

Vergaderjaar 2013–2014

33 920

**EU-voorstel: Biologische productie COM (2014)
180**

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling EU burgerinitiatief water en sanitaire voorzieningen (Kamerstuk 22 112, nr. 1834)

Fiche 2: Aanbeveling gelijke beloning voor mannen en vrouwen 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1835)

Fiche 3: Mededeling toekomst biologische productie in de EU (Kamerstuk 33 920, nr. 2)

Fiche 4: Verordening biologische productie en etikettering van biologische producten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening biologische productie en etikettering van biologische producten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot wijziging van Verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europese Parlement en de Raad (verordening officiële controles) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007.

Datum ontvangst Commissiedocument

24 maart 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 180

Prelex

http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b6ff12a4-b342-11e3-86f9-01aa75ed71a1.0014.01/DOC_1&format=PDF

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2014) 65

Behandelingstraject Raad

Landbouw- en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 42 eerste alinea en artikel 43 lid 2, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Medebeslissingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Met rechtsbasis artikel 290 en 291 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie is voorzien in overdracht van bevoegdheden aan de Commissie met daarbij het onderscheid tussen gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen. Op een groot deel van de terreinen (productie, handel, distributie, controle, verwerking, veredeling en dierenwelzijn) is voorzien in gedelegeerde handelingen. Op een kleiner deel van de terreinen is voorzien in uitvoeringshandelingen, bijvoorbeeld voor de niet naleving. Bij de uitvoeringshandelingen dient de Commissie een comité te betrekken. Voor de uitvoeringshandelingen in deze verordening is dat het comité biologische productie en geldt de onderzoeksprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

• *Korte inhoud voorstel*

Het doel van het voorstel is het verbeteren van de wetgeving over de biologische productie door: het wegnemen van belemmeringen die een duurzame ontwikkeling van de biologische productie in de EU in de weg staan, het garanderen van een billijke concurrentie voor landbouwers en marktdeelnemers en een efficiëntere ontwikkeling van de interne markt en het op peil houden of vergroten van het vertrouwen van de consument in biologische producten. Het initiatief betreft een vereenvoudiging en strenger maken van de wet- en regelgeving en is in overeenstemming met het algemene kader van de Europa 2020-strategie (duurzame groei, groenere en competitievere economie) en met de hervorming van het GLB (2014–2020), waarbij de nieuwe bepalingen moeten uitmonden in een duurzaam concurrentiekader en duurzaam beheer van natuurlijk grondgebonden hulpbronnen van de EU. Tevens is rekening gehouden met het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB), met name wat betreft de aquacultuur, die een rol speelt bij duurzame voedselzekerheid en het verlichten van de druk op de wilde visbestanden. Ook is het voorstel in overeenstemming met het voorstel voor een nieuwe verordening inzake officiële controles, waarbij wordt gestreefd naar een integrale benadering op alle gebieden van de voedselketen door het globale wetgevingskader te vereenvoudigen en tegelijkertijd te streven naar betere regelgeving (een risicogerichte benadering). Verder vormen de beginselen en doelstellingen, die in een eerder stadium zijn vastgesteld, voor de biologische productie het uitgangspunt van de voorgestelde regelgeving, waarbij een eind wordt gemaakt aan de uitzonderingen die op de regels worden gemaakt. Duidelijkere en eenvoudigere productievoorschriften moeten de sector aantrekkelijker maken.

• *Bevoegdheidsvaststelling*

De EU is bevoegd op het gebied van de gemeenschappelijke ordening van landbouwproducten. Artikel 42, eerste alinea en artikel 43, lid 2 VWEU vormen de juiste rechtsbasis.

