

Spiegel spiegel aan de wand, zijn mirror measures goed voor iedereen?

Mirror measures in de EU-agrarische handel:
inzichten en aanbevelingen voor beleidsmakers



From 2025 we are

FOODRISE

This document uses
our old branding



StockMediaSeller / shutterstock

INLEIDING^a

Mirror measures zijn momenteel een fel bediscussieerd onderwerp in het kader van de hervorming van het landbouw- en handelsbeleid van de EU, en het is een debat dat sterk gepolariseerd is. Aan de ene kant wordt dringend opgeroepen tot mirror measures om de Europese Green Deal uit te voeren en de agro-ecologische overgang in Europa te bevorderen¹. Aan de andere kant worden mirror measures met veel voorzichtigheid bekeken² of zelfs volledig afgewezen, maar om heel verschillende redenen. Voor voorstanders van vrijhandel en verdedigers van de wereldorde gebaseerd op de Wereldhandelsorganisatie (WTO) is het aanmoedigen van mirror measures spelen met vuur³. Voor kleine en middelgrote boeren illustreren mirror measures de hypocrisie waarin Europese beleidsmakers beweren naar boeren te luisteren, terwijl ze in werkelijkheid een handelsverhaal blijven pushen dat uitsluitend grote industriële spelers ten goede komt⁴. Maar diezelfde industriële spelers zijn ook niet bepaald enthousiast over mirror measures...⁵

Dus wat is hier aan de hand? Wat zijn deze mirror measures en waarom veroorzaken ze zoveel controverse?

Deze beleidsnotitie beoogt licht te werpen op het debat over mirror measures met betrekking tot voedselsystemen, waarbij wordt uitgelegd wat ze zijn, waarom ze worden gesteund of afgewezen en hoe de EU-

wetgeving ervoor staat wat betreft de adoptie ervan. Het doet ook beleidsaanbevelingen met betrekking tot mirror measures voor EU-besluitvormers in de context van de komende verkiezingen voor het Europees Parlement en de benoeming van nieuwe leden van het Europees Parlement en een nieuwe Europese Commissie, terwijl wordt gewezen op de noodzaak om meer radicale hervormingen te overwegen om de vereiste overgang naar wereldwijd duurzame voedselsystemen te bereiken.

ACHTERGROND

Eind 2019 begon de Europese Unie aan een grootschalig ecologisch transformatieprogramma via de Green Deal en de bijbehorende Farm to Fork-voedselstrategie, wat werd beschreven als het “man-op-de-maan”-moment van de EU. Voor de voedselsector richt het programma zich op het verhogen van milieustandaarden, sanitaire voorzieningen en dierenwelzijnsnormen met als doel EU-voedselsystemen eerlijk, gezond en milieuvriendelijk te maken⁶.

Ooneerlijke concurrentie van importen uit derde landen met minder strenge normen is een inherent risico in deze aanpak en eist dat geïmporteerde producten aan dezelfde normen voldoen als die welke worden toegepast op EU-producten. Consumenten verwachten ook terecht hetzelfde beschermingsniveau, ongeacht of het product dat ze kopen in de EU is gemaakt of geïmporteerd.

^a Deze beleidsnota is gebaseerd op uitgebreid onderzoek van Feedback EU dat in juni 2024 gepubliceerd zal worden

Het idee dat EU-regels ervoor moeten zorgen dat geïmporteerde producten overeenkomen met EU-normen kwam prominent naar voren onder het Frans voorzitterschap van de Raad in 2022 toen onder leiding van de Franse president Macron, lidstaten de Europese Commissie onder druk zetten om ervoor te zorgen dat terwijl de EU streeft naar hogere normen, derde landen verplicht moeten worden dezelfde regels toe te passen. Mirror measures werden het buzzwoord in de stad.

MIRROR MEASURES VS. MIRROR CLAUSES

MIRROR MEASURES, NIET TE VERWARREN MET MIRROR CLAUSES...

