

Brussel, 6.1.2017
COM(2017) 6 final

2013/0140 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van
de Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een
Verordening betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden
uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de
voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en
gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG)
nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr.
1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees
Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de
Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en
2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en
(EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG,
89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad
en Beschikking 92/438/EEG van de Raad
(verordening officiële controles)**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

**standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een Verordening betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Beschikking 92/438/EEG van de Raad
(verordening officiële controles)**

1. CHRONOLOGISCH OVERZICHT

Indiening voorstel bij het Europees Parlement en de Raad 6 mei 2013.
(document COM(2013) 265 final – 2013/0140 COD):

Datum van het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: 16-17 oktober 2013.

Datum van het advies van het Comité van de Regio's: 29 november 2013.

Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing: 15 april 2014.

Indiening gewijzigd voorstel: *

Vaststelling van het standpunt van de Raad: 19 december 2016.

- * Rekening houdend met de ontwikkelingen in de informele besprekingen tussen de Raad en het Europees Parlement na de eerste lezing in het Parlement heeft de Commissie geen gewijzigd voorstel opgesteld, maar heeft zij haar standpunt over de amendementen van het Parlement uiteengezet in de "Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014" (document SP(2014) 471), die op 9 juli 2014 werd toegezonden aan het Europees Parlement.

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het doel van het voorstel is om de officiële controlesystemen in de verschillende lidstaten te moderniseren en de doeltreffendheid en efficiëntie ervan te verbeteren. Officiële controles worden uitgevoerd om in de voedselketen hoge veiligheids- en kwaliteitsnormen te garanderen die op consistente wijze worden gehandhaafd en die tegemoetkomen aan de verwachtingen van de EU-handelspartners.

Het voorstel vervangt de bestaande verordening inzake officiële controles die dateert uit 2004. Het verbreedt het toepassingsgebied van de controles, zodat ook plantgezondheid en dierlijke bijproducten — gebieden die voorheen grotendeels werden gereguleerd aan de hand van sectorale voorschriften — onder de verordening vallen. Zo kunnen de officiële controles in de gehele voedselketen op een meer coherente en alomvattende wijze worden uitgevoerd.

In dit voorstel wordt een risicogebaseerde aanpak toegepast op officiële controles. Bovendien heeft het voorstel als doel de regelgevende en administratieve belasting voor autoriteiten en bedrijfsexploitanten te verminderen. Het voorstel gaat met name in op de tekortkomingen van het systeem van officiële controles op residuen van veterinaire geneesmiddelen in dieren en dierlijke producten. Het verbetert het mechanisme van administratieve bijstand en samenwerking tussen nationale controleautoriteiten, zodat deze grensoverschrijdende gevallen van niet-naleving efficiënter kunnen aanpakken. Het voorschrijft dat officiële laboratoria volgens ISO-normen geaccrediteerd moeten zijn, wordt gehandhaafd. Er worden echter wel overgangsmaatregelen en tijdelijke of permanente afwijkingen toegepast indien dit passend is.

Het voorstel voorziet in een reeks gemeenschappelijke voorschriften voor alle controles die aan de grenzen van de EU moeten worden uitgevoerd op dieren en goederen uit derde landen die bijzondere aandacht vereisen met het oog op de bescherming van de gezondheid. Hierdoor kan fragmentatie, waarvan sprake is bij de huidige regels, worden voorkomen zodat het controlesysteem minder omslachtig is voor zowel autoriteiten als bedrijven. Voor de dieren en goederen die bij de grenscontroleposten moeten worden gecontroleerd, zullen de documenten nog steeds systematisch worden gecontroleerd, maar gemeenschappelijke criteria zullen ervoor zorgdragen dat overeenstemmings- of materiële controles worden uitgevoerd met een frequentie die een afspiegeling is van het risico dat deze dieren of goederen vormen.

Strengere regels op het gebied van transparantie moeten ertoe leiden dat de verantwoordingsplicht van de bevoegde autoriteiten naar klanten en bedrijven toe met betrekking tot de manier waarop de voorschriften in de voedselketen worden toegepast en gehandhaafd, groter wordt.

Een nieuw voorschrift is dat nationale handhavers ook regelmatige en onaangekondigde controles uitvoeren om frauduleuze praktijken in de voedselketen te detecteren. Het opleggen van strengere financiële sancties voor frauduleuze handelingen betekent een grote stap voorwaarts in de strijd tegen voedselfraude en het stimuleren van eerlijke concurrentie tussen bedrijven.

