

Speciaal verslag

Het controlesysteem voor biologische producten is verbeterd, maar er blijven enkele uitdagingen bestaan

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



EUROPESE
REKENKAMER

INHOUD

	Paragraaf
Woordenlijst	
Samenvatting	I-VII
Inleiding	1-23
De EU-controlesystemen voor biologische producten	5-14
Een snel groeiende markt	15-18
Financiële steun voor biologische productie in de EU	19
Het rechtskader van de EU voor biologische productie	20-23
Reikwijdte en aanpak van de controle	24-28
Opmerkingen	29-89
Het toezicht op het controlesysteem voor in de EU vervaardigde biologische producten is verbeterd	29-49
De Commissie heeft haar monitoring van de controlesystemen in de lidstaten verbeterd	30-35
Er zijn veel tekortkomingen verholpen in het toezicht van de lidstaten op de controleorganen	36-47
De informatie-uitwisseling is verbeterd, maar kon sneller en uitgebreider verlopen	48-49
De problemen bij het houden van toezicht op het controlesysteem voor ingevoerde biologische producten zijn gedeeltelijk opgelost	50-80
De Commissie is gestart met controles buiten de EU, maar de meeste gelijkwaardige controleorganen zijn tot nog toe niet gecontroleerd	54-64
De informatie-uitwisseling is verbeterd, maar de Commissie kon er beter en sneller gebruik van maken	65-71
De handhaving door de Commissie was moeilijk en nam veel tijd in beslag, maar met aanstaande veranderingen van de regels moet dit proces sneller en doeltreffender verlopen	72-74
Tekortkomingen in de controles door de lidstaten met betrekking tot de invoer van biologische producten	75-80

De traceerbaarheid is verbeterd, maar er blijven enkele tekortkomingen bestaan	81-89
De traceerbaarheid is verbeterd binnen de EU, maar niet alle producenten konden worden getraceerd	84-88
Ons traceerbaarheidsonderzoek heeft problemen met etikettering en certificaten aan het licht gebracht	89
Conclusies en aanbevelingen	90-98
Bijlage — Beoordeling van de mate van uitvoering van de aanbevelingen in SV nr. 9/2012	
Antwoorden van de Commissie	

WOORDENLIJST

Accreditatie-instelling: openbare of particuliere instantie die een formele erkenning uitreikt dat een controleorgaan bevoegd is voor het testen en certificeren van derden volgens biologische normen.

Bevoegde autoriteit: centrale autoriteit van een lidstaat (of een derde land) die bevoegd is voor de organisatie van officiële controles op het gebied van biologische productie, of een andere autoriteit waaraan die bevoegdheid is gedelegeerd.

Controleorgaan: onafhankelijke particuliere derde partij of overheidsinstantie van een lidstaat (ook een “controlerende autoriteit” genoemd in de wetgeving) die inspecties en certificering verricht op het gebied van biologische productie.

Gelijkwaardig controleorgaan: controleorgaan actief in een derde land waarvan de Commissie erkent dat het voorschriften en controlemaatregelen inzake biologische producten toepast die gelijkwaardig zijn aan die welke in de EU worden toegepast.

Gelijkwaardig derde land: derde land waarvan de Commissie erkent dat het voorschriften en controlemaatregelen inzake biologische producten toepast die gelijkwaardig zijn aan die welke in de EU worden toegepast.

Gelijkwaardig: in staat zijn te voldoen aan dezelfde doelstellingen en beginselen door de toepassing van voorschriften die hetzelfde niveau van conformiteit garanderen.

Marktdeelnemer: een natuurlijk persoon of een onderneming die biologische producten vervaardigt, opslaat, verwerkt, vervoert, uitvoert of invoert.

OFIS: Organic Farming Information System — IT-systeem van de Commissie voor de behandeling van informatie over biologische landbouw. Met dit systeem is het mogelijk om a) elektronisch gegevens uit te wisselen tussen de EU-lidstaten, Noorwegen, IJsland en de Commissie; en b) openbare gegevens onder de Europese burgers en marktdeelnemers te verspreiden.

Traces: TRAdE Control and Expert System — online beheerssysteem van de Commissie voor alle sanitaire vereisten inzake intracommunautaire handel en invoer van dieren, zaad en embryo's, en levensmiddelen. Traces werd opgericht bij Besluit 2004/292/EG van de Commissie overeenkomstig Richtlijn 90/425/EEG van de Raad.

SAMENVATTING

I. De belangrijkste doelstellingen van een EU-breed kader voor biologische productie zijn een betere bescherming van de consumentenbelangen, het waarborgen van eerlijke concurrentie tussen de producenten en het vergemakkelijken van het vrije verkeer van biologische producten in de EU. Het controlesysteem voor biologische producten is vastgesteld in de EU-verordeningen. Het is erop gericht consumenten het vertrouwen te geven dat wanneer zij biologische producten kopen, de EU- (of equivalente) voorschriften werden toegepast in elk stadium van de toeleveringsketen. Dit moet zo zijn ongeacht of de producten in de EU zijn vervaardigd of ingevoerd.

II. In juni 2012 publiceerden wij Speciaal verslag nr. 9/2012 over het controlesysteem inzake de productie, verwerking, distributie en invoer van biologische producten. Om te beoordelen of de Commissie de in ons verslag vastgestelde tekortkomingen heeft verholpen, hebben wij een follow-upcontrole verricht. Bovendien hebben we de invoerstelsels voor biologische producten uitgebreider bekeken. We constateerden dat het controlesysteem was verbeterd sinds onze vorige controle en dat onze aanbevelingen over het algemeen waren uitgevoerd, maar er bleven enkele uitdagingen bestaan.

III. Wat betreft in de EU vervaardigde biologische producten — het grootste deel van de EU-consumptie — hebben zowel de Commissie als de lidstaten veel tekortkomingen die in ons vorige verslag zijn vastgesteld, aangepakt. Na ons verslag van 2012 heeft de Commissie haar controlebezoeken aan de lidstaten hervat en inmiddels heeft ze de meeste bezocht. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten die wij hebben gecontroleerd, hebben maatregelen getroffen om hun controlesystemen te verbeteren. Sommige hebben de tekortkomingen die wij de vorige keer hebben waargenomen, verholpen door veranderingen in het wettelijke kader; andere door een verbeterde coördinatie met de accreditatie-instellingen of betere richtsnoeren voor het toezicht op de controleorganen. We hebben nog steeds een aantal tekortkomingen in verband met onze vorige bevindingen geconstateerd. We hebben ook geconstateerd dat het gebruik van handhavingsmaatregelen nog niet was geharmoniseerd in de gehele EU en dat verslaglegging in de lidstaten soms traag en onvolledig was.

IV. Een kleiner gedeelte van de in de EU geconsumeerde biologische levensmiddelen wordt ingevoerd. De gelijkwaardige controleorganen in derde landen certificeren meer dan 80 % van de in de EU ingevoerde biologische producten. De rest wordt ingevoerd uit een beperkt aantal derde landen die worden geacht gelijkwaardige normen te hebben. In het kader van de controles van de Commissie vanaf 2012 werden de meeste gelijkwaardige derde landen bezocht. De Commissie is ook begonnen gelijkwaardige controleorganen te bezoeken en heeft ter plaatse in de derde landen hun activiteiten onderzocht. Tot nog toe had dit betrekking op de systemen die van toepassing zijn op ongeveer een derde van de door de gelijkwaardige controleorganen gecertificeerde invoer.

V. We stelden vast dat de Commissie voor het toezicht op de invoer van biologische producten nog maar net is begonnen met het verkennen van de mogelijke synergieën met de bevoegde autoriteiten van andere belangrijke invoermarkten voor deze producten en met de werkzaamheden van de accreditatie-instellingen. Wat betreft het controlesysteem voor invoer, kan het een moeilijk en langdurig proces zijn een situatie te verhelpen wanneer de Commissie problemen vaststelt, maar er zijn nieuwe regels ingevoerd om handhaving sneller en doeltreffender te maken. Op het niveau van de lidstaten troffen we tekortkomingen aan in de controles van binnenkomende zendingen en constateerden we dat de door de controleorganen verrichte controles van importeurs nog steeds onvolledig waren.

VI. We verrichtten wederom een traceerbaarheidsonderzoek, waarbij het papieren spoor van de handelaar tot de producent wordt gevolgd. Uit de resultaten blijkt een verbetering in vergelijking met de vorige controle, vooral in de EU. Toch konden niet alle producten naar de landbouwproducent worden teruggevoerd.

VII. We doen aanbevelingen om de overgebleven tekortkomingen die we vaststelden in de lidstaten op het gebied van EU-producten aan te pakken, het toezicht op ingevoerde biologische producten te verbeteren door middel van betere samenwerking en meer volledige traceerbaarheidscontroles te verrichten.

INLEIDING

1. In juni 2012 publiceerden wij Speciaal verslag nr. 9/2012 over het controlesysteem inzake de productie, verwerking, distributie en invoer van biologische producten. Om te beoordelen of de Commissie de in dat verslag vastgestelde tekortkomingen heeft verholpen, hebben wij follow-up gegeven aan onze controle, waarbij we uitgebreider hebben gekeken naar de invoerstelsels voor biologische producten.

2. De biologische productie is “een alomvattend systeem om landbouwbedrijven te beheren en levensmiddelen te produceren volgens een methode die de beste milieu- en klimaatactiepraktijken, een hoog biodiversiteitsniveau, de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen en de toepassing van strenge normen op het gebied van dierenwelzijn en productie combineert en is afgestemd op de vraag van een toenemend aantal consumenten naar producten die worden vervaardigd met natuurlijke stoffen en processen”¹. Tot biologische producten worden verwerkte en onverwerkte levensmiddelen, drank, diervoeders en zaden gerekend. De biologische productiesector omvat producenten in de landbouw- en de aquacultuursector en de leveranciers, levensmiddelenfabrikanten en distributeurs hiervan.

3. In 1991 werd met een verordening van de Raad een EU-breed kader voor biologische productie ingevoerd samen met een controle- en certificeringssysteem². Voordien was biologische productie in de EU omschreven door middel van verschillende normen die waren uitgebracht door organisaties voor biologische producten in de verschillende lidstaten. De belangrijkste doelstellingen van het EU-brede kader voor biologische productie waren een

¹ Overweging 1 van Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PB L 150 van 14.6.2018, blz. 1), waarmee overweging 1 van Verordening (EG) nr. 834/2007 van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1) enigszins werd gewijzigd.

² Verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen (PB L 198 van 22.7.1991, blz. 1).

betere bescherming van de consumentenbelangen, het waarborgen van eerlijke concurrentie tussen de producenten en het vergemakkelijken van het vrije verkeer van biologische producten in de EU.

4. Er bestaat geen wetenschappelijke test om te bepalen of een product al dan niet biologisch is. “Het behoud en de rechtvaardiging van het vertrouwen van de consument in de als biologisch aangeduide producten”³ hangt af van het vermogen van het controle- en certificeringssysteem om de kans te verkleinen dat marktdeelnemers de relevante normen niet naleven.

De EU-controlesystemen voor biologische producten

5. Het EU-logo (zie ***figuur 1***) geeft aan dat een product werd vervaardigd in overeenstemming met de relevante EU-normen en is onderworpen aan een controle- en certificeringssysteem. Bij verwerkte producten houdt dit in dat ten minste 95 % van de agrarische ingrediënten biologisch zijn. Naast het nieuwe EU-logo voor biologische productie wordt een cijfercode van het controleorgaan weergegeven alsook een verklaring of de landbouwgrondstoffen waaruit het product bestaat, zijn geteeld binnen of buiten de EU (of beide).

Afbeelding 1 — Het EU-logo voor biologische productie



Bron: Verordening (EU) nr. 271/2010 van de Commissie van 24 maart 2010.

³ Overweging 3 van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1).

6. Afzonderlijke marktdeelnemers in de verschillende stadia van de toeleveringsketen hanteren hun eigen procedures voor biologische producten, van eenvoudige controles tot zeer complexe processen. Dit zijn de bouwstenen die ervoor moeten zorgen dat producten die uiteindelijk met het EU-logo als biologisch worden bestempeld daadwerkelijk voldoen aan de normen.

7. De EU heeft een controlesysteem opgezet waarbij organen betrokken zijn die controles verrichten van de afzonderlijke marktdeelnemers. Deze controles omvatten fysieke inspecties van de productie- of verwerkingsinrichtingen, controle van de bewijsstukken en bemonstering van eindproducten, geoogste producten, bladeren of teelaarde om deze te testen op het gebruik van niet-toegelaten stoffen. Deze controleorganen vormen een centraal onderdeel van alle controle- en certificeringssystemen voor biologische producten. Marktdeelnemers betalen voor de door de controleorganen afgegeven certificaten.

8. Op in de EU vervaardigde producten zijn andere controlesystemen van toepassing dan op ingevoerde producten. De Commissie speelt een centrale rol in al deze systemen door toezicht te houden op de controlesystemen van de lidstaten en op de actoren die betrokken zijn bij de verschillende invoerstelsels.

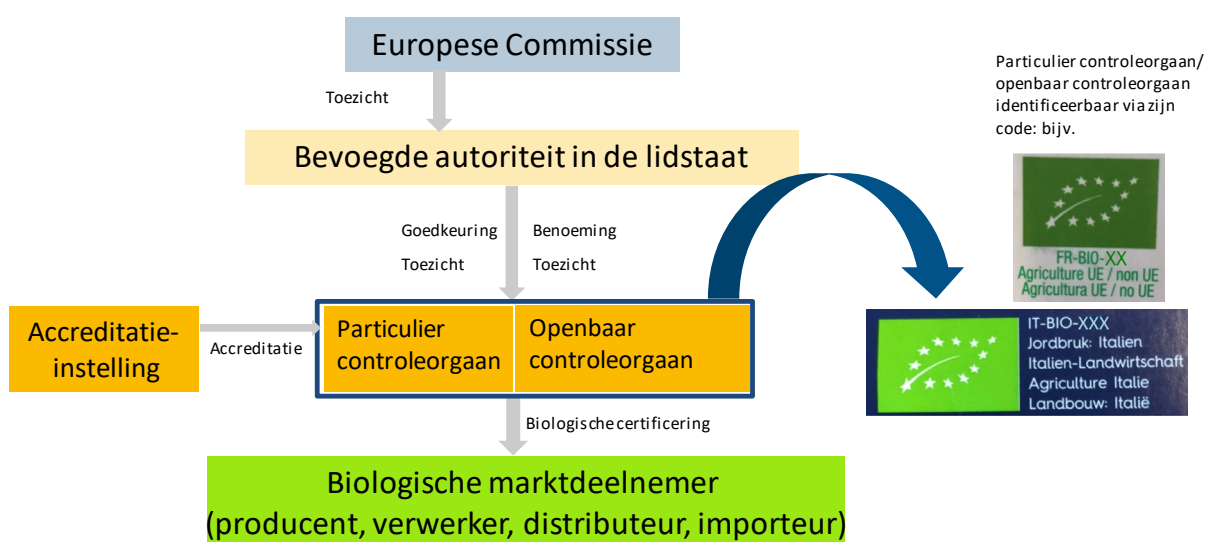
Het controlesysteem voor producten die in de EU zijn vervaardigd

9. De EU-lidstaten kunnen ervoor kiezen een controle- en certificeringssysteem op te zetten dat particulier, openbaar of een mengeling van de twee is. De meerderheid van de lidstaten heeft goedgekeurde particuliere controleorganen. Vijf lidstaten hebben openbare controleorganen aangewezen, die in de wetgeving “controlerende autoriteiten” worden genoemd, en twee hebben gekozen voor een gemengd systeem. Ongeveer 250 controleorganen en openbare controlerende autoriteiten zijn goedgekeurd in de EU⁴. Hiernaar wordt in dit verslag collectief verwezen als controleorganen.

