

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4051

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-Interne Veiligheidsstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4050)

Fiche: Herziening verordeningen Gemeenschappelijke Marktordening Wijn
Fiche: Wetsvoorstel tot aanpassing van het Europees Globaliseringsfonds (Kamerstuk 22 112, nr. 4052)

Fiche: Een modern cohesiebeleid; de tussentijdse herziening (Kamerstuk 22 112, nr. 4053)

Fiche: Mededeling Paraatheidsuniestrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4054)

Fiche: Mededeling Actieplan voor de Europese auto-industrie (Kamerstuk 22 112, nr. 4055)

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

Fiche: Herziening verordeningen Gemeenschappelijke Markt- ordening Wijn

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 en (EU) nr. 251/2014 wat betreft bepaalde marktvoor-
schriften en sectorale steunmaatregelen in de wijnsector en voor
gearomatiseerde wijnproducten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
28 maart 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2025) 137
- d) *EUR-lex*
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/
?uri=CELEX:52025PC0137](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0137)
- 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, eerste alinea, 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 28 maart jl. een voorstel gepubliceerd tot wijziging van drie verordeningen voor wat betreft marktregels en sectorale steunmaatregelen voor de wijnsector en voor gearomatiseerde wijnproducten. Doel van het voorstel is om het concurrentievermogen en de veerkracht van de wijnsector te versterken. De wijnsector heeft te maken met een aantal serieuze uitdagingen als gevolg van teruglopende consumptie in de Europese Unie en onzekere export als gevolg van verminderende consumptie en geopolitieke factoren. Daarnaast is de wijnproductie minder constant als gevolg van klimaatverandering. In het najaar zijn deze problemen besproken in een «Groep op hoog niveau inzake wijnbeleid», die bestond uit vertegenwoordigers van de landbouwministeries van de lidstaten. Deze groep heeft in december 2024 een aantal aanbevelingen opgesteld.¹ Bij dit proces zijn ook vertegenwoordigers van marktpartijen betrokken.

Het voorstel kent drie specifieke doelstellingen waartoe maatregelen zijn voorgesteld in lijn met de aanbevelingen van de «Groep op hoog niveau inzake wijnbeleid». Allereerst betreft dit maatregelen om ervoor te zorgen dat lidstaten met een substantiële wijnproductie in staat worden gesteld om het productiepotentieel te beheren (i.c. te beperken) en zo beter aan te

¹ https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/f9ee9420-2b95-4788-8dc2-faa3cfb8171a_en?filename=policy-recommendations-wine-sector-hlg_en.pdf

laten sluiten op de vraag. In dat kader worden aanpassingen aan het vergunningenstelsel voor het aan-/herplanten van wijnstokken voorgesteld. Ook worden maatregelen voorgesteld die het lidstaten mogelijk maken bij crises nationale vergoedingen uit te keren aan wijnproducenten die vrijwillig deelnemen aan maatregelen om opbrengsten te beperken via «groen oogsten» (het volledig verwijderen van druiventrossen terwijl zij zich nog in een onrijp stadium bevinden) en rooijing van wijngaarden.

De tweede doelstelling is om de veerkracht van de EU-wijnsector tegen klimaatverandering en marktverstoringen te vergroten. Hiertoe worden aanpassingen voorgesteld van de maatregelen betreffende wijntoerisme, wijnpromotie- en communicatiecampagnes, producentenorganisaties en investeringen die lidstaten met een substantiële wijnproductie kunnen opnemen in hun nationale strategische plannen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

De derde doelstelling is om de sector te helpen nieuwe marktkansen te benutten door aanpassingen in het licht van markttrends voor te stellen. Een belangrijke trend is de vraag naar producten zonder of met minder alcohol. In lijn hiermee wordt voorgesteld om aanduidingen voor producten met een lager alcoholgehalte of zonder alcohol te definiëren, te weten de begrippen «alcoholvrij» inclusief «0.0%» en «alcoholarm» (vertaling van «alcohol light»). Ook wordt voorgesteld aanpassingen te doen zodat producenten nieuwe mogelijkheden krijgen om mousserende wijn met een lager alcoholgehalte of zonder alcohol te produceren. Specifieke wijzigingen worden daarnaast voorgesteld voor de categorie gearomatiseerde wijnproducten, waartoe onder meer glühwein en sangria behoren. De regelgeving voor dit type producten wordt daarbij in lijn met de overeenkomstige regelgeving voor wijn vastgesteld. In dit kader worden voorstellen gedaan voor het hanteren van deze benamingen voor producten met een lager alcoholgehalte of zonder alcohol. Ook wordt voorgesteld het mogelijk te maken deze producten te produceren van (gedeeltelijk) gedealcoholiseerde wijn. Tevens wordt voorgesteld het mogelijk te maken «glühwein» te produceren van roséwijn. Daarnaast zou het niet langer mogelijk moeten worden om bij glühwein gemaakt met of van een combinatie van andere dan roséwijn het begrip «rosé» te gebruiken. Ook wordt voorgesteld dat «glühwein» ook van andere vruchten dan druiven kan worden geproduceerd. Tot slot wordt voorgesteld de Commissie bevoegdheden te geven om gedelegeerde handelingen vast te stellen over informatie over ingrediënten en voedingswaarde die op elektronische wijze wordt verstrekt. Het voorstel is om te komen tot een taalvrij systeem, bijvoorbeeld via een pictogram of symbool.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie geeft aan dat er gezien de urgentie geen impact assessment (effectbeoordeling) zal worden opgesteld. Het kabinet betreurt dat er door de Commissie geen impact assessment is opgesteld. Positief is dat de Commissie aangeeft dat er een kosten-batenanalyse van het voorstel zal worden gemaakt in een werkdocument dat nog gepubliceerd zal worden.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ondersteunt een marktgerichte benadering waarbij de concurrentiekracht van de wijnsector wordt versterkt en de sector zich binnen internationale regels richt op de veranderende vraag vanuit de