Het voorstel bouwt voort op het huidige systeem van verplichte vergoedingen voor officiële controles om ervoor te zorgen dat er voldoende middelen worden toegewezen aan de nationale controlesystemen, maar ook rekening wordt gehouden met de belangen van kleine bedrijven.

Het voorstel bevat een aantal bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde of uitvoeringshandelingen goed te keuren om controle- en handhavingsvoorschriften op bepaalde belangrijke gebieden van de voedselketen aan te vullen of te specificeren. Zo wordt het mogelijk specifieke handhavingsregelingen, met inbegrip van minimale controlefrequenties, toe te passen indien de specifieke gevaren of risico's op een bepaald gebied doen vermoeden dat dit noodzakelijk is. Tegelijkertijd zal de Commissie dankzij de bevoegdheden in staat zijn bepaalde elementen van het controlesysteem op die gebieden aan te passen, mochten de omstandigheden in de loop der tijd wijzigen.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

3.1 Algemene opmerkingen

Het voorstel van de Commissie is op 6 mei 2013 aan het Europees Parlement en de Raad toegezonden. Op 15 april 2014 heeft het Europees Parlement zijn standpunt in eerste lezing vastgesteld. Het schaarde zich achter de hoofddoelen van het voorstel van de Commissie. Het Parlement is het er met name mee eens dat het noodzakelijk is een meer integrale aanpak van officiële controles aan te nemen om iets te doen aan de fragmentatie van en de overlap tussen voorschriften en dat het noodzakelijk is risicogebaseerde controles uit te voeren. Ook stemde het Parlement ermee in dat het noodzakelijk is om te garanderen dat er voldoende middelen zijn voor officiële controles en dat de manier waarop de vergoedingen worden berekend, openbaar wordt gemaakt.

Met betrekking tot de biologische sector, steunde het Europees Parlement het voorstel van de Commissie om de Commissie in de verordening inzake officiële controles bevoegdheden toe te kennen voor het goedkeuren van specifieke controlevoorschriften voor de biologische sector. In de algemene benadering van de Raad werden deze bevoegdheden daarentegen juist weggenomen en werd in het voorstel voor de biologische sector een aanzienlijke hoeveelheid specifieke voorschriften (en dienovereenkomstige bevoegdheden) ingevoerd. Om een akkoord met de medewetgevers te faciliteren en na uitvoerig te hebben overwogen of de doeltreffendheid van de controles niet in het gedrang zou komen, heeft de Commissie een kleinere hoeveelheid bevoegdheden voor de biologische sector in de verordening inzake officiële controles aanvaard.

Het standpunt van het Europees Parlement bevatte 319 amendementen op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.

De Commissie heeft geen gewijzigd voorstel ingediend. In de "Communication de la Commission sur les suites données aux avis et résolutions adoptés par le Parlement européen lors de la session d'avril 2014" (document SP(2014) 471) die op 9 juli 2016 werd toegezonden aan het Europees Parlement, gaf de Commissie te kennen dat zij 129 van de 319 amendementen volledig, gedeeltelijk, in beginsel of behoudens herschrijven kon aanvaarden, omdat die amendementen volgens haar het voorstel van de Commissie konden verduidelijken of verbeteren en in overeenstemming waren met de algemene doelstellingen ervan.

Na de aanneming van het standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing vonden er verdere informele besprekingen plaats tussen de delegaties van het Europees Parlement, het voorzitterschap van de Raad en de Commissie

met als doel om in de fase van het gemeenschappelijk standpunt tot een akkoord te komen ("akkoord in vervroegde tweede lezing").

Die besprekingen bleken succesvol en het resultaat ervan wordt weerspiegeld in het gemeenschappelijk standpunt van de Raad, dat met gekwalificeerde meerderheid werd goedgekeurd op 19 december 2016. De Commissie is van mening dat het gemeenschappelijk standpunt van de Raad de oorspronkelijke doelstellingen van het voorstel van de Commissie weerspiegelt en rekening houdt met veel van de punten van bezorgdheid van het Europees Parlement. Hoewel het gemeenschappelijk standpunt op bepaalde punten afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, is de Commissie van oordeel dat het een goed uitgebalanceerd compromis is waarin alle kwesties aan bod komen die de Commissie bij de vaststelling van haar voorstel als essentieel beschouwde.

