



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 4 februari 2022
(OR. fr)

5887/22

LIMITE

AGRI 37
AGRILEG 12
FOOD 10
SAN 68
PHYTOSAN 5
VETER 7
ENV 100
CLIMA 53
CODEX 2
WTO 12
RELEX 132

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
Betreft:	Een betere samenhang tussen de Green Deal, het GLB en het handelsbeleid ter ondersteuning van de transitie naar duurzame voedselsystemen - <i>Gedachtewisseling</i>

Voor de delegaties gaat hierbij een achtergrondnota van het voorzitterschap voor de gedachtewisseling over bovengenoemd onderwerp tijdens de zitting van de Raad "Landbouw en Visserij" op 21 februari 2022.

Een betere samenhang tussen de Green Deal, het GLB en het handelsbeleid ter ondersteuning van de transitie naar duurzame voedselsystemen

De Europese Unie levert inspanningen om de transitie van de landbouw-, de voedings- en de bosbouwsector naar steeds veerkrachtigere, duurzamere, milieu- en diervriendelijkere sectoren te verwezenlijken als antwoord op de grote uitdagingen van onze tijd, met name de klimaatverandering en het verlies aan biodiversiteit, en de steeds veranderende maatschappelijke verwachtingen.

In dit verband heeft de Europese Commissie in het kader van de Europese Green Deal ambitieuze gemeenschappelijke doelstellingen voorgesteld via onder andere de "Fit for 55"-routekaart naar koolstofneutraliteit in 2050 en de thematische strategieën "van boer tot bord" en "biodiversiteit", die ook gezonde, veerkrachtige, eerlijke en duurzame voedselsystemen ten goede komen. De Raad en het Parlement hebben deze initiatieven toegejuicht en de Europese Unie heeft deze toezeggingen tijdens de VN-top over voedselsystemen in september 2021 ook opnieuw bevestigd.

Dit nieuwe kader biedt een unieke gelegenheid voor de Europese Unie om haar belofte in het Verdrag van Rome om haar bevolking te voeden, opnieuw te bevestigen en een andere invulling te geven. De burgers hechten immers steeds meer belang aan de milieu-, gezondheids-, maar ook de ethische aspecten van hun voeding, zoals dierenwelzijn en een billijk inkomen en fatsoenlijke arbeidsomstandigheden voor landbouwers.

Voor een succesvolle transitie moeten de betrokken Europese actoren, zoals de landbouwers, worden ondersteund, aangezien de transitie gepaard kan gaan met aanpassingskosten die zij niet altijd aan de markt kunnen doorberekenen en zij moeten concurreren op een geglobaliseerde markt. Voor de landbouw wordt hiermee al rekening gehouden in het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2023-2027.

Naast het verlenen van financiële steun moeten consumenten ook worden gestimuleerd om voor duurzame en gevarieerde voedingspatronen te kiezen en moet het overheidsbeleid van de EU, met name het beleid inzake diergezondheid en dierenbescherming, plantgezondheid, voedselveiligheid en consumentenvoorlichting, milieu en handel, in overeenstemming worden gebracht met de duurzaamheidsdoelstellingen.

Bij het ontwikkelen van EU-beleidsmaatregelen moet ook rekening worden gehouden met de ongewenste negatieve gevolgen van deze transitie, met name "milieulekkage" naar derde landen, die de transitie minder doeltreffend kunnen maken.

Zo blijkt uit de studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie¹ ter beoordeling van de cumulatieve effecten van bepaalde doelstellingen van de Europese Green Deal, de "van boer tot bord"-strategie en de biodiversiteitsstrategie voor het Europese voedselsysteem dat de uitvoering van deze strategieën enerzijds de verwachte milieu- en klimaatvoordelen zal opleveren, maar anderzijds kan leiden tot een vermindering van de Europese landbouwproductie en een toename van de invoer van landbouwproducten uit derde landen die minder ambitieus zijn op het gebied van milieu- of gezondheidsbescherming, of de verwachtingen van de Europese consument niet kan inlossen, en ook nog eens een ongunstigere koolstofbalans teweeg kan brengen.

Hoewel de methodologische beperkingen van deze studie niet mogen worden onderschat², blijkt uit de resultaten van deze en andere soortgelijke studies dat moet worden nagedacht over manieren om te voorkomen dat de strengere gezondheids- en milieueisen voor de Europese landbouw leiden tot een vermindering van onze productiecapaciteit, met gevolgen voor de voedselvoorziening wereldwijd en daarmee verband houdende sociale onevenwichtigheden, en een toename van milieu- of klimaateffecten in andere delen van de wereld.