• *Subsidiariteitsoordeel en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het is wenselijk dat de obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de EU belemmeren, worden weggenomen. De Nederlandse biologische sector is gebaat bij een geharmoniseerde interne markt. Dit kan alleen op EU niveau geregeld worden.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Het toestaan van biologische en gangbare activiteiten op hetzelfde bedrijf wordt in het voorstel ernstig beperkt. Zo is parallelproductie¹ voor gelijksoortige gewassen en dieren niet meer mogelijk. Ook verdwijnt de mogelijkheid om biologische landbouw te combineren met gangbare landbouw als niet kan worden voldaan aan strengere afscheidingseisen. Tevens geeft dit voorstel weinig ruimte voor innovaties aan de biologische sector. Voor Nederland is, als één van koplopers op het gebied van biologische landbouw, innovatie binnen deze sector belangrijk. Het voorstel beschikt over een grote hoeveelheid gedelegeerde handelingen aan de Commissie. Het de vraag is of deze het meest effectief bijdragen aan realisatie van de doelen.

¹ Onder parallelproductie wordt verstaan productie van dezelfde gewassen en dieren, waarvan een deel biologisch wordt geproduceerd en een deel volgens intensieve landbouwmethoden.

• *Implicaties/risico's/kansen*

De vigerende Verordening EG nr. 834/2007 heeft de afgelopen jaren bijgedragen aan de groei en professionalisering van de biologische landbouw. Een te forse herziening van deze verordening kan een bedreiging vormen voor de continuïteit van Nederlandse biologische bedrijven, met name waarbij het gaat om het voorstel van de Commissie tot het beëindigen van een aantal derogaties op het gebied van ondermeer het gebruik van niet biologische ingrediënten, jongvee en uitgangsmaterialen en inperkingen zoals van het regiobegrip. Dit heeft gevolgen voor de diversiteit in de biologische landbouw en beschikbaarheid van het uitgangsmateriaal (zowel plantaardig als dierlijk). Ook lijken sommige voorstellen tot forse kosten voor bedrijven te leiden. In het voorstel is ook voorzien in een compensatieregeling bij overschrijdingen van de aangescherpte residunorm, waardoor een producent zijn producten niet meer op de markt kan brengen. De lidstaten en mogelijk de EU moeten zorg dragen voor een compensatiesysteem wat financiële gevolgen met zich meebrengt.

• *Nederlandse positie*

Nederland ziet mogelijkheden om de bestaande regelgeving te verbeteren, maar is tegen een grote breuk met het verleden en een (te abrupte) beëindiging van de derogaties. Dit kan namelijk grote gevolgen hebben voor de markt. Wenselijk is om in de EU per derogatie te bezien of deze geschrapt moet worden en op welke termijn. Verbeteringen van de regels zijn gewenst maar de voorgestelde vernieuwing van de hele verordening is niet in het belang van de Nederlandse biologische sector. Als gevolg van dit voorstel worden langdurige discussies over de verordening op Europees niveau verwacht. Die discussies zullen gedurende een lange tijd tot grotere onzekerheid voor biologische boeren, verwerkers en handel leiden. Het verder ontwikkelen van de huidige -recente- verordening heeft voor Nederland de voorkeur. Ook zal Nederland inzetten op het in stand houden van de diversiteit in de biologische landbouw, waarbij het gaat om zowel het voortbestaan van gemengde bedrijven (gangbaar naast biologische landbouw) als differentiatie van de genetische basis van de veestapel en de variëteit van uitgangsmaterialen.

3. Samenvatting voorstel

Het voorstel betreft een herziening van Verordening (EG) nr. 834/2007 en beoogt het vastleggen van nieuwe strategische meerjarendoelstellingen door de Commissie. Deze doelstellingen zijn primair gericht op het bevorderen van een duurzame concurrerende economie. Specifiek gaat het om het weghalen van belemmeringen van de interne markt, een billijke concurrentie (level playing field) en het vertrouwen van consumenten in biologische producten. Het uitgangspunt daarbij is dat de biologische productie zich moet blijven houden aan een reeks beginselen die nauw aansluiten bij de verwachtingen van de consument. Productievoorschriften worden versterkt en geharmoniseerd door uitzonderingen te schrappen. Uitzonderingen die worden geschrapt of verscherpt hebben betrekking op: de omschakelingsperiode, het gebruik van niet biologische ingrediënten en niet biologisch vermeerderd uitgangsmateriaal, de parallelle productie, het onthoornen of het gebruik van neusringen en dierlijk uitgangsmateriaal (niet biologische leghennen) en het gebruik van gangbaar eiwithoudend voer. Verder wordt voorgesteld om te komen tot strengere regels voor: bedrijfseenheden, de verplichte hoeveelheid gebruikt voer uit de regio, residu-eis (norm babyvoedsel) en het opfokken van pluimvee. Voor nationale voorschriften, zoals die voor opfokhennen, huisdiervoer en