3.2 Door de Commissie aanvaarde amendementen van het Europees Parlement die volledig, gedeeltelijk of in beginsel in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn opgenomen

Consumenten beschermen tegen misleiding omtrent de aard en kwaliteit van levensmiddelen. Het Europees Parlement diende een amendement in waarin handhavingsautoriteiten worden verplicht bij het uitvoeren van risicogebaseerde controles rekening te houden met de kans dat consumenten worden misleid omtrent de aard, identiteit en kenmerken van levensmiddelen. Dit amendement was aanvaardbaar voor de Commissie en de Raad aangezien het in overeenstemming is met de algemene doelstelling om de schending van voorschriften als gevolg van frauduleuze of bedrieglijke praktijken doeltreffend aan te pakken.

Europese referentiecentra voor de authenticiteit en integriteit van de voedselketen. Het Europees Parlement stelde voor Europese referentiecentra voor de authenticiteit en integriteit van de voedselketen op te richten. Deze centra moeten de Commissie en de lidstaten helpen fraude in de voedselketen te voorkomen, te detecteren en te bestrijden door gespecialiseerde kennis en specifieke analyses te verschaffen. Dit werd door de Commissie en de Raad aanvaard.

Bescherming van klokkenluiders. Het Europees Parlement diende een amendement in dat als doel heeft personen die potentiële schendingen melden, te beschermen. Lidstaten zouden met name worden verplicht om een effectief mechanisme in te voeren om klokkenluiders te beschermen tegen vergelding, discriminatie of andere vormen van oneerlijke behandeling. Dit werd door de Commissie en de Raad aanvaard.

Voorstel van de Commissie voor Europese referentiecentra voor dierenwelzijn. Het Europees Parlement diende een amendement in waarin de oprichting van dergelijke centra juridisch verplicht wordt gesteld. Daarnaast stelde het Parlement voor dat de gecoördineerde wetenschappelijke ondersteuning die door deze centra wordt verschaft, zowel aan de bevoegde autoriteiten als aan de relevante belanghebbenden moet worden aangeboden. Dit was aanvaardbaar voor de Commissie en de Raad aangezien uit onderzoekswerkzaamheden en studies van de Commissie is gebleken dat het noodzakelijk is om dergelijke referentiecentra op te richten.

3.3 Door de Commissie verworpen amendementen van het Europees Parlement die volledig, gedeeltelijk of in beginsel in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn opgenomen

Uitsluiten van teeltmateriaal van het toepassingsgebied. Het Europees Parlement stelde voor de voorschriften inzake officiële controles op teeltmateriaal van het toepassingsgebied van de verordening uit te sluiten. De Commissie geeft er de voorkeur aan deze voorschriften in het toepassingsgebied op te nemen, om zo een meer integrale aanpak van officiële controles mogelijk te maken en de controlevoorschriften van de verschillende lidstaten voor deze sector te harmoniseren. De Raad heeft het amendement van het Europees Parlement echter gesteund. Om een compromis te bereiken, aanvaardt de Commissie het standpunt van de Raad.

3.4 Door de Commissie volledig, gedeeltelijk of in beginsel aanvaarde amendementen van het Europees Parlement die niet in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn opgenomen

Officiële controles op handelsnormen voor landbouwproducten. De Commissie aanvaardde het amendement van het Europees Parlement waarin het toepassingsgebied van het voorstel wordt uitgebreid naar handelsnormen en -voorschriften voor landbouwproducten die onder de bepalingen van Verordening (EU) nr. 1308/2013 vallen. Dit amendement was niet geheel aanvaardbaar voor de Raad en heeft geleid tot een compromis waarin het toepassingsgebied van de Verordening inzake officiële controles zou gelden voor de controles die worden uitgevoerd in het kader van de wetgeving op het gebied van handelsnormen voor het identificeren van frauduleuze of bedrieglijke praktijken. De Commissie kan instemmen met het standpunt van de Raad aangezien op deze producten een aanzienlijk aantal aangescherpte officiële controlevoorschriften voor het identificeren en ontmoedigen van frauduleuze praktijken van toepassing zou zijn.

