



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 14.8.2007
COM(2007) 469 definitief

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

**over de bestaande nationale wetgeving, systemen en praktijken in de lidstaten en op
Gemeenschapsniveau in verband met aansprakelijkheid in de levensmiddelen- en
diervoedersector en over haalbare systemen van financiële waarborgen in de
diervoedersector op Gemeenschapsniveau in overeenstemming met artikel 8 van
Verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari
2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne**

{SEC(2007)1066}

SAMENVATTING

Wanneer zich grootschalige incidenten voordoen, moet de samenleving de kosten dragen van het uit de handel nemen, het vervoer, de opslag en de vernietiging van diervoeder, levensmiddelen en dieren, evenals de kosten van analyse en andere administratieve uitgaven. Wie moet dat betalen?

Het beginsel dat exploitanten van diervoederbedrijven aansprakelijk zijn voor alle inbreuken op de toepasselijke wetgeving inzake voederveiligheid en voor de rechtstreekse gevolgen van het uit de handel nemen, behandelen en/of vernietigen van diervoeders, dieren en op basis daarvan geproduceerde levensmiddelen is vastgelegd in artikel 8 van Verordening (EG) nr. 183/2005¹ inzake diervoederhygiëne. Wat de financiële waarborgen in de diervoedersector betreft, heeft de wetgever er echter voor gekozen geen financiële maatregelen in de verordening op te nemen. De Commissie dient evenwel een verslag en, in voorkomend geval, een wetgevingsvoorstel voor te leggen aan het Europees Parlement en aan de Raad. Doel van dit verslag is een effectief systeem van financiële waarborgen voor exploitanten van diervoederbedrijven voor te bereiden. **Een volledige, Engelstalige versie van dit verslag is opgenomen in de bijlage.**

In de eerste plaats bevat het verslag een onderzoek naar de bestaande wetgeving, systemen en praktijken in verband met **aansprakelijkheid** en **financiële waarborgen** in de diervoedersector en andere sectoren, zowel op communautair als op nationaal niveau. In de tweede plaats bevat het een voorstel voor een haalbaar en werkbaar stelsel van financiële waarborgen op Gemeenschapsniveau. Diverse opties voor financiële waarborgen worden onder de loep genomen en de analyse in het verslag kan dan ook verder reiken dan de opties die in artikel 8 zijn voorzien.

Financiële waarborgen in de diervoedersector zijn een technisch haalbare optie, mits de dekking en een mechanisme voor het in werking stellen van de waarborgen duidelijk worden vastgelegd. De financiële gevolgen voor exploitanten van diervoederbedrijven variëren, maar zouden hoofdzakelijk afhangen van de omvang van de dekking. De invoering van verplichte financiële waarborgen is echter onder exploitanten van diervoederbedrijven geen populaire maatregel. Bovendien heeft de verzekeringssector geen producten ontwikkeld waarmee zou kunnen worden voldaan aan een vraag naar financiële waarborgen als deze met onmiddellijke ingang verplicht zouden worden.

¹ Verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari 2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne. PB L 35 van 8.2.2005, blz. 1.

Gezien de complexiteit van het vraagstuk en het feit dat het lastig is deze maatregel onmiddellijk in te voeren, stelt de Commissie dan ook voor om binnen twee jaar na publicatie van dit verslag een breed publiek debat over de verschillende opties op gang te brengen en vervolgens de kosten van financiële waarborgen nader te analyseren en de mogelijke gevolgen van een dergelijke maatregel te beoordelen. In de tussentijd wordt niet van de lidstaten verwacht dat zij de eis stellen aan exploitanten van diervoederbedrijven dat deze bewijzen gedekt te zijn door financiële waarborgen. Op basis van de ervaring die in de komende jaren wordt opgedaan, zou het noodzakelijk kunnen zijn in te spelen op onvoorziene problemen en/of beleid dat ontwikkeld wordt. De Commissie kan in dat geval overwegen of er wetgevingsvoorstellen nodig zijn om die problemen aan te pakken via de medebeslissingsprocedure, waarin de Raad en het Europees Parlement een rol spelen.