boeketten, is geen ruimte meer in de herziene verordening. Het ontbreken van nationale ruimte in de verordening beperkt de invloed van lidstaten op ontwikkelingen die nog niet goed geregeld zijn in de voorgestelde verordening. Dit geldt bijvoorbeeld voor energie- en watergebruik bij glastuinbouw, dat nog niet in de verordening is geregeld, of in geval van innovaties.

Naast de mogelijkheid van het verstrekken van elektronische certificaten wordt een groeps certificeringssysteem ingevoerd om de inspectie- en certificeringskosten te verminderen. Dit moet vooral leiden tot een lastenverlichting voor kleinschalige bedrijven. Bij de officiële controles wordt overgegaan op een risicogebaseerde benadering. Marktdeelnemers met een laag risicoprofiel krijgen te maken met minder en/of lichtere controles en daarmee ook met lastenverlichting.

Het importsysteem zal ook worden aangepast en zal worden gebaseerd op handelsakkoorden in plaats van equivalenties, erkenningen en importonthefingen.

Ten slotte streeft de Commissie ook naar een vergroting van de bekendheid en vertrouwen in het logo voor biologische productie van de EU.

Nieuw is ook de invoering van een milieubeheersysteem voor verwerkers en handelaren van biologische producten, zodat wordt voldaan aan de behoefte van consumenten om in de biologische landbouw ook het belang van het milieu centraal te stellen.

In het algemeen geldt dat de verordening tamelijk eenzijdig gericht is op de primaire landbouw, en niet op een integrale ketenaanpak.

Impact assessment Commissie

De haalbaarheidsstudie van de Commissie is het resultaat van hoorzittingen met experts en maatschappelijke organisaties, consultatieronden met lidstaten en een grootschalige publieke consultatie. De Commissie acht herziening van de regelgeving noodzakelijk om de biologische sector binnen de interne markt sneller te laten groeien. Nu komt de stijging van de verkoop van biologische producten ook door een forse stijging van de import. Voor deze groei is naast een gelijk level playing field een sterk vertrouwen van de consument in de biologische productie en verwerking van essentieel belang. Uitzonderingen op de huidige regels en fraude met voedsel zijn de oorzaak van een afnemend vertrouwen. De Commissie spreekt over een verwatering van de regels en een toenemend aantal fraudezaken (met name bij importen) die een bedreiging vormen voor het goed functioneren van de interne markt. Vereenvoudiging van de regelgeving acht de Commissie noodzakelijk vanwege het grote aantal informatieverplichtingen binnen de huidige wetgeving (135 informatieverplichtingen) en de daarmee gepaard gaande hoge administratieve lasten.

De Commissie heeft in de haalbaarheidsstudie 3 politieke opties nader beschouwd, te weten:

1. verbeteringen om de huidige status quo in de regelgeving te doorbreken: gaten in de wetgeving repareren, vereenvoudiging van de regels en het afschaffen van het equivalentiesysteem en invoering van een erkenningsysteem van controleorganisaties in derde landen.
2. een meer marktgerichte benadering: productgeoriënteerde aanpak, flexibele productieregels, minder uitzonderingen, gelijk level playing field en een soepeler importregime.
3. een benadering vanuit principes en grondbeginselen: weghalen van uitzondering op de regels, een risicobenadering bij controles, het invoeren van een milieubeheersysteem en een erkenningsysteem voor controle-organisaties in derde landen.