Financiële sancties voor frauduleuze of bedrieglijke praktijken moeten ten minste twee keer zo hoog zijn als het door de overtreder beoogde economisch voordeel. De Commissie aanvaardde het amendement van het Europees Parlement waarin werd gesproken van hogere financiële sancties voor frauduleuze gedragingen. Het standpunt van de Raad leidde tot een compromis waarin financiële sancties een afspiegeling moeten zijn van het economische voordeel of een percentage moeten vormen van de omzet van een exploitant. Dit was gebaseerd op de veronderstelling dat het buitengewoon moeilijk zou zijn om het nagestreefde economische voordeel exact te berekenen. De Commissie kan instemmen met het standpunt van de Raad aangezien het compromis nog steeds leidt tot aangescherpte voorschriften voor financiële sancties om frauduleuze of bedrieglijke praktijken beter te kunnen ontmoedigen.

3.5 Door de Commissie verworpen amendementen van het Europees Parlement die niet in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn opgenomen

Schrappen van voorschriften inzake verplichte vergoedingen voor officiële controles. Het Europees Parlement diende amendementen in waarin de verplichte vergoedingen worden verworpen ten gunste van vergoedingen die de lidstaten naar eigen goeddunken mogen vaststellen. Het Europees Parlement

verwierp ook de vrijstelling van betaling van de verplichte vergoedingen voor micro-ondernemingen. Deze amendementen werden door de Commissie verworpen, aangezien zij in strijd zouden zijn met de doelstelling van de Commissie om een duurzame financiering van controleautoriteiten en een meer billijke deelname van exploitanten in de financiering van het controlesysteem te garanderen. De amendementen werden ook verworpen door de Raad, die in zijn standpunt juist verplichte vergoedingen eist voor de sectoren waarvoor uit risicoanalyses blijkt dat er meer controles nodig zijn waarmee veel middelen zijn gemoeid, bijvoorbeeld in slachthuizen en bij invoer. Daarnaast kunnen lidstaten in het standpunt van de Raad rekening houden met de belangen van kleine bedrijven en de vergoedingen voor hen verlagen. De Commissie kan instemmen met het standpunt van de Raad, aangezien het zou leiden tot een duurzame toestroom van financiële middelen in de sectoren van de voedselketen waar de controles het hardst nodig zijn en waar de kans op marktverstoring zonder verplichte vergoedingen het grootst zou zijn. Ook de door de Commissie voorgestelde voorschriften inzake transparantie omtrent de vergoedingen zijn grotendeels gehandhaafd. Deze voorschriften zouden een hogere mate van consistentie bevorderen bij de implementatie van vergoedingen in de EU.

Permanente aanwezigheid van een officiële dierenarts. Het Europees Parlement stelde voor dat de permanente aanwezigheid van een officiële dierenarts tijdens ante- en postmorteminspecties verplicht zou worden gesteld. Daarnaast stelde het Parlement voor dat de mogelijkheid om personeel van slachthuizen te betrekken bij de officiële controles, onder toezicht van een officiële dierenarts, zou worden beperkt tot pluimvee en lagomorfen. De Commissie heeft deze amendementen verworpen, aangezien zij indruisen tegen de doelstelling om middelen voor controles efficiënter in te zetten en de belasting voor bevoegde autoriteiten te verminderen zonder dat de voedselveiligheid hierbij in het gedrang komt. Op basis van vergelijkbare argumenten heeft ook de Raad de meeste van deze amendementen verworpen. De Raad neemt het standpunt in dat de voorwaarden voor flexibiliteit aan de hand van gedelegeerde of uitvoeringshandelingen kunnen worden vastgesteld.

Verplicht kanaliseren en systematische officiële controles op "levensmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten" die de Unie binnenkomen. Het Europees Parlement stelde voor om "levensmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten" toe te voegen aan de categorieën goederen waarop verplichte systematische controles bij grenscontroleposten van toepassing zijn. De Commissie heeft dit amendement verworpen aangezien niet met alle "levensmiddelen die producten van dierlijke oorsprong bevatten" een mate van risico is gemoeid die rechtvaardigt dat zij automatisch worden gekanaliseerd naar, en systematisch worden gecontroleerd bij, grenscontroleposten. Ook de Raad heeft deze amendementen verworpen, aangezien zij onevenredig zouden zijn en de handel onnodig zouden verstoren.