markt en de consument. Met het oog op volksgezondheid is Nederland tegen het stimuleren van de algehele alcoholconsumptie. Wel kan het kabinet het inspelen op de marktvraag naar alcoholvrije/-arme producten ondersteunen. Het kabinet onderschrijft het belang van het informeren van consumenten over ingrediënten en voedingswaarden van levensmiddelen.² Daarbij is het van belang dat aan de eisen van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voldaan wordt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De voorstellen die ten doel hebben het productiepotentieel te beheren zijn voor Nederland niet van toepassing aangezien Nederland een te geringe wijnproductie heeft. Met ruim 300 hectare aan wijnbouw zit Nederland ver onder de in het voorstel voor het vergunningensysteem gedefinieerde grens van 10.000 hectare, waarop het EU-systeem is gebaseerd. Ook de tweede set van maatregelen die betrekking hebben op de nationaal strategische plannen (inclusief specifiek EU-budget voor de wijnsector) zijn derhalve niet op Nederland van toepassing. Met het oog op verantwoord beheer van de wijnmarkt en de marktgerichte benadering kan het kabinet deze betreffende voorstellen verwelkomen, ook omdat hier geen aanvullende budgetten voor worden gereserveerd.

Wel is het van belang om in algemene zin op te merken dat Nederland van mening is dat de Commissie bij dit soort voorstellen expliciet rekening dient te houden met de effecten van het voorgestelde beleid op de volksgezondheid. Alcoholhoudende drank is namelijk een schadelijk product voor de gezondheid, de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft eerder aangegeven dat er geen veilige consumptiehoeveelheid bestaat die geen invloed heeft op de gezondheid. Daarnaast kan alcoholconsumptie ook tot schade aan anderen leiden, bijvoorbeeld als gevolg van verkeersongevallen en geweld.

Het kabinet is van mening dat de voorstellen voor geharmoniseerde definities voor de begrippen «alcoholvrij» en «alcoholarm» een stap in de goede richting zijn. Op dit moment heeft Nederland eigen wetgeving als het gaat om de begrippen «alcoholvrij» en «alcoholarm», en deze komen niet overeen met de voorstellen van de Commissie. Zo is in de Nederlandse Warenwet momenteel gedefinieerd dat alcoholvrij bier maximaal 0.1% alcohol mag bevatten en alcoholarm bier een alcoholpercentage van 0.1% – 1.2%. Daarbij moet worden vermeld dat behalve voor bier, in Nederland geen exacte definitie van alcoholvrij bestaat die geldt voor overige alcoholische dranken, zoals wijn. Daarom hecht het kabinet er waarde aan om de invulling van de begrippen nader te bespreken. Meer eenduidige begrippen dragen bij aan een gelijk speelveld op de interne markt en aan het wegnemen van belemmeringen voor ondernemers.

Het kabinet steunt de verstrekking van informatie over levensmiddelen aan de consument. Hierbij gaat de nadrukkelijke voorkeur er naar uit om dit via een fysiek etiket te doen zodat de informatie direct toegankelijk is voor de consument. Als er gebruik wordt gemaakt van elektronische middelen (zoals QR-codes), dan is het van belang dat op het etiket wordt vermeld welke informatie elektronisch beschikbaar is.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij presentatie van de voorstellen door de Commissie en de eerste bespreking met lidstaten heeft een meerderheid het voorstel verwelkomd, aangezien het in lijn is met de aanbevelingen van de «Groep op hoog

² Kamerstuk 31 532, nr. 295

niveau inzake wijnbeleid» en het tegemoetkomt aan een belangrijk aantal wensen van belanghebbenden in de wijnsector. Het Europees Parlement zal naar verwachting over het algemeen eveneens steun uitspreken voor de voorstellen.

