

Vergaderjaar 2016–2017

29 842

Beleidsnota Biologische Landbouw

Nr. 41

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juli 2017

Uw vaste commissie voor Economische Zaken heeft mij tijdens het VAO Landbouw- en Visserijraad op 29 juni jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 94) verzocht uw Kamer in de geannoteerde agenda van de Landbouw- en Visserijraad van 17 juli aanstaande te informeren over het voorlopige akkoord in de trilog onderhandelingen over de herziening van de verordening inzake biologische landbouw.

Aangezien de tekst van het voorlopige akkoord niet tijdig beschikbaar was, informeer ik u hierbij separaat over dit akkoord, dat ter bevestiging voorligt aan de Landbouw- en Visserijraad van 17 juli aanstaande, en geef ik u daarbij mijn appreciatie.

Nieuwe verordening

Sinds november 2015 hebben de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie onderhandeld in trilog over de nieuwe verordening voor biologische productie. Er hebben sindsdien 18 triloggen plaatsgevonden, waarvan 2 onder Luxemburgs voorzitterschap, 7 onder Nederlands voorzitterschap, 5 onder Slowaaks voorzitterschap en 4 onder Maltees voorzitterschap.

Deze onderhandelingen zijn zeer moeizaam verlopen en na een herstart begin dit jaar raakte de zaak eind mei opnieuw in een impasse. In de Raad van 12 juni jl. werd besloten dat het Maltese voorzitterschap alsnog een poging zou doen om een mandaat te verkrijgen voor een laatste trilog eind juni; dit werd mogelijk omdat de Europese Commissie bereid bleek om op twee belangrijke onderwerpen (residuen en teelt in «demarcated beds») concessies te doen. Op basis van het mandaat in het Speciaal Comité Landbouw, dat ook door Nederland werd gesteund, hebben de partijen in de trilog van 28 juni jl. uiteindelijk toch een voorlopig akkoord weten te bereiken.

Het resultaat is een zwaar bevochten compromis, waarmee ik kan en zal instemmen omdat daarin voor Nederland cruciale punten zijn gehonoreerd, zoals geen drempelwaarde voor residuen, de stapsgewijze

uitfasering van bestaande derogaties, de handhaving van de mogelijkheid van parallelle productie, controles gebaseerd op risicoanalyse en een gedifferentieerde verdeling tussen gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen en regels die in de Raadsverordening zijn opgenomen.

De abrupte aanscherpingen zoals de Europese Commissie destijds heeft voorgesteld, zijn vervangen door een aanpak gericht op een evenwichtige en verantwoorde groei van de biologische sector. Verder zijn aanpassingen doorgevoerd om belemmeringen weg te nemen, ruimte te bieden voor technische ontwikkelingen en innovaties en ervoor te zorgen dat de consument terecht kan blijven vertrouwen op de kwaliteit van producten die het logo biologisch voeren.

Ook is de wetgeving aangepast aan het Verdrag van Lissabon door de Europese Commissie de bevoegdheid te verlenen om via gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen regels te stellen.

De inbreng en positiebepaling van Nederland is gebeurd in goed overleg met de sector en andere relevante partijen.

Onderdelen van de verordening

Drempelwaarden

Er worden geen drempelwaarden ingevoerd voor de aanwezigheid van (cocktails van) residuen. Lidstaten die nu al striktere regels voor de certificering toepassen, mogen dit blijven doen totdat er nieuwe communautaire regelgeving is vastgesteld, mits dit de werking van de interne markt niet belemmert.

Een mogelijk nieuw voorstel gericht op verdere harmonisatie zal de Europese Commissie baseren op een rapport met de opgedane ervaringen, dat 4 jaar na inwerkingtreding van de verordening zal worden opgesteld.

Ik ben verheugd dat er geen drempelwaarden worden ingevoerd, omdat de aanwezigheid van residuen veelal de biologische ondernemer niet te verwijten valt. Nederland steunt dit compromis omdat de mogelijkheid om striktere nationale regels toe te passen in tijd wordt begrensd en uitsluitend geldt voor lidstaten die deze nationale regels al hadden ingevoerd.

Teelt in de grond

Het beginsel van de biologische plantaardige productie waarbij de planten hun voedsel uit het ecosysteem van de bodem halen, blijft overeind. Substraatteelt is daarom niet toegestaan. Denemarken, Zweden en Finland hebben vanwege klimatologische omstandigheden moeilijkheden om in de grond te telen. Daarom hebben zij in het verleden de mogelijkheid gekregen om op alternatieve wijze te telen, waarbij de teeltgrond boven de aardbodem in bakken is gebracht.

De teelt van kasgroenten is in deze lidstaten vooral gericht op de eigen markt.

Deze teeltmethode wordt gedurende een periode van 10 jaar na inwerkingtreding van de verordening uitgefaseerd. Tot die tijd zal er sprake zijn van een standstill waarin de status quo wordt gehandhaafd. De standstill beperkt zich tot oppervlakten die vóór 28 juni 2017 in Finland, Zweden en Denemarken al biologisch gecertificeerd waren. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwkomers deze teeltmethode zouden kunnen gaan toepassen. De wens van Zuid-Europese landen om ook een uitzondering te krijgen is niet gehonoreerd. Dit betekent dat zij ook zullen moeten voldoen aan de bepalingen van de verordening.

