

**BENELUX
INTERPARLEMENTAIRE
ASSEMBLEE**

13 juni 2015

ANTWOORD

**van het Comité van Ministers
op de aanbeveling met betrekking tot de
bedrieglijke aanwezigheid van paardenvlees
in verwerkte producten
(doc. 851/2)**

**ASSEMBLÉE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUX**

13 juin 2015

RÉPONSE

**du Comité de Ministres
à la recommandation relative à la présence
frauduleuse de viande de cheval dans des
produits préparés
(doc. 851/2)**

Het Comité van Ministers van de Benelux Unie heeft kennis genomen van de aanbeveling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 7 juni 2013 met betrekking tot de bedrieglijke aanwezigheid van paardenvlees in verwerkte producten (doc. 851/2) en doet u hiermee zijn antwoord toekomen op de van I tot V genummerde verzoeken.

Deze verzoeken zijn eerder reeds besproken binnen een intergouvernementele technische werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en/of overheden.

I. IJveren voor een sluitend verplicht EU-systeem voor identificatie en registratie van paarden, bijvoorbeeld door het opleggen van een verplichting dat elk paard een chip draagt die verbonden is aan zijn signalement en de invoering van een centrale database voor paarden bij alle lidstaten, zodat fraude met de identiteit en met de geschiktheid van paarden voor humane consumptie beter kan worden voorkomen; terzake het voortouw nemen in de drie landen van de Benelux

Een nieuwe Europese verordening betreffende de identificatie van paardachtigen is op 11 september 2014 goedgekeurd en zal op 1 januari 2016 van toepassing worden. Op grond van die verordening dient één nationale database te worden ingevoerd, die uiterlijk 1 juli 2016 operationeel moet zijn (België heeft reeds een dergelijke gegevensbank). Sommige van de gegevens moeten gratis toegankelijk zijn voor de overige lidstaten om controles te vergemakkelijken. Voorts dient de uitsluiting van het paard van de slacht voor humane consumptie binnen 14 dagen aan de database te worden gemeld.

De met de paspoortafgifte belaste instanties zullen talrijk blijven, maar hun machtiging tot uitgifte van het identificatiedocument kan voortaan worden ingetrokken door de autoriteiten die toezien op de veiligheid van de voedselketen, indien die instanties hun verplichtingen niet nakomen.

Binnen de Benelux Unie hebben de drie landen reeds een systeem in voege met betrekking tot de identificatie van paardachtigen. Het Belgische

Ayant pris connaissance de la recommandation du Conseil interparlementaire consultatif de l'Union Benelux du 7 juin 2013 relative à la présence frauduleuse de viande de cheval dans des plats préparés (doc. 851/2), le Comité de Ministres de l'Union Benelux vous fait parvenir sa réponse aux demandes formulées numérotées de I à V.

Ces demandes ont déjà été discutées précédemment dans le cadre d'un groupe de travail technique intergouvernemental composé de représentants des ministères et/ou des pouvoirs publics concernés.

I. Œuvrer à la mise en place d'un système européen obligatoire d'identification et d'enregistrement des chevaux cohérent, imposant par exemple l'implantation chez les chevaux d'une puce liée au signalement de celui-ci, et la création pour tous les États membres d'une base de données centrale pour les chevaux, de manière à mieux prévenir la fraude à l'identité et à l'aptitude des chevaux à la consommation humaine; de prendre en la matière l'initiative dans les trois pays du Benelux

Un nouveau règlement européen relatif à l'identification des équidés a été approuvé le 11 septembre 2014 et sera d'application à partir du 1^{er} janvier 2016. Sur la base de ce règlement, une banque de données nationale doit être introduite et être opérationnelle pour le 1^{er} juillet 2016 au plus tard (la Belgique dispose déjà d'une telle banque de données). Certaines données doivent être rendues accessibles gratuitement aux autres États membres afin de faciliter les contrôles. En outre, l'exclusion du cheval de l'abattage pour la consommation humaine doit être signifiée dans un délai de 2 semaines à la banque de données.

Les instances chargées d'émettre un passeport resteront nombreuses, mais leur habilitation à émettre le document d'identification peut désormais être retirée par les autorités qui surveillent la sécurité de la chaîne alimentaire si ces instances ne respectent pas leurs obligations.