¹ JRC, Modelling environmental and climate ambition in the agricultural sector with the CAPRI model, 2021.

² Andere, aanvullende doelstellingen en acties aan de "vraagzijde" van deze strategieën werden niet in de studie meegenomen.

Onderzoek en innovatie spelen een belangrijke rol in het welslagen van de transitie van de Europese landbouw zonder verlies aan productiepotentieel. Ook investeringen (in robotica, digitale technologieën, genetica, biogebaseerde oplossingen) kunnen hiertoe bijdragen. Tot slot blijft de toepassing van agro-ecologie de beste manier om het bodempotentieel en de biodiversiteit van ecosystemen in stand te houden, wat een voorwaarde is voor het behoud van de productiecapaciteit. Deze hefboomen kunnen echter pas hun werk doen als de Europese landbouwers over voldoende financiële capaciteit en een toereikend inkomen beschikken.

Daarom is het van primordiaal belang samenhang tot stand te brengen tussen de doelstellingen van drie beleidsmaatregelen die ook belangrijk zijn voor de opbouw van een welvarende, veerkrachtige Europese Unie: het gemeenschappelijk landbouwbeleid als waarborg voor voedselzekerheid in Europa en wereldwijd, de Europese Green Deal, met het nieuwe model voor de duurzame groei van de Unie, en het handelsbeleid, dat berust op het verdedigen van de regels van het multilateralisme als factor voor wereldwijde stabiliteit.

Het zou, met inachtneming van de regels van het multilaterale handelssysteem en in overeenstemming met de pijlers in de mededeling van de Europese Commissie over de evaluatie van het handelsbeleid, mogelijk moeten zijn deze samenhang tot stand te brengen.

In bepaalde omstandigheden is het immers op grond van de WTO-regels al mogelijk regelgevingsmaatregelen, waaronder invoerbeperkingen, te nemen om een legitieme beleidsdoelstelling, zoals de bescherming van de volksgezondheid, het milieu of de openbare zeden, te verwezenlijken, mits deze maatregelen niet-discriminerend zijn, geen verkapte handelsbeperking vormen, noodzakelijk zijn om de doelstelling te verwezenlijken, wetenschappelijk verantwoord zijn en wereldwijde fenomenen beïnvloeden. Klimaatverandering, biodiversiteitsverlies en antibioticaresistentie zijn goede voorbeelden van dergelijke wereldwijde uitdagingen.

Tegen deze achtergrond hebben het Europees Parlement en de Raad de Europese Commissie verzocht om een verslag over de toepassing van de gezondheids- en milieunormen van de EU (met inbegrip van dierenwelzijnsnormen en van productieprocessen en -methoden) op ingevoerde landbouwproducten³. Gezien de verwachtingen die in het kader van de onderhandelingen over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid kenbaar zijn gemaakt, moet dit verslag een alomvattende beoordeling van de kwestie bevatten en het mogelijk maken alle relevante beleidsmaatregelen te bestrijken. Het verslag moet uiterlijk in juni 2022 worden bekendgemaakt.

Om te waarborgen dat de in de Unie in de handel gebrachte landbouwproducten en levensmiddelen, ongeacht of zij uit de Unie afkomstig zijn of ingevoerd zijn, voor de Europese consument hetzelfde niveau van gezondheids- en milieubescherming waarborgen, kan een aantal hefbomen worden toegepast:

- (i) herziening van de maximumwaarden voor residuen (MRL's) en invoertoleranties (IT's) voor gewasbeschermingsmiddelen;
- (ii) toepassing van bepaalde Europese normen op ingevoerde producten (spiegelmaatregelen);
- (iii) uitbreiding van de etiketteringsvoorschriften;
- (iv) inaanmerkingneming van deze uitdagingen in de bilaterale handelsovereenkomsten;
- (v) grotere aanwezigheid in en betere samenwerking met internationale normalisatie-instellingen.

³ Gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de gezondheids- en milieunormen van de EU op ingevoerde landbouwproducten (PB C 488 van 6.12.2021, blz. 7).

