

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3996

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 februari 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Positie boer in keten

Fiche 2: Verordening grensoverschrijdend toezicht oneerlijke handelspraktijken (Kamerstuk 22 112, nr. 3997)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Herziening Gemeenschappelijke Marktordening verordening ter versterking positie boer in de keten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel:*
Voorstel van een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116 betreffende de versterking van de positie van landbouwers in de voedselvoorzieningsketen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
10 december 2024
- c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2024) 577
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0577>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Landbouw- en Visserijraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
- h) *Rechtsbasis:*
Artikel 42 en artikel 43, lid 2, Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 10 december jl. een voorstel gepubliceerd tot wijziging van de Gemeenschappelijke Marktordening (GMO) voor landbouwproducten¹ met als doel i) het versterken van de positie van de boer in de keten en ii) het vergroten van het vertrouwen in de voedselvoorzieningsketen. De wijzigingen dragen er volgens de Commissie aan bij dat boeren een eerlijk en voldoende inkomen hebben, bestaande onevenwichtigheden in de keten worden gecorrigeerd en boeren verder worden beschermd tegen oneerlijke handelspraktijken. Deze voornemens waren reeds aangekondigd op 15 maart 2024 door de Commissie in het non-paper over het versterken van de positie van boeren in de waardeketen² en sluiten tevens aan bij de aanbevelingen uit de strategische dialoog over de toekomst van de landbouw.³ Daarnaast wijzigt het voorstel ook de verordening strategische gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)-plannen⁴ (en de horizontale GLB-verordening⁵

¹ Verordening (EU) 1308/2013

² Bijlage bij Kamerstuk 28 625, nr. 359

³ Belangrijkste initiatieven: strategische dialoog over de toekomst van de landbouw in de EU - Europese Commissie (europa.eu)

⁴ Verordening (EU) 2021/2115

⁵ Verordening (EU) 2021/2016).

Het voorstel stelt ten eerste dat i) de hoofdregel wordt dat het sluiten van een schriftelijk contract verplicht is bij elke levering van landbouwproducten door een boer of (unie van) producentenorganisatie(s) aan een afnemer (verwerker, verzamelaar, distributeur of retailer). Lidstaten kunnen ervoor kiezen om een schriftelijk contract ook op andere plaatsen in de keten te verplichten en/of een schriftelijk aanbod van de afnemer verplicht stellen. De bepalingen over contracten in de zuivelsector (opgenomen in separate artikelen) zijn ook aangepast, waarmee het vereiste aan contracten grotendeels gelijk gesteld is aan andere sectoren.

Voor de zuivel- en overige sectoren (behalve de suikersector) geldt een uitzondering op de verplichting tot het sluiten van een schriftelijk contract (of het doen van een schriftelijk aanbod) wanneer door leden van een producentenorganisatie of coöperatie wordt geleverd aan de betreffende producentenorganisatie of coöperatie en de statuten of interne regels van deze organisaties een soortgelijk effect hebben als de verplichting tot een schriftelijk contract. Verder zijn er uitzonderingen voor micro- en kleine afnemers, bij gelijktijdige levering en betaling en bij gratis levering of als het product niet langer verkoopbaar is. De verkoper kan een schriftelijk contract (of aanbod) echter alsnog vereisen van de afnemer. Daarnaast kan een lidstaat zelf bepalen dat een schriftelijk contract (of aanbod) niet noodzakelijk is in de volgende gevallen: i) de waarde van de levering komt niet boven een vooraf bepaalde drempel van maximaal € 10.000 uit, ii) de levering bevat landbouwproducten met een seizoensgebonden vraag- of aanbodfluctuatie of bederfelijkheid of iii) de levering bevat landbouwproducten waarvoor traditionele verkooppraktijken gelden.

Het contract moet voorafgaand aan de levering worden opgesteld en moet specifieke elementen bevatten, zoals prijsbepaling en de wijze waarin deze tot stand is gekomen.

