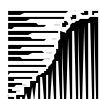


Volledige toegang of volledige zekerheid?

*Bijdrage aan de opzet van een nieuw Europees regime
voor individuele importen van biologische producten
uit derde landen*

P.W. Arendse
E. J.M. Regouin



landbouw, natuur en
voedselkwaliteit

© 2005 Directie Kennis, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Rapport DK nr. 2005/017
Ede, 2005

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij de directie Kennis onder vermelding van code 2005/dk017 en het aantal exemplaren.

Oplage 60 exemplaren

Samenstelling P.W. Arendse, E. J.M. Regouin

Druk Ministerie van LNV, directie IFZ/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV
Bedrijfsvoering/Publicatiezaken
Bezoekadres : Horapark, Bennekomseweg 41
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede
Telefoon : 0318 822500
Fax : 0318 822550
E-mail : DKinfobalie@minlnv.nl

Voorwoord

Import van land- en tuinbouwproducten in de Europese Unie is vooral iets voor de handel. Of niet? Nee, uitgebreide wetgeving, gericht op bescherming van de Europese boer en de Europese consument, brengt een belangrijke component van de internationale handel binnen in het domein van het publieke belang.

Import van producten van de biologische landbouw geeft hieraan nog een extra dimensie: de overheid staat voor een belangrijk deel garant voor de “biologische” claim op het etiket van deze producten.

De eisen waaraan een Europees biologisch product moet voldoen zijn neergelegd in een Europese verordening van 1991, die was gericht op harmonisatie van de verschillende nationale en / of private normen die in die periode bestonden. Met het slechten van de Europese handelsgrenzen in 1993, moest ook de regelgeving in de pas lopen en de consument en handel over de grenzen heen dezelfde minimum kwaliteitsstandaard bieden.

Om binnen dit regime importen toe te laten uit landen buiten de EU, zogenaamde ‘derde’ landen, kan de Europese Commissie, in onderhandeling met geïnteresseerde derde landen, equivalentie-overeenkomsten afsluiten indien na zorgvuldige afweging het systeem van biologische productie, het controleregime en de effectiviteit van dat controleregime gelijkwaardig aan dat binnen de EU werden bevonden.

Vanaf het begin was het duidelijk dat ook producten aangeboden zouden worden uit landen waarmee een dergelijke overeenkomst niet of nog niet bestond. Voor deze producten werd een systematiek ontwikkeld van individuele (op productniveau) equivalentie-analyse die zou worden uitgevoerd door de lidstaten.

Echter, de mogelijkheid van individuele equivalentie-analyse op productniveau was bedoeld als tijdelijke situatie tot equivalentie-overeenkomsten met exporterende derde landen zouden zijn afgesloten. Deze tijdelijke situatie loopt 31 december 2005 af.

De snelheid waarmee equivalentie-overeenkomsten met derde landen worden afgesloten is echter veel lager dan indertijd gehoopt. Het is dan ook te vroeg om de regeling voor individuele importen te beëindigen. Een opvolger dan wel een verlenging van deze regeling is noodzakelijk.

De Directie Kennis van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft, op verzoek van de Directie Industrie en Handel en Directie Landbouw, de bovengeschetste situatie gedetailleerd in kaart gebracht ter voorbereiding van het nationale standpunt voor de Europese discussie over importen uit derde landen. Deze discussie zal in de loop van 2005 op het niveau van de Europese Commissie en van de Europese Raad gevoerd worden.

De eigen expertise van de Directie Kennis over het thema van equivalentie-analyse en van kwaliteitsborgingsystemen is voor dit rapport door de beide auteurs aangevuld met informatie uit interviews met relevante actoren en met literatuurstudie.

DE DIRECTEUR DIRECTIE KENNIS
Dr. J.A. Hoekstra

Inhoudsopgave

Leeswijzer	7
Samenvatting	9
Achtergrond	9
Conclusies	10
1 Inleiding	13
1.1 Huidige situatie	13
1.2 Waarom een andere aanpak?	14
1.3 Globale inhoud van de ideeën van de Europese Commissie	16
1.4 Doelstelling van deze analyse	16
1.5 Conclusies	17
2 Equivalentie	19
2.1 Algemeen	19
2.2 Equivalentie van de productiestandaard	19
2.3 Equivalentie van de inhoud van het controleregime	20
2.4 Equivalentie van de effectiviteit van het controleregime	21
2.5 Conclusies	21
3 EU, Codex Alimentarius en IFOAM	23
3.1 De EU Verordening	23
3.2 Codex Alimentarius norm	23
3.3 IFOAM Basic Standards	24
3.4 Globale vergelijking	26
3.5 Conclusie	27

4	Borging en toezicht	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Verordening 2092/91	29
4.3	De certificering	30
4.4	Beoordeling van de certificerende instelling	30
4.5	(Aanvullend) Overheidstoezicht	32
4.6	Conclusies	33
5	Uitvoering	35
5.1	ICT	35
5.2	Andere uitvoeringsaspecten	36
5.3	Conclusie	36
6	Bespreking van de projectvragen	37
6.1	Welke criteria voor equivalentiebepaling?	37
6.2	Codex Alimentarius normen of IFOAM Basic Standards als uitgangspunt voor equivalentiebepaling?	37
6.3	Het huidige accreditatie-instrument	38
6.4	Welke criteria voor geschikte beoordelingsinstanties?	39
6.5	DAP en IOAS als geschikte beoordelingsinstantie?	40
7	Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage 1	Begrippen en afkortingen	45
Bijlage 2	Enkele relevante onderdelen van de Codex-normen	49
Bijlage 3	Werkwijze op CLIENT Import	51

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 bevat onder andere een analyse van de huidige situatie en beschrijft de suggesties van de Europese Commissie voor een nieuw importregime. Verder staan in dit hoofdstuk de projectvragen beschreven.

Hoofdstuk 2 beschrijft wat er speelt bij equivalentiebeoordelingen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillen in productiestandaarden van de EU-verordening, Codex Alimentarius en van IFOAM.

Hoofdstuk 4 beschrijft de aspecten borging van en toezicht op de biologische productiemethode.

Hoofdstuk 5 gaat summier in op de uitvoeringseisen verbonden aan een nieuw systeem.

Hoofdstuk 6 formuleert, gebaseerd op de voorgaande informatie, een antwoord op de projectvragen.

Samenvatting

Achtergrond

Aanleiding

Biologische producten uit derde landen mogen in de EU worden geïmporteerd indien zij voldoen aan eisen gesteld aan de productie, de inhoud van de controlesystematiek en de effectiviteit van die systematiek. Voor het toetsen of geïmporteerde producten aan deze eisen voldoen, bestaan twee regimes.

Het eerste regime betreft import vanuit landen waarvan is vastgesteld dat de productie-eisen, inhoud en effectiviteit van het controleregime equivalent zijn aan de eisen neergelegd in Verordening (EEG) 2092/91. Dit regime staat beschreven in Artikel 11.1. Het tweede regime biedt de mogelijkheid van vergunningen (ontheffingen¹) voor de import van individuele partijen. Dit is een tijdelijk regime zolang het desbetreffende land nog niet onder het eerste regime valt. Binnen dit regime verzoeken Europese importeurs aan de nationale autoriteiten van de lidstaten om een importontheffing. Met behulp van documentatie moet equivalentie worden aangetoond op basis van de eerder genoemde eisen (productie; inhoud en effectiviteit van het controle regime). Dit is vastgelegd in Artikel 11.6.

In de praktijk blijkt dat de EU-lidstaten de equivalentie-analyse op verschillende wijze uitvoeren. Deze analyse is cruciaal. Het ontbreken van een duidelijk omlijnende bandbreedte voor het begrip equivalentie geeft weliswaar veel ruimte voor subjectiviteit en flexibiliteit, maar creëert ook een onzekerheid waarbinnen sommige lidstaten het liefste kiezen voor een strenge vergelijking in de vorm van 'compliance' (=is onderwerping aan). Al dan niet uitgesproken argumenten van consumenten- en marktbescherming geven hierin een aanvullend motief. Sommige andere lidstaten neigen meer naar een flexibele interpretatie en vullen daarmee de betekenis van het begrip 'equivalentie' (=gelijkwaardig aan) beter in. Dit gebrek aan één lijn is belemmerend voor de import van biologische producten uit derde landen, omdat exporteurs niet goed weten waar zij aan toe zijn. Daarom, en ook in het kader van de toenemende handelsliberalisering en vanuit financiële en administratieve overwegingen, dient het huidige systeem op de schop te worden genomen.

Het tijdelijke regime voor individuele importen volgens Artikel 11.6 loopt op 31 december 2005 af. Aangezien het dan nog niet mogelijk zal zijn om alle importen te laten verlopen via het regime van Artikel 11.1 is het noodzakelijk dat de mogelijkheid voor individuele importen blijft bestaan. Zeer waarschijnlijk zal er een nieuw systeem worden ontwikkeld voor de equivalentie-analyse bij individuele importen. Voor dit proces en haar implementatie is voor 1 januari 2006 echter onvoldoende tijd. Voor de korte termijn zal de Commissie aan de Raad dan ook een voorstel doen voor verlenging van het huidige regime.

De voorzet door de Europese Commissie

De Commissie heeft in september 2004 een informele aanzet voor een nieuw systeem met de Lidstaten besproken. Haar suggestie is om in de toekomst te werken met een communautaire lijst van geaccepteerde certificerende instellingen in plaats van met

¹ om juridische redenen wordt de vergunning in Nederland ontheffing genoemd; in het Engels spreekt men echter van import 'licenses'. In deze notitie wordt de term ontheffing gehanteerd.

individuele importontheffingen. Bij import hoeft de Douane dan slechts te controleren of de certificerende instelling van de exporteur op de lijst voorkomt.

Om op de lijst te komen zou een certificerende instelling beoordeeld moeten worden door een onafhankelijke partij (IOAS en DAP zijn genoemd door de Commissie). Vervolgens was het de suggestie dat de Commissie en twee nader aan te wijzen Lidstaten per certificerende instelling een oordeel vellen. Tot slot beslist het Permanent Comité Biologische Landbouw over opname op de lijst. De Commissie heeft gesuggereerd om de Codex Alimentarius richtlijnen voor biologische productie als referentiepunt van de uit te voeren equivalentie-analyse te nemen. Sommige Lidstaten willen de IFOAM-normen ook niet uitsluiten.

Analyse van probleem en voorgestelde oplossingen

Ter voorbereiding van het Nederlands standpunt heeft Directie Kennis op verzoek van Directie Landbouw deze ideeën onder de loep genomen.

Conclusies

Eisen aan equivalentie-analyse

De criteria voor de equivalentie-analyse bevinden zich in het spanningsveld tussen, aan een kant, 100% borging van de biologische kwaliteit en, aan de andere kant, 100% toegang van biologische producten uit derde landen. Als uitgangspunt van equivalentie dient een globale norm te worden gekozen waarbinnen flexibiliteit mogelijk is om recht te doen aan de inherente variatie binnen de biologische productie wereldwijd.

Tegelijkertijd moeten de Europese producenten van biologische producten gevrijwaard worden van onrechtmatige concurrentie en moet de geloofwaardigheid van de biologische claim tegenover de consument worden gewaarborgd. Wel moet voorkomen worden dat daarom de meest 'veilige' interpretatie van equivalentie wordt gekozen, namelijk dat beide te vergelijken systemen identiek moeten zijn.

Welke normen?

Bovenstaande in acht nemend lijken zowel de Codex Alimentarius normen (zoals gesuggereerd door de Commissie) als de IFOAM Basic Standards geschikt als uitgangspunt voor de equivalentie-analyse te zijn. Beide normen zijn immers globaal van karakter en zijn tot stand gekomen op basis van een grote wereldwijde pluriformiteit. Inhoudelijk zijn er verschillen tussen de beide standaarden, bijvoorbeeld over onderwerpen als omschakelingstermijn. De IFOAM normen schrijven een kortere omschakelingstermijn voor dan de Codex normen. Andere verschillen bestaan in thema's als bijvoorbeeld het gebruik gangbare ingrediënten, inputs en etikettering.

Voordeel van de Codex Alimentarius normen is dat zij bij handelsbesprekingen binnen de WTO als uitgangspunten worden genomen. Nadeel is dat zij steeds gedetailleerder lijken te worden en zo minder flexibiliteit kunnen bieden. Vanuit pragmatisch oogpunt zou Nederland zich voor de Codex Alimentarius kunnen uitspreken.

Nederland is immers lid van de Codex Alimentarius Commissie.

Voordeel van de IFOAM Basic Standards is dat IFOAM een interne procedure voor arbitrage heeft om interpretatieverschillen te bespreken en problemen op te lossen. Binnen de Codex Alimentarius Commissie bestaat een dergelijk instrument niet.

Voor beide standaarden is echter nodig dat er aanvullend richtlijnen worden uitgewerkt voor equivalentie, zodat daarmee de noodzakelijke bandbreedte wordt geboden.

Welk toezicht?

Bij de beoordeling van of het toezicht op de certificerende instellingen die de equivalentie-analyse zullen moeten gaan uitvoeren, is aanvullende instructie over de bandbreedte noodzakelijk. Het huidige accreditatie-instrumentarium is hier niet voldoende voor toegerust; toetsing van certificerende instellingen op basis van kwaliteitsnorm EN 45011 (ISO 65) voorziet niet in een controle op het correct

toepassen van de toegestane bandbreedte van equivalentie. Wellicht is tevens aanvullende instructie nodig om het toezicht beter op de biologische landbouw toe te snijden.