Mirror clauses verwijzen naar milieusanitaire of dierenwelzijnsvoorwaarden die op geval-per-geval-basis zijn opgenomen in bilaterale handelsovereenkomsten om de import te vergemakkelijken en douanerechten op bepaalde landbouwproducten af te schaffen. Deze clausules zijn het onderwerp van specifieke onderhandelingen, met name voor producten die als gevoelig worden beschouwd vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, het milieu of het dierenwelzijn.

Mirror measures verwijzen naar bepalingen die zijn geïntegreerd in de Europese wetgeving die de toegang tot de EU-markt conditioneren op naleving van bepaalde

Europese normen, ook met betrekking tot gezondheid, milieu of dierenwelzijn. Dit zijn unilaterale maatregelen die van toepassing zijn op alle importen van buiten de EU.

Mirror measures bestaan al lang in de landbouwsector, een prominent voorbeeld is het verbod op de import van met hormonen behandeld rundvlees dat sinds 1996 van kracht is op basis van hetzelfde verbod dat van toepassing is op de EU-rundvleesproductie. Andere voorbeelden zijn de eisen die worden gesteld aan geïmporteerde producten om als biologisch op de EU-markt te worden verkocht, evenals de toepassing van Europese slachtregels op geïmporteerde dierlijke producten.

Waarom pleiten voor mirror measures in plaats van mirror clauses? De verklaring is dat deze mogelijk gemakkelijker te adopteren zijn omdat ze niet onderhevig zijn aan onderhandeling en goedkeuring door handelspartners. In haar rapport over de toepassing van EU-gezondheids- en milieunormen op geïmporteerde landbouwvoedselproducten⁷ erkent de Europese Commissie het vermogen om autonoom maatregelen te nemen wanneer dat nodig is om mondiale milieuproblemen of dierenwelzijnskwesties aan te pakken. Maar ze benadrukt snel dat alle regelgevingsvoorstellen een geval-per-geval-beoordeling van hun WTO-compatibiliteit moeten ondergaan...

Zijn mirror measures de oplossing om EU-boeren en consumenten te beschermen? Het blijkt dat ze eigenlijk behoorlijk omstreden zijn.



Harry Wedzinga / shutterstock

TWISTPUNTEN IN HET DEBAT OVER MIRROR MEASURES

COMPATIBILITEIT MET WTO-REGELGEVING EN VREES VOOR VERGELDING

Een veelvoorkomend argument tegen mirror measures is dat ze niet compatibel zijn met de regelgeving van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). In feite zijn er bepalingen in de WTO-overeenkomst die WTO-leden toestaan maatregelen te nemen die strenger zijn dan internationale normen, mits er voldoende wetenschappelijk bewijs is om ze te rechtvaardigen. Deze bepalingen nemen echter de vrees niet weg dat mirror measures de EU blootstellen aan risico's van vergelding door handelspartners als de maatregel als protectionistisch wordt beschouwd en niet in overeenstemming is met de internationale verplichtingen van de EU.

In de praktijk leiden mirror measures tot vergelding door handelspartners? Een volledig onderzoek van deze vraag is niet mogelijk binnen de scope van deze beleidsnota. Echter, de trage voortgang van de onderhandelingen over de EU-Mercosur handelsovereenkomst is gekoppeld aan de recente goedkeuring van EU-wetgeving die unilateraal de toegang tot de EU-markt verbiedt voor producten die ontbossing hebben veroorzaakt⁸. Bovendien heeft de goedkeuring van deze wetgeving samen met andere EU-wetten die een grenskoolstoftarief en een verbod op resten van twee neonicotinoïden in geïmporteerde producten opleggen, blijkbaar tot ophef geleid bij de WTO⁹. Dus hoewel er een juridisch pad is voor de EU om mirror measures op te leggen via haar wetgeving, lijken de angsten dat deze handelspartners zouden verstoren, gerechtvaardigd te zijn.

MEER HANDEL, MEER GROEI TER ONDERSTEUNING VAN DUURZAME VOEDSELSYSTEMEN?