- i) Prijsbepaling: De prijs en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. De prijs moet statisch zijn en in het contract vermeld worden, of worden berekend op basis van objectieve indicatoren, indexcijfers of berekeningsmethoden die marktcondities en productiekosten weerspiegelen, om te voorkomen dat boeren gedwongen worden systematisch onder hun productiekosten te verkopen. Lidstaten kunnen indicatoren vaststellen om transparantie te bevorderen.
- ii) Oogst en levering: Specificaties over de leveringstijdstippen en -methoden en de kwaliteit en kwantiteit van de levering of, bij zuivel, het volume van de rauwe melk.
- iii) Duur en beëindiging: Het contract moet de looptijd en voorwaarden voor beëindiging specificeren. Contracten met een minimale duur van zes maanden of meer moeten een herzieningsclausule bevatten, die de verkoper de mogelijkheid biedt om het contract te herzien als de kostprijs van de productie systematisch niet langer wordt gedekt.
- iv) Betalingsregelingen: Duidelijke afspraken over betalingsvoorwaarden en -termijnen.
- v) Regelingen bij overmacht en onvoorziene omstandigheden.

Lidstaten kunnen bovendien afnemers verplichten om de contracten te registreren in een register. Lidstaten dienen voorts een bemiddelingsmechanisme op te zetten voor gevallen waarin partijen geen overeenstemming kunnen bereiken over de voorwaarden voor het sluiten van een nieuw contract of het herzien van een bestaand contract.

Voor de suikerbietensector gelden enkel de volgende wijzigingen: i) De verplichting om voorafgaand aan de levering een schriftelijk contract op te stellen waarin de hoeveelheid te leveren suikerbieten is opgenomen, ii) de verplichting tot het opnemen van de hierboven uitgewerkte herzieningsclausule, iii) de verplichting om de prijs te berekenen aan de hand van de

hierboven uitgewerkte indicatoren, indexcijfers of berekeningsmethoden, en iv) mits de lidstaat hiervoor kiest, registratie van het contract.

Het voorstel stelt ten tweede dat met het oog op het versterken van de positie van de boer in de keten de regelgeving over producentenorganisaties aangepast moet worden. Ten eerste worden erkenningsregels vereenvoudigd. Een producentenorganisatie kan op basis van één enkele aanvraag voor meerdere sectoren en producten erkend worden. Voorts wordt de mogelijkheid om biologische producentenorganisaties te erkennen geëxpliciteerd. Een producentenorganisatie moet zijn opgericht op initiatief van boeren. De boerenleden moeten in staat zijn de producentenorganisatie, haar besluiten en de financiën op democratische wijze te controleren. Ten tweede wordt er verduidelijkt dat unies van producentenorganisaties bepaalde activiteiten zoals prijsonderhandelingen kunnen uitvoeren namens de producentenorganisaties, mits aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. Ten derde kunnen ook niet-erkende producentenorganisaties en coöperatieven onder voorwaarden onderhandelen over de prijs van een deel van of de gehele productie.

Ten derde, zorgt het voorstel voor het verruimen van steunmaatregelen voor producentenorganisaties via sectorale interventies in GLB-Nationaal Strategische Plannen (NSP). Zo kan in een jaar met extreem weer of dier-/plantenziektes een subsidiepercentage worden toegepast van 70% (dit was 50%). Verder kunnen in de groenten- en fruitsector op verzoek van de producentenorganisatie de subsidiepercentages worden verhoogd van 50 naar 60% in lidstaten waar minder dan 10% van de telers is georganiseerd in producentenorganisaties. Daarnaast kunnen jonge en nieuwe boeren die voor het eerst toetreden tot erkende producentenorganisaties, onder voorwaarden een subsidiepercentage van 60% (i.p.v. huidige 50%) krijgen voor investeringen. Ook worden voor Sectorale Interventies in overige sectoren (anders dan groenten- en fruit) de mogelijkheden voor lidstaten verruimd. In plaats van maximaal 3% kan 6% van het lidstaatsbudget voor directe betalingen (na overheveling) worden ingezet. Lidstaten die hiervan gebruik willen maken kunnen hun GLB-NSP hierop vanaf 2025 volgens de gebruikelijke procedure aanpassen.

Ten vierde, beoogt het voorstel om EU-steun tijdens ernstige marktverstoringen te verruimen met mogelijkheden voor gezamenlijke actie van marktdeelnemers (boeren, productenorganisaties, brancheorganisaties) tot stabilisatie van de markten, mits de interne markt daarbij niet wordt verstoord. De Commissie kan daartoe, onder voorwaarden, besluiten middelen uit de landbouwreserve ter beschikking te stellen, met de mogelijkheid tot aanvullende nationale cofinanciering. De mogelijkheden die de Commissie heeft voor het ter beschikking stellen van de landbouwreserve (binnen de beschikbare middelen) worden daarmee vergroot. Dit betreft de aanpassing van de horizontale GLB-verordening.