Welk toezicht op het toezicht?

Waar dient een beoordelingsinstantie aan te voldoen? Belangrijke criteria zijn: onafhankelijkheid (geen relatie met enige certificerende instelling); transparant (bijvoorbeeld onderworpen aan “peer reviews” of audits door andere instanties/overheden); aantoonbaar deskundig in toezicht op kwaliteitssystemen, bijvoorbeeld door zelf te voldoen aan ISO 17011 (voorheen ISO 61). Daarnaast ook deskundig op de inhoud (biologische productiewijze); in staat om realistische variatie binnen de biologische productiewijze te onderscheiden van opportunistische claims. Dit laatste pleit voor een aanvulling op de toezichtskwaliteit in ISO 65 om te komen tot een soort “biologische” ISO 65. Hierin is bijvoorbeeld meer aandacht voor controles in het veld, voor kruiscontroles over meerdere CI's heen, etc. Ook kan gedacht worden aan het juist weglaten van toezichtsaspecten die niet relevant zijn voor de biologische productie. Het voorkomen van extra kosten voor beoordelende instanties die weer doorberekend worden aan certificerende instellingen is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Bevordering van concurrentie tussen beoordelende instanties zou hier een rol in kunnen spelen.

Welke toezichtsorganisatie voldoet?

Afgezet tegen het voorgaande zijn zowel DAP als IOAS geschikt als beoordelingsinstantie. Maar ook andere accrediterende instellingen zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen, indien zij voldoen aan de hierboven geschetste eisen.

1 Inleiding

1.1 Huidige situatie

Uit derde landen geïmporteerde biologische producten mogen binnen de Europese communautaire markt als zodanig worden geëtiketteerd en verhandeld mits zij voldoen aan alle voorwaarden die zijn neergelegd in Verordening 2092/91 (EEG). In een uitvoeringsverordening worden de voorwaarden meer specifiek uitgewerkt. Samengevat betreft dit drie categorieën van eisen, te weten eisen aan de productie, aan de inhoud van de controlesystematiek en aan de effectiviteit daarvan.

Biologische producten uit derde landen mogen in de EU worden geïmporteerd als op alledrie de categorieën van eisen (productie, inhoud van de controle en effectiviteit daarvan) equivalentie is aangetoond tussen de van toepassing zijnde regelgeving in het producerende en exporterende land en de regelgeving in de EU. Op een aantal aspecten wordt zelfs volledige onderwerping ("compliance") geëist aan de Europese regelgeving zoals bijvoorbeeld het niet mogen toepassen van bepaalde meststoffen of bestrijdingsmiddelen.

Er bestaan twee regimes waarbinnen biologische producten uit derde landen in de EU kunnen worden geïmporteerd. Het eerste regime, neergelegd in Artikel 11.1 van de Verordening, biedt de mogelijkheid om de regelgeving in een derde land equivalent te verklaren aan de Europese regelgeving. Dit moet in combinatie zijn met een of meerdere specifieke certificerende instellingen en met een of meer specifieke productgroepen. De equivalentieverklaring wordt vervolgens als verordening gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU en heeft een beperkte geldigheid van enkele jaren. De equivalentie-analyse vindt plaats door deskundigen van de Europese Commissie, veelal na een werkbezoek naar het aanvragende land, en samen met deskundigen uit twee lidstaten, de zogenaamde co-rapporteurs.

Op deze wijze komt een positieve lijst tot stand, de "Artikel 11.1 lijst", waarvoor equivalentie geldt. Deze lijst is als bijlage opgenomen in Verordening 94/92.

Het tweede regime, neergelegd in Artikel 11.6 van de Verordening, is bedoeld als tijdelijke oplossing voor alle andere importen, zolang het desbetreffende land nog niet voorkomt op de lijst van landen van Artikel 11.1. Binnen dit regime verzoeken

Voorbeeld van de opname van Costa Rica op de bijlage bij Verordening 92/94.

1. *Productcategorieën*
 - a) *Onverwerkte plantaardige landbouwproducten in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), van Verordening (EEG) nr. 2092/91.*
 - b) *Verwerkte plantaardige landbouwproducten bestemd voor menselijke consumptie in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van Verordening (EEG) nr. 2092/91.*
2. *Oorsprong*
De producten van categorie 1, onder a), en de biologisch geteelde ingrediënten in producten van categorie 1, onder b), zijn geteeld in Costa Rica.
3. *Controleorganisatie: Eco-LOGICA en BCS Oko-Garantie.*
4. *Organisatie die het certificaat afgeeft: Ministério de Agricultura y Ganadería.*
5. *Geldigheidsduur van de opname in de lijst: tot en met 30 juni 2006."*
Uit: Verordening (EG) Nr. 545/2003

Europese importeurs aan de nationale autoriteiten van de betreffende lidstaten om een importontheffing. Bij dit verzoek wordt documentatie geleverd waarmee equivalentie kan worden aangetoond op de eisen aan de productie, inhoud van de controle en effectiviteit daarvan.

Nadat de nationale autoriteit, in Nederland Dienst Regelingen (voormalig LASER), de equivalentie heeft bevestigd, geeft zij een importontheffing af.

Cruciaal is de analyse van de equivalentie. Hiermee wordt immers ten behoeve van kopers/consumenten van geïmporteerde biologische producten de waarborg verschaft dat er echt “in het potje zit wat er op staat”.

De aanvragen, en daarmee ook de importontheffingen, betreffen de beoogde importen van biologische producten door een specifieke importeur van een specifiek product. De hoeveelheid van dit product is voor de ontheffing niet relevant, evenmin als de plaats van import in de EU. De ontheffing heeft vaak betrekking op meer dan een importtransactie mits alle andere kenmerken constant blijven. Sinds 2004 heeft deze ontheffing een geldigheidsduur van een jaar.

In de praktijk blijkt dat de EU lidstaten de eigen verantwoordelijkheid om de equivalentie-analyse uit te voeren op verschillende wijze uitvoeren. Deze divergentie van interpretaties van de regelgeving en van praktische toepassing van dit regime leidt bij importeurs en bij lidstaten die een andere aanpak voorstaan soms tot frustratie. Ook voor exporteurs of in export geïnteresseerde (ontwikkelings)landen is dit gebrek aan uniformiteit een obstakel in planning en bedrijfsvoering.

Het ontbreken van een duidelijk omlinjende bandbreedte voor het begrip equivalentie geeft in onderdelen van de Verordening zowel veel ruimte voor subjectiviteit als de mogelijkheid zeer rigide te zijn. Het gevolg is dat verschillende invloeden de uitkomst van de equivalentie-analyse kunnen sturen. Zo lijkt bijvoorbeeld het feit dat een bepaald te importeren product ook in de EU wordt verbouwd een neiging naar meer ‘compliance’ en minder ‘equivalentie’ te veroorzaken. Marktbescherming, of liever, een bepaalde loyaliteit of gevoel van fairness ten aanzien van de eigen ondernemers, kan bij de verantwoordelijke autoriteiten rol een spelen.

Het regime voor importen volgens de procedure uit Artikel 11.6 zal per 31 december 2005 aflopen. Aangezien het echter dan nog niet mogelijk zal zijn om alle importen te doen verlopen volgens het regime van Artikel 11.1, is het noodzakelijk dat er een opvolger wordt ontwikkeld voor de equivalentie-analyse bij de individuele importen.

Het huidige importregime van biologische producten is een soort handelsbeperking voor producten uit derde landen. Dit wordt tussen handelspartners geaccepteerd om de claim op het predikaat “biologisch” te beschermen.

In 1998 heeft de Codex Alimentarius Commissie normen vastgesteld voor de biologische landbouw. Daarmee ligt het voor de hand om het huidige referentiekader voor de equivalentie-analyse, namelijk de Europese Verordening 2092/91, te vervangen door die internationale norm. Deze is aanvaardbaar binnen WTO-verband². Het is anders de vraag of de huidige aanpak de toets der kritiek op basis van WTO-TBT (18) afspraken wel kan doorstaan. Landen buiten Europa en de Verenigde Staten weten immers de afgelopen jaren steeds gemakkelijker de weg te vinden naar de arbitragepanels van de WTO.

1.2 Waarom een andere aanpak?

Zoals gezegd wordt de tijdelijke ontheffing zoals vastgelegd in Artikel 11.6 beëindigd aan het einde van 2005. Een eenvoudige verlenging zou een van de opties kunnen zijn voor de aanpak vanaf begin 2006. Toch zijn er verschillende redenen en aanleidingen om te kiezen voor een nieuwe aanpak.

² Met name de WTO-overeenkomst over TBT (Technical Barriers to Trade).

Het huidige systeem van de afgifte van importontheffingen kent verschillende onvolkomenheden en knelpunten. In Hoofdstuk 2, bij de bespreking van de equivalentie-analyse, wordt daar verder op ingegaan. De divergentie tussen lidstaten in de interpretatie en uitvoering van de regelgeving is daar wellicht de allerbelangrijkste van. Deze divergentie is moeilijk aan de exporterende landen en aan de consument uit te leggen.

Het inzicht breekt steeds meer door dat het vanuit principieel moreel standpunt en vanuit internationaal juridische overwegingen (lees WTO-regels) wenselijk is dat de toegang tot de EU-markt voor producten uit derde landen wordt verbeterd. Vooral landen in de Derde Wereld hebben toegang tot de aantrekkelijke EU markt nodig voor de eigen economische ontwikkeling. Het EBA-initiatief³ van de Europese Unie geeft al aan dat de EU dit streven actief ondersteunt.

Het Europese Actieplan voor de Biologische Landbouw dat de Commissie in 2004 heeft gelanceerd vult dit streven verder in voor de biologische landbouw. Concreet doet het Actieplan enkele voorstellen die relevant zijn voor deze notitie:

- in Actiepunt 2:
Opstarten en bijwerken van een gegevensbank op het internet, waarin de verschillende particuliere en nationale normen (met inbegrip van op belangrijke exportmarkten geldende internationale en nationale normen) worden afgezet tegen de communautaire norm.
- in Actiepunt 20:
Het opstellen van een stelselmatige vergelijking tussen de communautaire norm inzake de biologische landbouw, de richtsnoeren van de Codex Alimentarius en de IFOAM-normen;
et opvoeren van de inspanningen met het oog op internationale harmonisatie en de ontwikkeling van een op de richtsnoeren van de Codex Alimentarius gebaseerd multilateraal gelijkwaardigheidsconcept, in samenwerking met de lidstaten, derde landen en de particuliere sector;
Het verlenen van steun aan de opbouw van capaciteit in de ontwikkelingslanden in het kader van het ontwikkelingsbeleid van de EU, door informatie te verstrekken over de mogelijkheid om algemene steuninstrumenten in te zetten ten voordele van de biologische landbouw;
Het overwegen van de mogelijkheid om verdere maatregelen ter bevordering van de handel in biologische producten uit ontwikkelingslanden te treffen.
- in Actiepunt 17:
Het ontwikkelen van een specifiek accrediteringssysteem voor controle instanties in het kader van Verordening (EEG) nr. 2092/91.

In haar bespreking van dit voorstel van de Commissie stelde de Landbouwrap van oktober 2004 dat zij de analyse van de Commissie steunt, inclusief de door de Commissie voorgestelde 21 acties. Wel vraagt de Raad aandacht voor enkele specifieke onderwerpen en onder andere verzoekt zij de Commissie om "maatregelen in te voeren om handel te faciliteren, met name de markttoegang voor ontwikkelingslanden, inclusief de verbetering van op equivalentie gebaseerde mogelijkheden voor handel in biologische producten met derde landen".

Niet op de laatste plaats heeft de internationale gemeenschap zich in Johannesburg⁴ geëngageerd aan een grotere toegang voor producten uit de ontwikkelingslanden tot markten van o.a. de EU. In het meer concrete implementatieprogramma dat uit deze conferentie voort komt wordt biologische landbouw met name genoemd.

³ In February 2001, the Council adopted the so-called "EBA (Everything But Arms) Regulation" (Regulation (EC) 416/2001), granting duty-free access to imports of all products from least developed countries without any quantitative restrictions, except to arms and munitions. At present, 49 developing countries belong to the category of LDC's. The provisions of the EBA Regulation (Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001) have been incorporated into the GSP Regulation ([Council Regulation \(EC\) No 2501/2001](#)).

⁴ Van 26 augustus t/m 4 september 2002 vond in Johannesburg in Zuid Afrika de tweede Wereldtop over duurzame ontwikkeling plaats. (De eerste was in Rio de Janeiro in 1992).

1.3 Globale inhoud van de ideeën van de Europese Commissie

In een deskundigenwerkgroep (“expertgroep”) van de Europese Commissie op 24 september 2004 j.l. is voor het eerst concreet met de Lidstaten over verschillende suggesties van de Commissie gesproken. De Europese Commissie heeft voorgesteld in de toekomst te willen werken met een communautaire lijst van geaccepteerde certificerende instellingen in plaats van individuele importontheffingen. Bij import hoeft de Douane dan slechts te controleren of de controlemaatschappij van de exporteur, zoals op het douanedocument (ook wel controlecertificaat genoemd) is weergegeven, op de lijst voorkomt. Dit idee kreeg steun van de lidstaten, maar er staan nog wezenlijke punten open voor discussie.

Om op de lijst te komen zou een certificerende instelling zich moeten onderwerpen aan een beoordeling door een onafhankelijke derde partij (“third party assessment”). Vervolgens is het de bedoeling dat de Europese Commissie en twee Lidstaten per te beoordelen certificerende instelling een oordeel vellen. Tot slot beslist het Permanent Comité biologische landbouw van de Europese Commissie over opname op de lijst.