Les trois pays de l'Union Benelux appliquent déjà un système d'identification des équidés. L'Arrêté royal belge du 16 juin 2005 relatif à l'identification

koninklijk besluit van 16 juni 2005 betreffende de identificatie en de encoding van de paarden in een centrale gegevensbank is opgeheven en vervangen door het koninklijk besluit van 26 september 2013 betreffende de identificatie en de encoding van de paardachtigen in een centrale gegevensbank. Dit verplichte identificatiesysteem voorziet in een bij paardachtigen in te brengen elektronische chip waarvan de gegevens worden opgeslagen in de centrale gegevensbank. In Nederland en Luxemburg zijn sinds 2009 identificatiesystemen in werking gebaseerd op de Europese regelgeving (Vo 504/2008). Deze is in Nederland geïmplementeerd in de Verordening Identificatie en Registratie van Paardachtigen (2009) die door het Productschap Vee & Vlees (PVV) in medebewind werd uitgevoerd, en welke per 1 januari 2014 is overgenomen in de regeling Identificatie en registratie dieren van het ministerie van Economische Zaken. Alle paarden in Nederland, geboren na 1 juli 2009, dienen voorzien te zijn van een chip c.q. transponder en een paspoort waarbij het chipnummer in het paspoort is opgenomen. In Luxemburg dienen alle paarden geboren na 1 juli 2009 voorzien te worden van een chip alsook van een paspoort binnen de door de EU-regelgeving vastgestelde termijnen. Terwijl de identificatie van paarden aan dierenartsen is voorbehouden (in Nederland is dat niet alleen voorbehouden aan dierenartsen, ook zogenaamde paardenpaspoortconsulenten mogen de paarden voorzien van een chip), geschiedt de uitgifte van paspoorten door meerdere erkende organisaties waarvan sommige hun zetel in het buitenland hebben.

Het Comité van Ministers is voorstander om meer gegevens van een paard – en eventueel zijn eigenaar – in een centrale Europese database op te nemen waaronder het gegeven of het paard geschikt is voor humane consumptie. De technische belemmeringen lijken daarbij echter evenwel zeer groot te zijn door de incompatibiliteit van de verschillende nationale systemen. Doordat de nieuwe verordening één database per land oplegt, alsook de toegang tot een deel van de informatie van die verschillende nationale gegevensbanken voor de toezichthoudende autoriteiten van alle lidstaten, zou deze de controles op de paardenvleessector reeds aanzienlijk moeten vergemakkelijken.

et à l'encodage des chevaux dans une banque de données centrale a été abrogé et remplacé par l'arrêté royal du 26 septembre 2013 relatif à l'identification et à l'encodage des équidés dans une banque de données centrale. Ce système d'identification obligatoire prévoit l'implantation chez l'équidé d'une puce électronique dont les données sont enregistrées dans la banque de données centrale. Aux Pays-Bas et au Luxembourg, des systèmes d'identification sont d'application depuis 2009 sur la base de la réglementation européenne (Règlement 504/2008). Aux Pays-Bas, cette identification est mise en œuvre dans le "Verordening Identificatie en Registratie van Paardachtigen" (de 2009) (NdT: règlement relatif à l'identification et à l'enregistrement des équidés) qui a été exécuté conjointement par le Productschap Vee & Vlees (PVV) et qui a été repris au 1^{er} janvier 2014 dans le règlement "Identificatie en registratie dieren" du ministère des Affaires économiques. Aux Pays-Bas, tous les chevaux nés après le 1^{er} juillet 2009 doivent être munis d'une puce électronique ou d'un transpondeur et d'un passeport reprenant le numéro de puce. Au Luxembourg, tous les chevaux nés après le 1^{er} juillet 2009 doivent être munis d'une puce ainsi que d'un passeport dans les délais fixés par la réglementation européenne. Alors que l'identification des chevaux est réservée aux vétérinaires (aux Pays-Bas, ce ne sont pas seulement les vétérinaires mais aussi les "paardenpaspoortconsulenten" qui peuvent munir les chevaux d'une puce), la délivrance des passeports est assurée par plusieurs organisations reconnues dont certaines ont leur siège à l'étranger.

Le Comité de Ministres est favorable à l'intégration de davantage d'informations d'un cheval – et éventuellement de son propriétaire – dans une base de données centrale européenne, base de données qui indiquerait également si le cheval est apte à la consommation humaine. Les obstacles techniques pour ce faire semblent cependant très importants en raison de l'incompatibilité des différents systèmes nationaux. Étant donné que le nouveau règlement impose l'existence d'une seule banque de données par pays ainsi que l'accès à une partie des informations des différentes banques de données nationales pour les autorités de surveillance de tous les États membres, le contrôle du secteur de la viande de cheval devrait être grandement facilité.