Ten vijfde, worden definities voor termen als «eerlijk», «billijk» en «korte ketens» bij gebruik op commerciële uitingen of labels ingevoerd. Dit heeft tot doel de transparantie en betrouwbaarheid bij gebruik van deze termen te vergroten en de verdeling van de waardevermeerdering in de keten te kunnen beoordelen. Ook consumenten moeten daartoe meer inzicht krijgen. Producten kunnen worden gelabeld met termen als «eerlijk» of «billijk» als ze voldoen aan specifieke productie- en distributievoorzwaarden die transparantie en een rechtvaardige verdeling van toegevoegde waarde in de keten bevorderen. De term «korte keten» mag worden gebruikt voor producten die direct van de boer naar de consument gaan of waarbij er een nauwe geografische verbinding is tussen producent en consument. Deze termen moeten consumenten

informerende over de herkomst en de beperkte stappen in de distributie van de producten. Andere, vergelijkbare termen, kunnen aan deze lijst worden toegevoegd.

Ten zesde, wordt de uitzondering van de mededingingsregels in de landbouwsector tot horizontale en verticale duurzaamheidsafspraken⁶ in de landbouwsector uitgebreid met sociale doelen. Hiertoe worden nieuwe uitzonderingen op het kartelverbod van artikel 101 VWEU ingesteld voor kleinere bedrijven, jonge boeren en voor activiteiten gericht op de verbetering van werkomstandigheden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie geeft aan dat er, gezien de urgentie om de uitdagingen in de agrarische sector te adresseren, geen impact assessment kon worden opgesteld. Na oproep van lidstaten heeft de Commissie inmiddels aangegeven wel met een vorm van effectbeoordeling te komen. Het kabinet betreurt dat er door de Commissie geen impact assessment is opgesteld, maar verwelkomt deze handreiking.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinetsbeleid, zoals vastgelegd in het Regeerprogramma en in de Kamerbrief over de LVVN-inzet in de EU,⁷ is erop gericht om het vertrouwen van de sector in de overheid te vergroten en de positie van agrarische ondernemers te versterken. Het kabinet zet daarbij stevig in op perspectief, eerlijke concurrentie en verdienvermogen voor boeren, tuinders en vissers. De inzet is daarbij om met ketenpartijen goede afspraken te maken over het verdienvermogen van de boer en ieders rol en bijdragen, mede om de markt voor en afzet van Nederlandse producten, te vergroten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt in het algemeen het voorstel, dat de samenwerkingsmogelijkheden tussen landbouwers vergroot en de onderhandelingspositie van boeren in de voedselketen versterkt. Daarbij acht het kabinet van groot belang dat de administratieve lasten en regeldruk voor boeren, marktdeelnemers en de overheid beperkt blijven, het gelijke speelveld en de interne markt in de EU worden gerespecteerd en de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Ook is het belangrijk dat de maatregelen geen disproportionele handelsbelemmeringen vormen voor derde landen en dat deze in lijn zijn met regels van de Wereldhandelsorganisatie. Op een aantal van deze punten heeft het kabinet zorgen over de uitwerking en implementatie van de voorstellen.

Als eerste verwelkomt het kabinet de voorstellen om schriftelijke contracten de norm te laten zijn en dat daarbij een statische prijs in het contract of objectieve normen voor de prijsbepaling worden gehanteerd die de boer een «eerlijke» prijs opleveren voor de geleverde producten.

⁶ Onder artikel 210bis van verordening (EU) 1308/2013 is een uitzondering op het kartelverbod voor landbouwsectoren van kracht, gericht op het bereiken van (bovenwettelijke) duurzaamheidsafspraken. De uitzondering geldt voor overeenkomsten tussen of met landbouwproducten, die gericht zijn op het bereiken van duurzaamheidsnormen die verder gaan dan de wettelijke normen van de EU en/of lidstaten, en die onontbeerlijk zijn voor het behalen van die hogere norm. In dat geval zijn de afspraken toegestaan zonder voorafgaande goedkeuring.

⁷ Kamerstuk 21 501-32, nr. 1691.