De beoordelende instanties (third parties) dienen onafhankelijk te zijn, en equivalentie met de standaarden uit de verordening op het gebied van productie en controle te kunnen beoordelen.

Gedacht wordt aan minimaal 2, maximaal 3 beoordelende instanties. IOAS (accreditatie-orgaan, gelieerd aan IFOAM) en het Duitse DAP (accrediteert ook met specifieke biologische scope) zijn voorbeelden van organisaties die in aanmerking zouden kunnen komen.

Hoe equivalentie met de Verordening 2092/91 moet worden bepaald is nog een punt van discussie. De Commissie heeft gesuggereerd Codex richtlijnen als uitgangspunt te nemen. Meerdere lidstaten echter hebben aangegeven Codex richtlijnen te summier te vinden. Sommigen zijn voorstander van het gebruik van de IFOAM normen als referentiekader voor equivalentiebeoordeling.

1.4 Doelstelling van deze analyse

In het voorliggende document wordt (op hoofdlijnen) antwoord gegeven op de volgende vragen:

1. Volgens welke criteria dient equivalentiebepaling plaats te vinden?
2. Wat betekent het voorstel van de Europese Commissie (voor NL) om de Codex richtlijnen voor Biologische geproduceerde voedingsmiddelen te gebruiken als uitgangspunt van equivalentiebepaling? Daarnaast is het verzoek van DL ook de bruikbaarheid van IFOAM Normen op hoofdlijnen te onderzoeken.
3. Op welke manier borgt de NL-Raad van Accreditatie of certificerende instellingen volgens de scope van de Verordening (EEG) Nr. 2092/91 of equivalent aan de Verordening werken?
4. Op welke manier dient getoetst te worden of certificerende instellingen equivalentiebepaling volgens deze criteria uitvoert?
5. Wat zijn (criteria voor) geschikte beoordelingsinstanties (third parties)?
6. Werkwijze van DAP en IOAS, in het licht van hun mogelijke rol in ‘third party assessment’.

1.5 Conclusies

In het algemeen kan worden gesteld dat in het kader van de toenemende handelsliberalisering en vanuit financiële en administratieve overwegingen het huidige systeem op de schop genomen dient te worden. De onmiddellijke aanleiding is dat eind 2005 de huidige regeling voor importen afloopt. Naast de importprocedure volgens Artikel 11.1, voor landen waarmee equivalentie is vastgesteld, dient een nieuwe procedure voor individuele importen worden ontwikkeld. Meer specifiek zijn daarvoor de volgende argumenten:

In de uitvoering:

- De huidige procedure voor de afgifte van importontheffingen is omslachtig en tijdrovend.
- De procedure is duur omdat elke individuele lidstaat een uitvoeringsorgaan moet opzetten en inrichten. Hierdoor ontstaat overlap en vindt herhaling van beoordelingen plaats (een eenmalige beoordeling zou moeten volstaan).
- Het is niet aannemelijk dat de lijst met de artikel 11.1 landen zich snel zal uitbreiden. Veel derde landen hebben nog geen wetgeving op het gebied van biologische landbouw en al helemaal geen efficiënt controleregime.
- Introductie van een nieuw importregime voor derde landen op basis van importontheffingen (huidige Artikel 11.6) lijkt niet mogelijk per 1 januari 2006. Het benodigde overleg in het Permanent Comité Biologische Landbouw en een eventuele procedure in de Europese Raad zullen niet voor 1 januari 2006 zijn afgesloten. Vervolgens moeten zowel de bevoegde instanties van de lidstaten als de importeurs van biologische producten ruim de tijd krijgen voor aanpassing aan het nieuwe regime. Een eventuele tijdelijke verlenging van het huidige systeem is dus vanwege tijdsgebrek niet ondenkbaar.

Beleidsmatig:

- Het huidige regime van de afgifte van importontheffingen laat te grote verschillen tussen lidstaten toe.
- Dit regime is een soort handelsbeperking. Het is de vraag of deze binnen de TBT-overeenkomst toegestaan blijven. Er zijn geluiden te beluisteren die aangeven dat het huidige importprocedure niet WTO-bestendig is.
- De indruk bestaat dat met name de biologische producten uit ontwikkelingslanden minder makkelijk toegang hebben tot de Europese markt die ook in Europese landen worden verbouwd (met andere woorden marktbescherming lijkt een rol te spelen in de equivalentiebepalingen). Hiervoor is geen concreet bewijs.
- De huidige procedure is tegen de geest van de Johannesburg Conferentie: markttoegang is moeilijk en de eisen aan de borging van de biologische productiewijze in derde landen laten weinig tot geen institutionele opbouw toe van eigen certificerende instellingen of accreditatieorganen in ontwikkelingslanden. Nu wordt certificatie uitgevoerd door vooral Europese CI's.

2 Equivalentie

2.1 Algemeen

Er is equivalentie tussen twee certificerings- of kwaliteitscontrolesystemen indien zij er beide in slagen om eenzelfde kwaliteit product voort te brengen. Twee producten zijn dan ‘functioneel equivalent’, want zij kunnen beide voldoen aan van te voren geformuleerde productspecificaties. Echter, deze vorm van equivalentie heeft betrekking op producten en niet op processen.

Equivalentiebepaling of equivalentie-analyse is de activiteit van vergelijking tussen twee sets van specificaties om de verschillen en overeenkomsten in kaart te brengen, waarna uitgesproken wordt of de verschillen niet te groot en dus acceptabel zijn. Het gaat om de toegestane verschillen. Zij moeten binnen een bepaalde bandbreedte blijven.

In de Europese regels over de import van biologische producten uit derde landen mogen deze producten alleen het predikaat ‘biologisch’ dragen indien 1) het productiesysteem equivalent is aan dat binnen de EU; 2) tevens het controleregime equivalent is, én; 3) dat controleregime een equivalente effectiviteit bezit. Deze drie aspecten van equivalentie worden beneden verder toegelicht (zie paragraaf 2.2; 2.3 en 2.4).

Equivalentiebepaling tussen standaarden voor de biologische productiewijze is noodzakelijk om verschillende redenen. Allereerst mag een claim van een derde land, dat haar product biologisch is, het imago in Europa van biologische producten niet ondermijnen. De consument moet er immers op vertrouwen dat het biologische product voldoet aan zijn of haar verwachtingen, ongeacht de herkomst. Een andere reden is de Europese biologische boeren het recht hebben om gevrijwaard te worden van een onrechtmatig concurrentievoordeel bij hun tegenhangers in een derde land als die grotere vrijheden genieten dan zijzelf.

2.2 Equivalentie van de productiestandaard

In de biologische landbouw is het productieproces aan een groot aantal globale en specifieke regels onderworpen. Alle huidige standaarden in de wereld voor de biologische landbouw zijn zo opgesteld. De kwaliteit van het eindproduct is daarvan een afgeleide. Wel is het zo dat in toenemende mate wordt gepleit om duidelijker specificaties vast te stellen voor de kwaliteit van het eindproduct, bijvoorbeeld met residutoleranties voor de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen of genetisch gemodificeerd materiaal.

De standaarden voor de biologische landbouw in verschillende delen van de wereld verschillen van elkaar. Dat zou niet anders kunnen omdat de verschillen in gewassen, klimaat, organisatievormen in de landbouw, etc. in aanmerking moeten worden genomen. Bepaling van equivalentie tussen standaarden wordt dan echter een hachelijke onderneming.

Zoals eerder werd geformuleerd, is equivalentie gemakkelijk te bepalen waar producten met elkaar worden vergeleken en niet zo zeer bij het vergelijken van processen. Tegelijkertijd is er in de biologische productiemethode voor gekozen, ondanks dat het een productiewijze betreft, om een certificeringsnorm te hanteren die eigenlijk betrekking heeft op de kwaliteit van het eindproduct, namelijk de kwaliteitsnorm EN 45011 (ISO 65⁵).

Wellicht vanwege deze 'onvolkomenheid' is Bijlage III van Verordening 2092/91 de afgelopen jaren sterk gegroeid. Bijlage III geeft immers aanvullende instructies aan de kwaliteit van het controleregime en juist met deze instructies kan er meer tijdens het productieproces in plaats van op het eindproduct worden gecontroleerd. Wel betekent dit dat een standaard uit een derde land vergeleken moet worden met de inhoud van deze bijlage III.

Het begrip equivalentie zou flexibiliteit moeten bieden. Wat is nu de acceptabele flexibiliteit bij de equivalentiebepaling van verschillende standaarden in de biologische productiewijze? Aangezien Artikel 11.6 van de Verordening aan de lidstaten de taak delegeert om importontheffingen te verstrekken en daarvoor een equivalentie-analyse uit te voeren, zijn er in de praktijk verschillen in die bandbreedte tussen de lidstaten. Die verschillen kunnen betrekking hebben op onderwerpen als omschakelingstermijnen, gebruik van bepaalde meststoffen, bestrijdingsmiddelen, hulpstoffen en toevoegingsmiddelen. Transparantie van de achterliggende overwegingen ontbreekt meestal.

De consequentie hiervan is het voor derde landen onduidelijk is wat nu precies de eisen aan de eigen biologische productiewijze zijn.

2.3 Equivalentie van de inhoud van het controleregime

De Verordening vereist dat certificerende instellingen binnen de EU voldoen aan de kwaliteitseisen neergelegd in EN 45011 (ISO 65). In de praktijk betekent dit dat een accreditatieorgaan een verklaring van die strekking moet afgeven. Verder moet het toezicht op de bedrijven uitgevoerd worden volgens de bepalingen in Bijlage III bij de Verordening.

Bij de equivalentie-analyse voor importen uit derde landen is er enige flexibiliteit afgesproken over hoe certificerende instellingen kunnen worden erkend.

Hier gelden drie opties⁶ die de Commissie als leidraad heeft voorgesteld:

- Optie 1. De certificerende instelling is geaccrediteerd door een accreditatieorgaan dat voldoet aan EN 45010 (ISO 61, inmiddels opgegaan in de nieuwe norm ISO 17011).
- Optie 2. Een verklaring van een autoriteit in een niet E.U.-lidstaat waaruit blijkt dat controleorgaan voldoet aan EN 45011 (of ISO 65) en dat scope van controle de Verordening 2092/91 is.
- Optie 3. Een verklaring van een autoriteit van een E.U.- lidstaat die bevoegd is voor het afgeven van importontheffingen waaruit blijkt dat de controleorganisatie voldoet aan de EN 45011; dit geldt voor hun activiteiten in derde landen; productievoorschriften en controlemaatregelen equivalent/gelijkwaardig zijn aan de Verordening 2092/91.

Het EU erkenningsysteem erkent op dit moment alleen certificerende instellingen gevestigd in de EU. Erkenning van certificerende instellingen buiten EU kan alleen wanneer de instantie voorkomt op de Artikel 11.1 lijst van landen waarmee de EU een equivalentie-overeenkomst heeft. In het kader van het regime van Artikel 11.6 vindt

⁵ Voluit: ISO/IEC Guide 65:1996

⁶ Europese Commissie DG 6 (1996). Leidraad voor de toepassing van Artikel 11 van Verordening (EEG) nr. 2091/91 van 24 juni 1991 inzake biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen. Document VI/4833/96-NL Herziening 4.

impliciete erkenning plaats bij de afgifte van importontheffingen na een positieve uitkomst van de equivalentie-analyse.

Borging van borging van borging van

EU-Verordening EG2092/91 stelt eisen aan de certificerende instelling (CI). Sinds 1998 moet een certificerende instelling voldoen aan EN 45011 (identiek aan ISO-norm 65). Dit is een kwaliteitsnorm voor organisaties die zich richten op productcertificering. Binnen de EU zal alleen een accreditatie-instelling een verklaring kunnen afgeven dat een certificerende instelling volgens genoemde norm opereert.

Wie zegt echter dat accrediterende instellingen over de kwaliteiten beschikken om CI's adequaat te controleren op het voldoen aan EN 45011? De accrediterende instellingen dienen dan ook te voldoen aan de kwaliteitsnorm EN 45010 (ISO 61). Accrediterende instellingen (zoals NL Raad van Accreditatie) zijn verenigd in samenwerkingsverbanden zoals het E.A. (Europese instellingen) en het IAF (internationale instellingen). Binnen met name de E.A. kunnen accrediterende instellingen multilaterale overeenkomsten afsluiten (MLA's) waarbinnen zij bij elkaar zogenaamde 'peer reviews' uitvoeren waarmee op het voldoen aan EN45010 wordt toegezien.

Vershillende lidstaten vinden dat de kwaliteit van het accreditatie-orgaan moet worden ondersteund door afspraken over onderlinge kwaliteitsbewaking ("peer review") tussen meerdere van die organen, verenigd binnen bijvoorbeeld de European Coordination for Accreditation (EA) of de International Accreditation Forum (IAF). Andere lidstaten echter vinden dat zij zelf, na advies ingewonnen te hebben, een oordeel over de kwaliteit van de certificerende instelling kunnen geven, bijvoorbeeld als die een accreditatie heeft van IOAS, de zogenaamde IFOAM-accreditatie.

2.4 Equivalentie van de effectiviteit van het controleregime

Het bepalen van de equivalentie van de effectiviteit van het controleregime is wellicht de moeilijkste van de drie componenten van equivalentie. Uiteraard worden ook weer hier meestal de Europese regels als uitgangspunt genomen. Met name de bepalingen van Bijlage III van de Verordening zijn dan relevant.