RECHTSGRONDSLAG

Volgens artikel 8 van Verordening (EG) nr. 183/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 12 januari 2005 tot vaststelling van voorschriften voor diervoederhygiëne legt de Commissie met het oog op “de voorbereiding van een effectief systeem van financiële waarborgen voor exploitanten van diervoederbedrijven [...] aan het Europees Parlement en de Raad een verslag voor over de financiële waarborgen in de diervoedersector. Dit verslag omvat een uiteenzetting van de bestaande nationale wetgeving, systemen en praktijken in verband met aansprakelijkheid in de diervoedersector en verwante sectoren en gaat, in voorkomend geval, vergezeld van wetgevingsvoorstellen voor een haalbaar en werkbaar waarborgstelsel op Gemeenschapsniveau. De waarborgen moeten de dekking omvatten van de totale kosten waarvoor de exploitanten aansprakelijk kunnen worden gesteld als rechtstreeks gevolg van het uit de handel nemen, behandelen en/of vernietigen van diervoeders, dieren en op basis daarvan geproduceerde levensmiddelen.”

VOORSTUDIES EN DISCUSSIES

Om de Commissie te helpen bij het opstellen van dit verslag, kreeg een externe consultant de opdracht onderzoek te verrichten naar financiële waarborgen in de diervoedersector, waarbij de nadruk lag op de volgende elementen:

- een analyse van de kosten van eerdere incidenten waarbij diervoeders, voedselproducerende dieren en op basis daarvan geproduceerde levensmiddelen uit de handel moesten worden genomen;
- een beoordeling van de bestaande wetgeving, systemen en praktijken op communautair en nationaal niveau (in de EU-25 en in één niet tot de EU behorend lid van de EER²) in verband met aansprakelijkheid en financiële waarborgen, voornamelijk in de levensmiddelen- en diervoedersector;
- een beoordeling van de kosten en de haalbaarheid van verschillende opties voor financiële waarborgen in de diervoedersector.

² De ontvangen antwoorden waren afkomstig van 24 bevoegde autoriteiten, die alle lidstaten van de EU-25 behalve Griekenland en Malta omvatten, plus Noorwegen, de enige van de drie niet tot de EU behorende EER-lidstaten die aan de enquête deelnam.

Ten behoeve van dit onderzoek vond in 2005 een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden plaats in de vorm van bijeenkomsten en schriftelijke vragenlijsten. De bijeenkomsten werden gehouden met Europese beroepsorganisaties van exploitanten van diervoederbedrijven en van de verzekeringssector. De vragenlijsten werden toegezonden aan Europese en nationale organisaties van exploitanten van diervoederbedrijven en aan nationale bevoegde autoriteiten.

In aanvulling op dit onderzoek ontving de Commissie commentaar van verscheidene Europese en nationale organisaties van exploitanten van diervoederbedrijven en andere belanghebbende partijen, die primaire producenten van diervoeder en levensmiddelen vertegenwoordigden, alsook veehouders, coöperatieve diervoederproducenten, producenten van toevoegingsmiddelen, voormengsels en mengvoerders, maalderijen, exploitanten van opslagfaciliteiten, vervoersondernemingen en de verzekeringssector.

AANSPRAKELIJKHEID IN DE COMMUNAUTAIRE WETGEVING

De **Verdragen** verschaffen de Gemeenschap geen uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor het reguleren van aansprakelijkheid. Bij ontstentenis van dergelijke bepalingen zijn de voorschriften van de Gemeenschap die betrekking hebben op aansprakelijkheid, wanneer deze voorhanden zijn, gebaseerd op **sectorspecifieke bevoegdheden**, zoals op het gebied van volksgezondheid, milieu, landbouw en vervoer.

VORMEN EN AANBIEDERS VAN FINANCIËLE WAARBORGEN

De mogelijke vormen van financiële waarborgen die geanalyseerd zijn, zijn: verzekering, hetzij in de vorm van een vrijwillige, hetzij in de vorm van een verplichte verzekeringsregeling, bankgaranties en spaartegoeden, sectorale poolingsystemen zoals de systemen die in de vorm van een onderlinge waarborgmaatschappij kunnen worden opgezet, en speciale fondsen met publieke deelneming of ondersteuning. Het is bij elk van deze vormen belangrijk inzicht te hebben in de voorwaarden waaronder de markt in staat en bereid zou zijn een dergelijk product aan te bieden.

Verplichte oplossingen betekenen dat gecontroleerd moet worden dat alle exploitanten van diervoederbedrijven die aan deze vereiste moeten voldoen dit ook daadwerkelijk doen. De bevoegde autoriteiten zouden dan ook, in het kader van de registratieprocedure of andere officiële controleactiviteiten, verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving.