⁴ DG AGRI: Lijst van controleorganen en controlerende autoriteiten in de biologische sector op 14.8.2018.
zie: http://ec.europa.eu/agriculture/ofis_public/r8/ctrl_r8.cfm?targetUrl=home&lang=en

10. De lidstaten moeten een of meer bevoegde autoriteiten aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor de goedkeuring van en het toezicht op de controleorganen en de toepassing van een reeks handhavingsmaatregelen (waaronder sancties) indien nodig.
11. Particuliere controleorganen moeten geaccrediteerd zijn overeenkomstig de recentste versie van ISO-norm IEC 17065:2012. De controles die worden verricht door de accreditatie-instellingen hebben betrekking op de technische deskundigheid, onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionele integriteit van de controleorganen. Openbare controlerende autoriteiten hoeven niet geaccrediteerd te zijn (zie **figuur 2** voor een schematisch overzicht).

Figuur 2 — Het controlesysteem voor producten die in de EU zijn vervaardigd



Bron: ERK.

Het controlesysteem voor producten die in de EU worden ingevoerd

Gelijkwaardige derde landen

12. De EU heeft van verschillende derde landen erkend dat ze gelijkwaardige regels en controlesystemen inzake biologische productie hebben. Het is de verantwoordelijkheid van de bevoegde autoriteiten in gelijkwaardige derde landen om te waarborgen dat biologische producten worden vervaardigd en marktdeelnemers worden gecontroleerd in overeenstemming met hun normen. De Commissie heeft het recht officiële controles uit te

voeren om de gelijkwaardigheid van de wetgeving en systemen van het derde land en de EU-regels te verifiëren.

Gelijkwaardige controleorganen

13. Invoer uit landen die geen gelijkwaardig derde land of EVA-land⁵ zijn, moet zijn vervaardigd en gecontroleerd volgens normen die gelijkwaardig zijn aan de EU-regels. Met het oog hierop keurt de Commissie particuliere controleorganen of openbare controlerende autoriteiten goed die biologische marktdeelnemers buiten de EU certificeren. Deze worden in dit verslag “gelijkwaardige controleorganen” genoemd.

14. In het geval van gelijkwaardige controleorganen treedt de Commissie op als bevoegde autoriteit, wat inhoudt dat ze niet alleen instaat voor de goedkeuring van deze controleorganen, maar ook voor het toezicht hierop en, indien nodig, de intrekking van de goedkeuring. De Commissie houdt toezicht op deze controleorganen door hun jaarverslagen en de door de accreditatie-instelling uitgebrachte beoordelingsverslagen te evalueren. Ze kan ook controlebezoeken afleggen om de prestaties van de controleorganen te onderzoeken.

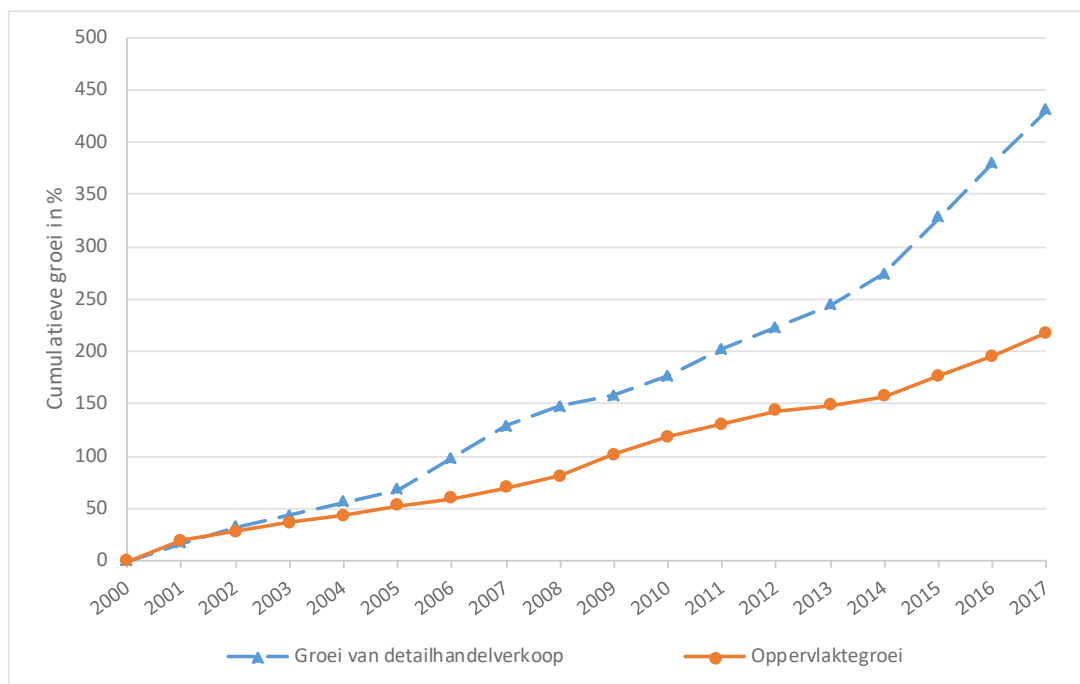
Een snel groeiende markt

15. De biologische sector in de EU is de afgelopen jaren snel ontwikkeld wat betreft het betrokken landbouwareaal, het aantal marktdeelnemers en het marktaandeel ervan. De totale landbouwgrond die wordt gebruikt voor biologische landbouw in de EU is van 9,1 miljoen ha in 2010 gestegen naar 12 miljoen ha in 2016, een stijging van 33 %. In 2016 bedroeg het aandeel landbouwgrond in de EU dat is bestemd voor biologische productie

⁵ Noorwegen en IJsland zijn de enige twee EVA-landen die de EU-wetgeving inzake biologische producten toepassen. Hun relaties met de EU worden geregeld bij de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER) en biologische productie valt binnen de reikwijdte van deze overeenkomst. Als gevolg daarvan kunnen biologische producten uit Noorwegen en IJsland vrij in de EU circuleren.

6,7 %. In dezelfde periode steeg de detailhandelverkoop van biologische producten van 18,1 miljard EUR naar 30,7 miljard EUR, een stijging van 69 %⁶ (zie **figuur 3**).

Figuur 3 — Europa: cumulatieve groei van biologisch areaal en detailhandelverkoop 2000-2017



Bron: enquêtes van FiBL en AMI (2006-2018): het Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), Frick, Zwitserland.

16. Er bestaan geen geconsolideerde statistieken betreffende biologische producten die van buiten de EU worden ingevoerd. Sommige lidstaten verstrekken gegevens over het marktaandeel van ingevoerde biologische producten. Zo heeft Frankrijk, de op een na grootste markt van de EU, in 2017 ongeveer 15 % van alle in het land geconsumeerde biologische producten ingevoerd van buiten de EU⁷.

17. Met de groeiende wereldwijde handel in biologische producten is vervoer over lange afstanden van zowel intern als extern vervaardigde levensmiddelen gemoeid. “Biologisch” is

⁶ <https://statistics.fibl.org/europe/key-indicators-europe.html>

⁷ <http://www.agencebio.org/le-marche-de-la-bio-en-france>

niet synoniem met “lokaal”, hoewel de nieuwe verordening inzake de biologische productie een doelstelling bevat waarmee “korte distributiekkanalen en lokale productie worden aangemoedigd”⁸.

18. Consumenten betalen hogere prijzen voor biologische producten dan voor conventionele producten, soms zelfs aanzienlijk hoger. Het prijsverschil wordt beïnvloed door zowel de vraag van de consument als de verschillen op het gebied van verwerkings- en distributiekosten. De gemelde meerprijs verschilt aanzienlijk naargelang het onderzoek en het levensmiddel en slechts een deel van de meerprijs komt de producenten ten goede.

Financiële steun voor biologische productie in de EU

19. Biologische landbouwers in de EU kunnen specifieke financiële steun ontvangen in het kader van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling. Deze steun vormt een aanvulling op de steun die aan alle EU-landbouwers wordt betaald (met name de basisbetalingsregeling/de regeling inzake een enkele areaalbetaling en vergroeningsbetalingen waarvoor biologische landbouwers automatisch in aanmerking komen). De specifieke betalingen voor biologische landbouwers bestaan uit een combinatie van EU- en nationale steun per hectare die verschilt per lidstaat. Tussen 2015 en 2018 bedroegen de EU-subsidies gemiddeld 700 miljoen EUR per jaar.

Het rechtskader van de EU voor biologische productie

20. Het huidige wettelijk kader berust op de verordening van de Raad van 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten⁹. De verordening omvat alle stadia van de toeleveringsketen van biologische levensmiddelen, zoals landbouw en

⁸ Overweging 17 van Verordening (EU) 2018/848.

⁹ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad.

aquacultuur, voedselverwerking, distributie en detailhandel¹⁰. Gedetailleerdere regels zijn uiteengezet in twee uitvoeringsverordeningen¹¹.

21. In maart 2014 presenteerde de Commissie een nieuw EU-actieplan voor biologische productie en een wetgevingsvoorstel voor een nieuwe reeks regels inzake biologische productie. De nieuwe verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten¹² werd gepubliceerd in juni 2018. De nieuwe regels zullen vanaf 1 januari 2021 van kracht zijn. Tot dan zal de Commissie samenwerken met de lidstaten en betrokken belanghebbenden om gedelegeerde handelingen en uitvoeringsverordeningen af te ronden en te publiceren.

22. Naast specifieke wetgeving inzake biologische productie moeten biologische levensmiddelen voldoen aan de algemene levensmiddelenwetgeving¹³. Biologische productie valt binnen de reikwijdte van de verordening officiële controles¹⁴, die recentelijk werd gewijzigd¹⁵. De meeste artikelen van deze nieuwe verordening zullen vanaf 14 december 2019 van kracht zijn.

¹⁰ PB L 189 van 20.7.2007, blz. 1.

¹¹ Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PB L 250 van 18.9.2008, blz. 1), en Verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 december 2008 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft (PB L 334 van 12.12.2008, blz. 25).

¹² Verordening (EU) 2018/848.

¹³ Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31 van 1.2.2002, blz. 1).

¹⁴ Verordening (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen en de voorschriften inzake diergezondheid en dierenwelzijn (PB L 165 van 30.4.2004, blz. 1).

¹⁵ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de

23. De EU-lidstaten, IJsland en Noorwegen monitoren de gehalten aan bestrijdingsmiddelenresiduen in levensmiddelenmonsters en dienen de monitoringresultaten in bij de EFSA (Europese Autoriteit voor voedselveiligheid). In een recent verslag¹⁶ dat betrekking had op monsters van 2013, 2014 en 2015 werd geconcludeerd dat over het algemeen 44 % van de conventioneel geproduceerde levensmiddelenmonsters een of meer kwantificeerbare residuen bevatte, terwijl in biologische levensmiddelen de frequentie van monsters met meetbare bestrijdingsmiddelenresiduen zeven keer lager lag (6,5 % van de biologische monsters; zie ook de **paragrafen 46 en 47**). De ERK heeft recentelijk een speciaal verslag over het voedselveiligheidsbeleid van de EU gepubliceerd¹⁷, dat was gericht op chemische gevaren.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

24. Op basis van de resultaten van ons vorige in 2012 gepubliceerde speciaal verslag schatte de Commissie het risico in verband met het controlesysteem voor biologische producten hoger in. In het bijzonder heeft de Commissie het reputatierisico in verband met het controlesysteem voor ingevoerde producten als “kritiek” beoordeeld. In 2013 en 2014 heeft ze dit risiconiveau geleidelijk aan verlaagd. Om te onderzoeken of de Commissie de vastgestelde tekortkomingen had verholpen en om aanbevelingen te doen vóór het nieuwe regelgevingskader volledig is omschreven (zie **paragraaf 21**), hebben wij besloten follow-up

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 de 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 Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles) (PB L 95 van 7.4.2017, blz. 1).

¹⁶ Monitoring data on pesticide residues in food: results on organic versus conventionally produced food — EFSA (<http://www.efsa.europa.eu/publications>).

¹⁷ Speciaal verslag nr. 2/2019 “Chemische gevaren in onze voeding: het voedselveiligheidsbeleid van de EU beschermt ons maar kent uitdagingen”.

te geven aan onze controle, waarbij we uitgebreider hebben gekeken naar de invoerstelsels voor biologische producten. In deze context luidde onze belangrijkste controlevraag:

“Kunnen consumenten nu meer vertrouwen hebben in de controlesystemen voor biologische producten?”

25. Om de hoofdvraag te beantwoorden, wilden we eerst achterhalen of het controlesysteem voor in de EU vervaardigde biologische producten consumenten nu meer zekerheid biedt. We richtten ons op de verbeteringen die door de Commissie en de lidstaten zijn ingevoerd sinds 2012. In het bijzonder hebben we gekeken naar de monitoring door de Commissie van de controlesystemen van de lidstaten, het toezicht op controleorganen door de lidstaten en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende organen en autoriteiten.

26. Ten tweede wilden we achterhalen of het controlesysteem voor in de EU ingevoerde biologische producten consumenten nu meer zekerheid biedt. We onderzochten de twee invoerstelsels die momenteel van kracht zijn voor biologische producten, de procedures van de Commissie en de manier waarop zij haar toezichthoudende taken heeft verricht.

