worden gekeken naar de regels die momenteel gelden voor de financiering van de officiële controles, de regels die gelden voor controles op residuen van diergeneesmiddelen¹² en de bepalingen die gelden voor de veterinaire controles op de invoer van levende dieren en producten van dierlijke oorsprong.¹³ Bij de herziening zal ook worden gekeken naar wijzigingen die moeten worden aangebracht om de bepalingen aan te passen aan de in voorbereiding zijnde wijzigingen in de diergezondheids- en fytosanitaire wetgeving, en zal er meer in het algemeen naar worden gestreefd het bestaande kader voor samenwerking op handhavingsgebied, waarbinnen de Commissie en de lidstaten hun respectieve controleactiviteiten uitvoeren, te vereenvoudigen. Ook zal er worden gestreefd naar consistentie met de bepalingen van het nieuwe, gemoderniseerde douanewetboek van de EU dat in 2013 in werking zal treden.

¹² Momenteel geregeld door de bepalingen van Richtlijn 96/23/EG.

¹³ Momenteel vastgelegd in respectievelijk de Richtlijnen 91/496/EEG en 97/78/EG van de Raad.

Operationeel gezien zal hiervoor een verbetering van de huidige instrumenten nodig zijn en mogelijk de ontwikkeling van nieuwe instrumenten om bij risicomanagementbeslissingen ten aanzien van ingevoerde producten volledig rekening te kunnen houden met het risicoprofiel van een bepaald product, met het bijbehorende gevaar (waarvan de relevantie kan worden geëvalueerd met de hulp van de EFSA) en met de herkomst. Dit zal worden ondersteund door datamining en dataverwerking, en door een consistente en transparante procedure voor het bepalen van de importvoorwaarden en grenscontroles.

5.1.2 De nieuwe diergezondheidswetgeving zal zijn gebaseerd op de strategie voor diergezondheid voor 2007-2013, die het kader verschaft voor maatregelen op het gebied van de gezondheid en het welzijn van dieren. Deze strategie, gebaseerd op het principe van "voorkomen is beter dan genezen", wil zich meer richten op preventieve maatregelen, toezicht op ziekten, controles en onderzoek om het vóórkomen van dierziekten te verminderen en de gevolgen van uitbraken tot een minimum te beperken. De bestaande wetgeving inzake diergezondheid beslaat veel verschillende beleidsterreinen, zoals bestrijding van dierziekten, diervoeding en dierenwelzijn. Zij bevat ook regels over handel binnen de EU en de invoer van dieren en dierlijke producten. Deze reeks onderling samenhangende beleidsmaatregelen zal worden vervangen door een enkel regelgevend kader dat zich zal richten naar internationale normen. Bovendien zal er een geharmoniseerd EU-kader voor de verdeling van de verantwoordelijkheden en de kosten worden ontwikkeld.

5.1.3 Evenzo zullen de EU-regeling op fytosanitair gebied worden herzien om rekening te kunnen houden met nieuwe omstandigheden, teneinde de EU te beschermen tegen het binnenbrengen en de verspreiding van schadelijke organismen, duurzame productie te bevorderen, het concurrentievermogen van de landbouwsector te waarborgen, de bescherming van bossen en landschappen te bevorderen en de voedselzekerheid te bevorderen. Er hebben verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden die een uitgebreide evaluatie van de oorspronkelijk in de jaren zeventig ontwikkelde regelingen rechtvaardigen, zoals de uitbreiding van de EU, globalisering, klimaatverandering en belangrijke ontwikkelingen in de wetenschappelijke kennis die ten grondslag lag aan de oorspronkelijke fytosanitaire regeling.

5.2. Verbeteringen van niet-wetgevende aard

De inspectiedienst van de Commissie, het Voedsel- en Veterinair Bureau, zal een vooraanstaande rol blijven spelen. Het zal ervoor blijven zorgen dat goed geïnformeerde besluiten genomen kunnen worden met betrekking tot risico's en blijven zorgen voor een consistente follow-up van de lijsten van landen en inrichtingen.

Traces zal blijven worden bijgewerkt en aangepast aan de veranderende omstandigheden en aan de technologische ontwikkelingen om een betere risicoanalyse te kunnen bieden. Traces zal worden uitgebreid met nieuwe gebruikers, waaronder derde landen en ondernemers. Ook zal e-certificering worden ingevoerd om het systeem te stroomlijnen en fraude te bestrijden.