Een vraag die in verband met een dergelijke verplichte verzekeringsregeling beantwoord zou moeten worden is hoe ook financiële waarborgen kunnen worden gegarandeerd aan exploitanten die als dusdanig riskant worden beschouwd dat zij bij geen enkele verzekeringsmaatschappij of andere garantieverstrekker een verzekering kunnen afsluiten.

Oplossingen op verzekeringsgebied

Zouden de terugroepacties verzekerd kunnen worden?

Een verzekering kan een oplossing zijn voor het afdekken van een risico als voldaan wordt aan de criteria van voorspelbaarheid, onafhankelijkheid, stabiliteit en zeldzaamheid. Voorspelbaarheid houdt in dat de waarschijnlijkheid van een terugroep in de loop der tijd en de totale te verzekeren populatie kunnen worden berekend. Dit lijkt het geval te zijn: er zijn statistieken beschikbaar van in elk geval de grote terugroepacties en de redenen daarvoor. Bijkomende gevolgen, zoals verdere terugroepacties naar aanleiding van een uit de handel genomen bestanddeel, zouden echter moeten worden uitgezonderd vanwege hun grote onvoorspelbaarheid en zouden dan veeleer vallen onder de verzekeringen van exploitanten lager in de keten. Onafhankelijkheid houdt in dat de verzekerde niet zelf een terugroep mag kunnen veroorzaken. Dit is lastiger: terugroepen die duidelijk te wijten zijn aan de nalatigheid van de verzekerde of die anderszins aan de verzekerde kunnen worden toegeschreven, zouden van de verzekering moeten worden uitgezonderd. Stabiliteit houdt in dat het aantal terugroepen en hun gemiddelde waarde enigszins stabiel dienen te blijven of dat de schommelingen ervan in de loop der tijd kunnen worden ingeschat. Zeldzaamheid houdt in dat in elk geval zeer grote terugroepacties uitzonderlijk en zeldzaam zijn. De onderhavige terugroepacties lijken te voldoen aan de criteria van stabiliteit en zeldzaamheid.

Verplichte of vrijwillige verzekering?

Een verzekering kan verplicht zijn, wat betekent dat alle deelnemers zich moeten verzekeren tegen de betreffende risico's. Een verplichte verzekering is doorgaans aanmerkelijk goedkoper dan een vrijwillige, omdat bij de eerste de risico's gespreid worden over alle actoren.

Een vrijwillige verzekering brengt vaak het lastige probleem van antiselectie met zich mee: degenen die verwachten de verzekering nodig te zullen hebben – met andere woorden, degenen die verwachten dat ze producten zullen moeten terugroepen – zullen verzekeringen afsluiten. Dit betekent dat het risico voor de verzekerden over het algemeen hoger is, wat tot hogere premies leidt. Wat de financiële waarborgen betreft, is het bovendien de vraag wat een vrijwillige verzekering zou betekenen voor diegenen die ervoor kiezen de vrijwillige verzekering niet af te sluiten – wat zou worden aanvaard als hun financiële waarborg?

Eigen risico, herverzekering, risicobeheer

Een verzekering bevat normaliter een eigen risico, in de vorm van een percentage dan wel een absoluut bedrag, of een combinatie van beide. Dit houdt in dat onkosten tot aan de grenswaarde die in de eigenrisicoclausule is aangegeven voor rekening van de verzekerde zijn en dat de verzekeringsmaatschappij de rest van de onkosten dekt. Gewoonlijk wordt er geen bovengrens vastgesteld voor het deel waarvoor de verzekeringsmaatschappij verantwoordelijk is. Als het om zeer grote claims gaat, worden verzekeringen echter in de regel herverzekerd door herverzekeringsmaatschappijen, die in dat geval het risico van de eerste verzekeraar overnemen. De dekking van de verzekering moet goed en duidelijk omschreven worden en risico's waarbij de verzekerde invloed kan uitoefenen op de claim moeten, overeenkomstig het onafhankelijkheidsbeginsel, worden uitgesloten. Vaak kan het risico worden beperkt door preventieve maatregelen en een goed risicobeheer van de kant van de verzekerde. Dit vindt dikwijls zijn weerslag in de hoogte van de premies en dat kan weer een stimulerende factor zijn bij het beperken van het risico van terugroepen. Tot slot is in de verzekeringsproducten soms het recht opgenomen aanvullende premies te innen om uitzonderlijke verliezen te dekken. Dit wil zeggen dat na een jaar waarin zeer grote schadevergoedingen zijn uitbetaald de premies doorgaans worden aangepast zodat ze in overeenstemming zijn met het nieuwe risiconiveau, maar dat tevens een aanvullende betaling wordt geïnd om die verzekerden die grote verliezen hebben geleden schadeloos te kunnen stellen.