Natuurlijk zijn deze angsten in overeenstemming met de steun voor internationale handel en het standpunt dat onlangs door de Europese Commissie is bevestigd, namelijk dat handel een grote kans biedt voor de EU-landbouw. In een verklaring aan het Europees Parlement¹⁰ herinnerde Valdis Dombrovskis, vicevoorzitter van de Europese Commissie verantwoordelijk voor handel, de leden van het Europees Parlement eraan dat de EU-agrovoedingssector een exportkrachtpatser was die een handelsoverschot van € 60 miljard genereerde en verder zou toenemen. Hij benadrukte ook dat de open handelsagenda van de EU een grote rol te spelen heeft bij het ondersteunen van de dynamische groei van de sector.

Dat kan zo zijn. Echter, de afwijzing van vrijhandelsovereenkomsten stond centraal in de recente mobilisaties van boeren in heel Europa. Met name het standpunt van kleine en middelgrote producenten is dat op export gericht vrijhandelsbeleid onverenigbaar is met de belangrijkste eis van de boerenprotesten: het waarborgen van eerlijke prijzen die de productiekosten dekken door middel van marktregulering. Vanuit dit perspectief worden mirror measures gezien als “een poging om het huidige onhoudbare handelsparadigma te vergroenen zonder daadwerkelijk iets te doen”¹¹ en als onderdeel van een handelsverhaal dat alleen grote industriële actoren ten goede komt ten koste van kleine en middelgrote producenten die proberen te produceren voor de Europese markt.

HANDHAVING ALS ACHILLESCHIEL VAN MIRROR MEASURES

Dat gezegd hebbende, was een andere belangengroep van boeren die meer representatief is voor de grote industriële actoren recentelijk zeer kritisch over een spiegelmaatregel, niet op principiële gronden maar op handhaving. Toen de Europese Commissie onlangs een uitvoeringsbesluit publiceerde met betrekking tot een verbod op de invoer van vlees van dieren die zijn behandeld met antibiotica die als groeibevorderaar worden gebruikt, een typische spiegelmaatregel, was de reactie vernietigend¹². De veroordeling richtte zich op de voorgestelde handhavingsmaatregel. In dit geval zouden exporteurs uit derde landen een verklaring van een dierenarts moeten verstrekken waarin wordt bevestigd dat er geen antibiotica als groeibevorderaar zijn gebruikt, wat de vraag oproept: wie kan een eenvoudige verklaring van eer vertrouwen, zonder enige vorm van toezicht, traceerbaarheid of verificatie?

Handhaving is duidelijk de achilleshiel van mirror measures. Inderdaad, de complexiteit van waardeketens, de grote verschillen in de toepassing van de wet tussen lidstaten op het gebied van officiële controles en straffen, evenals een gebrek aan middelen voor het uitvoeren van controles van voedselimport maken handhaving van elke standaard bijna onmogelijk. Als mirror measures meer handel aanmoedigen zonder de garanties te bieden van een perfecte weerspiegeling van EU-normen op import, kunnen ze inderdaad bijdragen aan een verslechtering van oneerlijke concurrentie die EU-boeren, zowel groot als klein, treft.



Pesticiden sprayen met vliegtuigen is een praktijk die in de EU verboden is, maar nog steeds gebruikt wordt bij de productie van geïmporteerde goederen, zoals bijvoorbeeld soja. Grindstone Media Group / shutterstock

DE STAND VAN ZAKEN VAN DE EU-VOEDSELGERELATEERDE MIRROR MEASURES IN HET KADER VAN DE GREEN DEAL

Sinds de lancering van het Green Deal-hervormingsprogramma heeft de EU een aantal mirror measures aangenomen die rechtstreeks verband houden met voedsel of implicaties hebben voor voedselsystemen, waarvan sommige al zijn genoemd in deze nota.