27. Ten derde hebben we follow-up gegeven aan ons verslag uit 2012 door een traceerbaarheidsonderzoek naar biologische levensmiddelen te verrichten. De resultaten hiervan worden weergegeven in het laatste onderdeel.

28. We verrichtten onze controle tussen december 2017 en juli 2018, waarbij wij controle-informatie afkomstig van de volgende bronnen hebben verzameld:

- controles aan de hand van stukken en gesprekken met personeelsleden van twee directoraten-generaal van de Europese Commissie: DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (AGRI) en DG Gezondheid en Voedselveiligheid (SANTE);
- controle aan de hand van stukken en videoconferenties met vertegenwoordigers van de zes lidstaten die we bezochten voor Speciaal verslag nr. 9/2012: Duitsland (Noordrijn-Westfalen), Ierland, Spanje (Andalusië), Frankrijk, Italië (Emilia Romagna) en het Verenigd Koninkrijk (Engeland);
- bezoeken aan twee lidstaten: Bulgarije (waar het aantal biologische landbouwers de afgelopen jaren snel is gestegen) en Tsjechië (waar het biologische areaal groot is);

- controle aan de hand van stukken van het controlesysteem voor biologische producten in Noorwegen, in nauwe samenwerking met de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA¹⁸;
- deelname aan twee controlebezoeken door DG SANTE aan controleorganen van derde landen die actief zijn in Mexico en Oekraïne;
- raadplegingsbijeenkomsten over het EU-controlesysteem voor biologische producten met de betrokken belanghebbenden, waaronder de International Federation of Organic Agriculture Movement (IFOAM), het Research Institute of Organic Agriculture (FiBL) en de European Organic Certifiers Council (EOCC);
- onderzoek van relevante studies in verband met het controleonderwerp.

OPMERKINGEN

Het toezicht op het controlesysteem voor in de EU vervaardigde biologische producten is verbeterd

29. Het toezicht op het controlesysteem voor biologische producten in de EU is zeer belangrijk, want de overgrote meerderheid van de in de EU geconsumeerde biologische producten wordt vervaardigd in de EU (voor een voorbeeld, zie **paragraaf 16**). Naar aanleiding van onze aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 9/2012 verwachtten we dat de Commissie haar monitoring van de controlesystemen van de lidstaten had versterkt en dat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten hun toezichthoudende rol met betrekking tot de controleorganen hadden versterkt. Dit omvatte de harmonisering van de definitie van de vormen van niet-naleving en de bijbehorende handhavingsmaatregelen. We zetten de resultaten van onze follow-up van deze aanbevelingen uiteen in de volgende onderdelen.

¹⁸ Europese Vrijhandelsassociatie (intergouvernementele organisatie van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland).

De Commissie heeft haar monitoring van de controlesystemen in de lidstaten verbeterd

30. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 hebben we de Commissie aanbevolen haar monitoring van de controlesystemen van de lidstaten te versterken door het verrichten van controlebezoeken en het verzamelen en goed benutten van de nodige gegevens en informatie (zie ook de **bijlage**).

31. Toen we ons verslag publiceerden in 2012, had de Commissie sinds 2004 geen controles in verband met biologische landbouw in de lidstaten verricht. Naar aanleiding van ons verslag hervatte de Commissie haar controlebezoeken aan de lidstaten. Tussen 2012 en eind 2018 heeft DG SANTE 63 controles in verband met biologische landbouw verricht, waarvan 28 in de EU-lidstaten (zie **tabel 1**)¹⁹. In 2015 publiceerde de Commissie (DG SANTE) een overzichtsverslag van de 14 controles in de lidstaten die ze eind 2014 had afgerond²⁰.

Tabel 1 — Controles inzake biologische landbouw die zijn verricht door DG SANTE in EU-lidstaten tussen 2012 en 2018 (situatie op 10.12.2018).

Soort controle	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lidstaten	Polen Portugal	Griekenland Spanje Frankrijk Duitsland Verenigd Koninkrijk Italië Roemenië	Nederland Malta Tsjechië Finland Slowakije	Bulgarije Litouwen Zweden Denemarken	Ierland Letland Hongarije	Oostenrijk België Slovenië	Italië* Roemenië (2 controlebezoeken)* Slowakije

* controleverslagen nog niet beschikbaar.

32. Over het algemeen constateerde de Commissie dat in de meeste lidstaten de controlesystemen goed waren georganiseerd ondanks enkele tekortkomingen op het gebied van het toezicht op de controleorganen en op het niveau van de afzonderlijke inspecties.

¹⁹ Bovendien heeft de Commissie vijf controles verricht die waren gericht op controles op bestrijdingsmiddelenresiduen in biologische productie (in Duitsland, Polen en het Verenigd Koninkrijk in 2015 en in Finland en Spanje in 2016).

²⁰ Overzichtsverslag. Organic Production — Member States. DG(SANTE) 2015-8950 — MR.

33. We onderzochten de methodologie van de Commissie, haar verslagen en follow-upprocedures. We hebben bevestigd dat de relevante onderwerpen werden behandeld in de controles, het controleproces voldoende werd gedocumenteerd en er follow-up werd gegeven aan de controlebevindingen. Bovendien hebben we twee bezoeken gebracht aan lidstaten die de Commissie in 2014 en 2015 had gecontroleerd (Tsjechië en Bulgarije) en hebben we de relevantie van de bevindingen van de Commissie bevestigd. De controleverslagen van de Commissie worden op de website van DG SANTE gepubliceerd²¹.

34. Indien de EU-wetgeving inzake biologische productie niet behoorlijk is toegepast, kan de Commissie brieven voorafgaand aan de inbreukprocedure (ook EU-Pilots genoemd) verzenden aan de lidstaten of een inbreukprocedure opstarten. EU-Pilot-onderzoeken zijn handige instrumenten om een dialoog met de lidstaten aan te gaan. Sinds 2012 heeft de Commissie 41 brieven voorafgaand aan de inbreukprocedure verzonden aan 22 verschillende lidstaten²². Deze EU-Pilots duurden gemiddeld negen maanden, maar de Commissie kon hiermee vermijden dat er nog langdurigere inbreukprocedures werden ingeleid.

35. De Commissie heeft de vergaderingen van het comité voor biologische productie (Committee on Organic Production — COP) goed benut. Dit comité bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en komt vijf tot zeven keer per jaar samen. Noorwegen, Zwitserland en IJsland nemen deel als waarnemers. Een terugkerend gespreksonderwerp tijdens deze vergaderingen is de follow-up van onregelmatigheden en beschuldigingen van fraude. Tot slot heeft de Commissie initiatieven genomen op het gebied van coördinatie met, en opleiding van, de bevoegde autoriteiten en controleorganen, fraudebestrijdingsautoriteiten en organisaties uit de particuliere sector.

²¹ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

²² 21 brieven in verband met hetzelfde onderwerp (late kennisgevingen in OFIS) die als een groepsoefening werden behandeld.

Er zijn veel tekortkomingen verholpen in het toezicht van de lidstaten op de controleorganen

Procedures voor de goedkeuring van en het toezicht op de controleorganen

36. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 hebben we de bevoegde autoriteiten aanbevolen goed gedocumenteerde procedures voor de goedkeuring van en het toezicht op de controleorganen toe te passen (zie ook de **bijlage**). Tijdens onze follow-upcontrole constateerden we dat de situatie sinds 2012 was verbeterd, hoewel er enkele tekortkomingen bleven bestaan.

37. In 2013 heeft de Europese Commissie Verordening (EG) nr. 889/2008 gewijzigd²³, waarmee het wettelijk kader voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten werd gespecificeerd, wat hen hielp aan deze aanbeveling te voldoen. Zo wordt beschreven welke soort toezichthoudende activiteiten op controleorganen de bevoegde autoriteiten moeten uitvoeren en wordt van hen vereist dat ze de controleorganen jaarlijks inspecteren²⁴.

38. De bevoegde autoriteiten van de zes lidstaten waaraan we follow-upbezoeken hebben afgelegd, hebben maatregelen genomen om de meeste tekortkomingen die de vorige keer zijn vastgesteld, te verhelpen. Enkele voorbeelden:

- veranderingen in het wettelijk kader (Duitsland, Spanje en Italië),
- verbeterde coördinatie met de accreditatie-instellingen (Ierland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland),
- verbeterde procedures en richtsnoeren voor het toezicht op de controleorganen (Ierland, Spanje, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk),

²³ Met Uitvoeringsverordening (EU) nr. 392/2013 werd een hoofdstuk 9 inzake toezicht door bevoegde autoriteiten toegevoegd aan Verordening (EG) nr. 889/2008.

²⁴ Artikel 92, onder c), en artikel 92, onder e).

- de bevoegde autoriteiten controleren nu of controleorganen beschikken over risicoanalyseprocedures voor hun inspecties van marktdeelnemers en voor de benoeming van inspecteurs bij toerbeurt.

39. Sommige van deze veranderingen zijn vrij recent en er zal enige tijd nodig zijn voordat deze helemaal zijn uitgevoerd. We hebben de doeltreffendheid van deze maatregelen in de praktijk niet gecontroleerd tijdens onze controle.

40. Ondanks deze verbeteringen hebben we een aantal tekortkomingen in deze lidstaten vastgesteld in verband met onze vorige bevindingen, waaronder de volgende:

- in Italië legden de twee door ons gecontroleerde controleorganen veel inspectiebezoeken af aan het einde van het jaar, op een moment dat dit minder doeltreffend is, ten minste voor telers;
- de autoriteiten van de lidstaten moeten de bijgewerkte lijsten van marktdeelnemers en hun biologische certificaten online publiceren²⁵. In Frankrijk stellen sommige controleorganen deze informatie niet online beschikbaar, waardoor de transparantie wordt verminderd en de traceerbaarheidscontroles worden vertraagd;
- controles door de bevoegde autoriteit in Spanje (Andalusië) worden onvoldoende gedocumenteerd.

41. In 2014 en 2015 controleerde de Europese Commissie Tsjechië en Bulgarije. We hebben ook deze twee lidstaten bezocht en geconstateerd dat zij maatregelen hadden genomen om hun controlesystemen te verbeteren. In Bulgarije stelden we echter nog steeds tekortkomingen vast in het toezicht op controleorganen:

- de bevoegde autoriteit heeft enkele tekortkomingen niet vastgesteld tijdens haar jaarlijkse inspectie (zie verder in **paragraaf 45** en **tekstvak 1**);

²⁵ Artikel 92, onder b), van Verordening (EG) nr. 889/2008.

- bij de twee bezochte controleorganen was er geen bewijs dat de selectie van marktdeelnemers van wie de producten moesten worden getest op niet-toegelaten stoffen is gebaseerd op risico's, zoals vereist door de verordening.

Niet-naleving door marktdeelnemers en bijbehorende handhavingsmaatregelen

42. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 stelden we vast dat sancties voor niet-naleving van de regels inzake biologische productie verschillend werden toegepast in de lidstaten, binnen dezelfde lidstaat en zelfs binnen controleorganen²⁶. Wij hebben aanbevolen dit te harmoniseren. Tijdens onze follow-upcontrole constateerden we dat de harmonisering aanzienlijk was verbeterd binnen de controleorganen en de lidstaten, maar niet in de gehele EU.

43. Sinds 2013²⁷ zijn de bevoegde autoriteiten verplicht een catalogus van vormen van niet-naleving vast te stellen en deze naar de controleorganen te verzenden zodat deze kan worden toegepast. Er is geen wettelijke verplichting een EU-brede geharmoniseerde catalogus van handhavingsmaatregelen (waaronder sancties) op te stellen, maar de Commissie is recentelijk begonnen hiernaartoe te werken met de lidstaten. De Commissie heeft de vaakst voorkomende ernstige vormen van niet-naleving in het controlesysteem voor biologische producten vastgesteld en verzamelt informatie over de bijbehorende handhavingsmaatregelen.

44. Alle acht lidstaten die wij hebben bezocht tijdens onze controle hebben nu een catalogus van vormen van niet-naleving en bijbehorende handhavingsmaatregelen²⁸, wat een nuttige stap vooruit is in de richting van verduidelijking en harmonisering.

²⁶ Paragrafen 35-37 van Speciaal verslag nr. 9/2012.

²⁷ Met Uitvoeringsverordening (EU) nr. 392/2013 werd artikel 92 quinquies toegevoegd aan Verordening (EG) nr. 889/2008.

²⁸ Volgens de verordening moet een catalogus ten minste die gevallen van niet-naleving bevatten die van invloed zijn op de biologische status van producten alsmede de bijbehorende sancties. In sommige lidstaten (Bulgarije, Ierland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) bevat de

45. In Bulgarije zijn echter verdere verduidelijking en adequaat toezicht nodig. We stelden vast dat een van de twee bezochte controleorganen ervoor koos bepaalde handhavingsmaatregelen in de catalogus niet toe te passen en dat geen van beide de passende maatregel voor de aanwezigheid van niet-toegelaten stoffen toepaste. De bevoegde autoriteit heeft dit niet gemeld in de context van haar toezichthoudende activiteiten.

46. Beperkingen op het gebruik van chemische en andere stoffen²⁹ zijn een essentiële voorwaarde voor biologische productiemethoden. De controleorganen of de bevoegde autoriteiten kunnen residutests gebruiken om de aanwezigheid van niet-toegelaten stoffen op te sporen in het eindproduct, maar ook in de bladeren of de bodem. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 merkten we op dat de EU-voorschriften niet voorzagen in een minimumaantal laboratoriumtests dat door de controleorganen moet worden uitgevoerd en dat er geen geharmoniseerde benadering was wat betreft de te nemen maatregelen indien niet-toegelaten stoffen worden aangetroffen.

47. Sinds 2013 is in de EU-regels een minimumaantal monsters dat moet worden genomen en geanalyseerd door de controleorganen vastgesteld³⁰. In de toekomst zijn de bevoegde autoriteiten of de controleorganen krachtens de nieuwe verordening inzake biologische producten³¹ verplicht i) een onderzoek te verrichten teneinde de bron en de oorzaak van de aanwezigheid van deze stoffen te achterhalen en ii) de producten voorlopig te blokkeren in afwachting van de resultaten van het onderzoek. Tegen eind 2024 moet de Commissie een verslag voorleggen waarin wordt geanalyseerd of verdere harmonisering nodig is.

catalogus zelfs minder belangrijke vormen van niet-naleving die niet van invloed zijn op de biologische status van het product.