Verzekeringspremie

In het algemeen wordt de verzekeringspremie berekend aan de hand van de factoren die van invloed zijn op het risico: de waarschijnlijkheid dat producten worden teruggeroepen kan in de ene sector van bedrijvigheid groter zijn dan in de andere, het spreekt voor zich dat grotere ondernemingen met grotere risico's en verliezen te maken kunnen hebben en ook bijvoorbeeld de locatie kan van invloed zijn. Jaren waarin geen schadeclaims zijn ingediend kunnen een lagere premie tot gevolg hebben; het premieniveau kan ook dalen door risicopreventie. Uiteraard kan de hoogte van het eigen risico aanzienlijke gevolgen hebben voor de kosten van de verzekeringsmaatschappij en daarmee voor de premie. Het eigen risico dient normaliter te worden vastgesteld op een dusdanig niveau dat de onder dat niveau liggende kosten die het gevolg zijn van een terugroep in normale omstandigheden door de exploitant zelf kunnen worden gedragen.

Hoeveel zou een verzekering kosten?

De exploitanten van diervoederbedrijven zijn sinds jaar en dag gewoon kleinere terugroepacties zelf af te handelen en er lijkt geen speciale reden te zijn om daar verandering in te brengen. Hun middelen zouden echter ontoereikend zijn om het hoofd te bieden aan grote claims die een omvangrijk gebied betreffen en ernstige gevolgen hebben. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat een verzekering met een vrij hoog eigen risico een geschikte oplossing zou kunnen zijn.

De kosten van een verzekeringsstelsel worden momenteel als een concurrentienadeel gezien door exploitanten van diervoederbedrijven, omdat zij vrezen voor zeer hoge uitgaven. Als de financiële waarborgen geregeld worden via een verzekering en deze zich beperkt tot alleen zeer hoge risico's, zouden de verzekeringspremies echter hoogstwaarschijnlijk heel redelijk zijn. Als bijvoorbeeld de hoogte van het eigen risico zou worden vastgesteld op het jaarinkomen of de jaaromzet van een exploitant – alleen zeer grote verliezen ten gevolge van terugroepacties zouden in dat geval onder het eigen risico vallen – dan zou de verzekeringspremie niet aanzienlijk zijn. Op dit moment is er sprake van circa 3 miljard euro aan onkosten als gevolg van een klein aantal grote terugroepacties, verdeeld over ongeveer 5 miljoen exploitanten, in de afgelopen 5 à 10 jaar, op een markt waarvan de omzet in 2005 circa 129 miljard euro bedroeg (EU-25). Uitgaande van een ruwe schatting – er zij opgemerkt dat dit slechts moet worden gezien als een zeer globale en onnauwkeurige indicatie van het onkostenniveau waarmee we hier te maken hebben – zou dit betekenen dat de feitelijke onkosten van grote terugroepacties, gelijkelijk verdeeld over de exploitanten, per exploitant per jaar slechts 60 tot 120 euro zouden bedragen.

Welke verzekeringsvorm zou een haalbare oplossing kunnen zijn?

Aangezien de exploitanten tot nu toe in staat zijn geweest de kleinere risico's zelf op te vangen, lijkt het haalbaar dat zij dat ook in de toekomst blijven doen. Zij zouden echter wel beschermd moeten worden met financiële waarborgen tegen de kosten en gevolgen van grotere, ingrijpende terugroepacties. Een haalbare optie voor het garanderen van financiële waarborgen zou dus, als zij op een verzekering gebaseerd was, de vorm kunnen hebben van een verplichte verzekering voor alle exploitanten, met een zeer aanzienlijk eigen risico. Deze oplossing zou evenwel geaccepteerd moeten worden door zowel de verzekeringssector als door de herverzekeraars – in alle betreffende landen moeten verzekeraars zijn die de producten aanbieden. In sommige EU-landen bestaan dergelijke oplossingen al in de vorm van een productaansprakelijkheidsverzekering, maar geen daarvan is verplicht. De verzekering voor het terugroepen van diervoeder zou in een dergelijke verzekering kunnen worden opgenomen.