De belangrijkste zijn de volgende:

- een verbod op toegang tot de EU-markt voor dieren en dierlijke producten behandeld met groeibevorderende antibiotica;
- een verbod op toegang tot de EU-markt voor producten die ontbossing hebben veroorzaakt, wat nieuwe zorgvuldigheidseisen oplegt aan de invoer van hout, palmolie, soja, koffie, cacao, rubber en rundvlees;
- een koolstofgrensaanpassingsmechanisme dat rapportageverplichtingen en verplichtingen invoert om koolstofcertificaten aan te schaffen voor een aantal koolstofintensieve industrieën, waaronder meststoffen;
- een richtlijn inzake zorgvuldigheid inzake bedrijfssocial responsibility, die tot doel heeft ervoor te zorgen dat er geen ernstige schendingen van mensenrechten en het milieu plaatsvinden in de internationale waardeketens van exploitanten.

Andere aangekondigde EU-initiatieven in het kader van de Farm to Fork-strategie hebben het daglicht niet gezien, met name:

- het langverwachte kader voor duurzame voedselsystemen dat een definitie van duurzame voedselsystemen had moeten bieden, inclusief de rol van handel en mirror measures bij het bereiken daarvan;
- hervorming van dierenwelzijn waarin wordt behandeld hoe EU-welzijnsregels van toepassing zouden moeten zijn op import.

Het debat over de duurzaamheid van de landbouw en voedselsystemen van de EU is nu verschoven naar de strategische dialoog over de toekomst van de EU-landbouw¹³ die in januari 2024 door de Commissie is gelanceerd. Belangrijke beslissingen zullen worden genomen in de volgende zittingsperiode van het Europees Parlement na de verkiezingen in juni 2024, met name met betrekking tot de noodzakelijke hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

In deze context wil Feedback EU graag haar beleidsaanbevelingen delen met betrekking tot mirror measures, gebaseerd op de strategische doelstellingen van de organisatie die gericht zijn op een verschuiving naar meer plantaardige diëten en beter dierlijk voedsel, een vermindering van de mondiale voedselverspilling en de oprichting van inclusieve duurzame regionale economieën¹⁴.

BELEIDSAANBEVELINGEN IN HET DEBAT OVER MIRROR MEASURES

TERUGKEREN NAAR HET SPOOR VAN DE GREEN DEAL

Allereerst moet het teruggedraaien van de Europese Green Deal en van de Farm to Fork-strategie worden teruggedraaid. Met name de geplande initiatieven met betrekking tot het opzetten van een kader voor duurzame voedselsystemen en het toepassen van dierenwelzijnsregels op importen mogen niet worden geschrapt in de agenda van de volgende Commissie.

AMBITIE VERHOGEN OP MILIEU EN GEZONDHEIDSPACT VAN IMPORT

Ten tweede moeten de ambities op het gebied van milieu en gezondheidsimpact van geïmporteerde producten van dierlijke en plantaardige oorsprong worden verhoogd.

Op dit moment profiteren een aantal pesticiden die niet zijn toegelaten in de EU van minimale restlimieten in geïmporteerde producten. Om ervoor te zorgen dat geïmporteerd voedsel aan dezelfde veiligheidsnormen voldoet als voedsel geproduceerd in de EU, moet de tolerantiegrens voor pesticiden die niet zijn toegelaten in de EU op nul worden ingesteld.

Wat betreft het verbod op het gebruik van groeibevorderende antibiotica bij vee, waar eerder naar werd verwezen, moeten de eisen die worden opgelegd aan importen effectieve garanties bieden dat het verbod wordt nageleefd. Tegelijkertijd moeten er meer middelen worden ingezet voor controles bij de binnenkomst van de EU.

Hoewel de goedkeuring van het verbod op toegang tot de EU-markt voor producten die verband houden met ontbossing toe te juichen is, zijn er een aantal grote lacunes in de wetgeving die moeten worden aangepakt. Met name de huidige Verordening omvat geen “andere beboste gronden” in haar belangrijkste criteria, waardoor veengebieden en beboste savannes buiten het toepassingsgebied van de Verordening vallen. Bovendien is suiker niet opgenomen in de lijst van producten die onderworpen zijn aan de nieuwe regels, ondanks dat suikerrietecultuur een belangrijke bijdrager is aan ontbossing in sommige van ‘s werelds meest bedreigde ecosystemen. Dit zijn slechts twee voorbeelden van gebieden waarop de EU-wetgeving inzake geïmporteerde ontbossing moet worden versterkt.