Dit vergroot de zekerheid voor boeren en tuinders en zorgt voor een gelijk speelveld in de EU, aangezien op dit moment lidstaten zelf kunnen kiezen of een schriftelijk contract verplicht is. De prijsberekening in contacten dient echter ruimte te geven voor maatwerk om de uitvoeringskosten voor boeren/producenten en marktdeelnemers binnen de perken te houden. Het kabinet verwelkomt tegelijkertijd dat bepaalde algehele uitzonderingen mogelijk worden gemaakt, inclusief bij levering aan coöperaties, als deze in statuten vergelijkbare bepalingen hebben opgenomen over de prijsbepalingen. Dit voorkomt dat de administratieve lasten te ver oplopen en erkent de specifieke rol van coöperaties in relatie tot de eigen leden. Het kabinet is tegen registratie van contracten. Dit heeft geen toegevoegde waarde en zorgt voor hoge administratieve lasten.

Daarom verwelkomt het kabinet dat dit geen verplichting is voor lidstaten. Het kabinet ziet de instelling van een bemiddelingsmechanisme ten aanzien van contracten als een positief element om de belangen van boeren en marktdeelnemers te bewaken, maar zal de inrichting daarvan mede afhankelijk laten zijn van de administratieve belasting en de handhaafbaarheid.

Ten tweede verwelkomt het kabinet de vereenvoudiging van erkenningsregels voor producentenorganisaties. Op een aantal punten is verduidelijking nodig, zoals het effect van de voorgenomen erkenning voor meerdere sectoren indien er sprake is van sectoren waarvoor in de Verordening Gemeenschappelijke Marktordening specifieke bepalingen staan. Ook het voorstel om niet-erkende producentenorganisaties de mogelijkheid te geven te onderhandelen over prijs en productiewaarden geeft mogelijk onduidelijkheid ten aanzien van de rol van erkende organisaties en de wijze waarop autoriteiten hierop kunnen toezien (met risico's op verschillende criteria en uitleg door verschillende autoriteiten). Het kabinet zal zich er tijdens de onderhandelingen voor inzetten om deze zaken te verduidelijken.

Ten derde verwelkomt het kabinet de hogere subsidiepercentages voor sectorale steun aan producentenorganisaties, waaronder die voor jonge en nieuwe boeren en bij extreem weer of dier- en plantenziektes. Het kabinet hecht tegelijkertijd aan vereenvoudiging en verlaging van administratieve lasten in het algemeen en ook specifiek voor operationele programma's van producentenorganisaties. Hierbij is het voor de uitvoering (inclusief ICT-aanpassingen) van belang dat er zo weinig mogelijk variatie is in de gehanteerde percentages EU-steun en dat de definities en voorwaarden voor steun helder genoeg zijn, waartoe meer gelijkenschakeling van subsidiepercentages wenselijk is. Het kabinet is neutraal over het voorstel om lidstaten de mogelijkheid te bieden 6% in plaats van 3% van de directe betalingen te kunnen besteden aan sectorale steun voor overige sectoren.

Ten vierde steunt het kabinet de verruimde mogelijkheden om de steun voor gezamenlijke acties door marktdeelnemers bij ernstige marktverstoringen te financieren vanuit de landbouwreserve. Dit omdat het budget uit de landbouwreserve ook bedoeld is voor ernstige marktverstoringen.

Ten vijfde is het kabinet minder overtuigd inzake het definiëren van termen als «eerlijk», «billijk» en «korte ketens». Enerzijds staat het kabinet wel achter de gedachte en heeft het kabinet begrip voor de wens om helderheid te scheppen voor boeren en consumenten (diversificatie verdienmodel, binding met de boer, transparantie in de keten en bereiken van agro-ecologische doelen), maar het kabinet is anderzijds van oordeel dat het zeer moeilijk is om tot éénduidige begrippen hiervoor te komen

binnen de EU. Samenhang dient te worden gezien met gebruik van vergelijkbare termen in b.v. de GLB plattelandsverordening (EU) 1305/2013. Tevens voorziet het kabinet problemen bij de uitvoering en handhaving hiervan, inclusief kosten voor de overheid en de sectoren. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op wijziging van deze bepalingen.

Ten zesde ziet het kabinet de mogelijkheden tot uitbreiding van duurzaamheidsafspraken in de landbouwsector met sociale doelen met interesse tegemoet, maar acht het daarbij tevens van groot belang dat de voorwaarden en criteria helder worden gedefinieerd om onduidelijkheid bij de uitvoering en handhaving te voorkomen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een meerderheid van de lidstaten de voorstellen verwelkomen, aangezien het tegemoetkomt aan de wens vanuit de (landbouw)sectoren, het in lijn is met de eerder uitgebrachte en breed gesteunde voorstellen van de Commissie ten aanzien van het versterken van de positie van de boer in de keten, het aansluit bij de aanbevelingen uit de strategische dialoog over de toekomst van de landbouw en aansluit bij reeds bestaande (nationale) systemen en wetgeving in diverse landen. Tegelijkertijd zullen naar verwachting diverse lidstaten ook nadrukkelijk wijzen op de mogelijke negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, administratieve lasten, interne markt en risico op hogere prijzen voor de consument.