Veterinaire controles op alle producten van dierlijke oorsprong bij de grens. Het Europees Parlement diende amendementen in waarin wordt gesproken van verplichte materiële controles door een officiële dierenarts op dieren en op alle producten van dierlijke oorsprong die de Unie binnenkomen. De Commissie heeft deze amendementen verworpen aangezien voor materiële controles op bepaalde producten van dierlijke oorsprong, zoals poedermelk en

ingeblikt vlees, niet per definitie de deskundigheid van een dierenarts nodig is. Daarnaast zou dit in strijd zijn met een van de centrale doelstellingen van het voorstel, namelijk om de middelen voor controles efficiënter in te zetten. Op basis van vergelijkbare argumenten heeft de Raad ook deze amendementen van het Europees Parlement verworpen. In het compromis-standpunt van de Raad zijn officiële dierenartsen alleen nodig voor het uitvoeren van materiële controles op zendingen van dieren en zendingen van vlees en eetbaar slachtafval. De Commissie kan het compromis aanvaarden - ook al is het meer prescriptief dan het voorstel van de Commissie - aangezien dierenartsen hierdoor efficiënter kunnen worden toegewezen.

3.6 Door de Raad toegevoegde nieuwe bepalingen

Wat betreft de financiering van officiële controles wijkt het standpunt van de Raad aanzienlijk af van het voorstel van de Commissie. De Raad presenteert een stelsel van verplichte vergoedingen dat vergelijkbaar is met het huidige stelsel. De Commissie kan het standpunt van de Raad aanvaarden (zoals hierboven toegelicht), aangezien het de financiële duurzaamheid van de officiële controles op de lange termijn zou garanderen voor de controles waarvoor de meeste middelen nodig zijn. Verder zijn de voorschriften met betrekking tot de transparantie van de vergoedingen, die door de Commissie werden voorgesteld en betrekking hebben op de manier waarop deze vergoedingen worden berekend, grotendeels gehandhaafd. In aanvulling hierop heeft de Raad een groot aantal amendementen ingediend die de andere kerndoelstellingen van het voorstel verder uitwerken, bijvoorbeeld de verplichting voor lidstaten om de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten en wetshandhavingsinstanties, openbare aanklagers en rechterlijke instanties te faciliteren.

De volgende bepalingen vormen een uitbreiding van het toepassingsgebied en de voorschriften van het voorstel.

Afwijkingen voor de inspectie van vlees bij bepaalde soorten. De Raad heeft een bevoegdheid voor de Commissie toegevoegd om specifieke afwijkingen van de voorschriften inzake de inspectie van vlees vast te stellen voor rendieren (*Rangifer tarandus tarandus*) en ruigpoothoenders (*Lagopus lagopus* en *Lagopus mutus*), om ervoor te zorgen dat oude lokale en traditionele gebruiken in bepaalde delen van de Unie kunnen worden voortgezet. Aangezien afwijkingen alleen kunnen worden toegestaan op voorwaarde dat het realiseren van de doelstellingen van de onderhavige verordening hierdoor niet in het gedrang komt, kan de Commissie deze bepaling aanvaarden om een compromis te bereiken.

Afwijkingen voor grenscontroles op onverwerkte stamstukken en gezaagd en afgestoken hout. De Raad heeft een bevoegdheid voor de Commissie toegevoegd om de gevallen en omstandigheden te bepalen waarin specifieke grenscontroleposten voor de invoer van onverwerkte stamstukken en gezaagd en afgestoken hout kunnen worden vrijgesteld van bepaalde voorschriften op het gebied van, bijvoorbeeld, bedrijfsruimten, voorzieningen en apparatuur. De Commissie kan dit aanvaarden aangezien het noodzakelijk is om rekening te houden met de behoeften van de bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor officiële controles en onder moeilijke specifieke geografische

omstandigheden opereren, tenzij de behoorlijke uitvoering van de controles hier niet onder lijdt.

4. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat het door de Raad met gekwalificeerde meerderheid aangenomen gemeenschappelijk standpunt de oorspronkelijke doelstellingen van het voorstel van de Commissie weerspiegelt en rekening houdt met veel van de punten van bezorgdheid van het Europees Parlement. Hoewel het gemeenschappelijk standpunt op bepaalde punten afwijkt van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, is de Commissie van oordeel dat het een goed uitgebalanceerd compromis is waarin alle kwesties aan bod komen die de Commissie bij de vaststelling van haar voorstel als essentieel beschouwde.

Om de hierboven uiteengezette redenen steunt de Commissie het gemeenschappelijk standpunt van 19 december 2016.