²⁹ Zoals bepaalde gewasbeschermingsmiddelen, GGO's, meststoffen, toevoegingsmiddelen in diervoeding, technische hulpstoffen of reinigings- en ontsmettingsproducten.

³⁰ In artikel 65, lid 2, van Verordening (EG) nr. 889/2008 wordt bepaald dat het minimumaantal moet overeenkomen met 5 % van het aantal marktdeelnemers onder zijn bevoegdheid.

³¹ Artikel 29 van Verordening (EU) 2018/848.

De informatie-uitwisseling is verbeterd, maar kon sneller en uitgebreider verlopen

48. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 concludeerden we dat de informatie-uitwisseling binnen de lidstaten, van de lidstaten naar de Commissie en ook tussen de lidstaten onderling nog niet adequaat verliep (zie ook de **bijlage**). We hebben de lidstaten aanbevolen te zorgen voor een rechtstreekse stroom van alle relevante informatie over inbreuken en onregelmatigheden van de controleorganen naar de betaalorganen en omgekeerd. Daarnaast verwachtten we dat de Commissie i) de vorm en timing van de kennisgeving over overtredingen en onregelmatigheden specificeerde, ii) passende maatregelen invoerde die ervoor zouden zorgen dat de lidstaten hun rapportageverplichtingen nakomen en iii) het informatiesysteem voor de kennisgeving van overtredingen en onregelmatigheden herzag.

49. De Commissie en de lidstaten hebben een reeks maatregelen getroffen om onze aanbeveling uit te voeren:

- De Europese Commissie heeft een voorschrift³² ingevoerd op basis waarvan de lidstaten verplicht zijn de resultaten van inspecties van biologische producten door te geven aan de betaalorganen. Dit is belangrijk omdat het van invloed kan zijn op de EU-subsidie van een landbouwer (zie ook **paragraaf 19**). De lidstaten/regio's waaraan we follow-upbezoeken hebben afgelegd tijdens deze controle beschikken nu over tweerichtingskennisgevingssystemen, hoewel dit soort communicatie slechts gedeeltelijk is ingevoerd in Frankrijk.
- In 2013 heeft de Europese Commissie de verplichting³³ ingevoerd voor controleorganen om gevallen van niet-naleving die van invloed zijn op de biologische status van een product onmiddellijk te melden aan de bevoegde autoriteiten. De gecontroleerde lidstaten hadden procedures en soms technologische oplossingen ontwikkeld om de communicatie tussen de controleorganen en de bevoegde autoriteiten betreffende

³² Artikel 92, lid 6, van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 392/2013.

³³ Artikel 92, lid 4, van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 392/2013.

niet-naleving te verbeteren. De communicatie verloopt echter niet altijd snel (zie **tekstvak 1**).

- De Europese Commissie heeft ook bepaald dat indien de lidstaten onregelmatigheden constateren, ze onmiddellijk de Europese Commissie en de andere lidstaten daarvan in kennis moeten stellen aan de hand van het online OFIS-instrument van de Commissie (Organic Farming Information System — informatiesysteem over biologische landbouw)³⁴. De communicatie van de lidstaten was sneller geworden sinds onze vorige controle, maar we hebben nog steeds vertragingen vastgesteld (zie **tekstvak 1**).
- Zodra in OFIS een melding wordt vastgelegd, verwacht de Commissie dat het in kennis gestelde land de mogelijke oorzaken van de onregelmatigheid onderzoekt en binnen 30 dagen reageert via OFIS³⁵. Sinds onze vorige controle zijn de reactietijden verbeterd. In 2017 was 85 % van de antwoorden op tijd (60 % in 2016).
- Sinds 2013 moeten de lidstaten verplichte informatie over de biologische sector en controles opnemen in de jaarverslagen inzake voedselveiligheid die ze naar de Commissie verzenden³⁶. In de meeste verslagen die we analyseerden, wordt biologische productie specifiek genoemd. Onze huidige analyse bevestigt echter de blijvende aanwezigheid van enkele tekortkomingen die we eerder hebben vastgesteld³⁷ (zie **tekstvak 1**).

³⁴ Onregelmatigheden met producten van andere lidstaten (artikel 92 bis, lid 1, van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 392/2013) en ook met producten uit dezelfde lidstaat indien de onregelmatigheid gevolgen heeft voor een andere lidstaat (artikel 92 bis van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2018/1584).

³⁵ Artikel 92 bis, lid 4, van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 392/2013.

³⁶ Artikel 92 septies en bijlagen XIII ter en XIII quater van Verordening (EG) nr. 889/2008, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 392/2013.

³⁷ Paragraaf 43 van Speciaal verslag nr. 9/2012.

Tekstvak 1 — De communicatie is soms traag en onvolledigCommunicatie over gevallen van niet-naleving

In Bulgarije constateerden we dat sommige controleorganen de bevoegde autoriteit enkel op de hoogte hadden gebracht van bepaalde vormen van niet-naleving aan de hand van hun jaarlijkse verslaglegging. De bevoegde autoriteit heeft dit niet opgemerkt tijdens haar toezichthoudende activiteiten. In Tsjechië stelden we vast dat de controleorganen gemiddeld in 2016 33 dagen en in 2017 55 dagen nodig hadden om niet-naleving die van invloed is op de biologische status van een product te melden aan de bevoegde autoriteit.

Communicatie via OFIS

Er verliepen gemiddeld 38 kalenderdagen tussen de opsporing van een geval van niet-naleving en de kennisgeving hiervan in OFIS door de bevoegde autoriteit van de lidstaat, hoewel volgens de verordening kennisgevingen onmiddellijk moeten worden verstuurd. In de tussentijd konden producten uit dezelfde partij in de EU blijven circuleren met het biologische label.

In Bulgarije vermeldde de controleorganen geen informatie over de oorsprong van het product in hun communicatie aan de bevoegde autoriteit, waardoor de bevoegde autoriteit niet beschikte over de relevante informatie om te beslissen of de inbreuk/onregelmatigheid al dan niet in OFIS moest worden vastgelegd.

Jaarlijkse verslaglegging aan de Commissie

De lidstaten brachten nog steeds te laat verslag uit over hun controleactiviteiten. Tijdens de periode 2014-2016 waren de twaalf gecontroleerde lidstaten gemiddeld met meer dan vier maanden te laat. Tegen juni 2018 hadden drie lidstaten hun verslagen over 2016 niet ingediend.

Informatie over het controlesysteem voor biologische producten in de jaarverslagen bleef onvolledig in een groot aantal gevallen. Uit de eigen beoordeling van de jaarverslagen over 2016 door de Commissie bleek dat er grote en gematigde informatielacunes zaten in 13 van de 26 ontvangen jaarverslagen.

De problemen bij het houden van toezicht op het controlesysteem voor ingevoerde biologische producten zijn gedeeltelijk opgelost

50. Ingevoerde producten zijn goed voor een relatief klein deel van de biologische consumptie in de EU (zie bijv. **paragraaf 16**). Biologische producten die van buiten de EU worden ingevoerd, kunnen op twee manieren worden gecertificeerd:

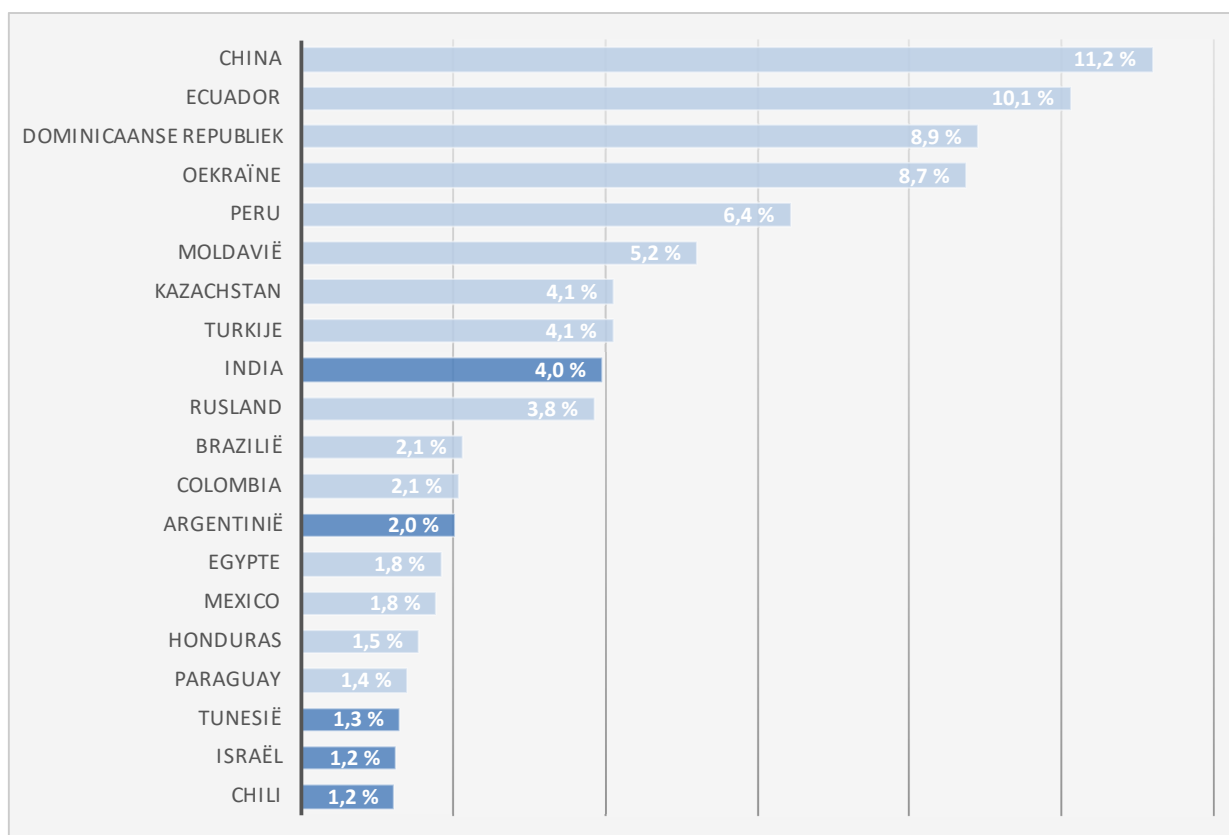
- volgens de nationale regels van de landen waarvan de Commissie heeft erkend dat ze beschikken over beginselen, productievoorschriften en controlesystemen voor biologische productie die gelijkwaardig zijn aan die in de EU-verordeningen³⁸ (hierna **gelijkwaardige derde landen**);
- voor andere landen, door controleorganen die de Commissie heeft erkend voor biologische productie buiten de EU op basis van gelijkwaardige productievoorschriften en controlesystemen³⁹ (hierna **gelijkwaardige controleorganen**).

51. In 2018 verzonden 114 landen biologische producten naar de EU. In **figuur 4** wordt de top 20 van deze landen weergegeven, waarbij gelijkwaardige derde landen in het donkerblauw zijn aangegeven. Gelijkwaardige controleorganen certificeren ongeveer 87 % van de ingevoerde biologische producten.

³⁸ Artikelen 7-9 van Verordening (EG) nr. 1235/2008.

³⁹ Artikelen 10-12 van Verordening (EG) nr. 1235/2008.

Figuur 4 — Uitsplitsing van de top 20 van landen* die in 2018 biologische producten invoerden in de EU (op basis van gewicht)



NB: Gelijkwaardige derde landen zijn aangegeven in het donkerblauw.

* Noorwegen en Zwitserland zijn niet opgenomen in deze grafiek omdat het TRade Control and Expert System (Traces) van de Commissie geen informatie bevat over de uitvoer van deze landen.

Bron: ERK op basis van gegevens ontleend aan het Traces (certificeringsstatus = “verklaring van de eerste geadresseerde ondertekend”).

52. Er zijn momenteel dertien gelijkwaardige derde landen⁴⁰, die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 13 % van de invoer van biologische producten. Ieder van hen heeft een overeenkomst of regeling met de Commissie over de gelijkwaardigheid van biologische producten ondertekend. Sinds 2014 is een nieuwe erkenningsregeling op basis van

⁴⁰ Bijlage III bij Verordening (EG) nr. 1235/2008, laatste wijziging: Uitvoeringsverordening (EU) 2018/949 van de Commissie, waarmee Chili aan bijlage III is toegevoegd.

internationale handelsovereenkomsten van toepassing op gelijkwaardige derde landen⁴¹. De eerste van deze overeenkomsten werd in 2017 ondertekend met Chili⁴² (zie **tabel 2**).

Tabel 2 — Overzicht van derde landen die een overeenkomst hebben ondertekend met de Commissie over de gelijkwaardigheid van biologische producten

Naam van derde land	Opnamejaar	Soort overeenkomst
Australië	1996	Administratieve regeling
Argentinië	1997	Administratieve regeling
Israël	1997	Administratieve regeling
Zwitserland	1997	Hoofdstuk over biologische producten in volledige handelsovereenkomst
Nieuw-Zeeland	2002	Administratieve regeling
Costa Rica	2003	Administratieve regeling
India	2006	Administratieve regeling
Tunesië	2009	Administratieve regeling
Japan	2010	Administratieve regeling
Canada	2011	Administratieve regeling
Verenigde Staten	2012	Administratieve regeling
Zuid-Korea	2015	Administratieve regeling
Chili	2017	Handelsovereenkomst over biologische producten

53. In de volgende onderdelen geven we, voor elk invoerstelsel, onze bevindingen weer over de volgende onderwerpen:

- de controles van de Commissie buiten de EU;
- de uitwisseling van informatie;
- de handhavingsprocedures van de Commissie.

Daarna besteden we aandacht aan de rol van de lidstaten in verband met ingevoerde producten.

⁴¹ Artikel 47 van Verordening (EU) 2018/848.

⁴² Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Chili over handel in biologische producten (PB L 331 van 14.12.2017, blz. 4).

De Commissie is gestart met controles buiten de EU, maar de meeste gelijkwaardige controleorganen zijn tot nog toe niet gecontroleerd

54. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 hebben we de Commissie aanbevolen te zorgen voor passend toezicht op de landen die zijn opgenomen in de lijst van gelijkwaardige derde landen met betrekking tot biologische productie (zie ook de **bijlage**). De Commissie moet ook zorgen voor toezicht op de gelijkwaardige controleorganen⁴³.