Het Europees Parlement zal naar verwachting over het algemeen steun uitspreken voor de voorstellen, maar ook niet onverschillig staan over de effecten op de administratieve lasten bij o.a. boeren en bedrijfsleven.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor aanpassing van Verordening (EU) 1308/2013 is gebaseerd op de artikelen 42 en 43, tweede lid, VWEU. Artikel 43, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten, evenals overige bepalingen die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid na te streven. Artikel 42 VWEU bevat regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten en vormt de rechtsgrondslag voor het verlenen van steun door de EU. Op het terrein van de landbouw is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel d, VWEU).

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een

voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel het versterken van de contractuele positie van de boer en het vergroten van het vertrouwen in de keten. Gezien de uitgebreide regulering van de landbouwsector op EU-niveau en de hierover in eerdere EU-wetgeving opgenomen bepalingen, met name in de GMO-verordening, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak wel nodig. Door het instellen van deze regels omtrent de gemeenschappelijke marktordening en steunmaatregelen wordt het gelijk speelveld op het terrein van concurrentie en verdienvermogen verbeterd en worden belemmeringen of ongelijke toepassing op de interne markt weggenomen. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is in beginsel positief.

Het voorstel heeft tot doel de positie van de boer te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Het kabinet acht de maatregelen ten aanzien van de contracten, versterking van producentenorganisaties, steunmaatregelen aan producentenorganisaties en steunmaatregelen bij marktcrisis hiertoe geschikt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk.

Wat betreft de aanpassing van de regels omtrent de uitzondering van de mededingingsregels in de landbouwsector bij de duurzaamheidsafspraken en de uitbreiding hiervan met sociale doelen, kan het kabinet nog geen definitief oordeel geven over de proportionaliteit. Reden hiervoor is dat om te kunnen beoordelen of het voorstel verder gaat dan nodig, duidelijkheid moet bestaan over de criteria. Ditzelfde geldt voor de definiëring van termen als «eerlijk», «billijk» en «korte ketens». Zolang deze termen onduidelijk zijn, kan het kabinet niet beoordelen of het voorstel ten aanzien van die definities proportioneel is.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Een aantal voorstellen omtrent steun aan producentenorganisaties en de regels omtrent het gebruik van de landbouwreserve kunnen tot versnelde uitgaven of betere c.q. vergrote benutting van middelen leiden, maar dit wordt begrensd door beschikbare middelen in het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), respectievelijk de landbouwreserve.

Het kabinet is van mening dat eventuele benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden.

Er zijn verschillende maatregelen in de voorstellen die tot grotere inzet (en financiële kosten) van de Rijksoverheid zullen leiden. Zo dienen lidstaten een bemiddelingsmechanisme voor contracten in te stellen. Lidstaten kunnen daarnaast een register instellen voor de registratie van alle contracten. Het kabinet zal dit laatste vooralsnog niet instellen, mede omdat dit aanzienlijke kosten van het Rijk en administratieve lasten van het bedrijfsleven zal vergen.

Vereenvoudiging van de erkenningsregels voor producentenorganisaties en het vergroten van steunmaatregelen voor producentenorganisaties en sectorale interventies en steunmaatregelen bij marktcrisis zullen leiden tot grotere uitvoeringslasten van het Rijk. Het betreft uitbreiding van bestaand beleid. De uitvoering van deze maatregelen vindt op dit moment plaats door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) met toezicht door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Mogelijk zal deze uitbreiding van uitvoerings- en handavingslasten enige miljoenen euro's vergen, afhankelijk van de wens en mogelijkheden tot gebruik hiervan. Voor steunmaatregelen bij marktverstoringen wordt daarnaast de mogelijkheid geboden aan lidstaten tot nationale cofinanciering. Alleen wanneer Nederland daarvoor kiest, zal dit ten laste komen van het Rijk.