Particuliere oplossingen

Als er geen optie verplicht zou worden gesteld voor exploitanten, dan zouden zij bijvoorbeeld vrijwillige verzekeringen zoals hierboven beschreven kunnen afsluiten. Ook zouden zij zichzelf simpelweg met spaartegoeden kunnen beschermen.

Vanuit economisch oogpunt zouden spaartegoeden echter betekenen dat een aanmerkelijk groter bedrag op bankrekeningen of in andere spaarvormen wordt vastgezet met het oog op deze terugroepacties dan het geldbedrag dat bij alternatieve opties nodig zou zijn, en vanuit maatschappelijk oogpunt zou het nauwelijks efficiënt zijn. Bovendien zouden normale spaartegoeden niet volstaan als dekking tegen zeer grote terugroepacties die weliswaar niet erg waarschijnlijk, maar wel mogelijk zijn. Mochten de spaartegoeden wel voldoende zijn voor een financiële waarborg, dan nog zou er een oplossing gevonden moeten worden voor de gevallen waarin de kosten van een terugroep hoger zijn dan het spaartegoed.

Een combinatie van een verzekering ter dekking van zeldzame zeer grote terugroepacties en spaartegoeden waarmee 'normale' terugroepacties worden gedekt, zou niettemin een haalbare oplossing kunnen zijn.

Aan een opzichzelfstaande, vrijwillige verzekering ten behoeve van financiële waarborgen zouden enkele voor de hand liggende problemen kleven. Ten eerste: niet iedereen zou de verzekering nemen. Welke financiële waarborgen zouden de overige exploitanten hebben? Ten tweede zou een vrijwillige verzekering waarschijnlijk niet populair zijn vanwege de mogelijk vrij hoge verzekeringspremie. Dit is het gevolg van het feit dat degenen die zich verzekeren vaak degenen zijn bij wie de kans groot is dat zij binnen afzienbare tijd een beroep zullen moeten doen op de verzekering. Met andere woorden, de kans dat zij een product zullen moeten terugroepen is groot. Daarnaast zou voor de verzekeringssector een ruime belangstelling van de markt een voorwaarde zijn om een dergelijke verzekering aan te bieden.

Een andere haalbare oplossing zou kunnen zijn dat de verplichte verzekering met een hoog eigen risico wordt gecombineerd met een vrijwillige afdekking van lagere risico's. In dat geval zou de exploitant een aanvullende verzekering afsluiten met een lager eigen risico.

Bankgaranties

Bankgaranties vormen weer een andere mogelijkheid. In de praktijk zou dit betekenen dat de exploitant een garantie verkrijgt van de bank tot een afgesproken bedrag. Dit bedrag zou worden uitbetaald in gevallen die van tevoren tussen de exploitant en de bank zijn vastgelegd. Dergelijke garanties zijn doorgaans duurder dan vergelijkbare verzekeringsproducten en het kan lastig zijn een bankgarantie te verkrijgen omdat banken niet altijd bereid zijn dit soort garanties aan te bieden.

Pooling

Een gemeenschappelijke voorziening van alle exploitanten van diervoederbedrijven, of diegenen in een bepaalde sector die zich in dezelfde fase bevinden, die ten doel heeft de kosten van terugroepacties van deelnemers te dekken, is eveneens een optie. Het is echter de vraag of een dergelijke pool een geschikte financiële waarborg vormt in de zin van de voorgestelde verordening. Als een dergelijk project op voldoende steun kan rekenen en als de effectiviteit ervan gegarandeerd kan worden, dan kan het op verschillende manieren worden uitgevoerd, ofwel als een alternatief voor verplichte verzekering in de markt ofwel als een aanvulling daarop. In de praktijk zou dit waarschijnlijk inhouden dat er een onderlinge waarborgmaatschappij wordt opgericht om dit risico in een bepaalde sector af te dekken. Een vereniging van exploitanten zou de noodzakelijke waarborgfondsen (aanvangskapitaal) en de managementexpertise kunnen leveren of de verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor het toezicht op deze pool of onderlinge waarborgmaatschappij. Een dergelijke pool zou waarschijnlijk de hele EU moeten omvatten om een basis te hebben die groot genoeg is om de solvabiliteit van de pool te garanderen. De premies die betaald moeten worden door de deelnemers aan de pool zouden op een min of meer vergelijkbare wijze worden vastgesteld als elke verzekeringspremie. Verder zou het geld, in tegenstelling tot wat bij verzekeringen met jaarlijkse premies het geval is, niet verloren gaan wanneer er geen terugroepactie plaatsvindt, maar ook in de toekomst beschikbaar zijn. Het verschuldigde bedrag zou dus uiteindelijk verlaagd kunnen worden. In een pool zouden de deelnemers ook verplicht kunnen worden extra betalingen te doen in het geval dat er in een bepaald jaar zeer hoge schadevergoedingen zijn uitgekeerd.