Uiteindelijk heeft de Commissie voor optie 3 gekozen, vanwege de inschatting van meer kansen tot marktexpansie van biologische producten binnen de interne markt, minder administratieve lasten voor vooral kleine producenten, een betere promotiemogelijkheid via het Europese logo, meer aandacht voor de milieuaspecten binnen de biologische sector en een efficiënter controleregime. Daarnaast verwacht de Commissie dat het uitwerken van optie 3 bijdraagt aan meer consumentenvertrouwen.

Nederland heeft een voorkeur voor optie 1, aangezien daarmee het in gang gezette beleid kan worden voortgezet en geoptimaliseerd met eventueel noodzakelijke aanpassingen in de regelgeving. Tot 2011 heeft Nederland sterk ingezet op stimulering van de biologische sector, door het geven van steun aan bedrijfsomschakeling, de infrastructuur van de biologische landbouw en marktpromotie.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De rechtsgrondslag van het voorstel is artikel 42, eerste alinea en 43, lid 2 VWEU. Nederland kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. De EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

b) Subsidiariteit- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief. Nederland is het eens met de Commissie om de obstakels die de ontwikkeling van de biologische productie in de EU belemmeren, worden weggenomen en er een verdere harmonisering optreedt. Daarnaast wordt gestreefd naar het garanderen van een billijke concurrentie voor landbouwers en marktdeelnemers en het verbeteren van de interne markt. De Commissie werkt met dit voorstel ook een reeds bestaande GLB-kwaliteitsregeling bij. Een Uniewijde regeling maakt het ook mogelijk om een krachtiger en coherenter handelsbeleid te voeren op de wereldmarkt.

Het proportionaliteitsoordeel is negatief. Dankzij het voorstel is er geen ruimte voor nationale bepalingen. Het zal onder andere een beperking opleveren voor de gangbare praktijk en innovaties. Het toestaan van biologische en gangbare activiteiten op hetzelfde bedrijf wordt in het voorstel ernstig beperkt. Zo is parallelproductie voor gelijksoortige gewassen en dieren dankzij dit voorstel niet meer mogelijk. Ook verdwijnt de mogelijkheid om biologische landbouw te combineren met gangbare landbouw als niet kan worden voldaan aan strengere afscheidingseisen. Tevens geeft dit voorstel weinig ruimte voor innovaties aan de biologische sector. Voor Nederland is, als één van koplopers op het gebied van biologische landbouw, innovatie binnen deze sector belangrijk. Ook vanwege de 22 gedelegeerde handelingen op het terrein van productie, handel, distributie, controle, verwerking, veredeling en dierenwelzijn, is de proportionaliteit negatief beoordeeld. Het is de vraag is of deze het meest effectief bijdragen aan realisatie van genoemde doelen. De mogelijkheid van derogaties is met het voorstel geminimaliseerd. Dit wordt onwenselijk geacht, aangezien er nauwelijks nog rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden in de verschillende lidstaten terwijl deze evident verschillen². Ook zullen bij het verdwijnen van derogaties belemmeringen optreden voor de gangbare praktijk en wordt de ruimte

² Klimatologische verschillen tussen bijvoorbeeld Finland en Spanje vragen om een andere bedrijfsvoering in de glastuinbouw. Het voorstel houdt hiermee geen rekening.