55. Wij gingen na welke maatregelen de Commissie had genomen naar aanleiding van onze aanbeveling en stelden vast dat ze sinds 2012 controles verricht buiten de EU (zie **paragraaf 31**) en dat met deze werkzaamheden nu een groot deel van haar controlemiddelen voor biologische productie wordt opgebruikt (zie **tabel 3**).

Tabel 3 — Controles die zijn verricht door DG SANTE in derde landen tussen 2012 en 2018

Soort controle	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gelijkwaardige derde landen	Tunesië India	Zwitserland Israël	Australië Argentinië	Israël Canada India	Costa Rica		
Gelijkwaardige controleorganen		China (3 verschillende CO's)	Turkije Vietnam	Oekraïne en Wit- Rusland Zuid-Afrika Peru Bolivia	Albanië en Kosovo* Oekraïne Thailand Peru	Brazilië India Ecuador Bolivia Sri Lanka Turkije China	Paraguay Dominicaanse Republiek Mexico** Oekraïne Kenia

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

** Gecontroleerd door middel van controles op stukken op het hoofdkantoor van de controleorganen in de EU.

Gelijkwaardige controleorganen

56. Gelijkwaardige controleorganen hebben vaak hoofdkantoren in de EU, maar met activiteiten over de hele wereld. Het toezicht op de gelijkwaardige controleorganen is een uitdaging voor de Commissie, want ze kan niet vertrouwen op het werk van de bevoegde

⁴³ Artikel 33, lid 3, van Verordening (EG) nr. 834/2007.

autoriteit, zoals het geval is voor de EU-lidstaten of gelijkwaardige derde landen (zie **paragraaf 14**).

57. Eind juni 2018 waren er 57 goedgekeurde gelijkwaardige controleorganen. Controleorganen kunnen worden erkend voor een of meer derde landen, waarbij één orgaan soms verantwoordelijk is voor meer dan 50 landen. Dit leidt tot een groot aantal combinaties tussen controleorganen en landen dat de Commissie moet goedkeuren en waarop ze toezicht moet houden⁴⁴.

58. De Commissie is in 2013 begonnen met de controle van erkende gelijkwaardige controleorganen en eind 2018 had ze 25 van dergelijke controles⁴⁵ verricht, meestal op het hoofdkantoor van het controleorgaan en in één derde land waarvoor het controleorgaan is erkend. Wij schatten dat de combinaties tussen controleorganen en landen die de Commissie sinds 2013 heeft gecontroleerd ongeveer een derde van de in het kader van dit stelsel ingevoerde biologische producten bestrijken. Dat betekent dat er meerdere jaren kunnen verstrijken alvorens de Commissie een specifiek land of controleorgaan bezoekt (zie **tekstvak 2**).

Tekstvak 2 — Lage frequentie van controles door de Commissie

In 2018 heeft de Commissie een gelijkwaardig controleorgaan gecontroleerd dat sinds 2013 actief is in de Dominicaanse Republiek. Uit de controle bleken aanzienlijke gebreken in de certificeringsactiviteiten van het controleorgaan⁴⁶. De Dominicaanse Republiek is de op twee na grootste exporteur van biologische producten naar Europa (zie ook **figuur 4**) en ongeveer een derde van de biologische producten die van de Dominicaanse Republiek naar de EU worden uitgevoerd, worden gecertificeerd door het controleorgaan. Het was de eerste keer dat dit controleorgaan werd

⁴⁴ In sommige gevallen past hetzelfde controleorgaan verschillende normen toe in verschillende landen.

⁴⁵ Deze controles dekken 17 van de 57 controleorganen die eind juni 2018 waren goedgekeurd.

⁴⁶ DG(SANTE) 2018-6392 (http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3998).

gecontroleerd en de eerste keer dat de Commissie de Dominicaanse Republiek had bezocht voor een dergelijke controle.

59. Op basis van veiligheidsadvies van de betrokken diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) worden geplande bezoeken aan bepaalde landen soms afgelast of uitgesteld (bijv. Egypte en Mexico). Dit is begrijpelijk, maar beperkt de mate van zekerheid die de Commissie kan verkrijgen op basis van haar toezicht in deze landen.

60. De bevindingen van de controles door de Commissie tonen aan dat er behoefte is aan grondig en regelmatig toezicht op de gelijkwaardige controleorganen. De Commissie geeft follow-up aan de bevindingen, maar kan er lang over doen om tekortkomingen in verschillende controleorganen die actief zijn in hetzelfde land te verhelpen. Zie **tekstvak 3** voor een voorbeeld.

Tekstvak 3 — Moeilijkheden bij het verhelpen van systeemgebonden tekortkomingen door middel van controles op controleorganen

China is de grootste exporteur van biologische producten naar de EU (zie ook **figuur 4**). In 2013 begon de Commissie maatregelen te nemen om tekortkomingen in het controlesysteem voor biologische producten afkomstig uit China aan te pakken. In een brief aan alle controleorganen die actief zijn in China heeft ze hun aanbevolen aanvullende maatregelen te nemen, zoals extra onaangekondigde inspecties en meer monsters, en verslag uit te brengen over deze maatregelen in hun jaarverslagen. Ze heeft ook drie controleorganen gecontroleerd en een van hen van de lijst geschrapt in 2014. De Commissie heeft nog een controleorgaan gecontroleerd in 2017 en heeft aanhoudende tekortkomingen aangetroffen in de biologische productie en het controlesysteem hieromtrent in China. De Commissie is op de hoogte van het probleem en is bezig een systematischere aanpak te ontwikkelen.

61. Wanneer de nieuwe verordening inzake biologische producten van kracht wordt (zie **paragraaf 21**), zal het gelijkwaardigheidsstelsel tussen 2021 en 2023 geleidelijk worden vervangen door een stelsel waarbij de normen en controlesystemen van controleorganen voor biologische producten moeten voldoen aan de EU-regels. Deze nalevingsgerichte benadering moet de tijd die nodig is om controlebezoeken voor te bereiden en nieuwe aanvragen en jaarverslagen te onderzoeken, verkorten, aangezien de Commissie de

gelijkwaardigheid van de normen en het controlesysteem van het controleorgaan voor biologische productie niet meer moet beoordelen.

Gelijkwaardige derde landen

62. Het toezicht van de Commissie op gelijkwaardige derde landen is verbeterd in vergelijking met onze vorige controle. Sinds 2012 heeft de Commissie tien controles van acht gelijkwaardige derde landen verricht (zie **tabel 3**) en in 2014 heeft ze deelgenomen aan een collegiale toetsing van het controlesysteem van de VS. De gelijkwaardige derde landen die niet tijdens deze periode zijn gecontroleerd, zijn Nieuw-Zeeland, Japan en Zuid-Korea, die samen goed zijn voor minder dan 1 % van de invoer van biologische producten in de EU, en Chili, dat een overeenkomst met de EU ondertekende in 2017.

63. Uit de verrichte controles bleken aanzienlijke gebreken. In veel gevallen constateerde de Commissie tijdens haar follow-up van haar controles dat de betrokken landen corrigerende maatregelen hadden genomen om deze aan te pakken (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4 — Uit de controles door de Commissie bleken gebreken en derde landen hebben corrigerende maatregelen genomen

De Commissie heeft India tweemaal⁴⁷ gecontroleerd en heeft ernstige gebreken vastgesteld in de doeltreffendheid van de controleorganen en het toezicht door de bevoegde autoriteit. Als gevolg hiervan weigerde de Commissie ingevoerde verwerkte landbouwproducten nog als gelijkwaardig te beschouwen vanwege veranderingen in de Indiase productievoorschriften en verwijderde ze één controleorgaan van de lijst van aanvaarde Indiase controleorganen. In februari 2017 bevestigde de Commissie dat India corrigerende maatregelen had ingevoerd om de vastgestelde gebreken te verhelpen.

⁴⁷ India (2012): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3059; India (2015): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3641.

Bij haar controle in Zwitserland in september 2013⁴⁸ stelde de Commissie gebreken vast in verband met het toezicht op de controleorganen en ontoereikende invoercontroles. Als gevolg daarvan hebben de Zwitserse autoriteiten maatregelen genomen om de aangekaarte kwesties op te lossen door hun wettelijke kader te wijzigen en hun richtsnoeren voor de controleorganen te verbeteren.

64. De Commissie heeft geen risicoanalyse van het controlesysteem voor biologische producten in de EVA-landen Noorwegen⁴⁹ en IJsland verricht. Bovendien duurde het meer dan acht jaar voor de EU-verordeningen inzake biologische producten⁵⁰ waren geïntegreerd in de EER-overeenkomst⁵¹ in maart 2017. In oktober 2018 heeft de Commissie voor het eerst de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA vergezeld tijdens een controle van het controlesysteem voor biologische producten in Noorwegen⁵².

De informatie-uitwisseling is verbeterd, maar de Commissie kon er beter en sneller gebruik van maken

De uitwisseling van informatie over onregelmatigheden

65. In 2013 heeft de Commissie het OFIS-instrument⁵³ uitgebreid zodat informatie over onregelmatigheden voor ingevoerde producten kan worden uitgewisseld tussen de Commissie, de lidstaten, gelijkwaardige derde landen en gelijkwaardige controleorganen. De

⁴⁸ Zwitserland (2013): http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/details.cfm?rep_id=3215.

⁴⁹ Op basis van gegevens van Eurostat is Noorwegen de op twee na grootste exporteur van levensmiddelen naar de EU. Er zijn geen specifieke gegevens beschikbaar over het aandeel van biologische levensmiddelen.

⁵⁰ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad en de bijbehorende uitvoeringsverordeningen.

⁵¹ Sinds januari 1994 worden met de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte de EU-lidstaten en de drie EVA-landen van de EER (IJsland, Liechtenstein en Noorwegen) samengebracht in een eengemaakte markt, “interne markt” genoemd.

⁵² <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/norway-needs-to-adjust-control-system-of-organic-production>

⁵³ Met Verordening (EU) nr. 125/2013 werden wijzigingen aangebracht in artikel 15 van Verordening (EG) nr. 1235/2008.

Commissie heeft procedures vastgesteld om follow-up te geven aan deze onregelmatigheden.

66. Voor gemelde onregelmatigheden inzake producten die in het kader van het stelsel van gelijkwaardige controleorganen worden ingevoerd, zijn de bevoegde autoriteiten in de lidstaten de belangrijkste actoren bij de follow-up. Zij nemen contact op met het betrokken controleorgaan via OFIS en vragen verdere informatie totdat ze volledig tevreden zijn met het verstrekte antwoord. Wanneer onregelmatigheden onbeantwoord blijven, neemt de Commissie vervolgens rechtstreeks contact op met het controleorgaan.

67. Voor producten die in het kader van het stelsel van gelijkwaardige derde landen worden ingevoerd, monitort de Commissie OFIS-kennisgevingen. Bij sommige troffen we echter weinig bewijs van een doeltreffende follow-up aan.

Jaarverslagen

68. Naast de kennisgevingen die via het OFIS-instrument worden uitgewisseld, moet de Commissie jaarverslagen ontvangen van elk erkend gelijkwaardig controleorgaan⁵⁴ en derde land⁵⁵ waarin wordt beschreven hoe ze het controlesysteem hebben uitgevoerd. De jaarverslagen van de controleorganen moeten de laatste beoordelingsverslagen van de accreditatie-instelling bevatten.

69. Volgens haar interne regels moet de Commissie de jaarverslagen evalueren binnen de drie maanden na ontvangst. We hebben tien jaarverslagen van controleorganen gecontroleerd. In één geval was er geen beoordeling uitgevoerd. In slechts drie gevallen had de Commissie de verslagen geëvalueerd binnen de termijn van drie maanden terwijl de evaluatie van drie andere verslagen negen maanden of langer in beslag nam. We hebben

⁵⁴ Artikel 12, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 1235/2008.

⁵⁵ Artikel 33, lid 2, van Verordening (EG) nr. 834/2007.

vergelijkbare vertragingen waargenomen bij de analyse van jaarverslagen die zijn ontvangen van gelijkwaardige derde landen⁵⁶.

Samenwerking met andere organen en autoriteiten

70. Voor haar toezichthoudende werkzaamheden met betrekking tot gelijkwaardige controleorganen vertrouwt de Commissie ook op de beoordelingsverslagen van de accreditatie-instellingen. In 2017 en 2018 organiseerde de Commissie een jaarlijkse vergadering met de accreditatie-instellingen. Er zijn echter geen samenwerkingsovereenkomsten waarin voorwaarden zijn vastgesteld voor de regelmatige uitwisseling van informatie of op basis waarvan de Commissie toegang kan krijgen tot bewijsmateriaal dat ten grondslag ligt aan de jaarlijkse beoordelingsverslagen of accreditatie-instellingen kan begeleiden tijdens hun beoordelingen in gevallen waar de Commissie van mening kan zijn dat een gecoördineerde aanpak doelmatiger is voor het toezicht op de gelijkwaardige controleorganen.

71. Exporteurs naar de EU verkopen hun producten vaak ook op andere markten. Daarom moeten zij ook voldoen aan de regels inzake biologische productie die zijn vastgelegd door die andere invoerende landen en zijn ze onderworpen aan het toezicht van hun bevoegde autoriteiten. Aangezien de Commissie beschikt over beperkte middelen om de ontvangen informatie te analyseren (zie de **paragrafen 67 en 69**) of haar eigen controles te verrichten (zie de **paragrafen 57 en 58**), zou ze haar samenwerking met de autoriteiten van andere belangrijke invoerende landen kunnen uitbouwen om haar toezicht op invoer te verbeteren. De Commissie heeft enkele eerste stappen genomen in deze richting door sinds 2016 “plurilaterale” (rondetafel)gesprekken te houden met een aantal derde landen (de Verenigde Staten, Canada, Chili, Zwitserland, Japan en Zuid-Korea). Systematischere samenwerkingskanalen bestaan er echter nog niet. Zo wil de Commissie de uitwisseling van informatie over inbreuken, verslagen van bezoeken ter plaatse en een bespreking in verband met een gemeenschappelijke begrip van problemen in bepaalde landen aanmoedigen.

⁵⁶ In drie (van de zes geanalyseerde) gevallen vond de evaluatie meer dan negen maanden na de ontvangst van de documenten plaats.