Het definiëren van termen als «eerlijk», «billijk» en «korte ketens» zal waarschijnlijk leiden tot de wens tot toetsing en handhaving hiervan. Dit zal mogelijk (deels) door de markt kunnen worden opgepakt, maar ook kunnen leiden tot het aanwijzen tot handhaving door een bevoegde autoriteit in Nederland. Dit is nieuw beleid.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Er zijn geen financiële consequenties voorzien voor de medeoverheden naar aanleiding van de voorstellen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger.

De kosten voor het bedrijfsleven kunnen aanzienlijk zijn, als gevolg van de verplichting tot het opstellen van schriftelijke contracten met de agrariërs en, wanneer niet voor statische prijzen is gekozen, de voorwaarden dat deze contracten gebaseerd dienen te zijn op objectieve indicatoren, indexcijfers of berekeningsmethoden die marktcondities en productiekosten weerspiegelen, inclusief de herzieningsclausules na zes maanden als de kostprijs niet systematisch wordt gedekt. Verwerkers en retailbedrijven kunnen daarbij mogelijk ook lagere inkomsten ontvangen, omdat een aangepaste/hogere prijs aan de agrariër wordt betaald. Agrarische ondernemers kunnen daardoor een betere positie verwerven bij de onderhandelingen over contracten en een betere prijs bedingen, maar kunnen tevens tegen financiële gevolgen aanlopen om hun kostprijsniveau, nodig voor de contracten, te berekenen. Het kabinet acht de voordelen van het voorstel op te wegen tegen de mogelijk hogere regeldruk.

Lidstaten kunnen daarnaast een register instellen voor de registratie van alle contracten. Het kabinet zal dit vooralsnog niet instellen, mede omdat dit administratieve lasten voor het bedrijfsleven zal verhogen. Een impact

assessment ontbreekt bij het voorstel, maar de Commissie heeft inmiddels aangegeven wel met een vorm van effectbeoordeling te komen. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen van het voorstel nadrukkelijk aandacht vragen voor eventuele regeldruk verhogende voorstellen en zich ervoor inzetten dat verhoging van de regeldruk beperkt blijft.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De maatregelen leiden tot een betere positie voor de Europese boer in de keten en bieden hen daarmee de mogelijkheid om een betere prijs voor hun producten te ontvangen. Dit zal het verdienvermogen van de EU-landbouwsector vergroten, wat de concurrentiekracht en economische weerbaarheid van de sector vergroot. Boeren en leveranciers uit derde landen kunnen eveneens profiteren van betere voorwaarden en prijzen voor hun producten die zij leveren aan verwerkers en retailbedrijven in de EU. Tegelijkertijd zullen zij zich moeten verhouden tot een verstevigde concurrentiepositie van Europese boeren en zullen zij administratieve kosten en lasten moeten dragen van het bijvoegen van dergelijke geschreven contracten.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft beperkte gevolgen voor nationale regelgeving. Het gaat daarbij om het bemiddelingsmechanisme voor contracten, dat een relatie heeft met de wetgeving inzake oneerlijke handelspraktijken (de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen). Voor deze wet is de Autoriteit Consument en Markt (ACM) toezichthouder. Mogelijk kan hierbij worden aangesloten. Verder zal de handhaving van de verplichting tot het sluiten van schriftelijke contracten moeten worden vastgelegd in nationale regelgeving.

Voor een aantal maatregelen, met name omtrent de toepassing van de verplichting en voorwaarden voor de schriftelijke contracten, is in het voorstel opgenomen dat er zowel mogelijkheden worden geboden voor uitzonderingen door lidstaten, als aanvullende nationale bepalingen. In dat geval dient daartoe nationale regelgeving te worden vastgesteld. Nederland zal, mede gezien de bepalingen in het regeerprogramma om geen aanvullende «nationale koppen» in te stellen, geen gebruikmaken van deze aanvullende nationale verplichtingen.

De Commissie heeft in het voorstel geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen opgenomen. Verschillende maatregelen zijn echter uitbreiding van bestaand beleid (zoals EU-steunmogelijkheden aan producentenorganisaties) waartoe reeds bestaande controle- en handhavingsafspraken gelden.