Speciale fondsen

Heel anders is de situatie wanneer gekeken wordt naar publieke herverdelingsstelsels, met inbegrip van deelname van de verantwoordelijke bevoegde instanties. Daarvan is bijvoorbeeld sprake geweest bij de dekking van de verliezen die het gevolg waren van vee-epidemieën in sommige EU-landen. Publiek-private partnerschappen kunnen verschillende vormen aannemen, variërend van overheidsinstellingen zoals socialezekerheidsorganen, tot particulier georganiseerde fondsen met een verplicht lidmaatschap en overheidstoezicht. Alle problemen die verband houden met verzekeraarbaarheid kunnen gemakkelijk worden opgelost wanneer de staat bij verliezen zorgt voor betalingen uit het fonds. Dit kan mogelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld overheidsdeelname, door subsidiëring in de vorm van een gedeeltelijke overname van het verlies, door voorfinanciering van grote verliezen die later teruggevorderd worden, of door andere garantievormen.

Speciale fondsen hebben als nadeel dat daarmee een aanzienlijke staatsinmenging gemoeid is, wat in strijd is met de beginselen van de vrije markt; er moeten dan ook duidelijke redenen zijn die deze maatregel rechtvaardigen, zoals bij natuurrampen en vee-epidemieën het geval is. Bovendien worden de tekorten door de overheid gespreid doordat zij onverzekerbare risico's op zich neemt en herverzekering aanbiedt voor buitengewone verliezen, met als gevolg dat zij publieke middelen inzet om door private exploitanten veroorzaakte schade te herstellen.

NIET-WETGEVENDE MAATREGELLEN OP DE MIDDELLANGE TERMIJN

Gezien de complexiteit van het vraagstuk en het feit dat het **lastig is een stelsel van financiële waarborgen onmiddellijk in te voeren**, zal dit verslag gevolgd worden door een breed publiek debat. De Commissie stelt daarom voor:

- het debat over de verschillende mogelijkheden van financiële waarborgen aan te gaan met de exploitanten, de **verzekeringssector**, de lidstaten en andere belanghebbenden, en tevens de **aanbieders van financiële waarborgen** aan te moedigen **producten te ontwikkelen** die tegemoet zouden kunnen komen aan een toename van de vraag naar **financiële waarborgen** in de toekomst, rekening houdend met de **dekking** en het **mechanisme om de waarborgen in werking te stellen** die in dit verslag worden voorgesteld;
- besprekingen met de **lidstaten** te beginnen met als doel het bevorderen van:
- beginselen van beste praktijken inzake **risicobeheer** bij het uit de handel nemen van diervoeder en levensmiddelen, vooral wanneer het **grootschalige incidenten** betreft, met het oog op de ontwikkeling van **richtsnoeren op dit gebied**; en
- **verheldering** van het vraagstuk van **aansprakelijkheid** met betrekking tot het uit de handel nemen van diervoeder en levensmiddelen.

Deze tussenstappen zouden binnen twee jaar na publicatie van dit verslag kunnen worden afgerond. In de tussentijd wordt niet van de lidstaten verwacht dat zij de eis stellen aan exploitanten van diervoederbedrijven dat deze bewijzen gedekt te zijn door financiële waarborgen. Bovendien zal de Commissie de kosten van financiële waarborgen nader analyseren en vervolgens de mogelijke effecten van dergelijke maatregelen beoordelen.