(i) Herziening van de maximumwaarden voor residuen (MRL's) en invoertoleranties (IT's) voor gewasbeschermingsmiddelen

De Europese wetgeving bevat een kader voor het in de handel brengen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de Unie⁴, alsook regels betreffende het in de handel brengen van levensmiddelen en diervoeders van plantaardige en dierlijke oorsprong in de vorm van maximumwaarden voor residuen (MRL's) voor bestrijdingsmiddelen op deze producten⁵. Deze maximumwaarden gelden voor alle producten die in de Unie in de handel worden gebracht, ongeacht of zij in de Europese Unie zijn geproduceerd of uit derde landen zijn ingevoerd.

Naast de nationale voorschriften van het land van productie geldt voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij de productie van voor uitvoer naar de Europese Unie bestemde levensmiddelen of diervoeders als enige voorwaarde dat de in de Europese Unie geldende MRL's in het in de handel gebrachte product niet worden overschreden.

De EU-regels voorzien in de mogelijkheid voor marktdeelnemers om een IT aan te vragen, ook voor werkzame stoffen die om andere redenen dan de volksgezondheid niet in de EU zijn toegelaten, om rekening te houden met de verschillende landbouwpraktijken en tegemoet te komen aan de behoeften van de internationale handel. Het is dus mogelijk dat er MRL's boven de bepaalbaarheidsgrens voor residuen worden vastgesteld of gehandhaafd voor stoffen die niet in de Unie zijn goedgekeurd. Hierdoor kunnen levensmiddelen of diervoeders die residuen bevatten van stoffen die niet in de EU mogen worden gebruikt, op rechtmatige wijze in de handel worden gebracht, zolang de gehalten van dergelijke residuen onder de toepasselijke MRL's blijven.

⁴ Verordening (EG) nr. 1107/2009 en Richtlijn 2009/128/EG.

⁵ Verordening (EG) nr. 396/2005.

In het licht hiervan moet de Europese Commissie de herziening van de MRL's/IT's van in de EU verboden stoffen voortzetten om deze zo snel mogelijk in overeenstemming te brengen met de meest recente wetenschappelijke gegevens. Hierbij zou zij ervoor moeten zorgen dat bij de vaststelling van MRL's/IT's de wereldwijde milieu-uitdagingen beter in aanmerking worden genomen, zoals zij ook heeft voorgesteld in haar verslag van 20 mei 2020 aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van Verordening (EG) nr. 1107/2009 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen en Verordening (EG) nr. 396/2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen⁶. Daarnaast kunnen MRL's worden vastgesteld voor producten die uitsluitend bestemd zijn voor diervoeding, teneinde het risico van besmetting van dieren met gewasbeschermingsmiddelen die schadelijk voor hun gezondheid kunnen zijn, beter te beheersen.

(ii) Voortzetting van de werkzaamheden betreffende de toepassing van bepaalde Europese normen op ingevoerde producten

De EU-wetgeving bevat reeds **bepalingen inzake productiemethoden die "gespiegeld" worden op uit derde landen ingevoerde producten**. Een voorbeeld hiervan is het verbod op de invoer van dieren en producten afkomstig van dieren waaraan groeibevorderende antimicrobiële geneesmiddelen of voor de menselijke gezondheid bestemde antimicrobiële middelen zijn toegediend, zoals vastgesteld in Verordening (EU) 2019/6 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 betreffende geneesmiddelen voor diergeneeskundig gebruik, die op 28 januari 2022 van toepassing is geworden. Om dit verbod daadwerkelijk te kunnen toepassen, moeten nu zo snel mogelijk de in artikel 118 van die verordening bedoelde secundaire handelingen worden vastgesteld.

Zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie over de evaluatie van het handelsbeleid⁷, zal de Europese Unie wellicht meer "spiegelmaatregelen" moeten nemen, met volledige inachtneming van de WTO-regels.

⁶ Refit-verslag (COM(2020) 208 final).

⁷ Mededeling van de Commissie van 18 februari 2021, Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid (COM(2021) 66 final, zie punt 3.2.2).

Daartoe kan, in het kader van de effectbeoordelingen die voorafgaan aan wetgevingsontwikkelingen, systematisch een beoordeling worden uitgevoerd van de wenselijkheid om de productienormen van de Unie toe te passen op producten uit derde landen teneinde de gezondheid of het milieu beter te beschermen of ethische bezorgdheden weg te nemen. De lopende herzieningen door de Commissie van de wetgeving inzake dierenwelzijn en van Verordening (EG) nr. 1831/2003 betreffende toevoegingsmiddelen voor diervoeding zouden een eerste gelegenheid kunnen zijn om een dergelijke beoordeling uit te voeren.

Bovendien zouden deze werkzaamheden kunnen resulteren in een duidelijk en alomvattend regelgevingskader, dat wordt toegepast ongeacht de herkomst van levensmiddelen.