EINDE MAKEN AAN DE EXPORT VAN IN DE EU VERBODEN PESTICIDEN

De EU blijft pesticiden die verboden zijn op de Europese markt exporteren naar derde landen. Dit is het geval met het verboden pesticide fipronil. Ironisch genoeg komen deze gevaarlijke stoffen waarschijnlijk terug naar de EU via voedselimporten. Het is dus van cruciaal belang vanuit zowel een milieueen gezondheidsperspectief - en voor de geloofwaardigheid van de EU in de rechtvaardiging van mirror measures voor haar eigen importen - om een exportverbod in te stellen op alle stoffen en pesticiden die verboden zijn binnen de EU.

HET AFSTEMMEN VAN HET EU-LANDBOUW-EN HANDELSBELEID OP HET DOEL VAN DUURZAME VOEDSELSYSTEMEN

In het licht van de protesten van boeren wezen sommigen snel met de beschuldigende vinger naar milieuregulering en suggereerden dat groene regels de schuld waren van de uitdagingen waar de landbouwgemeenschap momenteel mee te maken heeft. Dit standpunt houdt geen stand. De diepere oorzaak van het probleem ligt in fundamentele gebreken in de manier waarop het voedsel- en landbouwsysteem momenteel functioneert. Dit omvat het feit dat de meeste GLB-fondsen nog steeds de omvang belonen boven goede praktijken en dat in afwezigheid van regulering boeren aan beide uiteinden van hun activiteiten onder druk staan, door agrochemische multinationals op inputs en door voedselbedrijven en retailers op eindproducten. Voor sommigen brengt internationale landbouwhandel met zijn risico's van oneerlijke concurrentie een extra klap toe.

“De natuur beschermen” is in het belang van boeren en zowel het landbouw-als het handelsbeleid moeten worden afgestemd op het doel van duurzame voedselsystemen. Een schrijnend voorbeeld van hoe handelsbeleid momenteel in conflict is met dat doel is de promotie van de invoer van rundvlees en zuivelproducten, terwijl wordt erkend dat de industriële veeteelt bijdraagt aan de klimaatcrisis en wordt gezocht naar een verschuiving naar meer plantaardige diëten. Zelfs wanneer mirror clauses worden toegepast, onthullen deze absurditeiten in de wereldhandel. De overeenkomst met betrekking tot de invoer van eieren uit de Mercosur die de liberalisering van eieren koppelt aan de naleving van EU-welzijnsregelgeving, kan een succes zijn voor mirror clauses in FTAs¹⁵. Maar het roept de vraag op: zijn dergelijke importen echt noodzakelijk wanneer de productie van eieren lokaal kan worden gedaan, eigenlijk in de achtertuinen van de meeste Europeanen?

Naast het overwegen van het verhogen van normen op importen door mirror measures in de EU-wetgeving, moet prioriteit worden gegeven aan het heroverwegen van de rol van EU-landbouwhandel als onderdeel van de langetermijnvisie voor duurzame voedselsystemen. In deze visie zou handel milieuvriendelijke lokale voedselsystemen ondersteunen met hoge normen voor dierenwelzijn, zou streven naar kortere toeleveringsketens

en voedselsoevereiniteit aanmoedigen. Om voortgang te boeken naar die visie, dringen we er bij besluitvormers op aan om de tweeledige doelstellingen van veerkracht en rechtvaardigheid in voedselsystemen prioriteit te geven boven meer groei in de EU-landbouwhandel en een standpunt in te nemen over dit onderwerp in het kader van de aanstaande GLB-hervorming.