De handhaving door de Commissie was moeilijk en nam veel tijd in beslag, maar met aanstaande veranderingen van de regels moet dit proces sneller en doeltreffender verlopen

Gelijkwaardige controleorganen

72. Als een controleorgaan de vereiste informatie niet tijdig aan de Commissie verschaft, als het geen corrigerende maatregelen treft of als het niet instemt met een onderzoek ter plaatse, kan de Commissie het orgaan schorsen, van de lijst van erkende controleorganen halen⁵⁷ of de specificaties ervan wijzigen. In de praktijk heeft de Commissie de erkenning van zeven controleorganen ingetrokken. Tussen het besluit om de erkenning van het controleorgaan in te trekken en de inwerkingtreding van dit besluit verstreken echter gemiddeld vier maanden. In de tussentijd bleven de controleorganen biologische producten certificeren en controlecertificaten afgeven voor de uitvoer ervan. Krachtens de nieuwe verordening⁵⁸ zal de Commissie onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen kunnen vaststellen om wegens naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie de erkenning van controleorganen sneller in te trekken.

Gelijkwaardige derde landen

73. Als een bevoegde autoriteit van een derde land weigert aanbevelingen uit te voeren of een deadline voor de uitvoering van een aanbeveling mist, kan de Commissie het derde land van de lijst van erkende derde landen schrappen of de reikwijdte van zijn erkenning veranderen⁵⁹. De Commissie heeft deze mogelijkheid eenmaal benut (zie **tekstvak 4**).

⁵⁷ Artikel 12, lid 1, onder c), en artikel 12, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1235/2008.

⁵⁸ Artikel 46, lid 9, van de nieuwe Verordening (EU) 2018/848 inzake de biologische productie.

⁵⁹ Bijv. een productencategorie van de erkenning verwijderen.

74. De handelsovereenkomst van 2017 met Chili (zie **paragraaf 52**) omvat mechanismen voor communicatie, verificatie en geschillenbeslechting⁶⁰ die bijdragen tot de handhaving van de regels.

Tekortkomingen in de controles door de lidstaten met betrekking tot de invoer van biologische producten

75. De EU-lidstaten spelen ook een belangrijke rol in het controlesysteem voor ingevoerde producten. Ze verrichten controles van ingevoerde producten en controleren importeurs.

Controles door de lidstaten van ingevoerde biologische producten

76. De lidstaten moeten zendingen van producten die de EU worden ingevoerd, verifiëren vóór de producten vrij in de EU kunnen circuleren⁶¹. Ze moeten controles op stukken verrichten en kunnen ook verdere fysieke controles uitvoeren (zoals controles van de verpakking en etikettering of bemonstering voor analyse en laboratoriumtests), voor zover dat op grond van hun risicobeoordeling passend is. Op basis van het resultaat van de controles kan de autoriteit van de lidstaat vervolgens het desbetreffende controlecertificaat (Certificate of Inspection — COI) goedkeuren (zie verder in **paragraaf 84**).

77. De Commissie kan met de lidstaten samenwerken om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen met betrekking tot de te verrichten controles van ingevoerde producten. Zo publiceerde de Commissie in december 2015 richtsnoeren inzake aanvullende officiële controles naar aanleiding van een reeks onregelmatigheden die eerder waren ontdekt bij zendingen uit Oekraïne en bepaalde buurlanden. De EU-lidstaten hebben ingestemd met deze richtsnoeren, die ieder jaar worden herzien. Momenteel zijn ze van toepassing op Oekraïne, Kazachstan en de Russische Federatie.

⁶⁰ Wederzijdse uitwisseling van informatie (artikel 6), de mogelijkheid van collegiale toetsingen (artikel 7), de oprichting van een gemengd comité inzake biologische producten (artikel 8) en bepalingen betreffende de beslechting van geschillen (artikel 9).

⁶¹ Artikel 13, leden 2 en 4, en bijlage V van Verordening (EG) nr. 1235/2008 — tekstvak 20.

78. We hebben tekortkomingen aangetroffen in de controles van ingevoerde biologische producten die door drie lidstaten zijn verricht (zie **tekstvak 5**).

Tekstvak 5 — Tekortkomingen in de controles van binnenkomende zendingen

In Tsjechië constateerden we meerdere gevallen waarbij volgens de informatie op het controlecertificaat (COI) een laboratoriumanalyse was uitgevoerd, maar dat in werkelijkheid niet zo was (of vice versa). Dit kwam doordat de douanediens het certificaat goedkeurde zonder een definitief besluit over de uitvoering van de analyses af te wachten.

In Bulgarije werd 100 % van de ingevoerde biologische producten onderworpen aan controles op stukken door de autoriteit voor voedselveiligheid. Op het moment van onze controle bestond er echter geen risicoanalyse en werden er geen fysieke controles of laboratoriumtests uitgevoerd van ingevoerde biologische producten.

We constateerden dat een zending van tarwe die uit Kazachstan via Turkije was ingevoerd, niet was getest op niet-toegelaten stoffen zoals vereist door de richtsnoeren inzake invoer vanuit dit land. Het controleorgaan heeft ten onrechte Turkije aangeduid als het land van herkomst op het COI, waardoor de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk de zending niet hebben getest.

79. Bovendien moeten de lidstaten regelmatige controles verrichten van alle ingevoerde producten (zowel biologische als niet-biologische) op verschillende punten in de voedselketen aan de hand van een op risico gebaseerde benadering⁶². Ze brengen jaarlijks verslag uit over deze controles aan de Commissie. We analyseerden een steekproef van jaarverslagen van twaalf lidstaten. Geen van hen verstrekke specifieke informatie over officiële controles die waren verricht van ingevoerde biologische producten. Als deze informatie ontbreekt, kan de Commissie niet weten welke controles zijn uitgevoerd van ingevoerde biologische producten en wat de resultaten hiervan waren.

Controles door de lidstaten van importeurs

80. Door middel van hun toezicht op de controleorganen kunnen de lidstaten verifiëren of de procedures en controles die door de importeurs worden uitgevoerd, adequaat zijn. In ons

⁶² Artikel 15, leden 1 en 2, van Verordening (EG) nr. 882/2004.

Speciaal verslag van 2012 merkten we op dat de door de controleorganen verrichte controles van importeurs vaak onvolledig waren. In onze huidige controle hebben we follow-up gegeven aan deze bevinding en geconstateerd dat dit nog steeds het geval is in bepaalde lidstaten (zie ook **tekstvak 6**).

Tekstvak 6 — Tekortkomingen in de controles van importeurs

In Bulgarije hadden de twee bezochte controleorganen geen speciale checklists voor importeurs en gebruikten ze in plaats daarvan de checklists voor handelaren, waarin sommige specifieke controles in verband met invoer ontbraken.

In Spanje (Andalusië) worden de controles van importeurs of de evaluatie van de specifieke checklists voor importeurs niet vermeld in de verslagen van de bevoegde autoriteit over de jaarlijkse toezichthoudende inspecties van de controleorganen.

De bevoegde autoriteit in het Verenigd Koninkrijk verplicht importeurs er niet toe hun controleorganen in kennis te stellen van elke inkomende zending. Krachtens de verordening is deze kennisgeving echter verplicht en dit is een belangrijk instrument om fysieke controles van inkomende zendingen gericht uit te voeren.

De traceerbaarheid is verbeterd, maar er blijven enkele tekortkomingen bestaan

81. In overeenstemming met de algemene levensmiddelenwetgeving moeten levensmiddelen- en diervoederbedrijven de traceerbaarheid in alle stadia van productie, verwerking en distributie waarborgen. Zij moeten in staat zijn om na te gaan aan welke bedrijven zij hun producten hebben geleverd en om producten die in de voedselketen zijn gebracht tot de rechtstreekse leverancier te herleiden⁶³. Dit geldt voor alle soorten levensmiddelen.

82. Met betrekking tot biologische producten moet traceerbaarheid verder gaan dan de voorschriften van de algemene levensmiddelenwetgeving. Omdat er geen analytische methode bestaat om te bepalen of een product al dan niet biologisch is, moet de traceerbaarheid het mogelijk maken de biologische status van een product te verifiëren in

⁶³ Ook wel het beginsel “één stap terug, één stap vooruit” genoemd.

de gehele toeleveringsketen. Het doel van een traceerbaarheidscontrole is om i) alle betrokken marktdeelnemers te identificeren, ii) hun biologische certificering te verifiëren en iii) het product tot de bron te herleiden en het probleem te isoleren om te voorkomen dat desbetreffende producten de consumenten bereiken, wanneer de regels niet zijn nageleefd.

83. In ons Speciaal verslag nr. 9/2012 brachten we verslag uit over onze controle van de traceerbaarheid van een steekproef van biologische producten. We concludeerden dat de bevoegde autoriteiten in de lidstaten moeite hadden om ervoor te zorgen dat biologische producten konden worden getraceerd binnen het grondgebied onder hun bevoegdheid en dat het nog moeilijker was producten over grenzen heen te traceren. We hebben aanbevolen dat de controles moesten worden verscherpt om ervoor te zorgen dat marktdeelnemers voldoen aan de regelgevingsvereisten inzake de traceerbaarheid en dat de Commissie de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren moest verduidelijken (zie ook de ***bijlage***).

De traceerbaarheid is verbeterd binnen de EU, maar niet alle producenten konden worden getraceerd

84. De Commissie heeft actie ondernomen om onze aanbeveling uit te voeren. Ze heeft een module voor de invoer van biologische producten toegevoegd aan het online instrument voor de monitoring van de invoer van levensmiddelen en diervoeders, Traces genoemd (TRAdE Control and Expert System)⁶⁴. Sinds oktober 2017 moeten controleorganen elektronische controlecertificaten (COI) afgeven bij elke zending van ingevoerde biologische producten. De Traces-COI-module werd ingevoerd om de traceerbaarheid van biologische producten te verbeteren en uitgebreidere statistische gegevens over de invoer van biologische producten te verschaffen.

85. In het kader van haar controles in de lidstaten vereist de Commissie (DG SANTE) dat de bevoegde autoriteiten een traceerbaarheidsonderzoek verrichten met betrekking tot twee biologische producten (geselecteerd door het controleteam van de Commissie). In het geval

⁶⁴ Traces werd opgericht bij Besluit 2004/292/EG van de Commissie overeenkomstig Richtlijn 90/425/EEG van de Raad.

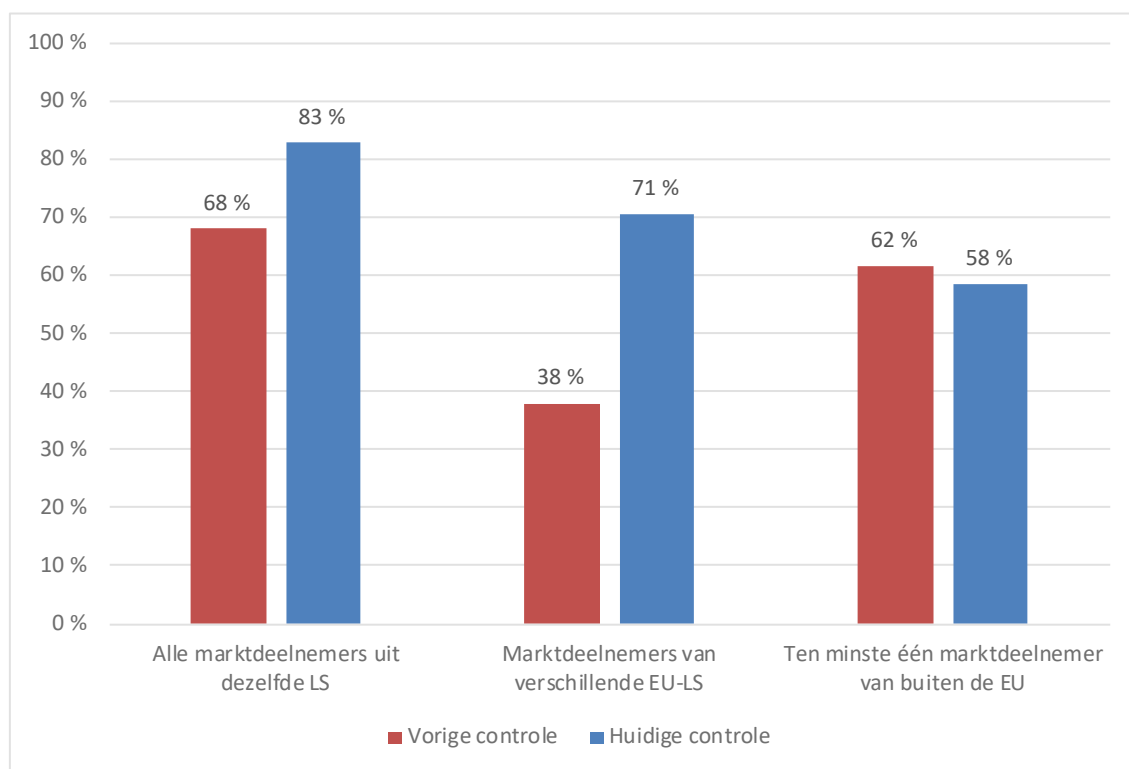
van ingrediënten die afkomstig zijn van buiten de EU heeft het onderzoek enkel betrekking op de bewegingen nadat de ingrediënten de EU zijn binnengekomen.

86. Als onderdeel van onze controle hebben we 105 producten geselecteerd en de bevoegde autoriteiten in 18 lidstaten en de Commissie gevraagd:

- i) deze producten te traceren naar de producent (ook voorbij de EU-grenzen, indien van toepassing); en
- ii) het biologische certificaat van alle betrokken marktdeelnemers te verschaffen dat geldig was toen het product werd behandeld/geproduceerd/verwerkt.

87. Het traceerbaarheidsonderzoek leverde betere resultaten op dan het vorige, dat we voor ons verslag van 2012 hebben verricht, met betrekking tot producten van binnen de EU (zie **figuur 5**) en de resultaten bleven stabiel met betrekking tot ingevoerde producten. Veel producten konden nog steeds niet naar de landbouwproducent worden getraceerd.

Figuur 5 — Percentage van producten waarvan de gevraagde traceerbaarheidsinformatie volledig was



Bron: ERK.

88. Traceerbaarheidscontroles zijn soms moeilijk en langdurig om verschillende redenen, zoals:

- i) de complexiteit van de toeleveringsketen;
- ii) problemen om de waarachtigheid van biologische certificaten te beoordelen door middel van verschillende databanken in de EU die niet zijn geharmoniseerd op het gebied van inhoud en niet praktisch zijn als het controleorgaan van de marktdeelnemer niet bekend is;
- iii) een gebrek aan coördinatie tussen bepaalde bevoegde autoriteiten in de lidstaten.