CONCLUSIES

Exploitanten van levensmiddelen- en diervoederbedrijven moeten erop toezien dat levensmiddelen en diervoeders voldoen aan de vereisten van de levensmiddelenwetgeving die betrekking hebben op hun activiteiten en zij moeten controleren dat aan die vereisten wordt voldaan. Dit geldt voor alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen en diervoeders binnen het bedrijf waarover zij de leiding hebben. **Hoewel de aansprakelijkheidsregels in verband met levensmiddelenwetgeving in het algemeen op nationaal niveau moeten worden vastgesteld, zijn exploitanten van diervoederbedrijven op grond van communautaire wetgeving aansprakelijk voor inbreuken op de relevante wetgeving inzake voederveiligheid.** Tot dusver zijn zij evenwel niet verplicht bewijs over te leggen van een financiële waarborg die garandeert dat zij de kosten waarvoor zij aansprakelijk zijn kunnen betalen.

Afgezien van de kosten die voortvloeien uit **aanvullende officiële controles**, wordt de aansprakelijkheid in de levensmiddelensector niet specifiek beheerst door **communautaire wetgeving**, maar wordt van de lidstaten verlangd dat zij zelf maatregelen vaststellen. Ten aanzien van de **diervoedersector** bestaan er specifiek voor de Gemeenschap geldende aansprakelijkheidsgronden op het gebied van voederhygiëne, maar of daaraan uitvoering kan worden gegeven hangt af van nationale wetgeving. Daarin is vastgelegd bij welke juridische verhoudingen en verplichtingen sprake is van aansprakelijkheid, en bij welke feiten en onder welke omstandigheden en voorwaarden dergelijke verhoudingen en verplichtingen ontstaan. De **nationale stelsels** die onder de loep zijn genomen, worden gekenmerkt door bepaalde verschillen wat aansprakelijkheid betreft. Bovendien zijn terugroepacties waartoe opdracht gegeven wordt door de bevoegde autoriteiten over het algemeen afhankelijk van de wetgeving van de betreffende lidstaat, risicobeoordeling en bestuurlijke beoordelingsvrijheid. Dit betekent bijgevolg dat het financiële risico voor een exploitant van een diervoederbedrijf in verband met aansprakelijkheidsclaims voor het uit de handel nemen en verwijderen van diervoeder van land tot land kan verschillen.

Financiële waarborgen in de diervoedersector – bijvoorbeeld in de vorm van verzekeringen, bankgaranties, spaartegoeden, pooling en fondsen – **zijn in beginsel een technisch haalbare optie**. De mate waarin exploitanten van diervoederbedrijven in de praktijk dekking zouden kunnen krijgen hangt af van de **opzet** van een stelsel van financiële waarborgen. Het risico bestaat dat een stelsel van financiële waarborgen dat niet goed is opgezet en waarin geen rekening wordt gehouden met **verzekerbareidheidscriteria**, zou kunnen leiden tot een situatie waarin het bijna onmogelijk is op de particuliere markt dekking te krijgen, of alleen tegen onbetaalbaar hoge premies. Het is duidelijk dat er **grenswaarden voor het dekkingsbedrag** en een **mechanisme voor het in werking stellen van financiële waarborgen** moeten worden vastgesteld.

Hoewel er in sommige lidstaten productaansprakelijkheidsverzekeringen bestaan, is er vooral met het **verzekeren tegen terugroepacties in de diervoedersector** weinig praktische ervaring. Op dit ogenblik is niet exact bekend wat het premieniveau van een dergelijke verzekering zou zijn, bijvoorbeeld wanneer deze dekking zou bieden voor het op grote schaal uit de handel nemen en verwijderen van producten – dat wil zeggen, wanneer het eigen risico aanzienlijk zou zijn. In de mengvoedersector zijn er desalniettemin al regelingen van kracht of in voorbereiding. De meeste **verzekeraars** zijn momenteel zeer huiverig om zich op deze markt te begeven, al lijken sommige bereid om deze stap onder zeer strikte verzekeringsvoorwaarden te wagen. De voornaamste vraag is dan ook niet of er een verzekering beschikbaar is die het uit de handel nemen en verwijderen van diervoeders dekt (in sommige landen is dat namelijk het geval), maar hoe, wanneer en onder welke voorwaarden grote Europese verzekeraars bereid zijn deze markt te betreden.