Veel informatie blijft echter onhelder. Hoewel zo veel mogelijk wordt gewerkt met administratieve controles van bijvoorbeeld inspectierapporten, is het op afstand niet gemakkelijk een beeld te vormen van de landbouwkundige, geografische en logistieke situatie in het exporterende land.

Een goed voorbeeld daarvan is hoe er in de afgelopen jaren binnen de Europese Unie omgegaan is met het controleregime van boerengroepen in Derde Wereldlanden.

De individuele leden van deze groepen zijn veelal georganiseerd als afzetcoöperatie en soms ook als productiecoöperatie. Praktisch gezien is het niet mogelijk dat deze groepen op de zelfde wijze kunnen worden geïnspecteerd en gecertificeerd als individuele bedrijven in Europa. Om deze reden is de effectiviteit van het controleregime ter plaatse jaren lang door de EU lidstaten op uiteenlopende wijze geëvalueerd. Aan dit probleem is een voorlopig einde gekomen na de publicatie door de Europese Commissie van een richtsnoer voor het omgaan met deze materie.

2.5 Conclusies

- Equivalentie-analyse blijkt in de praktijk een lastige materie. Dit is inherent aan de keuze voor equivalentie in plaats van voor 'compliance' (volledige onderwerping). De flexibiliteit zorgt voor grote potentiële verschillen in interpretatie, waarbij subjectiviteit een rol kan spelen. Overwegingen van

marktbescherming of meningen over betrouwbaarheid van een ontwikkelingsland kunnen bijvoorbeeld een rol spelen.

- Opleggen van een Europese standaard voor de biologische productiewijze als standaard voor equivalentie aan derde landen riekt naar neo-kolonialisme. De EU-normen zullen hoogstwaarschijnlijk niet door de WTO worden geaccepteerd als niet-tarifaire handelsbelemmering.
- Equivalentiebeoordeling tegen een richtsnoer of norm die door de WTO wordt geaccepteerd in plaats van tegen de EU-Verordening, zoals de Europese regelgeving nu voorschrijft, lijkt onontkoombaar. De Codex Alimentarius norm zoals voorgesteld door de Europese Commissie komt daarvoor in aanmerking, maar ook de IFOAM Basic Standards zoals gewenst door sommige lidstaten.
- Alhoewel de Codex Alimentarius normen voor biologische productiewijze een standaard voor standaarden is, zijn ze zeer gedetailleerd aan het worden. Deze detaillering is een potentieel probleem voor de toekomst, als zij als basis voor de equivalentiebepaling zullen dienen.
- Codex Alimentarius en WTO kennen geen instrument dat de bandbreedte van de equivalentie kan vaststellen. Zij is hier niet op ingericht. Het is alleen mogelijk om achteraf via een geschillenprocedure verhaal te halen. Kleine belanghebbenden in een economisch kleine sector zullen daar niet snel aan (kunnen) beginnen.
- De aan de equivalentiebepaling inherente verschillen in productiewijze, inhoud controle en effectiviteit controleregime (de bandbreedte) voortvloeiend uit de interpretatie van de Codex Alimentarius normen zou kunnen worden bepaald door een 'biologische' ISO 65. Dat wil zeggen een voor de biologische productiewijze toegesneden kwaliteitsnorm. Hierin zouden de toegestane verschillen beschreven kunnen worden.
- Naast keuze voor equivalentiebepaling tegen Codex-norm is ook de keuze voor IFOAM-normen mogelijk. Volgens IFOAM voldoen hun normen aan WTO-eisen. Dit zou nog door een onafhankelijke partij dienen te worden onderzocht. Voordeel van IFOAM-normen is dat ze wellicht wat minder zijn dichtgetimmerd.

3 EU, Codex Alimentarius en IFOAM

Dit hoofdstuk geeft een globale omschrijving van de standaarden voor de biologische landbouw zoals zij binnen de EU gelden, zoals vastgesteld door de Codex Alimentarius Commissie en zoals zij gelden voor de bij IFOAM aangesloten organisaties. De belangrijkste verschillen worden in kaart gebracht.

3.1 De EU Verordening

De standaard binnen de EU is dat wat is vastgelegd in Verordening 2092/91. Deze Europese wetgeving is rechtstreeks toepasbaar in alle lidstaten en geeft specifieke aanwijzingen voor de biologische productiewijze en het van toepassing zijnde controleregime.

Nadat eerst de plantaardige biologische productie was opgenomen in de Verordening is daar in 1998 middels Verordening 1804/1999 ook de dierlijke productie aan toegevoegd.

Verordening 2092/91 was met name gericht op harmonisatie van wat onder een biologisch product verstaan wordt. Een van de belangrijke aanleidingen daarvoor was het openen van de communautaire markt in 1992. Onderdeel van de Verordening is dan ook de bescherming in de verschillende Europese talen van de predikaten 'biologisch' en 'ecologisch'.

3.2 Codex Alimentarius norm

De doelstellingen van de Codex 'Normen voor de productie, verwerking, marketing en etikettering van biologisch geproduceerd voedsel' zijn het faciliteren van harmonisatie of biologische standaarden op een internationaal niveau. De normen richten zich op het voorkomen van misleidende claims en het bevorderen van fair trade praktijken.

Hoewel de Codex Alimentarius Commissie onder auspiciën van de FAO en de WHO al sinds 1962 bestond, hebben de Codex-normen vanaf 1995 een groot belang gekregen. In dat jaar is de WTO opgericht en hanteert de WTO de Codex-normen als referentie bij handelsgeschillen tussen WTO-lidstaten.

In 1999 zijn de normen voor biologische landbouw, met uitzondering van veeteelt en dierlijke producten, aangenomen door de Codex Alimentarius Commissie. In 2001 zijn aanvullende onderdelen gericht op veeteelt(producten) en bijenhouderij(producten) aangenomen.

Het proces van vaststellen van Codex-normen is langzaam en gericht op consensus. De standaardprocedure bestaat uit acht verschillende stappen, waarbij de achtste en laatste stap de aanvaarding van de voorgestelde norm door de Codex Alimentarius Commissie is. Tot dat moment worden de voorgestelde normen in Comités besproken. Het Comité verantwoordelijk voor normen voor biologische landbouw is het Comité voor de Etikettering van Levensmiddelen, voorgezeten door Canada. Op dit moment wordt in dit Comité overlegd over de toegestane toevoegingen in biologische producten.

In het voorwoord van de Codex-normen staat een belangrijke notie: de normen sluiten de invoering van strengere regels door lidstaten niet uit om redenen van

consumentenbetrouwbaarheid en het voorkomen van frauduleuze praktijken. Equivalentie van producten uit andere landen mag dan op basis van deze strengere regels worden toegepast.

De Codex normen bevatten principes van de biologische productie, verwerking, opslag, transport, etikettering en marketing en geven een indicatie van de toegestane bestanddelen/hulpmiddelen (inputs) voor bodembemesting en bodemverbetering, ziekten en plaagbestrijding; voedseltoevoegingen en hulpmiddelen (processing aids). Daarnaast worden criteria beschreven op basis waarvan landen nieuwe bestanddelen/hulpmiddelen kunnen toestaan.

De normen bestaan uit een achttal secties, waaronder de scope, regels voor productie en bereiding, inspectie- en certificeringssystemen en import.

Verder zijn er drie bijlagen die ingaan op de principes van de plantaardige en dierlijke productie. Dit betreft onder andere het omgaan met de producten, de opslag, het transport, de verwerking en de verpakking (Bijlage 1). Ook wordt gesproken over toegestane hulpmiddelen bij de productie van biologisch voedsel; ziekten en plaagbestrijding; ingrediënten van niet-landbouwkundige oorsprong en hulpstoffen voor verwerking (Bijlage 2). In Bijlage 3 worden de minimale inspectievereisten en voorzorgsmaatregelen ten behoeve van het inspectie- en certificatiesysteem beschreven.

Een aantal relevante passages uit de Codex-normen zijn in Bijlage 2 van deze notitie opgenomen.

Standpunt IFOAM/IOAS tegenover de keuze voor Codex normen?

Inschatting van dhr van Elzaker (IOAS) is dat IFOAM/IOAS in principe positief staat ten opzichte van het voorstel van de Europese Commissie om de Codex richtlijnen als basis voor de equivalentiebepaling voor de productienormen te nemen. De Codex richtlijnen komen namelijk meer overeen met de IFOAM Normen dan de EU Verordening dat doet. Een zorgpunt is dat de Codex gebaseerd is op afspraken tussen overheden. NGO's zoals IFOAM hadden/hebben slechts een adviserende rol. Bovendien is de besluitvorming binnen Codex op basis van consensus en dit is een langdurig proces. (6)

3.3 IFOAM Basic Standards

De zogenaamde "IFOAM basic standards of organic products and processing" (IBS) zijn samen met de "IFOAM Criteria for Certification Bodies" opgenomen in één geïntegreerd document, de "IFOAM Norms for Organic Production and Processing" van 2002. Deze normen zijn geregistreerd bij de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO) als internationale standaard voor de biologische Landbouw.

Deze standaarden vormen een kader voor internationale certificerende instellingen en organisaties op het gebied van standaarden en kunnen niet op zichzelf gebruikt worden voor certificatie. De certificatiestandaarden dienen lokale specifieke condities in acht te nemen en te worden vertaald in specifiekere standaarden dan de IFOAM-Basic Standards. Ze moeten gezien worden als een standaard voor standaarden op het gebied van biologische landbouw en verwerking.

De standaarden in de IBS zelf zijn afgeleid van de IFOAM 'Principle Aims of Organic Production and Processing'. Deze principes vormen ook de leidende principes voor nationale regelgeving en voor internationale normen zoals de Codex normen voor biologisch geproduceerd voedsel.

De belangrijkste onderdelen van de IBS behandelen de standaarden voor de productie van gewassen, veehouderij en het verwerken en omgaan met biologische producten. De veehouderij sectie geeft generieke standaarden voor alle landbouwhuisdieren. De

bijhouderij wordt in een aparte sectie behandeld. Additionele secties van de standaarden zetten de vereisten uiteen voor ecosystemen, etikettering en sociale rechtvaardigheid.

Drie bijlagen bevatten producten die toegestaan zijn voor bemesting en bodemverbetering; voor ziekte- en plaag-, en onkruidbestrijding; toegestane additieven en hulpmiddelen voor verwerking. Twee bijlagen bevatten criteria voor het evalueren van stoffen bestemd voor het aanvullen van de bovengenoemde bijlagen met productie- en verwerkingsmiddelen.

De standaarden zijn de minimum-eisen die volledig opgenomen moeten worden in certificatiestandaarden om in aanmerking te komen voor IFOAM-accreditatie. De aanbevelingen bevatten standaarden die door IFOAM worden gepromoot maar zijn niet verplicht. Ook zijn er een aantal concept standaarden voor aquacultuur, textiel en bosteelt. Ze zijn bedoeld als uitgangspunt voor te ontwikkelen private standaarden of publieke regelgeving.

International Organic Accreditation Service (IOAS)

De International Organic Accreditation Service, accrediteert Certificerende Instellingen op basis van het correct certificeren dat aangesloten bedrijven de "Basic Principles" van IFOAM volgen. Deze principes zijn flexibel en bieden mogelijkheid tot plaatselijke specificatie en detaillering. Kenmerkend aan de biologische productiemethode is immers dat zij zich volledig richt op de plaatselijke productieomstandigheden zoals bodem, klimaat en lokale gebruiken.

De inspectie- en certificatie vereisten zijn apart opgenomen in de IFOAM Accreditation Criteria. Deze criteria zijn rechtstreeks ontwikkeld op basis van de ISO/IEC Guide 65. IOAS is verantwoordelijk voor de uitvoering van de IFOAM Accreditation Programma onder licentie van IFOAM. Sinds 1994 accrediteert IOAS biologische certificerende instellingen. Daarnaast accrediteert IOAS certificerende organen actief op het gebied van biologische productie ook op basis van ISO 65. Zowel publieke als private certificerende instellingen kunnen in aanmerking komen voor IFOAM accreditatie. (7)

IFOAM/IOAS vindt ISO 65 niet voldoende als enige basis van toezicht op de biologische productie. Gedeeltelijk omdat certificatie van biologische landbouw meer een productieproces is in plaats van een eindproduct, maar ook om het globale karakter van de ISO richtlijn. Die bovendien vooral gericht is op de industriële en fabrieksmatige sector. Daarom wordt aanvulling met IFOAM Certification Criteria (tegenwoordig IFOAM Normen⁷ genoemd, in combinatie met de criteria voor accreditatie) nodig geacht. De IFOAM Normen zouden als aanvulling op de ISO 65 normen deze sectorspecifiek maken, zodat een soort 'organic ISO 65' ontstaat. (6)

In 2003 zijn de IFOAM Normen en de ISO/IEC 65 richtlijn met elkaar vergeleken. Situaties die wel gedekt worden door de IFOAM-criteria zijn conformiteitsbepalingen gerelateerd aan: omschakelperiodes; GGO; gedeeltelijke omschakeling en parallelle productie; coöperaties en de aansprakelijkheidsketen (chain of custody). Ook is er een sectie die de vereisten en procedures uiteenzet op grond waarvan een certificerende orgaan een eerdere certificatie door een andere certificatieorgaan kan accepteren. (3)

Dit is vergelijkbaar met wat de EU-verordening voorschrijft. Annex 3 uit de verordening bevat aanvullende vereisten gerelateerd aan certificatie van biologische productie die niet worden behandeld in ISO 65, zoals bijvoorbeeld parallelle productie.