Het duurde meer dan drie maanden om sommige producten in onze steekproef te traceren. Een vertraagde traceerbaarheid heeft een negatief effect op het vermogen om op te treden in het geval van niet-naleving en om te voorkomen dat de betrokken producten de consumenten bereiken.

Ons traceerbaarheidsonderzoek heeft problemen met etikettering en certificaten aan het licht gebracht

89. Het traceerbaarheidsonderzoek heeft geleid tot een aantal bijkomende bevindingen die nadelig zijn voor de betrouwbaarheid van het controlesysteem, bijvoorbeeld:

- een verkeerde oorsprong van het biologische product op het etiket (zie **tekstvak 7**);
- een onvolledig inspectieverslag van het controleorgaan dat weinig zekerheid bood over een groot aantal productie- en verwerkingseenheden in verschillende derde landen (zie **tekstvak 8**).

Tekstvak 7 — Voorbeelden van een verkeerde oorsprong op de etiketten van biologische producten

Op het etiket van twee biologische producten werd verkeerde informatie over de oorsprong van het product weergegeven:

- pitabrood was ten onrechte geëtiketteerd als “EU-landbouw”, hoewel het hoofdbestandsdeel (tarwe) afkomstig was uit Moldavië, Oekraïne en Kazachstan;

- aardbeienjam was ten onrechte geëtiketteerd als “EU-/niet-EU-landbouw”, hoewel de landbouwingrediënten allemaal waren ingevoerd van buiten de EU (aardbeien uit Marokko en suiker uit Brazilië).

Tekstvak 8 — Voorbeeld van een onvolledig inspectieverslag dat weinig zekerheid bood over een groot aantal marktdeelnemers in verschillende landen

Bij een van de producten in het traceerbaarheidsonderzoek bestreek het certificaat van de belangrijkste marktdeelnemer 10 productie- en 15 verwerkingseenheden in Turkije, Ethiopië, Kirgizië, Kazachstan en Oekraïne.

We hebben het laatste inspectieverslag opgevraagd, dat ten grondslag lag aan de certificering van de belangrijkste marktdeelnemer en alle eenheden ervan door het controleorgaan. Uit onze analyse bleek dat er basisinformatie ontbrak in dit verslag van acht bladzijden, zoals de data van de bezoeken aan de verschillende eenheden en de aard van de daadwerkelijke controles die in elk van de verschillende eenheden zijn verricht. Bijgevolg hebben we weinig zekerheid dat alle productie- en verwerkingseenheden adequaat waren gecontroleerd.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

90. Het controlesysteem voor biologische producten is vastgesteld in de EU-verordeningen. Het is erop gericht consumenten het vertrouwen te geven dat wanneer zij biologische producten kopen, de EU- (of equivalente) voorschriften werden toegepast in elk stadium van de toeleveringsketen. Dit moet zo zijn ongeacht of het product in de EU is vervaardigd of ingevoerd. We constateerden dat het controlesysteem was verbeterd sinds onze vorige controle en dat onze aanbevelingen over het algemeen waren uitgevoerd (zie de **bijlage**), maar er bleven enkele uitdagingen bestaan.

91. Wat betreft in de EU vervaardigde biologische producten — het grootste deel van de EU-consumptie — hebben zowel de Commissie als de lidstaten veel tekortkomingen die in ons vorige verslag zijn vastgesteld, aangepakt.

92. Na ons verslag van 2012 heeft de Commissie haar bezoeken aan de lidstaten hervat en inmiddels heeft ze de meeste bezocht. Wij stelden vast dat deze werkzaamheden naar behoren worden uitgevoerd en er passende follow-up aan wordt gegeven. Tijdens de controles door de Commissie zijn een aantal tekortkomingen vastgesteld die hebben geleid tot corrigerende maatregelen van de lidstaten. Naast haar controles heeft de Commissie initiatieven genomen op het gebied van coördinatie en opleiding en komt ze regelmatig samen met de lidstaten om de follow-up van onregelmatigheden en beschuldigingen van fraude te bespreken (de **paragrafen 31-35**).

93. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten die wij hebben gecontroleerd, hebben maatregelen getroffen om hun controlesystemen te verbeteren. De zes lidstaten waaraan we follow-upbezoeken hebben afgelegd, hebben de meeste tekortkomingen die de vorige keer zijn vastgesteld, verholpen door veranderingen in het wettelijke kader, een verbeterde coördinatie met de accreditatie-instellingen en betere richtsnoeren voor het toezicht op de controleorganen (**paragraaf 38**). De acht onderzochte lidstaten hebben nu een catalogus van vormen van niet-naleving en bijbehorende handhavingsmaatregelen (waaronder sancties) die de controleorganen moeten toepassen (**paragraaf 44**). We hebben nog steeds een aantal tekortkomingen in verband met onze vorige bevindingen geconstateerd (de **paragrafen 40 en 41**). We hebben ook geconstateerd dat het gebruik van

handhavingsmaatregelen nog niet was geharmoniseerd in de gehele EU en dat verslaglegging in de lidstaten soms traag en onvolledig was (de **paragrafen 43, 45 en 49**).

Aanbeveling 1 — Pak de overgebleven tekortkomingen in de controlesystemen en verslaglegging van de lidstaten aan

De Commissie moet:

- a) follow-up geven aan de overgebleven tekortkomingen die wij hebben vastgesteld in de controlesystemen van de lidstaten;
- b) toewerken naar een betere harmonisering van de definitie van onregelmatigheden en inbreuken en de bijbehorende handhavingsmaatregelen door middel van gesprekken met de lidstaten en de vaststelling van uitvoeringshandelingen;
- c) richtsnoeren verstrekken aan de bevoegde autoriteiten ter verbetering van hun verslaglegging, bijvoorbeeld door de informatielacunes in hun jaarverslagen aan te pakken.

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

94. Een kleiner gedeelte van de in de EU geconsumeerde biologische levensmiddelen wordt ingevoerd. De gelijkwaardige controleorganen certificeren meer dan 80 % van de in de EU ingevoerde biologische producten. De rest wordt ingevoerd uit gelijkwaardige derde landen. In het kader van de controles van de Commissie vanaf 2012 werden de meeste gelijkwaardige derde landen bezocht (**paragraaf 62**). De Commissie is ook begonnen gelijkwaardige controleorganen te bezoeken en heeft ter plaatse in de derde landen hun activiteiten onderzocht. Tot nog toe had dit betrekking op de systemen die van toepassing zijn op ongeveer een derde van de door de gelijkwaardige controleorganen gecertificeerde invoer (de **paragrafen 57 en 58**). Het toezicht op de gelijkwaardige controleorganen is een uitdaging voor de Commissie, want zij is de bevoegde autoriteit en kan niet vertrouwen op het werk van een andere bevoegde autoriteit, zoals in het geval van de lidstaten of gelijkwaardige derde landen. Wanneer de Commissie tekortkomingen vaststelt, kan het haar behoorlijk wat tijd vergen om deze in verschillende controleorganen die actief zijn in hetzelfde land te verhelpen (**paragraaf 60**).

95. Naast het follow-up geven aan haar controles analyseert de Commissie systematisch de jaarverslagen die ze heeft ontvangen van de gelijkwaardige controleorganen en gelijkwaardige derde landen. De Commissie voert deze beoordeling echter vaak laat uit (paragraaf 69). Wij constateerden dat de Commissie vertrouwt op de verslagen van de accreditatie-instellingen, maar er zijn geen formele samenwerkingsovereenkomsten waarin voorwaarden zijn vastgesteld voor de regelmatige uitwisseling van informatie of op basis waarvan de Commissie het toezicht kan coördineren met de accreditatie-instellingen (paragraaf 70). We stelden vast dat de Commissie voor het toezicht op de invoer van biologische producten nog maar net was begonnen met het verkennen van de mogelijke synergieën met de bevoegde autoriteiten van andere belangrijke invoermarkten (de Verenigde Staten, Canada, Chili, Zwitserland, Japan en Zuid-Korea) (paragraaf 71).

96. Wat betreft het controlesysteem voor invoer, kan de handhaving door de Commissie een moeilijk en langdurig proces zijn, maar er zijn nieuwe regels ingevoerd om handhaving sneller en doeltreffender te maken. De Commissie zal onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen kunnen vaststellen om de erkenning van een gelijkwaardig controleorgaan sneller in te trekken (paragraaf 72). Wat betreft gelijkwaardige derde landen, kunnen toekomstige handelsovereenkomsten mechanismen voor communicatie, verificatie en geschillenbeslechting omvatten, naar analogie met de handelsovereenkomst met Chili (paragraaf 74).

97. Ook de lidstaten dragen de verantwoordelijkheid om controles op ingevoerde biologische producten te verrichten en door middel van hun toezicht op de controleorganen verifiëren zij of de procedures en controles die door de importeurs worden uitgevoerd, adequaat zijn. We troffen tekortkomingen aan in de controles van binnenkomende zendingen en constateerden dat de door de controleorganen verrichte controles van importeurs nog steeds onvolledig waren in sommige lidstaten (de paragrafen 75-80).

Aanbeveling 2 — Verbeter het toezicht op invoer door betere samenwerking

De Commissie moet:

- a) haar toezicht op de gelijkwaardige controleorganen verbeteren, onder andere door de samenwerking met accreditatie-instellingen en de bevoegde autoriteiten van andere belangrijke invoermarkten te versterken;
- b) de jaarverslagen van gelijkwaardige controleorganen en gelijkwaardige derde landen snel beoordelen;
- c) richtsnoeren verstrekken aan de lidstaten met betrekking tot de manier waarop specifieke controles moeten worden verricht van het toezicht op importeurs door de controleorganen en van ingevoerde biologische producten.

Streefdatum voor uitvoering: 2020.

98. We verrichtten wederom een traceerbaarheidsonderzoek om te verifiëren of biologische producten kunnen worden getraceerd naar de landbouwproducent en of de biologische status van het product met een certificaat kan worden aangetoond in elk stadium van de toeleveringsketen. Uit de resultaten blijkt een verbetering in vergelijking met de vorige controle, vooral in de EU. Toch konden niet alle producten naar de landbouwproducent worden getraceerd (de **paragrafen 86 en 87**). Wij hebben opgemerkt dat de meeste controleorganen in de EU nu beschikken over een online databank van biologische certificaten voor al hun marktdeelnemers. Deze databanken zijn echter niet geharmoniseerd op het gebied van inhoud en niet praktisch als het controleorgaan van de marktdeelnemer niet bekend is (**paragraaf 88**). De traceerbaarheid van ingevoerde producten kan baat hebben bij de beschikbaarheid van online databanken voor marktdeelnemers buiten de EU.

Aanbeveling 3 — Verricht volledigere traceerbaarheidscontroles

De Commissie moet:

- a) traceerbaarheidsonderzoeken tot voorbij de EU-grenzen verrichten in het kader van haar toezichthoudende activiteiten met betrekking tot ingevoerde producten en de resultaten gebruiken om controles of ad-hoccontroles beter te richten op controleorganen en in derde landen;
- b) samen met de bevoegde autoriteiten de resultaten van hun traceerbaarheidstests analyseren om tekortkomingen en mogelijke corrigerende maatregelen vast te stellen;
- c) de grensoverschrijdende toegankelijkheid van gegevens over biologische certificaten verbeteren en controleorganen in derde landen verplichten om online een lijst van hun certificaten aan te leggen.

Streefdatum voor uitvoering: a) en b) in 2020, c) in 2024.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Nikolaos MILIONIS, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 13 februari 2019.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE**Beoordeling van de mate van uitvoering van de aanbevelingen in SV nr. 9/2012**

Aanbeveling van SV nr. 9/2012	Huidige beoordeling	Opmerkingen
1 De bevoegde autoriteiten dienen hun rol van toezichthouder op de controleorganen te versterken door passende gedocumenteerde procedures toe te passen met betrekking tot de goedkeuring van en het toezicht op de controleorganen, door de geharmoniseerde definitie van overtredingen, onregelmatigheden en de bijbehorende sancties te bevorderen, en door de vastgestelde goede praktijken te stimuleren.	In de meeste opzichten uitgevoerd	Duidelijke verbetering, maar er blijven tekortkomingen in de lidstaten bestaan
2 De lidstaten dienen te zorgen voor een rechtstreekse stroom van alle relevante informatie over inbreuken en onregelmatigheden van de controleorganen naar de betaalorganen en omgekeerd;	In de meeste opzichten uitgevoerd	Duidelijke verbetering, maar er blijven tekortkomingen in de lidstaten bestaan
en de Commissie dient de vorm en timing van de kennisgeving van overtredingen en onregelmatigheden te specificeren, passende maatregelen in te voeren die ervoor zorgen dat de lidstaten hun rapportageverplichtingen nakomen en het informatiesysteem voor de kennisgeving van overtredingen en onregelmatigheden te herzien en te overwegen om kennisgevingen ten aanzien van derde landen op te nemen.	In de meeste opzichten uitgevoerd	Duidelijke verbetering, maar er blijven tekortkomingen betreffende verslagleggingsverplichtingen bestaan
3 De controles moeten worden verscherpt om ervoor te zorgen dat marktdeelnemers de voorschriften in verband met traceerbaarheid naleven;	In enkele opzichten uitgevoerd	Verbetering, maar te veel producten kunnen niet worden getraceerd
in dit verband dient de Commissie de rol en de verantwoordelijkheid van de verschillende betrokkenen te verduidelijken.	In enkele opzichten uitgevoerd	Gedeeltelijk vervuld (voor uit derde landen ingevoerde producten) door middel van Traces
4 De Commissie dient haar toezicht op de controlesystemen van de lidstaten te versterken door controlebezoeken af te leggen en de nodige gegevens en informatie te verzamelen en te benutten.	In de meeste opzichten uitgevoerd	Het verzamelen en benutten van informatie in de jaarverslagen moet worden verbeterd.
5 De Commissie dient te zorgen voor passend toezicht op de landen die zijn opgenomen in de lijst van landen die zijn erkend als gelijkwaardig voor biologische productie en zij dient tijdig de aanvragen te beoordelen van derde landen die in die lijst willen worden opgenomen.	In de meeste opzichten uitgevoerd	Late beoordeling van jaarverslagen en zeer weinig jaarlijkse vergaderingen
6 Zolang het stelsel voor machtigingen tot invoer nog in werking is, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het correct wordt toegepast. De bevoegde autoriteiten in de lidstaten moeten zorgen voor een verscherping van de controles die worden verricht op controleorganen die gemachtigd zijn om controlecertificaten af te geven.	Niet langer relevant	

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

"HET CONTROLESYSTEEM VOOR BIOLOGISCHE PRODUCTEN IS VERBETERD, MAAR ER BLIJVEN ENKELE UITDAGINGEN BESTAAN"

SAMENVATTING

II. De Commissie is van mening dat de aanbevelingen die de Europese Rekenkamer (ERK) in Speciaal verslag nr. 9/2012 heeft gedaan, zijn uitgevoerd. Deze uitvoering heeft met name gestalte gekregen in de verbetering van het rechtskader en in het feit dat de lidstaten nogmaals zijn geweest op hun wettelijke verplichtingen. Voorts heeft de Commissie het elektronische controlecertificaat in het kader van Traces (Trade Control and Expert System) ingevoerd, waarmee de traceerbaarheid van uit derde landen ingevoerde producten aanzienlijk is verbeterd.