voor innovaties beperkt. Nederland acht het van belang om te toetsen of de afzonderlijke voorgestelde maatregelen in verhouding staan tot het behalen van de doelstellingen en/of nationale regels daar niet beter aan kunnen bijdragen. Zo moeten de herzieningen niet ten koste gaan wat in Nederland al is opgebouwd vanuit het eerder gevoerde stimuleringsbeleid (o.a. investeringen in stallen of bedrijfsgebouwen). Ook lijken de kosten voor bedrijven hoog.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Het grote aantal gedelegeerde handelingen zorgt ervoor dat de macht en het zeggenschap in aanzienlijke mate verschuift naar de Commissie. De invloed van de lidstaten op het bepalen van regels wordt daarmee gering. Nederland acht dit onwenselijk. De gedelegeerde handelingen zullen voor een deel zaken gaan invullen die tot nu toe door de lidstaten zelf werden ingevuld. Deze verdergaande regulering op EU-niveau zal de beleidsvrijheid die lidstaten hebben beperken. Nederland wil deze speelruimte behouden en stelt zich dan ook kritisch op ten aanzien van de bevoegdheidsdelegatie. Het kabinet zal de gedelegeerde handelingen per stuk op hun meerwaarde beoordelen. De uitvoeringshandelingen geschieden door middel van onderzoeksprocedures. Nederland kan zich daarin vinden.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De kosten voor de EU-begroting bedragen € 4 miljoen voor de periode 2015–2020. Daarnaast is in het voorstel voorzien in een compensatieregeling bij overschrijdingen van de aangescherpte residunorm, waardoor een producent zijn producten niet meer op de markt kan brengen. De lidstaten en mogelijk de EU moeten zorg dragen voor een compensatiesysteem, wat financiële gevolgen met zich meebrengt. Nederland is van mening dat eventueel benodigde financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De administratieve lasten zullen afnemen bij minder regels en een meer risicogerichte controlebenadering. Vooral de afname van het fors aantal informatieverplichtingen (van 135 naar 98 verplichtingen) kan bijdragen aan minder administratieve lasten.

In het voorstel is wel voorzien in een compensatieregeling bij overschrijdingen van de aangescherpte residunorm, waardoor een producent zijn producten niet meer op de markt kan brengen. De lidstaten en mogelijk de EU moeten zorg dragen voor een compensatiesysteem, wat financiële gevolgen met zich meebrengt. Nederland zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn voor lidstaten. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Deze zijn fors. De strengere eisen voor veevoer, uitgangsmaterialen en opfokdieren kunnen leiden tot forse kostenstijgingen voor producenten die uiteindelijk zullen moeten worden doorberekend in de prijzen voor levensmiddelen. Ook de invoering van een milieubeheerssysteem leidt tot hogere kosten op bedrijfsniveau.

Het invoeren van groeps certificering en elektronische certificaten en een risicogerichte benadering van controles betekent een verlaging van de lasten voor ondernemers. Dit geldt met name voor de kleinere producenten van biologische producten. Vooral de striktere biologische eisen voor uitgangsmaterialen van zaden, opfokvee en veevoer kunnen leiden tot forse prijsstijgingen, aangezien de sector twijfelt aan de haalbaarheid en beschikbaarheid daarvan. Momenteel zijn in Nederland winkels en distributiecentra, die leveren aan de consument, vrijgesteld van Skal-controles³. Lidstaten kunnen nu zelf invullen hoe zij hiermee omgaan. Nederland heeft daarvoor een vrijstelling van controles gegeven. In het nieuwe voorstel kan dit niet meer, dit levert voor dit soort bedrijven een toename van administratieve lasten op.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Naar verwachting zullen deze stijgen. Het voorstel is gericht op vereenvoudiging van de regels (bv schrappen van veel informatieverplichtingen), hetgeen leidt tot minder regeldruk en administratieve lasten. Maar anderzijds leidt het fors aantal strengere regels in de verordening tot fors hogere lasten en nalevingskosten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel betreft een verordening, waardoor er geen implementatie, zoals bij een richtlijn, noodzakelijk is. Wel zijn er enkele wijzigingen in de regelgeving nodig voor bijvoorbeeld de correcte aanwijzing van bevoegde autoriteiten. Doordat de Commissie sterk insteekt op een verdere harmonisering van de wetgeving, neemt de invloed van de lidstaten fors af. Dit blijkt ook uit het grote aantal gedelegeerde handelingen in het voorstel. Een aantal uitzonderingen in de nationale regelgeving zal daarom moeten worden geschrapt.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Nederland heeft bedenkingen bij de voorgestelde datum van inwerkingtreding (1 juli 2017). De voorgestelde maatregelen en nieuwe regels, die strengere eisen stellen aan de productie en verwerking van biologische producten, grijpen in op de continuïteit van de biologische sector. Daarom zal worden ingezet op een langere inwerkingstredingstermijn of een stapsgewijze invoering van de wetgeving. Ook is de voorgestelde periode van tenminste zes maanden na inwerkingtreding van de verordening ontoereikend voor een adequate invoering van de verordening. Ook voor bedrijven is een langere inwerkingstredingstermijn belangrijk om te