Volgens een studie uitgevoerd in opdracht van IFOAM blijkt dat de IFOAM Basic Standards vallen onder de definities van een internationale standard in de WTO overeenkomst on Technical Barriers tot Trade (TBT).(3)

⁷ De Normen is de verzamelterm voor de productie- en verwerkingsrichtlijnen en wat vroeger de certificatiecriteria werden genoemd.

Recentelijk is IOAS door United States National Institute of Standards and Technology (NIST) gecontroleerd en geaccepteerd als orgaan dat CI's kan en mag accrediteren als opererende volgens ISO-norm65 en volgens de scope van de Basic Principles van IFOAM. (8)

3.4 Globale vergelijking

Schmid en Darren hebben in 2003 een vergelijking opgesteld tussen de normen van de EU verordening 2092/91 enerzijds en de Codex Alimentarius/IFOAM Basic Standards 2000 anderzijds. Hierbij is aangegeven op welke gebieden de EU normen strenger of juist minder streng zijn. (17)

Hierbij dienen de verschillende rollen van de bovengenoemde standaarden in ogenschouw te worden genomen. De EU Verordening is bedoeld als rechtstreekse productiestandaard met een wetgevende status gericht op het openen van de Europese interne markt. De Codex Alimentarius biedt een norm voor landen en organisaties om standaarden of regelgeving te ontwikkelen maar is niet bedoeld als rechtstreekse productiestandaard. Hetzelfde geldt voor de IFOAM-normen. De Codex en IFOAM-normen zijn dan ook globaler van karakter en bevatten minder details dan de EU Verordening. De auteurs geven dan ook aan dat equivalentiebepaling ten aan de EU verordening plaats moet vinden op niveau van een private of publieke nationale standaarden.

Waar zitten verschillen?

EU normen zijn strenger op de volgende punten:

- Omschakelperiode: Deze is binnen de IFOAM normen korter dan EU/Codex. Zowel voor overblijvende gewassen als voor melk- en eierproductie.
- Etikettering: toegestane percentage gangbare ingrediënten waarbij nog declaratie op de ingrediëntenlijst mogelijk is bij de EU en de Codex lager dan bij IFOAM waarbij dit onder strikte voorwaarden mogelijk is.
- Bemesting: gebruik menselijke mest is uitgesloten in de EU Verordening in tegenstelling tot de IFOAM en Codex die dit onder strikte voorwaarden toestaan.
- De EU Verordening kent speciale standaarden voor sommige productierichtingen, bijvoorbeeld voor de imkerij; dit is niet het geval bij IFOAM en Codex.
- Veterinaire behandelingen: Bij de EU Verordening en de Codex bestaat de vereiste tot uitsluiten van biologische etikettering na twee behandelingen.
- Vastbinden houden van vee: EU: na 10 jaar niet toegestaan.
- Toegestane schoonmaakmiddelen: EU heeft lijst van toegestane middelen.
- Veedichtheid (stocking rates): EU-Verordening bevat een limiet aan veedichtheid afgeleid van 170 kg stikstof per ha. IFOAM en Codex bevatten een algemeen principe van aanpassing aan nationale niveau.
- Detaillering minimum eisen voor buitenuitloop: EU Verordening bevat gedetailleerde eisen voor de minimale oppervlakte; bij IFOAM en Codex zijn eisen globaler (voldoende ruimte afhankelijk van lokale omstandigheden).
- Varkenshouderij: EU Verordening heeft meer huisvestingseisen dan IFOAM en Codex.
- Bijenhouderij: EU Verordening specifiek met betrekking tot voedselverzamelgebied dan IFOAM en Codex.

EU minder streng dan IFOAM/Codex:

- Criteria voor nieuwe input: IFOAM heeft criteria en een evaluatie procedure. Codex Alimentarius bevat alleen criteria. De EU verordening heeft geen exacte criteria voor nieuwe inputs.
- Oogst in het wild: IFOAM normen zijn exacter inzake duurzaamheid en controleerbaarheid dan de Codex Alimentarius en de EU.
- Vrije uitloop voor af te mesten rundvee en varkens: bij IFOAM is er de verplichting tot vrije uitloop. De EU-verordening en Codex hebben deze verplichting niet.
- Maximaal toegestane percentage gangbaar voeder: EU/Codex staan hogere percentages toe (derogatie die toestaat dat een 20% van de voederbestanddelen

- gangbaar mag zijn loopt af in 2005, dus verwachting is dat dit verschil in toekomst kleiner zal worden).
- Zelfvoorziening in voeder: IFOAM vereist minstens 50% in ieder geval voor herkauwers. EU/Codex kennen dergelijke eisen niet.
 - Verminking: EU/Codex zijn minder streng.
 - Voederbestanddelen: IFOAM en Codex hebben criteria voor ingrediënten, toevoegingen en hulpstoffen tijdens verwerking. EU werkt met gedetailleerde lijst van toegestane stoffen.
 - Transport en slachten: IFOAM en Codex zijn meer gedetailleerd dan EU.

3.5 Conclusie

Het lijkt het meest voor de hand liggend om de Codex Alimentarius normen, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, als uitgangspunt voor equivalentie van productiestandaarden te gebruiken. Deze standaard is acceptabel in het kader van de WTO en heeft een globaal karakter. Gebaseerd op een in 2003 uitgevoerde vergelijking zijn er wel verschillen tussen de Verordening en de Codex Alimentarius normen. Er moet nog een inschatting (door bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de sector) gemaakt worden van de consequenties voor de Nederlandse situatie, indien de Codex-normen inderdaad als uitgangspunt genomen zullen worden (bijvoorbeeld concurrentienadeel door strengere huisvestingseisen in de Europese normen).

Tegelijkertijd gelden bovengenoemde argumenten (IFOAM's claim dat zij door WTO is geaccepteerd en het globale karakter van de normen) ook voor de mogelijkheid om de IFOAM Basic Standards als uitgangspunt voor equivalentie-analyse te gebruiken

Binnen de Codex Alimentarius hebben aangesloten landen de mogelijkheid om vanwege redenen van consumentenbetrouwbaarheid en het voorkomen van frauduleuze praktijken strengere regels toe te passen. Equivalentie van producten uit andere landen mag dan op basis van deze strengere regels worden toegepast.

4 Borging en toezicht

4.1 Inleiding

Het systeem van borging en toezicht op de biologische landbouw in de EU is ondergebracht in een structuur met verschillende componenten waarvoor uiteindelijk de nationale overheid de eindverantwoordelijkheid heeft:

1. Verordening 2092/91 en de daarin vastgelegde productiestandaard en het controlesystematiek.
2. Certificering door een onafhankelijke derde partij die opereert volgens Europese Norm 45011 (ISO 65).
3. Beoordeling van de kwaliteit van de certificerende instelling.
4. Rechtstreeks toezicht door de overheid.

De overheid heeft zo'n belangrijke taak omdat een van de belangrijkste doelen bij de totstandkoming van de Verordening was om door gelijke toepassing van de regels de interne Europese markt voor biologische producten open te stellen voor elke Europese producent. Tegengaan van fraude is dus een belangrijk achterliggend motief voor de opzet van de toezichtstructuur.

Toch zou niet alleen de overheid een verantwoordelijkheid in het toezicht moeten hebben. De grootste belanghebbende bij het voorkomen van fraude, en daarmee van concurrentievervalsing en van een potentieel zware smet op de naam van het biologische product, is de biologische sector zelf. In de praktijk is de sector maar weinig bij het toezicht betrokken. Dat geldt in ieder geval voor Nederland bij het functioneren van Stichting Skal nadat in 2003 bij een wijziging van de statuten het College van Deskundigen is opgeheven. In dit College van Deskundigen waren de belangrijkste betrokkenen bij de biologische productie in Nederland vertegenwoordigd.

In andere Europese landen is de sector soms zeer intensief bij de certificerende instellingen betrokken.

4.2 Verordening 2092/91

Wil een product het predikaat biologisch voeren, dan moeten alle betrokken producenten, bereiders/verwerkers en handelaren onderworpen zijn aan een controlesystematiek, uit te voeren door een erkende certificerende instelling (Artikel 8 en 9 van de Verordening). Vanaf 1998 moeten erkende certificerende instellingen werken volgens de standaard EN 45011 (ISO 65).

Bijlage III van de Verordening geeft aanvullende informatie over de wijze van controle. Bijlage III kan gezien worden als een wijze om de lacunes in EN 45011 te verhelpen.

Alles bij elkaar is het referentiekader voor de verplichte certificering de Europese Verordening (de 'scope') en de kwaliteitseis aan de certificerende instelling EN 45011.

4.3 De certificering

Het proces van certificering begint met de erkenning door de overheid van een certificerende instelling. In Nederland is het feitelijk geen 'erkenning', maar een 'aanwijzing' binnen de systematiek van de Landbouwkwaliteitswet. Stichting Skal is als enige aangewezen als certificerende instelling voor de biologische productiewijze. In de meeste Europese landen zijn meerdere certificerende instellingen actief op het gebied van de biologische landbouw.

Een certificerende instelling in de Europese Unie moet tevens voldoen aan de kwaliteitseisen neergelegd in EN 45011. Dit betekent dat een verklaring van die strekking afgegeven moet worden door een accreditatieorgaan.

Aangezien de overheid, lees het ministerie van LNV, verantwoordelijk blijft voor de werkzaamheden van Stichting Skal, is de verhouding tussen het ministerie van LNV en de Stichting Skal vorm gegeven in een aansturingsprotocol. Hierin staat de afbakening van verantwoordelijkheden jegens elkaar en zaken als informatieplicht en dergelijke uiteengezet.

Het certificeren van deelnemers aan de biologische productiewijze, verwerking en/of handel gebeurt volgens het reglement van de Stichting Skal, dat een praktische uitwerking is van de formele verplichtingen. In dat reglement staat beschreven wat inspectie en certificering precies inhoudt en bijvoorbeeld wat de mogelijke sancties kunnen zijn. Het reglement van Stichting Skal is goedgekeurd door het Ministerie van LNV.

4.4 Beoordeling van de certificerende instelling

In de meeste Europese landen, en zo ook in Nederland, is in het geheel van toezichtfuncties een belangrijke rol weggelegd voor de Raad voor Accreditatie. De Stichting Raad voor Accreditatie (RvA) is opgericht als toezichthouder op instellingen in de publieke en private sector die de kwaliteit beoordelen van producten, vakbekwaamheid, kwaliteitssystemen, werkprocessen, testen en meetinstrumentaria. Op verzoek kan de RvA een instelling op basis van Europese normen beoordelen en bij gebleken competentie een accreditatie verlenen. Daarnaast bouwt en onderhoudt de RvA een vertrouwensbasis voor alle belanghebbenden. Dit zijn instellingen, bedrijven en hun afnemers binnen en buiten Nederland. Door de samenwerking met zusterorganisaties in Europa en daarbuiten wordt gewerkt aan het gelijkschakelen van kwaliteitsnormen in internationaal verband. Handelsbelemmeringen worden zo weggenomen.

Certificatie-instellingen die zijn erkend door de RvA hebben aangetoond dat ze deskundig en onpartijdig invulling geven aan hun activiteiten rondom het certificeren van kwaliteitssystemen, producten, diensten, processen en/of vakbekwaamheid.

De certificerende instelling controleert bij de bij haar aangesloten ondernemingen op het voldoen aan de Europese Verordening voor de biologische productiemethode. Zelf moet zij voldoen aan EN 45011. Daarom zal een accrediterende instelling er op toe moeten zien dat de certificerende instelling aan beide eisen voldoet: de kwaliteitsnorm en deze wordt aangevuld met de 'scope' of het werkveld. In dit geval is de reikwijdte de Verordening 2092/91.

De kwaliteit van de certificerende instelling binnen de EU wordt binnen de huidige Europese regels voor de biologische landbouw geborgd doordat de certificerende instelling moet voldoen aan EN 45011 (ISO 65). Accreditatie door een erkend accreditatie-orgaan vormt binnen Europa hiervoor de borging. Voor CI's buiten de EU zouden zijn ook andere manieren van kwaliteitsborging mogelijk. Bijvoorbeeld door IOAS-accreditatie of via audits door deskundigen.

Zowel Control Union Certifications (voorheen Skal International) als Stichting Skal zijn door de Nederlandse Raad van Accreditatie geaccrediteerd.

Stichting Skal is geaccrediteerd voor certificering van de publiekrechtelijke regelgeving voor de biologische productie in Nederland volgens de norm 'Verordening (EEG) Nr. 2092/91' en 'Landbouwkwaliteitsregeling biologische productiemethode 1996' op basis van Skal Certificatiegrondslagen Biologische productie Nederland'. Dit geldt voor de onverwerkte en verwerkte producten van plantaardige en dierlijke oorsprong bestemd voor menselijke consumptie en diervoeders, mengvoeders en voedermiddelen. Daarnaast is Stichting Skal ook geaccrediteerd voor verwerkte plantaardige en dierlijke producten niet bestemd voor menselijke consumptie op privaatrechtelijke basis. Op basis van de Skal normen en Verordening EEG Nr. 2092/91 en op basis van 'Skal-Certificatiegrondslagen Biologische Productie Nederland'

Control Union Certifications is voor een breder scope geaccrediteerd. Naast certificatie biologische productiemethode buiten Nederland op grond van de Verordening EEG nr. 2092/91 (Control Union (voorheen Skal International) Certification Scheme Organic Production), ook voor duurzame textiel productie en voor EUREP-GAP programma's en modules op primaire bedrijven. (15)

Het proces van accreditatie vangt aan met een uitgebreid onderzoek van de certificerende instelling. Dit onderzoek omvat ook veldwerk. Controleurs van de RvA ('auditors') zullen ook CI-inspecteurs in hun werk volgen. Echter, een groot deel van dit onderzoek richt zich op de organisatie van het certificeringsproces, c.q. de eisen van EN 45011.