VII. De Commissie stemt in met deze aanbeveling.

INLEIDING

14. De Commissie houdt langs verschillende wegen toezicht op de activiteiten van de gelijkwaardige controleorganen in derde landen. Daarnaast doet de Commissie ad-hocverzoeken om informatie, bijvoorbeeld om de traceerbaarheid van een zending of product aan te tonen.

OPMERKINGEN

41.

Tweede stip: wat het overleggen van bewijs volgens de op risico's gebaseerde aanpak betreft, moeten de controleorganen op risico's gebaseerde bemonstering toepassen, maar in gevallen waarin een vermoeden bestaat van het gebruik van niet-toegelaten stoffen, moeten naast die op risico's gebaseerde bemonstering ook andere bemonstering en laboratoriumanalyse worden verricht.

43. De Commissie heeft tijdens de vergadering van het Comité voor biologische productie (Committee on Organic Production) van 6 juni 2018 het startsein gegeven voor de harmonisatie van de nationale catalogi van maatregelen.

In dit kader worden de volgende stappen doorlopen:

- i) de vaakst voorkomende/ernstigste gevallen van niet-naleving vaststellen;
- ii) een modelformulier met vijf kolommen (juridische verwijzing, typering van niet-naleving, soort maatregel, administratieve procedure en follow-up) opstellen;
- iii) de lidstaten verzoeken het formulier in te vullen op basis van hun actuele nationale catalogus van maatregelen;
- iv) de ingevulde formulieren analyseren en conclusies trekken over de verschillen;
- v) richtsnoeren opstellen voor de opzet van de nationale catalogi van maatregelen.

Tekstvak 1 – De communicatie is soms traag en onvolledig

Met betrekking tot de communicatie via OFIS: De Commissie onderkent het probleem van het te laat indienen van kennisgevingen in OFIS en heeft de lidstaten verzocht om in dit verband maatregelen te treffen. Bovendien gaat de Commissie, tijdens de controles in de lidstaten, voor een willekeurige steekproef van dossiers van niet-naleving na:

- i) of het controleorgaan de gevallen van niet-naleving tijdig meldt bij de bevoegde autoriteit, en
- ii) of de bevoegde autoriteit de kennisgeving in OFIS doet.

In geval van tekortkomingen doet de Commissie aanbevelingen aan de lidstaten die maatregelen moeten nemen.

Met betrekking tot de jaarlijkse verslaglegging aan de Commissie: De Commissie heeft een aantal initiatieven ter verbetering genomen waar het gaat om de tijdige indiening van de jaarverslagen en de inhoud daarvan. De Commissie heeft deze kwestie in het Comité voor biologische productie besproken met de lidstaten en herinneringen gestuurd betreffende de late indiening van de jaarverslagen. De Commissie heeft de "beoordelingschecklist jaarverslagen" herzien om helderheid te scheppen en verbetering te brengen in de verslaglegging van de lidstaten, met als doel hen te ondersteunen bij het opstellen van hun jaarverslagen en ervoor te zorgen dat die verslagen de vereiste en relevante gegevens over biologische producten bevatten.

De Commissie denkt deze kwestie te kunnen oplossen middels een uitvoeringshandeling krachtens artikel 25, onder a), van Verordening (EU) 2017/625, de verordening betreffende officiële controles.

Tekstvak 2 – Lage frequentie van controles door de Commissie

Juist omdat dit land inderdaad een van de grootste exporteurs van biologische producten naar de EU is, zal de Commissie in 2019 een ander controleorgaan in de Dominicaanse Republiek controleren.

59. Naar aanleiding van advies over veiligheidskwesties moesten de bezoeken die de Commissie aan bepaalde landen wilde brengen, worden uitgesteld of afgezegd. De Commissie kan in dergelijke gevallen langs andere wegen toezicht uitoefenen om zekerheid te verkrijgen over het functioneren van de controleorganen, bijvoorbeeld door middel van: dossiercontroles ten kantore van het controleorgaan, toetsing van controles door inspecteurs van controleorganen in een ander land, rechtstreekse follow-up van onregelmatigheden bij de controleorganen en jaarlijkse verslaglegging.

Tekstvak 3 – Moeilijkheden bij het verhelpen van systeemgebonden tekortkomingen door middel van controles op controleorganen

De Commissie en de lidstaten zijn het eens geworden over de invoering van nieuwe "Richtsnoeren inzake aanvullende officiële controles op biologische producten van oorsprong uit China". Op basis van dit document, dat sinds 1 januari 2019 van kracht is, moeten de lidstaten voor een reeks welomschreven producten controles en keuringen verrichten op alle zendingen uit China.

Gezien het toenemende aantal in OFIS gemelde onregelmatigheden betreffende bepaalde soorten uit China ingevoerde producten waren deze richtsnoeren volgens de lidstaten en de Commissie onontkoombaar.

61. Krachtens de nieuwe verordening inzake biologische producten zullen de normen en controlesystemen van controleorganen voor biologische producten moeten voldoen aan de EU-regels. Zoals opgemerkt door de ERK zal dit enige tijdsbesparing opleveren, aangezien de normen niet langer hoeven te worden beoordeeld. Hierbij zij echter aangetekend dat alle andere onderdelen van de beoordeling, monitoring en het toezicht ongewijzigd blijven.

67. De Commissie houdt de OFIS-kennisgevingen voortdurend in het oog en neemt in geval van herhaaldelijk uitblijven van antwoorden of over specifieke kwesties contact op met de controlerende autoriteiten van gelijkwaardige derde landen.

Daarnaast bespreekt de Commissie binnen het Comité voor biologische productie regelmatig kennisgevingskwesties met de lidstaten.

70. De Commissie beschouwt het door accreditatie-instellingen uitgeoefende toezicht als hoeksteen van het controlesysteem.

Opgemerkt moet worden dat de verordening inzake biologische producten niet voorziet in een raamwerk voor de betrekkingen tussen de Commissie en de accreditatie-instellingen, die hun werkzaamheden verrichten op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten met de controleorganen.

Er is echter wel sprake van een levendige samenwerking tussen de Commissie en de accreditatie-instellingen (bijvoorbeeld in de vorm van themagerichte workshops en ad-hocvergaderingen), en de accreditatie-instellingen worden via cc in e-mails of op soortgelijke wijze voortdurend op de hoogte gehouden van uitwisselingen tussen de Commissie en de desbetreffende controleorganen.

Via deze bijeenkomsten wil de Commissie vooral kenbaar maken aan de accreditatie-instellingen voor welke uitdagingen zij staat wat betreft het toezicht op controleorganen die voor gelijkwaardigheidsdoeleinden zijn erkend en het certificeren van biologische producten uit derde landen, en hun mening horen over de praktische problemen bij de uitvoering van de verordening inzake biologische producten.

72. De Commissie streeft ernaar, en blijft ernaar streven, om de tijd tussen het nemen van een besluit tot schorsing of verwijdering uit de desbetreffende bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 1235/2008 en de inwerkingtreding van dat besluit, zo kort mogelijk te houden.

77. De Commissie heeft in de herziene checklist voor de beoordeling van jaarverslagen een veld opgenomen voor de aanvullende invoercontroles en zal follow-up geven over de kwaliteit en nauwkeurigheid van de in dit kader ontvangen gegevens.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 – Pak de overgebleven tekortkomingen in de controlesystemen en verslaglegging van de lidstaten aan

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie hanteert procedures voor de stelselmatige follow-up van controleaanbevelingen die voortvloeien uit controles door haar directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid. Naar aanleiding van de controleaanbevelingen worden de lidstaten verzocht actieplannen op te stellen en over te leggen voor de aanpak van de tekortkomingen in het desbetreffende nationale controlesysteem en bewijs over te leggen van de uitvoering van die plannen. De overige door de Europese Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen zullen worden aangepakt in het kader van de onderhavige actie of aan bod komen bij andere, gerichte activiteiten (bilateraal overleg en opleidingen).

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal het reeds aangevangen overleg met de lidstaten over de verdere harmonisatie van maatregelen voortzetten en met het oog op de bespreking en goedkeuring van nationale catalogi van maatregelen richtsnoeren verstrekken over het opstellen daarvan.

De nieuwe verordening inzake biologische producten, die in 2021 van toepassing zal worden, voorziet in de vaststelling van een uitvoeringshandeling ter bepaling van eenvormige regelingen voor de gevallen waarin bevoegde autoriteiten maatregelen moeten nemen betreffende vermeende of vastgestelde gevallen van niet-naleving. De uitvoeringsverordening zal niet vóór 2021 van toepassing worden.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie zal de specifieke inhoud van het hoofdstuk over biologische producten in de jaarverslagen opstellen krachtens artikel 25, onder a), van Verordening (EU) 2017/625 betreffende officiële controles.

Op zich is via een helder en gemeenschappelijk modelformulier al aanzienlijke verbetering mogelijk, die verder gestalte kan krijgen door het delen van goede praktijken.

95. De Commissie beschouwt het door accreditatie-instellingen uitgeoefende toezicht als hoeksteen van het controlesysteem.

Opgemerkt moet worden dat de verordening inzake biologische producten niet voorziet in een raamwerk voor de betrekkingen tussen de Commissie en de accreditatie-instellingen, die hun werkzaamheden verrichten op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten met de controleorganen.

Er is echter wel sprake van regelmatige en levendige samenwerking tussen de Commissie en de accreditatie-instellingen (bijvoorbeeld in de vorm van themagerichte workshops, het via cc in e-mails of op soortgelijke wijze voortdurend op de hoogte houden van accreditatie-instellingen waar het gaat om uitwisselingen tussen de Commissie en de desbetreffende controleorganen, en ad-hocvergaderingen).

Aanbeveling 2 – Verbeter het toezicht op invoer door betere samenwerking

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Naast de jaarlijkse vergaderingen met de accreditatie-instellingen wil de Commissie:

- nagaan op welke – juridische – wijze de samenwerking met de accreditatie-instellingen kan worden versterkt;
- de samenwerking in het kader van het plurilaterale overleg bevorderen om in kaart te brengen of gemeenschappelijke risico's en uitdagingen ook gezamenlijk kunnen worden aangepakt.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie wil duidelijkheid scheppen in de wettelijke bepalingen voor de controle van ingevoerde producten, met name in de context van de nieuwe verordening inzake biologische producten, en verdergaan met het opstellen van richtsnoeren over de invoer van biologische producten uit geselecteerde derde landen in de EU. Dit zal zorgen voor harmonisatie in de aanpak van de lidstaten. De uitvoeringsverordening zal niet vóór 2021 van toepassing worden.

Aanbeveling 3 – Verricht vollediger traceerbaarheidscontroles

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Naast de lopende ad-hoctraceerbaarheidsonderzoeken naar verdachte zendingen is de Commissie voornemens jaarlijks een aantal andere traceerbaarheidsonderzoeken te verrichten.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie is voornemens de lidstaten uit te nodigen om de resultaten van hun traceerbaarheidscontroles samen met de analyse van de ondervonden problemen en de handhavingsmaatregelen voor te leggen aan de afgevaardigden van het Comité voor biologische productie.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie is voornemens een aanpak te ontwikkelen voor het integreren van elektronische certificering voor de interne markt in het toekomstige informatiemanagementsysteem voor officiële controles om eerst de grensoverschrijdende toegankelijkheid van gegevens over biologische certificaten te verbeteren.

Met name gelet op de naleving van EU-regels die in 2024 verplicht zullen zijn, zal de Commissie daarna de noodzakelijke stappen zetten om dat systeem uit te breiden naar derde landen.

ERK-TEAM

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheersthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd vastgesteld door controlekamer I, die onder leiding staat van ERK-lid Nikolaos Milionis en gespecialiseerd is in het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Nikolaos Milionis, ondersteund door Ioulia Papatheodorou, voormalig kabinetschef, Kristian Sniter, huidig kabinetschef, en Matteo Tartaggia, kabinetsattaché; Michael Bain, hoofdmanager; Els Brems, taakleider; Blanka Happach, Greta Kapustaite en Radostina Simeonova, controleurs. De taalkundige ondersteuning werd verzorgd door Miroslava Chakalova-Siddy, Marek Riha en Fiona Urquhart.



Van links naar rechts: Michael Bain, Blanka Happach, Nikolaos Milionis, Matteo Tartaggia, Greta Kapustaite, Kristian Sniter.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan ("APM")/begin van de controle	29.11.2017
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	3.1.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	13.2.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	8.3.2019

PDF ISBN 978-92-847-1744-6 doi:10.2865/76173 QJ-AB-19-002-NL-N

HTML ISBN 978-92-847-1726-2 doi:10.2865/333617 QJ-AB-19-002-NL-Q

Sinds 1991 beschikt de EU over een controlesysteem inzake de productie, verwerking, distributie en invoer van biologische producten. Het is erop gericht consumenten het vertrouwen te geven dat voorschriften inzake biologische productie zijn toegepast in elk stadium van de toeleveringsketen. De biologische sector in de EU is de afgelopen jaren snel ontwikkeld. We gaven follow-up aan ons in juni 2012 gepubliceerde Speciaal verslag nr. 9/2012 en constateerden dat het controlesysteem was verbeterd. Onze aanbevelingen waren over het algemeen uitgevoerd, maar er bleven enkele uitdagingen bestaan. We doen aanbevelingen om de overgebleven tekortkomingen die we vaststelden in de lidstaten op het gebied van EU-producten aan te pakken, het toezicht op ingevoerde biologische producten te verbeteren door middel van betere samenwerking en meer volledige traceerbaarheidscontroles te verrichten.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2019.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.