Er zijn geen gevolgen voor decentrale regelgeving.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid in artikel 88bis, derde lid, van verordening (EU) 1308/2013 om via uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake de voorwaarden voor de definities van «eerlijk», «billijk» en «korte toeleveringsketen», waarbij rekening dient te worden gehouden met toepasselijke internationale normen (artikel 88a, eerste en tweede lid). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het

niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid aan de Commissie acht het kabinet wenselijk, omdat het vaststellen van de voorwaarden voor het gebruik van de hierboven genoemde definities om een nadere gedetailleerde discussie zal vragen. De keuze voor een uitvoeringsverordening ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening (EU) 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat lidstaten in principe het laatste woord krijgen bij het nader uitwerken van deze definities.

Verder geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 88bis, vierde lid, van verordening (EU) 1308/2013 om gedelegeerde handelingen vast te stellen waarmee vermeldingen kunnen worden toegevoegd die vergelijkbaar zijn met de vermeldingen «eerlijk» en «billijk» wanneer dergelijke soortgelijke vermeldingen in de handel worden gebruikt om kopers te informeren over de in artikel 88bis, eerste lid bedoelde handelsmodaliteiten. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, om tot noodzakelijke verduidelijking en definiëring te komen of in richtsnoeren uit te kunnen werken. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat dit ook voor bepalingen van andere facultatieve vermeldingen in de GMO regelgeving wordt toegepast. Het kabinet acht deze bevoegdheid voldoende afgebakend.

Ook geeft het voorstel de Commissie de bevoegdheid in artikel 168, elfde lid, van verordening (EU) 1308/2013 om uitvoeringshandelingen vast te stellen inzake de uniforme uitvoering van de voorwaarden waaraan contracten dienen te voldoen (artikel 168, vierde lid), de uitzonderingen daarop (artikel 168, vijfde lid) en de wijze waarop lidstaten de Commissie dienen te notificeren over de aanvullende maatregelen die lidstaten kunnen instellen (artikel 168, tiende lid). Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het geen essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat de noodzakelijke maatregelen voor de uniforme uitvoering van de contractvoorwaarden om een nadere gedetailleerde discussie zal vragen. De keuze voor uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening (EU) 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat lidstaten in principe het laatste woord krijgen bij het nader uitwerken van de hierboven genoemde elementen.

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

De inwerkingtreding wordt voorzien op de twintigste dag na officiële publicatie.

Inwerkingtreding van de definities omtrent «eerlijk», «billijk» en «korte ketens» is 2 jaar na inwerkingtreding verordening.

Inwerkingtreding van de contracten in de zuivelsector en de (algemene) contractvoorwaarden is 18 maanden na inwerkingtreding, om de marktdeelnemers in staat te stellen zich daarop voor te bereiden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het kabinet acht dit ook niet noodzakelijk aangezien het voorstel onderdeel wordt van de GMO-verordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft verschillende implicaties voor de uitvoering en handhaving, mede afhankelijk van de wijze waarop Nederland gebruik zal maken van de mogelijkheid tot aanvullende maatregelen, waartoe lidstaten kunnen besluiten. Het kabinet zal echter, mede gezien de bepalingen in het Regeerprogramma om geen aanvullende «nationale koppen» in te stellen, geen gebruikmaken van deze aanvullende nationale verplichtingen. Zonder effectbeoordeling van de Commissie kan het kabinet nog geen goede inschatting maken van de implicaties voor uitvoering en/of handhaving van de op EU-niveau opgelegde verplichtingen.

Onderdelen die potentieel implicaties voor uitvoering en handhaving kunnen hebben, zijn o.a.:

Het instellen van een bemiddelingsmechanisme voor contracten, waartoe instanties dienen te worden aangewezen en uitvoeringskosten zullen worden gemaakt.

Daarnaast is er de mogelijkheid voor lidstaten om een register in te stellen voor de registratie van alle contracten. Nederland zal dit vooralsnog niet instellen, mede omdat dit tot aanzienlijke kosten bij het Rijk en administratieve lasten bij het bedrijfsleven zal leiden.

Verder de vereenvoudiging van de erkenningsregels voor producentenorganisaties en het vergroten van steunmaatregelen voor producentenorganisaties en sectorale interventies en steunmaatregelen bij marktcrisis, zullen leiden tot grotere uitvoeringslasten van het Rijk. Het introduceren van nieuwe subsidiepercentages (naast 50% EU-steun, nu ook 60% en 70%) leidt tot uitdagingen in de uitvoering, waaronder ICT-aanpassingen bij instanties als RVO.

Ten slotte, het definiëren van termen als «eerlijk», «billijk» en «korte ketens» zal mogelijk leiden tot de wens tot toetsing en handhaving door een bevoegde autoriteit in Nederland.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.