Een accreditatie wordt verleend voor een periode van vier jaar waarbinnen elk jaar een controlebeoordeling plaats vindt die in de meeste gevallen beperkt is tot een administratieve beoordeling. Alleen als er daarvoor een aanleiding is kan die beoordeling strenger zijn en eventueel ook bezoeken aan het veld omvatten.

Werkwijze van RvA houdt in dat een certificerende instelling wordt beoordeeld op 3 punten: onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de totale organisatie (niet noodzakelijkerwijs van het individu). In mindere mate wordt ook gekeken naar continuïteit van de organisatie. Het accreditatieproces start met een uitgebreid initieel onderzoek (of, indien van toepassing, een heronderzoek). Een teamleider plus beoordeelaars en eventuele deskundigen onderzoeken de organisatiestructuur, onafhankelijkheid en de deskundigheid. Om de competentie in de praktijk te kunnen beoordelen worden inspecteurs van de certificerende instelling ook in hun veldwerk gevolgd.

De beoordeling op competentie is op basis van opleiding, training, begeleiding en coaching, monitoring en toezicht van het personeel.

Gedurende de volgende drie jaar vindt er steekproefsgewijs beoordeling van de certificerende instelling plaats. Dit hoeft niet perse alle werkvelden van een certificerende instelling te omvatten en bestaat vooral uit controle van de documentatie. Het controleren van de kwaliteit van het veldwerk door de certificerende instelling wordt in beperkte mate uitgevoerd. Dit is een arbeidsintensieve en daardoor kostbare beoordelingsmethode. Andere geïnteresseerde partijen, bijvoorbeeld de overheid, kunnen natuurlijk altijd verzoeken om aanvullende controles te verrichten (intensiteit, inclusief veldwerk, op aanvullende, mogelijk nog vast te leggen normen, en dergelijke). Zij kunnen dit aan de RvA vragen of, nog gemakkelijker, zij kunnen dit aan de certificerende instelling als eis opleggen.

Vanuit initiële beoordeling kunnen zwakke punten bekend zijn, hier wordt dan meer aandacht aan besteed bij de latere controles. Bijvoorbeeld bij Stichting Skal: de uitbesteding van communicatie wordt gezien als een risico (vanwege uitbesteding). De beoordeling is altijd gericht op een uitspraak of een certificerende instelling voldoet aan het vooraf afgesproken normatieve document. In geval Control Union Certifications bestaat het normatieve document uit een basis van de werkwijze uit ISO 65 aangevuld met de Europese Verordening voor Biologische Productie. (9)

Rol Raad van accreditatie bij equivalentiebepalingen

In het kader van equivalentiebepalingen zou bij een proces zoals biologische productie de productievoorschriften moeten worden gekoppeld aan doelvoorschriften. Hierbij kunnen verschillende varianten in de productievoorschriften equivalent zijn van elkaar en ook leiden tot een vergelijkbaar eindresultaat. De RvA zou een afwijkende procesvoering kunnen accepteren als de certificerende instelling de validatie kan aantonen. Als certificerende instellingen in een toekomstig nieuw importregime uitspraken zouden moeten doen over equivalentie is dit alleen mogelijk als zij beschikken over concrete handvatten. (9)

Dergelijke handvatten zijn nodig wanneer meer aan de markt wordt overgelaten. In dit geval dient de overheid toezicht te houden door duidelijk te toetsen voorwaarden te stellen. Het is zeer wel voorstelbaar dat Cl's door commerciële belangen onder druk komen te staan en daarmee afwijkend gaan beoordelen. Een accrediterende instelling kan hierop toezien. (9)

4.5 (Aanvullend) Overheidstoezicht

In deze paragraaf betreft het de Nederlandse overheid. In het geheel van de structuur van toezicht heeft de overheid een belangrijke rol. Niet alleen is zij eindverantwoordelijk voor de correcte toepassing van een Europese Verordening, inclusief de afgifte van importonthefvingen, maar de Verordening geeft haar enkele specifieke taken.

Zo is de overheid verplicht om een inspectiesysteem in te richten dat wordt uitgevoerd door een of meerdere, private of publieke, inspectiediensten.

In het geval van de huidige situatie met de Stichting Skal heeft de overheid een taak in een aantal aspecten:

- goedkeuring van het reglement voor certificatie en toezicht,
- goedkeuring van statuten en reglementen,
- goedkeuring van een prijs- en tariefstructuur (het Skal Tarievenblad),
- goedkeuring van de benoeming van het bestuur,
- goedkeuring van de benoeming van de directeur.

Bij het onderwerp equivalentie-analyse ten behoeve van importen van biologische producten uit derde landen, heeft de overheid een andere, en zwaardere rol. De rol van de (Europese) overheid is om te garanderen dat geïmporteerde biologische producten in voldoende mate gelijk zijn aan de Europese biologische producten, wat betreft toepassing van productienormen en wat betreft het controlesysteem en de effectiviteit van het controlesysteem waaraan die productie onderhavig is. De overheid moet kunnen oordelen of certificering en accreditatie (of andere wijzen van toezicht) voldoende geloofwaardig en betrouwbaar zijn en doet daarna een uitspraak over equivalentie.

Verder zou de overheid een invloed kunnen uitoefenen op het certificatieschema (afspraken tussen certificerende instelling en accreditatie-orgaan). Dit schema bevat het normatieve document en beschrijft de wijze waarop wordt gecontroleerd (deskundigheid en model van toezicht houden). De overheid kan bijvoorbeeld eisen wat een certificerende instelling tenminste moet testen en hoe dit moet worden uitgevoerd. Dit is voor de biologische landbouw binnen de EU nog niet communautair vastgelegd. Harmonisatie zou ideaal zijn. Zoals hierboven reeds aangehaald houdt de Nederlandse overheid toezicht op Stichting Skal onder andere door goedkeuring te verlenen aan het Skal certificatieschema (het Reglement voor Certificatie en Toezicht). Op haar beurt delegeert Skal een deel van de uitvoering aan haar onderaannemer Control Union Certification (voorheen Skal International). (9)

4.6 Conclusies

De ideeën die de Commissie heeft ontvouwd (toezicht op equivalentiebepaling uitgevoerd door door haar erkende certificerende instellingen) kunnen een vereenvoudiging opleveren van het huidige toezichtstelsel. Toch geldt ook hier dat voor een situatie in een derde land duidelijk zal moeten zijn aan welke productienormen men dient te voldoen en welke de kwaliteitsnorm moet zijn van de certificerende instelling. Een 'toezichthoudende' instantie zou de Commissie moeten adviseren over de kwaliteit van de certificerende instelling.

Complicerende factor is dat de certificerende instelling een uitspraak wordt gevraagd over equivalentie met de Codex Alimentarius normen (indien deze productiestandaard als uitgangspunt van de equivalentiebepaling gaat dienen) voor de biologische landbouw. Dit zouden zij dan alleen maar kunnen indien zij beschikken over concrete handvatten. Een toezichthoudende instantie (bijvoorbeeld een accrediterende instelling) zou hierop toe moeten zien. Wellicht zou het in actie 17 van het EAP voorgestelde specifieke accreditatie-systeem voor de biologische productie hier een rol in kunnen spelen.

De kwaliteit van de certificerende instellingen binnen de EU is in het huidige systeem geregeld doordat de certificerende instelling moet voldoen aan EN 45011 (ISO 65). Accreditatie door een erkend accreditatie-orgaan vormt hiervoor de borging. Voor certificerende instellingen buiten de EU zouden ook andere manieren van kwaliteitsborging kunnen worden bevorderd. Bijvoorbeeld door IOAS-accreditatie of via audits door deskundigen.

5 Uitvoering

De uitvoering van de suggesties door de Europese Commissie moet voldoen aan verschillende eisen. Bijvoorbeeld minder administratieve lasten voor bedrijfsleven, maar ook voor overheid. Informatie en communicatietechnologie kan hierin een grote rol spelen.

5.1 ICT

De wenselijkheid van de toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de uitvoering van de toezichtstaken van de overheid spreekt voor zich. De toepassing van ICT in het nieuwe importregime voor biologische producten uit derde landen bestaat uit twee aspecten:

1. het beschikbaar maken van informatie op een centrale plaats,
2. het kunnen uitwisselen van sleuteldocumenten.

Wat betreft het eerste aspect, het beschikbaar maken van informatie, kan gedacht worden aan informatie over goedgekeurde of aangewezen certificerende instellingen, productgroepen, exporterende landen, e.d. Een beveiligde toegang via internet naar een beschermde omgeving, bijvoorbeeld bij de Europese Commissie, zou aan geautoriseerde personen en instanties actuele informatie over deze goedkeuringen of aanwijzingen bieden.

Het tweede aspect, het uitwisselen van documenten, vindt o.a. plaats tussen importeurs en de instantie die de goedkeuring verleent voor de import (in het voorgestelde systeem zou dit de Europese Commissie zijn) en met andere betrokken instanties, bijvoorbeeld de douane. Het betreft bijvoorbeeld de bewijzen van accreditatie en certificatie, aanvraagformulieren en andere achtergronddocumentatie zoals bijvoorbeeld inspectierapporten. Nu vindt een belangrijk deel van deze informatieoverdracht nog plaats via originele documenten. Dit gebeurt vanwege juridische beperkingen die digitale systemen voor documentenontvangst en -verwerking niet toestaan.⁸

Een andere voorwaarde kan zijn dat de toezichthoudende instanties, zoals de douane, voldoende mogelijkheden heeft om informatie te controleren, bijvoorbeeld via kruiscontroles met anderen die hierover beschikken, zoals de certificerende instellingen.

Relevante ontwikkeling in dit opzicht is het programma "CLIENT", wat staat voor Controle Landbouwgoederen Import Export Nieuwe Toekomst. CLIENT richt informatiestromen en controleprocessen bij het binnenkomen en uitgaan van landbouwgoederen zodanig in dat hierdoor administratieve en logistieke processen bij zowel overheid als bedrijfsleven verbeteren. Zo zijn bijvoorbeeld berichtstructuren opgesteld voor aanlevering van fytosanitaire en veterinaire gegevens door het bedrijfsleven naar de PD en RVV. ICT is binnen CLIENT een middel geweest om werkprocessen efficiënter en effectiever te maken. Zie verder bijlage 3 voor meer informatie over de werkwijze.

⁸ Bijvoorbeeld artikel 4 van EU verordening 1788/2001 schrijft het gebruik van originele controlecertificaten voor bij importen uit derde landen.

5.2 Andere uitvoeringsaspecten

Op lidstaten zal een beroep gedaan worden om te participeren in de ‘goedkeuring’ van certificerende instellingen in derde landen. Dit vereist expertise, vergelijkbaar met wat op dit moment door de lidstaten wordt gedaan in de afgifte van importontheffingen. Deze expertise moet op zijn minst behouden worden.

5.3 Conclusie

Om administratieve lasten te verminderen bij overheid en bedrijfsleven dient bij de invoering van een nieuw systeem voor import van biologische producten de nadruk te liggen op het effectiever en efficiënter inrichten van documentenontvangst en –verwerking. Hierbij kan ICT een rol spelen. Momenteel zijn er echter juridische beperkingen die het digitaliseren van documenten onmogelijk maken. Expertise op het gebied van equivalentie-analyse moet in de lidstaten op zijn minst behouden worden.

6 Bespreking van de projectvragen

Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de projectvragen die in paragraaf 1.4 stonden verwoord. Dit antwoord is gebaseerd op de informatie en analyse gepresenteerd in de voorgaande hoofdstukken; op de gevoerde gesprekken en op een voortschrijdend inzicht in de materie.

6.1 Welke criteria voor equivalentiebepaling?

Voor de equivalentiebepaling is het hanteren van de Europese Verordening voor de biologische productiewijze een hachelijke zaak. De Europese Verordening zelf geeft namelijk geen indicatie van de flexibiliteit die in de praktijk toegestaan zou kunnen worden; zij is immers regelgeving die rechtstreeks in de EU-lidstaten van toepassing is.

Waarom is die equivalentiebepaling lastig? Biologische landbouw levert geen product met een te beschrijven inherente kwaliteit; biologische landbouw is een productieproces. Het bepalen van equivalentie tussen twee processen is echter vaak het vergelijken van appels met peren. Voor de biologische landbouw is de complicatie nog groter omdat het benutten van de lokale omstandigheden (geografie, klimaat, cultuur, etc.) onderdeel uitmaakt van de identiteit van deze productiewijze.

Equivalentiebepaling is het instrument om markttoegang te bieden aan biologische landbouw- en tuinbouwproducten uit Derde Landen. Nationaal en internationaal onderschrijft de Nederlandse overheid dat toegang zeker voor Derde Wereldlanden van belang is.