³ Skal is een onafhankelijke organisatie voor het toezicht op de biologische productie in Nederland.

anticiperen op de nieuwe wetgeving, mede doordat veel uitzonderingen komen te vervallen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Gelet op de forse herziening van de huidige wetgeving voor biologische productie en de etikettering van biologische producten, waarbij veel uitzonderingen zullen verdwijnen en daarmee ook de flexibiliteit in de productie en verwerking van biologisch voedsel, wordt ingezet de evaluatie van de verordening binnen een termijn van 3 jaar. In deze evaluatie kunnen tevens de resultaten worden meegenomen van de (nu nog initiële) discussie over het wel/niet gebruik mogen maken in de biologische sector van (producten van) nieuwe plantveredelingstechnieken, zoals cisgenese.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De wens naar toekomstgerichtheid, grotere transparantie en strengere controles, in het bijzonder de verbetering van de controles op import zijn positief. Maar negatief is de grote hoeveelheid gedelegeerde handelingen. Dit creëert een gevaar van overbureaucratisering vanuit de Commissie, wat negatieve gevolgen heeft voor de alledaagse praktijk. Dit zal leiden tot een toename van lasten en meer onzekerheid in de sector van biologische producten. Negatief is ook de ongedifferentieerde afschaffing van de uitzonderingsbepalingen. Het beginsel van de verordening is strenge regels met minder derogaties dan nu («principle driven») en afwijken van de regels alleen bij «*catastrophic circumstances*». Dit is een zware derogatiegrond, waarbij niet is aangegeven wat de definitie van een catastrofe is en wie dat bepaalt. Meer begrippen zijn onduidelijk gedefinieerd en vereisen opheldering en afbakening teneinde de wetgeving uitvoerbaar te houden.

b) Handhaafbaarheid

Positief is het voorstel over de risicogerichte benadering bij controles. Op basis van risicoprofielen worden controles niet alleen efficiënter, maar ook minder kostbaar. De jaarlijkse verplichte controle komt daarmee te vervallen. In het nieuwe importregime komt de equivalentie van derde landen en controle autoriteiten te vervallen. Handelsakkoorden en erkenninglijsten van controleautoriteiten komen hiervoor in de plaats. Het risico hierbij is: minder zicht op de effectiviteit en doelmatigheid van controles in derde landen. Nederland zal dit aan de orde stellen bij de onderhandelingen over de verordening.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het bestaande importsysteem is gebaseerd op drie pijlers: een erkenningslijst voor derde landen, een lijst van controle instanties en importonthefingen. Dit systeem is in het voorstel verdwenen en vervangen door handelsakkoorden en een erkenningslijst van controleautoriteiten. Dit kan tot gevolg hebben dat het voor ontwikkelingslanden lastiger wordt om te voldoen aan de strengere regelgeving binnen de EU, aangezien er sprake is van een overgang van een beleid gestoeld op gelijkwaardigheid naar één die gebaseerd is op overeenkomstigheid (van «equivalence» naar «compliance»). Nederland zal kritisch volgen of deze maatregelen niet leiden tot verminderde toegang tot de Europese markt van producenten uit ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

De Commissie stuurt aan op zowel een vereenvoudiging van de regelgeving als strengere regels. Zo stelt de Commissie voor een aantal derogaties te beëindigen. Dit zou onder meer leiden tot vermindering van administratieve lasten. Nederland ziet mogelijkheden om bestaande regelgeving voor de biologische productie en de etikettering van biologische producten te verbeteren, maar is tegen een volledige herziening van bestaande regelgeving en een (te abrupte) beëindiging van derogaties. Dit kan namelijk negatieve gevolgen hebben voor de huidige productie en verdere ontwikkeling van de markt voor biologische producten. Er moet daarom volgens Nederland per derogatie gekeken worden of schrappen wenselijk is en op welke termijn.