II. Op Europees niveau een reflectie opstarten over de invoering van een Europees register voor fraudeurs

Op dit ogenblik is er nog geen sprake van de inrichting van een Europees register van fraudeurs, en bestaat er tot nog toe onduidelijkheid over de eventuele meerwaarde van dergelijk register. Het Groothertogdom Luxemburg wenst hierop aan te geven dat een Europees register van fraudeurs toekomstige fraude niet zal kunnen voorkomen. Het register zou echter wel zinvol kunnen zijn bij fraudeonderzoeken in de vleessector.

Nederland pleit voor de oprichting van een Europees register. In een dergelijk register dient voor alle lidstaten inzichtelijk te worden welke personen in andere lidstaten veroordeeld zijn voor fraudeleuze praktijken in de vleessector.

België staat niet onwelwillend tegenover het principe van invoering van een Europees register voor fraudeurs, maar kan zich pas definitief over een dergelijk plan uitspreken nadat de voorgestelde implementatiemaatregelen juridisch werden getoetst en er een haalbaarheidsonderzoek heeft plaatsgevonden.

Er dient nagedacht te worden over de gegevens die in dergelijk register zouden worden opgenomen, aangezien natuurlijke personen vaak schuilgaan achter namen van vennootschappen.

III. Een verbeterde en snellere informatie-uitwisseling tussen lidstaten bij economische fraude, in het bijzonder voedsel fraude, naar het voorbeeld van het meldingssysteem RASFF invoeren

Net zoals bij problemen omtrent voedselveiligheid is het belangrijk dat lidstaten onderling informatie delen bij het ontdekken van voedsel fraude. Het *Rapid Alert System for Safety of Food and Feed* (RASFF) is een goed instrument om snel en adequaat te kunnen reageren op incidenten op het terrein van voedselveiligheid. Belangrijke signalen komen ook uit het reguliere toezicht- en controleprogramma. Bovendien geven bedrijven

II. Mener au niveau européen une réflexion sur la création d'un registre européen des fraudeurs

Actuellement, il n'est pas encore question de créer un registre européen des fraudeurs et jusqu'à présent, nous ne connaissons pas encore précisément l'éventuelle valeur ajoutée d'un tel registre. À ce sujet, le Grand-duché de Luxembourg souhaite indiquer qu'un registre européen des fraudeurs ne pourra pas prévenir les fraudes futures. Toutefois, le registre pourrait s'avérer judicieux lors d'enquêtes de lutte anti-fraude dans le secteur de la viande.

Les Pays-Bas plaident en faveur de la création d'un registre européen. Un tel registre devrait contenir des informations permettant à tous les États membres de savoir quelles sont les personnes condamnées dans d'autres états membres pour des pratiques frauduleuses au niveau du secteur de la viande.

La Belgique n'est pas opposée au principe de la création d'un registre européen des fraudeurs, mais ne pourra se prononcer définitivement qu'une fois que les mesures de mise en oeuvre auront été testées sur le plan juridique et qu'une étude de faisabilité aura eu lieu.

Il convient de réfléchir aux informations qui seraient reprises dans un tel registre, étant donné que des personnes physiques se cachent souvent derrière des noms de sociétés.

III. Mettre en place un échange d'informations amélioré et plus rapide entre les États en cas de fraude économique, plus particulièrement de fraude alimentaire, à l'image du système d'alerte RASFF

Tout comme pour les problèmes relatifs à la sécurité alimentaire, il importe que les États membres partagent des informations entre eux lors de la découverte de fraudes alimentaires. Le *Rapid Alert System for Safety of Food and Feed* (RASFF) est un instrument efficace permettant de réagir rapidement et adéquatement à des incidents dans le domaine de la sécurité alimentaire. Des signaux importants proviennent également du

ook zelf signalen. Zodra etiketteringfouten worden geconstateerd die mogelijk de voedselveiligheid in het geding kunnen brengen, werkt het RASFF-systeem, met eventueel enkele aanpassingen, afdoende.

In Europees verband wordt gebouwd aan een additioneel informatienetwerk (het Administrative Assistance and Consultancy (AAC)-systeem). De Benelux overheden waren geen voorstander van ontwikkeling van een apart, naast het RASFF functionerend, informatiesysteem, maar wilden veeleer de reikwijdte van de RASFF systeem opnieuw bezien.

Het AAC-systeem is bedoeld voor het vragen van informatie of hulp van andere lidstaten in niet spoedeisende gevallen. Voor spoedeisende gevallen met betrekking tot voedselveiligheid dient het RASFF gebruikt te worden.