EINDNOTEN

- 1 Zie *inter alia*: Dupre, Mathilde and Stephanie Kpenou. *Mirror measures: key tools for implementing the European Green Deal - Initial review and outlook on the 2019-2024 European mandate*. Veblen Institute for Economic Reforms, 2023, https://www.veblen-institute.org/IMG/pdf/sept_2023_mirror_measures-key_tools_for_implementing_the_european_green_deal.pdf; and Slow Food Germany, *Equal standards for all food: plea for an EU Regulation with mirror measures for imported products from third countries*, Position and Policy Paper, 04/2024, https://www.slowfood.de/was-wir-tun/ernaehrungswende/gleiche-standards-fuer-alle-lebensmittel-eu-muss-spiegelmassnahmen-fuer-importlebensmittel-einfordern/equalstandardsforall_mm_report_eng_final.pdf.
- 2 Europe Jacques Delors, *A narrow path for EU agri-food mirror measures?* Policy Paper, April 2022, https://europejacquesdelors.cdn.prismic.io/europejacquesdelors/743aa9ca-6e40-4aac-b6e2-71bea92abdafa_GRAPE2_EN_Lamy_Pons%2C+Garzon%2C+Hub.pdf
- 3 Zie interview met John Clarke, *Encouraging mirror measures is playing with fire*, <https://borderlex.net/2024/02/12/interview-encouraging-mirror-clauses-is-playing-with-fire/>
- 4 Via Campesina, *ECVC rejects free trade narrative of AGRIFISH council and demands market regulation and an end to FTAs to address root causes of farmers' issues*, Press Release, 02/05/2024, <https://www.eurovia.org/wp-content/uploads/2024/05/2024-05-02-Press-release-ECVC-rejects-free-trade-narrative-of-AGRIFISH-2.pdf>
- 5 Bekijk de reactie van Copa Cogeca na de publicatie van een uitvoeringsbesluit door de Europese Commissie met betrekking tot het verbod op de invoer van vlees van dieren die zijn behandeld met antibiotica als groeibevorderaars, <https://twitter.com/COPACOGECA/status/1759976077538234838>
- 6 https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en
- 7 https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/ia_environmental-standards-aw-report.pdf
- 8 <https://www.euractiv.com/section/politics/news/ball-in-eu-court-to-reach-agreement-with-mercosur-paraguayan-official-warns/>
- 9 Dupré and Kpenou (n1), p46
- 10 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_766
- 11 Via Campesina (n4)
- 12 Copa Cogeca (n5)
- 13 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_en
- 14 <https://feedbackglobal.org/campaigns/feedback-in-europe/>
- 15 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_766

Over Feedback EU

Feedback EU is een campagne organisatie die zich richt op de thema's voedsel en klimaat. We doen onderzoek, voeren campagne en organiseren evenementen om met elkaar in gesprek te gaan. Met systeemdenken verbinden wij dagelijkse problemen rondom eten aan oneerlijke machtsstructuren en tegenstrijdig beleid. Onze missie is dat er minder vlees, zuivel en kweekvis wordt geproduceerd en gegeten, dat er minder voedselverspilling plaatsvindt en dat lokale voedsel initiatieven en economieën opbloeien.

Feedback EU betracht de grootst mogelijke zorgvuldigheid bij het verzamelen van informatie en het opstellen van publicaties, maar kan niet garanderen dat dit rapport volledig is. Het is sterk afhankelijk van secundaire bronnen die hier te goeder trouw zijn weergegeven. Feedback EU aanvaardt geen verantwoordelijkheid voor fouten in de gebruikte bronnen en beweert niet dat genoemde organisatie of persoon bewust schuldig is aan een misstand of een schending van beleid of dat een genoemd bedrijf enig wangedrag heeft begaan.

Gepubliceerd: Mei 2024

Auteurs: Sophie Dunkerley, Vera Hoveling, Frank Mechielsen, Feedback EU

Eindredactie: Astrid van Unen

Vormgeving: Garth Stewart

Omslagfoto: fotorince / shutterstock

Citaat: Feedback EU, 2024. *Beleidsnota: Spiegel spiegel aan de wand, zijn mirror measures goed voor iedereen?*

www.feedbackeurope.nl
@feedback_europe

Geregistreerd in Nederland: 83634096

From 2025 we are

FOODRISE

**This document uses
our old branding**

**>FEED
BACKEU**