(iii) Uitbreiding van de etiketteringsvoorschriften

De consumenten willen meer informatie over de oorsprong en de productiemethoden van de landbouwproducten en levensmiddelen die zij kopen en willen met hun keuzes bijdragen aan een duurzamer voedselsysteem.

Dankzij de vermelding van de oorsprong op de etiketten van producten kunnen consumenten keuzes maken die stroken met hun verwachtingen. Oorsprongsetikettering is al verplicht voor veel producten die in de EU in de handel worden gebracht, ongeacht of zij in de EU zijn geproduceerd of ingevoerd. Door de verplichte oorsprongsetikettering van landbouwproducten en levensmiddelen uit te breiden, zouden de Europese consumenten, in overeenstemming met de WTO-regels, beter kunnen worden geïnformeerd over de productienormen voor de producten die zij consumeren.

(iv) Betere inaanmerkingneming van deze uitdagingen in de handels- en samenwerkingsovereenkomsten

Het is ook van essentieel belang dat het beleid en de instrumenten van de EU daadwerkelijk ervoor helpen zorgen dat overal ter wereld de normen en ambities ten aanzien van deze wereldwijde problemen worden verhoogd. Hoewel het handelsbeleid alleen niet alle uitdagingen die een wereldwijde reactie vereisen, kan aanpakken, is de toegang tot de handel en het bedrijfsleven van de Europese Unie en tot meer dan 450 miljoen consumenten een – tot nu toe sterk onderbenut – onderhandelings- en beïnvloedingsinstrument om handelspartners te stimuleren hun ambities en normen te verhogen.

Het zou ook wenselijk zijn om, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie over het handelsbeleid⁸, het samenwerkingskader met een partnerland dat door een handelsovereenkomst tot stand komt, te versterken door nieuwe hoofdstukken over duurzame voedselsystemen erin op te nemen.

Ten slotte moet voor de toekenning van bepaalde multilaterale of bilaterale tariefpreferenties van de Europese Unie aan derde landen al aan specifieke criteria worden voldaan. Zo is het zogenaamde Hilton-contingent voor de invoer van rundvlees⁹ voorbehouden voor dieren die sinds het spenen uitsluitend zijn gevoed door het weiden ervan op grasland. Dit instrument zou, indien relevant, bij komende onderhandelingen opnieuw op tafel kunnen worden gelegd.

Door deze punten zouden met het handelsbeleid van de Unie de doelstellingen van de "van boer tot bord"-strategie en de biodiversiteitsstrategie beter kunnen worden verwezenlijkt en zou de algehele samenhang tussen de beleidslijnen van de Unie worden bevorderd.

⁸ Mededeling van de Commissie van 18 februari 2021, Evaluatie van het handelsbeleid – Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid (COM(2021) 66 final, zie punt 3.2.6).

⁹ Verordening (EU) nr. 593/2013 van de Commissie van 21 juni 2013 betreffende de opening en de wijze van beheer van tariefcontingenten voor vers, gekoeld of bevroren rundvlees van hoge kwaliteit en voor bevroren buffelvlees.

(v) Betere samenwerking met en grotere aanwezigheid in internationale normalisatie-instellingen

Naast een actief samenwerkingsbeleid dat erop gericht is derde landen die goederen naar de EU uitvoeren, aan te moedigen productienormen te hanteren die in overeenstemming zijn met onze vereisten (in voorkomend geval ook in het kader handelsovereenkomsten), moeten de EU en haar lidstaten actief betrokken blijven bij internationale normalisatie-instellingen (met name Codex Alimentarius, IPPC en OIE) zodat zij hun visie en waarden kunnen inbrengen.

Vragen

Om bij te dragen aan de reflectie over begeleidende maatregelen voor de transitie naar duurzame voedselsystemen en tegelijk ervoor te zorgen dat de Europese landbouwers zich blijven inspannen om hun productiepatronen te veranderen, wordt de ministers verzocht hun mening te geven over de volgende vragen:

- 1) Bent u het eens met de in dit document uiteengezette noodzaak om de samenhang tussen het sectorale en het handelsbeleid van de EU te versterken om de doelstellingen van de Europese Green Deal en de bijbehorende sectorale strategieën, ook ten aanzien van ingevoerde producten, te verwezenlijken?
- 2) Welke specifieke instrumenten kunnen worden aangewend om deze samenhang daadwerkelijk tot stand te brengen?