De verzekeringssector is gekant tegen een verplicht stelsel van financiële waarborgen in de voedersector – de invoering van welke verplichte verzekering dan ook zou over het algemeen op krachtig verzet van de verzekeringswereld stuiten, gezien de voor de hand liggende problemen waarmee een dergelijke oplossing gepaard gaat. De nationale verenigingen van verzekeraars hebben deze benadering een aantal jaren geleden bestudeerd en waarschuwden tegen de ontwikkeling van verzekeringen tegen het terugroepen van producten in de diervoedersector. Bovendien betwijfelen zij dat een dergelijk stelsel exploitanten van diervoederbedrijven in staat zou stellen te voldoen aan de vereisten voor financiële waarborgen. Ook is het volgens hen aan twijfel onderhevig of op deze manier de beleidsdoelstelling gerealiseerd wordt dat de kosten van het terugroepen en verwijderen van producten worden verplaatst van de publieke naar de private sector. Feit blijft echter dat in sommige lidstaten al productaansprakelijkheidsverzekeringen bestaan en dat zij qua structuur en reikwijdte in de buurt liggen van de dekking waarnaar in dezen gestreefd wordt.

Een groot aantal vertegenwoordigers van exploitanten van diervoederbedrijven is ook tegenstander van een stelsel van financiële waarborgen en als een dergelijk stelsel zou worden opgezet, zouden zij de voorkeur geven aan de vrijwillige variant. Een voordeel van een **vrijwillig stelsel** is dat het mogelijk is contracten te sluiten die zijn afgestemd op de specifieke behoeften en omstandigheden van afzonderlijke exploitanten, zonder dat exploitanten die niet willen of kunnen deelnemen daardoor gedwongen worden hun deuren te sluiten. De voornaamste nadelen van deze optie zijn dat de premie naar alle waarschijnlijkheid hoog zou zijn en als deelname niet verplicht zou zijn, zou het percentage exploitanten dat verzekerd is laag kunnen zijn, vooral ook door het hoge premieniveau. In dat geval zouden aansprakelijke exploitanten die getroffen worden door een incident maar niet door financiële waarborgen gedekt zijn de middelen moeten vinden om zich de kosten van terugroepacties en afgekeurde producten te kunnen veroorloven. Als zij deze kosten niet kunnen opbrengen of ze niet zouden betalen, dan zou dit uiteindelijk de doelstelling in gevaar brengen dat moet worden voorkomen dat publieke middelen voor incidenten op het gebied van diervoederveiligheid worden uitgegeven. Het is daarom onwaarschijnlijk dat dit systeem de financiële druk op overheden bij grootschalige crises zou verminderen, en de druk op regeringen om getroffen bedrijven te steunen zou dus blijven bestaan.

Sommige **bevoegde autoriteiten** staan positief tegenover een stelsel van financiële waarborgen en andere kunnen zich een dergelijk systeem voorstellen, maar over de vraag of dat stelsel al dan niet verplicht zou moeten zijn, zijn de meningen verdeeld.

In de herziene Lissabonstrategie werd **vereenvoudiging** als prioritaire maatregel voor de EU aangemerkt. Doel van de strategie is het creëren van groei en werkgelegenheid in Europa en daarom is zij gericht op de elementen van het acquis die betrekking hebben op het concurrentievermogen van de ondernemingen in de EU. In het algemeen moet de strategie een Europees regelgevingskader helpen tot stand brengen dat aan de hoogste normen voor het maken van wetten beantwoordt, waarbij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen. In dit verband is vereenvoudiging bedoeld **om de wetgeving zowel op communautair als nationaal niveau minder omslachtig en gemakkelijker toepasbaar te maken zodat de doelstellingen doeltreffender worden verwezenlijkt.**

De maatregelen die zijn neergelegd in de Verordening inzake **diervoederhygiëne**, bijvoorbeeld ten aanzien van het betrekken van diervoeder, traceerbaarheid, hygiëne, de HACCP-beginselen en registratie, vormen in combinatie met andere **wetgeving op het gebied van voedselveiligheid** belangrijke stappen die genomen worden met het doel de risico's terug te dringen en ongevallen te voorkomen. **Wanneer exploitanten van diervoederbedrijven al die maatregelen volledig ten uitvoer leggen, zou dat moeten bijdragen aan een vermindering van de kans op grote incidenten in de levensmiddelen- en diervoedersector** zoals we die in de afgelopen jaren hebben gezien. Het nieuwe kader voor **officiële controles**, dat momenteel ten uitvoer wordt gelegd door de bevoegde autoriteiten om te controleren of exploitanten de wet naleven, zou eveneens een efficiënt instrument kunnen worden ter **versterking van de veiligheid van diervoeders en levensmiddelen.**