RASFF en Europhyt zullen zich inspannen om ervoor te zorgen dat hun directe informatie een nuttig instrument blijft voor het vaststellen van risico's en het signaleren van de noodzaak om maatregelen te nemen als er dingen fout gaan. Het concept achter deze datasystemen heeft de mogelijkheid in zich de aanzet te zijn tot een bredere regeling die voor de gehele invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten de traceerbaarheid moet garanderen van de grenscontroles.

De EU zal ook in gesprek blijven met derde landen, zowel op bilateraal als multilateraal niveau, om ervoor te zorgen dat met SPS-gerelateerde vraagstukken op een open en transparante wijze wordt omgegaan.

5.3. Een optimaal gebruik van middelen

In tijden van beperkte middelen moet alles in het werk worden gesteld om te zorgen voor een optimale toewijzing van de personele en financiële middelen die nodig zijn voor controles. Een betere coördinatie van afgewogen en doelgerichte middelen voor controles moet zorgen voor een rigoureuze aanpak van invoercontroles, zodat de handhavingsinstanties hun inspanningen kunnen concentreren op de plekken waar het risico hoger is. Een overdaad aan controles op producten met een laag risico, terwijl andere risicovolle producten ongecontroleerd de interne markt kunnen binnenkomen, is een situatie die de EU wil vermijden.

De bevoegde autoriteiten en ondernemers van de lidstaten moeten profiteren van de vereenvoudiging en consolidatie van de bepalingen die verband houden met officiële controles. Dit zal zorgen voor een efficiënter gebruik van de middelen van de ondernemers en controlerende instanties in de lidstaten en zal de toegevoegde waarde van een efficiënt, EU-breed controlesysteem vergroten. Ook de consumenten zullen baat vinden bij efficiëntere, risicogebaseerde en geïntegreerde officiële controles die de veiligheid van de gehele voedselketen waarborgen. De betrekkingen met handelspartners, en dus de handel, zullen er ook van profiteren.

6. CONCLUSIES

De invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten heeft tot doel aan de vraag van Europese bedrijven en consumenten te voldoen, maar door de groei van de wereldhandel als geheel nemen de risico's in verband met deze invoer toe. De EU heeft een belangrijke rol te spelen bij de aanpak van deze risico's.

Dit doet ze door de risico's in verband met de invoer van een bepaald product te beoordelen en de noodzakelijke invoerwaarden en -controles te bepalen, zodat de EU kan garanderen dat de invoer van levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten plaatsvindt op een veilige basis. Het principe dat hier, te allen tijde, aan ten grondslag ligt, is dat levensmiddelen op de EU-markten veilig moeten zijn, ongeacht of ze binnen de EU zijn geproduceerd of ingevoerd uit derde landen.

De uitgebreide geharmoniseerde wetgeving voor risicovolle producten die in de EU geldt, ondersteund door een geharmoniseerde en risicogebaseerde aanpak van invoercontroles, is in dit opzicht cruciaal. Het voorkomt dat er ernstige vragen rijzen ten aanzien van de veiligheid, het stelt de EU in staat dreigende

risico's of noodsituaties aan te pakken en voorkomt ernstige verstoringen van het handelsverkeer.

Het verslag laat zien dat deze wetgeving weliswaar zorgt voor een effectieve aanpak van potentiële en actuele risico's, maar dat ze soms vrij complex is en algehele samenhang mist. Daardoor kan ze belastend zijn en leiden tot problemen bij de uitvoering, zowel voor de lidstaten als voor ondernemers. Uit het verslag kan ook worden geconcludeerd dat de beschikbare instrumenten ter ondersteuning van deze wetgeving meer consistent kunnen worden toegepast over het hele scala van voedselketenproducten, om ervoor te zorgen dat alle ingevoerde producten aan voorwaarden en controles zijn onderworpen die recht evenredig zijn met het risico dat ze vormen.

Daarom zal de Commissie, ook al is zij ervan overtuigd dat de bestaande wetgeving niet op de schop hoeft, door het herzien en consolideren van verschillende bestaande besluiten, streven naar meer samenhang met betrekking tot de invoercontroles, met name ten behoeve van degenen die er uitvoering aan geven. Een meer integrale aanpak zal de efficiëntie van de EU-invoerregelingen vergroten, een optimale toewijzing van middelen garanderen en het makkelijker maken het regelgevend model van de EU te bevorderen en te verdedigen.

De Europese Commissie zal zich blijven inzetten voor de veiligheid van alle ingevoerde levensmiddelen, diervoeder, dieren en planten. Ze heeft er ook alle vertrouwen in dat ze, in nauwe samenwerking met de lidstaten, de consistentie en doeltreffendheid van de huidige invoercontroles zal kunnen handhaven en versterken.