Over de invulling, gebruik, reikwijdte en beperkingen van dit systeem moet goed nagedacht, én gecommuniceerd, worden om te voorkomen dat het een vergaarbak wordt van uitwisseling van allerhande informatie of het foutief melden van spoedeisende situaties.

Bij wijze van aanvulling op deze informatiesystemen zou een rechtstreekse uitwisseling tussen Autoriteiten van de lidstaten (van de BENELUX) zinvol kunnen zijn in het licht van wat momenteel op het gebied van diergezondheid gebeurt.

IV. Een verplichte herkomstetikettering van vlees als ingrediënt invoeren

Er is een groeiende vraag gekomen om de oorsprong te etiketteren wanneer vlees als ingrediënt gebruikt wordt. Vooralsnog bestaat er uitsluitend een etiketteringsplicht voor de oorsprong van rundvlees als zodanig. Vanaf 1 april 2015 komt daar een etiketteringsplicht voor de oorsprong van vers varkensvlees, gevogelte, schapenvlees en geitenvlees bij. Voor de optie om een herkomstetikettering van vlees als ingrediënt is een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid van invoering van oorsprongsetikettering van vlees als

programme de surveillance et de contrôle régulier. Par ailleurs, certaines entreprises émettent elles-mêmes des signaux. Dès que des erreurs d'étiquetage, susceptibles de mettre en cause la sécurité alimentaire, sont constatées, le système RASFF fonctionne efficacement, avec éventuellement quelques adaptations.

Un réseau d'information additionnel (Administrative Assistance and Consultancy ou système AAC) est en train d'être construit au niveau européen. Les autorités du Benelux n'étaient pas partisans du développement d'un système d'information séparé fonctionnant à côté du système RASFF, mais préféraient plutôt reconsidérer la portée du système RASFF.

Le système AAC est destiné à demander une information ou une aide aux autres États membres dans des cas non urgents. Le RASFF doit être utilisé pour les cas urgents concernant la sécurité alimentaire.

Il faut bien réfléchir au contenu, à l'utilisation, à la portée et aux limites de ce système et communiquer à ce sujet pour éviter qu'il devienne un réservoir de l'échange d'informations diverses ou de la notification erronée de situations urgentes.

En complément à ces systèmes d'information, un échange direct entre Autorités des États membres (du BENELUX) pourrait s'avérer bénéfique à la lumière de ce qui se fait actuellement au niveau de la santé animale.

IV. Instaurer un étiquetage obligatoire relatif à l'origine de la viande en tant qu'ingrédient

On demande de plus en plus d'étiqueter l'origine lorsque la viande est utilisée comme ingrédient. Pour le moment, l'obligation d'étiquetage concerne uniquement l'origine de la viande de bœuf en tant que telle. A partir du 1^{er} avril 2015 viendra s'ajouter une obligation d'étiquetage pour l'origine de la viande fraîche de porc, de la volaille, de la viande de mouton et de la viande de chèvre. S'agissant de l'option d'un étiquetage d'origine de la viande comme ingrédient, une étude a été menée sur la faisabilité de l'introduction d'un étiquetage d'origine

ingrediënt van een voedingsmiddel. De resultaten van de studie naar de mogelijkheid van invoering van herkomstetikettering van vlees als ingrediënt van een voedingsmiddel zijn besproken door de Landbouwwraad. Lidstaten waren verdeeld over de te kiezen insteek (vóór of tegen verplichte herkomstetikettering). Nederland heeft ingestoken op de optie vóór verplichte herkomstetikettering, vanwege de transparantie die hiermee geboden kan worden. Wel moet goed gekeken worden naar de praktische uitwerking van een dergelijke verplichting, deze moet wel proportioneel zijn.

V. Nagaan of bedrijven niet dienen te worden onderworpen aan een wettelijke verplichting om vastgestelde fraude inzake etikettering te melden

Er is een voorstel van de Europese Commissie op het gebied van officiële controles in de maak. Het “pakket dieren- en plantengezondheid” is bedoeld ter herziening van het wetgevend kader voor de voedselketen in de EU en bevat tevens een aantal voorstellen ter aanscherping van de officiële controles (met de herziening van Richtlijn 882/2004 worden dergelijke controles wellicht verplicht gesteld) alsook om een rechtsgrond in te voeren voor afschrikkende geldboetes tegen voedsel fraudeurs; naar verluid wordt in deze voorstellen rekening gehouden met de opbrengsten van dergelijke fraude.

Vanuit de *General Food Law* (artikel 19 van (EG) 178/2002) zijn ondernemers al verplicht tot het melden van fraude inzake etikettering die een mogelijk gevaar voor de volksgezondheid kan betekenen. En in artikel 8 van deze wetgeving is tevens bepaald dat met de levensmiddelenwetgeving wordt gestreefd naar het voorkomen van frauduleuze en bedrieglijke praktijken.