Ook de stakeholders in de biologische sector hebben hun bezorgdheid geuit over de door hen als vergaand betitelde wijzigingen. Vooral de striktere biologische eisen voor uitgangsmaterialen van zaden, opfokvee en veevoer kunnen leiden tot forse (kost)prijsstijgingen, aangezien wordt getwijfeld aan de beschikbaarheid daarvan. Een goed opgezet uitfaseringsproces is bij deze maatregelen essentieel.

Nederland heeft bedenkingen bij de volgende voorstellen van de Commissie en heeft behoefte aan een nadere specificatie van een aantal voorgestelde maatregelen en de gevolgen daarvan:

- **Parallele landbouw:** het toestaan van biologische en gangbare activiteiten op hetzelfde bedrijf wordt in het voorstel ernstig beperkt. Zo is parallelproductie voor gelijksoortige gewassen en dieren niet meer mogelijk. Ook verdwijnt de mogelijkheid om biologische landbouw te combineren met gangbare landbouw als niet kan worden voldaan aan strengere afscheidingseisen. Met name de zaad- en opkweekbedrijven zijn vaak te klein om volledig gescheiden productlocaties te maken, waardoor het aanbod van biorassen en opkweekmateriaal zal afnemen, terwijl een groter aanbod nodig is om te voldoen aan de 100%-eis. Ook voor gemengde bedrijven nemen de mogelijkheden af om één van de bedrijfstakken om te vormen tot een biologische landbouwactiviteit. Dit maakt omschakeling minder aantrekkelijk voor bedrijven.
- **Pluimveevoorschriften:** de pluimveesector moet voldoen aan de 100%-eis voor leg- en opfokhennen. Momenteel is dat nog niet mogelijk. Deze maatregel is nadelig voor de vernieuwing van de veestapel, aangezien de genetische basis binnen de biologische pluimveehouderij niet groot genoeg is. Om te voldoen aan deze 100%-eis is een lange uitfaseringstermijn nodig.
- **Eisen aan bedrijfseenheden:** de eisen die aan de grootte van bedrijfseenheden worden gesteld pakken nadelig uit voor de pluimveehouderij. Doordat in Nederland is gekozen voor grotere leefruimte bij de opfok zijn er minder problemen met dierenwelzijn en de diergezondheid. Door een grotere leefruimte per hen is snavelbehandeling nu niet nodig.
- **Regio-eis veevoer:** de verhoging van de eis dat 60% van het veevoer voor varkens en pluimvee uit de regio moet komen (is nu 20%), kan leiden tot forse prijsverhogingen van het veevoer, omdat de beschikbaarheid daarvan nu onvoldoende is. Ook zal verduidelijking van de regiodefinitie worden gevraagd. Momenteel hanteert Nederland een ruime regiodefinitie (de gehele EU).
- **Samenstelling veevoer:** de gangbare praktijk om biologisch voer te mengen met eiwithoudend voer uit de gangbare landbouw, om het veevoer te voorzien van de vereiste aminozuren, wordt in het nieuwe voorstel verboden. Veevoer moet voor 100% uit biologische bestanddelen bestaan.