Bij equivalentiebepaling bestaat dan ook een spanning tussen enerzijds 100% garantie geven aan de Europese consument dat het biologisch productieproces in het derde land de toets der kritiek doorstaat, en, anderzijds, 100% markttoegang bieden voor de legitieme producten van de biologische landbouw buiten de EU. Hier tussenin balancerend onderscheidt het projectteam vier zaken van belang:

1. er dient een norm voor normen (globale norm) gehanteerd te worden (gedetailleerde normen staan equivalentiebepalingen niet toe);
2. waarbinnen maximale flexibiliteit wordt geboden aan de inherent noodzakelijke grote variatie tussen verschijningsvormen (=standaarden) voor de biologische landbouw;
3. Europese producenten worden gevrijwaard van onrechtmatige concurrentie;
4. geloofwaardigheid (over de biologische productiewijze) richting de consument wordt gewaarborgd.

6.2 Codex Alimentarius normen of IFOAM Basic Standards als uitgangspunt voor equivalentiebepaling?

De Codex Alimentarius normen geven op veel gebieden de grenzen aan van geaccepteerde niet-tarifaire handelsbeperkingen en kunnen dat zo ook voor de biologische productiewijze doen. Zij zijn relevant in discussies rond de toepassing van de SPS- en TBT-akkoorden van de WTO. Bij de ontwikkeling van de Codex Alimentarius normen voor de biologische landbouw lijkt er een ontwikkeling te bestaan om deze

normen erg gedetailleerd te maken. Hierdoor bestaat het risico dat de noodzakelijke flexibiliteit klein wordt en de geschiktheid als uitgangspunt voor equivalentiebepaling in de biologische productiewijze afneemt.

De Codex Alimentarius normen worden vastgesteld door de Codex Alimentarius Commissie waarin alleen overheidsvertegenwoordigers zitting hebben. Sectorale en commerciële belangen zijn niet rechtstreeks vertegenwoordigd. Niet-gouvernementele organisaties zoals IFOAM hebben een status als waarnemer en kunnen via lobby bij nationale delegaties proberen de agenda te beïnvloeden.

Voor de Codex Alimentarius normen bestaat geen instrument dat de bandbreedte van de normen aangeeft. Alleen rechtstreekse onderhandeling tussen de exporterende en importerende handelspartner kan uitsluitend bieden over equivalentie. Dit is niet in het voordeel van een derde land, want bij een andere handelspartner zou dit land weer opnieuw kunnen beginnen.

Alleen bij een hoog oplopend handelsgeschil bestaat de mogelijkheid om een zaak voor een van de WTO arbitrage panels te brengen om zo duidelijkheid te brengen in wat nog equivalentie is en wat niet meer.

Een IFOAM rapportage (3) stelt dat de eigen IFOAM Basic Standards door de WTO erkend worden als internationale standaard. Net als de Codex-normen hebben de IFOAM Basic Standards als voordeel dat zij tot stand zijn gekomen op basis van de grote pluriformiteit van de biologische productiewijze in de gehele wereld en bieden hiermee expliciet de mogelijkheid tot equivalentiebepaling. Waar verschillen in interpretatie optreden heeft IFOAM een interne procedure voor arbitrage om hierin een oplossing te vinden. De uitspraken over interpretatie kunnen in het reguliere proces binnen IFOAM voor het tot stand komen van de normen worden getoetst en al dan niet achteraf gefiatteerd.

Concluderend:

Gebaseerd op de geformuleerde 'eisen' in de voorgaande paragraaf zijn beide normen (Codex en IFOAM) in beeld. Vanuit een pragmatisch oogpunt zou Nederland zich voor de Codex kunnen uitspreken. Nederland is immers lid van de Codex Alimentarius Commissie.

Hoewel binnen beide standaarden ruimte wordt geboden voor variatie, is het noodzakelijk om aanvullend op beide standaarden richtlijnen uit te werken voor equivalentiebepaling. Prioriteit moet worden gegeven aan die gevallen waarbij binnen Europa verschil van inzicht over bestaat.

6.3 Het huidige accreditatie-instrument

Zonder aanvullende instructies aan de accrediterende instellingen is het huidige accreditatie-instrument alleen onvoldoende voor de noodzakelijke borging van de kwaliteit van de certificerende instellingen omtrent het correct uitvoeren van de equivalentie-analyse. Die laatste zullen immers nog steeds door anderen de bandbreedte van de equivalentie-analyse aangereikt moeten krijgen. De huidige toetsing van certificerende instellingen op basis van EN 45011 (ISO 65) voorziet daar niet in en de Verordening als scope van de toetsing evenmin.

Op welke manier borgt de NL-Raad van Accreditatie of certificerende instellingen volgens de scope van de Verordening (EEG) Nr. 2092/91 of equivalent aan de Verordening werken?

Werkwijze van RvA houdt in dat een certificerende instelling wordt beoordeeld op drie punten: onafhankelijkheid, onpartijdigheid en deskundigheid van de totale organisatie (niet noodzakelijkerwijs van het individu dat daarbinnen werkt). In mindere mate wordt ook gekeken naar continuïteit van de organisatie. Een accreditatie geldt in principe voor een periode van vier jaar. Het accreditatieproces start met een uitgebreid initieel onderzoek (of, indien van toepassing: een heronderzoek). Een teamleider plus beoordeelaars en eventuele deskundigen

onderzoeken: de organisatiestructuur, onafhankelijkheid en de deskundigheid. Om de competentie in de praktijk te kunnen beoordelen worden inspecteurs van de certificerende instelling ook in hun veldwerk gevolgd. De beoordeling op competentie is op basis van opleiding, training, begeleiding en coaching, monitoring en toezicht van het personeel.

Gedurende de volgende drie jaar vindt er steekproefsgewijs beoordeling van de certificerende instelling plaats. Dit hoeft niet persé alle werkvelden van een certificerende instelling te omvatten en bestaat vooral uit controle van de documentatie. Het controleren van de kwaliteit van het veldwerk door de certificerende instelling wordt in beperkte mate uitgevoerd Dit is een arbeidsintensieve en daardoor kostbare beoordelingsmethode. Andere geïnteresseerde partijen, zeg de overheid, kunnen natuurlijk altijd verzoeken om aanvullende controles te verrichten (intensiteit, inclusief veldwerk, op aanvullende, mogelijk nog vast te leggen normen, en dergelijke). Dat kan zij aan de RvA vragen of, nog gemakkelijker, dit kan zij aan de certificerende instelling als eis opleggen.

6.4 Welke criteria voor geschikte beoordelingsinstanties?

Een instantie die kan beoordelen of de certificerende instellingen in staat zijn hun werk goed te doen onder het beoogde nieuwe importregime heeft ons inziens drie taken:

- beoordeling van de kwaliteit van de certificerende instelling,
- beoordeling van de kwaliteit van de uitgevoerde certificering tegen de vast te stellen standaard,
- beoordeling van het correct uitvoeren van de equivalentie-analyse door de certificerende instellingen. Hebben zij de toegestane bandbreedte waarbinnen nog sprake is van equivalentie ten opzichte van de standaard correct toegepast?

In operationele zin komt het voorgaande er op neer dat het toezicht op de certificerende instellingen de volgende componenten moet bevatten:

- toezicht op certificering op basis van kwaliteitsnorm ISO 65,
- rekening houden met specifieke kenmerken van een landbouwproductiesysteem en met het correct monitoren van het verloop van de biologische landbouwproductie. Aangezien EN 45011 vooral gericht is op productcertificatie is het nodig om aan een beoordelingsinstantie een op de biologische landbouw gerichte aanvullende instructie mee te geven, waarin meer dan nu bij EN 45011 het geval is, controle in het veld van belang is. Er lijkt vooralsnog geen alternatief voorhanden voor de kwaliteitsnorm EN 45011 waaraan een certificerende instelling zou moeten voldoen. Echter, met aanvullende instructies zoals in de Verordening in Bijlage III zijn aangegeven, is dit euvel wel te verhelpen. Deze bijlage kan gezien worden als een wijze om de lacunes in EN 45011 te verhelpen. Wat daarmee nog niet geregeld is, is een betrouwbaar toezicht op de uitvoering door de certificerende instelling van deze instructies. En ook hier is weer het speelveld voor equivalentie niet aangegeven⁹,
- toezicht op correcte toepassing van de equivalentiebepaling met als uitgangspunt de Codex Alimentarius (indien aangenomen) en eventuele aanvullende aanwijzingen die zijn geformuleerd ter bepaling van de toegestane bandbreedte waarbinnen nog sprake is van equivalentie.

Uit bovenstaande taken voor een instantie die toezicht houdt op certificerende instellingen volgen hier de eisen waaraan deze instantie moet voldoen. De instantie die een certificerende instelling op haar merites moet beoordelen moet zelf uiteraard van goede huize komen. Zij moet zijn:

- onafhankelijk, dus geen relatie met enige certificerende instelling;

⁹ in de huidige situatie geeft de aanpak van interne controle systemen bij boerengroepen een voorbeeld van grenzen voor equivalentie

- transparant, dus iets van 'peer review' en / of audits door andere instanties, organisaties of overheden moeten bestaan;
- deskundig op proces, dus moet door anderen in staat worden geacht om op basis van ISO 65 te kunnen accrediteren, eventueel door zelf georganiseerd te zijn op basis van ISO 17011;
- deskundig op inhoud, dus moet in staat zijn om realistische variatie binnen de biologische productiewijze te kunnen scheiden van door opportunisme ingegeven claims.

Deze laatste component betekent dat middels bijvoorbeeld een aanvullende instructie een soort 'biologische ISO 65' wordt ingevuld. Suggesties voor deze instructie zouden van de lidstaten kunnen komen maar vooral ook van de direct bij de biologische landbouw betrokkenen zoals IFOAM.

Een voorbeeld van de aanvullende instructie kan zijn:

- reguliere aangekondigde en niet-aangekondigde controles van de certificerende instelling in de uitvoering van veldinspecties, gebaseerd op de specifieke situatie waarin die certificerende instelling werkt (landbouwkundige situatie in het veld; verwerkings- en overslagactiviteiten van het product, e.d.),
- verplichte kruiscontroles over meerdere CI's heen, waar de individuele schakels in een productie- en afzetketen door verschillende CI's zijn gecertificeerd.

Een risico is er wel. Toezichthoudende instellingen, zoals een accreditatieorgaan, zullen waarschijnlijk extra kosten maken en deze aan de CI's in rekening brengen. Een middel om dit probleem zo veel mogelijk te beperken is enige concurrentie tussen accreditatieorganen. Ook kan in de totstandkoming van een 'biologische ISO 65' gekeken worden naar toezichtaspecten die achterwege kunnen blijven omdat zij voor het biologisch landbouwsysteem niet relevant zijn of een doublure betekenen.

6.5 DAP en IOAS als geschikte beoordelingsinstantie?

Afgezet tegen de in de voorgaand paragraaf genoemde criteria kan over DAP het volgende worden gezegd.

DAP is een onafhankelijke door de Duitse overheid erkend accrediteringsorgaan dat instellingen gericht op productcertificering kan certificeren tegen kwaliteitsnorm EN 45011 (ISO 65). Wat betreft de eigen kwaliteitsborging heeft DAP zowel binnen EA als binnen IAF multilaterale overeenkomsten gesloten, die voorzien in peer review. DAP werkt al enkele jaren samen met de IOAS in de accreditatie van CI's in derde landen. Zo is gezamenlijk bijvoorbeeld de controle uitgevoerd bij de Braziliaanse certificerende instelling Instituto Biodinámico (IBD).

Een soortgelijke kenschets is mogelijk in relatie tot de International Organic Accreditation Service, IOAS.

IOAS is een accreditatie-orgaan dat recentelijk¹⁰ door het Amerikaanse National Institute of Standards and Technology (NIST) is erkend voor het uitvoeren van accreditatie van instellingen gericht op productcertificering tegen kwaliteitsnorm ISO 65, waarbij IOAS positief is beoordeeld tegen de kwaliteitseisen van ISO 61 (nu ISO 17011).

IOAS heeft bij uitstek de inhoudelijke kennis in huis van de biologische landbouw. In haar samenwerking met het Duitse accreditatie-orgaan DAP (zie hierboven), was al eerder sprake van een impliciete erkenning van haar deskundigheid. Toch werd tot nu toe binnen Europa een accreditatie van een certificerende instelling door IOAS niet door alle EU lidstaten geaccepteerd op grond van het nog ontbreken van een beoordeling of zij wel volgens ISO61 werkte. Vooral "peer review", afgesproken in MLA's (Multilateral Agreements) tussen accreditatieorganen, ontbrak. Toch heeft IOAS zich daarvoor altijd open gesteld en tot nu vruchteloos geprobeerd

¹⁰ september 2004, zie ook <http://www.ioas.org/WEBSITE/0410%20NIST%20PRESS%20Release.htm>

zich aan te sluiten bij de internationale organisaties IAF en EA, waar zij op formele en niet op inhoudelijke gronden niet kon worden toegelaten.

Uit bovenstaande blijkt dat beide door de Commissie voorgestelde Accrediterende Instellingen geschikt zijn als beoordelingsinstelling voor de uit te voeren equivalentie. De kracht van IOAS is haar specifieke expertise op het gebied van de biologische productiestandaarden.

Er lijkt geen argument voorhanden om de nu reeds bestaande accreditatie-instellingen bij voorbaat uit te sluiten van een rol als externe beoordelingsinstantie, indien zij voldoen aan de paragraaf 6.4 gestelde eisen.