Aangezien fraudeurs evenwel opzettelijk handelen, met name met het oog op financieel voordeel, is het zaak om de toezichthoudende autoriteiten de benodigde middelen aan te reiken voor onderzoek naar de commerciële circuits teneinde eventuele fraude te kunnen opsporen en de schuldigen op adequate en afschrikkende wijze te kunnen bestraffen. Al deze punten dienen, naar mening van het Comité van Ministers, te worden meegenomen

de la viande en tant qu'ingrédient d'une denrée alimentaire. Les résultats de cette étude sur la possibilité d'introduire une indication d'origine de la viande en tant qu'ingrédient d'une denrée alimentaire ont été examinés par le Conseil "Agriculture". Les États membres étaient divisés sur la solution à choisir (pour ou contre l'étiquetage d'origine obligatoire). Les Pays-Bas se sont prononcés en faveur de la solution de l'étiquetage d'origine obligatoire en raison de la transparence qu'elle permet d'offrir. Toutefois, on doit être attentif à la mise en œuvre pratique d'une telle obligation qui doit être proportionnée.

V. Vérifier s'il ne convient pas d'imposer légalement aux entreprises l'obligation de signaler les cas de fraude à l'étiquetage constatés

Une proposition de la Commission européenne en matière de contrôles officiels est en cours de préparation. Le “paquet santé des animaux et des végétaux” est destiné à réviser le cadre législatif de la chaîne alimentaire dans l'UE et comprend également une série de propositions visant à renforcer les contrôles officiels (la révision de la directive 882/2004 pourrait rendre les contrôles officiels obligatoires) et à fournir une base juridique pour appliquer des sanctions financières dissuasives envers les fraudeurs du secteur des produits alimentaires; ces propositions devraient tenir compte des profits générés par ces pratiques.

En vertu de la *General Food Law* (législation alimentaire générale, article 19 (CE) 178/2002), les entreprises sont déjà tenues de signaler les cas de fraude à l'étiquetage qui représentent un éventuel danger pour la santé publique. De plus, l'article 8 de cette législation stipule également que la législation alimentaire vise à prévenir les pratiques frauduleuses et trompeuses.

Toutefois, puisque les fraudeurs agissent intentionnellement, à savoir en vue d'en tirer un avantage financier, il importe de fournir aux autorités de contrôle les moyens nécessaires pour l'examen des circuits commerciaux afin de pouvoir détecter les fraudes éventuelles et sanctionner les coupables de façon adéquate et intimidante. Selon le Comité de Ministres, il convient de tenir compte de tous ces points tant dans la proposition de l'UE pour

zowel in het EU-voorstel voor een aanpassing van de officiële controles als bij de implementatie van deze Europese wetgeving in de lidstaten.

Een aanvullende wettelijke verplichting om vastgestelde fraude inzake etikettering te melden wordt echter door Nederland vooralsnog niet nodig geacht. Nederland onderzoekt hoe informatie over verdachte partijen en/of verdachte bedrijven kan worden uitgewisseld, met elkaar, met de beheerders van kwaliteitssystemen en met de NVWA. Beheerders en toezichthouders verplichten zich daarbij om risico's met elkaar te delen. Dit dient geborgd te worden in de verschillende aansluitende kwaliteitssystemen.

België is anderzijds voorstander van de invoering van een aanvullende wettelijke verplichting die ondernemers en particuliere controle-/certificerings-/inspectieorganen zou voorschrijven een verdenking van fraude inzake etikettering aan de autoriteiten te melden.

une adaptation des contrôles officiels que dans le cadre de la mise en œuvre de cette législation européenne dans les États membres.

Cependant, les Pays-Bas ne jugent pas encore indispensable une obligation légale complémentaire pour signaler la fraude constatée en matière d'étiquetage. Les Pays-Bas examinent de quelle manière les informations relatives aux lots ou aux entreprises suspects peuvent être échangées, notamment avec les gestionnaires des systèmes de qualité et avec la NVWA. Les gestionnaires et les contrôleurs s'engagent ainsi à s'informer mutuellement des risques. Ceci doit être garanti dans les différents systèmes de qualité correspondants.

D'autre part, la Belgique est favorable à l'introduction d'une obligation légale supplémentaire qui imposerait aux entrepreneurs et aux organes de contrôle, de certification ou d'inspection particuliers de communiquer un soupçon de fraude en matière d'étiquetage aux autorités.