In het VAO werd door het lid De Groot van D66 gerefereerd aan innovaties in Nederland op substraat of kokos die op de Amerikaanse markt voor de handel in biologische producten wèl als «organic» gelden.

Deze situatie houdt verband met een equivalentieakkoord tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten waarbij de Europese Unie en de Verenigde Staten elkaars regels en controlesystemen erkennen en er zoveel mogelijk gestreefd wordt naar vergelijkbare regels. Dit betekent echter niet dat deze altijd hetzelfde zijn of worden. Zo geldt de teelt op substraat volgens de National Organic Program-richtlijnen (regels VS) als biologisch, maar in Europa niet. Producten die in Nederland zijn geteeld op substraat mogen wel als «organic» worden uitgevoerd naar de Verenigde Staten maar niet in Europa als biologisch op de markt komen.

Markttoegang biologisch zaad

Het belangrijkste onderwerp voor het Europees Parlement was de wens om bepalingen te introduceren die de markttoegang van biologisch heteroog materiaal en biologische variëteiten vergemakkelijken en in dit verband uitzonderingen op de Europese zaaizaadregelgeving toe te staan. Voor de Europese Commissie en de Raad was deze wens echter niet aanvaardbaar omdat door het loslaten van de eisen van de Europese zaaizaadregelgeving de mogelijkheden verdwijnen om via veredeling gewassen te verbeteren, terwijl dit juist bepalend is voor de beoogde groei van de biologische landbouw.

Uiteindelijk hebben partijen een compromis gevonden door het op de markt brengen van biologisch heteroog materiaal toe te staan onder de voorwaarde dat deze wordt onderworpen aan een lichte toets door de nationale bevoegde autoriteiten. Voor «biologische variëteiten geschikt voor biologische productie» zullen op initiatief van de Europese Commissie tijdelijke experimenten worden opgestart (zoals ook bij graan en pootaardappelen het geval is) waarbij onder specifieke voorwaarden zal worden afgeweken van de bestaande zaaizaadregelgeving. De Europese kwekersrechtverordening blijft onverkort van toepassing is. Ik acht dit compromis aanvaardbaar omdat het recht doet aan de wensen van de partijen.

Derogaties

In het oorspronkelijke commissievoorstel was sprake van een ongedifferentieerde afschaffing van de uitzonderingsbepalingen. In het voorlopige akkoord is bepaald dat de derogaties voor het gebruik van niet-biologisch plantaardig uitgangsmateriaal en niet-biologische dieren 15 jaar na datum van inwerkingtreding van deze verordening (1 juli 2020) eindigen.

Tot die tijd blijft het mogelijk om gangbare soorten zaaigoed te gebruiken als er geen biologisch zaaizaad beschikbaar is.

Daarnaast moet elke lidstaat zorgen voor een systeem waarbij kosteloos en op vrijwillige basis de ondernemers aangeven wat ze in voldoende hoeveelheden en binnen een redelijke termijn beschikbaar hebben aan biologisch plantaardig uitgangsmateriaal en biologische dieren, biologische jonge aquacultuurdieren of plantaardig uitgangsmateriaal en dieren en jonge aquacultuurdieren in omschakeling, om op de markt te brengen.

Binnen zeven jaar na inwerkingtreding van de verordening kan de Europese Commissie besluiten tot het beëindigen of uitbreiden van de derogatie inzake het gebruik van niet-biologisch uitgangsmateriaal en niet-biologische dieren en de derogatie inzake het gebruik van niet-biologisch eiwitvoer voor pluimvee en varkens, op basis van de biologische beschikbaarheid van deze producten en dieren. Lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om ook met betrekking tot de beschikbaarheid van

biologische jonge kippen informatiesystemen op te zetten. Dit is echter geen verplichting.

Ik steun dit voorstel omdat het past bij de gefaseerde aanpak om te komen tot beëindiging van derogaties die Nederland voorstaat (de zogenoemde «step by step approach»).

Financiële en administratieve lasten

Het voorlopige akkoord bevat voorstellen die de lasten voor de ondernemer verlagen. Zo wordt – anders dan in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie het geval was – de detailhandel van voorverpakte biologische producten vrijgesteld van de certificeringsplicht. Ook wordt elektronische certificering ingevoerd en krijgen kleinere producenten de mogelijkheid van groeps-certificering.

Door het achterwege blijven van strengere eisen voor veevoer, uitgangsmaterialen en opfokdieren evenals het schrappen van het voorstel tot invoering van een milieubeheerssysteem en van een compensatieregeling voor producenten in verband met overschrijding van de residu-normen, blijven de financiële gevolgen van het compromisvoorstel voor zowel de burger als het bedrijfsleven beperkt. Anderzijds zijn de verplichtingen voor de lidstaten inzake het verstrekken van informatie en registratie op een aantal punten toegenomen. Ook moet kosteloos worden voorzien in een informatiesysteem voor beschikbare hoeveelheden biologisch plantaardig uitgangsmateriaal en biologische dieren, biologische jonge aquacultuur-dieren of plantaardig uitgangsmateriaal en dieren en jonge aquacultuur-dieren in omschakeling, zoals hiervoor is aangegeven.