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 toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor aanpassing van Verordeningen (EU) nr. 1308/2013, (EU) 2021/2115 en (EU) nr. 251/2014 is gebaseerd op de artikelen 42, eerste alinea, 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, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de bepalingen van het hoofdstuk over regels betreffende de mededinging op de voortbrenging van en de handel in landbouwproducten slechts in zoverre van toepassing, zijn als door het Europees Parlement en de Raad met inachtneming van de in artikel 39 vermelde doeleinden zal worden bepaald binnen het raam van de bepalingen en overeenkomstig de procedure van artikel 43, lid 2. 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 om, het internationale concurrentievermogen en de veerkracht van de Europese wijnsector te versterken. Gelet op het belang van een gelijk speelveld binnen Europa en vanwege de slagkracht van de Unie in relatie tot derde landen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. 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 positief. Het voorstel heeft tot doel het internationale concurrentievermogen en de veerkracht van de Europese wijnsector te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, omdat het onder andere voorziet in modernisering van wetgeving in het licht van de toenemende

vraag naar producten zonder of met minder alcohol. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat het voorstel weliswaar voorziet in geharmoniseerde regels maar nationale autoriteiten hierbij nog voldoende ruimte laat om op nationaal en regionaal niveau passende maatregelen te nemen.

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

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting. Sommige maatregelen kunnen leiden tot versnelde implementatie of verhoging van de uitgaven binnen de nationale financiële wijnbudgetten, maar dit wordt begrensd door de per lidstaat beschikbare middelen. Er zijn geen specifieke EU-middelen beschikbaar voor de wijnsector in Nederland. 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 worden geen financiële consequenties voorzien voor Rijksoverheid en medeoverheden naar aanleiding van de voorstellen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het voorstel heeft beperkt financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor wijnproducenten in Nederland. Dit als gevolg van de voorgestelde aanpassingen in de regelgeving voor alcoholvrije/-arme producten en voor elektronische etikettering.

Zoals onder 2b is toegelicht betreurt het kabinet het ontbreken van een impact assessment. Er zal wel een kosten-batenanalyse van het voorstel worden gepubliceerd. Het is daarbij belangrijk dat niet alleen gekeken wordt naar de kosten en baten voor de grotere wijnproducerende landen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft tot doel om, in het licht van de structurele uitdagingen waarmee de Europese wijnsector wordt geconfronteerd, het internationale concurrentievermogen en de veerkracht van de sector te versterken. Daarbij is het doel het economisch belang van de wijnsector in de EU en de maatschappelijke relevantie ervan te behouden, in het bijzonder als het gaat om plattelandsgebieden.

Producenten uit derde landen zullen zich moeten verhouden tot een verstevigde concurrentiepositie van Europese wijnproducenten en zullen administratieve kosten en lasten moeten dragen ten aanzien van de aangepaste regelgeving op het gebied van etikettering. Daarbij krijgen producenten uit derde landen ook kansen om met hun producten in te spelen op veranderende markttrends, zoals producten met een lager alcoholgehalte of zonder alcohol.

6. Implicaties juridisch

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

Het voorstel heeft mogelijk beperkte gevolgen voor nationale regelgeving in relatie tot het voorstel om te komen tot definities voor de begrippen «alcoholvrij» en «alcoholarm». Er zijn geen gevolgen voor decentrale regelgeving.

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

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor de elektronische etikettering van de verplichte informatie waarbij het voorstel is om te komen tot taalvrije verwijzingen (artikelen 1, zesde lid, en 2, derde lid). De bevoegdheden betreffen zowel wijn (aanvulling bij artikel 122 van Verordening (EU) nr. 1308/2013) als gearomatiseerde wijnproducten (aanvulling bij artikel 6bis van Verordening (EU) nr. 251/2014).

Het voorstel bevat daarnaast een grondslag voor het vaststellen van een gedelegeerde handeling voor het vaststellen van minimumvereisten voor het bestaan van een crisissituatie en betreffende de berekening van de nationale betalingen (artikel 1, achtste lid, onderdeel d). De regels die op grond van deze grondslag worden vastgesteld, zullen overigens niet op Nederland van toepassing zijn.

Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, om tot verdere harmonisatie van de vereisten voor elektronische etikettering te komen, respectievelijk om nadere invulling te geven aan de voorwaarden waaronder lidstaten ingeval van een crisissituatie steun mogen verlenen. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand omdat de te stellen regels een inhoudelijke aanvulling op de wetgevingshandeling vormen. Het kabinet acht deze bevoegdheden voldoende afgebakend.

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 wijzigingen ten aanzien van etikettering van producten met een lager alcoholgehalte of zonder alcohol is voorzien op 18 maanden na inwerkingtreding, om marktdeelnemers in staat te stellen zich daarop voor te bereiden. Daarnaast wordt een overgangstermijn ingesteld om producenten in staat te stellen hun voorraden uit te verkopen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Het kabinet acht dit ook niet specifiek noodzakelijk aangezien het voorstel onderdeel wordt van de GMO-verordening. De ontwikkelingen op de wijnmarkt worden daarnaast regulier gemonitord door de Commissie en het Comité van de Gemeenschappelijke Marktordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Niet van toepassing, aangezien de voorstellen omtrent productiepotentieel en het nationaal strategisch plan niet van toepassing zijn op Nederland.

b) Handhaafbaarheid

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is belast met toezicht in Nederland.

Het voorstel is volgens het kabinet haalbaar voor wat betreft de handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

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