7 Geraadpleegde bronnen

1. Codex Alimentarius Commission (1999). Guidelines for the production, processing, labelling and marketing of organically produced foods. (GL32 –1999, Rev. 1 –2001).
2. Commins, Ken (2003). Comparison of the requirements of the IFOAM Accreditations Criteria and the requirements of ISO/IEC guide 65. IFOAM, 2003.
3. Commins, Ken (2004). Overview of current status of standards and conformity assessment systems. ITF, juli 2004.
4. Courville, S. and David Crucefix (2004). Existing and potential models and mechanisms for harmonization, equivalency and mutual recognition.
5. Europese Commissie (2004). Mededeling van de commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Europees actieplan voor biologisch voedsel en biologische Landbouw. Beschikbaar op http://europa.eu.int/comm/agriculture/qual/organic/plan/comm_nl.pdf. Bezocht op 1 februari 2005.
6. AgroEco: gesprek met Dhr. B. v. Elzakker, Agroeco/IFOAM op 17 januari 2005. Op persoonlijke titel.
7. IFOAM Norms for Organic Production and Processing. Beschikbaar op: <http://www.ioas.org>
8. NIST (National Institute of Standards and Technology). Augustus 2004. Recognition of International Organic Accreditation Service. Beschikbaar via: <http://www.ioas.org>
9. Raad voor Accreditatie: Gesprek met mevrouw Grotenhuis en Dhr. Sukel. 18 januari 2005.
10. ISO/IEC (2004). Conformity assessment – General requirements for accreditation bodies accrediting conformity assessment bodies. ISO/IEC Guide 17011:2004(E).
11. ISO/IEC (1996). General requirements for bodies operating assessment and certification / registration of quality systems. ISO/IEC Guide 65:1996.
12. International Accreditation Forum (1999). IAF Guidance on the Application of ISO/IEC Guide 65:1996.
13. Regouin, E. and N. Lemmens. (2002). Afgifte van importontheffingen voor biologische producten uit landen buiten de EU. EC-LNV Publicatie nr. 2002/129V
14. Regouin, E., M. van der Haven, en J. Lemmens (1999). Knelpunten in de import van biologische producten uit Derde Landen. Laser / IKC Landbouw, interne notitie.
15. Raad voor Accreditatie. Beschikbaar via: www.rva.nl

16. Courville, S. and David Crucefix. (2004). Existing and potential models and mechanisms for harmonization, equivalency and mutual recognition. Discussion paper ITF on Harmonization and Equivalence in Organic Agriculture.
17. Schmid, O., and Darren Halpin (2003). Comparison of EU-Regulation 2092/91 and Codex Alimentarius Guidelines for organically produced food 1999/2001 with IFOAM Basic Standards 2000. Research Institute of Organic Agriculture. Switzerland.
18. WTO - The Uruguay Round Agreements (1994). Agreement on Technical Barriers to Trade. Marrakesh, 1994

Bijlage 1 Begrippen en afkortingen

Accreditatie	Gezaghebbende erkenning van een certificerende instelling, een inspectie-instelling of laboratorium door een accrediterende organisatie nadat deze instelling of dit laboratorium is getoetst op technische deskundigheid, onafhankelijkheid en betrouwbaarheid volgens de criteria vastgelegd in de EN 45000-serie.
Bevoegde autoriteit	Centrale autoriteit van een Lidstaat die bevoegd is voor het verrichten van de veterinaire of zoötechnische controles of elke autoriteit waaraan de centrale autoriteit deze bevoegdheid heeft overgedragen (Warenwet).
Borging	Het geheel van acties die nodig zijn om het vertrouwen te geven dat een productieproces en product voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.
Certificaat	Document uitgegeven overeenkomstig de regels van een certificeringssysteem, dat met voldoende mate van vertrouwen aangeeft dat een naar behoren geïdentificeerd product, proces, dienst of systeem in overeenstemming is met een bepaalde norm of ander normatief document.
Certificering	Het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat, dat het product, het proces, de dienst, de persoon of het systeem voldoet aan vooraf gestelde eisen.
Codex Alimentarius	Internationale organisatie op het gebied van bescherming van de volksgezondheid en afspraken over product- en proceskwaliteiten ten behoeve van een eerlijkheid in de handel. Ressorteert onder WHO en FAO.
Control Union Certification	Voorheen Skal International
Controle	Bepaling om de overeenkomst/gelijkheid met een norm of waarde vast te stellen. Het kan een product, proces of dienst betreffen.
EA	European Co-operation for Accreditation, Europese koepelorganisatie van accreditatie-organen.
EAP	Europees Actieplan (voor de biologische landbouw)
EG	Europese Gemeenschap
EKO	Nederlands privaatrechtelijk keurmerk voor biologische productie, in handen van Skal.
EN	Europese Norm

Equivalentie	Het vermogen van verschillende inspectie- en certificeringssystemen om hetzelfde doel te bereiken.
EU	Europese Unie
IAF	International Accreditation Forum, internationale koepelorganisatie van accreditatie-organen.
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
IOAS	International Organic Accreditation Service (opgezet door IFOAM)
ISO	International Organisation for Standardization. Private normstellende internationale organisatie. (ps ISO is geen afkorting maar Grieks voor 'gelijk').
ISO 61	ISO/IEC Guide 61. Identiek aan Europese Norm 45010. De kwaliteitsvoorschriften uit ISO 61 zijn nu opgenomen in ISO/IEC 17011:2004. Kwaliteitsnorm voor accreditatieorganen.
IEC	International Electrotechnical Commission. Normstellende internationale organisatie, vergelijkbaar met ISO
ISO 65	ISO/IEC Guide 65:1996. Deze norm is identiek aan de Europese Norm (EN) 45011. Kwaliteitsnorm voor certificerende instellingen die certificeren op productspecificatie.
ITF	International Task Force (on harmonisation)
Keuring	Preventieve systematische activiteit waarbij wordt nagegaan of een producent, product of proces voldoet aan de voorschriften en waarbij de toegang tot de markt verbonden is aan keurmerken, certificaten of andere door de keuringsdienst uit te reiken bewijsstukken.
Kwaliteitsborging	Alle geplande en systematische activiteiten, geïmplementeerd binnen het kader van het kwaliteitssysteem en waar nodig aangetoond, om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat product, proces of systeem aan kwaliteitseisen zal voldoen.
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MLA's	Multilateral agreements
NEN	Nederlandse Norm
Norm/normatief document	Document waarin regels zijn vastgelegd die in het algemeen betrekking hebben op de kwaliteit van producten en diensten, dat verkrijgbaar is voor het publiek en dat door de belanghebbende groeperingen in gemeenschappelijk overleg is opgesteld en aanvaard. Toelichting: De NEN-ISO 9001/2/3/4 normen geven modellen voor de systeemborging op organisatieniveau.
Normalisatie	Het proces waarbij regels (o.a. met betrekking tot producten, productieprocessen, meet- en keuringsmethoden) op vrijwillige basis tot stand komen door overeenstemming van (alle) belanghebbende partijen.

Normering	Het vastleggen van de norm
RVA	Raad voor Accreditatie
SKAL International	Controle-organisatie die binnen Nederland opereert als onderaannemer van Stichting Skal en buiten Nederland als certificerende instelling van de biologische productiemethode en van enkele andere kwaliteitsborgingssystemen (o.a. FSC voor duurzame houtproductie). Begin 2005 is de naam Control Union Certifications.
SKAL, Stichting	Controle organisatie, o.a. aangewezen voor controle in Nederland op de biologische productiemethode
SPS-overeenkomst	Overeenkomst tussen WTO-lidstaten over Sanitaire en Fytosanitaire maatregelen
Systeem	Met betrekking tot bedrijfszekerheid: elke eenheid die kan worden beproefd en beoordeeld op grond van bedrijfszekerheidsmetingen van de onderdelen (Handboek Integrale Kwaliteitszorg).
TBT	Overeenkomst tussen WTO-lidstaten over Technical Barriers to Trade.
Toezicht	Niet-systematische activiteit waarbij de toezichthouder steekproefsgewijs de mate van overeenstemming met de wettelijke voorschriften nagaat.
WTO	World Trade Organisation

Bijlage 2 Enkele relevante onderdelen van de Codex-normen

Hieronder volgen passages uit relevante secties (NB: geen officiële vertaling): (1)

Sectie 1: De scope van de richtlijn (art. 1.1)

- a. niet verwerkte planten en plantaardige producten, vee en veeteelt producten die voldoen aan de principes voor productie en inspectie eisen;
- b. verwerkte landbouwproducten en veeteelt producten bedoeld voor menselijke consumptie verkregen zoals bedoeld in a.

Sectie 6: Inspectie- en certificatiesystemen

De bevoegde autoriteit dient een inspectiesysteem in te stellen dat wordt uitgevoerd door een of meerdere aangewezen autoriteit(en) en of officieel erkende inspectie/certificatie organen aan wie de aangesloten ondernemers ' onderworpen zijn. (art. 6.2)

Het officieel erkende inspectie- en certificatiesysteem moet minimaal de maatregelen en voorzorgsmaatregelen van annex 3 bevatten. (art. 6.3)

Voor de toepassing van het inspectiesysteem uitgevoerd door het officieel erkende certificatieorgaan of autoriteit, moeten landen een bevoegde autoriteit vaststellen die verantwoordelijk is voor de goedkeuring en toezicht van zulke organen. De bevoegde autoriteit mag dit delegeren naar een private of publieke derde partij, tegelijkertijd blijft de bevoegde autoriteit verantwoordelijk voor de beslissingen en acties. De derde partij mag zelf niet betrokken zijn in inspectie of certificering. Voor dit doel mag een importerend land een derde accrediterende partij erkennen wanneer het exporterend land niet beschikt over een vastgestelde bevoegde autoriteit en een nationaal programma . (6.4 derde lid).

In Artikel 6.5 worden de regels gesteld waaraan een officieel erkende certificerend orgaan of autoriteit moet voldoen: volgen van standaardprocedures; sancties van overtredingen; beschikbaarheid van relevante expertise in de vorm van gekwalificeerd personeel, administratieve en technische faciliteiten, ervaring met inspectie en betrouwbaarheid.

In Artikel 6.6 staat beschreven waarop de bevoegde autoriteit (of aan wie het is gedelegeerd) moet toezien:

- Toezien op objectiviteit van de inspecties
- De effectiviteit van de inspecties verifiëren
- Kennis nemen van enige onregelmatigheden of overtredingen en de genomen sancties.
- Intrekken goedkeuring van certificatie orgaan of autoriteit wanneer deze niet aan de gestelde eisen voldoet (eerste en tweede lid van art. 6.6, art 6.5, 6.7, 6.8 en 6.9).

6.7: Officieel erkende certificerende organen of autoriteiten dienen te werken volgens voorschriften beschreven in annex 3 en mogen geen vertrouwelijke informatie aan derden openbaar maken.

6.8: Officieel erkende inspectie en/of certificerende organen dienen zich open te stellen voor de bevoegde autoriteit voor audits. Bovendien moeten zij jaarlijks

rapporteren aan de bevoegde autoriteit welke aangesloten ondernemers zijn geïnspecteerd en dienen zij een jaarverslag opstellen voor de bevoegde autoriteit.

6.9: De bevoegde autoriteit en de officieel erkende certificerend orgaan dienen wanneer onregelmatigheden in de uitvoering van productie- en etiketteringsregels bij partijen worden aangetroffen de gehele partij of charge uitsluiten van biologische etikettering.

Wanneer een duidelijke overtreding of een overtreding met langdurige effecten optreedt dient de aangesloten ondernemer uitgesloten te worden van de biologische productie voor een door de bevoegde autoriteit (of diens gedelegeerde) vast te stellen periode.

In sectie 7: Import:

Geïmporteerde producten vallend onder de Richtlijnen mogen alleen vermarkt worden wanneer de bevoegde autoriteit of diens gedelegeerde van het exporterende land een inspectie-certificaat met daarin een verklaring dat de betreffende partij is geproduceerd binnen een systeem van productie, bereiding, afzet en inspectie overeenkomstig met minimaal de regels volgens alle secties en bijlagen van de Codex normen en voldoen aan de beslissing tot equivalentie. (7.1)

Art. 7.4 :

Enig importerend land mag eisen dat gedetailleerde informatie -inclusief rapporten vastgesteld door onafhankelijke experts wederzijds goedgekeurd tussen bevoegde autoriteiten van het exporterende en importerende landen- over toegepaste maatregelen in het exporterende land beschikbaar komt om equivalentie met de eigen regels te bepalen. Hierbij geldt wel , dat de regels van het importerende land tegemoet komen aan de vereisten van de Codex normen.

Een importerend land mag in overleg met het exporterende land bezoeken afleggen om te bestuderen hoe de regels van productie en verwerking en de inspectie/certificatie in het exporterende land worden toegepast.

Bijlage 3 Werkwijze op CLIENT Import

Werkwijze op hoofdlijnen bij CLIENT Import was:

- a) gezamenlijk analyse door overheid en bedrijfsleven van 'huidige situatie', 'gesignaleerd knelpunten' en 'gewenste toekomstige werkwijze en ondersteunende systemen'. Opstellen systeemarchitectuur,
- b) Uniformering gezamenlijke gegevenssets, oftewel alle gegevens harmoniseren die de overheid (LNV, Douane) vraagt voor hun import-inspectieprocessen,
- c) Informatieanalyse (op basis LIA) naar toekomstig systeem, functiepuntenanalyse naar omvang en kosten, opdracht bouw systeem, eventuele pilot en implementatie,
- d) Publicatie MIG (Message Implementation Guide, 'berichtsificatie' voor ladingbelanghebbende,
- e) Elektronisch berichtenverkeer via OTP.

Zie voor uitgebreide informatie over OTP en CLIENT ook www.ictal.nl