Doordat wordt afgezien van een abrupte aanscherping van de regels, zal voor de overheid in dat opzicht geen sprake zijn van fors hogere lasten en nalevingskosten, zoals eerder werd gevreesd.

Overige punten

Ook op andere punten strookt het voorlopige akkoord met belangrijke wensen van Nederland zoals:

- biologische en gangbare activiteiten kunnen op hetzelfde bedrijf blijven plaatsvinden (de zogenoemde parallelle landbouw);
- voor de import geldt het compliance-stelsel als uitgangspunt, waarmee producten aan de Europese regels zullen moeten voldoen. Ter voorkoming van belemmering van export uit derde landen kan de Europese Commissie specifieke toestemming verlenen voor het gebruik van producten en stoffen in derde landen en perifere streken in de Europese Unie. Hierdoor wordt rekening gehouden met regionale verschillen in het ecologische evenwicht van plantaardige of dierlijke productie, specifieke klimaatcondities, tradities en lokale voorwaarden in deze gebieden;
- het maximumaantal van 3.000 leghennen heeft betrekking op een compartiment en niet, zoals eerder voorgesteld, op een totale pluimveestal;
- het gebruik van mineralen (inclusief spoorelementen), vitamines, aminozuren en micronutriënten wordt toegestaan om te kunnen voldoen aan dieetvereisten in het geval van voeding bestemd voor zuigelingen en jonge kinderen en ook voor voeding voor speciale dieetdoeleinden;
- de regels voor het gebruik van niet-biologische ingrediënten worden flexibeler. Bij gebrek aan de vereiste biologische ingrediënten kan de tijdelijke vergunningverlening resulteren in een permanente uitzondering. Dit systeem sluit beter aan op de huidige dynamische praktijk waarbij door markt- en landbouwomstandigheden biologische ingrediënten niet altijd voorhanden zijn.

- Het Europees Parlement heeft zijn eis laten vallen dat het veevoer, indien het niet van het eigen bedrijf afkomstig is, van bedrijven afkomstig moet zijn binnen een actieradius van 150 kilometer van het bedrijf en dat het moet zijn geproduceerd binnen de EU. Volgens het voorlopige akkoord moet het voer voor pluimvee en varkens voor 30% van bedrijven uit de regio komen, waarbij het begrip «regio» niet communautair is ingevuld. Dit komt overeen met de wensen van Nederland.

Bij een paar onderwerpen zijn er punten die Nederland liever anders had gezien maar die ik omwille van het compromis toch aanvaardbaar vind.

- De discussie over verplichte jaarlijkse fysieke controles werd opnieuw gevoerd. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een compromis waarbij onder specifieke voorwaarden de verplichte fysieke controle niet jaarlijks maar eens per 24 maanden moet plaatsvinden. In de algemene oriëntatie van de Raad was deze periode bepaald op 30 maanden. Ik vind dit compromis acceptabel omdat het voor Nederland belangrijke principe, dat controles gebaseerd zijn op risicoanalyse, overeind is gebleven.
- Detaillisten van verpakte biologische producten zijn vrijgesteld van de certificeringsplicht. Er is lang onderhandeld over de vrijstelling voor detaillisten van onverpakte biologische producten. Als compromis kunnen lidstaten detaillisten van voedingsmiddelen vrijstellen die ofwel een omzet van maximum 5.000 kilogram per jaar aan onverpakte biologische producten hebben ofwel een jaarlijkse omzet van maximaal 20.000 euro aan onverpakte biologische producten of waarvan de potentiële certificeringskosten niet meer dan 2% bedragen van de totale omzet van onverpakte biologische producten. De ratio van het onderscheid is dat bij onverpakte biologische diervoederproducten het risico op fraude hoger wordt ingeschat.
- Het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie bevatte een grote hoeveelheid gedelegeerde handelingen. In het voorlopige akkoord is een gedifferentieerde verdeling gevonden tussen regels die worden gesteld via gedelegeerde handelingen, via uitvoeringshandelingen en regels die in de Raadsverordening zijn opgenomen en via co-decisie gewijzigd kunnen worden. De macht en de zeggenschap van de Europese Commissie is hiermee teruggebracht ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel.
Omwille van het compromis legt Nederland zich neer bij het feit dat er op grond van dit akkoord meer specifieke productieregels in de Raadverordening worden opgenomen dan was voorzien in de algemene oriëntatie van de Raad.
Dit geldt in het bijzonder voor specifieke productieregels voor konijnen en hertachtigen. Bij voorkeur waren deze regels in een later stadium opgesteld nadat het advies van deskundigen was ingewonnen.
Anderzijds draagt het opnemen van specifieke productieregels bij aan de rechtszekerheid voor de sector. Nederland acht dit voorstel daarom aanvaardbaar.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.H.P. van Dam