- **Zaden en uitgangsmaterialen:** de Commissie streeft naar 100% biologische vermeerderd uitgangsmateriaal waarbij een overgangstermijn in acht wordt genomen. Dit stimuleert de ontwikkeling van rassen voor de biologische sector. Van groot belang voor het slagen van de 100%-biologische eis is een juiste fasering. Daarbij doen zich vraagstukken voor met betrekking tot: de betaalbaarheid in relatie tot de beschikbaarheid van het zaad, de derogatiemogelijkheden en de vraag of dit via gedelegeerde handelingen moet worden geregeld. Nederland zal ook verzoeken om niet jaarlijks te rapporteren over de derogaties op zaaizaad, maar pleit wel voor jaarlijks te rapporteren over de beschikbare rassen voor de biologische landbouw en beleid in gang te zetten dat het aanbod van materiaal voor de biologische sector bevordert. Verder moet het verband tussen de herziene verordening en de Plant Reproductive Material (PRM) verordening beter worden uitgewerkt. Nu moet het biologische materiaal aan de algemene PRM-eisen voldoen, maar er zou binnen de PRM-verordening juist een set van specifieke voorwaarden moeten komen, zodat dubbele toezichtlasten kunnen worden voorkomen.
- **Niet-biologische ingrediënten:** het gebruiken van niet-biologische ingrediënten wordt verder beperkt. Door markt- en landbouwomstandigheden zijn biologische ingrediënten niet altijd voorhanden, waardoor de productie van sommige biologische levensmiddelen niet altijd mogelijk is.
- **Residu-eis:** de residu-eisen zijn aangescherpt en afgeleid van de norm voor babyvoedsel. Deze bijna nultolerantie lijkt in de praktijk nagenoeg onhaalbaar. Deze maatregel gaat gepaard met nieuwe controlemethode, waarbij afgestapt wordt van een procesbenadering en wordt overgegaan op een productbenadering. Aangezien de meeste residuen afkomstig zijn uit de naaste omgeving van de biologische productie-ruimte betekend dit een afwenteling van de kosten op de biologische landbouw. Wel wordt er een compensatieregeling opgezet voor producenten die van kracht wordt bij overschrijding van de residu-norm, waarvoor zowel de nationale overheden als de EU voor vergoedingen moeten zorgen.
- **Omschakelingstermijn:** de mogelijkheid om met een terugwerkende werking de omschakelingstermijn te berekenen verdwijnt. Daarmee wordt de omschakelingstermijn verhoogd. Dit is nadelig voor het gebruik van natuurgebieden voor begrazing en de omschakelingsmogelijkheid in de bedekte teelten, waar dit goed onderbouwd kan worden.
- **Substraatteelt:** de biologische plantaardige productie is gebaseerd op het beginsel dat de planten hun voedsel uit het ecosysteem van de bodem halen, daarom wordt substraatteelt niet toegestaan, ook niet de natuurlijke variant daarvan. Het is onduidelijk of de uitzonderingen van kracht blijven voor opkweken en directe levering van planten aan de consument.

In het voorstel is ook voorzien in een compensatieregeling bij overschrijdingen van de aangescherpte residunorm, waardoor een producent zijn producten niet meer op de markt kan brengen. De lidstaten en mogelijk de EU moeten zorg dragen voor een compensatiesysteem, wat financiële gevolgen met zich meebrengt. De kosten hiervan zijn nog onduidelijk; pas nadat hierover meer duidelijkheid is, kan Nederland een oordeel geven.

Verder hecht Nederland belang aan:

- efficiënte, risicogerichte controles met een goede verhouding tussen proces- en productcontroles,
- transparantie en traceerbaarheid om het consumentenvertrouwen niet te schaden,
- ongehinderde handelsstromen en ruimte om te innoveren,

- de invoering van een milieubeheerssysteem voor bedrijven, mits de lidstaten voldoende worden betrokken bij de opzet daarvan. Nederland geeft echter de voorkeur aan een kwaliteitsborgingssysteem waarbij de milieubeheersing een onderdeel is.
- signaleren van het vraagstuk of de biologische landbouw wel of niet gebruik mag maken van (producten van) nieuwe plantveredelingstechnieken, waarvan momenteel nog niet duidelijk is of deze wel of niet worden beschouwd als een GGO, dan wel worden vrijgesteld van de EU wetgeving voor GGO's (Richtlijn EC/2001/18). Zodra de biologische sector een standpunt heeft welke nieuwe plantveredelingstechnieken men niet wenst te gebruiken, is een aanpassing van verordening nodig.
- Nederland zal kritisch volgen of deze maatregelen niet leiden tot verminderde toegang tot de Europese markt van producenten uit ontwikkelingslanden.

Nederland lijkt niet de enige lidstaat te zijn die tegen een rigoureuze herziening is. Meer lidstaten lijken zich kritisch uit te zullen spreken waarbij de voorkeur voor aanpassing van huidige wetgeving breder gedeeld wordt.